



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (7.)
w dniu 9 grudnia 2015 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

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.

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 06)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego
Zbigniew Cichoń)

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dzień dobry państwu. Witam na kolejnym posiedzeniu naszej komisji.

Pragnę poinformować, że przewodniczący komisji, pan senator Bohdan Paszkowski, z tej racji, że został wybrany na wojewodę... Proszę?

(Senator Jan Filip Libicki: Powołany...)

No, powołany. Każde powołanie jest jakimś wyborem. Oczywiście, że powołany... W związku z tym dzisiaj poproszono mnie, żebym przewodniczył.

A zatem otwieram posiedzenie komisji.

Chciałbym poinformować, że jutro będą podjęte działania zmierzające do poszerzenia składu osobowego komisji, gdyż ubył nam jeden członek w osobie właśnie pana przewodniczącego. A potem nastąpi wybór przewodniczącego komisji.

Proszę państwa, dzisiejszy porządek obrad jest taki, jak tutaj przedstawiono. Najpierw mamy informację dotyczącą trybu pracy nad wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a potem rozpatrzenie trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Zaczynamy od punktu pierwszego.

Jak państwo zapewne wiecie, Senat przyjął wynikającą z konstytucji rolę tego organu, który w dużej mierze zajmuje się – trzeba to sobie powiedzieć otwarcie, że w stosunku do Sejmu nawet w przeważającej mierze – wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie swojego czasu były ogromne zaległości i te zaległości nadal występują. Z tego, co się zdążyłem zorientować, to w stosunku do VII kadencji, kiedy również miałem przyjemność być członkiem tej komisji, te zaległości uległy znacznemu zmniejszeniu, co, jak uważam, należy przypisać działalności naszej Komisji Ustawodawczej. Dzisiaj będziemy mieli do rozpatrzenia 3 wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję państwu legislatorom za opinie, które zostały przedłożone.

Jeśli chodzi o kwestie związane z kompetencją Senatu do inicjowania ustaw wykonujących wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego, to państwo otrzymaliście takie résumé, które warto sobie przeczytać, z którym warto się zapoznać.

Może bym poprosił pana doktora Jarentowskiego, żeby przedstawił to zagadnienie.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

Ja w skrócie wskażę na najistotniejsze przepisy, które dotyczą wyroków Trybunału Konstytucyjnego i ich wykonywania przez Senat, co w szczególności zainteresuje nowych państwa senatorów.

Wykonywanie wyroków Trybunału przez Senat jest formą wykonywania przez Senat inicjatywy ustawodawczej. To uprawnienie Senatu do inicjatywy ustawodawczej wynika z samej konstytucji. Jednakże z tej kompetencji Senat uczynił obowiązek dla organów Senatu, przede wszystkim dla marszałka i dla Komisji Ustawodawczej, obowiązek polegający na podejmowaniu działań mających na celu rozpatrywanie wyroków oraz wnoszeniu do Sejmu projektów ustaw wykonujących te wyroki. Ten proces został, tak jak już wskazał pan przewodniczący, uregulowany w nowelizacji Regulaminu Senatu. Najkrócej mówiąc, procedura polega na tym, że marszałek Senatu kieruje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy – albo nawet o zgodności, ale z którego wynika, że trzeba dokonać zmiany w ustawie – jak i postanowienie sygnalizujące uchybienie lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne, do Komisji Ustawodawczej, zlecając jej zbadanie konieczności podjęcia działań ustawodawczych w tym zakresie. Marszałek wyznacza komisji termin... W praktyce na ogół to jest termin dwumiesięczny. Po rozpatrzeniu sprawy komisja składa marszałkowi wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy albo też informuje marszałka o tym, że nie będzie składać w tym zakresie inicjatywy, i zarazem uzasadnia, dlaczego tym razem nie składa tej inicjatywy. Dalej ten projekt czekają te same elementy postępowania senackiego, które dotyczą zwykłych projektów ustawodawczych, ale z pewnym zastrzeżeniem: projekty ustaw mające na celu wykonanie wyroku mogą obejmować tylko te elementy, które zmierzają do wykonania wyroku, a w konsekwencji nie można do niego zgłaszać poprawek, które by wykaczały poza wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny orzeka o hierarchicznej zgodności norm. W tym zakresie tylko Komisja Ustawodawcza inicjuje projekty ustaw. Z konstytucji wynika, że ta hierarchia, ta norma ma następującą postać. Pierwszym aktem jest konstytucja, drugim – umowy międzynarodowe, których

ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Trzecim aktem są ustawy, czwartym aktem – umowy międzynarodowe, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie. Piątym rodzajem aktów są przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe i inne akty normatywne.

Senat wykonuje tylko te wyroki Trybunału, w których kwestionuje się zgodność ustawy z aktami normatywnymi wyższego rzędu. W konsekwencji Senat nie poprawia innych przepisów, np. rozporządzeń, ponieważ nie ma w tym zakresie inicjatywy prawodawczej. Niekiedy jednak z wyroku Trybunału, w którym zakwestionowano rozporządzenie, może wynikać konieczność zmiany np. zawartego w ustawie upoważnienia do wydania owego rozporządzenia. I w tym ostatnim przypadku Senat jest uprawniony do inicjatywy ustawodawczej.

Jeśli chodzi o rodzaje wyroków, to konstytucja stanowi jedynie, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. W praktyce ukształtowało się kilka rodzajów orzeczeń Trybunału: wyroki o tak zwanych prostych skutkach prawnych, wyroki zakresowe i wyroki interpretacyjne.

Jeśli chodzi o wyroki o tak zwanych prostych skutkach prawnych, to one mają postać... Trybunał orzeka, że przepis jest zgodny albo jest niezgodny z konstytucją. Skutkiem orzeczenia o niezgodności przepisu jest utrata mocy obowiązującej przepisu. Z punktu widzenia ustawodawcy, czyli Senatu czy Komisji Ustawodawczej, możliwe są dwie konsekwencje, dwie reakcje na taki wyrok. Jeżeli Trybunał orzeknie o niezgodności przepisu, reakcja ustawodawcy w postaci uchwalenia przepisu o treści zgodnej z konstytucją niezbędna jest jedynie wtedy, gdy skutkiem wyeliminowania przepisu przez Trybunał jest luka konstrukcyjna w systemie prawa. Natomiast gdy po wydaniu wyroku o niezgodności taka luka nie powstaje, uchwalenie ustawy wykonującej wyrok jest zbędne. W przedstawionym państwu materiale na początku strony 5 jest przykład takiej sentencji. W wyroku z 2007 r. Trybunał orzekł, że art. 25a ustawy – Prawo o ustrojów powszechnych jest niezgodny z art. 187 konstytucji. W konsekwencji tego wyroku utracił moc obowiązującą przepis art. 25a ustawy. Ponieważ brak tego przepisu nie spowodował luki w prawie, nie zachodziła potrzeba uchwalenia ustawy wykonującej wyrok.

Z kolei w wyrokach zakresowych Trybunał używa najczęściej sformułowania „w zakresie”. Trybunał orzeka, że jakiś przepis w zakresie określonym w sentencji wyroku jest zgodny albo niezgodny z konstytucją. I tu przykładowo w wyroku z 2014 r. Trybunał orzekł, że art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt w zakresie, w jakim nie zezwala na poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, jest niezgodny z konstytucją. Zakwestionowany zakresowo przepis art. 34 ust. 1 tej ustawy brzmi następująco: zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Skutkiem takiego wyroku zakresowego nie jest utrata mocy obowiązującej przez cały przepis, lecz jedynie utrata tej normy z niego wynikającej, która nie zezwala na poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni według szczególnych metod wymaganych przez

obrzędy religijne. W konsekwencji ustawodawca powinien zmienić treść tego przepisu tak, aby dopuszczał uśmiercenie zwierzęcia z pominięciem uprzedniego pozbawienia go świadomości, jeżeli wymagają tego obrzędy religijne.

I trzeci rodzaj wyroków: wyroki interpretacyjne. W sentencji tych wyroków używane jest najczęściej słowo „rozumiany”. Trybunał orzeka, że przepis rozumiany w jakiś sposób jest zgodny albo niezgodny z konstytucją. Np. w wyroku z 2002 r. Trybunał orzekł, że art. 72 ust. 3 zdanie trzecie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin powiatów i sejmików województw rozumiany jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania jest niezgodny z konstytucją. Zakwestionowany przepis brzmiał następująco: na postanowienie sądu okręgowego w terminie 24 godzin od jego wydania służy zażalenie do sądu apelacyjnego. To zdanie trzecie w tym ustępie brzmiało w ten sposób: na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiast wykonaniu. Zdanie trzecie owego przepisu po orzeczeniu Trybunału należy interpretować w sposób niewyłączający wznowienia postępowania. Innymi słowy mówiąc, określenie „ośrodek zaskarżenia” od dnia ogłoszenia wyroku nie obejmuje wznowienia postępowania. Wznawiać postępowanie, nawet po takim wyroku wydanym w trybie wyborczym, będzie można.

Dodać trzeba, że w przypadku, gdy Trybunał orzeknie o niezgodności przepisu, może jednocześnie odroczyć utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Np. w wyroku z 2015 r. Trybunał orzekł, że art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe są niezgodne z art. 32 konstytucji, a jednocześnie w sentencji postanowił, że przepisy te tracą moc obowiązującą z dniem 1 sierpnia 2016 r. Oznacza to, że Trybunał daje ustawodawcy czas na uchwalenie w to miejsce nowych przepisów.

Niezależnie od powyższych sposobów orzekania Trybunał w swoich orzeczeniach niekiedy sygnalizuje uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego. Niekiedy dokonuje tego w wyroku wydanym w sprawie, z którą sygnalizowane uchybienie lub luka jest związane, a niekiedy w osobnym postanowieniu. Np. w uzasadnieniu do wyroku z 2009 r., w którym Trybunał stwierdził zgodność przepisów z konstytucją, Trybunał uznał za niezbędne zwrócenie uwagi na potrzebę ustanowienia ogólnej regulacji ustawowej określającej obiektywne i racjonalne kryteria, jakie muszą spełniać uczelniane wyznaniowe przy ubieganiu się o dotacje ze strony państwa tak, aby zapobiec nieuzasadnionemu pomijaniu kościołów i związków wyznaniowych przy przyznawaniu takich dotacji, co uchroni ustawodawcę przed zarzutem arbitralności. To jest taki przykład wyroku – jest to wyrok o zgodności – z którego nie wynika żaden skutek prawny, bo z jakichś powodów czy to proceduralnych, czy merytorycznych, Trybunał nie mógł orzec o niezgodności. Zwraca jednak uwagę, że w ustawie jest coś nie tak i należałoby to zmienić. Z kolei w postanowieniu z 2015 r. Trybunał – to jest już bardziej sformalizowane postanowienie sygnalizacyjne – postanowił przedstawić Sejmowi uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii medycznego wykorzystania marihuany. W uzasadnieniu do takiego postanowienia Trybunał

rozwiija swoją myśl, ale postanowienie takie również nie powoduje zmian w prawie. Powinno ono sklonic ustawodawcę do dokonania pewnych zmian poprzez uchwalenie stosownej ustawy, a co najmniej do zastanowienia się nad tym, czy takie zmiany są konieczne.

Niezależnie od powyższego podziału, który wynika z obserwacji orzecznictwa Trybunału, Biuro Trybunału Konstytucyjnego wydaje okresową informacj zatytułowaną „Następstwa orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie sądów, piśmiennictwie prawniczym i działalności prawodawczej”. Na potrzeby owej informacji, jeśli chodzi o następstwa orzeczeń w działalności orzeczniczej, dzieli orzeczenia na trzy grupy. Pierwsza to takie orzeczenia, w których wykonanie jest konieczne. Druga grupa to wyroki, w odniesieniu do których podjęcie działań prawodawczych jest zalecane bądź wskazane. No i trzecia grupa: orzeczenia o innych następstwach. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dziękuję bardzo za skrótowe, a zarazem bardzo obrazowe przedstawienie skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia tego, do czego my jako Senat jesteśmy bądź to zobowiązani, bądź tylko uprawnieni – w zależności od wlasnego uznania. Najważniejsze jest podkreślenie, które uczynil pan doktor, że od wejścia w życie konstytucji z 1997 r. parlament stracil możliwośc zawetowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, co dawna konstytucja przewidywała, dając ow możliwośc. To była wiekszoc 2/3 głosów, o ile pamietam... Teraz takiej możliwości nie ma. To jest istotne novum, które funkcjonuje. Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, czy s w tej kwestii jakieś pytania?

Senator Jerzy Czerwiński:

Tak, Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo.

Ja mam pytanie do przedstawiciela biura. Otóż jaka jest podstawa konstytucyjna wyroków zakresowych i interpretacyjnych? Czy jest jakiś jasny przepis na ten temat?

I drugie pytanie, związane z tym, czy te orzeczenia wchodz w zakres pracy ustawodawczej. Czy wladza sdownicza wkracza, powiedzialbym, na teren wladzy ustawodawczej w tym zakresie?

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Proszę pana doktora o odpowiedź.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

Orzeczenia zakresowe i interpretacyjne uksztatowaly się w praktyce wydawania wyroków. Rzeczywiście żaden przepis ani konstytucji, ani ustawy o Trybunale Konstytucyjnym o tym nie wspomina. Jeśli można by

wyjaśnić, z czego wynikałoby uprawnienie Trybunału do wydawania wyroków zakresowych, interpretacyjnych, to najkrócej powiedzialbym w ten sposób. Skoro Trybunal może orzekać o niezgodności z konstytucj całej jednostki redakcyjnej, czyli np. jakiegoś artykułu, ustępu, paragrafu, punktu, litery bądź tiret, to tym bardziej może orzekać o niezgodności części artykułu czy innego przepisu, paragrafu, ustępu itd. Wyroki interpretacyjne i zakresowe w istocie wynikaj ze znanego już nauce prawa rozroznienia przepisu prawnego i normy prawnej. Przepis prawny to jest jednostka redakcyjna. Najmniejsz jednostk redakcyjn jest tiret, zdanie czy jakoś wyodrębnione zdanie poprzez nazwanie go numerem jakimś. I to jest przepis. Natomiast w przepisie czesto może być zawartych kilka norm. Norma obejmuje kilku adresatów albo kilka jest zakresów zastosowania normy. I tak jak w podawanych przykladach mieliśmy przyklad wyroku zakresowego, jeśli chodzi o ustawę o ochronie zwierząt, która mówi, że zwierzę kręgowe w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje... W istocie tu mamy kilka norm, a przynajmniej można te kilka norm wyroznic na podstawie obowiązującego ustawodawstwa. Okazuje się, że ten przepis jest skierowany do ogólnej grupy adresatów, ale też do szczególnych adresatów, jakimi s Kocioly i związki wyznaniowe. A więc można powiedzieć, że wyrok zakresowy, kwestionując jedn z norm zawartych w tym przepisie skierowan do Kociolow i związków wyznaniowych – kwestionując w ten sposób, że w ich przypadku Trybunal wywodziby z konstytucji prawo do uboju rytualnego –jednocześnie stara się nie zakwestionować tej normy w odniesieniu do pozostałej grupy adresatów, w odniesieniu do których nie widzi uzasadnienia zwalniania ich z obowiązku stosowania przed ubojem procedury pozbawienia świadomości.

Podobnie jest w przypadku wyroków interpretacyjnych, tylko że w przypadku wyroków interpretacyjnych rzecz nie polega na tym, że mamy kilku adresatów czy kilka zakresów zastosowania normy, a jedynie na tym, że zgodnie z regulami wykladni przepis może być wykladany w rozny sposób, a jeden z tych sposobów zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jest niezgodny z konstytucj. Trybunal, żeby nie negować całej normy i żeby swoim orzeczeniem nie powodować luki w prawie w odniesieniu do wszystkich adresatów czy wszystkich sposobów rozumienia tego przepisu, kwestionuje tylko to rozumienie, tę interpretację przepisu, która jest niezgodna z konstytucj. Dziękuję bardzo...

(*Senator Jerzy Czerwiński:* A drugie pytanie? Czy to nie jest wkroczenie wladzy sdowniczej na pole zarezerwowane dla wladzy ustawodawczej?)

Do tej pory nikt nie kwestionowal, a przynajmniej w ten sposób tego nie stawial, że jest to wejście na pole wladzy ustawodawczej... Jeśli już, to pojawialy się pewne zgrzyty, ale na zupelnie innym polu, w innej relacji. Jeśli chodzi o to, o co pan senator pyta... Gdyby przyjąc ten punkt widzenia, o którym mówi pan senator, to w konsekwencji oznaczałoby to, że Trybunal kwestionowałby cały przepis. A więc de facto Trybunal by kwestionowal ten przepis w całości. Tak po swojemu powiedzialbym, że takie wyroki interpretacyjne czy zakresowe pozwalaj w pewnym zakresie utrzymać

wolę ustawodawcy. Bo trzeba przyjąć, że cały przepis co do zasady jest wyrazem woli ustawodawcy. Pytanie, czy zakwestionowanie całego przepisu przez Trybunał w większym stopniu kwestionuje wolę ustawodawcy, czy jedynie zakwestionowanie części tego przepisu kwestionuje tę pierwotną wolę ustawodawcy?

(*Senator Jerzy Czerwiński*: Dziękuję.)

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Proszę.

Senator Grażyna Sztark:

Dziękuję bardzo.

No, rozpoczęła się bardzo ciekawa dyskusja i chyba to jest przyczynek do tego, co ma miejsce obecnie. W związku z tym chciałabym pana zapytać, choć wiem, że to będzie trudne do sprecyzowania... Konstytucja w art. 190 ust. 2 podaje, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych itd. podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Zważywszy na fakt, że tak, jak pan przewodniczący powiedział, to Komisja Ustawodawcza czy Senat przyjął na siebie zadanie wykonywania wyroków trybunalskich, mam takie pytanie. Co w przypadku braku ogłoszenia takiego orzeczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej? Czy Senat jest zobowiązany... Te orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Czy do wykonania wyroku jest niezbędne ogłoszenie w tym akcie normatywnym? Czy przepis art. 190 ust. 1 jest ostateczny, jedyny, i na nas nakłada obowiązek wykonania tego orzeczenia? To pierwsza rzecz.

I druga rzecz. Będziemy tutaj mieli rozpatrywanie wyroków Trybunału. Pojawiło się takie określenie: opinia Trybunału Konstytucyjnego. Czy w obiegu prawnym jest takie sformułowanie? Czy w orzeczeniach, które wydaje Trybunał Konstytucyjny... Czy w określeniach prawnych Trybunału ma miejsce takie określenie jak „opinia”? Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zadać pytanie, zabrać głos? Proszę bardzo, Panie Doktorze.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

Odpowiadając na pierwsze pytanie, chcę powiedzieć, że procedura jest określona w Regulaminie Senatu. Regulamin mówi, że marszałek kieruje orzeczenie Trybunału

Konstytucyjnego o takich czy innych skutkach do Komisji Ustawodawczej. W praktyce nigdy nie było problemu, odniesienia do kwestii publikacji wyroku. Powiem, że od strony typowo technicznej wyglądało to, przynajmniej pod rządami starej ustawy, następująco. W wyniku pewnej umowy międzyinstytucjonalnej Biuro Trybunału Konstytucyjnego przesyłało wyrok do marszałka Senatu. W odniesieniu do tego wyroku Biuro Legislacyjne przygotowywało informację prawną – takie informacje będą dzisiaj przedstawione – a następnie wyrok ten wraz z informacją prawną marszałek przysyłał do komisji, do przewodniczącego Komisji Ustawodawczej, który wprowadzał ją do porządku obrad. Sama publikacja wyroku, sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw albo w „Monitorze Polskim” nigdy nie była problemem. Stąd nie mogę powiedzieć, czy stanowiłaby przeszkodę... Nigdy nie była problemem choćby z tego względu, że zgodnie z ustawą wyroki Trybunału publikowane są nie tylko w Dzienniku Ustaw czy „Monitorze Polskim”, ale również w urzędowym oficjalnym organie promulgacyjnym, jakim są zeszyty nazywane „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór urzędowy”. O tyle większą wartość dla Biura Legislacyjnego ma ta publikacja, gdyż tam oprócz samej sentencji wyroku, która jest publikowana także w Dzienniku Ustaw czy „Monitorze Polskim”, publikowane jest także uzasadnienie, oficjalne uzasadnienie Trybunału do wyroku. A więc od strony wykonania wyroku, od strony praktycznej ma ono o wiele większe znaczenie. To tyle, jeśli chodzi o pierwsze pytanie.

A jeśli chodzi o drugie pytanie...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Konstytucja ani ustawa nie przewidują wydawania opinii... Trybunał wydaje orzeczenia w dwóch postaciach: w postaci wyroków albo w postaci postanowień. Co do zasady wyroki Trybunału Konstytucyjnego są wiążące. Relacja między wyrokami a postanowieniami w największym skrócie polega na podobnym, ale nie identycznym rozróżnieniu, które jest stosowane także w przypadku sądów powszechnych czy sądów administracyjnych. Natomiast przepisy w tym kontekście w ogóle nie wspominają, by Trybunał wydawał jakiegokolwiek opinie. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dziękuję bardzo panu doktorowi.

Czy są jeszcze jakieś pytania, głosy od państwa? Nie ma?

To, proszę państwa, pozwolę sobie przywitać gości, którzy do nas przybyli. Witam serdecznie pana Olgerda Podgórskiego, dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Witam pana Tomasza Wardacha, naczelnika wydziału w departamencie świadczeń rodzinnych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; pana Sebastiana Kamińskiego, głównego specjalistę w Departamencie Legislacyjno-Prawnym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; panią Renatę Soszyńską, zastępcę dyrektora Biura Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów Instytutu Pamięci Narodowej; i pana Macieja Łuczaka, doradcę prezesa Instytutu Pamięci Narodowej. Witam państwa serdecznie.

Proszę państwa, przejdźmy w takim razie do następnego punktu porządku obrad, a mianowicie do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r. dotyczącego ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Proszę pana doktora Marka Jarentowskiego o przedstawienie wyroku.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Ogólnie mówiąc, zakwestionowane przepisy regulują kwestię udostępniania dokumentów zgromadzonych przez IPN oraz tryb odwoływania się do sądu od decyzji IPN odmawiających tego dostępu. Art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy jest proceduralnym odzwierciedleniem art. 30. Art. 30 przewiduje, że każdy ma prawo wystąpić do IPN o udostępnienie do wglądu dotyczących go dokumentów. Określa zarazem okoliczności, w których IPN może odmówić tego wglądu. Art. 31 natomiast określa formę, procedurę odmowy udostępniania dokumentów, powtarzając zarazem materialne przesłanki odmowy wymienione w poprzednim przepisie.

W maju w 2007 r. Trybunał zakwestionował fragment art. 30, który był podstawą odmowy udostępnienia dokumentów, z których treści wynika, że wnioskodawca był traktowany przez organy bezpieczeństwa jako informator lub zobowiązał się do dostarczania informacji, lub dostarczał informacje. Ta materialna przesłanka odmów, która została przez Trybunał zakwestionowana, pozostała nadal w przepisie proceduralnym – w art. 31 ust. 1 pkt 2. Choć więc ta materialna przesłanka odmów została derogowana na skutek wcześniejszego wyroku Trybunału, przez organy IPN nadal była traktowana jako podstawa odmów, ponieważ treściowo była powtórzona w przepisie proceduralnym. Oznacza to w praktyce, że nadal pewna kategoria osób nie miała wglądu do informacji, jakie gromadzą na ich temat instytucje publiczne. Nie miała też możliwość weryfikacji, czy informacje te są prawdziwe, czy nie naruszają jej dobrego imienia, prywatności, tym bardziej że osoby trzecie mają wgląd do tych informacji. Zdaniem Trybunału ograniczenie dostępu do dokumentów dotyczących osób, o których była mowa w niekonstytucyjnym art. 30 ust. 2 pkt 2, poprzez narzucenie tego ograniczenia w formie procesowej, a nie materialnoprawnej, i to w sytuacji, gdy znacznie rozszerzył się krąg tych osób na skutek poszerzenia pojęcia współpracy w art. 3 ust. 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r., powoduje nieuprawnione wkroczenie w autonomię informacyjną jednostki, ograniczenie środków, na podstawie których mogłaby realizować konstytucyjnie gwarantowane prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. A to z kolei jest równoznaczne z naruszeniem art. 51 ust. 4 konstytucji i korespondującego z nim art. 47 wyrażającego ochronę prawa do prywatności. Ponadto ze względu na wspomniane

wady legislacyjne przepisu, pomieszczenie normy materialnej z proceduralną, Trybunał uznał, że przepis ten jest też niezgodny z art. 2 konstytucji.

Dalej, ustawa przewiduje, że decyzja o odmowie udostępnienia dokumentów powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Natomiast kolejne zakwestionowane przepisy – art. 31 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 32 ust. 2 – przewidywały, że można odstąpić od uzasadnienia faktycznego lub ograniczyć je w zakresie, w jakim udostępnienie informacji wnioskodawcy uniemożliwia realizację ustawy lustracyjnej. Możliwość odstąpienia od uzasadnienia lub jego ograniczenia dotyczyła obu instancji postępowania wewnątrz IPN. Zdaniem Trybunału brak uzasadnienia faktycznego czy to w całości, czy w części, powoduje, że strona postępowania, która chce skorzystać z prawa do jej zaskarżenia, pozbawiona zostaje rzeczywistej możliwości obrony swoich praw. Poza tym brak uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji połączony z brakiem dostępu do akt na skutek odmowy tego dostępu powoduje, że strona postępowania administracyjnego nie ma możliwości stwierdzenia, czy nastąpiła weryfikacja decyzji pierwszej instancji. Uzasadnienie decyzji zarówno faktyczne, jak i prawne stanowi niezbędny element prawa jednostki do prawidłowego zaskarżenia decyzji administracyjnej. Naruszenie tego prawa stanowi naruszenie art. 78 konstytucji, z którego wynika prawo zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zakwestionowane przepisy powołują się na uniemożliwienie realizacji ustawy lustracyjnej jako przyczynę odmowy udostępnienia dokumentów, jednak zdaniem Trybunału takie sformułowanie nie daje możliwości ustalenia zachowania proporcji między prawem ograniczanym a prawem chronionym. Jeżeli prawem chronionym miałby być porządek publiczny, to chociażby z powodu niejasnego i nieprecyzyjnego sformułowania tej przesłanki nie jest możliwe ustalenie, czy ograniczenia prawa do uzasadnienia decyzji administracyjnej, a przez to ograniczenie prawa do jej zaskarżenia, jest proporcjonalne względem prawa, które miało być chronione.

Z kolei zakwestionowane przepisy art. 32 ust. 4, 5, 6 i 8 ustawy dotyczą postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, a także sądem kasacyjnym. Regulują one postępowanie sądownoadministracyjne w przedmiocie skargi na odmowę udostępnienia do wglądu dokumentów znajdujących się w zasobach IPN. Przepisy te przewidują, że sąd administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym. Kolejny przepis mówi, że przepisu art. 106 §2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się... Przypomnę, że przepis ten mówi, że po złożeniu sprawozdania strony zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swoich żądań i wniosków.

Kolejny zaskarżony ustęp: wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi. Odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko prezesowi IPN. Skarżącemu doręcza się odpis wyroku. No i ostatni przepis: do skargi kasacyjnej stosuje się odpowiednio ust. 4–6.

W odniesieniu do tych kwestionowanych przepisów Trybunał zwrócił uwagę, że ustawa o IPN w art. 39 przewiduje możliwość ograniczenia dostępu do niektórych

dokumentów pod warunkiem, że zostały one wyodrębnione, a dostęp do nich mają mieć tylko osoby wyznaczone. Wyodrębnione dokumenty stanowią zbiór tajny, przechowywane są w archiwum IPN i podlegają szczególnej ochronie. Ograniczenie nałożone na dostęp do tak zastrzeżonych zbiorów podyktowane musi być bezpieczeństwem państwa. W pozostałym zakresie ustawa w art. 36 zapewnia dostęp do dokumentów gromadzonych przez IPN w celu wykonywania zadań ustawowych, prowadzenia badań naukowych, publikacji materiału prasowego. Jeżeli żaden z dokumentów czy zbiorów nie ma charakteru tajnego i może być udostępniony innym osobom niż wnioskodawca zainteresowany wglądem do kopii dokumentów go dotyczących, to trudno jest wskazać, jaka wartość lub jakie dobra mają być chronione przez ograniczenie jawności postępowania, jawnego rozpoznania sprawy. Dlatego też Trybunał nie znalazł uzasadnienia funkcjonowania w porządku prawnym regulacji ograniczającej prawo do rozpoznania sprawy w postępowaniu jawnym, tym bardziej że ograniczenie to jest nieproporcjonalne w stosunku do wartości, jakie mają być chronione. Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę, że jednym z elementów prawa do sądu i sprawiedliwości proceduralnej wyznaczającej granice swobody regulacyjnej i prawodawcy jest uprawnienie strony do bycia wysłuchanym i przedstawienia swojego stanowiska. Uprawnienie to rozciąga się na skuteczność ochrony praw w postępowaniu sądowym i pozwala na utrzymanie zasady kontrydiktoryjności.

Przepis art. 32 ust. 5 ustawy jest konsekwencją uregulowania zawartego w art. 32 ust. 4 wyłączonego jawności postępowania. Skoro jednak Trybunał nie znalazł podstaw do uznania tego wyłączenia za konstytucyjne i dopuszczalne, to konsekwentnie nie znalazł również podstaw do uznania za zgodne z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do sądu ograniczenia wynikającego z ust. 5. Trybunał stwierdził ponadto, że ograniczenie prawa do wysłuchania jest tu skumulowane ze względu na ograniczenie, jakie wynika z wyłączenia stosowania art. 106 §2 przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które powiązane jest w rzeczywistości także z uprzednim brakiem możliwości zapoznania się z uzasadnieniem decyzji prezesa IPN, jeżeli ten skorzysta z przysługującego mu prawa odmowy sporządzenia uzasadnienia.

Odnosnie do art. 32 ust. 6 Trybunał zauważył, że jedynym uprawnionym do otrzymania uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego jest prezes IPN. Skarżący, niezależnie od wyniku sprawy, nigdy nie ma możliwości uzyskania wyroku wraz z uzasadnieniem, tym bardziej że wojewódzki sąd zobligowany do sporządzenia uzasadnienia jest jedynie w sytuacji uwzględnienia skargi. Nieuwzględnienie skargi znosi obowiązek sporządzenia uzasadnienia wyroku. Tymczasem zdaniem Trybunału z samej sentencji wyroku strony postępowania dowiedzą się tylko o uwzględnieniu lub oddaleniu skargi, nie poznają natomiast podstawy prawnej i faktycznej takiego rozstrzygnięcia. Nie poznają motywów, jakimi kierował się WSA, podejmując określony kierunek rozstrzygnięcia. Nie będą wiedziały, w jakim stopniu zarzuty podniesione w skardze do WSA przez stronę niebędącą prezesem IPN były zasadne, a w jakim chybione. Uzasadnienie wyroku sądu stanowi dla skarżącego jedyne źródło informacji co

do motywów zarówno prawnych, jak i faktycznych, które przesądziły o przyjęciu przez sąd rozstrzygnięcia określonej treści. Z drugiej strony uzasadnienie jako element, który musi towarzyszyć rozstrzygnięciu sądowemu, uznawane jest za konieczny składnik w świetle prawa do odwołania oraz kasacyjnego modelu postępowania przed sądem drugiej instancji. Bardzo trudno sformułować skargę do sądu drugiej instancji, nie znając motywów wyroku sądu pierwszej instancji. Z podobnych powodów za niekonstytucyjny Trybunał uznał ust. 8 nakazujący odpowiednio stosować przepisy dotyczące postępowania przed WSA do postępowania przed NSA.

Krótko przed wydaniem wyroku część zakwestionowanych przepisów otrzymała nowe brzmienie ustawą z 2010 r. Obecnie przepisy poważnie ograniczają możliwość odmowy udostępnienia dokumentów oraz nie przewidują możliwości niesporządzenia przez organy IPN uzasadnienia do decyzji odmownej. Jednakże w art. 32 ustawy pozostały, choć ze zmienioną numeracją, zakwestionowane przepisy dotyczące postępowania sądoadministracyjnego: sąd administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym; przepisu art. 106 §2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się...; wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym uzasadnia się tylko w przypadku uwzględnienia skargi, a odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko prezesowi IPN; skarżącemu doręcza się odpis wyroku. No i ostatni przepis: po wydaniu wyroku sąd administracyjny niezwłocznie zwraca do IPN akta postępowania; do skargi kasacyjnej stosuje się ust. 4–6.

Konieczne jest zatem wykonanie wyroku. Mogłoby ono polegać po prostu na uchyleniu w art. 32 ust. 3, 4 i 5. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, że wspomniana nowelizacja z 2010 r., zmieniając numer ustępu o treści „do skargi kasacyjnej stosuje się odpowiednio ust. 4–6”... Zmiana numeru tego ustępu z 8 na 7 nie wprowadziła stosownych zmian w samym ustępie, a ściślej: w odesłaniu, które powinno obecnie brzmieć „stosuje się odpowiednio ust. 3 i 5”, a nie 4 i 6... Przyczyną tego błędu jest prawdopodobnie pospieszne przyjęcie poprawki zgłoszonej w trakcie drugiego czytania w Sejmie. Nie mogło być bowiem celem ustawodawcy odesłanie do obecnego ust. 6, ponieważ NSA nie może przysyłać akt IPN, skoro przekazuje sprawę do WSA celem ponownego rozpoznania. W konsekwencji proponuje się, zamiast pozostawienia w odesłaniu samego ust. 6, uchylenie również całego ust. 7.

Dodam jednocześnie, że Komisja Ustawodawcza Senatu VII kadencji złożyła wniosek o wszczęcie inicjatywy ustawodawczej, jednakże Senat nie zdążył go wnieść do Sejmu przed zakończeniem kadencji. Senat VIII kadencji złożył ponownie do Sejmu projekt ustawy wykonującej wyrok, druk nr 321, jednakże Sejm go nie uchwalił. Projekt został poparty przez rząd, stąd Biuro Legislacyjne proponuje, żeby ponownie wnieść ten projekt ustawy. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Czy są jakieś pytania? Czy ktoś chciałby wypowiedzieć się w tej kwestii? Jeśli nie, to ja bym może zapytał, jeżeli można...

Panie Doktorze, o ile się orientuję, to w kwestiach dotyczących np. autolustracji czy w przypadkach, kiedy zarzuca się komuś, że złożył nieprawdziwe oświadczenie lustracyjne, postępowanie się toczy przed sądami powszechnymi, przed wydziałami karnymi. O ile się orientuję, to tam tego typu ograniczeń nie ma. Czyli tutaj to postępowanie przed sądami administracyjnymi... Jakich zagadnień to dotyczy? Tylko dostępu do informacji. Tak to mam rozumieć. Tak?

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Tak.)

Czyli jest tu pewna niespójność, bo skoro w tamtych, pierwszej kategorii sprawach dotyczących autolustracji czy też zarzutu, że ktoś złożył fałszywe oświadczenie lustracyjne, nie ma tego typu ograniczeń w tej procedurze karnej... Widzimy, że w samej kwestii dostępu do tych informacji są te ograniczenia. Taka niespójność, która na pierwszy rzut oka się rzuca... Czy pan doktor przyznaje, że tak jest?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Przyznam szczerze, że ja nie orientuję się dokładnie w treści...

(Brak nagrania)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Trybunał nie porównuje w aspekcie zgodności przepisów z konstytucją w ten sposób, że mówi, iż w jednej ustawie jest tak, a w drugiej inaczej. Może to być jakiś element niespójności, o której pan wspomina, natomiast do zakwestionowania tych przepisów wystarczyła sama niezgodność z prawem obywatela do dostępu do danych, do informacji, jakie o nim posiadają instytucje i urzędy publiczne. To po pierwsze. Po drugie, niezgodność z prawem do rzetelnej procedury sądowej. Dziękuję bardzo.

**Zastępca Przewodniczącego
Zbigniew Cichoń:**

Proszę państwa, czy są jeszcze jakieś pytania? Czy ktoś z państwa chce zabrać głos?

Jeśli nie, to chciałbym zapytać przedstawicieli IPN, jakie jest państwa zdanie.

**Doradca Prezesa
Instytutu Pamięci Narodowej
– Komisji Ścigania Zbrodni
przeciwko Narodowi Polskiemu
Maciej Łuczak:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowna Komisjo!

My uważamy, że ta poprawka, która została zgłoszona, ma charakter techniczny. Opowiadamy się, co już wcześniej było deklarowane, za zmianą, która by

odzwierciedlała orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Zwracam uwagę na to, że tak naprawdę to orzeczenie dotyczy stanu prawnego, który już nie istnieje, a te zmiany, które zostały wprowadzone w 2010 r., w dużej części zweryfikowały te zapisy. Ten standard został zdecydowanie podniesiony.

Jednocześnie gwoli wyjaśnienia chciałbym dodać, że ta ograniczona ścieżka procedury administracyjnej w istocie nie jest realizowana również przez sądownictwo administracyjne, bo ten standard uczestniczenia strony w postępowaniu, możliwość zabierania głosu, dostęp do dokumentów, jest praktycznie realizowany... Tak więc w istocie przepisy te mają charakter martwy – nie są przez nikogo stosowane i nie ograniczają dostępu w prawie do uczestniczenia w rozprawie sądowej. Jednakże oczywiście z punktu widzenia jasności zasad postępowania my jako IPN opowiadamy się za uchynieniem przepisów w ustawie o Instytucji Pamięci Narodowej wprowadzających ten ekstraordynaryjny tryb administracyjny, który naszym zdaniem nie jest niczym uzasadniony. Dziękuję bardzo.

**Zastępca Przewodniczącego
Zbigniew Cichoń:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos?

Skoro nie, to chyba możemy przystąpić do głosowania.

Jeżeli można prosić o uwagi od strony czysto technicznej...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Aha, no oczywiście.

Proszę państwa, mam na myśli to, że na wstępie byśmy przegłosowali wniosek dotyczący tego, czy wszczynamy postępowanie legislacyjne zmierzające do dostosowania istniejącego stanu prawnego do tego orzeczenia, a ewentualnie potem kwestie szczegółowe związane z tym.

Kto jest z państwa za tym, żeby podjąć działania legislacyjne zmierzające do dostosowania stanu prawnego do tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego po wysłuchaniu tych wszystkich uwag i pana legislatora, i przedstawiciela IPN? (4)

Kto z państwa jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (1)

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, kto by w takim razie był przedstawicielem wnioskodawców, który by sprawę referował? Proszę bardzo, kto jest chętny?

Skoro nie ma chętnego, to ja muszę to wziąć na siebie. W takim razie ja będę sprawozdawcą. Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, przystępujemy do następnego punktu porządku obrad. Chodzi o wyrok Trybunału z 18 listopada 2014 r. dotyczący ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Proszę bardzo, kto z państwa legislatorów? Pani doktor Katarzyna Konieczko.

Dziękuję bardzo panu doktorowi, a panią proszę o przedstawienie sprawy.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Dziękuję bardzo.

Wyrokiem, który chciałabym państwu senatorom przedstawić, Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przy czym, nawiązując do pytań, które mieliśmy w pierwszej części niniejszego posiedzenia, muszę zauważyć, że jest to wyrok zakresowy, a ta zakresowość – i tu chciałabym dopowiedzieć do tego, co już wyjaśnił doktor Jarentowski – wiąże się również z zakresem kognicji Trybunału. Trybunał orzekał w tej sprawie na skutek skargi konstytucyjnej. Zgodnie z konstytucją każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo na zasadach określonych w ustawie wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego – i teraz ważne słowa – na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo jego obowiązkach określonych w konstytucji. Osoba, której sprawę Trybunał rozpoznawał w związku ze skargą konstytucyjną, zwróciła się do Trybunału, bowiem jej zdaniem niekonstytucyjna była norma z art. 17 ust. 5 pkt 4, z tym że przepis ten w brzmieniu, który miał zastosowanie właśnie do skarżącego, obowiązywał do dnia 13 października 2011 r. I właśnie o tej normie, z taką granicą czasowego obowiązywania, musiał orzec Trybunał Konstytucyjny, kierując się brzmieniem art. 79 konstytucji.

Trybunał zajmował się w tym przypadku świadczeniem pielęgnacyjnym, to jest jednym z zaświadczeń opiekuńczych przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Świadczenie to jest przyznawane osobie, która podejmuje się opieki nad osobą niepełnosprawną – przy czym ta niepełnosprawność musi być stwierdzona szczególnie orzeczeniem – i w związku ze sprawowaniem tej opieki albo nie podejmuje pracy czy też innego rodzaju zarobkowania, albo z pracy rezygnuje. Trybunał zajmował się przepisem, który wyraża, krótko mówiąc, zasadę: jedno prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na jedną rodzinę. Jest to przepis, który wyraża negatywną przesłankę do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy w danej rodzinie inna osoba już pobiera świadczenie pielęgnacyjne. Przepis ten nie rozważa tego, ile osób niepełnosprawnych mamy w danej rodzinie, tylko formalnie przyjmuje, że jeżeli już mamy świadczenie pielęgnacyjne albo dodatek rodzinny, to kolejne świadczenie pielęgnacyjne, choćby sytuacja polegała na tym, że mamy 2 osoby niepełnosprawne i oboje rodzice chcą się zajmować swoimi dziećmi... Tak jak już wspomniałam, ten przepis stanowi, że w takim przypadku to drugie świadczenie pielęgnacyjne już nie przysługuje.

Wzorcem konstytucyjnym, który Trybunał miał na uwadze, rozpoznając skargę konstytucyjną, był art. 71 ust. 1 zdanie 2 konstytucji, które stanowi, że rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Trybunał, po pierwsze, pod-

niósł, że przepis ten jest źródłem prawa podmiotowego, po wtóre, rozważył, że musimy uwzględnić, iż prawo do takiej szczególnej pomocy mają rodziny, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, a także takie, które znajdują się w trudnej sytuacji społecznej. Te dwa stany są rozłączne zdaniem Trybunału, czyli nie jest tak, że musi być jednocześnie i trudna sytuacja materialna, i społeczna.

To, na co zwrócił Trybunał uwagę w tym wypadku, to fakt, że podwyższenie standardu ochrony i pomocy, który gwarantowany jest wszystkim rodzinom, w przypadku rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji społecznej bądź w trudnej sytuacji materialnej, jest szczególnie wskazana, gdyż może pozwolić tym rodzinom na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Dalej, Trybunał stwierdził, że mimo iż świadczenie pielęgnacyjne jest adresowane do osoby, która sprawuje opiekę, tak naprawdę jej beneficjentem jest również osoba, która podlega tej opiece, a więc, krótko mówiąc, osoba niepełnosprawna, ale także cała rodzina. I w związku z tym zdaniem Trybunału ten wzorzec z art. 71 konstytucji jest jak najbardziej adekwatny.

Zdaniem Trybunału nie ulega wątpliwości, że w takim przypadku, gdy mamy do czynienia z niepełnosprawnością, a tym bardziej z niepełnosprawnością więcej niż jednego dziecka czy, mówiąc bardziej ogólnie, więcej niż jednej osoby w rodzinie, można mówić nie tylko o trudnej sytuacji społecznej, ale również o trudnej sytuacji materialnej. Niepełnosprawność wymaga niejednokrotnie dużych nakładów finansowych i niewątpliwie ta sytuacja materialna pogarsza się bardziej niż tylko wprost proporcjonalnie do liczby osób niepełnosprawnych w rodzinie. Trybunał zauważył też taką słusznościową kwestię, że jeżeli mamy więcej niż jedną osobę niepełnosprawną w rodzinie i oboje rodzice decydują się na zajmowanie się tą osobą niepełnosprawną, rezygnują z zatrudnienia czy nie podejmują pracy, nie ma żadnych... Wręcz przeciwnie, bo racje słusznościowe przemawiają za tym, żeby świadczenie pielęgnacyjne mogły pobierać obie takie osoby.

Trybunał zauważył ponadto, że zakwestionowana regulacja jest wadliwa również z tego względu, że może prowadzić do osłabienia więzi rodzinnych. Rodziny, które są dotknięte niepełnosprawnością więcej niż jednego dziecka, mogą z uwagi na swoją ciężką sytuację finansową decydować się na oddanie dziecka do publicznego zakładu opieki. Trybunał dostrzegł niebezpieczeństwo, że fakt, iż przepis z związku z zasadą jednego świadczenia na jedną rodzinę ogranicza możliwość uzyskania drugiego świadczenia pielęgnacyjnego, może skłaniać do tworzenia sytuacji pozorujących rozkład pożycia między małżonkami, bowiem w przypadku rozwodu każde z rodziców jako samodzielnie wychowujące dziecko miałyby prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

W tej sytuacji Trybunał nie miał wątpliwości, że przepis jest niezgodny z konstytucją i orzekł tak, jak wnosili skarżący, przy czym nie tylko zakresowa formuła wyroku sprawia, że wyrok ten wymaga interwencji ustawodawcy. Tak jak zauważyłam na samym początku, Trybunał orzekał, uwzględniając czasowy zakres obowiązywania normy. W tej chwili mamy sytuację taką, że przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 obowiązuje w zmienionym brzmieniu, przy czym nadal wynika z niego ta sama zasada – jedno świadczenie

na jedną rodzinę. Zmiany, które nastąpiły w tym przepisie, były związane ze zmianami stanu prawnego, a mianowicie wprowadzeniem do ustawy o świadczeniach rodzinnych kolejnych instytucji, to znaczy specjalnego zasiłku opiekuńczego, i osobną ustawą zasiłków dla opiekunów. Jednym słowem, przepis ten nadal wyraża, ze względu na te wszystkie wskazówki Trybunału, niekonstytucyjną normę. To po pierwsze.

Po drugie, jak już wspomniałam, w ustawie o świadczeniach rodzinnych pojawiło się kolejne świadczenie. W art. 16 ust. 8 pkt 4 można znaleźć analogiczną przesłankę negatywną i należałoby się spodziewać, że Trybunał, gdyby ktoś wystąpił ze skargą konstytucyjną, musiałby w ten sam sposób zawyrokować. Ponadto ze względu właśnie na te zaszczości historyczne i wprowadzenie zasiłku dla opiekunów także w tym przypadku można mówić o funkcjonowaniu niekonstytucyjnej przesłanki. Dlatego też wskazana byłaby inicjatywa ustawodawcza, przy czym muszę dodać, że w poprzedniej kadencji Komisja Ustawodawcza, rozpatrując między innymi ten wyrok, podzieliła opinię, iż wymaga on wykonania, niemniej wstrzymała się z pracami legislacyjnymi w związku z zapewnieniami, iż rząd pracuje nad stosowną inicjatywą. Faktycznie, w ówczesnym Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej powstał projekt, który podlegał konsultacjom i nawet został skierowany pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów, tyle że z uwagi na zakończenie prac parlamentu poprzedniej kadencji projekt nie został zgłoszony do łaski marszałkowskiej, w związku z czym oczywiście nie toczyły się żadne prace. Ta kwestia nadal jest otwarta. Wydaje się, że wobec tego komisja powinna podjąć uchwałę o przystąpieniu do wykonania, oczywiście z tym zastrzeżeniem, że ze strony rządu nie będzie stosownej deklaracji o przystąpieniu do wykonania wyroku. Pozostawianie po stronie organów stosujących prawo prawidłowego odczytywania ustawy, w zgodzie z konstytucją, uchybia temu obowiązkowi dostosowywania porządku prawnego do wyroków Trybunału. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dziękuję bardzo pani doktor za przedstawienie zagadnienia.

Czy są jakieś pytania?

Proszę bardzo, pan senator Borowski.

Senator Marek Borowski:

Ten przepis nie obowiązuje, jak rozumiem, w takiej postaci, w jakiej obowiązywał, natomiast jest w innej wersji, która prowadzi do tego samego. Tak?

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

Mamy dalej tę samą zasadę. Tam zostały jeszcze wymienione dwa świadczenia, które w międzyczasie zostały wprowadzone do ustawy.

(*Senator Marek Borowski: Rozumiem. Jasne. Dziękuję.*)

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Czy ktoś z państwa ma pytania albo chciałby się wypowiedzieć?

Jeśli nie, to poprosiłby obecnych naszych gości o zajęcie stanowiska.

Proszę bardzo, kto z państwa chciałby zająć stanowisko?

Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Olgiert Podgórski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Tak jak pani legislator wspomniała, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, jeszcze ówczesnym Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, został opracowany projekt ustawy, który realizował ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Ten projekt ustawy był już nawet przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów. Niestety upływ kadencji nie pozwolił na przekazanie tego projektu do dalszej pracy.

Jeżeli chodzi o minister rodziny, pracy i polityki społecznej, to pani minister deklaruje wolę wprowadzenia zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych, które ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego będą konsumować. W tej chwili w ministerstwie trwa analiza wszelkich możliwych sposobów uwzględnienia tego wyroku. Po tej analizie zostanie przygotowany stosowny projekt.

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, to chciałbym się od razu odnieść do punktu trzeciego dzisiejszego porządku. To jest wykonanie wyroku Trybunału, który dotyczy tak naprawdę tych samych beneficjentów, czyli opiekunów osób niepełnosprawnych. Nowelizacja wówczas przygotowana dotyczyła realizacji obu tych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. I również w zakresie tego drugiego wyroku... Minister rodziny, pracy i polityki społecznej deklaruje wolę przygotowania rozwiązań, które by realizowały oba te wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Zwłaszcza z naszych gości... Nikt?

Proszę państwa, w takim razie proponuję głosowanie, czy podejmujemy działania zmierzające do zmiany tej ustawy. Z tym że bym proponował, żeby to połączyć z tą drugą ustawą... Myślę, że tak będzie lepiej.

(*Brak nagrania*)

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, tak jak zaproponowałem, ponieważ te dwa wyroki ściśle się ze sobą łączą... Może byśmy poprosili panią doktor o przedstawienie następnego wyroku

i propozycji w tym zakresie, a potem byśmy en bloc zatwierdili te sprawy, zdecydowali, co robimy, i ewentualnie wyznaczili sprawozdawcę, o ile podejmiemy działania. A być może dojdziemy do wniosku, żeby pozostawić tę sprawę ministerstwu.

Proszę bardzo.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Dziękuję bardzo.

Tak jak zostało to już zaanonsowane, kolejny wyrok Trybunału również dotyczy ustawy o świadczeniach rodzinnych, również świadczenia pielęgnacyjnego, z tym że jest to wyrok, który jest większym wyzwaniem dla ustawodawcy. Trybunał zajmował się tu taką specyficzną i bardzo subtelną kwestią. Zaskarżony został art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Trybunał orzekł o niekonstytucyjności tego przepisu w takim zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Trybunał orzekł, że taka regulacja narusza zasadę równości wywodzoną z art. 32 ust. 1 konstytucji.

O co tutaj chodzi? Przepis art. 17 ust. 1b przesądza, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki 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. W przypadku innych osób niepełnosprawnych, czyli tych, których niepełnosprawność powstała później, możliwe jest uzyskanie innych świadczeń opiekuńczych. W grę wchodziłby przede wszystkim specjalny zasiłek opiekuńczy.

Aby wyjaśnić ten problem, chciałabym wspomnieć o kilku regulacjach, które kształtują obie instytucje. Po pierwsze, w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego ustawodawca nie uzależnił jego przyznania od progu dochodowego osiąganego przez rodziny. Uwzględnia się tu zarówno dochody osoby, która ma sprawować opiekę, jak i dochody osoby niepełnosprawnej. Po drugie, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z rozwiązaniami, które zostały przyjęte, świadczenie pielęgnacyjne ukształtowane zostało na poziomie 800 zł... Początkowo była to niższa kwota, później 800 zł, a aktualnie to świadczenie przysługuje w kwocie 1 tysiąca 200 zł. Docelowo, od 1 stycznia, ma wynosić 1 tysiąc 300 zł. Z kolei w przypadku tego drugiego świadczenia opiekuńczego, jakim jest specjalny zasiłek opiekuńczy, mamy do czynienia zarówno z progiem dochodowym, jak... Innymi słowy, przekroczenie progu dochodowego aktualnie kształtującego się na poziomie 764 zł skutkuje tym, że ten specjalny zasiłek opiekuńczy nie może zostać przyznany. Poza tym w tym przypadku mamy do czynienia ze znacznie niższym świadczeniem ze strony państwa. To jest kwota 520 zł miesięcznie, która zresztą, co warto podkreślić, nie podlega waloryzacji.

Można na marginesie wspomnieć, że podobnie niekorzystnie kształtuje się sytuacja osób, które pobierają zasiłek dla opiekuna. To jest instytucja, która została wprowadzona do porządku prawnego w związku z innym wyrokiem Trybunału w sprawie świadczeń opiekuńczych. To był wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r. Ale wracając do meritum, chcę zauważyć, że Trybunał orzekał w tym przypadku, biorąc pod uwagę zasadę równości. Należy przypomnieć, że z zasady tej wynika, po pierwsze, że jednakowo traktowani powinni być ci adresaci norm prawnych, którym można przypisać cechę istotną, relewantną. Po drugie, należy podnieść, że na gruncie art. 32 ust. 1 konstytucji może dojść do różnicowania sytuacji osób, które charakteryzują się tą samą cechą istotną, czyli tą cechą relewantną, o ile to kryterium różnicowania będzie usprawiedliwione, adekwatne i racjonalne. I właśnie w takim kierunku Trybunał przeprowadził test zaskarżonej regulacji. Trybunał sprawdził, czy mamy do czynienia z osobami, które charakteryzują się tą samą cechą. Zdaniem Trybunału nie ulega wątpliwości, że mamy tutaj określoną kategorię podmiotów, do których adresowane są świadczenia opiekuńcze – są to osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny i które z uwagi na ten obowiązek nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną. Trybunał uznał, że wśród tej kategorii podmiotów może dojść do różnicowania. Trybunał uznaje, że na poziomie konstytucji taką podstawą usprawiedliwioną różnicowania będzie art. 68 ust. 3 konstytucji, który nakazuje szczególnie traktować dzieci, a także art. 72, który poręcza ochronę praw dziecka. Te rozważania Trybunału wiążą się właśnie z tym, o czym już wspominałam, referując poprzednie orzeczenie Trybunału. Świadczenia opiekuńcze adresowane są bezpośrednio do osób opiekujących się niepełnosprawnymi, ale faktycznymi beneficjentami tych świadczeń są osoby niepełnosprawne, które zyskują opiekę osób najbliższych.

Mając na uwadze wskazania konstytucji odnoszące się do tego, że dzieci mogą być szczególnie traktowane, Trybunał stwierdził, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie narusza zasady równości, ale tylko w takim zakresie, w jakim stanowi podstawę różnicowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego według podziałów na opiekunów niepełnosprawnych dzieci oraz opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych. To, co jest problemem na gruncie art. 17 ust. 1b i co ostatecznie doprowadziło do zakwestionowania tej regulacji, to skutek zastosowania tego przepisu. Świadczenie pielęgnacyjne przyznane na podstawie tej przesłanki przysługuje niezależnie od tego, w jakim wieku jest osoba niepełnosprawna. Świadczenie pielęgnacyjne będzie przysługiwało również wtedy, kiedy niepełnosprawna osoba przekroczy ten wiek 18 lat, względnie 25 lat, o którym jest mowa w art. 17 ust. 1b.

Żeby zobrazować tę nierówność, której zdaniem Trybunału nie można ocenić za prawidłową w rozumieniu art. 32 ust. 1 konstytucji, Trybunał sięgnął do przykładu. Jeśli matka lub ojciec rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym synem lub córką w wieku lat 30, a niepełnosprawność dziecka powstała przed ukończeniem 18 roku życia, czyli na przykład w wieku lat 17, nabędzie prawo do

świadczenia pielęgnacyjnego, czyli tego świadczenia, które nie jest uzależnione od żadnych progów dochodowych i przysługuje w wyższej kwocie. W analogicznym stanie faktycznym, dotyczącym takich samych opiekunów oraz ich dorosłego syna lub córki, przy czym niepełnosprawność powstała w wieku, powiedzmy, lat 26, to świadczenie pielęgnacyjne nie będzie przysługiwało. Opiekun może w takim przypadku podjąć starania o uzyskanie specjalnego zasiłku opiekuńczego, o ile nie przekracza progu dochodowego i oczywiście tylko w tej niższej, gwarantowanej przez ustawę kwocie. Trybunał uznał taki sposób zróżnicowania opiekunów za niekonstytucyjny.

Tak jak już zostało wspomniane, wyrok miał zostać wykonany. Należy powiedzieć, że zarówno Komisja Ustawodawcza, jak i rząd stały na stanowisku, że to jest wyrok wywołujący potrzebę interwencji ustawodawcy. Problemem w tym przypadku jest to, jak wyrok powinien zostać zrealizowany. Trybunał, orzekając o niekonstytucyjności, sformułował pewne postulaty pod adresem ustawodawcy. Oczywiście Trybunał zastrzega w takich przypadkach, że ustawodawca, choć ma swobodę co do tego, jak regulować tego typu sprawy, musi pamiętać o pewnych wartościach konstytucyjnych. I w tym przypadku Trybunał wskazał na prawa nabyte, czyli na konieczność udzielenia ochrony tej grupie beneficjentów świadczeń pielęgnacyjnych, która korzysta z nich w tej chwili w zaufaniu do państwa, że te regulacje się nie zmienią... Innymi słowy, wydaje się, że niekonstytucyjne byłoby pozbawienie obecnych beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego tego świadczenia w takiej kwocie, w jakiej ono jest przyznawane obecnie, z powołaniem się na właśnie ten wyrok Trybunału. Jednocześnie Trybunał zauważył, że ustawodawca, regulując ten problem, musi mieć na względzie stan finansów publicznych. Niemniej zauważył też, że wykonanie wydanego rozstrzygnięcia wymaga podjęcia działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów osób niepełnosprawnych. I chyba w tym zdaniu zawiera się cała istota problemu, ale i główna wskazówka, która powinna przyświecać wykonaniu tego orzeczenia. Można postawić taką wątpliwość... Pozostawienie dotychczasowego zróżnicowania na pewno nie będzie realizacją wyroku Trybunału, a ewentualne starania o naprawienie tego stanu konstytucyjności powinny zmierzać w tym kierunku, aby przynajmniej na tym poziomie, w stosunku do osób, które pobierają już świadczenia opiekuńcze, został wprowadzony standard wynikający z zasady równości.

Jeśli chodzi o próbę wykonania wyroku, to tak jak już pan dyrektor wcześniej zauważył, rząd swoją inicjatywą zamierzał objąć wykonanie tego orzeczenia Trybunału, przy czym, tak jak już wcześniej zostało podniesione, prace te nie zakończyły się uchwaleniem stosownej ustawy. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dziękuję bardzo, Pani Doktor.

Czy ktoś z państwa ma jakieś pytania albo chciałby się wypowiedzieć w tej kwestii?

Proszę bardzo, pan senator.

Senator Jerzy Czerwiński:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ja mam pytanie do przedstawiciela rządu. Jaki jest horyzont czasowy ewentualnej inicjatywy ustawodawczej, która by konsumowała oba te wyroki Trybunału? Czy państwo jesteście w stanie to określić, oczywiście z grubsza?

Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Olgię Podgórski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Tak jak już wcześniej wspominałem, w poprzedniej kadencji był przygotowany projekt ustawy i w zasadzie przeszedł on przez wszelkie uzgodnienia. Natomiast w tej chwili trwa analiza zarówno tego sposobu wykonania wyroku, który był w poprzedniej kadencji proponowany, jak i ewentualnych innych możliwości. Trudno mi wypowiadać się za kierownictwo resortu, czy to rozwiązanie, które było przygotowane i zostało już skonsultowane, dalej będzie proponowane, czy też będą inne propozycje realizacji tego wyroku, a od tego niewątpliwie uzależniona jest odpowiedź na pytanie pana senatora o horyzont czasowy. Jeżeli to będzie wybór innego rozwiązania, no to będzie to kwestia konsultacji od nowa, co niewątpliwie... No, nie będzie to kwestia tygodnia, a raczej miesięcy. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie?

Proszę bardzo, pan marszałek Borowski.

Senator Marek Borowski:

Ja też czekałem na odpowiedź na to pytanie. Chciałbym przypomnieć, że ten pierwszy wyrok był wydany 18 listopada 2014 r., czyli rok temu. Powiedziałbym, w stosunkowo prostej sprawie... Słyszeliśmy, na czym rzecz polega. Chodzi o tego drugiego rodzica i drugie dziecko niepełnosprawne. Sprawa dość prosta, a przez rok inicjatywa nie trafiła do Sejmu. Teraz pan dyrektor mówi, że to będzie musiało znowu przejść tę drogę, a może będzie jakieś inne rozwiązanie. Mamy jeszcze ten drugi wyrok... Dlatego ja bym wnosił, żeby tę inicjatywę podjąć z naszej strony. Jeżeli rząd, że tak powiem, na tyle się pospieszy i zasygnalizuje, iż ma własną propozycję, to my oczywiście zawsze możemy przerwać takie prace, to przecież nie jest problem żaden. Ja bym nie czekał, bo takie jest nasze zadanie. Liczba wyroków, które jak do tej pory nie są zrealizowane legislacyjnie, choć powinny być... Aczkolwiek dzięki naszej pracy w zeszłej kadencji ta liczba zmalała. Nie wiem, czy znacznie zmalała, czy trochę zmalała, ale zmalała. No ale ciągle jest znaczna. Tak że ja bym się tutaj nie uchylał od pracy. Tym bardziej że, jak powiadam, to

nie są skomplikowane sprawy. Czasami wyroki zapadają w takich sprawach, w których po prostu bez rządu nie można się obejść, natomiast w tym przypadku... Sądzę, że powinniśmy podjąć taką inicjatywę.

**Zastępca Przewodniczącego
Zbigniew Cichoń:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos, ewentualnie zapytać o coś?

Proszę bardzo, Pani Doktor.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Odnosząc się do uwagi, którą wygłosił przed chwilą senator Borowski, chciałabym tylko zauważyć, że gdyby komisja zamierzała przystąpić do realizacji drugiego z przedstawionych wyroków, starszego, bo z 21 października 2014 r., to Biuro Legislacyjne musiałyby mieć czytelne wytyczne co do tego, czy podnosimy próg tego drugiego świadczenia tak, żeby te osoby zrównać – wtedy byśmy mieli szansę na uzyskanie w tym zakresie równości, o której mówił Trybunał – czy też próbujemy zastosować inne rozwiązanie. Ja może krótko powiem, chociaż wolałabym oddać głos przedstawicielowi ministerstwa, że jeśli chodzi o szczegóły projektu, to rząd miał inną koncepcję. Tam była propozycja taka, aby na nowo uregulować kwestie tych świadczeń opiekuńczych i by wprowadzić jedno świadczenie, świadczenie pielęgnacyjne, a pozostałe świadczenia na przyszłość, mówiąc kolokwialnie, wygasić. Problemem tutaj chyba byłyby – nie chcę recenzować projektu, którego tak naprawdę nie mamy przed sobą – przepisy przejściowe. Tu jest problem ważenia tych wartości, o których mówił Trybunał: z jednej strony mamy kwestię finansów publicznych, a z drugiej strony prawa nabyte i słuszne, jak się wydaje, oczekiwania, że jednak zasada równości będzie respektowana zarówno gdy chodzi o tych opiekunów, mówiąc brzydko, ze starego worka, jak i o tych opiekunów, którzy by podejmowali się opieki na przyszłość.

Tak że jeżeli chodzi o przygotowanie projektu, który by korygował zasadę „jedno świadczenie na jedną rodzinę”, to, wydaje mi się, jest to legislacyjnie dość proste, tak jak pan senator to ujął. Natomiast w tym drugim przypadku biuro musiałyby mieć więcej wytycznych, przynajmniej jeśli chodzi o kierunek, w którym będziemy zmierzali.

**Zastępca Przewodniczącego
Zbigniew Cichoń:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, jest kwestia tego, co zrobić: czy pójść małymi krokami i najpierw uregulować kwestię dotyczącą przyznania świadczenia na każdą osobę niepełnosprawną w rodzinie, zlikwidować ogranicznik „jedna rodzina – jedno świadczenie”, a także wprowadzić zasadę, że tyle świadczeń w rodzinie, ile osób niepełnosprawnych wy-

magających opieki, czy też pójść dalej i en bloc wszystko uregulować? Wydaje mi się, że nad tym się powinniśmy w tym momencie zastanowić.

Proszę bardzo, pan marszałek Borowski.

Senator Marek Borowski:

No, ja nie jestem radykalny w tej sprawie, ale... Z jednej strony, jak słyszę, że rząd chce coś kompleksowo uregulować, to wiem, że poczekamy długo. Lepsze jest wrogiem dobrego – tak to wygląda w praktyce. Z drugiej strony w tej chwili... Jeśli chodzi o progi dochodowe i tego typu rzeczy, to to już jest bardziej skomplikowane. Redukując trochę swój wniosek, uważam, że przynajmniej w stosunku do tego pierwszego dzisiaj omawianego, chociaż późniejszego, orzeczenia powinniśmy taką inicjatywę podjąć.

**Zastępca Przewodniczącego
Zbigniew Cichoń:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, jeżeli mogę sobie udzielić głosu, to udzielię... Sądzę, że byłoby chyba celowe, żeby tym ludziom najbardziej potrzebującym i, jak mi się wydaje, skrzywdzonym przez ustawodawcę... Powiem szczerze, że przyjmowałem z zażenowaniem te rozwiązania prawne, które wprowadzały tę zasadę, że ma być tylko jedno świadczenie na całą rodzinę, a nie tyle świadczeń, ile w rodzinie jest osób niepełnosprawnych wymagających opieki.

(*Senator Marek Borowski: Ścisłej biorąc, tyle ile osób rezygnujących z pracy.*)

No tak, no tak... Ja to tak w uproszczeniu przedstawiam. Proszę państwa, ja uważam, że może byłoby celowe, gdybyśmy podjęli takie działania, ale oczywiście przykłaśniemy, jeżeli rząd nas wyprzedzi i ureguluje wszystko en bloc, w dużo szerszym zakresie. Wydaje mi się, że dla tych ludzi najbardziej pokrzywdzonych byłoby to rozwiązanie bardzo honorowe ze strony parlamentu, a konkretnie naszej Izby, bo chcemy naprawić to, co kiedyś popsuto, tę krzywdę, którą, jak mi się wydaje, tym osobom wyrządzono. Bo one tak to odbierają i trzeba to sobie powiedzieć. Przynajmniej ja tak to oceniam, mówię to z potrzeby serca. Nie wiem, czy państwo jesteście tego samego zdania, czy innego, więc chętnie wysłuchamy opinii państwa senatorów, jak i przedstawicieli rządu.

Jeżeli mogę się zwrócić do przedstawicieli rządu, ZUS... Czy państwo moglibyście przybliżyć, jakie rozwiązania w tym zakresie mogą się zrodzić? Czy chcecie przyjąć projekt, którego załączek już był przygotowany, czy... Pan tu mówił, że są dwa rozwiązania: albo projekt pierwotny, albo całkiem nowy. Jak to w tej chwili państwo oceniacie?

**Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej
w Ministerstwie Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej
Olgię Podgórski:**

To ja może przypomnę, że projekt, który był procedowany w poprzedniej kadencji, zakładał nie tyle to, co mówiła pani legislator, czyli pełne zrównanie w prawach

tych dwóch grup osób sprawujących opiekę nad osobami niepełnosprawnymi poprzez zniesienie kryterium i wyrównanie poziomu świadczeń... Taka możliwość oczywiście też istnieje, ale to jest jedna z wielu możliwości. Projekt, który był procedowany, przewidywał, że będzie inne kryterium, według którego będzie przysługiwało poszczególne świadczenie opiekuńcze. Trybunał Konstytucyjny w wyroku wskazał, że możliwe jest zastosowanie takiego kryterium, że inna jest pomoc w przypadku opieki nad dzieckiem, wskazując na art. 68 i 72, a inna może być pomoc, jeżeli chodzi o sprawowanie opieki nad niepełnosprawną osobą dorosłą. Kierując się tym wskazaniem Trybunału Konstytucyjnego, przygotowano projekt, który przewidywał, że w przypadku opieki nad dzieckiem do 18 roku życia czy 24 roku życia, jeśli się uczy, to świadczenie będzie wyższe – proponowano 1 tysiąc 300 zł – natomiast w przypadku opieki nad osobą, która ukończyła ten wskazany wiek, projekt ten przewidywał, że to świadczenie wynosić będzie 800 zł. Jednocześnie projekt proponował – to również było odwołanie się do uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego – wprowadzenie jednolitego kryterium dochodowego w przypadku obu tych form pomocy. Taka propozycja została wówczas przygotowana. Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, ja dzisiaj nie jestem upoważniony... Nie mnie dzisiaj stwierdzać, czy kierownictwo ministerstwa rodziny podejmie decyzję o kontynuacji tego projektu, czy też zostanie wybrana inna forma realizacji wyroku, chociażby taka, o której mówiła pani legislator, czyli zniesienie kryterium dochodowego i wyrównanie poziomu wsparcia. Od tej decyzji będzie zależał czas, jeżeli chodzi o przygotowanie propozycji. Oczywiście nie muszę tutaj wspominać, że wybór sposobu realizacji tego wyroku niewątpliwie będzie skutkował różnymi poziomami wydatków związanych z realizacją tego wyroku. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dziękuję bardzo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo, pan marszałek jeszcze.

Senator Marek Borowski:

Pan dyrektor potwierdził to, co powiedziałem. Jeśli chodzi o progi dochodowe, to jest to sprawa bardziej skomplikowana. Można je stosować generalnie, można ich nie stosować w ogóle. W tym przypadku mamy do wyboru: albo przyjmujemy wariant, że i w przypadku niepełnoletniego, i w przypadku pełnoletniego stosujemy progi dochodowe, albo przyjmujemy wariant, że progów nie stosujemy. Tak jak to jest dzisiaj w przypadku niepełnoletnich. Prawda? Nie wydaje mi się, żeby Senat szedł tak daleko jako ustawodawca, czyli żeby wchodził w politykę socjalną w tym względzie, czy robić tak, czy robić inaczej... Dlatego podtrzymuję wniosek co do pierwszej ustawy kwestionowanej, omawianej dzisiaj.

Natomiast co do drugiej, no to... Mimo wszystko niezgodność z konstytucją istnieje, w związku z czym jest pytanie, w jakim terminie można liczyć na wprowadzenie rozwiązania. Jeśli pan dyrektor dzisiaj nie jest w stanie

tego powiedzieć, to może po konsultacji w resorcie mógłby komisję poinformować, jaki to byłby termin. Wówczas byśmy wiedzieli, czy po tym terminie jednak podejmować jakieś działania, czy też nie.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, są dwie propozycje: albo się decydujemy na zasięgnięcie dodatkowej informacji ze strony rządu co do terminu przygotowania tych propozycji, albo my sami podejmujemy działania. To może byśmy się zastanowili, którą propozycję przyjmujemy.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Powiem szczerze, że zostałem przekonany co do tego, że... No, chyba jednak należy pozostawić rządowi, żeby określił, w jakim tempie ewentualnie jest w stanie te propozycje przygotować tak, żebyśmy się nie dublowali w naszej pracy. Aczkolwiek tak jak mówię, całym sercem jestem za tym, żeby jak najszybciej uregulować tę sprawę.

No to, proszę państwa, kto jest za tym, żeby rozdzielić te sprawy i osobno deliberować nad tym, czy pozostawiamy podjęcie ostatecznej decyzji co do działań legislacyjnych do czasu przekazania nam informacji ze strony rządu, a kto jest zdania, żeby te sprawy en bloc potraktować?

Kto jest za tym, żeby te sprawy rozdzielić? (5)

Dobrze, czyli przesądziliśmy że będzie to rozdzielone. W takim razie w kwestii pierwszej, dotyczącej zagadnienia zróżnicowania pozycji w zależności od tego, w jakim wieku powstała owa niepełnosprawność...

(Senator Marek Borowski: To jest wersja druga.)

No, mniejsza o kolejność.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Mniejsza o numerację. Możemy się umówić, że ta jest pierwsza, a ta jest druga. Proszę państwa, powiedzmy, że kwestia dotycząca zróżnicowania ze względu na zasadę liczby tych świadczeń przypadających rodzinie to jest pierwsza kwestia. A druga to będzie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak jest, właśnie. Proszę państwa, jakie jest stanowisko nasze co do pierwszej kwestii, co do tych liczby świadczeń przysługujących w rodzinie? Kto z państwa jest za tym, żeby uzależnić nasze stanowisko co do podjęcia prac legislacyjnych od wypowiedzenia się rządu, w jakim terminie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Głos z sali: Chodzi o to, że kierujemy do dalszych...)

Kto jest za tym, żeby skierować to do dalszych działań legislacyjnych? (6)

(Głos z sali: Tym razem jednogłośnie.)

Dobrze. To mamy to.

Kto jest za tym, żeby od razu podjąć działania legislacyjne w tej drugiej kwestii? (0)

Nikt nie jest za tym. Tak? Dobrze.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No nie, no to...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Głos z sali: Ja się wstrzymuję. Ja się wstrzymuję.)

(Senator Marek Borowski: Jak nie ma nikogo za tym, żeby...)

Proszę państwa, w takim razie, skoro pierwsze zagadnienie przeszło i podjęliśmy decyzję, że będą działania legislacyjne z naszej strony, to mam pytanie o sprawozdawcę.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo.

Senator Marek Borowski:

Nie wiem, czy potrzebne jest do tego głosowanie... Chodzi o to, o co prosiłem, czyli żeby zobowiązać resort poprzez pana dyrektora do określenia terminu przygotowania tej drugiej nowelizacji.

Zastępca Przewodniczącego Zbigniew Cichoń:

Dobrze.

(Głos z sali: Chyba nie głosujemy, bo to jest...)

Mnie się wydaje, że to jest sprawa, która samo przez się jest zrozumiała. Skoro się przychyłiliśmy do tego, że w tej drugiej kwestii rządowi dajemy czas na zajęcie stanowiska, to chyba nie wypada, żebyśmy jakieś terminy rządowi ustalali. W związku z tym chyba nie ma potrzeby podejmowania uchwały.

Czy państwo uważacie inaczej?

(Senator Marek Borowski: Mnie tylko chodzi o to, żeby pan przewodniczący zobowiązał do tego, żeby nam przedstawiono... Bez terminów, ale...)

Oczywiście, oczywiście.

(Senator Marek Borowski: A po jakimś czasie będziemy się dopytywać na podstawie tego...)

Zobowiązujemy rząd do przedstawienia stanowiska w możliwie najszybszym terminie. Wymaga tego dobro tych osób, które nam przecież leży na sercu. Myślę, że to stanowisko będzie jak najszybciej wyrażone. Takie zobowiązanie, taki apel chyba możemy wobec rządu kierować, co niniejszym czynię. Chyba nie musimy tego przegłosowywać. Dobrze.

Teraz, proszę państwa, kwestia dotycząca wyznaczenia sprawozdawcy tych prac legislacyjnych w zakresie przyznawania większej liczby zasiłków w rodzinie aniżeli tylko jeden.

Kto byłby sprawozdawcą? Czy mogę to panu marszałkowi zaproponować, skoro wystąpił z propozycją, żeby podjąć te prace, i jest bardzo dobrze zorientowany w temacie? Czy można prosić pana marszałka? Tak?

(Senator Marek Borowski: Dobrze.)

Dobrze. To dziękuję ślicznie.

Kto jest za... Nie, tego nie trzeba przegłosowywać. Przepraszam bardzo. Przepraszam za moje potknięcia, ale po raz pierwszy prowadzę...

Dziękuję serdecznie państwu za przybycie i za udział. Zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 46)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii