



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1976)

367. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 26 stycznia 2011 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2010 r. dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych (sygn. akt P 32/09).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2010 r. dotyczącego ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (sygn. akt K 5/10).

(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dzień dobry państwu.

Rozpoczynamy posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Spotkanie naszej komisji jest poświęcone rozpatrzeniu dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Pierwszy wyrok z 15 listopada 2010 r. dotyczy ustawy o świadczeniach rodzinnych, a drugi z 23 listopada 2010 r. – ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Serdecznie witam przybyłych senatorów oraz ekspert do spraw legislacji, panią Annę Michalak.

Udzielam pani głosu. Bardzo proszę.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Anna Michalak:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2010 r. o sygnaturze P 32/09 dotyczy ustawy o świadczeniach rodzinnych. Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją art. 24 ust. 3a ustawy w brzmieniu obowiązującym od 14 stycznia 2006 r. do 1 stycznia 2009 r. w zakresie, w jakim stanowił on, iż w przypadku wniosku o ponowne przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego po utracie ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności osobie w wieku powyżej szesnastu lat, której niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia dwudziestego pierwszego roku życia i która legitymowała się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, uzyskanym w wyniku rozpoznania przez sąd powszechny jej odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności i stanowiącym kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się nie wcześniej niż od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym osoba ta złożyła wniosek o kontynuację świadczenia rodzinnego. Przepis ten jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 konstytucji.

Orzeczenie Trybunału zapadło na gruncie stanu prawnego, zgodnie z którym procedura otrzymania zasiłku pielęgnacyjnego przebiegała etapowo. Pierwszym etapem było otrzymanie orzeczenia o przyznaniu statusu osoby niepełnosprawnej

i ustalenie daty, od której niepełnosprawność u danej osoby występuje. Kolejnym etapem było złożenie w organie pomocy społecznej wniosku – wraz z orzeczeniem o niepełnosprawności – o przyznanie świadczenia.

W sytuacji, gdy upłynął okres pobierania świadczenia w związku z tym, że orzeczenie o niepełnosprawności utraciło ważność, uznane za niekonstytucyjne unormowanie przewidywało, że ponowne prawo do zasiłku pielęgnacyjnego „ustala się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym osoba złożyła wniosek o kontynuację świadczenia rodzinnego”. W związku z tym decydujące znaczenie dla daty uzyskania świadczenia miał moment złożenia wniosku, a nie data wskazywana w orzeczeniu o niepełnosprawności.

W sytuacji, która była podstawą wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału, zainteresowany był pozbawiony prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w okresie między utratą prawa do świadczenia, czyli od 20 marca 2006 r., a ponownym jego przyznaniem po uzyskaniu korzystnego wyroku sądowego i wydaniu decyzji przez właściwy organ, to jest do 1 października 2007 r. Stało się tak, mimo że w postępowaniu sądowym potwierdzono, iż umiarkowany stan niepełnosprawności występuje u niego od 20 marca 2006 r., czyli od wygaśnięcia poprzedniego orzeczenia o niepełnosprawności.

W praktyce regulacja zaskarżona do Trybunału wymuszała nielogiczną kolejność postępowania. W pierwszej kolejności należało złożyć wniosek o zasiłek pielęgnacyjny, a nie – jak nakazywałaby intuicja – wystąpienie o ustalenie stopnia niepełnosprawności. Przedłużające się postępowanie w sprawie orzeczenia o niepełnosprawności, spowodowane czy to opieszałością prowadzącego je organu, czy też wadliwością rozstrzygnięcia organu pierwszoinstancyjnego, skutkowało ponoszeniem przez osobę ubiegającą się o to świadczenie konsekwencji takiego stanu rzeczy w postaci późniejszego ustalenia początkowego terminu prawa do zasiłku.

Trybunał oparł swoje orzeczenie na dwóch wzorcach konstytucyjnych. Pierwszy to wywiedziona z demokratycznego państwa prawnego zasada poprawnej legislacji, która funkcjonalnie jest związana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadami nakazującymi, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Drugi wzorzec to art. 69 konstytucji, który stanowi o zapewnieniu ze strony władz publicznych pomocy osobom niepełnosprawnym w zakresie zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej. Trybunał wskazał, iż poprawność legislacyjna, to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz zachowaniem należytych standardów. Niezgodne z tą zasadą jest więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów niekonsekwentnych i niedających się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa, nawet gdyby takie przepisy wydawały się celowe.

Kreowanie mechanizmu, który z uwagi na określenie procedury prowadzącej do uzyskania świadczenia opiekuńczego umożliwia – na skutek określenia terminu początkowego wypłacenia świadczeń – przerzucenie na osobę pozostającą pod ochroną art. 69 ryzyka nieprawidłowego działania administracji, stanowi, zdaniem Trybunału, naruszenie art. 2 konstytucji. Dodatkowo sytuacja, w której przerzucenie ryzyka złego administrowania na jednostkę dotyczy dobra chronionego konstytucyjnie, powoduje konieczność zaostrożenia kryteriów oceny konstytucyjności analizowanego zjawiska.

W związku z tym Trybunał zdecydował o niekonstytucyjności omawianego przepisu, nie zdecydował się jednak na odroczenie utraty mocy obowiązującej i nie zawarł wskazówek dla ustawodawcy w omawianym orzeczeniu. Niemniej jednak Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisów w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2009 r. Obecnie w przypadku utraty ważności orzeczenia o niepełnosprawności ponowne prawo do świadczenia ustala się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, jeżeli osoba spełnia warunki uprawniające do nabycia tych świadczeń oraz w określonym w ustawie terminie złożyła wnioski o ustalenie takiej niepełnosprawności oraz prawa do świadczenia.

Ze względu na to naszym zdaniem wyrok nie wymaga wykonania.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos? Nie widzę chętnych.

Jeśli mogę zabrać głos, to powiem, że przychyliam się do stanowiska Biura Legislacyjnego. Nie ma konieczności wszczęcia procedury legislacyjnej, gdyż w tej sytuacji nie ma luki w prawie.

Proponuję więc, abyśmy przegłosowali, że nie nadajemy biegu legislacyjnego temu wnioskowi.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (7)

Jednogłośnie za. Dziękuję bardzo.

Przystępujemy do rozpatrzenia drugiego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Anna Michalak:**

Wyrok z 23 listopada 2010 r., o sygnaturze K 5/10, dotyczy ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Trybunał orzekł o niezgodności art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 1 oraz w związku z art. 2 konstytucji.

Zakwestionowany przepis dotyczył sytuacji przyznawania osobom uprawnionym do świadczeń alimentacyjnych uprawnień z ustawy. Zgodnie z unormowaniem, które zostało uznane za niekonstytucyjne, świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego nie przysługiwało, jeżeli osoba uprawniona była pełnoletnia i posiadała własne dziecko. Trybunał uznał, iż takie różnicowanie podmiotów uprawnionych do świadczenia alimentacyjnego jest niezgodne z art. 32 ust. 1 konstytucji, który wyraża zasadę równości. Zgodnie z tą zasadą wszystkie podmioty prawa, adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą istotną, relewantną w równym stopniu mają być traktowane równo, według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów, adresatów prawa. Trybunał stwierdził, że ustawodawca różnicował osoby pełnoletnie, które nie ukończyły dwudziestego piątego roku życia, pobierają naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymują się wyrokiem sądowym lub innym tytułem zatwierdzonym przez sąd zasadzającym na ich rzecz alimenty od rodzica, których egzekucja okazała się bezskuteczna: do jednej gru-

py należą osoby, które spełniają te przesłanki i mają prawo do świadczeń alimentacyjnych, a do drugiej osoby, które spełniają te przesłanki i posiadają własne dziecko i z tego powodu świadczenia alimentacyjne im nie przysługują. W związku z tym art. 10 ust. 2 pkt 2 zróżnicował sytuację podmiotów podobnych – osób, które są pełnoletnie, lecz nie ukończyły dwudziestego piątego roku życia, uczą się w szkole lub w szkole wyższej, mają zasądzone alimenty od rodzica, które próbują bezskutecznie egzekwować, znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, w związku z czym są uprawnione do świadczeń alimentacyjnych. Zróżnicowanie to zostało przeprowadzone na podstawie kryterium posiadania własnego dziecka.

Dokonana przez Trybunał analiza przebiegu prac legislacyjnych nie dała odpowiedzi na pytanie, jaka była ratio legis pozbawienia prawa do świadczeń alimentacyjnych na podstawie tego właśnie kryterium. Przyznając prawo do świadczeń alimentacyjnych osobom, które są pełnoletnie, ale kontynuują naukę, ustawodawca dał wyraz aprobaty dla zdobywania wykształcenia, które jest środkiem ułatwiającym znalezienie zatrudnienia i późniejsze uzyskanie samodzielności. W związku z tym, zdaniem Trybunału tym bardziej jest nieuzasadnione pozbawienie prawa do świadczeń alimentacyjnych osoby pełnoletniej, która samotnie wychowuje dziecko, uczy się w szkole lub w szkole wyższej, znajduje się w trudnej sytuacji i bezskutecznie egzekwuje zasądzone na jej rzecz alimenty od rodzica. Zdaniem Trybunału przyjęte kryterium zróżnicowania nie pozwala na realizację jednego z celów świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, jakim jest pomoc państwa osobom pełnoletnim w zdobyciu wykształcenia, które umożliwi im następnie zaspokajanie ich potrzeb. Zakwestionowana regulacja nie pozostaje również zdaniem Trybunału w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej ani nie służy urzeczywistnieniu tych zasad.

Art. 71 ust. 1 konstytucji różnicuje pomoc państwa na rzecz rodzin świadczoną w ramach polityki społecznej i gospodarczej, przyznając rodzinom wielodzietnym i niepełnym, których sytuacja życiowa jest trudna, prawo podmiotowe do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Zdaniem Trybunału, art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy pozostaje w sprzeczności również z tymi zapisami konstytucji. Został także naruszony margines swobody regulacyjnej ustawodawcy.

Trybunał orzekł o niekonstytucyjności omawianej regulacji, nie zdecydował się jednak na odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu. Wskazał, iż orzeczenie oznacza wyeliminowanie z porządku prawnego dotychczasowej negatywnej przesłanki nabycia prawa do świadczeń alimentacyjnych w postaci posiadania dziecka przez osobę pełnoletnią uczącą się w szkole lub w szkole wyższej. Zdaniem Trybunału dotychczasowi adresaci niekonstytucyjnego przepisu po wejściu w życie wyroku mają dodatkowo prawo złożyć wnioski o ustalenie prawa do świadczenia.

Jednocześnie chciałabym dodać, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej rozpoczęło pracę nad projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Jednym z założeń projektowanej regulacji jest uchylenie przepisu dyskryminującego osoby pełnoletnie posiadające własne dzieci w zakresie prawa do świadczeń z funduszu. W związku z tym, naszym zdaniem, wyrok nie wymaga wykonania.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos na temat tego wyroku?
Pan senator Cichoń. Bardzo proszę.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, wyrok jak najbardziej zasługuje na uwzględnienie. To była sytuacja absurdalna z punktu widzenia przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Trzeba pamiętać, że świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego mają być surogatem alimentów w sytuacji, kiedy nie można ich wyegzekwować. Dochodziło więc do tego, że wyrok sądowy przyznawał alimenty, natomiast art. 10 ust. 2 pkt 2 uniemożliwiał ich pobieranie osobie posiadającej własne dziecko. Było to zupełnie absurdalne i nie wpisywało się w ideę świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem, Panie Senatorze, tylko, że my mamy podjąć decyzję nie co do słuszności wyroku, tylko co do istniejącej luki.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, ja dlatego, szczerze mówiąc...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: I stąd moje pytanie.)

...byłbym za tym, żebyśmy jednak podjęli inicjatywę ustawodawczą i nie czekali na drugą stronę, czyli Sejm czy rząd, bo skoro wykonujemy te wyroki, to konsekwentnie...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Senatorze, ja pozwolę sobie mieć odmienne zdanie. Nigdy nie czekamy, zawsze robimy swoje, bez względu na to, co się dzieje w Sejmie. Ewentualnie tamte propozycje i tamte spotykają się w Sejmie i nasze propozycje wprowadzają czasem szersze spojrzenie, bo niekiedy jedno orzeczenie może być różnie realizowane. Tutaj jednak Biuro Legislacyjne wyraźnie wskazuje, iż nie ma potrzeby nadawania biegu legislacyjnego temu wyrokowi, ponieważ nie ma luki prawnej. Moje pytanie dotyczy więc tego, czy państwo mają odmienne zdanie, bo zaraz zaproponuję głosowanie.

(Senator Zbigniew Cichoń: Ja mam pytanie.)

Bardzo proszę.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, dowiadujemy się, że 13 lipca były podjęte już konkretne działania, zmierzające do złożenia projektu ustawy. No ale od lipca minęło pół roku i...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Nie, nie, to były tylko założenia. Proszę panią mecenas o wyjaśnienie kwintesencji swojego wystąpienia – jakie jest uzasadnienie stanowiska, że nie ma potrzeby wdrażania trybu legislacyjnego.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Anna Michalak:**

Proszę państwa, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisu ma moc powszechnie obowiązującą, jest ostateczne i oznacza z mocy prawa uchylenie przepisu niekonstytucyjnego. W chwili obecnej, po wejściu w życie orzeczenia Trybunału, ten przepis już więc nie obowiązuje. Działania, które zostały podjęte przez rząd – proszę zwrócić na to uwagę – zostały podjęte przed wydaniem tego orzeczenia, rząd jak gdyby już wtedy wiedział, że ten przepis jest niekonstytucyjny, i podjął działania, wyprzedzając orzeczenie Trybunału.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem.

Poddam pod głosowanie wniosek o nienadawanie biegu legislacyjnego temu wyrokowi.

Kto jest za? (8)

Jednomyślnie za. Dziękuję bardzo.

Wyczerpaliśmy porządek obrad. Dziękuję państwu senatorom za przybycie.

Jednocześnie chciałbym poinformować państwa o najbliższych posiedzeniach senackiej Komisji Ustawodawczej. 2 lutego przewidujemy około 17.00 – nie znamy jeszcze dokładnej godziny posiedzenia – konferencję z naszej inicjatywy...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, przepraszam bardzo, to będzie posiedzenie w sprawie rozpatrzenia czterech kodeksów: wyborczego, karnego...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czyli mamy już nowelizację kodeksu wyborczego, który został niedawno przyjęty. Mamy do rozpatrzenia cztery ustawy, to będzie 2 lutego, z tym że po południu, dlatego że 3 i 4 lutego jest posiedzenie Senatu.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Wiemy, ale Panowie Senatorowie, nie my wymyśliliśmy posiedzenie Senatu 3 i 4 lutego. W związku z tym nie ma innej możliwości, jak tylko zrobienie posiedzenia w przeddzień.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Głos z sali: A 3 lutego z samego rana?)

(Głos z sali: Nie dysponujemy jeszcze wszystkimi tekstami, bo one dopiero będą uchwalone...)

To po pierwsze, poza tym 3 lutego nie będziemy w stanie zorganizować posiedzenia komisji również dlatego, że trzeba przygotować druki, a to są cztery ustawy.

Dalej, przyszły tydzień: od 8 lutego było przewidywane posiedzenie Senatu – nie będzie go, ale będziemy pracować jako Komisja Ustawodawcza 7 lutego w związku z inicjatywą ustawodawczą o zrzeczeniach; nasza komisja organizuje seminarium, wspólnie z komisją praw człowieka. To będzie 7 lutego w samo południe, o godzinie 12.00.

(Głos z sali: W poniedziałek, tak?)

W poniedziałek. 8 i 9 lutego też mamy posiedzenia...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...niestety, bardzo długie posiedzenia. W tej chwili pracujemy nad tym, żeby była możliwość zblokowania posiedzeń z 8 i 9 lutego. Być może się uda załatwić wszystkie sprawy 8 lutego, ale w tej chwili jest potrzeba zaplanowania obu dni. O szczegółach oczywiście się państwo dowiedzie. Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 26)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851