



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt Kp 1/18

BAS-WAKU-85/18

Warszawa, 16 marca 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	16. 03. 2018
L.dz. ....	L. zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta RP z 4 stycznia 2018 r. (sygn. akt Kp 1/18), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

– ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw **jest zgodna** z art. 2, art. 7 i art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy**

1.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP lub wnioskodawca), działając w trybie kontroli prewencyjnej, określonym w art. 122 ust. 3 Konstytucji, złożył 4 stycznia 2018 r. wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją (dalej: wniosek) ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa nowelizująca).

Najważniejszą zmianą, którą wprowadza ustawa nowelizująca jest zniesienie górnego limitu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. W aktualnym stanie prawnym, zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r. (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1778) roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Takie określenie górnej kwoty granicznej z jednej strony skutkuje "spłaszczeniem" wysokości emerytur, z drugiej zaś powoduje konieczność monitorowania kwoty podstawy wymiaru ubezpieczeń emerytalnego i rentowych w trakcie roku kalendarzowego przez płatnika składek i pracownika. Ustawa nowelizująca, której termin wejścia w życie, wskutek nieodrzczenia przez Sejm poprawki Senatowi, ustalono ostatecznie na dzień 1 stycznia 2019 r., wprowadza obowiązek odprowadzania składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe bez ograniczenia kwoty rocznej podstawy wymiaru składek (zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizacyjnej).

Jeżeli ustawa nowelizująca stanie się prawem obowiązującym, składka na ubezpieczenie emerytalne i rentowe będzie obliczana i odprowadzana analogicznie, jak w przypadku ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego. Według założeń projektodawców, zniesienie ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia ma doprowadzić do wzrostu wpływów składkowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwiększyć wpływy składkowe do Funduszu

Rezerwy Demograficznej oraz kwoty składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych. Prognozuje się, że zwiększenie kwot składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe spowoduje także zmniejszenie wpływów na ubezpieczenie zdrowotne oraz zmniejszenie wpływów z podatku dochodowego (zob. Ocena skutków regulacji w zakresie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z 23 października 2017 r., dalej: OSR).

1.2. Prezydent RP postawił zarzut naruszenia, przy tworzeniu ustawy nowelizującej, obowiązujących przepisów proceduralnych. Naruszenia konstytucyjnych standardów procesu legislacyjnego wnioskodawca upatruje w niedochowaniu trybu konsultacji projektu ustawy ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i Radą Dialogu Społecznego, w zakresie określonym przepisami prawa. Konsultacje te stanowią, zdaniem Prezydenta RP, część szeroko rozumianego dialogu społecznego, do którego odwołuje się Preambuła Konstytucji.

Wnioskodawca zarzuca ustawie nowelizującej niezgodność z art. 2, art. 7 i art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji. Podkreśla, że „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” (wniosek, s. 2). Nierespektowanie tego obowiązku podważa, zdaniem wnioskodawcy, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wnioskodawca zauważył, że „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” (wniosek, s. 8). A zatem: „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

rozwinęte w przepisach ustawowych, tj. w art. 19 ustawy o związkach zawodowych [ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1881; dalej: u.z.z. – uwaga własna] oraz art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców [ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2029; dalej: u.o.p. – uwaga własna]” (wniosek, s. 8).

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” (wniosek, s. 8-9). Wnioskodawca podnosi, że prawo do rokowań w szerokim rozumieniu tego pojęcia może oznaczać również „prawo do wyrażania opinii związków zawodowych we wszystkich sprawach dotyczących praw i obowiązków pracowników [...]. Przez rokowania [...] należy rozumieć m.in. zgłaszane przez związki zawodowe uwagi i opinie do projektów statutów jako aktów prawnych” (wniosek, s. 9-10). Podstawę do tak szerokiego rozumienia prawa do rokowań Prezydent RP wywodzi m.in. z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. wniosek, s. 10).

Wnioskodawca wskazuje, że w toku procesu legislacyjnego opinię powinna wydać również Rada Dialogu Społecznego (dalej: Rada). Wymóg ten wynika z art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240, ze zm., dalej: u.R.D.S.) Rada została stworzona jako „forum trójstronnej współpracy strony pracowników, strony pracodawców i 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” (wniosek, s. 11-12). Do zadań Rady należy również opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych w zakresie jej działania. Materia ustawy nowelizującej jest zaś bezpośrednio związana z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, a tym samym z materią należącą do zakresu działania Rady.

W opinii Wnioskodawcy „jednym z zasadniczych założeń, w kontekście treści zasady demokratycznego państwa prawnego statutowanej w art. 2 Konstytucji, jest kształtowanie prawa z poszanowaniem wyrażonej w Preambule zasady dialogu społecznego” (wniosek, s. 14). Dialog ten w procesie legislacyjnym może

przyjmować formę konsultacji społecznych oraz opinii składanych do projektu ustawy. W przypadku ustawy nowelizującej, zdaniem Wnioskodawcy, takiego dialogu społecznego zabrakło. Prezydent RP stwierdza: „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 zajęcia stanowiska w sprawie projektu [...] ustawy [nowelizującej] stanowi bezpośrednie naruszenie art. 59 ust. 2 Konstytucji” (wniosek, s. 17).

Wnioskodawca uznaje możliwość ograniczenia prawa do dialogu w toku prac legislacyjnych w celu zapewnienia ochrony innym ważnym wartościom konstytucyjnym. Takie szczególne okoliczności muszą jednak, w jego ocenie, nie tylko zaistnieć, ale również zostać wyraźnie wskazane. W przypadku ustawy nowelizującej projektodawca takiego argumentu jednak nie przywołał (zob. wniosek, s. 2), a z „uzasadnienia ustawy ani też z przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą nie wynika, by aż tak szybki tryb procedowania był spowodowany jakąkolwiek inną okolicznością, aniżeli projektowane pierwotnie przez wnioskodawców wejście w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2018 r.” (wniosek, s. 17). Tym samym, „przyspieszone procedowanie nad [...] ustawą [nowelizującą], skutkujące brakiem zasięgnięcia opinii wskazanych podmiotów w formule przewidzianej przepisami prawa, nie było uzasadnione żadnymi specjalnymi okolicznościami” (wniosek, s. 17), a „naruszenie prawnie chronionych uprawnień podmiotów społecznych nie nastąpiło w celu ochrony wartości konstytucyjnej” (wniosek, s. 17).

## **II. Przebieg procesu legislacyjnego**

2.1. Rządowy etap prac nad projektem ustawy nowelizującej rozpoczął się w dniu 25 października 2017 r. Dzień później przystąpiono do opiniowania projektu. Do przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych oraz do Rady Dialogu Społecznego zostały skierowane pisma Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o sporządzenie opinii do projektu ustawy nowelizującej w ciągu 21 dni od jego otrzymania. Termin na wyrażenie opinii, został, zgodnie z przepisami art. 19 ust. 2 u.z.z., art. 16 ust. 2 u.o.p., art. 5 ust. 4 u.R.D.S., skrócony z 30 do 21 dni ze względu na ważny interes społeczny. Uzasadniono to w treści ww. pism poprzez wskazanie, że „skrócenie terminu konsultacji projektu i jego pilne procedowanie

wynika z faktu, iż projekt dotyczy kwestii fiskalnych i podatkowych, a jego przewidywane wejście w życie ma nastąpić dnia 1 stycznia 2018 r.”. W pismach tych zawarto również deklarację o rozpatrzeniu uwag i opinii strony społecznej w trakcie prac parlamentarnych. 31 października 2017 r. projekt ustawy nowelizującej został przedstawiony Sejmowi przez Prezesa Rady Ministrów.

2.2. W dniu 6 listopada 2017 r. projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 9 listopada 2017 r. Projekt trafił następnie do dalszych prac w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (dalej: Komisja). Po zakończeniu prac Komisji, w dniu 22 listopada 2017 r., w czasie 52. posiedzenia Sejmu odbyło się drugie czytanie projektu ustawy nowelizacyjnej. Sejm skierował ponownie projekt ustawy do Komisji w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Komisja przyjęła większość zgłoszonych poprawek. Na tym samym posiedzeniu Sejmu, w dniu 24 listopada 2017 r. odbyło się głosowanie nad całością projektu ustawy nowelizującej. W jego wyniku ustawa nowelizująca została przyjęta, a następnie, w dniu 29 listopada przekazana Marszałkowi Senatu. W dniu 7 grudnia 2017 r. Senat podjął uchwałę w sprawie ustawy nowelizującej i zgłosił do niej poprawki. Ustawa została ponownie skierowana do Komisji. W dniu 12 grudnia 2017 r. Komisja złożyła sprawozdanie o uchwale Senatu w sprawie ustawy nowelizującej, w którym wniosła o przyjęcie poprawek Senatu. W dniu 15 grudnia 2017 r. Sejm przyjął poprawki do ustawy nowelizującej zaproponowane w uchwale Senatu.

2.3. W trakcie prac nad ustawą nowelizującą nie wszystkie z zaproszonych do przedstawienia opinii organizacji wypowiedziały się na jej temat. Niektóre z nich sformułowały negatywne oceny dotyczące szybkiego trybu prac nad ustawą nowelizującą (m.in. NSZZ „Solidarność” oraz Konfederacja Lewiatan). Organizacje te podnosiły także zarzut obrazy procedur opiniowania projektu ustawy oraz nieprawidłowości w zakresie konsultacji społecznych projektu. Przyjęty sposób procedowania, stanowił, w ich ocenie, rażące naruszenie zasad prowadzenia dialogu społecznego, który jest wartością konstytucyjną (zob. wniossek, s. 6).

2.4. Uchwaloną ustawę nowelizującą, w brzmieniu uwzględniającym poprawki Senatu, Marszałek Sejmu przedstawił Prezydentowi RP do podpisu

15 grudnia 2017 r. W dniu 4 stycznia 2018 r. Prezydent skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją.

### III. Wzorce kontroli

3.1. Konstytucyjne warunki dotyczące procedury stanowienia ustaw zostały uregulowane w art. 118-123 ustawy zasadniczej. W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego każdy z nich stanowił samodzielną podstawę oceny z punktu widzenia zarzutów naruszenia procedury legislacyjnej (zob. na przykład wyroki TK z: 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06 i 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06 i 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). Natomiast ogólny nakaz dochowania przepisanej trybu stanowienia aktu normatywnego jest rekonstruowany przez Trybunał na podstawie: art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08; 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 24 czerwca 2004 r., sygn. akt K 14/02; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt 3/98), art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07) albo łącznie art. 2 i art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06; 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03).

3.2. Nakaz zachowania trybu ustawodawczego wywieść można samodzielnie z art. 2 Konstytucji, a mianowicie z wyrażonych w tym przepisie zasad: legalizmu i poprawnej (prawidłowej) legislacji (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 54). W wyroku z 16 lipca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził: "Niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji" (sygn. akt Kp 4/08). W demokratycznym państwie prawnym normy obowiązującego prawa muszą bowiem być stanowione w trybie określonym przez Konstytucję. Każdy organ państwa, nie wyłączając organów stanowiących prawo, może podejmować działania władcze wyłącznie na podstawie przepisów prawa. W przypadku działań władczych polegających na uchwalaniu ustaw, zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy rangi konstytucyjnej określające kompetencje

organów uczestniczących w procesie ustawodawczym oraz tryb ustawodawczy. Wszelkie naruszenie kompetencji czy uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej (orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., K 18/95).

3.3. Zasada legalizmu zawarta w art. 7 Konstytucji nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z tym artykułem, kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać ani też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę (wyroki TK z: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02 i 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń przez organ prawodawczy przepisów określających procedurę tworzenia prawa. Dochowanie trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, natomiast działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15).

Niezachowanie elementów procedury tworzenia prawa może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia prawa (prawodawczego władztwa) towarzyszy równocześnie określony system kontroli, przede wszystkim co do legalności działania w tym zakresie (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Ewentualne stwierdzenie niedochowania konstytucyjnych warunków procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanych przepisów, powoduje ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i czyni kontrolę merytoryczną bezprzedmiotową (wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07). Niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów zawartych w aktach o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje ono przy uchybieniu, w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych, trybu ustawodawczego polegającego na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym



lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego (orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95).

3.4. Przepisy konstytucyjne nie regulują procesu ustawodawczego w sposób całościowy. Konstytucja ustanawia jedynie zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne. Zgodnie z zasadą autonomii Sejmu i Senatu, kwestie szczegółowe zostały pozostawione do unormowania w regulaminach tych izb. Regulacje ustawowe również określają niektóre zagadnienia procedury legislacyjnej, np. wprowadzając obowiązek uzyskania opinii określonych podmiotów. Skutki niezachowania przepisów ustaw i regulaminu izb, które równocześnie nie stanowiły naruszenia elementów procedury uregulowanej w Konstytucji, było wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Uchybienia procedury prawotwórczej unormowanej w ustawie stanowią jednocześnie naruszenie Konstytucji tylko wtedy, gdy prowadzą do: „naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03). Za niezgodne z Konstytucją może zostać uznane naruszenie przepisu ustawy lub regulaminu, gdy dotyczy istotnego, fundamentalnego elementu procedury ustawodawczej (zob. np. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; por. także wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Dla pełniejszego naświetlenia kontekstu normatywnego, w jakim toczył się proces legislacyjny zaskarżonej ustawy, warto przywołać również treść regulujących go norm ustawowych, których naruszenie wskazuje wnioskodawca.

3.5. Artykuł 19 u.z.z. jest przejawem szczególnych uprawnień nadanych związkom zawodowym w procesie legislacyjnym, pozwalających im wpływać na treści i kierunek proponowanych rozwiązań prawnych. Ust. 1 wskazanego przepisu przyznaje reprezentatywnej organizacji związkowej prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Celem konsultacji jest uzyskanie, już w stadium opracowywania aktu prawnego, opinii związku, wyjaśnienie rozbieżności poglądów i umożliwienie przyjęcia ewentualnych rozwiązań kompromisowych. Przepisy prawa nie precyzują jednak, kiedy ten obowiązek powstaje, kiedy założenia lub projekty aktów prawnych należy

przedłożyć związkom zawodowym do zaopiniowania” (J. Żołyński, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 103). Art. 19 ust. 2. u.z.z. stanowi, że „organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia 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. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Z kolei w razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku (ust. 3), 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.

Artykuł 16 ust. 1 u.o.p. przyznaje z kolei reprezentatywnej organizacji pracodawców prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Ustęp drugi stanowi, że organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są obowiązane zapewnić organizacjom pracodawców wykonywanie uprawnień, o których mowa w ust. 1, na równych prawach ze związkami zawodowymi.

Artykuły 5-7 u.R.D.S. obligują Radę Ministrów i jej członków do „kierowania do opinii” Rady Dialogu Społecznego projektów ustaw i projektów innych aktów prawnych m.in. w sprawach warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej. Termin do wyrażenia opinii nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

3.6. Przepisy art. 59 Konstytucji gwarantują wolność koalicji (w tym wolność koalicji związkowej), prawo do rokowań, prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, a ponadto prawo do organizowania strajków

pracowniczych oraz innych form protestu. W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się polityczny charakter praw i wolności określonych w art. 59 Konstytucji RP. „Polski prawodawca konstytucyjny podjął świadomą decyzję o umieszczeniu praw i wolności określonych w art. 59 Konstytucji RP w podrozdziale – Wolności i prawa polityczne. [...] Dodać należy, że TK kilkakrotnie podkreślał, iż w polskich realiach związki zawodowe pełnią rolę «*quasi-partii politycznych*» [...], zaś znaczna część ustawowych [...] uprawnień związków zawodowych, w tym w szczególności prawo współdziałania w procesie legislacyjnym – ma charakter *stricte* polityczny (zob. wyr. TK z 7.3.2000 r., K 26/98, OTK 2000, Nr 2, poz. 57)” (A. Sobczyk, J. Zagrobelny, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, LEGALIS, komentarz do art. 59.

Mimo że kompetencja opiniodawcza organizacji zrzeszających pracowników oraz organizacji zrzeszających pracodawców nie została wyrażona wprost w przepisach Konstytucji, ich pozycja ustrojowa ma swoje silne umocowanie konstytucyjne. Podmioty te stoją na straży wartości konstytucyjnych, w szczególności dialogu i współpracy partnerów społecznych. Ich kompetencja opiniodawcza w procesie legislacyjnym jest wywodzona przez Trybunał Konstytucyjny z uprawnienia do prowadzenia rokowań w art. 59 ust. 2 Konstytucji (wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07).

Konstytucyjną zasadę społeczeństwa obywatelskiego „wyprowadza się przede wszystkim z zagwarantowanej w art. 12 wolności tworzenia i działania dobrowolnych, niepolitycznych i nienastawionych na zysk zrzeszeń i fundacji, zdolnych wszakże do wypełniania w demokratycznej procedurze podejmowania decyzji funkcji grup interesów o charakterze socjalnym i ekonomicznym [...] i lobbowania w organach władzy publicznej na rzecz uwzględnienia tych interesów w rozstrzygnięciach władz” (W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, komentarz do art. 12, s. 423). Jednym ze skutków prawnych obowiązywania art. 12 Konstytucji jest obowiązek „uwzględniania zasady społeczeństwa obywatelskiego przy wykładni innych zasad i przepisów konstytucji, lecz także ustaw i innych aktów prawotwórczych” (*Ibidem*, s. 425).

Przepis art. 20 Konstytucji „wyraża normę-zasadę adresowaną do wszelkich władz publicznych i wyznaczającą im powinność takiego ukształtowania ustroju gospodarczego, w drodze przyjmowania odpowiednich regulacji prawnych, tworzenia

warunków gospodarowania czy instytucji społecznych, by odpowiadał wizji społecznej gospodarki rynkowej przyjętej przez ustrojodawcę (L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, komentarz do art. 20, s. 517).

Solidarność, dialog i współpraca odnoszą się do sposobu postępowania „partnerów społecznych”. Powinni oni działać w sposób szanujący te trzy wartości, co może m.in. wymagać poświęcenia interesów partykularnych na rzecz dobra wspólnego. Zarazem konstytucja zobowiązuje państwo (władze publiczne) do stworzenia prawnej infrastruktury dla właściwej realizacji tych trzech wartości (*Ibidem*, s. 527).

#### **IV. Analiza zgodności**

4.1. Zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: ustawa o TK) 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.

W wyroku z 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) Trybunał dokonał podsumowania rozwoju linii orzeczniczej w zakresie proceduralnej kontroli konstytucyjności ustaw. „O ile w wypadku kontroli materialnej orzekanie przez TK o zgodności ustawy z Konstytucją polega na porównaniu treści normy kwestionowanej i normy stanowiącej wzorzec kontroli oraz ustaleniu relacji zgodności lub niezgodności, w jakiej obie te normy pozostają, o tyle w wypadku kontroli proceduralnej jej przedmiotem staje się czynność prawodawcza, punktem odniesienia zaś – reguły, które wyznaczają sposób jej dokonania. Reguły te mogą być zawarte w różnych aktach prawnych. Jeśli chodzi o reguły uchwalania ustaw, to są one zawarte w Konstytucji, która jednak normuje tylko podstawowe elementy procedury ustawodawczej, odsyłając w pozostałym zakresie do przepisów regulaminowych i ustawowych. W sposób najbardziej kompleksowy porządek prac Sejmu i Senatu nad ustawami normują ich regulaminy wydawane na podstawie art. 112 Konstytucji. Z kolei przedmiotem regulacji ustawowej są kwestie dotyczące udziału w procesie stanowienia ustaw podmiotów zewnętrznych uprawnionych

np. do opiniowania lub konsultowania projektów ustaw lub występowania z obywatelską inicjatywą ustawodawczą. O ile naruszenie w toku procesu ustawodawczego norm zawartych w Konstytucji jest wystarczającą przesłanką do orzeczenia niekonstytucyjności ustawy, o tyle naruszenie norm ustawowych i regulaminowych nie zawsze rodzi taki skutek prawny. Naruszenie tych ostatnich norm przesądza o niekonstytucyjności ustawy tylko wówczas, gdy wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, podważając demokratyczne standardy stanowienia prawa wynikające z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji). «[...] Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego» (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; podobnie zob. wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06)».

W wyroku z 16 lipca 2009 r. (sygn. akt Kp 4/09) Trybunał zróznicował znaczenie wymogów zawartych w regulacjach procedur prawodawczych: „Nie można przyjmować, że każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej. [...] Na gruncie przepisów ustawy o TK należy rozróżnić dwa rodzaje przepisów regulujących tryb prawodawczy. Z jednej strony należy wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej [...]. Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy”. Ocena wagi naruszeń następuje także z punktu widzenia okoliczności towarzyszących powstaniu naruszenia.

4.2. Kontrola formalna, dotycząca przestrzegania kompetencji i procedury właściwej do uchwalenia aktu normatywnego, ma odmienny charakter od kontroli materialnej. Po pierwsze, stwierdzenie uchybienia formalnego stanowi samodzielną

przesłankę uznania za niekonstytucyjny całego badanego aktu normatywnego. Po drugie, jest przeprowadzana przez Trybunał Konstytucyjny z urzędu, także w przypadku kontroli prewencyjnej (uprzedniej), nawet wówczas, gdy inicjator postępowania nie przedstawił stosownego zarzutu (art. 68 ustawy o TK). Co więcej, to właśnie kontrola prewencyjna jest optymalnym trybem dla oceny zarzutów formalnych. Upływ czasu od daty wejścia w życie badanego aktu może bowiem zostać uznany za czynnik nakazujący łagodniej traktować mniej istotne nieprawidłowości proceduralne (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 144). Przed przystąpieniem do oceny czy naruszenia norm proceduralnych w trakcie uchwalania ustawy z 19 listopada 2015 r., przesądzając o niekonstytucyjności tej ustawy, konieczne jest stwierdzenie przez TK, czy owe naruszenia faktycznie miały miejsce. Dokonując kontroli proceduralnej, Trybunał najpierw ocenia czynność prawodawczą pod kątem dochowania reguł wymaganych dla jej dokonania, a następnie – w razie ustalenia niedochowania tych reguł – ustala znaczenie takiego naruszenia dla oceny konstytucyjności ustawy.

4.3. Sejm przyznaje, że projekt ustawy nowelizującej trafił do pierwszego czytania przed upływem terminów wyznaczonych organizacjom społecznym na sporządzenie opinii na podstawie art. 19 ust. 2 u.z.z., art. 16 ust. 2 u.o.p. i art. 5 ust. 4 u.R.D.S. Jednocześnie jednak wskazuje, że pluralizm procesu stanowienia prawa został zachowany m.in. poprzez umożliwienie partnerom społecznym udziału i prawa zabrania głosu w ramach Komisji. Przyznaje to sam wnioskodawca, jednocześnie poddając w wątpliwość czy fakt ten konwaliduje brak konsultacji w formie przewidzianej przez ww. ustawy (wniosek, s. 18).

4.4. W literaturze prawniczej podnosi się, że naruszenie trybu konsultacji przewidzianej w u.z.z. (a *per analogiam* również w pozostałych wskazanych ustawach) może wywoływać poważne skutki prawne. W doktrynie prawa pracy oraz w niektórych orzeczeniach TK pojawia się pogląd, iż naruszenie wymogu skierowania do zaopiniowania przez związki zawodowe projektu ustawy jest równoznaczne z naruszeniem wymaganego ustawowego trybu uchwalania ustaw (zob. Z. Salwa, *Uprawnienia związków zawodowych*, Bydgoszcz 1998, s. 29, J. Żołyński, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, Warszawa 2014, s.106,

orzeczenie TK z 11 lutego 1992, sygn. akt K 14/91). Niewątpliwie w art. 68 ustawy o TK, podobnie jak w poprzednich ustawach regulujących tę materię, przyjęto szerokie określenie podstaw kontroli proceduralnej. Przy orzekaniu w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, Trybunał bada więc „dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa” do wydania tego aktu. Zarówno w doktrynie (m.in. P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1991, nr 1, s. 15), jak i w orzecznictwie (m.in. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98) uznano, że posłużenie się przez ustawodawcę takim wyrażeniem oznacza uniwersalne ujęcie podstaw kontroli.

Nie oznacza to jednak, że intensywność tej kontroli musi być identyczna we wszystkich przypadkach. Jak już wskazano, Trybunał ma obowiązek badać dochowanie przede wszystkim tych elementów procedury stanowienia prawa, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym. Jest to obowiązkiem TK niezależnie od zakresu zarzutów, jakie stawia wnioskodawca. Dochowanie przepisów niższej rangi nie musi być kontrolowane z urzędu. Intensywność tej kontroli należy też wiązać z materią kontrolowanego aktu. Jeżeli mianowicie „treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedzinę traktowane przez konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 143-144).

W wyroku z 24 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 3/98) Trybunał zauważył, że kilkakrotnie już badał dochowywanie procedur opiniodawczych w odniesieniu do związków zawodowych, przy czym nigdy nie stwierdzał, że doprowadziły one do naruszenia odpowiednich przepisów procedury ustawodawczej, ani też nie nadawał tym przepisom nadmiernie rygorystycznej interpretacji. „Zakres obowiązku zasięgnięcia opinii, a zwłaszcza skutki naruszenia tego obowiązku należy bowiem oceniać także na tle ogólnego charakteru regulowanej materii i zakresu regulacyjnej swobody, jaki w tej materii zostaje ustawodawcy pozostawiony przez konstytucję czy prawo międzynarodowe. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że obok materii, które – niejako z natury rzeczy – pozostawiane są politycznej swobodzie regulowania ustawowego (dotyczy to w szczególności materii socjalnych i gospodarczych, regulowanych w oparciu o określoną polityczną wizję rozwoju społecznego), istnieją

materie, w których konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy, a niemal każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do normowania "klasycznych" (osobistych i politycznych) praw człowieka i obywatela [...]. Rzutuje to też na procedurę dochodzenia tych regulacji do skutku i we wszystkich wypadkach, gdy prawo wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych, brak takiej opinii można uważać za poważne naruszenie trybu postępowania, bo uniemożliwia to parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować. Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach" (*Ibidem*).

4.5. Na gruncie rozpatrywanej sprawy należy zwrócić uwagę na dwie okoliczności. Po pierwsze, obowiązek konsultacji ze związkami zawodowymi (podobnie jak organizacjami pracodawców i Radą Dialogu Społecznego) wynika z przepisów ustawy o związkach zawodowych, natomiast nie jest to reguła wyrażona wprost i *expressis verbis* w tekście Konstytucji. Zgodnie ze swym konstytucyjnym umocowaniem, mogą one prowadzić rokowania „w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień” (art. 59 ust. 2 Konstytucji). Kompetencje tych organów w zakresie uczestnictwa w procesie legislacyjnym mają natomiast swe źródło zasadniczo w innych funkcjach niż funkcje konstytucyjnie normowane. Funkcje opiniodawcze związków zawodowych i organizacji pracodawców wynikają z unormowań ustawy zwykłej. W sposób oczywisty, identyczny jest charakter kompetencji Rady Dialogu Społecznego, która nie jest organem konstytucyjnym (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r. sygn. akt K 39/07).

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, iż: „Punktem odniesienia do badania konstytucyjności postępowania ustawodawczego może być konstytucyjna regulacja stanowienia ustaw oraz ich wprowadzania w życie, zawarta w art. 95 ust. 1 i art. 118-124 Konstytucji. W orzeczeniu z 4 kwietnia 1995 r. w sprawie K. 10/94 (OTK z 1995 r., cz. I, poz. 9), Trybunał Konstytucyjny ocenił, że naruszenie trybu konsultacji ze związkami zawodowymi pozostaje niewątpliwie w konflikcie



z przepisami ustawy o związkach zawodowych” (wyrok TK z dnia 17 listopada 2003 r. sygn. akt K 32/02). Jednak w tym samym wyroku Trybunał wskazał, że: „Istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia ich stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych. W rozpatrywanej sprawie możliwość taka – choć w znacznie ograniczonym (trzykrotnie) wymiarze czasowym – zaistniała.” (*Ibidem*). Z podobną sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Organizacje społeczne, mimo iż miały zaledwie kilka dni na przedstawienie swojego stanowiska, skorzystały z tego prawa (przynajmniej niektóre).

Druga okoliczność wiąże się z określeniem znaczenia i skutków niedochowania trybu konsultacji ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i Radą Dialogu Społecznego. Badając dochowanie postanowień art. 19 u.z.z. w orzeczeniu z 30 listopada 1993 r. (sygn. akt K 18/92) Trybunał Konstytucyjny, stwierdził m.in., że szczególna sytuacja związana z koniecznością przedstawienia przez rząd projektu ustawy budżetowej może usprawiedliwiać w znacznym stopniu niepełne dochowanie trybu określonego w tym przepisie (zob. wyrok TK z dnia 17 listopada 2003 r. sygn. akt K 32/02). W niniejszej sprawie należy również wziąć pod uwagę to, iż rząd przygotowywał projekt ustawy nowelizującej, o treści rzutującej na kwestie fiskalne i podatkowe, której wejście w życie planowano pierwotnie na 1 stycznia 2018 r. Data ta została przesunięta o rok wskutek poprawki Senatu. Wielkość wpływów składkowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ma istotny wpływ na wielkość koniecznej dotacji z budżetu państwa dla tego Funduszu. Przyjęcie ustawy nowelizującej stanowiło działanie, którego cel mieści się w ramach „tworzenia stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczny świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne” (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r. sygn. K 5/99). Teza ta powtórzona została w wyrokach TK z: 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06 ). Trybunał kilkakrotnie stwierdzał, że reforma systemu ubezpieczeń społecznych ma oparcie w normach i wartościach konstytucyjnych – zasadach solidaryzmu społecznego, równowagi budżetowej, równowagi finansów publicznych (por. wyroki TK z: 12 września 2000 r., sygn. K 1/00; 19 lipca 2005 r., sygn. SK 20/03, 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05).

W ocenie Sejmu, Trybunał winien uznać za priorytetowe dochowanie wskazanej tu wartości oraz konstytucyjnych powinności rządu, Sejmu i Senatu i to nawet kosztem niezachowania w pełni ustawowo wymaganych terminów konsultowania projektów z organizacjami społecznymi.

4.6. Sejm podnosi, że ocena poprawności „dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu” jest dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny *ad casum* w każdej sprawie. Rozstrzygając tę kwestę na gruncie niniejszej sprawy należy w szczególności zwrócić uwagę na następujące kwestie.

4.6.1 Normy przyznające kompetencje konsultacyjne związkom zawodowym, organizacjom pracodawców i Radzie Dialogu Społecznego stanowią elementy procesu legislacyjnego usytuowane w systemie źródeł prawa na poziomie ustawy. Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, iż „jakościowo cięższym uchybieniem w procedurze legislacyjnej jest zlekceważenie powinności konstytucyjnej” (m.in. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; teza powtórzona w wyroku z 11 marca 2015 r. sygn. akt P 4/14). W innych orzeczeniach TK wprost przyjmuje, że „tylko obraza konstytucyjnych zasad trybu legislacyjnego ma charakter na tyle istotny, iż uzasadnia uchylenie danej ustawy” (por. orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95, , a po wejściu w życie obecnej Konstytucji – np. powoływane wyżej wyroki TK w sprawach o sygn. akt: K 4/06, K 31/12, Kp 4/08 oraz Kp 4/09), a odwołanie do zasad pozakonstytucyjnych jest niedopuszczalnym żądaniem „kontroli poziomej” (tak wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; zob. postanowienie TK z 4 listopada 2015, sygn. akt K 9/14). Istotne znaczenie ma również to, że parlamentarny etap prac legislacyjnych jest konstytucyjnie lepiej opisany i to on ma znaczenie decydujące dla oceny „dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu”.

4.6.2. Skutek stwierdzonych nieprawidłowości w trybie konsultacyjnym nie jest znaczący. Ponadto, ustawodawca, przy konstruowaniu instytucji „uzgadniania” jako formy współuczestnictwa organizacji społecznych w procesie tworzenia prawa kładzie nacisk nie na „efekt uzgodnienia w postaci osiągnięcia zgody, lecz raczej na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do tej zgody; ujednociania czy też wzajemnego dostosowywania (harmonizowania) swoich stanowisk. Oznacza to

nałożenie na organy administracji rządowej obowiązku poddania treści aktów wykonawczych do ustawy procedurze uzgodnieniowej celem wypracowania wspólnego stanowiska (orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał podstawowe znaczenie respektowania ustalonych w ustawie zasadniczej ram i standardów postępowania ustawodawczego, w których kształtować się może praktyka parlamentarna. Ustawodawca powinien dążyć do porozumienia ze związkami zawodowymi, jednakże to na nim spoczywa odpowiedzialność za kształt prawa, którą ponosi on przed wyborcami” (*Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 237-239). Istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych sprowadza się zasadniczo do umożliwienia im wyrażenia stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych, co, mimo ograniczonego czasu, zasadniczo miało miejsce w niniejszej sprawie.

4.6.3. Obowiązek zasięgnięcia opinii związków może realizować się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac rządu nad projektem ustawy. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, iż rząd „nie mógłby, po otrzymaniu opinii (związków) zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakakolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu (opiniowania) przewidzianego w art. 19 ust. 2 u.z.z. Dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku” (orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95).

4.6.4. Skala stwierdzonych nieprawidłowości nie były duże. Nie miało miejsca intencjonalne działanie wbrew poważnym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności danego sposobu postępowania, ale naruszenie o charakterze przypadkowym, wynikające przede wszystkim z pośpiechu usprawiedliwionego materialem projektu (por. zwłaszcza wyroki TK z: 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12 i 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14 oraz postanowienie TK z 4 listopada 2015, sygn. akt K 9/14).

Mając powyższe na względzie, Sejm wnosi o stwierdzenie, że ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw **jest zgodna** z art. 2, art. 7 i art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marek Kuchciński', written in a cursive style.

Marek Kuchciński