

INFORMACJA

o posiedzeniu **Komisji Ustawodawczej**

nr posiedzenia: **7**

data posiedzenia: **9 grudnia 2015 r.**

Porządek posiedzenia:

1. Informacja dotycząca trybu pracy nad wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego.
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r. (sygn. akt P 37/09) dotyczącego ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11) dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych.
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13) dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Posiedzeniu przewodniczył:

zastępca przewodniczącego komisji Zbigniew Cichoń.

W posiedzeniu uczestniczyli:

senatorowie członkowie komisji:

Marek Borowski, Zbigniew Cichoń, Grzegorz Czelej, Jerzy Czerwiński, Jan Filip Libicki, Wojciech Piecha, Aleksander Pociąg, Lidia Staroń, Grażyna Sztark,

goście:

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej:

dyrektor Departamentu Świadczeń Rodzinnych Olgierd Podgórski,
naczelnik wydziału w Departamencie Świadczeń Rodzinnych Tomasz Wardach,

Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu:
zastępca dyrektora Biura Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów Renata Soszyńska,
doradca prezesa Maciej Łuczak,

Zakład Ubezpieczeń Społecznych:

główny specjalista w Departamencie Legislacyjno-Prawnym Sebastian Kamiński,

Kancelaria Senatu:

pracownicy Biura Legislacyjnego: Marek Jarentowski, Katarzyna Konieczko.

Ad 1.

Senator Zbigniew Cichoń przypomniał, że Senat przyjął wynikającą z konstytucji rolę organu, który zajmuje się wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Informację dotyczącą trybu pracy nad wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego przedstawił ekspert do spraw legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski. Podkreślił, że wykonywanie wyroków Trybunału przez Senat jest formą wykonywania inicjatywy ustawodawczej, a uprawnienie to wynika z samej konstytucji. W wypowiedzi wskazał najistotniejsze przepisy, które dotyczą wyroków Trybunału Konstytucyjnego i ich wykonywania przez Senat. Dodał, że Senat wykonuje tylko te wyroki Trybunału, w których kwestionuje się zgodność ustawy z aktami normatywnymi wyższego rzędu, co w konsekwencji oznacza, że Senat nie zmienia innych przepisów, np. rozporządzeń, ponieważ nie ma w tym zakresie inicjatywy prawodawczej. Następnie pokrótce omówił rodzaje wyroków, jakie wydaje Trybunał, zaznaczając, że wszystkie mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Podkreślił, że rodzaje orzeczeń ukształtowała praktyka orzecznicza sądu konstytucyjnego, a są to wyroki o tzw. prostych skutkach prawnych, wyroki zakresowe i wyroki interpretacyjne. Dodał, że niezależnie od tych sposobów orzekania Trybunał w swoich orzeczeniach niekiedy sygnalizuje uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, jednak postanowienia nie powodują zmian w prawie.

Senator Jerzy Czerwiński pytał m.in. o wskazanie podstawy konstytucyjnej do wydawania wyroków zakresowych i interpretacyjnych. Senatora interesowało także, czy te rodzaje orzeczeń wchodzą w zakres działalności ustawodawczej, co w jego ocenie powodowałoby wkraczanie władzy sądowniczej na grunt władzy ustawodawczej w tym zakresie.

Odpowiadając, przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski wyjaśnił, że orzeczenia zakresowe i interpretacyjne ukształtowane zostały w praktyce wydawania wyroków, stąd żaden przepis konstytucji czy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym o nich nie wspomina. Dodał, że uprawnienie do ich wydawania zostało wyinterpretowane z faktu, że skoro sąd może orzekać o niezgodności z konstytucją całej jednostki redakcyjnej, to tym bardziej może orzekać o niezgodności części artykułu. Rodzaj wyroków wynika ze znanego w nauce prawa rozróżnienia przepisu prawnego i normy prawnej.

Senator Grażyna Sztark, powołując się na art. 190 ust. 2 konstytucji, pytała o konsekwencje niedotrzymania wymogu niezwłoczności ogłaszania orzeczeń Trybunału w organie urzędowym oraz braku takiej publikacji w ogóle.

Przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski wyjaśnił, że procedura postępowania z wyrokami jest określona w Regulaminie Senatu, natomiast w praktyce nigdy nie powstał problem publikacji wyroku.

Konkluzja:

Komisja zapoznała się z informacją dotyczącą trybu pracy nad wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Ad 2.

Sentencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r. (sygn. akt P 37/09) dotyczącego ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu przedstawił pracownik Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski. Wyjaśnił, że zakwestionowane przepisy regulują kwestię procedury udostępniania (wglądu) dokumentów zgromadzonych przez IPN oraz tryb odwoływania się do sądu od decyzji Instytutu odmawiających dostępu do tych dokumentów. Trybunał zakwestionował właściwy fragment art. 30 ustawy o IPN, który stanowił podstawę odmowy udostępnienia tych dokumentów, z których treści wynikało, że wnioskodawca był traktowany przez organy bezpieczeństwa jako informator lub zobowiązał się do dostarczania informacji, lub dostarczał

informacje. Materialna przesłanka odmów, która została przez Trybunał zakwestionowana, pozostała nadal niezmieniona w przepisie proceduralnym, czyli w art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy. Stąd określona kategoria osób nie miała wglądu do informacji, jakie gromadzą na ich temat instytucje publiczne, ani możliwości weryfikacji, czy te informacje są prawdziwe, czy nie naruszają dobrego imienia danej osoby lub jej prywatności. W ocenie Trybunału ograniczenie dostępu do tych dokumentów powodowało nieuprawnione wkroczenie w autonomię informacyjną jednostki, jak też ograniczenie środków, na podstawie których mogłaby realizować konstytucyjne prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Kolejnymi z niekonstytucyjnych przepisów były art. 31 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 32 ust. 2, przewidujące, że w decyzji o odmowie udostępnienia dokumentów można odstąpić od uzasadnienia faktycznego lub ograniczyć je w zakresie, w jakim udostępnienie informacji wnioskodawcy uniemożliwia realizację ustawy lustracyjnej. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że uzasadnienie decyzji zarówno faktyczne, jak i prawne stanowi niezbędny element prawa jednostki do prawidłowego zaskarżenia decyzji administracyjnej, stąd naruszenie tego prawa stanowi naruszenie art. 78 konstytucji, z którego wynika prawo zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji. A w rezultacie osoba pozbawiona zostaje rzeczywistej możliwości obrony swoich praw.

Zdaniem przedstawiciela Biura Legislacyjnego Marka Jarentowskiego konieczne jest wykonanie wyroku. W jego ocenie mogłoby ono polegać na uchyleniu w art. 32 ust. 3, 4 i 5. Dodał, że Komisja Ustawodawcza Senatu VII kadencji złożyła wniosek o wszczęcie inicjatywy ustawodawczej, jednakże Senat nie zdążył go wnieść do Sejmu przed zakończeniem skróconej kadencji. Senat VIII kadencji złożył do Sejmu projekt ustawy wykonującej wyrok, zawarty w druku sejmowym nr 321, jednakże Sejm go nie uchwalił.

Przewodniczący obradom senator Zbigniew Cichoń pytał obecnych przedstawicieli IPN o stanowisko wobec przedłożonej propozycji.

Doradca prezesa IPN Maciej Łuczak uznał, że propozycja przedstawiona przez Biuro Legislacyjne ma jedynie charakter techniczny i w istocie sankcjonuje praktykę stosowaną przez Instytut od 2010 r. Uznał jednak, że z uwagi na przejrzystość zasad postępowania wskazane byłoby uchylene w ustawie przepisów wprowadzających ten tryb postępowania.

Zastępca przewodniczącego komisji Zbigniew Cichoń zgłosił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie realizacji rozpatrywanego wyroku.

W wyniku głosowania komisja przyjęła ten wniosek.

Konkluzja:

Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie realizacji rozpatrywanego wyroku i przedkłada marszałkowi Senatu ten wniosek wraz z projektem ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (druk senacki nr 45).

Ad 3.

Sentencję zakresowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11) dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych omówiła ekspert do spraw legislacji w Biurze Legislacyjnym Katarzyna Konieczko. Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy. Przepis ten w zaskarżonym brzmieniu obowiązywał do dnia 13 października 2011 r. i dotyczył jednego ze świadczeń opiekuńczych przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych – świadczenia pielęgnacyjnego. Zgodnie z ustawą świadczenie takie przyznawane jest osobie, która podejmując się opieki nad osobą niepełnosprawną i w związku ze sprawowaniem tej opieki, nie podejmuje pracy albo z tej pracy rezygnuje. Trybunał badał przepis statuujący negatywną przesłankę do przyznania drugiego świadczenia, gdy w danej rodzinie inna osoba już pobiera świadczenie pielęgnacyjne. Jednak przepis ten nie przesądzał o tym, ile osób niepełnosprawnych jest w danej rodzinie,

tylko formalnie wskazywał, że jeżeli już zostało przyznane świadczenie pielęgnacyjne, to drugie świadczenie pielęgnacyjne już nie przysługuje, niezależnie od liczby niepełnosprawnych. Sąd, rozpoznając skargę konstytucyjną, analizował m.in. art. 71 ust. 1 zdanie drugie konstytucji, stanowiące, że rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Po nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie nowej instytucji, czyli specjalnego zasiłku opiekuńczego, oraz wprowadzeniu inną ustawą zasiłków dla opiekunów, przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 obowiązuje w zmienionym brzmieniu, jednak nadal wyraża tę samą zasadę – jedno świadczenie przysługuje na jedną rodzinę. W ocenie Biura Legislacyjnego wskazane byłoby wniesienie inicjatywy ustawodawczej, a nawiązując do prac komisji ubiegłej kadencji, Katarzyna Konieczko przypomniała, że komisja podzieliła opinię, iż wyrok wymaga wykonania, niemniej wstrzymała prace legislacyjne w związku z zapewnieniem, że rząd przygotował stosowną inicjatywę. Przedstawiła propozycję zmian w ustawie.

Przedstawiciel Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Olgierd Podgórski potwierdził, że w ministerstwie został opracowany projekt ustawy, który realizował rozpatrywany wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Prace nad nim były na tyle zaawansowane, że został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów, jednak z uwagi na upływ kadencji zakończono prace. W imieniu ministra pracy i polityki społecznej zadeklarował wolę wprowadzenia zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych, które ten wyrok Trybunału będą uwzględniać. Poinformował, że w ministerstwie trwa analiza możliwych sposobów uwzględnienia tego wyroku oraz wyroku omawianego w punkcie czwartym porządku obrad. Po analizie zostanie przygotowany stosowny projekt.

Zastępca przewodniczącego komisji Zbigniew Cichoń zgłosił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie realizacji rozpatrywanego wyroku.

W wyniku głosowania komisja jednogłośnie przyjęła ten wniosek.

Konkluzja:

Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie realizacji rozpatrywanego wyroku i przedkłada marszałkowi Senatu ten wniosek wraz z projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (druk senacki nr 46).

Ad 4.

Sentencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13) dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego omówiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko.

Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisu art. 17 ust. 1b ustawy w takim zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym po ukończeniu przez niego wieku wskazanego w tym przepisie, z uwagi na moment powstania niepełnosprawności. W ocenie Trybunału taka regulacja narusza zasadę równości wywodzoną z art. 32 ust. 1 konstytucji. Niekonstytucyjny przepis przesądza, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia bądź w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia. Z kolei w przypadku osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po tym okresie, możliwe jest uzyskanie innych świadczeń opiekuńczych, np. specjalnego zasiłku opiekuńczego. Przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko wyjaśniła różnice w zasadach przyznawania oraz wysokości tych świadczeń. W przypadku świadczenia pielęgnacyjnego ustawodawca nie uzależnił jego przyznania od progu dochodowego osiąganego przez rodziny, natomiast w odniesieniu do specjalnego zasiłku opiekuńczego wskazał próg dochodowy oraz ustalił znacznie niższą

wysokość świadczenia. Trybunał orzekał w tym przypadku, biorąc pod uwagę zasadę równości, z której wynika m.in., że jednakowo powinni być traktowani adresaci norm prawnych, którym można przypisać tę samą cechę istotną. Ponadto w ocenie sądu na podstawie art. 32 ust. 1 konstytucji może dojść do różnicowania sytuacji osób, które charakteryzują się tą samą cechą istotną, o ile to kryterium różnicowania będzie usprawiedliwione, adekwatne i racjonalne. Trybunał uznał, że skutek zastosowania przepisu art. 17 ust. 1b uzasadnia stwierdzenie jego niekonstytucyjności, ponieważ świadczenie pielęgnacyjne przyznawane jest na podstawie tej samej przesłanki i przysługuje niezależnie od tego, w jakim wieku jest osoba niepełnosprawna. Świadczenie pielęgnacyjne będzie przysługiwało również wtedy, kiedy niepełnosprawna osoba przekroczy wiek 18 lat bądź 25 lat, o którym jest mowa w art. 17 ust. 1b. Orzekając, Trybunał sformułował pewne postulaty pod adresem ustawodawcy, wskazując m.in. na prawa nabyte, czyli na konieczność udzielenia ochrony grupie beneficjentów świadczeń pielęgnacyjnych, która korzysta z nich w tej chwili w zaufaniu do państwa, zakładając, że te regulacje się nie zmieniają. Stąd niekonstytucyjne byłoby pozbawienie obecnych beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego tego świadczenia w takiej kwocie, w jakiej ono jest przyznawane obecnie.

Senator Jerzy Czerwiński pytał przedstawiciela ministerstwa o termin przygotowania inicjatywy ustawodawczej, która wykonywałaby rozpatrywane wyroki.

Przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko prosiła senatorów o jasne wytyczne potrzebne do przygotowania stosownego projektu ustawy, m.in. co do tego, czy należy podnosić próg drugiego świadczenia tak, aby osoby uprawnione zrównać.

Przedstawiciel resortu pracy Olgierd Podgórski przypomniał, iż projekt procedowany w poprzedniej kadencji przewidywał, że będzie inne kryterium, według którego będzie wprowadzone poszczególne świadczenie opiekuńcze. Według przygotowanego projektu w przypadku opieki nad dzieckiem do 18. roku życia lub 24. roku życia, jeśli się uczy, świadczenie miało wynosić 1 300 zł, a w przypadku opieki nad osobą, która ukończyła wskazany wiek, projekt przewidywał świadczenie w wysokości 800 zł. Projekt przewidywał też wprowadzenie jednolitego kryterium dochodowego w przypadku obu tych form pomocy.

W trakcie dyskusji senator Marek Borowski wskazywał, że wprowadzenie progów dochodowych jest zdecydowanie bardziej skomplikowane, łatwiej stosować je generalnie. Stąd w ocenie senatora należy przyjąć wariant, że i w przypadku niepełnoletniego, i w przypadku pełnoletniego stosuje się progi dochodowe, albo wariant, że progów się nie stosuje. Pytał też przedstawiciela resortu pracy Olgierda Podgórskiego, w jakim terminie resort przygotowuje i wprowadzi takie rozwiązanie wykonujące rozpatrywany wyrok.

Senator Zbigniew Cichoń zaproponował, aby zobowiązać resort do przedstawienia w nieodległym terminie dodatkowej informacji ze strony resortu co do harmonogramu przygotowania propozycji zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

Zastępca przewodniczącego komisji Zbigniew Cichoń zgłosił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie realizacji rozpatrywanego wyroku.

W wyniku głosowania komisja jednogłośnie przyjęła ten wniosek.

Konkluzja:

Komisja odroczyła decyzję w sprawie realizacji rozpatrywanego wyroku.

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową.