



Prezydent  
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 9 stycznia 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl dnia	05. 01. 2018
L.dz. ....	L.zal. ....

Trybunał Konstytucyjny  
Warszawa

## W N I O S E K

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

Ustawie tej zarzucam niezgodność z art. 2, art. 7 i art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## UZASADNIENIE

W dniu 15 grudnia 2017 r. Marszałek Sejmu, na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, zwaną dalej także „ustawą”. Ustawa jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 1974, przedłożonym Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 31 października 2017 r.

Przedłożona do podpisu ustawa ma na celu zniesienie górnego limitu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Zmiany wprowadzone w tym zakresie mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, składka na ubezpieczenia emerytalne i rentowe będzie od 2019 r. odprowadzana bez ograniczenia kwoty

rocznej podstawy wymiaru składek, tj. od całości wypłaconego wynagrodzenia (uposażenia), a nie jak dotychczas, z zastosowaniem ograniczenia kwoty rocznej podstawy wymiaru składek do kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy.

Analiza przebiegu prac legislacyjnych w zakresie przedstawienia projektu przedmiotowej ustawy do zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego, reprezentatywne związki zawodowe oraz reprezentatywne organizacje pracodawców wzbudziła poważne zastrzeżenia co do dochowania standardów procesu legislacyjnego. Mając na uwadze rodzaj i wagę wprowadzanych ustawą zmian, dotyczących jednocześnie pracowników i pracodawców, jak również tak doniosłe wartości, jak stanowienie prawa w oparciu o standardy wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa oraz obowiązek współdziałania organów państwa ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, konieczne jest, by prawo to było uchwalane z pełnym poszanowaniem obowiązującej przy jego tworzeniu procedury, w tym z uwzględnieniem zasad dialogu i współpracy z partnerami społecznymi.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, przewidziane w niej zmiany dotyczą mechanizmu redystrybucji dochodów poprzez system emerytalny stanowiący najważniejszą część systemu ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego m.in. po osiągnięciu wieku emerytalnego. Na ustawodawcę nałożony jest obowiązek realizacji wyrażonych w art. 67 Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych. Ustawodawcy pozostawiony został jednak pewien stopień swobody w realizacji tego obowiązku. Realizując konstytucyjne prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, musi on mieć na uwadze inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, przede wszystkim równowagę budżetową. Może się z tym wiązać konieczność wprowadzenia pilnych zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. W takim jednak przypadku niezbędne jest wskazanie wartości konstytucyjnych uzasadniających tak gwałtowne zmiany oraz znacznie skrócony czas prac nad ustawą. Zauważyć należy, że w przypadku zmian wprowadzanych ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw takiego argumentu projektodawca nie przywołał. Z tego względu brak jest uzasadnienia dla odstąpienia od wymogu dochowania obowiązku konsultacji w zakresie określonym obowiązującymi przepisami prawa. Konsultowanie projektów ustaw ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców czy podmiotami takimi, jak Rada Dialogu Społecznego, jest w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

bardzo ważnym elementem procedury stanowienia prawa. Jest bowiem istotną częścią dialogu społecznego stanowiącego wartość konstytucyjną. Nie ulega wątpliwości, że szczególnie w sferze tak ważnej dla obywatela, jak kształt systemu emerytalnego, konieczne jest przestrzeganie obowiązujących zasad opiniowania projektów aktów normatywnych. Zasadnicze znaczenie, w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, ma instytucja dialogu społecznego, do której odwołuje się Preambuła Konstytucji. Użyte w Preambule Konstytucji pojęcie dialogu społecznego dotyczy wszelkich jego form. Będący podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej dialog partnerów społecznych stanowi część szeroko rozumianego dialogu społecznego. Jak wskazuje doktryna, dialog może mieć w szczególności postać konsultacji społecznych (Konstytucja RP Tom I Komentarz Art. 1-86, Warszawa 2016, M. Safjan, L. Bosek, red., s. 566, Komentarz do art. 20, K. Zaradkiewicz). Niezbędne jest więc respektowanie reguł dających możliwość prawidłowego prowadzenia dialogu, w tym w zakresie określonym ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą o Radzie Dialogu Społecznego”, ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 poz. 1881), zwaną dalej „ustawą o związkach zawodowych”, oraz ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 2029), zwaną dalej „ustawą o organizacjach pracodawców”. Naruszenie tego obowiązku podważa zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W moim przekonaniu, wątpliwości, które pojawiły się w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, uzasadniają poddanie ich ocenie Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej.

### **Przebieg prac nad ustawą**

Jak wynika z informacji zamieszczonych na stronie Rządowego Centrum Legislacji (<http://www.legislacja.gov.pl/projekt/12305400>), rządowy proces prac nad projektem ustawy rozpoczęto w dniu 25 października 2017 r. Na stronie Rządowego Centrum Legislacji nie wskazano jednak, do jakich podmiotów projektodawca skierował projekt ustawy w celu wyrażenia przez nie opinii odnośnie zawartych w nim rozwiązań. Z zapisu stenograficznego sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z dnia 21 listopada 2017 r. wynika jednak, że projekt ten został w dniu 27 października 2017 r. przekazany do konsultacji Radzie Dialogu Społecznego, związkom zawodowym, jak również organizacjom pracodawców.

W dniu 31 października 2017 r., czyli przed upływem terminu do przedstawienia opinii przez stronę społeczną, projekt ustawy został skierowany do Sejmu (Biuletyn nr 2525/VIII Komisji Polityki Społecznej i Rodziny).

Zgodnie z art. 19 ustawy o związkach zawodowych, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia.

Analogiczne uprawnienie przysługuje organizacjom pracodawców. Zgodnie z art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców, organizacja pracodawców, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są obowiązane zapewnić organizacjom pracodawców wykonywanie powyższych uprawnień, na równych prawach ze związkami zawodowymi.

Z zapisu przebiegu wskazanego wyżej posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z dnia 21 listopada 2017 r. wynika, że w piśmie skierowanym do związków zawodowych i organizacji pracodawców w dniu 27 października 2017 r. przedstawiciel Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zawarł zapewnienie, że uwagi i opinie strony społecznej zostaną rozpatrzone na etapie prac parlamentarnych nad ustawą. Jednak tempo prac związanych z projektem ustawy oraz data jego wniesienia do Sejmu wskazuje, że strona rządowa nie miała zamiaru oczekiwać na przedstawienie ww. opinii przez stronę społeczną w ustawowym terminie. Skierowanie wniosku o przedstawienie opinii przez związki zawodowe oraz organizacje pracodawców było zatem jedynie formalnym gestem, który nie dawał tym podmiotom żadnej realnej możliwości przedstawienia swojego stanowiska w sprawie projektowanych rozwiązań.

Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z dnia 27 października 2017 r. wskazuje, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej skierowało prośbę o przedstawienie opinii również do Rady Dialogu Społecznego. Zgodnie

z art. 5 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, przygotowywane przez Radę Ministrów oraz jej członków projekty założeń projektów ustaw i projekty aktów prawnych w sprawach dotyczących zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej, są kierowane do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady. Strona pracowników i strona pracodawców Rady wyraża swoją opinię w drodze uchwały. Termin do wyrażenia opinii przez Radę nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu do Rady. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny.

Zarzuty dotyczące trybu prac nad ustawą były wielokrotnie zgłaszane w trakcie prac parlamentarnych. Podczas prac w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny zarówno przedstawiciele związków zawodowych, w tym m.in. Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” czy Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, jak i przedstawiciele pracodawców, w tym m.in. Konfederacji Lewiatan, podnosili zarzut naruszenia procedury opiniowania przedmiotowego projektu, zarówno z Radą Dialogu Społecznego, jak i bezpośrednio z przedstawicielami strony społecznej. W odpowiedzi na te zarzuty, przedstawiciel projektodawcy wskazał, że przyspieszony tryb pracy nad ustawą był wymuszony projektowanym terminem wejścia ustawy w życie, który przewidziany był na dzień 1 stycznia 2018 r. Przyznał on również, że opiniowanie przedmiotowej ustawy ze stroną społeczną przewidziane było do przeprowadzenia w sposób „równoległy” z postępowaniem na etapie rządowym i sejmowym. Senat, na 51. posiedzeniu w dniu 7 grudnia 2017 r., podjął uchwałę o wprowadzeniu do ustawy czterech poprawek. Poprawka nr 4 polegała na zmianie terminu wejścia w życie ustawy z dnia 1 stycznia 2018 r. na dzień 1 stycznia 2019 r. Poprawki Senatu zostały przyjęte przez Sejm, na 54. posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2017 r.

W tym miejscu odnotować należy także stanowisko Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie zaopiniowania projektu ustawy z druku nr 1974 (uchwała nr 6/II/V/2017). Rada Nadzorcza zaopiniowała ten projekt ustawy negatywnie, jednocześnie wnioskując o jego wycofanie z prac sejmowych i o ponowne przeprowadzenie konsultacji. Podzielić należy stanowisko Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie konieczności przeprowadzenia szerokich i rzetelnych konsultacji w sprawie niniejszej ustawy.

**Stanowisko związków zawodowych oraz organizacji pracodawców w sprawie przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą**

W trakcie prac nad ustawą, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” oraz Konfederacja Lewiatan, będące reprezentatywnymi organizacjami, odpowiednio, pracowników oraz pracodawców, skierowały do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wspólne stanowisko wyrażające sprzeciw wobec trybu prac nad przedmiotową ustawą. Przekazały one również wspólne stanowisko pięciu reprezentatywnych Organizacji Związków Zawodowych oraz reprezentatywnych Organizacji Pracodawców, tj. Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Konfederacji Lewiatan, Pracodawców RP oraz Związku Pracodawców Business Center Club.

W stanowiskach tych podnoszony jest przede wszystkim zarzut dotyczący naruszenia procedur opiniowania projektu ustawy. Wskazuje się, że w procesie legislacyjnym nie zachowano terminów na przedstawienie opinii przez związki zawodowe oraz organizacje pracodawców. Strona rządowa nie przedstawiła również pisemnej odpowiedzi na wniesione (podczas prac parlamentarnych) zastrzeżenia. Podniesiono także, iż w trakcie prac nad projektem zostały naruszone kompetencje Rady Dialogu Społecznego. Wszystkie te naruszenia, zdaniem wskazanych organizacji, stanowią rażące naruszenie zasad prowadzenia dialogu społecznego, który jest wartością konstytucyjną. Brak właściwego opiniowania i konsultacji stanowi również naruszenie art. 2 Konstytucji, statuującego ideę demokratycznego państwa prawa i wywodzonych z niej zasad prawidłowej legislacji. Przeprowadzenie konsultacji i wyrażenie opinii w sprawie niniejszej ustawy było o tyle istotne, że projektodawcy nie przedstawili wraz z projektem ustawy prawidłowo dokonanej oceny skutków regulacji, która pokazywałaby koszty wypłaty wysokich świadczeń emerytalnych i wpływu owych kosztów na proces waloryzacji minimalnych świadczeń emerytalnych. Ocena skutków regulacji została również nieprawidłowo przeprowadzona w zakresie wpływu ustawy na rynek pracy.

Konieczność przeprowadzenia szerokich konsultacji rozwiązań wprowadzanych przez kwestionowaną ustawę wynika przede wszystkim z bardzo istotnych społeczno-gospodarczych skutków, jakie niesienie ona za sobą. Ustawa, poprzez podniesienie kosztów zatrudniania na podstawie umów o pracę, prowadzi *de facto* do wzmocnienia pozycji cywilnoprawnych form współpracy (umowy zlecenia lub umowy o dzieło). Będzie ona bezpośrednim bodźcem do przejścia wielu pracowników na samozatrudnienie i prowadzenie współpracy w formie jednoosobowej działalności gospodarczej. Z punktu widzenia funkcjonowania samego systemu ubezpieczeń społecznych, jak również rozwoju rynku pracy, powyższy skutek może doprowadzić do skutków odwrotnych niż zamierzone. Oznacza to, że w dłuższej perspektywie czasowej szacowane wpływy z tytułu zniesienia górnego limitu

składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe mogą być niższe niż obecnie osiągnane, poprzez bardzo duży odsetek osób decydujących się na samozatrudnienie. Z uwagi na opisany, wielopłaszczyznowy zasięg oddziaływania ustawy, przeprowadzenie rzetelnych konsultacji z podmiotami reprezentującymi zarówno pracowników, jak i pracodawców, było konieczne.

### **Kontrola proceduralna**

Zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy. Powyższa ustawa, w zakresie kontroli proceduralnej, odwołuje się do formuły przyjętej w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Pozostają więc aktualne dotychczasowe ustalenia odnoszące się do zakresu tej kontroli. Jak wskazuje doktryna, w przypadku kontroli proceduralnej, której istotą jest badanie „dochowania trybu wymaganego przepisami prawa”, zarzut taki powinien być podnoszony zwłaszcza w procedurze kontroli prewencyjnej. Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek badać dochowanie tych elementów trybu stanowienia prawa, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym. Dochowanie przepisów niższej rangi nie musi być kontrolowane z urzędu, a intensywność tej kontroli trzeba też wiązać z materią kontrolowanego aktu (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 144). Ze względu na materię zakwestionowanej ustawy, której przedmiot wiąże się z realizacją konstytucyjnego prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, w sytuacji gdy wejście w życie ustawy nie wynika z konieczności ochrony wartości konstytucyjnej uzasadniającej pilne uchwalenie nowego prawa, dochowanie określonych w aktach rangi ustawowej wymogów w zakresie opiniowania projektów aktów normatywnych jest warunkiem koniecznym w świetle regulacji zawartej w art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wymogów proceduralnych, które spełnić musi ustawodawca.

Jedną z zasad funkcjonowania państwa stanowiących podstawę ustroju jest zasada społeczeństwa obywatelskiego wyrażona w art. 12 Konstytucji. Jako prawnokonstytucyjna

zasada ustroju państwa, zasada wyrażona w art. 12 jest adresowana do organów władzy państwowej, a w szczególności – organów legislatywy i innych uczestniczących w postępowaniu ustawodawczym. Zobowiązuje ona adresatów, po pierwsze, do powstrzymania się od działań niezgodnych z zasadą społeczeństwa obywatelskiego (...); po wtóre, do tworzenia skutecznych gwarancji formalnych i materialnych służących wolności tworzenia i działania dobrowolnych organizacji, składających się na organizacyjną strukturę społeczeństwa obywatelskiego; po trzecie, do uwzględniania zasady społeczeństwa obywatelskiego przy wykładni innych zasad i przepisów Konstytucji, lecz także ustaw i innych aktów prawotwórczych (W. Sokolewicz, Komentarz do art. 12 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, L. Garlicki red., t. V, Warszawa 2007, s. 12 i 13). Istnienie i działalność podmiotów wskazanych w art. 12 zostało uznane za konieczny i istotny element organizacji państwa czy nawet szerzej – ładu społecznego. Z tej perspektywy kluczowe znaczenie ma idea dialogu społecznego nie tylko między społeczeństwem a władzą, lecz również między różnymi grupami społecznymi, w tym między pracą a kapitałem, chroniąc różnorodne interesy i pozwalając na wypracowanie rozwiązań kompromisowych (Konstytucja RP Tom I Komentarz Art. 1-86, Warszawa 2016, M. Safjan, L. Bosek, red., Komentarz do art. 12, Ł. Pisarczyk, s. 370 i 371).

Kompetencja opiniodawcza organizacji zrzeszających pracowników oraz organizacji zrzeszających pracodawców nie została wyrażona wprost w przepisach Konstytucji. Jednakże pozycja ustrojowa tych podmiotów ma swoje silne umocowanie konstytucyjne. Przepisy art. 59 Konstytucji gwarantują wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców, a także przyznają związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Podmioty te stoją zatem na straży wartości konstytucyjnych, jakimi są ochrona praw pracowników oraz pracodawców. Choć Konstytucja nie przewiduje dla tych podmiotów wprost kompetencji opiniodawczej w procesie legislacyjnym, kompetencja ta jest wywodzona przez Trybunał Konstytucyjny z uprawnienia do prowadzenia rokowań, przewidzianego w art. 59 ust. 2 Konstytucji. Uprawnienie to zostało przez ustawodawcę szczegółowo rozwinięte w przepisach ustawowych, tj. w art. 19 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców.

Uprawnienie związków zawodowych oraz organizacji pracodawców do opiniowania aktów prawnych ma swoje umocowanie w normach konstytucyjnych. Zgodnie z art. 59 ust. 2 Konstytucji, związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań,



w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przedstawionym w wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07, pomimo że prawo opiniowania projektów aktów prawnych nie zostało wyrażone wprost w Konstytucji i przysługuje ono związkom zawodowym na mocy ustawy, to mając na względzie konstytucyjną gwarancję wolności tworzenia i działania związków zawodowych, wyrażoną w art. 12 Konstytucji, oraz konstytucyjną zasadę dialogu społecznego, wynikającą z Preambuły Konstytucji, użyte w art. 59 ust. 2 Konstytucji sformułowanie „prawo do rokowań” powinno być interpretowane szeroko. Konstytucyjne prawo do rokowań stanowi bowiem konkretyzację zasady dialogu społecznego oraz zasady subsydiarności (W. Sokolewicz, komentarz do art. 59 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, L. Garlicki red., t. IV, Warszawa 2005, s. 35). Konstytucyjne prawo do rokowań wyrażone w art. 59 ust. 2 obejmuje nie tylko rozwiązywanie sporów zbiorowych i zawieranie układów zbiorowych pracy, lecz dotyczy również zawierania „innych porozumień”. Wynika z tego, że spory zbiorowe nie mogą być postrzegane jako jedyny dopuszczalny przedmiot rokowań (por. W. Sokolewicz, tamże, s. 34).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przyjęcie hipotezy szerokiego rozumienia prawa do rokowań oraz potrzeby interpretowania tego prawa w kontekście innych, ogólniejszych założeń Konstytucji (zasady dialogu społecznego, wyrażonej w Preambule oraz art. 12 Konstytucji), determinuje wniosek, że termin „inne porozumienia” odnosi się do wszystkich porozumień określających prawa i obowiązki pracowników i pracodawców. Nie muszą to być jednak tylko porozumienia zawierane przez związki zawodowe pracowników oraz pracodawców i ich organizacje. Warunkiem jest natomiast, by pochodziły one od partnerów społecznych. Porozumieniem zawierany przez partnerów społecznych jest nie tylko taki akt prawny, który jest ich aktem wspólnym, lecz i taki, który jest ustalany i przyjmowany „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „po uzyskaniu zgody”, a nawet „po zasięgnięciu opinii” drugiego partnera społecznego (W. Sanetra, Konstytucyjne prawo do rokowań, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 8). „Prawo do rokowań” w tym rozumieniu oznacza prawo do wyrażania opinii związków zawodowych we wszystkich sprawach dotyczących praw i obowiązków pracowników. Nie ogranicza się ono zatem wyłącznie do prawa do wyrażenia swojego stanowiska w toku rozwiązywania sporów zbiorowych i zawierania układów zbiorowych pracy. Przez rokowania w celu zawarcia „innych porozumień”, o których mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji, należy rozumieć m.in.

zgłaszane przez związki zawodowe uwagi i opinie do projektów statutów jako aktów prawnych.

Szczególne rola szeroko rozumianego prawa do rokowań wynika również z ugruntowanej linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwanego dalej „ETPC”, w sprawach dotyczących wolności stowarzyszania się, w tym wolności związków zawodowych, opartych na art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.”

Przepis ten był podstawą licznych orzeczeń ETPC, który stopniowo poszerzał sposób rozumienia prawa związków zawodowych do rokowań zbiorowych, jako jednego z kluczowych elementów wolności stowarzyszania się pracowników w celu ochrony ich praw. Rozwój swojego orzecznictwa w tej materii przedstawił ETPC w wyroku Wielkiej Izby z dnia 12 listopada 2008 r. (sprawa Demir i Baykara przeciwko Turcji, skarga nr 34503/97). ETPC wskazał, że ewolucję jego orzecznictwa w kwestii wyrażonej w art. 11 Konwencji wolności stowarzyszania się w odniesieniu do związków zawodowych „wyznaczają dwie wiodące zasady: po pierwsze Trybunał bierze pod uwagę ogół środków uwzględnionych przez dane państwo, w granicach jego swobody decyzji, w celu ochrony wolności związkowej oraz po drugie, że Trybunał nie akceptuje ograniczeń, które dotyczą istotnych elementów wolności związkowej, bez których wolność ta byłaby wyzuta z treści.”

Zwrócić należy również uwagę na szczególną pozycję ustrojową związków zawodowych oraz organizacji pracodawców uwidaczniającą się m.in. w tym, że ustawodawca przyznał im wprost w Konstytucji samodzielną, indywidualnie określoną pozycję w zakresie kontroli konstytucyjności systemu źródeł prawa. Związki zawodowe oraz organizacje pracodawców są podmiotami o szczególnym charakterze i pozycji ustrojowej. Ustawowe regulacje określające tryb opiniowania przez nie projektów aktów prawnych należy uznać za emanację ustrojowych norm konstytucyjnych określających pozycję tych podmiotów. Podmioty te realizują swoje kompetencje w zakresie obrony praw pracowników oraz pracodawców, poczynając od oceny projektowanych rozwiązań na etapie procesu legislacyjnego, aż do inicjowania konstytucyjnej kontroli wprowadzonych rozwiązań przez Trybunał Konstytucyjny.

Podkreślić trzeba, że opiniodawcza kompetencja związków zawodowych oraz organizacji pracodawców została zwieńczona w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu przedmiotowej ustawy, „dialog społeczny jest – zgodnie

z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej – zasadą, na której opierają się „prawa podstawowe dla państwa” (Preambuła). Dialog i współpraca partnerów społecznych stanowi również jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej – art. 20 Konstytucji RP. W Polsce dialog społeczny prowadzony jest od lat 90. XX w. w formie zinstytucjonalizowanej.” (druk nr 3519 Sejmu RP VII kadencji).

Przepis art. 20 Konstytucji, jako trzeci z filarów gospodarki rynkowej, statuuje „solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych”. Wartość ta rozumiana jest jako odniesienie do sposobu postępowania partnerów społecznych i jest ona adresowana zarówno do władz publicznych, jak i do strony społecznej (L. Garlicki, Komentarz do art. 20 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, L. Garlicki red., t. IV, Warszawa 2005, s. 12-13). Konstytucja nakłada na partnerów społecznych obowiązek działania w sposób szanujący wskazane trzy wartości, co wiązać może się z poświęceniem swoich indywidualnych interesów dla dobra wspólnego. Zarazem wskazuje się, że Konstytucja zobowiązuje władze publiczne do stworzenia prawnej infrastruktury dla właściwej realizacji tych trzech wartości. Uznaje się, że treść prawną pojęć „solidarność, dialog i współpraca” należy odczytywać nie tylko w sferze materialnej, lecz również w wymiarze proceduralnym. Oznacza to obowiązek stworzenia przez władze publiczne warunków czy też płaszczyzn formalnych oraz ram współdziałania, współdecydowania czy też rozstrzygania sporów pomiędzy władzą a partnerami społecznymi. Wskazuje się, że jednym z przejawów doprecyzowania tej normy jest treść art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji, w której określona została ustrojowa gwarancja, że w każdej istotnej sprawie spornej, w tym pomiędzy partnerami społecznymi a władzą publiczną, będzie istniała procedura dialogu pozwalająca na poszukiwanie rozwiązania (L. Garlicki, Komentarz do art. 20 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, L. Garlicki red., t. IV, Warszawa 2005, s. 14).

Emanacją konstytucyjnych nakazów dotyczących stworzenia płaszczyzny dialogu i współpracy pomiędzy partnerami społecznymi a organami władzy jest również stworzenie możliwości opiniowania projektów aktów prawnych przez związki zawodowe i organizacje pracodawców. Wzmocnieniem realizacji tych obowiązków jest wprowadzenie przez ustawodawcę specjalnej, służącej tylko temu celowi płaszczyzny współpracy i dialogu, jaką jest Rada Dialogu Społecznego.

Zgodnie z art. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, Rada została stworzona jako forum trójstronnej współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej, a jej zadaniem jest prowadzenie dialogu w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności

społecznej oraz podejmowanie działań na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia. Do zadań Rady należy m.in. opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych. Dla realizacji tego uprawnienia w ustawie przewidziano specjalny tryb działania, mający zagwarantować partnerom społecznym rzeczywistą możliwość wyrażenia opinii oraz dyskusji nad projektowanymi rozwiązaniami, o ile dotyczą one materii określonej w art. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, a więc warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej czy też zasad partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia. Materia zakwestionowanej ustawy, bezpośrednio związana z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, jest bez wątpienia materią objętą zakresem art. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego.

W myśl art. 5 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, przygotowywane przez Radę Ministrów oraz jej członków projekty założeń projektów ustaw i projekty aktów prawnych w sprawach objętych zakresem art. 1 ustawy, są kierowane do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady. Strona pracowników i strona pracodawców Rady wyraża swoją opinię w drodze uchwały. Termin do wyrażenia powyższej opinii nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu na adres poczty elektronicznej Rady i może być on skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny.

Znaczenie opinii Rady Dialogu Społecznego wzmacnia obowiązek przedstawienia swojego stanowiska przez Radę Ministrów w treści uzasadnienia projektu przedłożonego Sejmowi, w przypadku gdy Rząd nie uwzględni opinii Rady (art. 6 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego). Regulacja ta służy realizacji konstytucyjnej zasady dialogu partnerów społecznych, stanowiącej zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, oraz wyrażonej w Preambule Konstytucji zasady dialogu społecznego.

Zaznaczyć należy, że bardzo podobna procedura opiniowania projektów aktów prawnych została przewidziana w ustawie o związkach zawodowych. Zgodnie z art. 19 tej ustawy, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, którymi są: reprezentacja i obrona praw, interesów zawodowych i socjalnych pracowników.

Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są zobowiązane kierować założenia albo projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny.

Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Co istotne, w razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego.

Uprawnienie analogiczne do wskazanego powyżej uprawnienia związków zawodowych, ustawodawca zagwarantował również organizacjom pracodawców. Zgodnie z art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców, organizacja pracodawców, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są obowiązane zapewnić organizacjom pracodawców wykonywanie powyższych uprawnień, na równych prawach ze związkami zawodowymi.

Celem ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw jest zniesienie górnego limitu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Materia dotycząca funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych jest materią, która dotyczy w równym stopniu praw i interesów zarówno pracowników, jak i pracodawców. Projekt tej ustawy bez wątplenia wchodzi w zakres obligatoryjnego opiniowania projektów aktów prawnych, przewidzianego w art. 19 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców. Przedmiot ustawy objęty jest również, jak wskazano wyżej, zakresem art. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i tym samym zakresem obligatoryjnego opiniowania przez Radę Dialogu Społecznego. Przyspieszenie prac i zaniechanie konsultacji ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców oraz Radą Dialogu Społecznego, w formie przewidzianej w przepisach prawa rangi ustawowej, doprowadziło do uchwalenia ustawy o szczególnym znaczeniu zarówno dla funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, jak i rynku pracy, w sposób, który nie pozwolił ww. podmiotom na realizację ich konstytucyjnych zadań, jakimi są, odpowiednio, dbałość o prawa i interesy pracowników i pracodawców oraz prowadzenie z organami państwa konstruktywnej dyskusji nad projektowanymi rozwiązaniami prawnymi. Dialog ten prowadzony powinien być w poczuciu odpowiedzialności wszystkich jego stron nie tylko za reprezentowaną grupę, ale i za państwo i jego przyszłość.

W trakcie prac nad przedmiotową ustawą nie dochowano ani procedury przewidzianej w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego, ani procedury przewidzianej w ustawie o związkach zawodowych i ustawie o organizacjach pracodawców. Termin przesłania przez projektodawców projektu ustawy do wskazanych wyżej podmiotów (tj. 27 października 2017 r.) z góry zakładał brak możliwości wystosowania przez stronę społeczną opinii w ustawowym terminie 30 dni, skoro projekt ten został skierowany do Sejmu w dniu 31 października 2017 r. Po wniesieniu do Sejmu prace nad tym projektem trwały niespełna miesiąc i zakończyły się głosowaniem w trakcie trzeciego czytania, które miało miejsce w dniu 24 listopada 2017 r. Oznacza to, że prace te trwały krócej niż ustawowy termin do przedstawienia uchwały Rady Dialogu Społecznego w sprawie tego projektu, czy też termin dla przekazania opinii reprezentatywnych związków zawodowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców, który mógł upłynąć najwcześniej dnia 26 listopada 2017 r. (fakt otrzymania projektu do zaopiniowania w dniu 27 października 2017 r. potwierdził podczas posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 21 listopada 2017 r. przedstawiciel Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”).

Jednym z zasadniczych założeń, w kontekście treści zasady demokratycznego państwa prawnego statuowanej w art. 2 Konstytucji, jest kształtowanie prawa z poszanowaniem wyrażonej w Preambule zasady dialogu społecznego. Przywołać w tym miejscu należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „Jeżeli art. 2 Konstytucji nie ma pozostać tylko pustą deklaracją, to trzeba brać pod uwagę powszechnie przyjęte standardy państwa prawnego a także rozważyć, jaki kształt (model) państwa prawnego, Konstytucja polska przyjęła. Nawet bowiem nienagane z punktu widzenia techniki legislacyjnej stanowienie norm nie wyczerpuje istoty państwa prawnego. Normy te muszą realizować podstawowe założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce oraz realizować i strzec tego zespołu wartości, który Konstytucja wyraża. W konsekwencji nie sposób oceniać zachowania zasad państwa prawnego bez uwzględnienia wartości wskazanych w Preambule Konstytucji” (wyrok z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). Jedną z fundamentalnych wartości, do której odwołanie zawiera Preambuła, jest zasada dialogu społecznego. Znajduje ona swoje umocowanie, jako zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 20 Konstytucji. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa może być urzeczywistniana jedynie wówczas, gdy prawo tworzone jest zgodnie z zasadami ustanowionymi nie tylko w samej Konstytucji, ale również w innych aktach normatywnych, w szczególności w ustawach. W przedmiotowej sprawie zasady te wyartykułowane są we wskazanych wyżej przepisach ustaw. Ściśle związany z tym wymogiem jest nakaz

przestrzegania zasady praworządności (art. 7 Konstytucji), która obejmuje również zasadę „dochowania ustawowego trybu” uchwalania ustaw. Jak wskazuje doktryna, jest ona elementem dialogu społecznego i udziału zainteresowanych podmiotów w tworzeniu prawa. Ten tryb uchwalania ustaw traktowany jest jako element zasady państwa prawnego i zasady praworządności. Pod wspomnianym pojęciem Trybunał rozumiał nie tylko czynności składające się na rozpatrzenie projektu ustawy w parlamencie i jego przyjęcie w sposób określony w Konstytucji oraz regulaminach izb, lecz także przygotowanie projektu ustawy z udziałem zorganizowanych grup (organizacji) społecznych, jeżeli taki udział jest ustawowo przewidziany. Naruszenie trybu konsultacji założeń i projektów ustaw podlega zatem ocenie Trybunału z punktu widzenia zasady praworządności, nakładającej na organy państwa obowiązek przestrzegania praw Rzeczypospolitej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, J. Oniszczyk, Zakamycze 2000, s. 171).

Odnosić w tym miejscu należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym niezachowanie w pełni ustawowo wymaganych terminów konsultowania projektów ze związkami zawodowymi może nastąpić w sytuacji konieczności dochowania wartości konstytucyjnej, jaką stanowi równowaga budżetowa (wyroki z: dnia 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02, i dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03).

Zarówno Rada Dialogu Społecznego, jak i władze związków zawodowych oraz organizacje pracodawców, są organami kolegialnymi. Stanowisko wyrażane przez te podmioty musi mieć zatem postać uchwały, jako przejawu podjęcia decyzji czy też wyrażenia woli przez organ kolegialny. W przypadku związków zawodowych i organizacji pracodawców uchwała taka podejmowana jest w sposób sformalizowany na posiedzeniu prawidłowo zwołanych statutowych organów danego podmiotu. W przypadku Rady Dialogu Społecznego sposób podejmowania uchwał określony został w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego (art. 4 ust. 4-10). W wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w przypadku wydania w trakcie procesu legislacyjnego opinii przez organ kolegialny, organ ten musi działać w formie uchwały. Aby taka uchwała mogła być podjęta, musi być mu zagwarantowany odpowiedni czas na zebranie organu, wypracowanie stanowiska i podjęcie stosowanej uchwały. Jest to powinność wynikająca przede wszystkim z art. 7 Konstytucji. Realizacja wymogu skierowania projektu do zaopiniowania przez wskazane powyżej podmioty jest spełniona wówczas, gdy podmioty te mogą, biorąc pod uwagę ich kolegialność, podjąć stosowną uchwałę. Sama obecność przedstawicieli tych podmiotów w trakcie prac parlamentarnych, nawet przy umożliwieniu

zabierania przez nich głosu w dyskusji, nie może być odczytana jako realizacja wymogu konsultacji projektu.

Naruszenie prawa proceduralnego przez organ państwowy w toku procesu prawotwórczego należy rozpatrywać w świetle zasady legalizmu, stanowiącej ogólne założenie demokratycznego państwa prawnego, którym jest Rzeczpospolita Polska. Na mocy art. 7 Konstytucji, każdy organ władzy publicznej, nie wyłączając organów stanowiących prawo, został zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa.

Jednym z aspektów zasady legalizmu jest konieczność stanowienia norm obowiązującego prawa w trybie określonym Konstytucją oraz dookreślonym przez przepisy prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, „Przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia prawa (prawodawczego władztwa) towarzyszy równocześnie określony system kontroli przede wszystkim co do legalności działania w tym zakresie. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone”. Każde wyjście przez organ władzy państwowej poza obowiązujące go zakazy i nakazy zawarte w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, także naruszenie prawa proceduralnego w toku procesu prawotwórczego, zawsze stanowić będzie naruszenie konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, oraz dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06).

Procedowanie nad ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, w tym brak możliwości przedstawienia opinii przez związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz Radę Dialogu Społecznego, doprowadziło do uchwalenia ustawy wbrew standardom demokratycznego państwa prawnego w zakresie prowadzenia procesu ustawodawczego i stanowi naruszenie art. 2 i art. 7 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji. Zaznaczyć należy, że nadmierne przyspieszenie prac nad ustawą, prowadzące do pozbawienia legitymowanych podmiotów określonego przepisami prawa czasu na przedstawienie opinii, spowodowało uchwalenie ustawy z istotnym naruszeniem ustalonej przez ustawodawcę procedury prac nad projektem ustawy.

Strona społeczna w przedstawionych Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej apelach podnosiła, że brak podjęcia przez stronę rządową dialogu w zakresie przebudowy systemu ubezpieczeń społecznych, w sytuacji istniejących już problemów ze stabilizacją tego systemu oraz coraz to nowszymi wyzwaniem współczesnego rynku pracy, stanowi poważne



naruszenie zasad prowadzenia odpowiedzialnej polityki rozwoju i odpowiedzialności za państwo i jest bezpośrednim naruszeniem art. 2 Konstytucji. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, „...nie można wykluczyć istnienia konstytucyjnego uzasadnienia przyjęcia niektórych rozwiązań (...). Jeżeli jednak ma być ona przyjęta, to musi to nastąpić w procedurze w pełni zgodnej z wymaganiami ustanowionymi przez prawo.”.

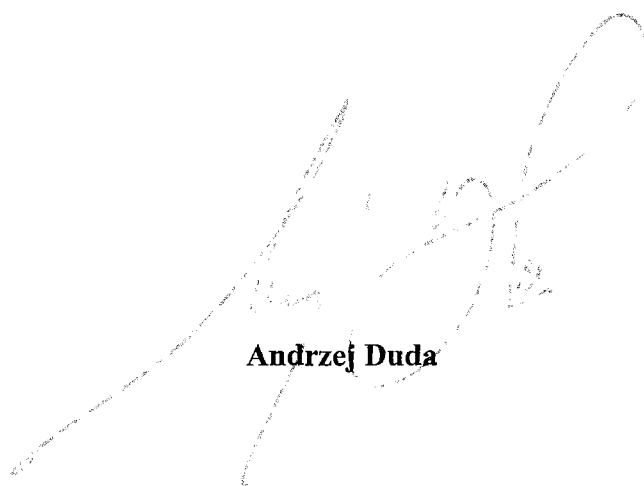
Brak realizacji w procesie legislacyjnym przewidzianych przepisami prawa obowiązków zasięgnięcia opinii Rady Dialogu Społecznego, związków zawodowych i organizacji pracodawców w sposób umożliwiający tym podmiotom realne zajęcie stanowiska w sprawie projektu przedmiotowej, ustawy stanowi zatem bezpośrednie naruszenie art. 59 ust. 2 Konstytucji. Trzeba podnieść, że przyspieszone procedowanie nad przedmiotową ustawą, skutkujące brakiem zasięgnięcia opinii wskazanych podmiotów w formule przewidzianej przepisami prawa, nie było uzasadnione żadnymi szczególnymi okolicznościami. Przede wszystkim naruszenie prawnie chronionych uprawnień podmiotów społecznych nie nastąpiło w celu ochrony wartości konstytucyjnej. Z uzasadnienia ustawy ani też z przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą nie wynika, by tak szybki tryb procedowania był spowodowany jakąkolwiek inną okolicznością, aniżeli projektowane pierwotnie przez wnioskodawców wejście w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2018 r. Co więcej, w uzasadnieniu nie zawarto argumentów wskazujących na przyczynę przyjęcia przez projektodawcę daty wejścia w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2018 r.

W tym miejscu należy szczególnie mocno podkreślić, iż w wyniku poprawki wprowadzonej do ustawy przez Senat, jej wejście w życie zostało przesunięte na dzień 1 stycznia 2019 r. Oznacza to, że nie istniało merytoryczne uzasadnienie dla naruszenia przepisów regulujących proces prac legislacyjnych nad ustawą. W szczególności uzasadnieniem wskazanego naruszenia nie była konieczność dbałości o stabilność finansów publicznych. Ustawodawca nie był w tym przypadku zmuszony działać w stanie wyższej konieczności w celu ochrony innych wartości konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03, wskazuje, że ocena braku właściwych konsultacji społecznych powinna być dokonywana przy uwzględnieniu okoliczności towarzyszących procedowaniu nad daną ustawą. Okolicznością uzasadniającą odstępianie od konsultacji w formule określonej przez przepisy prawa musi być okoliczność obiektywnie uzasadniona, nie wynikająca z opieszałości organów władzy czy braku racjonalnego zaplanowania procesu legislacyjnego. Okoliczności faktyczne niniejszej sprawy nie wskazują

na istnienie żadnych obiektywnych przesłanek przemawiających za złamaniem przepisów prawa podczas procedowania nad ustawą.

Podkreślić również należy, że brak konsultacji w formule przewidzianej przez ustawę o Radzie Dialogu Społecznego, ustawę o związkach zawodowych oraz ustawę o organizacjach pracodawców nie może być konwalidowany poprzez kilkuminutowe wystąpienie w trakcie posiedzenia komisji sejmowej przedstawicieli niektórych reprezentatywnych organizacji związkowych czy organizacji pracodawców. Na marginesie wskazać należy, że w trakcie prac komisji sejmowej nie byli obecni przedstawiciele wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych oraz pracodawców. Trudno jest zatem uznać, że brak opiniowania projektu, zgodnie z ustaloną w przepisach prawa procedurą, został naprawiony na etapie prac sejmowych nad ustawą. Udział w posiedzeniach Komisji Polityki Społecznej i Rodziny przedstawicieli części partnerów społecznych nie stanowił materialnego wypełnienia obowiązku przeprowadzenia ze stroną społeczną rzetelnej i rzeczowej dyskusji nad tak ważnymi dla społeczeństwa rozwiązaniami, jakimi są regulacje dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych.

Mając na uwadze charakter podniesionych w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw w zakresie określonym w *petitum* wniosku.



**Andrzej Duda**