



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IX kadencja

Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.14.2021

Druk nr 1868

Warszawa, 16 grudnia 2021 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjęte przez Senat na 34. posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2021 r. uchwały:

- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022,
- w sprawie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przedłużeniem realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020,
- w sprawie ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw,

- w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczenia Cyberprzestępczości,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody,
- w sprawie ustawy o dodatku osłonowym,
- w sprawie ustawy o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw,
- **w sprawie ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw,**
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

Przyjęcie poprawek Senatu może spowodować konieczność zmiany oznaczeń jednostek systematyzacyjnych, redakcyjnych lub ich fragmentów, w celu zachowania ciągłości numeracji albo ciągłości alfabetycznej, oraz w konsekwencji konieczność odpowiedniej korekty odesłań.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 16 grudnia 2021 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu
zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 9 grudnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1 w pkt 1:
 - a) w art. 17a w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia, w art. 17e w ust. 11 w pkt 1 i w ust. 17 oraz w art. 17f w ust. 1 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 4 pkt 2, art. 17 ust. 10 albo art. 46 ust. 4 pkt 7,”,
 - b) w art. 17c w ust. 1 i 6 skreśla się wyrazy „o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 4 pkt 2, art. 17 ust. 10 albo art. 46 ust. 4 pkt 7,”,
 - c) w art. 17e w ust. 3 i w ust. 10 w pkt 7, w art. 17g w ust. 4 oraz w art. 17h skreśla się wyrazy „, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 4 pkt 2, art. 17 ust. 10 albo art. 46 ust. 4 pkt 7”,
 - d) w art. 17e skreśla się ust. 14;

- 2) w art. 1 w pkt 1:
 - a) w art. 17a w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „wymienione w Charakterystyce Produktu Leczniczego, o której mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne”,
 - b) w art. 17d w ust. 2 skreśla się wyrazy „wymienionego w Charakterystyce Produktu Leczniczego, o której mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne”,
 - c) w art. 17e skreśla się ust. 4;

- 3) w art. 1 w pkt 1:
 - a) w art. 17a w ust. 1 w części wspólnej po wyrazach „Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych” dodaje się wyrazy „, zwanego dalej „Funduszem””,
 - b) w art. 17b w ust. 1 wyrazy „Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych, zwany dalej „Funduszem”, jest” zastępuje się wyrazami „Fundusz jest”;

- 4) w art. 1 w pkt 1:
 - a) w art. 17b:
 - w ust. 3 skreśla się pkt 4,
 - w ust. 4:
 - skreśla się pkt 2,
 - w pkt 4 wyrazy „pkt 1–3” zastępuje się wyrazami „pkt 1 i 3”,
 - b) w art. 17e:
 - skreśla się ust. 5–9,
 - w ust. 10 w pkt 6 skreśla się wyrazy „i zwrot opłaty, o której mowa w ust. 5”,
 - w ust. 11 skreśla się pkt 4,
 - w ust. 13 skreśla się wyrazy „lub nienależycie opłaconego”,
 - c) w art. 17g w ust. 5 skreśla się wyrazy „oraz zwrot opłaty, o której mowa w art. 17e ust. 5,”;

- 5) w art. 1 w pkt 1, w art. 17b skreśla się ust. 6;

- 6) w art. 1 w pkt 1, w art. 17d w ust. 15 wyrazy „zasady ustalania” zastępuje się wyrazami „sposób ustalania”;

- 7) w art. 1 w pkt 1, w art. 17e dodaje się ust. 14a w brzmieniu:

„14a. Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o przyznanie świadczenia kompensacyjnego, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości tego wniosku oraz możliwość złożenia go w postaci papierowej albo elektronicznej.”;

- 8) w art. 9 w ust. 1 wyrazy „pozostałe szczepienia ochronne, o których mowa w art. 17a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1,” zastępuje się wyrazami „pozostałe szczepienia ochronne”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Senat – po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm w dniu 9 grudnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw, określanej dalej jako „ustawa” – wprowadził do jej tekstu 8 poprawek. Ich uchwalenie jest wyrazem podzielenia przez Izbę zastrzeżeń do ustawy w sferze konstytucyjnej, merytorycznej oraz legislacyjnej.

I. W wyniku dokonanej oceny konstytucyjności ustawy, Senat uznał, że wymaga ona modyfikacji w aspekcie dwóch zastrzeżeń.

1. Po pierwsze, w ocenie Izby istnieją podstawy do uznania, że dodawany przez art. 1 pkt 1 ustawy art. 17a ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2021 r. poz. 2069 i 2120), określanej dalej jako „ustawa zmieniana”, jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

Stosownie do dodawanego art. 17a ust. 1 ustawy zmienianej w przypadku gdy w wyniku szczepienia ochronnego, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 4 pkt 2, art. 17 ust. 10 albo art. 46 ust. 4 pkt 7, u osoby, u której zostało przeprowadzone to szczepienie, wystąpiły w ciągu 5 lat od dnia podania szczepionki albo szczepionek działania niepożądane wymienione w Charakterystyce Produktu Leczniczego, w wyniku których osoba ta wymagała hospitalizacji przez okres nie krótszy niż 14 dni albo u osoby tej wystąpił wstrząs anafilaktyczny powodujący konieczność obserwacji w szpitalnym oddziale ratunkowym lub izbie przyjęć albo hospitalizacji przez okres krótszy niż 14 dni – osobie tej przysługuje świadczenie kompensacyjne wypłacane z Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych. Powołany przepis wyłącza zatem możliwość otrzymania świadczenia kompensacyjnego przez dwie grupy osób zaszczepionych:

1) jeżeli w wyniku zalecanego szczepienia ochronnego u osoby, u której zostało przeprowadzone to szczepienie, wystąpiły w ciągu 5 lat od dnia podania szczepionki albo szczepionek działania niepożądane (w tym wymienione w Charakterystyce Produktu Leczniczego), w wyniku których osoba ta wymagała hospitalizacji przez okres nie krótszy niż 14 dni albo u której wystąpił wstrząs anafilaktyczny powodujący konieczność obserwacji w szpitalnym oddziale ratunkowym lub izbie przyjęć albo hospitalizacji przez

okres krótszy niż 14 dni – osobie tej nie będzie przysługiwało świadczenie kompensacyjne; jedynie tytułem przykładu można wskazać, że z dobrodziejstwa ustawy nie będą mogły skorzystać osoby, którym podano – w ramach zalecanego szczepienia ochronnego – szczepionki przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu A i typu B, śwince, różyczce, ospie wietrznej, błonicy, tężcowi, krztuścowi, kleszczowemu zapaleniu mózgu, chorobie Heinego-Medina czy gruźlicy;

- 2) jeżeli w wyniku obowiązkowego szczepienia ochronnego lub szczepienia ochronnego, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 4 pkt 2 ustawy zmienianej (w tym przeciw chorobie COVID-19 wywoływanej przez wirusa SARS-CoV-2), u osoby, u której zostało przeprowadzone to szczepienie, wystąpiły w ciągu 5 lat od dnia podania szczepionki albo szczepionek działania niepożądane, które nie zostały wymienione w Charakterystyce Produktu Leczniczego, w wyniku których osoba ta wymagała hospitalizacji przez okres nie krótszy niż 14 dni albo u osoby tej wystąpił wstrząs anafilaktyczny powodujący konieczność obserwacji w szpitalnym oddziale ratunkowym lub izbie przyjęć albo hospitalizacji przez okres krótszy niż 14 dni – osobie tej nie będzie przysługiwało świadczenie kompensacyjne; zgodnie z dodawanym art. 17e ust. 4 ustawy zmienianej w przypadku aktualizacji Charakterystyki Produktu Leczniczego podanej szczepionki albo podanych szczepionek, polegającej na dodaniu niewymienionego w niej wcześniej działania niepożądanego, wniosek o przyznanie świadczenia kompensacyjnego dotyczącego takiego działania niepożądanego może być złożony w terminie roku od dnia dokonania tej aktualizacji, jednak nie później niż po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia szczepienia ochronnego.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, jak również nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że zasada równości oznacza, że jednakowe prawa i obowiązki dotyczyć będą wszystkich osób należących do tych samych kategorii, przy czym ich wyróżnienie nie będzie arbitralne, lecz oparte na usprawiedliwionych kryteriach możliwych

do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym¹. Istotę tej zasady ujmuje podobnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego², zgodnie z którym wynika z niej:

- 1) nakaz jednakowego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych;
- 2) dopuszczalność uzasadnionych różnicowań;
- 3) konieczność wiązania równości z zasadą sprawiedliwości.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów w obrębie określonej klasy (kategorii), co oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących³. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie zwracał uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP⁴. Konieczna jest bowiem ocena kryterium, na podstawie którego dokonano różnicowania, gdyż wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁵ argumenty te:

- 1) muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; innymi słowy, wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;
- 2) muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

¹ P. Winczorek: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, str. 86.

² J. Oniszczyk: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, str. 269 i 270.

³ Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r. (K 22/97).

⁴ Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r. (U 17/97).

⁵ Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2000 r. (K 17/99).

3) muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Dokonując oceny dodawanego art. 17a ust. 1 ustawy zmienianej pod względem zgodności z wyrażonymi wyżej kryteriami, należy uznać, że nie zostały one spełnione. Odnosząc się do dokonanego w tym przepisie zróżnicowania osób zaszczepionych (ze względu na rodzaj przeprowadzonego u nich szczepienia ochronnego, jak również ze względu na to, czy będące skutkiem przeprowadzonego szczepienia ochronnego dane działanie niepożądane zostało zamieszczone w Charakterystyce Produktu Leczniczego), nie podlega wątpliwości, że osoby te są podmiotami podobnymi w rozumieniu powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Okoliczność ta determinuje bezwzględną konieczność oparcia omówionego zróżnicowania na przesłankach uzasadnionych merytorycznie (mających tym samym charakter relewantny) oraz konstytucyjnie (mających proporcjonalny charakter i pozostających w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych). Dokonane przez ustawodawcę sejmowego zróżnicowanie osób zaszczepionych ze względu na powyższe kryteria nie może być wystarczającą podstawą odmiennego traktowania w zakresie prawa do świadczenia kompensacyjnego. Stanowisko to nabiera szczególnego znaczenia, jeżeli zważyć, iż uprawnienie to wiąże się z jednej strony z prawem do ochrony zdrowia gwarantowanym przez art. 68 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś – ze statuowanym przez art. 68 ust. 4 Konstytucji obowiązkiem zwalczania chorób epidemicznych przez władze publiczne. „Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje nadto w zgodzie z innymi zasadami konstytucji lub służy urzeczywistnieniu tychże zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje odpowiedniego podtrzymania w takich zasadach”⁶. W tym kontekście należy podkreślić, że uzasadnienie projektu ustawy nie daje podstaw do uznania, iż powołane zróżnicowania mają solidne konstytucyjne podstawy.

W świetle podniesionej argumentacji, Senat uznał za zasadne uchwalenie poprawek **nr 1, 2 i 8**.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2002 r. (K 47/01).

2. Po drugie, dodawane przez art. 1 pkt 1 ustawy przepisy art. 17e ust. 10 i 11 ustawy zmienianej określają odpowiednio ramową treść wniosku o przyznanie świadczenia kompensacyjnego (w tym „dane o stanie zdrowia oraz inne informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku”) oraz dokumenty dołączane do tego wniosku. Z kolei ust. 13 tego artykułu stanowi m.in., że w przypadku wniosku niekompletnego Rzecznik Praw Pacjenta wzywa wnioskodawcę do jego uzupełnienia w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania ze wskazaniem stwierdzonych w nim braków pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Za niedopuszczalne w świetle art. 87 Konstytucji należy zatem uznać unormowanie dodawanego art. 17e ust. 15 pkt 1 ustawy zmienianej, zgodnie z którym Rzecznik Praw Pacjenta udostępnia na stronie internetowej urzędu go obsługującego wzór wniosku o przyznanie świadczenia kompensacyjnego umożliwiający podanie danych i informacji, o których mowa w ust. 10 i 11, w postaci papierowej albo elektronicznej – z pominięciem jego uprzedniego ustalenia w drodze rozporządzenia. Jeżeli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną określonych podmiotów (osób fizycznych, organów władzy publicznej, organizacji publicznych i prywatnych), „musi legitymować się kompetencją udzieloną przez Konstytucję i uczynić to w formie aktu normatywnego wskazanego w Konstytucji (np. w ustawie, rozporządzeniu z mocą ustawy, rozporządzeniu, akcie prawa miejscowego), a ponadto – należycie go ogłosić (por. art. 88 Konstytucji)”⁷.

Mając na uwadze powyższą argumentację, Senat opowiedział się za wprowadzeniem do ustawy poprawki **nr 7**.

II. W wyniku dokonanej oceny merytorycznej ustawy, Izba uchwaliła poprawkę **nr 4**. Zmierza ona do zniesienia opłaty za złożenie wniosku o przyznanie świadczenia kompensacyjnego. W ocenie Senatu opłata w wysokości 200 zł (notabene podlegająca waloryzacji o prognozowany w ustawie budżetowej na dany rok średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem) może stanowić finansową barierę dla składania wniosków o przyznanie świadczenia kompensacyjnego przez niektóre osoby.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (P 1/11).

III. W wyniku dokonanej analizy legislacyjnej ustawy, Senat uznał za zasadne uchwalenie:

- 1) poprawki **nr 3**, która zmierza do zmiany umiejscowienia skrótu określenia „Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych” – zgodnie bowiem z § 154 ust. 2 „Zasad techniki prawodawczej” skrót określenia złożonego wprowadza się w tym przepisie, w którym po raz pierwszy zostało użyte skracane określenie złożone (o ile nie wprowadza się go w przepisach ogólnych danego aktu normatywnego albo jego jednostki systematyzacyjnej);
- 2) poprawki **nr 5**, która zmierza do skreślenia przepisu niemającego waloru normatywnego – skoro Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych jest państwowym funduszem celowym, to niezgodne z § 11 „Zasad techniki prawodawczej” jest „przypominanie” adresatowi ustawy w dodawanym art. 17b ust. 6 ustawy zmienianej, że „w sprawach z zakresu gospodarki finansowej Funduszu nieuregulowanych w ust. 1–4 oraz art. 17c stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.)”;
- 3) poprawki **nr 6**, która zmierza do zastąpienia w dodawanym art. 17d ust. 15 ustawy zmienianej nieadekwatnego normatywnie sformułowania „zasady” sformułowaniem „sposób” – „zasady” w ścisłym znaczeniu prawnym mogą być przedmiotem regulacji ustawy albo aktu normatywnego wyższego rzędu, nie zaś zarządzenia.