

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 41)

z dnia 25 września 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 41)

25 września 2025 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 1/25, SK 35/23, P 10/24, SK 9/24, SK 73/24.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Kamila Groszkowska**, **Marcin Spyra** i **Michał Ziółkowski** – eksperci ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów przybyłych na dzisiejsze posiedzenie, jak również naszych ekspertów – tradycyjnie pod kierownictwem pani dyrektor Marzeny Laskowskiej.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście i myślę, że możemy przystąpić do jego realizacji. I dzisiaj rzeczywiście proszę o takie ekspresowe przedstawianie, bo jest sporo posiedzeń komisji mniej więcej w tym samym czasie – tych właśnie prawniczych, gdzie członkowie naszej Komisji też powinni uczestniczyć.

A więc zaczynamy od sprawy P 1/25 – pan mecenas Marcin Spyra, proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu Marcin Spyra:

Marcin Spyra, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Panie przewodniczący, panowie posłowie, to jest pytanie prawne, które dotyczy przepisu związanego z postępowaniem upadłościowym względem banków. Zgodnie z tym przepisem z masy upadłości zaspokajają się w pierwszej kolejności koszty postępowania upadłościowego, a następnie koszty przymusowej restrukturyzacji niepokryte z przychodów przymusowej restrukturyzacji. A jeżeli fundusze masy upadłości na to pozwalają, również inne zobowiązania masy upadłości. Wątpliwość sądu, który sformułował to pytanie prawne – sformułował to sędzia komisarz w postępowaniu upadłościowym jednego z banków – jest dwojaka.

Po pierwsze, że wysokość tych kosztów, których zwrotu domaga się Bankowy Fundusz Gwarancyjny, jest tak wysoka, iż w większości mogą one prowadzić do tego, że wszyscy pozostali wierzyciele nie otrzymają jakiegokolwiek zaspokojenia.

A po drugie, że ten przepis nie formułuje żadnych reguł dotyczących kontroli sądowej wysokości tych kosztów. Czyli dochodzi do sytuacji, w której upadłość banku poprzedza przymusowa restrukturyzacja. W ramach tej przymusowej restrukturyzacji Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako organ tej restrukturyzacji wyodrębnia tę wartościową, zdrową część przedsiębiorstwa bankowego – albo ją sprzedaje, przenosi na inny podmiot prowadzący działalność bankową, albo przenosi do tak zwanej instytucji pomostowej, czyli do tymczasowej instytucji bankowej, która następnie także ma być sprzedana. Natomiast w upadłym banku pozostają zobowiązania i te wierzytelności, i te aktywa, których wartość jest zdecydowanie mniejsza – co już stawia tych pozostałych wierzycieli w gorszej sytuacji – a na dodatek jeszcze Bankowy Fundusz Gwarancyjny przekazuje informacje na podstawie wyciągu ze swoich ksiąg, że koszty przymusowej restrukturyzacji, które nie znalazły pokrycia w przychodach, wynoszą tyle i tyle, i te koszty zaspokajane są z pierwszeństwem przed wszystkimi innymi kosztami, z wyjątkiem samych kosztów postępowania upadłościowego, i nie podlegają procedurze wpisania na listę wierzytelności, która gwarantuje pewien standard ochrony i kontroli wysokości, istnienia i wysokości tej wierzytelności.

I stąd wątpliwości, które zostały sformułowane przez sąd, dotyczące naruszenia zasady ochrony praw majątkowych, równości ochrony praw majątkowych, równości wobec prawa, poprawności legislacyjnej i zgodności z art. 9, który mówi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. W związku z tym, tutaj, sąd twierdzi, że ten przepis nieprawidłowo realizuje dyrektywę unijną o upadłości banków i przez to narusza art. 9 konstytucji.

Tu są pewne wątpliwości formalne, które tylko w skrócie omówię. Mianowicie przede wszystkim chodzi tutaj o tę część dotyczącą kontroli sądowej. Te zarzuty sądu pytającego to są przede wszystkim zarzuty, które należy zakwalifikować jako zarzut zaniechania legislacyjnego, dlatego że ten kwestionowany przepis w ogóle nie reguluje zagadnień kontroli sądowej, więc trudno to traktować w kategoriach pominięcia. W pewnym zakresie kontrola sądowa jest uregulowana w innych przepisach. I tak naprawdę wątpliwości sądu dotyczą tego, iż sąd uważa, że procedura wpisania wierzytelności na listę byłaby lepsza niż istniejące teraz możliwości. Ale to, tak jak mówię, nie jest związane z tym kwestionowanym przepisem i nie jest w żaden sposób... Nie da się takiej szczegółowej normy konstytucyjnej wywieść, więc to jest zaniechanie w tym zakresie. To postępowanie powinno zostać umorzone. Natomiast są podstawy do merytorycznej oceny tego pytania prawnego w zakresie, w którym sąd kwestionuje mechanizm pierwszeństwa, który istnieje, ale są podstawy do tego, żeby uznać, że to jest to rozwiązanie, które jest przewidziane w prawie upadłościowym, jest zgodne z konstytucją.

Przed wszystkim należy pamiętać, że to postępowanie restrukturyzacyjne, to jest pewna forma szczególna po upadłości bankowej, czy regulacje niewypłacalności bankowej, której celem jest ochrona krytycznych funkcji banku, a więc funkcjonowania banku jako elementu systemu finansowego, co jest nie tylko w interesie prywatnym niektórych wierzycieli, czy w interesie prywatnym innych banków, ale także jest w interesie ogólnospołecznym. Banki pełną ważną rolę jako organizatorzy systemu płatniczego, udzielania kredytu. Czyli to należy zakwalifikować jako element bezpieczeństwa i porządku publicznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Całe postępowanie związane z przymusową restrukturyzacją i upadłość stanowi funkcjonalną całość. To jest wyłącznie formalny zabieg, żeby podzielić te procedury na dwie części i stąd jest podstawa do tego, żeby traktować koszty przymusowej restrukturyzacji tak samo z tym samym pierwszeństwem i w ten sam sposób, jak koszty postępowania upadłościowego. Nie jest to żaden przywilej BFG, ponieważ BFG, wyodrębniając tę zdrową część przedsiębiorstwa, nie działa we własnym interesie i nie czerpie stąd korzyści, tylko działa w interesie właśnie bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego.

I w końcu, co jest najważniejsze, istnieje przepis, który chroni interes pozostałych wierzycieli w tym upadłym banku, mianowicie art. 241 do 242 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, zgodnie z którym ci wierzyciele, którzy w wyniku tego, iż koszty postępowania restrukturyzacyjnego zostały zaspokojone z pierwszeństwem przed ich wierzytelnościami, dostali mniej, niż dostaliby, gdyby doszło do upadłości, mają roszczenia odszkodowawcze do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, co jest zresztą zgodne z dyrektywą unijną i czego, zdaje się, sąd pytający nie dostrzegać, bo w ogóle tych przepisów, art. 241 i 242 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, nie analizuje. A to są przepisy, które chronią właśnie ten interes majątkowy pozostałych wierzycieli, co do którego ma wątpliwości sąd pytający. I w związku z tym jest propozycja, aby wnieść o to, że ten kwestionowany przepis jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, a w pozostałym zakresie postępowanie umorzyć.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie profesorze. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby w tej sprawie zabrać głos? Nie ma zgłoszeń, więc głosujemy...

Aha... Myślałem, że pani poseł chciała głos zabrać.

Ale panie cały czas zabieracie głos tam po cichu...

Dobrze. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w tej sprawie? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo, zamykam głosowanie, proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 13 posłów. 12 za, 1 osoba się wstrzymała. A zatem mamy tutaj pozytywną opinię. Przechodzimy do sprawy SK 35/23. Też pan profesor Marcin Spyra, proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji w BEOS Marcin Spyra:

Bardzo dziękuję. To jest z kolei sprawa, która dotyczy prawa podatkowego, mianowicie przepisów o podatku od czynności cywilnoprawnych, przepisu, zgodnie z którym podatek pobiera się

według stawki najwyższej, jeżeli podatnik dokonując czynności prawnej, w wyniku której nastąpiło przeniesienie własności, nie wyodrębnił wartości rzeczy lub praw majątkowych, do których mają zastosowania różne stawki podatku.

Mianowicie różna stawka podatku ma zastosowanie w odniesieniu do umów sprzedaży praw innych, umów sprzedaży rzeczy. W tym konkretnym przypadku skarżąca zbyła odrębną część, zorganizowaną część przedsiębiorstwa, w skład której wchodziły zarówno rzeczy, jak i prawa. I w ramach tej czynności prawnej nie wyodrębniła w treści czynności prawnej wartości poszczególnych praw i poszczególnych rzeczy. Wobec tego organ podatkowy uznał, iż należy naliczyć wyższą stawkę podatku od całej podstawy opodatkowania. I skarżąca kwestionuje tę regulację, zarzucając trzy podstawowe kwestie. Mianowicie po pierwsze zarzuca tutaj, że jest to nadmierna ingerencja w jej prawa majątkowe, że doszło tutaj do naruszenia jej praw majątkowych, przez to, że w sposób arbitralny i zupełnie nieproporcjonalny nałożony został wyższy podatek w sytuacji, w której nie ma tak naprawdę tutaj podstaw do tego, żeby ją karać za niewyodrębnienie w treści czynności prawnej tych poszczególnych elementów. Wskazuje na to, że zarówno przed, jak i po dokonaniu tej czynności były sporządzone dokumenty księgowe, z których ta wartość wynikała. Zakazano jej wykazania tej podstawy przy pomocy tych dodatkowych dokumentów, co jej zdaniem narusza także standard poprawnej legislacji i zaufania do państwa, i stanowionego przez nie prawa. Jak również, że jest to kara za zachowanie, które w sumie nie ma charakteru naganego, i przez to też jest nieproporcjonalne, a także powoduje zróżnicowanie traktowania podmiotów ze względu na opodatkowanie, które tak naprawdę żadną istotną cechą się nie różni, a mianowicie które dokonały albo nie dokonały w treści czynności prawnej jakiegoś wyodrębnienia.

Podstawowy problem konstytucyjny, który dotyczy tej sprawy, wynika z faktu, iż regulacji podatkowej co do zasady nie można traktować jako naruszenia prawa własności czy praw majątkowych jednostki. Jest konstytucyjna podstawa do tego, żeby państwo nakładało podatki, więc samego nałożenia podatku nie można traktować i rozpatrywać w kategoriach ograniczenia prawa własności i testu proporcjonalności w tym kontekście. Skarżąca dostrzega ten problem, ale uważa, że to jest pewien akcesoryjny obowiązek – ten obowiązek wyodrębnienia wartości poszczególnych składników właśnie w treści czynności prawnych – że to jest pewien dodatkowy obowiązek. I wobec tego, tutaj to nie wchodzi w zakres tej kompetencji suwerenności podatkowej państwa, ale podlega normalnej kontroli z punktu widzenia ograniczenia praw majątkowych. I to stanowisko o rozróżnieniu tych dodatkowych obowiązków akcesoryjnych od podstawowych elementów struktury stosunku prawnego jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Problem polega na tym, że ta kwalifikacja przepisu jako pewnego obowiązku akcesoryjnego i jako kary za niewyodrębnienie tej wyższej stawki jako kary za niewyodrębnienie w treści czynności prawnych wartości poszczególnych elementów, jest nietrafna dlatego, że te obowiązki akcesoryjne to są pewne obowiązki zewnętrzne, takie jak na przykład złożenie deklaracji podatkowej w określonym terminie i określonej treści. Natomiast tutaj mamy przepis, który dotyczy bezpośrednio podstawowego elementu treści stosunku podatkowego, jakim jest określenie stawki podatku. Zróżnicowanie stawek podatku od różnych czynności mieści się w zakresie kompetencji państwa do kształtowania reżimu podatkowego i nie można tego traktować także jako kary. Jeżeli jest przepis, który np. mówi o tym, że opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych podlega sprzedaż ruchomości, jeżeli one sprzedawane są wcześniej niż 6 miesięcy od nabycia, no to trudno to traktować jako wyraz zakazu sprzedawania tych składników, tylko to jest pewien element polityki podatkowej państwa, która w ramach swojej suwerenności może być kształtowana.

I z tego względu jest propozycja, aby uznać, iż ten kwestionowany przez skarżącą przepis jest zgodny, zarówno z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP, jak i art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję. Czy tutaj będą pytania do naszego eksperta?

Też wszystko jest jasne. Wobec tego przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Tak, czekam... Wszyscy już zagłosowali. Zamykam głosowanie, proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 15 posłów. Wszyscy za i w tej sprawie pozytywna opinia.
Przechodzimy do sprawy P 10/24. Pan mecenas Michał Ziółkowski, proszę bardzo.

Ekspert w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu Michał Ziółkowski:

Dziękuję, panie przewodniczący. Sprawa P 10/24 została zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Najwyższego i dotyczy kontroli konstytucyjności art. 35 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych, oraz art. 267 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Pierwszy z zakwestionowanych przez pytający sąd przepisów stanowi, że sędzia za jego zgodą może zostać przeniesiony przez pierwszego prezesa Sądu Najwyższego na stanowisko w innej izbie. Art. 19 ust. 1 traktatu o Unii Europejskiej z kolei stanowi, że państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinie praw objętych prawem Unii. Zakwestionowany art. 47 Karty praw podstawowych z kolei wyraża prawo do sądu, a art. 267 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z kolei reguluje przesłanki wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz wyraża kompetencję tegoż trybunału do rozpoznania sprawy w trybie prejudycjalnym.

Z uzasadnienia pytania prawnego – co będzie istotne dla uzasadnienia przesłanki funkcjonalnej – wynika, że zostało ono zadane przez sąd w sprawie kasacyjnej, która dotyczyła powództwa o zapłatę. Spór przed sądami niższej instancji dotyczył możliwości zastrzeżenia kary umownej oraz sposobu naliczenia tejże kary przez pozwanego.

Pragnę zwrócić Wysokiej Komisji uwagę na jeszcze jeden element. Mianowicie do pytania prawnego załączono votum separatum jednego z sędziów Sądu Najwyższego. Pan sędzia Sądu Najwyższego Jacek Widło zgłosił zdanie odrębne, stwierdzając, że nie podziela kierunku argumentacji i sposobu ujęcia istoty zagadnienia prawnego z obsadą Sądu Najwyższego. Pan sędzia Widło stwierdził, że od odpowiedzi na pytanie prawne nie zależy rozstrzygnięcie sprawy.

Przesłanki pytania prawnego są doskonale znane Wysokiej Komisji, były wielokrotnie omawiane na forum Wysokiej Komisji. Stąd proszę pozwolić, że przejdę do uzasadnienia braku spełnienia przesłanki funkcjonalnej w niniejszej sprawie – dlatego, że zdaniem Biura od odpowiedzi na pytanie prawne przez Trybunał Konstytucyjny nie zależy rozstrzygnięcie sprawy przed Sądem Najwyższym. Po pierwsze, norma, która została zakwestionowana przez pytający sąd, czyli art. 35 § 2 ustawy o SN, jest adresowana do pierwszego prezesa Sądu Najwyższego i dotyczy postępowania w sprawie przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego na stanowisko w innej izbie tegoż sądu. Ponadto przepis ten wyraża kompetencje sędziego SN w kwestii wyrażenia zgody na to przeniesienie. Tym samym zakwestionowana norma nie może zostać wykorzystana w żaden sposób przez sąd pytający w sprawie o zapłatę w postępowaniu cywilnym, w procesie interpretacji przepisów prawa cywilnego lub przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Po drugie związek między art. 35 § 2 ustawy o SN a stanem faktycznym i problemem prawnym w zawisłej sprawie, czyli sporem o zapłatę na tle sposobu naliczenia kary umownej, raczej ma charakter relacji faktycznej, a nie relacji dogmatycznej, która zakładałaby przyczynowość istotną dla przesłanki funkcjonalnej. Procedura, o której mowa w art. 35, stanowi przecież odrębne postępowanie o charakterze wewnętrznym i organizacyjnym. Nie lokuje się w zakresie wymierzania sprawiedliwości i rozstrzygania spraw, co ma miejsce na etapie rozpoznania skargi kasacyjnej, ale w zakresie administracji sądowej. Ta procedura nie ma charakteru procesowego i nawet w jakikolwiek sposób akcesoryjnego względem sprawy rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy, czyli sprawy kasacyjnej. Procedura przeniesienia konkretnego sędziego Sądu Najwyższego z jednej izby – akurat w tym wypadku z Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych do Izby Cywilnej – dokonała się niezależnie od postępowania, w którym zainicjowano niniejsze pytanie prawne, dokonała się, zanim zainicjowano postępowanie. Bo przeniesienie nastąpiło przed nawet wyznaczeniem składu rozpoznającego sprawę, w którym zadano pytanie prawne.

Nawet gdyby przyjąć zapatrywanie sądu pytającego, to ewentualna kontrola konstytucyjności art. 35 § 2 ustawy o SN nie doprowadziłaby do zrealizowania prewencyjnej funkcji pytania prawnego, to jest powierzeniu wydania orzeczenia na podstawie niekonstytucyjnej normy – dlatego, że hipotetyczne orzeczenie o niekonstytucyjności normy, która upoważnia do przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego na stanowisko w innej izbie, nie spowoduje automatycznie nieważności, nielegalności, nieskuteczności raz dokonanego już przeniesienia, skoro nastąpiło ono przed wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ewentualna utrata mocy obowiązującej normy wywodzonej z zakwestionowanego przepisu nie doprowadzi,

wszakże automatycznie do zmiany składu orzekającego rozpoznającego sprawę zainicjowaną skargą kasacyjną, do reorganizacji wewnętrznej Sądu Najwyższego, a już tym bardziej nie doprowadzi do innego rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie z powództwa cywilnego, w sprawie zainicjowanej skargą kasacyjną.

Wreszcie zarzuty sądu pytającego wobec art. 35 § 2 nie zmierzają do zrealizowania konstytucyjnej funkcji pytania prawnego, ale do uchylecia ustawowego rozwiązania ustrojowo-organizacyjnego, który nie jest zgodny z preferencją legislacyjną wyrażoną przez pytający sąd. Konsekwentnie przyjęcie rozumowania sądu pytającego oznaczałoby de facto zatarcie rozróżnienia między kontrolą konkretną, inicjowaną pytaniem prawnym, a kontrolą abstrakcyjną, do której pytający sąd nie jest upoważniony.

Również w odniesieniu do pozostałych przedmiotów kontroli – to jest art. 19 ust. 1 akapit drugi traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty praw podstawowej i art. 267 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Wyznaczony w petitum i uzasadnieniu pytania prawnego zakres kontroli nie pozostawia wątpliwości, że sąd pytający kwestionuje po prostu kompetencje Trybunału Sprawiedliwości do dokonania wiążącej wykładni prawa Unii Europejskiej. Tym samym przedmiot kontroli uczyniono dość typową, co warto podkreślić, dla międzynarodowego trybunału normę kompetencyjną do interpretacji umowy międzynarodowej. Norma ta adresowana jest do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a nie do Sądu Najwyższego – nie może zostać tym samym wykorzystana w sprawie zainicjowanej skargą kasacyjną, która legła u podstaw tego pytania prawnego.

Na marginesie warto zauważyć, że norma ta była przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego na etapie akcesji do Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował konstytucyjności tej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Po drugie sąd pytający w rozbudowany i krytyczny sposób odnosi się de facto do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i zgodnego z tym orzecznictwem orzecznictwa krajowego. Tym samym zdaniem Biura sąd pytający użył mechanizmu, przewidzianego w art. 193 konstytucji, nie do zainicjowania hierarchicznej kontroli norm ze skutkiem dla konkretnego postępowania, ale do uchylecia się od konsekwencji prawnych dwóch ważnych dyrektyw konstytucyjnych: konstytucyjnej dyrektywy kolizyjnej, to jest pierwszeństwa stosowania umowy międzynarodowej i prawa organizacji międzynarodowej, oraz konstytucyjnej dyrektywy interpretacyjnej, to jest proeuropejskiej wykładni prawa krajowego. Ponadto pozostałe argumenty wspierające te tezy znajdują się w pisemnym stanowisku.

Ponadto pytanie prawne nie spełnia też jednego z podstawowych wymogów ustawowych, a mianowicie wymogu uzasadnienia naruszenia stawianego zarzutu. Zdaniem Biura ten wymóg nie został spełniony w odniesieniu do trzech wzorców konstytucyjnych, mianowicie art. 2, 8 i 90.

Z tych powodów Biuro proponuje, aby wystąpić z wyjaśnieniem do Trybunału Konstytucyjnego zawierającym wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pozostaję do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chce zabrać głos?

Nie. Głosujemy, kto z państwa jest za... Jest. Oczywiście, jest pytanie ze strony pana posła Wojciecha Szaramy.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jaki skład Sądu Najwyższego zwrócił się z tym pytaniem? Bo to, jak rozumiem, z Izby Cywilnej, tak?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Tak jest. Bardzo dziękuję, panie pośle.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie ma za co na razie.

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Jest to skład trzyosobowy rozpoznający skargę kasacyjną, mianowicie sędzia Jacek Widło, sędzia Mariusz Załucki oraz sędzia Sądu Najwyższego Kamil Zaradkiewicz.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli pan sędzia Jacek Widło podpisał się pod tym pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego, tak?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Tak. Sytuacja jest następująca. Pan...

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja wiem. Panie mecenasie, sędzia Jacek Widło, z tego, co przeczytałem, złożył wniosek o wyłączenie z rozpatrywania sprawy, dlatego że w jego ocenie on został nieprawidłowo powołany do Sądu Najwyższego, tak?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Tak jest. Jeżeli pan poseł pozwoli, przedstawię krótko historię tego pytania.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

A czy wydając... Bo zapytanie, pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego to jest postanowienie?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Tak.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

No to wydając to postanowienie, pan sędzia uznał, że jest prawidłowo wybranym sędzią?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Widocznie tak, skoro jest członkiem składu orzekającego i złożył zdanie odrębne do tego postanowienia. Pan sędzia...

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

A w tym zdaniu odrębnym... Jeśli pan pamięta, może pan powiedzieć, co napisał w tym zdaniu odrębnym, dotyczącym postanowienia o pytaniu?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Zdanie odrębne składa się z kilku elementów. Po pierwsze pan sędzia Widło opisuje swoją sytuację, dlaczego uważa, że jest sędzią, który nie powinien orzekać w tej izbie w Sądzie Najwyższym. Po drugie opisuje sytuację swojego wniosku – bo sędzia Widło wcześniej złożył wniosek o wyłączenie go z rozpoznania sprawy, wniosek został uwzględniony, wyznaczono sędzię Beatę Janiszewską, ale później skład Sądu Najwyższego stwierdził, że wniosek był bezpodstawny i sędzia Beata Janiszewska nie została wyznaczona do tej sprawy. I sędzia Widło opisuje tę sytuację, po czym stwierdza, że nie podziela – tu cytat: „Kierunku argumentacji, sposobu ujęcia istoty zagadnienia prawnego związanego z obsadą sądu” i stwierdza, że wszystkie czynności, które zostały dokonane na wcześniejszym etapie przez Sąd Najwyższy, zostały dokonane na podstawie trybu i podstawy, który nie istnieje w ustawie o Sądzie Najwyższym. Ale mimo wszystko pan sędzia złożył zdanie odrębne.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja o to pytam, bo chciałem państwu zwrócić uwagę na taką sytuację, że jest w Sądzie Najwyższym sędzia – z tej sprawy tak wynika – który mówi, że nie jest prawidłowo wybranym sędzią i dalej jest sędzią Sądu Najwyższego. No jest to sytuacja co najmniej dziwna dlatego, że jeśli on uważa, że nie jest sędzią, no to powinien złożyć co najmniej rezygnację.

Ale teraz jeszcze kolejne pytanie merytoryczne dotyczące tej sprawy. Otóż sąd pytający – to jest druga część pytania, trzeci akapit tego stanu faktycznego – mówi o tym, że oczekuje, chciałby, żeby Trybunał Konstytucyjny sprawdził art. 19 ust. 1 akapit drugi traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim przyznają Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencje do oceny prawidłowości procedury rozpatrywania, oceniania sędziego oraz ustalania, że skład orzekający z udziałem osoby powołanej na urząd sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

Czy mógłby pan zacytować ten akapit traktatu o Unii Europejskiej, do którego odnosi się to pytanie prawne?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Oczywiście, panie pośle. Cytuję art. 19 ust. 1: „Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. I drugi przepis – art. 267 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – cytuję: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni traktatów, b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy i jednostki

organizacyjne Unii. W przypadku, gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku, gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do trybunału. Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie”. To jest art. 267.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

Panie mecenasie, czy z tych przepisów, które pan zacytował, czy z któregośkolwiek z tych przepisów, można wyciągnąć wniosek, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ocenia procedurę rozpatrywania i oceniania powołania sędziego oraz ustalenia, czy skład osobowy z udziałem osoby powołanej na urząd przez prezydenta nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu? No bo te przepisy, które pan zacytował, dotyczą bardzo takich konkretnych rzeczy. Natomiast nic tutaj nie jest napisane o uprawnieniach trybunału do określania, czy sędzia został powołany prawidłowo, czy nie. Czy któraś z części tych przepisów, które są przedmiotem wątpliwości Sądu Najwyższego, odnosi się do tej sytuacji?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Panie pośle, gdyby sąd krajowy zadał pytanie prejudycjalne i gdyby takie pytanie prejudycjalne było dopuszczalne, dotyczące podstaw powołania sędziego w procedurze krajowej, to trybunał musiałby odpowiedzieć na pytanie, czy takie pytanie prejudycjalne jest dopuszczalne, a potem wydać orzeczenie. Ale materialnie te przepisy nie dotyczą sensu stricto li tylko powołania sędziów, oceny procedury krajowej. Te przepisy odnoszą się w ogóle do kompetencji trybunału, orzekania w pytaniach prejudycjalnych.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

Dobra. Pan proponuje, żeby Sejm zajął stanowisko o umorzenie tego postępowania – jeszcze raz, z jakiego względu?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

W odniesieniu do przepisów ustawy o SN nie została spełniona przesłanka funkcjonalna – to jest przepis ustrojowy. Przepisy ustrojowe mogą być kwestionowane tylko wyjątkowo w przypadku pytania prawnego. No i nie zależy rozstrzygnięcie sprawy kasacyjnej przed Sądem Najwyższym od konstytucyjności tego przepisu ustrojowego. Podobnie jest w przypadku traktatu o Unii Europejskiej i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Nie ma przesłanki funkcjonalnej spełnionej w sytuacji, w której Sąd Najwyższy kwestionuje ogólną kompetencję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do orzekania w przypadku pytań prejudycjalnych, a sprawą zawisłą przed Sądem Najwyższym. Sprawa ta nie dotyczy – to też jest bardzo istotne, posłużę się sentencją pytania prawnego – problemu oceny prawidłowości procedury rozpatrywania przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej wniosku o powołanie sędziego. Sprawa ta też nie dotyczy oceny składu orzekającego z udziałem powołanej w ten sposób osoby.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

No tak, tak.

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Sprawa dotyczy kary umownej.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

Jeszcze jedno pytanie. Czy Trybunał Konstytucyjny nie zajmował już stanowiska, w którym określił, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie ma kompetencji, nie ma podstaw prawnych, do zajmowania się prawidłowością powoływania sędziów w Polsce?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Trybunał Konstytucyjny zajął takie stanowisko w dwóch sprawach – w sprawie P 7/20 i K 3/21.

Posel Wojciech Szarama (PiS):

A czy pan powołuje się na ten argument, wnosząc o umorzenie postępowania?

Ekspert w BEOS Michał Ziółkowski:

Zagadnienie to jest na stronie 23 i 24 uzasadnienia pytania prawnego. Biuro proponuje odnieść się do tego argumentu, dlatego, że ten argument również pojawia się w pytaniu prawnym Sądu Najwyższego. W związku z tym należało się również i do niego odnieść.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobra. Dziękuję. Tutaj to pytanie Sądu Najwyższego, tak szczerze powiedziawszy, jest co najmniej dziwne. Jeśli sędziowie nie czują, jeśli oni nie wiedzą, czy mają orzekać, czy nie – to jest zwykła sprawa cywilna, która znalazła się w Sądzie Najwyższym. To nie jest sprawa o jakimś wydzwiku politycznym, czy coś takiego. Naprawdę jest to sytuacja przedziwna.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Rozumiem, że pan, panie pośle...

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale ja przyjmuję te wyjaśnienia...

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

...zgadza się...

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

...i uważam, że powinniśmy głosować za umorzeniem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Za umorzeniem. OK.

Dobrze. W takim razie przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał?

Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

17 posłów głosowało. Wszyscy za. Też pozytywna opinia.

I przechodzimy do sprawy SK 9/24. Pani mecenas Kamila Groszkowska. A sprawę będzie prowadziła pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Pani mecenas, proszę bardzo.

Ekspert w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu Kamila Groszkowska:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga o sygnaturze SK 9/24 dotyczy kwestii sankcji za niezgodne z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej przeznaczenie środków z funduszu rehabilitacji. I przedmiotem kontroli został uczyniony art. 33 ust. 4a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, który stanowi – w przypadku niezgodnego z ust. 4 przeznaczenia środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, pracodawca jest obowiązany do dokonania po pierwsze zwrotu 100% kwoty tych środków na fundusz rehabilitacji oraz po drugie wpłaty w wysokości 30% tych środków na fundusz w terminie do dwudziestego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło ujawnienie niezgodnego z ustawą przeznaczenia środków PFRON, a także niedotrzymania terminu, o którym mowa w ust. 3 pkt 3.

Stan faktyczny tej sprawy przedstawia się następująco. Otóż skarżąca jest osobą prawną prowadzącą działalność w zakresie rolnictwa. W wyniku kontroli w zakresie prawidłowości gromadzenia i wydatkowania przez skarżącą środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, prezes zarządu PFRON wydał decyzję, w której stwierdził niezgodne z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej wykorzystanie środków z ZFRON i ustalił wysokość sankcji z tego tytułu. W postępowaniu odwoławczym minister rodziny, pracy i polityki społecznej ustalił, że skarżąca dokonała licznych operacji finansowych polegających na wypłacie środków z wyodrębnionego rachunku bankowego ZFRON na inne rachunki należące do spółki z naruszeniem przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, między innymi w celu zasilenia rachunku bieżącego do obsługi codziennej działalności gospodarczej, spłaty kredytów i tym podobnych.

Skarżąca została zobowiązana do zwrotu tych środków, a także do uiszczenia sankcji finansowej w wysokości 30% wartości tych środków na podstawie pkt 2 zakwestionowanego przepisu. I sankcja została naliczona od łącznej wartości wszystkich zakwestionowanych przeksięgowowań, bez względu na to, czy dotyczyły one tych samych środków, które skarżąca przemieszczała wielokrotnie pomiędzy rachunkami. Skarżąca zaskarżyła te decyzje do Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie, który oddalił jej skargę, następnie wniosła także skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który oddalił ją wyrokiem z 8 grudnia 2021 roku.

Przechodząc teraz do zarzutów, skarżąca wniosła o uznanie, że art. 34 ust. 4a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji oraz z art. 64 ust. 2 i 3 konstytucji. I analiza skargi wskazuje, że skarżąca upatruje niezgodności tego zakwestionowanego przepisu tak naprawdę w trzech obszarach i z następujących powodów. Po pierwsze skarżąca uważa, że sankcja administracyjna określona w tym zakwestionowanym przepisie jest nakładana oddzielnie za każdą operację wykonaną na środkach finansowych zgromadzonych na rachunku ZFRON, podczas gdy operacje wykonane na tych samych środkach powinny w jej ocenie stanowić jeden czyn. Następnie sankcja administracyjna jest nakładana za operacje finansowe na środkach ZFRON, polegające na wewnętrznym przenoszeniu tych środków na rachunki własne skarżącej spółki i jest ona nakładana niezależnie od późniejszego zwrotu tych środków i wydatkowania ich już na cele ustawy. I po trzecie zakwestionowany przepis nie zawiera górnego limitu sankcji w opinii skarżącej.

W ocenie Biura ta skarga nie spełnia wymogów formalnych koniecznych do jej merytorycznego rozpoznania, co pociąga za sobą wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. I podstawowym argumentem na rzecz umorzenia jest brak obalenia przez skarżącą domniemania konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej. Zgodnie z zasadami obowiązującymi w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym skarżąca powinna była dokonać wykładni zakwestionowanego przepisu i udowodnić postawione przez siebie zarzuty w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. Tymczasem w tej sprawie skarżąca dokonała tak naprawdę subiektywnej interpretacji tego zakwestionowanego przepisu, która nie uwzględnia ani jego jednoznacznego brzmienia, ani orzecznictwa konstytucyjnego i sądowno-administracyjnego. Argumenty, które przedstawiła skarżąca, wydają się stanowić próbę zakwestionowania obowiązującego stanu prawnego i zawierać postulaty *de lege ferenda* w zakresie odmiennego ukształtowania zasad nakładania sankcji administracyjnej za niezgodne z ustawą przeznaczenie środków funduszu rehabilitacji. Zarzuty skarżącej opierają się o przekonanie, że ona wydatkowała środki ZFRON zgodnie z ustawą. I w jej ocenie wielokrotne dokonywania operacji finansowych polegające na przekazywaniu środków z wyodrębnionego rachunku bankowego na inne rachunki należące do spółki, a potem ponownej wpłaty ich na rachunek ZFRON nie narusza zakwestionowanego przepisu ustawy. Jednocześnie skarżąca uważa, że ewentualna sankcja za niezgodne z ustawą przeznaczenie środków nie powinna być naliczana dla każdej operacji finansowej, ale jednorazowo i te wszystkie operacje powinny być potraktowane jako jeden czyn. Należy zwrócić uwagę, że taka interpretacja nie ma oparcia w orzecznictwie, które jest ukształtowane i stałe, jeśli chodzi o ten zakwestionowany przepis. I wynika z niego, że po pierwsze każda operacja finansowa dokonana na środkach ZFRON stanowi odrębny czyn, który jest zagrożony odrębną sankcją. Pracodawca ma obowiązek wpłaty na fundusz rehabilitacji 30% tych środków, które zostały przeznaczone niezgodnie z ustawą, a obowiązek ten powstaje w momencie ujawnienia niezgodnego z ustawą przeznaczenia tych środków. I sankcja w związku z tym jest naliczana od każdego ujawnionego niezgodnego z ustawą przeznaczenia środków z rachunku ZFRON. Ponadto ustawodawca nie odwołuje się do ogółu środków zgromadzonych na rachunku bankowym, ale sankcjonuje każde nieprawidłowe wykorzystanie omawianych środków, które powinny zasilić fundusz rehabilitacji. Następnie dla nałożenia określonej w zakwestionowanym przepisie sankcji nie ma znaczenia okoliczność późniejszego zwrotu środków na konto ZFRON i wydatkowania ich zgodnie z celami w ustawie, i nie ma znaczenia też przyczyna dokonania niezgodnego z ustawą rozporządzenia środkami. I takie rozwiązanie prawne jest uzasadnione celem przepisów, które mają doprowadzić do zapewnienia jawności i przejrzystości wydatkowania środków publicznych, a także tworzyć skuteczną barierę przed wykorzystywaniem środków ZFRON na inne cele, niż pomoc pracownikom z niepełnosprawnością.

Warto wskazać, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już co do kwestii samej sankcji i jej wysokości w postaci 30% wartości tych środków wykorzystanych niezgodnie z ustawą – w wyroku w sprawie o sygnaturze K 13/05. I w tym wyroku Trybunał uznał, że wysokość sankcji nie jest wygórowana i sankcja ta ma znaczenie prewencyjne, ma charakter administracyjny i jej celem jest zapewnienie rzetelnego wydatkowania środków publicznych przez pracodawców.

Należy podkreślić, że ta interpretacja skarżącej, zgodnie z którą liczne operacje na środkach ZFRON stanowią jeden czyn, nie ma oparcia w treści przepisu ani w jego wykładni i nie ma też

żadnej podstawy normatywnej, aby do regulacji z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej stosować pojęcia czy instrumenty właściwe dla prawa karnego, takie jak czyn ciągły, kara łączna czy wyrok łączny – co sugeruje skarżąca.

Skarżąca zwróciła uwagę na problem zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów wydających środki ZFRON w sposób niezgodny z ustawą, a także podmiotów, które w ogóle nie utworzyły funduszu dla tych środków, nie prowadzą ewidencji czy rachunku bankowego. Skarżąca wyraziła takie oczekiwanie, że wysokość sankcji za niezgodne z ustawą przeznaczenie środków ZFRON powinna zostać ograniczona do 30% całej kwoty tych środków, tak jak jest to ustalone w przypadku sankcji za brak utworzenia funduszu. Biuro jakby dostrzega ten problem. Natomiast należy podkreślić, że problem zróżnicowania zasad ustalenia wysokości sankcji administracyjnej w zależności od rodzaju naruszenia przepisów ustawy nie może zostać rozstrzygnięty w postępowaniu zainicjowanym przedmiotową skargą konstytucyjną – ze względu na to, że skarżąca nie powiązała zarzutu naruszenia zasady równości z żadnym prawem podmiotowym, co jest konieczne w przypadku skargi konstytucyjnej, i nie wykazała również, co w jej ocenie stanowi wspólną cechę relewantną porównywanych podmiotów. I to są nieusuwalne braki formalne.

Skarżąca jako wzorzec kontroli wskazała także art. 64 ust. 2 i 3 konstytucji, natomiast nie przedstawiła żadnej argumentacji, która uzasadniałaby powiązanie wydatkowania środków publicznych z naruszeniem prawa własności. Z art. 64 konstytucji nie można wyprowadzić takiego prawa podmiotowego do dotacji ze środków publicznych. Skarżąca nie rozważyła także problematyki ewentualnego naruszenia zasady równości w kontekście innych przepisów konstytucji wyrażających prawa podmiotowe. A nie jest rolą Sejmu, aby zastępować skarżącą w realizacji ustawowego obowiązku w zakresie poszukiwania trafniejszych wzorców kontroli czy obalenia domniemania konstytucyjności. W związku z tym Biuro tu proponuje, aby Komisja przyjęła wniosek o umorzeniu tego postępowania w całości. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, pani mecenas.

Czy tutaj są jakieś wątpliwości i pytania do eksperta? Nie ma. Wobec tego głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał?

Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 14 posłów. 14 za. A zatem mamy tutaj pozytywną opinię. I przystępujemy do rozpatrzenia ostatniej sprawy – SK 73/24. I też pani mecenas Kamila Groszkowska. A pani Barbara Bartuś będzie tę sprawę prowadzić.

Ekspert w BEOS Kamila Groszkowska:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga o sygnaturze SK 73/24 dotyczy możliwości przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która w celu sprawowania opieki nad członkiem rodziny legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności zrezygnowała z zatrudnienia, podczas gdy osoby spokrewnione z tym członkiem rodziny w pierwszym stopniu nie mogą sprawować nad nim opieki, ale nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Przedmiotem kontroli w tej sprawie jest art. 17 ust. 1–2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, obowiązującym do 31 grudnia 2023 roku.

Zakwestionowany przepis ma następujące brzmienie: „Osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne w przypadku, gdy spełnione są następujące warunki, nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”. I w przedmiotowej sprawie skarżąca wystąpiła z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad swoją babcią. Właściwe organy, a potem w toku postępowania odwoławczego sądy administracyjne, nie przyznały jej prawa do tego świadczenia ze względu na to, że osoba spokrewniona z wymagającą opieki w stopniu pierwszym, czyli jej córka, a matka skarżącej, nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Jako wzorce kontroli w tym postępowaniu skarżąca wskazała zasady demokratycznego państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, czyli art. 2 konstytucji w związku z zasadą równości – art. 32 ust 1 – w związku z zasadą ochrony i opieki nad rodziną – art. 18 – w związku

z zasadą szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej – art. 71 ust 1 zdanie drugie konstytucji.

W pierwszej kolejności należy tylko odnotować, że w toku postępowania zmienił się stan prawny i zakwestionowana przez skarżącą norma została uchylona na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 roku o świadczeniu wspierającym, która to ustawa wprowadziła do systemu świadczeń społecznych nowe świadczenie dla dorosłych osób z niepełnosprawnością, świadczenie wspierające. Natomiast ze względu na potrzeby ochrony konstytucyjnych praw i wolności skarżącej uzasadnione było przeprowadzenie dalszej analizy formalnej przedmiotowej skargi.

Jeśli chodzi o wniosek prezentowany w tym stanowisku, Biuro proponuje sformułowanie wniosku o umorzenie postępowania – dwa wnioski w tym zakresie. Po pierwsze ze względu na zbędność wydania wyroku w zakresie zgodności oceny zakwestionowanego przepisu z art. 71 ust. 1 w związku z art 32 ust. 1 konstytucji i ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie oceny zgodności z art. 2 i 18 konstytucji. Warto zwrócić uwagę, że ta problematyka podniesiona w analizowanej skardze była już wielokrotnie przedmiotem postępowań zainicjowanych skargą konstytucyjną, w których Komisja Ustawodawcza rekomendowała zajęcie przez Sejm stanowiska w zakresie zgodności przepisów regulujących kwestie uznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z zasadą szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji oraz zasadą równości.

Jednocześnie należy odnotować, że 8 lipca 2025 roku został wydany wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygnaturze SK 33/23, w którym to Trybunał stwierdził zakresową niekonstytucyjność art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2, który to też jest przedmiotem kontroli niniejszego postępowania, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 roku w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, o której mowa w tym przepisie, sprawującej wyłączną opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i w związku z tym rezygnującym z zatrudnienia. Trybunał orzekł, że ten przepis jest niezgodny z art 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji. Problem konstytucyjny w tej sprawie był analogiczny jak w omawianej skardze. Trybunał uznał, że świadczenie pielęgnacyjne stanowi formę realizacji obowiązku władz publicznych do zapewnienia rodzinom w trudnej sytuacji szczególnej pomocy. Osoby sprawujące w praktyce opiekę nad członkiem rodziny z niepełnosprawnością, które rezygnują w tym celu z zatrudnienia, przejmują na siebie zadania należące do państwa. I dlatego też w ocenie Trybunału pozbawienie ich prawa do świadczenia pielęgnacyjnego stanowi zaprzeczenie treści normy konstytucyjnej. Ponadto Trybunał uznał, że przesłanka formalna legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osobę spokrewnioną w stopniu pierwszym z osobą wymagającą opieki nie jest relewantna z punktu widzenia celu świadczenia pielęgnacyjnego, jakim jest wsparcie opiekunów faktycznych osób wymagających stałej pomocy, którzy znajdują się w trudnej sytuacji materialnej. I w ocenie Trybunału ta przesłanka formalna ograniczająca dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest proporcjonalna i nie została adekwatnie uzasadniona przez ustawodawcę. Trybunał uznał, że mimo iż wyrok ma charakter zakresowy, to deroguje w całości normę wyrażoną w jego sentencji.

Biuro odnotowuje, że ten wyrok w sprawie SK 33/23 nie został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym i nie znajduje się też w przygotowanym przez Rządowe Centrum Legislacji wykazie aktów oczekujących na ogłoszenie, w konsekwencji czego nie wywołał on określonego w jego sentencji skutku derogacyjnego. Tym niemniej w niniejszym postępowaniu zaktualizowała się negatywna przesłanka procesowa *ne bis in idem*, ze względu na nabycie przez ten wyrok atrybutu ostateczności, a tym samym również niezaskarżalności i niewzruszalności, co pociąga za sobą konieczność sformułowania wniosku o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku.

Problem konstytucyjny w tych obydwu sprawach jest analogiczny. Zarówno przedmiot kontroli, jak i podniesione zarzuty również są tożsame. W obydwu postępowaniach skarżący znajdują się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej. Są to osoby, które zrezygnowały z zatrudnienia w celu sprawowania faktycznej i stałej opieki nad swoją babcią, podczas gdy osoby spokrewnione w stopniu pierwszym nie mogą takiej opieki sprawować, ale nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Zarzuty podniesione w tych postępowaniach również są podobne, takie same tak naprawdę. I zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie orzeka się w sprawie, w której występuje identyczność zaskarżonych przepisów, wzorców i postawionych zarzutów.

Warto jeszcze tylko zwrócić uwagę, że skarżąca wskazała dodatkowe wzorce kontroli – art. 2 i 18. które nie zostały objęte sentencją w roku w sprawie SK 33/23, natomiast żaden z tych przepisów nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą, a skarżąca nie wyprowadziła z nich żadnych dodatkowych praw podmiotowych, w związku z czym w tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, pani mecenas. Czy są pytania ze strony państwa posłów? Nie ma.

Wobec tego głosujemy. Kto jest za pozytywną opinią w przedmiocie tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Jeszcze chwilę poczekamy. Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie, proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 17 posłów. 17 za pozytywną opinią, tak że mamy pozytywną opinię.

Na tym wyczerpaliśmy porządek posiedzenia. Bardzo serdecznie dziękuję naszym ekspertom, dziękuję państwu posłom i zamykam posiedzenie Komisji.