

NOTATKA

z posiedzenia Komisji Ustawodawcza

Data posiedzenia: 19 października 2009 r.

Nr posiedzenia: 342

Posiedzeniu przewodniczył: senator Piotr Zientarski – przewodniczący komisji.

- Porządek posiedzenia:**
1. Rozpatrzenie „Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 r.” (*druk senacki nr 973*).
 2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (*sygnatura akt SK 38/09*).
 3. Rozważenie potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.
 4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r. dotyczącego ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (*sygnatura akt P 29/08*).
 5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r. dotyczącego ustawy o izbach lekarskich (*sygnatura akt P 28/09*).
 6. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r. dotyczącego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (*sygnatura akt S 2/10*).

- W posiedzeniu uczestniczyli: – senatorowie członkowie Komisji Ustawodawczej: Zbigniew Cichoń, Stanisław Gogacz, Bohdan Paszkowski, Krzysztof Piesiewicz, Grażyna Sztark, Marek Trzeciński oraz Piotr Zientarski,
- zaproszeni goście:
 - Trybunał Konstytucyjny:
 - prezes Bohdan Zdziennicki,
 - szef Biura Maciej Graniecki,
 - dyrektor Zespołu Orzecznictwa i Studiów Biura Kamil Zaradkiewicz,
 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych:
 - wicedyrektor Departamentu Legislacyjno-Prawnego Elżbieta Łozińska,
 - specjalista w Departamencie Realizacji Dochodów Arkadiusz Jęczeń,
 - przedstawiciele Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu: Marek Jarentowski, Katarzyna Konieczko.

Przebieg posiedzenia:

Ad. 1 Informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku przedstawił prezes TK Bohdan Zdziennicki. W swej wypowiedzi skupił się na ogólnych danych odzwierciedlających działalność orzeczniczą Trybunału w roku 2009, następnie dokonał przeglądu najważniejszych wyroków wydanych przez TK w minionym roku.

Zwrócił także uwagę na ustabilizowanie liczby spraw napływających do TK. W 2009 roku, po raz pierwszy od kilku lat, nie nastąpiły zmiany w składzie sędziowskim Trybunału. To z kolei wpłynęło na efekty pracy orzeczniczej, w szczególności na etapie merytorycznego rozpoznawania spraw. W 2009 r. nastąpił wzrost efektywności orzeczniczej Trybunału na etapie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków. Trybunał rozpatrzył 157 spraw. Spośród nich 78 zakończyło się wydaniem wyroku, tyle samo postanowieniami, natomiast jedna sprawa zakończona została specjalnym postanowieniem o rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego. Prezes dodał również, iż po raz pierwszy od wielu lat liczba spraw rozpatrzonych była większa od liczby spraw ostatecznie skierowanych do merytorycznego rozpatrzenia (157 wobec 142 spraw). Niestety, moc wydanych orzeczeń została nieco osłabiona poprzez zdania odrębne. W 2009 r. zgłoszono je bowiem do 18 orzeczeń.

Prezes podziękował Senatowi RP oraz Komisji Ustawodawczej za duży wkład pracy w realizację orzeczeń Trybunału. Na zakończenie prezes omówił problemy związane z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego: planowane pod koniec tego roku zmiany składu – zmiana prezesa i wiceprezesa, koniec kadencji dla części składu, rozmiar referatu każdego sędziego, konieczność wypracowywania kompromisów przed skierowaniem sprawy na wokandę) oraz trudności z realizacją orzeczeń TK. Zachęcił senatorów do składania skarg konstytucyjnych wzorem posłów.

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej podkreślił rolę komisji w wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego, zaproponował prezesowi współpracę w tworzonej przy Komisji Ustawodawczej podkomisji ds. zmian konstytucji.

Przedstawiona informacja wywołała ożywioną dyskusję. Senatorowie doceniając starania TK o jakość prawa, wyrazili zainteresowanie możliwością przyspieszenia prac nad orzeczeniami bez uszczerbku dla ich jakości. Senator Bohdan Paszkowski pytał o stan zaległości w wykonywaniu orzeczeń Trybunału oraz możliwość konstytucyjnej kontroli procesu stanowienia prawa unijnego. Senator Marek Trzcіński dopytywał się o możliwość i odsetek spraw dotyczących stwierdzenia zgodności aktów prawa miejscowego z aktami wyższego rzędu, podczas gdy senatora Stanisława Gogacza interesowała przyczyna rosnącej liczby zdań odrębnych. Senator Zbigniew Cichoń wyraził wątpliwości, co do ogólnej tendencji w ustawodawstwie do wprowadzania kar na drodze administracyjnej.

Odpowiadając na pytania senatorów, prezes Zdziennicki wskazał, iż sam jest autorem 20 zdań odrębnych, a zgłaszanie ich stanowi wyraz transparentności prac Trybunału oraz przekonuje, iż wydanie orzeczenia w sprawie wcale nie jest łatwe. Jeśli chodzi o kwestię zaskarżalności, to prezes wskazał, iż ze względu na sztywny system źródeł prawa możliwe jest zarówno badanie zgodności prawa miejscowego (sprawy o sygn. U), jak i wtórnego prawodawstwa europejskiego. W tym drugim przypadku należałoby jednak postępować ostrożnie ze względu na zakres kompetencji ETS.

Konkluzja Komisja zapoznała się ze skierowaną przez Marszałka Senatu w dniu 4 października 2010 r. „Informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 r.”.

Ad. 2 i 3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r. dotyczący ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygnatura akt SK 38/09) omówiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko. Wyjaśniła, że TK orzekł, iż uniemożliwienie zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji jest niezgodny konstytucją. Inaczej bowiem niż to jest w przypadku oddalenia wniosku o wyłączenie sędziego sądu pierwszej instancji (art. 394 § 1 pkt 10 k.p.c.), negatywne stanowisko sądu drugiej instancji w sprawie wyłączenia sędziego tego sądu w świetle zaskarżonego przepisu nie podlega kontroli w ramach postępowania zażaleniowego.

Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzut, że omówione rozwiązanie godzi w prawo do sądu poręczone przez art. 45 ust. 1 konstytucji. Trybunał podkreślił, że postrzeganie instytucji wyłączenia sędziego jako gwarancji bezstronności sądu oraz niezawisłości sędziowskiej, elementu budowy społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości i podnoszenia jego autorytetu nakazuje zachowanie szczególnej ostrożności w zakreślaniu granic swobody ustawodawcy w kształtowaniu instytucji wyłączenia sędziego. Znaczenie i rola instytucji wyłączenia sędziego wymaga również stworzenia procedur, pozwalających z jednej strony na jej realne stosowanie, a z drugiej zapobiegających jej nadużywaniu. W motywach wyroku Trybunał zaznaczył, że działania ustawodawcy mogą prowadzić do przyjęcia różnych modeli kontroli, w tym również możliwości rozszerzenia zakresu nadzoru judykacyjnego nad orzeczeniami sądu drugiej instancji w drodze przyznania prawa do wniesienia zażalenia do równorzędnego składu sądu odwoławczego. Przedstawicielka Biura Legislacyjnego przedstawiła dwie wersje, dwie możliwości wykonania

omawianego wyroku. Pierwszą byłaby nowelizacja art. 394¹ § 1 k.p.c., w którym jest już mowa o zaskarżalności postanowień innych aniżeli postanowienia kończące postępowanie w sprawie, poprzez dodanie nowego punktu, który precyzowałoby, że zażalenie przysługuje również na postanowienie oddalające wnioski o wyłączenie sędziego. Druga możliwość to recypowanie na gruncie procedury cywilnej instytucji tzw. instancji poziomej znanej procesowi karnemu i dodanie po art. 394¹ k.p.c. nowej jednostki redakcyjnej (art. 394²), wedle której na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wnioski o wyłączenie sędziego przysługiwałoby zażalenie do innego równorzędnego składu tego sądu.

Wobec krytycznego stanowiska Trybunału odnośnie do przesłanki „oczywistej bezzasadności”, jaką formułuje art. 53¹ k.p.c., pozwalającej sądowi tak pierwszej, jak drugiej instancji na odrzucenie wniosku o wyłączenie sędziego (tzn. na wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie owego wniosku bez jakiegokolwiek sprawdzenia zasadności zarzutów podniesionych przez stronę), projekt zawiera nowe brzmienie ww. przepisu z wyeliminowaniem tej przesłanki.

Katarzyna Konieczko zaproponowała również senatorom możliwość wprowadzenia w k.p.c. instytucji zażalenia na postanowienia o charakterze porządkowym zapadające przed sądem drugiej instancji, a zatem wprowadzenia wzorem k.p.k. zaskarżalności postanowień sądu drugiej instancji, których przedmiotem jest skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, a także zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka bądź też odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia.

Senatorowie Zientarski, Sztark i Paszkowski opowiedzieli się za możliwością wnoszenia zażalenia do sądu wyższej instancji oraz wyjścia z inicjatywą pozawyrokową dotyczącą tzw. policji sesyjnej.

Przewodniczący Zientarski zgłosił wnioski o podjęcie dwóch inicjatyw ustawodawczych przez komisję w tej sprawie: pierwszej w trybie określonym w dziale IXa Regulaminu Senatu, dotyczącej realizacji orzeczeń TK (art. 53¹ i 394¹ k.p.c.), a drugiej w trybie z działu IX Regulaminu Senatu; dotyczy to „zwykłej inicjatywy” (art. 394² k.p.c.).

Oba wnioski zostały przyjęte jednomyślnie (6 głosów „za”).

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad projektem ustaw zostali upoważnieni: senator Zbigniew Cichoń (inicjatywa w trybie z działu IXa) oraz Piotr Zientarski (inicjatywa w trybie z działu IX).

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie dwóch odrębnych inicjatyw ustawodawczych w tej sprawie.

Ad. 4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r. dotyczący ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (*sygnatura akt P 29/08*) omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski. Wskazał on, iż termin dochodzenia przez płatnika (ubezpieczonego) zwrotu od ZUS nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne określony w art. 24 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych narusza konstytucyjną gwarancję równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 32 w zw. z art. 64 ust. 2 konstytucji). Zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą z dniem 15 czerwca 2010 r.

TK zwrócił uwagę, iż choć stosunek między ZUS a ubezpieczonym ma charakter publicznoprawny, w ramach którego ZUS przysługują kompetencje władcze, to jednak w zakresie rozliczania nienależnie opłaconych składek, czyli w zakresie pozostającym poza stosunkiem ubezpieczenia, relacje te powinny być kształtowane na zasadzie równości stron, tak jak inne stosunki cywilnoprawne. W tym zakresie podmioty te powinny być traktowane równo. Ustawa tymczasem różnicuje te podmioty w zakresie terminu dochodzenia wzajemnych należności (5 lat dla ubezpieczonego i 10 lat dla ZUS).

Ponadto ustawa różnicuje samych płatników (ubezpieczonych), dzieląc ich na tych, którzy nienależnie opłacone składki mogą sobie zaliczyć na poczet przyszłych składek, oraz na takich, którzy, nie mogąc już dochodzić zwrotu nadpłaconych składek, nie mogą jednocześnie zaliczyć ich na poczet przyszłych składek, ponieważ nie podlegają już obowiązkowi opłacania składek.

Ponieważ jednak TK wydał wyrok stwierdzający w sentencji nieważność jednostki redakcyjnej aktu normatywnego jako takiej, a nie tylko w czasie, gdy miała ona brzmienie ograniczające termin dochodzenia roszczeń przez płatnika (ubezpieczonego) wobec Zakładu do 5 lat, zdaniem dr. Jarentowskiego konieczne jest powrót do brzmienia jednostki redakcyjnej z momentu bezpośrednio przed ogłoszeniem wyroku (termin 10-letni). Jednocześnie należy wprowadzić regulacje przewidujące zawieszenie biegu terminu przedawnienia roszczeń płatnika (ubezpieczonego) wobec ZUS. Proponowana regulacja, przywraca 10-letni termin przedawnienia, a zarazem przewiduje w określonych sytuacjach (poprzez odesłanie do ust. 5b, 5e i 6) zawieszenie biegu terminu przedawnienia.

Obecna na posiedzeniu komisji przedstawicielka ZUS Elżbieta Łozińska zgłosiła zastrzeżenia co do przywołania w projektowanym przepisie ust. 5b, albowiem sytuacja wskazana w dyspozycji przepisu

nie powinna mieć miejsca w sytuacji zaistnienia nadpłaty składek.

Ponieważ przedstawicielka ZUS nie mogła wykluczyć, iż wspomniany stan mógłby zaistnieć, przewodniczący komisji P. Zientarski zgłosił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w wersji zaproponowanej przez Biuro Legislacyjne. Wniosek został przyjęty jednomyślnie (7 głosów za).

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Marek Trzcziński.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r. dotyczącego nieobowiązującej już ustawy o izbach lekarskich z 1989 r. (*sygnatura akt P 28/09*) omówił również przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski. TK stwierdził niezgodność art. 42 ust. 2 nieobowiązującej ustawy o izbach lekarskich w zakresie, w jakim wyłącza prawo lekarza, ukaranego przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą nagany, do wniesienia odwołania do sądu – z art. 77 ust. 2 konstytucji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał podkreślił, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika wymóg zagwarantowania prawa do sądu w postępowaniu dyscyplinarnym. Kontrola sądowa nie tylko zapewnia swobodę i niezależność wykonywaniu zawodu zaufania publicznego przez te osoby, ale również stanowi instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi. TK uznał bowiem, że kontrola sądowa ma na celu weryfikację prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego, a nie jedynie kary w nim wymierzonej. Lekarz powinien mieć możliwość kwestionowania przed sądem zarówno faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego i dopuszczalności wszczęcia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego, jak i prawidłowości przeprowadzenia tego postępowania oraz zasadności wymierzonej w nim kary.

Wydanie orzeczenia przez TK dotyczącego ustawy uchylonej było konieczne po to, by sąd, który zadał pytanie prawne w tej sprawie, mógł rozpoznać odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w czasie obowiązywania owej ustawy. Dnia 1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, która przewiduje bardziej rozbudowany katalog kar, i możliwość odwołania (kasacji) od prawomocnego orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy do Sądu Najwyższego w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia. Kasacja przysługuje bez względu na rodzaj orzeczonej kary.

Ponieważ jednak wyrok TK sam w sobie nie daje podstaw do wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego (sądu apelacyjnego) w przypadku tych osób, które będąc ukaranymi karą upomnienia lub nagany, odwołań tych w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy nie wniosły, konieczne jest uchwalenie przepisu przejściowego, który osobom tym pozwalałby wnieść odwołanie do sądu. Nie mniej jednak, zdaniem dr. Jarentowskiego, ze względu na wymogi formalne skargi kasacyjnej ogranicza się prawo do drogi sądowej. Dlatego też Biuro Legislacyjne przygotowało projekt inicjatywy przywracającej obowiązujące w latach 2003–2009 odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy w trybie apelacyjnym z k.p.c. Po to, by uniknąć stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności kolejnych ustaw przewidujących odwołania od orzeczeń organów dyscyplinarnych jak w zaskarżonej ustawie, proponuje się jednocześnie dokonanie odpowiednich zmian (w ujęciu systemowym) w ustawie o izbach aptekarskich, ustawie o samorządzie pielęgniarek i położnych, ustawie o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych oraz ustawie o diagnostyce laboratoryjnej.

Mając to na uwadze, przewodniczący komisji P. Zientarski zgłosił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w wersji zaproponowanej przez Biuro Legislacyjne. Wniosek został przyjęty jednomyślnie (7 głosów za).

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Stanisław Gogacz.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 6 Jako ostatnie orzeczenie dr M. Jarentowski przedstawił postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., dotyczące zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (*sygnatura akt S 2/10*). W postanowieniu sygnalizującym uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego, Trybunał uznał, że choć uzasadnienie zróżnicowania wieku emerytalnego swe źródła wywodzi z potrzeby niwelowania występujących różnic społecznych i biologicznych pomiędzy kobietami i mężczyznami, to jednak omawiana sytuacja ma charakter dynamiczny. Zmienia się rola kobiet w społeczeństwie, ubywa sektorów pracy zawodowej tylko dla jednej płci, doszło do wydłużenia przeciętnego trwania życia, dłuższy jest

przeciętny wiek życia kobiet niż mężczyzn, nastąpiła poprawa stanu zdrowia ludności, spadek dzietności, powodujący brak zastępowalności pokoleń. W zdaniach odrębnych sędziowie wyrażali pogląd, że dyskryminujące dla kobiet jest skorzystanie z możliwości wcześniejszego udania się na emeryturę, powiązanej z mechanizmem obliczania wysokości tej emerytury (kobieta udająca się wcześniej na emeryturę ma mniejszą liczbę lat pracy i mniejszą kwotę składek, a większą liczbę lat pobiera emeryturę), choć wcześniejszy wiek uprawniający do pobierania emerytury jest tylko uprawnieniem kobiety, to kontekście innych przepisów i czynników społecznych, kobiety są zmuszane do wcześniejszego udania się na emeryturę.

W celu wykonania orzeczenia Biuro Legislacyjne zaproponowało stopniowe zmniejszanie dysproporcji w wieku uprawniającym kobiety i mężczyzn do pobierania emerytury, poprzez podnoszenie owego wieku dla kobiet, począwszy od 2012 r. co dwa lata o jeden rok, tak by od 2020 r. kobiety miały podobne możliwości zarobkowania jak w przypadku mężczyzn, a jednocześnie – dzięki wydłużeniu okresu składkowego – wyższe emerytury. Jednocześnie proponuje się pozostawienie możliwości wcześniejszego wieku emerytalnego dla osób wykonujących przez wiele lat pewne szkodliwe dla zdrowia czynności w niektórych zawodach, czyli tam, gdzie rzeczywiście czynniki biologiczne mogą nadal być uzasadnieniem dla zróżnicowania wieku emerytalnego.

Wobec tego przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie ww. postanowienia. Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (5 głosów za).

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy została upoważniona senator Grażyna Sztark.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingsową.

Sporządzono w Biurze Prac Senackich.