

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 29)

z dnia 6 marca 2025 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 29)

6 marca 2025 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 36/22, SK 52/22, SK 12/24, SK 105/23.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektorka, **Monika Florczak-Wątor**, **Kamila Groszkowska**, **Michał Ziółkowski** – eksperci ds. legislacji oraz **Marcin Wójcik**, **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam panią Marzenę Laskowską, dyrektorkę Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Witam przedstawicieli BEOS.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście. Mamy łącznie 4 sprawy do zaopiniowania.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego, bo nie ma do niego uwag. Zaczynamy od sprawy SK 36/22. Pani prof. Monika Florczak-Wątor, proszę bardzo.

Ekspert z Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Monika Florczak-Wątor:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 36/22 została zainicjowana skargą konstytucyjną. Przedmiotem kontroli w tej sprawie jest art. 394² § 1¹ ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Skarżąca zaskarżyła ten przepis w zakresie, w jakim nie daje stronie prawa do zaskarżenia kosztów zastępstwa procesowego przyznanych w toku postępowania zażaleniowego, na etapie postępowania apelacyjnego.

W tym miejscu trzeba podać, że zaskarżony przepis wymienia przypadki, w których przysługuje stronie tzw. zażalenie poziome, czyli zażalenie od postanowienia sądu odwoławczego do innego składu orzekającego tego samego sądu odwoławczego. Przepis wymienia 7 takich przypadków. Mówi, że zażalenie takie przysługuje na postanowienia sądu, których przedmiotem jest: 1) odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie, 2) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego, 3) zwrot kosztów procesu, o ile nie wniesiono skargi kasacyjnej, 4) zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, 5) skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, 6) zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowanie świadka, 7) odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny, a świadka od przymusowego sprowadzenia.

Jeżeli chodzi o stan faktyczny, który leży u podstaw tej skargi konstytucyjnej, to problem pojawił się w sprawie spadkowej. Skarżąca złożyła wniosek o wyłączenie sędziego. Ten wniosek został oddalony przez Sąd Apelacyjny w Katowicach. Skarżąca to postanowienie zaskarżyła i zażalenie zostało oddalone. Na tym etapie została obciążona kosztami postępowania zażaleniowego.

To rozstrzygnięcie skarżąca zaskarżyła. Jej zażalenie zostało odrzucone przez Sąd Apelacyjny w Katowicach ze wskazaniem, że zaskarżony przepis, art. 394² § 1¹ k.p.c., zawiera zamknięty katalog postanowień, które można skarżyć. Postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania zażaleniowego w tym katalogu nie ma.

Wobec przepisu, który został zaskarżony, skarżąca podniosła dwa zarzuty. Pierwszy to zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 konstytucji, w związku z art. 31 ust. 3, czyli zarzut naruszenia prawa do sądu poprzez zamknięcie stronie postępowania cywilnego drogi sądowej do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów postępowania zażaleniowego, na etapie postępowania apelacyjnego.

Drugi zarzut, to zarzut naruszenia art. 78, w związku z art. 176 ust. 1 konstytucji, czyli naruszenie prawa do zaskarżenia i zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Jako punkt wyjścia dla obu tych zarzutów skarżąca przyjęła założenie, że ustawodawca powinien zagwarantować zaskarżalność każdego postanowienia, które zostało wydane przez sąd, także w drugiej instancji, nawet jeżeli jest to postanowienie wydane w sprawie spadkowej.

W treści stanowiska przedstawiono ewolucję przepisów dotyczących zaskarżalności postanowień sądu odwoławczego, począwszy od okresu międzywojennego. Oczywiście przedstawiono także obecny kształt tej instytucji. Ta analiza pokazała, że wyjściowe założenie skarżącej, które legło u podstaw skargi konstytucyjnej, nie jest uzasadnione.

W projekcie przedstawiono także całe dotychczasowe orzecznictwo SN i orzecznictwo TK, z którego także nie wynika, aby każde postanowienie, które jest wydawane – zwłaszcza w takiej sprawie spadkowej – musi być zaskarżalne.

Streszczając ustalenia, które zostały dość obszernie w tym stanowisku przedstawione, można powiedzieć, że tylko w okresie międzywojennym obowiązywała zasada, że każde postanowienie powinno być zaskarżalne. Natomiast w okresie powojennym ustawodawca odstąpił od tej zasady i przyjął regułę, zgodnie z którą postanowienia sądu odwoławczego są generalnie niezaskarżalne. Zaskarżalne są tylko wówczas, gdy ustawa tak stanowi. Ta reguła została przyjęta w ustawie z 1950 roku. Później została przeniesiona do Kodeksu postępowania cywilnego.

Początkowo w k.p.c. wyłączono możliwość skarżenia postanowień wydanych przez sąd odwoławczy. Później taką możliwość wprowadzono w 1996 roku. Początkowo zażalenie na postanowienie sądu odwoławczego było wnoszone do SN. Przysługiwało tylko przy postanowieniach sądy odwoławczego o odrzuceniu kasacji. Od 2000 roku przysługiwało także na inne postanowienia tego sądu kończące postępowanie w sprawie. W 2011 roku wprowadzono model zaskarżania tzw. zażaleniem poziomym.

Natomiast ten przepis, który został zaskarżony przez skarżącą, został wprowadzony w 2019 roku. Później był nowelizowany. On też opiera się na tej zasadzie, że tylko niektóre postanowienia, które są wymienione w treści tego przepisu, mogą być zaskarżone.

Biuro proponuje sformułowanie wniosku o umorzenie postępowania przed TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ten wniosek opiera się przede wszystkim na argumentie, że w gruncie rzeczy skarżąca kwestionuje zaniechanie a nie pominięcie. W stanowisku przedstawiono 5 argumentów, dla których nie można przyjąć, że w tej sprawie kwestionowane jest pominięcie, które ewentualnie TK mógłby badać. Natomiast zaniechań prawodawczych TK badać nie może.

Po pierwsze, w przypadku pominięcia prawodawczego musiałaby istnieć jakościowa tożsamość, albo przynajmniej jakieś daleko idące podobieństwo pomiędzy tą materią, która została uregulowana w zaskarżonym przepisie i tą, która, zdaniem skarżącej, została pominięta. Tymczasem w swojej skardze konstytucyjnej skarżąca w żaden sposób nie wykazała, że takie podobieństwo, czy taka jakościowa tożsamość istnieje. W zasadzie w ogóle do tej sprawy się nie odniosła. Nie starała się porównać tego postanowienia, którego brakuje w katalogu postanowień, które są, żeby odtworzyć powody, dla których to postanowienie powinno się tam znaleźć.

W projekcie stanowiska podjęliśmy próbę porównania tego postanowienia. Wskazaliśmy, że te postanowienia, które są wymienione w art. 394² § 1¹ k.p.c., można podzielić na 3 grupy. Niezależnie, o której grupie mówimy, to postanowienie do żadnej z nich nie jest podobne. Ciężar dowodów w tym zakresie obciąża skarżącą.

Drugi argument. TK przyjmuje, że w przypadku pominięcia konieczne jest ustalenie, że na poziomie konstytucji istnieje norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej, która pozwala na stwierdzenie, że w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętej.

Również tutaj skarżąca nie wskazała, z jakiego przepisu miałby wynikać taki konstytucyjny nakaz uregulowania zażalenia w odniesieniu do tego postanowienia, którego dotyczy sprawa. Takiej normy na pewno nie można wyprowadzać z art. 45 ust.1. Jeżeli mówimy o art. 78, czyli o tym przepisie, z którego wynika prawo do zaskarżenia, to musimy pamiętać o tym, że to prawo nie ma charakteru absolutnego. Sam art. 78 mówi o tym, że od tej zasady,

że rozstrzygnięcia powinny być zaskarżalne, mogą być ustanawiane wyjątki w ustawie. Art. 78 taką sytuację dopuszcza.

W stanowisku są również podane orzeczenia wskazujące na to, że także TK stoi na takim stanowisku. W jednym z orzeczeń z 2013 roku TK stwierdził, że zaskarżalność orzeczeń oraz decyzji wydanych w pierwszej instancji nie jest absolutna. Ustrojodawca w art. 78, zdanie drugie, konstytucji dopuścił wprost wprowadzenie od niej wyjątków, pod warunkiem, że będzie miało to miejsce w ustawie. Konstytucja nie precyzuje charakteru tych wyjątków, nie wskazuje zakresu podmiotowego ani przedmiotowego w jakim odstępstwo od zasady zaskarżalności jest dopuszczalne. Skarżąca do tej kwestii się nie odnosi.

Po trzecie, w przypadku pominięcia prawodawczego kwestionowanego w procedurze skargi konstytucyjnej konieczne jest wykazanie związku pomiędzy kwestionowaną regulacją prawną, której wadliwość ma polegać na pominięciu określonej materii, a nakazem regulacji tej materii wynikającym z przepisu konstytucyjnego. Do tego skarżąca również się nie odniosła, ponieważ nie odniosła się ani do kwestii wykazania podobieństwa, ani do kwestii związanej z nakazem wynikającym z konstytucji.

Po czwarte, pomocniczym kryterium stosowanym do odróżnienia zaniechania od pominięcia jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy. TK wskazuje, że jeżeli dane rozwiązanie zostało w sposób celowy pominięte przez prawodawcę, to możemy mówić o zaniechaniu, natomiast jeżeli jest to pominięcie niecelowe, albo nielogiczne lub absurdalne, to wtedy możemy ewentualnie przyjąć pominięcie.

Jak kształtowała się zaskarżalność postanowień spadkowych wydawanych przez sąd II instancji? Wspomniana wcześniej linia orzecznicza, ale też linia legislacyjna, wskazują na to, że to nie było pominięcie przypadkowe, a raczej celowe, wpisujące się w tę zasadę, że można zaskarżać jedynie niektóre postanowienia i o tym decyduje ustawa.

Po piąte, zarzut pominięcia prawodawczego wymaga szczególnie starannego uzasadnienia, w tym przedstawienia rzetelnych argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością wadliwej regulacji prawnej. TK stwierdził, że postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną.

Z tych powodów w projekcie stanowiska jest propozycja, żeby Sejm opowiedział się za umorzeniem sprawy w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Wobec tego przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za pozytywną opinią o przedstawionym projekcie stanowiska do sprawy SK 36/22? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie SK 52/22. Jeszcze raz pani prof. Monika Florczak-Wątor, bardzo proszę.

Ekspert z BEOS Monika Florczak-Wątor:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 52/22 jest bardzo podobna do poprzedniej. Również została wszczęta skargą konstytucyjną. Przedmiotem kontroli zostały uczynione dwa przepisy: art. 394², w związku z art. 373 k.p.c., w zakresie, w jakim przepis ten nie daje podstaw do zażalenia na odmowę zwolnienia z kosztów sądowych złożonego wraz z apelacją. Co prawda w tej sprawie zostały zaskarżone dwa przepisy, ale analiza uzasadnienia doprowadziła nas do wniosku, że przedmiotem kontroli jest tutaj ten sam przepis, który był przedmiotem kontroli w poprzedniej sprawie, czyli art. 394² § 1¹ k.p.c.

Skarżąca nie podnosi zarzutów wobec innych paragrafów tego przepisu, czyli art. 394² § 1¹ k.p.c., ani co do art. 373. Ten ostatni przepis wskazuje przypadki, w których sąd II instancji może odrzucić wniesioną apelację oraz przyznaje referendarzowi sądowemu kompetencje

do wykonania czynności związanych z nadaniem biegu tej apelacji. Co do tej treści skarżąca jakichś zarzutów nie podnosi. Dlatego w tym zakresie w stanowisku jest wniosek o umorzenie postępowania i ograniczenie przedmiotu kontroli tylko do art. 394² § 1¹ k.p.c.

Wzorcami kontroli w tej sprawie są art. 78 i art. 176 ust.1 konstytucji, czyli prawo do zaskarżenia i do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. W porównaniu z poprzednią sprawą nie ma tutaj art. 45 ust.1.

Jeżeli chodzi o stan faktyczny, to sprawa sądowa dotyczyła trzech umów sprzedaży nieruchomości, które skarżąca zawarła. Te umowy zostały uznane za bezskuteczne i nabywca tych nieruchomości zwrócił skarżącej zapłaconą kwotę. Była to dość duża kwota, bo około 880 tys. Od tego wyroku skarżąca złożyła apelację. Razem z apelacją złożyła wniosek, aby zwolnić ją w całości od kosztów sądowych, czyli od opłaty za apelację. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu oddalił ten wniosek.

Wówczas skarżąca złożyła wniosek o sporządzenie i dostarczenie jej uzasadnienia tego rozstrzygnięcia. Sąd apelacyjny odrzucił również ten wniosek. Ostatecznie odrzucił też apelację, ponieważ nie została opłacona. Skarżąca zaskarżyła to postanowienie, a sąd oddalił to zażalenie wskazując w rozstrzygnięciu, że postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydane przez sąd II instancji nie jest zaskarżone w zażaleniu.

W tym przypadku w stanowisku również jest propozycja zawnioskowania o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

O okoliczności umorzenia przesądzają 3 dodatkowe powody, poza tymi, które dotyczyły zaniechania prawodawczego. Po pierwsze, skarżąca w tej sprawie nie wyczerpała drogi prawnej, co jest wymagane przez art. 77 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z orzecznictwem TK, warunkiem dopuszczalności skargi, w której podnoszony jest zarzut zamknięcia drogi sądowej, jest uprzednie uzyskanie przez skarżącego orzeczenia w przedmiocie odrzucenia niedopuszczalnego z mocy prawa środka zmierzającego do otwarcia drogi sądowej.

W przypadku skarżącej warunkiem merytorycznego rozpatrzenia jej skargi było wniesienie przez nią zażalenia na postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu oddalającego wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych w zakresie opłaty za apelację. Takiego zażalenia skarżąca nie wniosła. Skarżąca wносиła zażalenia na inne postanowienia, ale tego jednego postanowienia nie zaskarżyła.

Można w tym miejscu dodać, że TK zajmował się już podobnymi sprawami, w których był skarżony ten sam artykuł k.p.c., czyli 394² § 1¹. W nich również zarzucano, że ten artykuł nie przewiduje zażalenia na postanowienie sądu II instancji o odmowie zwolnienia z kosztów sądowych.

Kilka takich orzeczeń zostało przytoczonych w stanowisku. Wynika z nich, że TK przyjmuje, iż skarżący, którzy nie zaskarżyli postanowienia o oddaleniu wniosku o zwolnienie ich od kosztów sądowych, nie wyczerpali drogi prawnej i nie zrealizowali tej przesłanki wniesienia skargi konstytucyjnej. To jest pierwszy powód, dla którego ta skarga merytorycznie nie może zostać rozpatrzona.

Drugi powód jest taki, że skarga jest oczywiście bezzasadna w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także nie potwierdza naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącej.

Skarżąca niekonstytucyjność tego przepisu upatruje w tym, że nie ma możliwości poddania kontroli wydanego w jej sprawie postanowienia sądu odwoławczego, którym oddalił on jej wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, konkretnie kosztów apelacji.

Analiza orzeczeń, które zapadły w jej sprawie, prowadzi do wniosku, że skarżąca była przez sąd informowana o powodach, dla których jej wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych nie został uwzględniony. Głównym powodem było to, że dostała po pierwszej sprawie przelew na kwotę 880 tys. Co prawda opłata za apelację wynosiła 200 tys. zł, czyli była duża, jednak sądy uznały, że przy tej kwocie, którą otrzymała, nie ma podstawy, żeby ją zwolnić z opłaty za apelację. Z tego powodu trudno zgodzić się ze skarżącą, która niekonstytucyjność widzi w tym, że nie mogła poznać powodów, dla których jej wniosek nie został uwzględniony.

Po drugie, skarżąca kwestionuje postanowienie o odrzuceniu apelacji. Pełnomocnik skarżącej w zażaleniu powołał się na art. 380 k.p.c. Na podstawie tego przepisu, na wniosek strony rozpoznawane są również postanowienia sądu, które nie podlegały zaskarżeniu

w drodze zażalenia. Sąd, który rozpoznawał to zażalenie zwrócił na to uwagę i wprost napisał w orzeczeniu, że działając na podstawie art. 380 k.p.c., tak jak o to wnioskuje pełnomocnik skarżącej, sąd apelacyjny rozpoznaje zażalenie poziome obejmujące postanowienie oddalające wnioski o zwolnienie z kosztów sądowych. Dalej w uzasadnieniu sąd powiedział, że słusznie te sądy, które sprawę rozpatrywały nie uwzględniły wniosku o zwolnienie z kosztów sądowych, bo nie było podstaw. W drugim uzasadnieniu orzeczenia sądu apelacyjnego były wskazane powody, dla których skarżąca nie została zwolniona z kosztów sądowych.

O oczywistej bezzasadności skargi konstytucyjnej świadczy także błędne założenie, które skarżąca w tej sprawie przyjęła – podobnie jak skarżąca w poprzedniej sprawie – że każde postanowienie wydawane przez sąd odwoławczy w sprawie głównej, musi być zaskarżalne, nawet jeżeli jest to tylko postanowienie spadkowe.

Ostatnim argumentem jest to, że w tej sprawie również kwestionowane jest zaniechanie. Oznacza to, że w tej części stanowiska są te same argumenty związane z pewnym testem występującym w orzecznictwie, który pozwala odróżnić pominięcia od zaniechania. Konkluzja jest taka, że kwestionowane jest zaniechanie, czym TK zajmować się nie może.

Stąd wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska do sprawy SK 52/22? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został zaopiniowany pozytywnie.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie SK 12/24. Projekt stanowiska przedstawi pani mecenas Kamila Groszkowska, bardzo proszę.

Ekspert z BEOS Kamila Groszkowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o sprawę SK 12/24, to dotyczy ona kwestii alimentów na rzecz rozwiedzionego małżonka, uznanego za współwinnego rozkładu pożycia, oraz ograniczenia możliwości ich dochodzenia wyłącznie do sytuacji pozostawania uprawnionego małżonka w niedostatku.

Przedmiotem kontroli jest art. 60 § 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, który stanowi, że „Małżonek rozwiedziony, który nie został uznany za wyłącznego winnego rozkładu pożycia i który znajduje się w niedostatku, może żądać od drugiego małżonka rozwiedzonego dostarczania środków utrzymania w zakresie odpowiadającym usprawiedliwionym potrzebom uprawnionego oraz możliwościom zarobkowym zobowiązanego”.

Stan faktyczny tej sprawy przedstawia się następująco: były małżonek skarżącej wniósł pozew o rozwód ze względu na trwałe i zupełne rozkład pożycia małżeńskiego. Sąd okręgowy orzekł o rozwiązaniu małżeństwa przez rozwód z wyłącznej winy powoda i zasądził na rzecz małżonki alimenty.

Następnie wyrok ten został zmieniony przez sąd apelacyjny, który uznał, że rozwiązanie związku małżeńskiego następuje z winy obu stron oraz oddalił roszczenie w zakresie żądania alimentów na rzecz skarżącej ze względu na to, że nie pozostaje ona w niedostatku.

Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność art. 60 k.r.o., który reguluje kwestię alimentów pomiędzy rozwiedzionymi małżonkami. W jej ocenie pozbawienie praw alimentacyjnych małżonka, który jest słabszy ekonomicznie, przy nawet najmniejszej winie, bez względu na inne okoliczności sprawy, podważa autorytet związku małżeńskiego i trwałość rodziny.

Inicjatorka postępowania uznała także, że waga jednej okoliczności w postaci niestopniowalnej współwiny przyczynienia się do rozpadu związku jest niewspółmierna do innych okoliczności, które mają wpływ na ocenę postaw małżonków. Winno to mieć przełożenie na ustalenie kształtu obowiązku alimentacyjnego po rozwodzie.

Skarżąca zakwestionowała te przepisy także w związku z zasadą ochrony własności i innych praw majątkowych. Uznała że przepisy ograniczają prawo do wsparcia od drugiego małżonka, które powinno trwać dożywotnio.

Po przeprowadzeniu formalnej analizy tej skargi, Biuro uznało, że spełnia ona warunki do merytorycznego rozpoznania zgodności art. 60 § 1 k.r.o. w zakresie, w jakim ogranicza prawo domagania się alimentów przez rozwiedzionego małżonka, uznanego za współwinnego

rozkładu pożycia jedynie do okoliczności pozostawania przez niego w niedostatku, z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, czyli prawem własności i innych praw majątkowych, w związku z zasadą proporcjonalności.

Przechodzę do analizy merytorycznej. W ocenie Biura zakwestionowana regulacja jest zgodna z konstytucją. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na treść normatywną tego przepisu. Art. 60 § 1 określa tzw. zwykły obowiązek alimentacyjny, zgodnie z którym małżonek, który jest niewinny lub współwinnny rozkładowi pożycia, może ubiegać się o alimenty od rozwiedzionego małżonka pod warunkiem pozostawania w niedostatku.

§ 2 tego przepisu określa tzw. rozszerzony obowiązek alimentacyjny, zgodnie z którym małżonek niewinny rozkładowi pożycia może domagać się alimentów od małżonka wyłącznie winnego, jeżeli w wyniku rozwodu doszło do istotnego pogorszenia sytuacji materialnej małżonka niewinnego.

W tej skardze skarżąca domaga się, aby uniezależnić obowiązek alimentacyjny na rzecz byłego współmałżonka od kwestii winy za rozpad związku małżeńskiego, która jest określona w wyroku rozwiązującym małżeństwo. Skarżąca postuluje, aby powiązać obowiązek alimentacyjny z potrzebą wyrównania uszczerbku w majątku współmałżonka, którą poniósł w wyniku rozwodu, a także powiązać z innymi kryteriami, które dotyczą podziału ról w związku małżeńskim oraz jego charakterem. Innymi słowy, skarżąca dąży do przemodelowania prawnej konstrukcji obowiązku alimentacyjnego z art. 60 k.r.o. i zniesienia różnic pomiędzy obowiązkiem zwykłym a obowiązkiem rozszerzonym.

Warto mieć na uwadze, że TK wypowiedział się już na temat charakteru obowiązku alimentacyjnego pomiędzy rozwiedzionymi małżonkami. Trybunał uznał, że obowiązek alimentowania byłego małżonka stanowi instytucję prawną, która pozostaje w ścisłym związku z obowiązkiem przyczyniania się do potrzeb materialnych rodziny. Materialną podstawą tego obowiązku pomiędzy rozwiedzionymi małżonkami są obowiązki, które istniały w czasie trwania małżeństwa. W związku z tym ochrona roszczeń rozwiedzionego małżonka o dostarczanie mu środków utrzymania wynika z charakteru małżeństwa jako instytucji objętej ochroną konstytucyjną.

Natomiast należy wyraźnie podkreślić, że TK powiązał potrzebę ochrony praw majątkowych małżonka rozwiedzionego z przesłanką winy za rozpad związku małżeńskiego. Zawinione przyczynienie się do rozkładu własnego małżeństwa jest działaniem, które TK ocenia negatywnie nie tylko z punktu widzenia drugiego małżonka, ale także z punktu widzenia zasad współżycia społecznego.

W związku z tym należy podkreślić, że TK w sposób przesądzający osądził przesłankę winy za rozpad związku małżeńskiego, wskazaną w art. 60 k.r.o., w aksjologii konstytucyjnej i prawnorodzinnej. TK w szczególności opowiedział się przeciwko wprowadzeniu alimentów pomiędzy rozwiedzionymi małżonkami wyłącznie do instrumentu ekonomicznego, który miałby na celu wyrównanie uszczerbku poniesionego przez małżonka ze względu na pozostawanie w małżeństwie.

Konsekwencją przyjęcia rozwiązania, które postuluje skarżąca, czyli rozszerzenia możliwości ubiegania się o świadczenie alimentacyjne małżonka współwinnego, który nie znajduje się w niedostatku, byłoby odejście od stosowania przesłanki winy za rozkład pożycia małżeńskiego przy ustalaniu prawa do tego świadczenia. Stoi w sprzeczności z *ratio legis* tej regulacji ze stanowiskiem zajęтым przez TK w orzecznictwie, a także jest nie do przyjęcia z punktu widzenia proporcjonalności.

Przechodząc do oceny proporcjonalności, należy mieć na uwadze, że ochroną na podstawie art. 64 konstytucji objęte jest z jednej strony roszczenie alimentacyjne małżonka uprawnionego, a z drugiej strony konstytucja chroni prawa majątkowe małżonka zobowiązanego przed nadmierną ingerencją, niezgodną z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. W związku z tym zadaniem ustawodawcy jest takie ukształtowanie przepisów, które odpowiednio wyważą interesy małżonków rozwiedzionych.

Obowiązek alimentacyjny na rzecz małżonka rozwiedzionego uzasadniony jest przede wszystkim potrzebą ochrony praw i wolności innych osób. Natomiast TK podkreślił także istotę przesłanki moralności publicznej, szczególnie w zakresie obowiązku rozszerzonego, który jest uzależniony od kryterium winnego rozkładu pożycia, z czym powiązane jest

jednocześnie ograniczenie praw alimentacyjnych małżonka współwinnego, wyłącznie do przesłanki pozostawania w niedostatku.

W ocenie TK właśnie w przesłance moralności publicznej tkwi konstytucyjna podstawa do tego, żeby zróżnicować status małżonka winnego rozkładu pożycia, od małżonka, który takiej winy nie ponosi.

Art. 60 k.r.o., który reguluje kwestie alimentacyjne, w obecnym kształcie spełnia wymogi wynikające z testu proporcjonalności. Kwestią rozstrzygającą pozostaje przesłanka winy za rozkład pożycia. Odpowiedzialność alimentacyjna małżonka współwinnego jest ograniczona wyłącznie do sytuacji pozostawania przez drugiego współmałżonka w niedostatku. Natomiast rozszerzona odpowiedzialność alimentacyjna małżonka, który wyłącznie jest winny, jest usprawiedliwiona ze względu na kryterium moralności publicznej.

Biorąc pod uwagę ten standard wydaje się oczywiste, że nie ma takiej możliwości, aby przyznać małżonkowi współwinnemu za rozkład pożycia takie same preferencyjne traktowanie w zakresie roszczeń alimentacyjnych, jak te które przysługują małżonkowi niewinnemu. Należą oni do odrębnych grup adresatów, których sytuacja jest zróżnicowana z uwagi na aksjologię Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Co więcej, w ocenie Biura rozszerzenie obowiązku alimentacji zakwestionowanego art. 60 § 1 poza przesłankę pozostawania w niedostatku, byłoby nadmiernym i nieuzasadnionym obciążeniem majątkowym dla małżonka zobowiązanego.

Na koniec warto jeszcze zwrócić uwagę, że obowiązek alimentacyjny po rozwodzie ma charakter subsydiarny. Jest zasadą, że za materialny poziom życia po rozwodzie zasadniczo odpowiedzialni są indywidualnie sami byli małżonkowie.

Mając tę argumentację na uwadze, w ocenie Biura przepis ten jest zgodny z konstytucją. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za pozytywną opinią wobec projektu stanowiska do sprawy SK 12/24? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0).

Stwierdzam, że projekt został pozytywnie zaopiniowany.

Przystępujemy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie SK 105/23. Ponownie pani mecenas Kamila Groszkowska, bardzo proszę.

Ekspert z BEOS Kamila Groszkowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga konstytucyjna o sygn. SK 105/23 dotyczy przeliczania emerytur dla osób z rocznika 1953, którym przysługiwało prawo do emerytury w wieku wcześniejszym. Przedmiotem kontroli skarżąca uczyniła dwa przepisy: art. 194i i art. 194j ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które zostały do tej ustawy dodane w celu wykonania wyroku TK z 6 marca 2019 roku w sprawie o sygn. P 20/16.

Art. 194i stanowi, że „Do ustalenia podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24” – czyli emerytury w wieku powszechnym – „ubezpieczonego urodzonego w 1953 r., nie stosuje się przepisu art. 25 ust. 1b” – jest to przepis, który określa mechanizm potrącania kwot pobranych już świadczeń emerytalnych przy obliczaniu podstawy emerytury przysługującej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego – „jeżeli wniosek o przyznanie tej emerytury zgłosi w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, pod warunkiem że prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego ma ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r.”;

Art. 194j dotyczy zasad ponownego przeliczania emerytury powszechnej dla ubezpieczonych urodzonych w roku 1953 r., którzy wcześniej emeryturę pobierali na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Stan faktyczny tej sprawy jest następujący. Skarżąca uzyskała prawo do emerytury w wieku wcześniejszym na podstawie decyzji z roku 2008. Po uzyskaniu prawa do tej emerytury kontynuowała zatrudnienie i w 2014 roku wystąpiła z wnioskiem o przyznanie emerytury powszechnej, która została przez organ emerytalny ustalona z zastosowaniem mechanizmu potrącania kwot pobranych już świadczeń emerytalnych.

Po wydaniu przez TK wyroku z 6 marca 2019 roku w sprawie o syng. P 20/16 skarżąca wystąpiła z wnioskiem o ponowne przeliczenie emerytury. W wyniku wznowienia postępowania w jej sprawie organ emerytalny uchylił swoją poprzednią decyzję i wydał nową z 10 maja 2019 roku, w której przyznał skarżącej emeryturę w wysokości obliczonej bez zastosowania mechanizmu pomniejszania podstawy obliczania świadczenia.

Skarżąca w 2021 roku złożyła do ZUS kolejny wniosek o kolejne przeliczenie emerytury stwierdzając, że organ nie zastosował w stosunku do niej nowych korzystnych przepisów, czyli zakwestionowanych w tej skardze art. 194i i 194j. Organ odmówił ponownego przeliczenia emerytury z uwagi na fakt, że została już ona przeliczona w wyniku postępowania wznowionego po wydaniu przez TK wyroku P 20/16. Ta decyzja została podtrzymana w wyrokach sądu okręgowego i sądu apelacyjnego.

W tej skardze konstytucyjnej skarżąca uznała, że zakwestionowane przepisy naruszają art. 2 konstytucji, czyli zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadę równości, zakaz dyskryminacji i prawo do zabezpieczenia społecznego.

W ocenie Biura skarga nie spełnia wymogów formalnych koniecznych do jej merytorycznego rozpoznania, co pociąga za sobą wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podstawowym argumentem na rzecz umorzenia jest to, że przepisy określone przez skarżącą jako przedmiot kontroli nie stanowiły podstawy ostatecznego orzeczenia o jej prawach i wolnościach, zgodnie z art. 79 ust. 1 konstytucji, i jako takie nie mogą stanowić przedmiotu kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Te dwa przepisy zostały dodane do ustawy o emeryturach i rentach na mocy ustawy z dnia 19 czerwca 2020 o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa zmieniająca została uchwalona w celu wyłączenia stosowania mechanizmu obniżenia podstawy emerytury w wieku powszechnym o sumę pobranych emerytur w wieku wcześniejszym, określonym w art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w stosunku do ubezpieczonych urodzonych w roku 1953, którzy prawo do emerytury w wieku wcześniejszym mieli ustalone na podstawie wniosku złożonego przed 1 stycznia 2013.

Uchwalenie ustawy zmieniającej było konsekwencją wydania przez TK wyroku w 2018 roku w sprawie P 20/16, w którym Trybunał uznał, że art. 25 ust. 1b, w zakresie w jakim dotyczy kobiet urodzonych w roku 1953, które przed 1 stycznia 2013 nabyły prawo do emerytury w wieku wcześniejszym, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał uznał, że kobiety urodzone w 1953 roku, gdy podejmowały decyzję o przejściu na emeryturę wcześniejszą nie miały świadomości co do skutków prawnych, jakie ta decyzja może wywołać w sferze ich przyszłych uprawnień emerytalnych. Nie miały możliwości dostosować swojej sytuacji prawnej do nowych przepisów.

Trybunał wskazał, że skutkiem wydania tego wyroku było prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 konstytucji dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia TK. W związku z tym przepis ten otworzył drogę do sanacji konstytucyjności tych sytuacji prawnych, w których stosowanie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej wywołało konsekwencje zakwestionowane przez TK.

Jednocześnie TK przedstawił rekomendację, aby ustawodawca wprowadził odpowiednie regulacje ustawowe w celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych. Ustawodawca zrobił to na podstawie ustawy zmieniającej, która wprowadziła do porządku prawnego zakwestionowane przepisy.

Analiza stanu faktycznego i prawnego w przedmiotowej sprawie wskazuje, że skarżąca skorzystała z możliwości złożenia skargi o wznowienie postępowania na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z wydaniem wyroku przez TK. W wyniku tego wznowienia ZUS wydał już nową decyzję, w której przyznał skarżącej emeryturę powszechną przeliczoną bez zastosowania mechanizmu pomniejszenia podstawy świadczenia o kwoty pobranych emerytur.

Oznacza to, że roszczenie skarżącej o ponowne ustalenie wysokości jej świadczenia emerytalnego bez pomniejszania podstawy jej obliczania, które przysługiwało jej w wyniku wydania

wyroku przez TK, zostało już w pełni zaspokojone. Jeszcze przed uchwaleniem przez ustawodawcę zakwestionowanych przepisów.

Skarżąca błędnie uznała, że organ nie zrealizował jej roszczenia i drugi raz zwróciła się z wnioskiem o uznanie tego samego prawa. W związku z tym należy stwierdzić, że przepisy, które zostały zakwestionowane w skardze, czyli art. 194i i 194j, nie miały zastosowania w sprawie skarżącej. Nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia o jej prawach i wolnościach. Natomiast przepisem, który znalazł zastosowanie i rozstrzygnął o jej sytuacji prawnej był art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej z dnia 19 czerwca 2020 roku, zgodnie z którym przepisów art. 194j ustawy emerytalnej nie stosuje się do spraw, w których wskutek wznowienia postępowania nastąpiło zaspokojenie roszczeń w całości.

Na marginesie warto wskazać, że wydaje się, iż podstawą złożenia przez skarżącą kolejnego wniosku o przeliczenie wysokości świadczenia emerytalnego było oczekiwanie, że emerytura w wieku powszechnym, obliczona bez zastosowania mechanizmu pomniejszającego wysokość świadczenia z art. 25 ust. 1b, będzie świadczeniem wyższym, niż otrzymywana emerytura w wieku wcześniejszym. Natomiast nie zawsze tak jest i taką ewentualność przewidział sam ustawodawca w art. 194j ust. 5, w którym stwierdził, że za przyznanie emerytury powszechnej, która została ustalona przez organ z zastosowaniem mechanizmu potrącania kwot pobranych już świadczeń emerytalnych wypłaca się wyrównanie tylko wtedy, jeżeli wysokość emerytury jest wyższa od wypłacanej dotychczas. To jest logiczne i wykładnia tego przepisu wyraźnie wskazuje, że nie w każdym przypadku tak będzie.

Skarżąca błędnie założyła, że jeżeli jej nowo przeliczona emerytura powszechna jest niższa niż emerytura wcześniejsza, tzn. że organ nie zastosował wobec niej korzystnego rozwiązania. To nie miało miejsca i w związku z tym przepisy przez nią zakwestionowane nie miały zastosowania w jej sytuacji prawnej.

To jest podstawowy argument na rzecz umorzenia. Argumentacja uzupełniająca dotyczy jeszcze braku przedstawienia przez skarżącą merytorycznej argumentacji, która pozwoliłaby odnieść się do zarzutu naruszenia praw jej nabytych. Brak sformułowania zarzutów w zakresie art. 67 ust. 1. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem pozytywnej opinii o projekcie stanowiska do sprawy K 10523? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Zamykam posiedzenia Komisji Ustawodawczej.