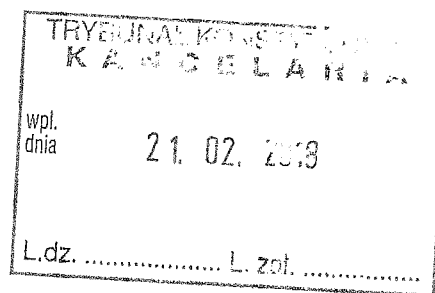




**PK VIII TK 7.2018**

**Kp 1/18**



## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, o zbadanie zgodności ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z art. 2, art. 7 i art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw:**

- jest zgodna z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- nie jest niezgodna z art. 59 ust. 2, art. 12 i art. 20 Konstytucji.**

## UZASADNIENIE

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, o zbadanie zgodności ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa), zarzucając całej ustawie niezgodność z art. 2, art. 7 oraz art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu powyższego wniosku Prezydent stwierdził, że w toku prac ustawodawczych nie zachowano standardów procesu legislacyjnego w zakresie przedstawienia projektu ustawy do zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego, reprezentatywne związki zawodowe i reprezentatywne organizacje pracodawców, co podważa zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wnioskodawca przedstawił wybrane elementy procesu legislacyjnego, podnosząc, że z informacji zamieszczonych na stronie Rządowego Centrum Legislacji nie wynika, do jakich podmiotów skierowano projekt w celu wyrażenia opinii. Zdaniem Wnioskodawcy, o tym, że 27 października 2017 r. projekt został przekazany do konsultacji Radzie Dialogu Społecznego, związkom zawodowym oraz organizacjom pracodawców świadczy jedynie zapis stenograficzny posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z 21 listopada 2017 r., przy czym z zapisu tego wynika też, że w piśmie skierowanym do związków zawodowych i organizacji pracodawców Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zawarło zapewnienie, iż uwagi i opinie strony społecznej zostaną rozpatrzone na etapie prac parlamentarnych nad ustawą. W ocenie Prezydenta, tempo prac związanych z projektem ustawy oraz data jego wniesienia do Sejmu wskazują jednak, że strona rządowa nie miała zamiaru oczekiwać na przedstawienie opinii przez stronę społeczną w ustawowym terminie, a skierowanie projektu do zaopiniowania przez związki zawodowe oraz organizacje

pracodawców było jedynie formalnym gestem, który nie dawał tym podmiotom żadnej realnej możliwości przedstawienia swojego stanowiska w sprawie projektowanych rozwiązań. Wnioskodawca podkreślił też, że zarzuty dotyczące trybu prac nad ustawą były wielokrotnie zgłaszane w trakcie prac parlamentarnych, oraz odwołał się do negatywnej opinii wyrażonej o projekcie przez Radę Nadzorczą Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Następnie Prezydent powołał się na pismo skierowane w czasie prac nad ustawą przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” i Konfederację Lewiatan oraz wspólne stanowisko pięciu reprezentatywnych organizacji związkowych i reprezentatywnych organizacji pracodawców kwestionujące proces ustawodawczy, w szczególności niezachowanie terminu na przedstawienie opinii, brak pisemnej odpowiedzi strony rządowej na zastrzeżenia podniesione podczas prac parlamentarnych przez partnerów społecznych, a także naruszenie kompetencji Rady Dialogu Społecznego i nieprawidłową ocenę skutków regulacji w zakresie wpływu ustawy na rynek pracy.

Wnioskodawca podniósł też, że – zdaniem reprezentatywnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców – nieprawidłowości w procesie legislacyjnym stanowiły rażące naruszenie zasad prowadzenia dialogu społecznego, który jest wartością konstytucyjną, a brak właściwego opiniowania i konsultacji stanowił również naruszenie art. 2 Konstytucji, statuującego ideę demokratycznego państwa prawa, i wywodzonych z niej zasad prawidłowej legislacji.

Zdaniem Prezydenta, konieczność przeprowadzenia szerokich konsultacji rozwiązań wprowadzanych przez kwestionowaną ustawę wynikała przede wszystkim z bardzo istotnych społeczno-gospodarczych skutków tej regulacji.

W ocenie Wnioskodawcy, „[z]e 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” (s. 7 wniosku).

Po przytoczeniu wybranej literatury dotyczącej art. 12 Konstytucji, Wnioskodawca stwierdził, że pozycję ustrojową związków zawodowych i organizacji pracodawców określa art. 59 ustawy zasadniczej. Według Prezydenta, przepisy art. 59 Konstytucji, które 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 i zawierania układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień, wskazują, że związki zawodowe i pracodawcy oraz ich organizacje stoją na straży wartości konstytucyjnych, jakimi są ochrona praw pracowników oraz pracodawców. Zdaniem Prezydenta, uprawnienie związków zawodowych i organizacji pracodawców do opiniowania projektów aktów prawnych ma umocowanie konstytucyjne, a „kompetencja ta jest wywodzona przez Trybunał Konstytucyjny z uprawnienia do prowadzenia rokowań, przewidzianego w art. 59 ust. 2 Konstytucji” (s. 8 wniosku).

Następnie Wnioskodawca, powołując się na poglądy doktryny dotyczące art. 20 Konstytucji, stwierdził, że „[e]manacją 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” (s. 11 wniosku).

Zdaniem Wnioskodawcy, objęta ustawą materia z zakresu funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych dotyczyła praw oraz interesów pracowników i pracodawców, a więc projekt – zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1881; dalej: ustawa o związkach zawodowych), ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (tekst. jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2029; dalej: ustawa o organizacjach pracodawców) oraz ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U., poz. 1240 ze zm.; dalej: ustawa o Radzie Dialogu Społecznego) – podlegał obligatoryjnemu opiniowaniu przez związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz Radę Dialogu Społecznego. Według Prezydenta, „[p]rzyspieszenie 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” (s. 13 wniosku).

W ocenie Prezydenta, projektodawca, przekazując projekt do zaopiniowania związkom zawodowym, pracodawcom i Radzie Dialogu Społecznego w dniu 27 października 2017 r., z góry zakładał brak możliwości sporządzenia 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, w dniu 24 listopada 2017 r., co, według Wnioskodawcy, oznacza, że prace te trwały krócej niż ustawowy termin do przedstawienia opinii przez reprezentatywne organizacje związków

zawodowych, reprezentatywne organizacje pracodawców i Radę Dialogu Społecznego, który mógł upłynąć najwcześniej 26 listopada 2017 r.

Według Wnioskodawcy, jednym z zasadniczych założeń zasady demokratycznego państwa prawnego, statutowanej w art. 2 Konstytucji, jest kształtowanie prawa z poszanowaniem, wyrażonej w Preambule, zasady dialogu społecznego. „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. (...) Ściśle związany z tym wymogiem jest nakaz przestrzegania zasady praworządności (art. 7 Konstytucji), która obejmuje również zasadę <dochowania ustawowego trybu> uchwalania ustaw” (s. 14 – 15 wniosku).

Zdaniem Prezydenta, zarówno Rada Dialogu Społecznego, jak i władze związków zawodowych oraz organizacji pracodawców są organami kolegialnymi, a więc stanowisko wyrażane przez te podmioty musi mieć postać uchwały, jako przejawu podjęcia decyzji czy też wyrażenia woli przez organ kolegialny. Aby taka uchwała mogła być podjęta, musi być zagwarantowany odpowiedni czas na zebranie organu, wypracowanie stanowiska i podjęcie stosowanej uchwały.

W ocenie Wnioskodawcy, „[p]rocedowanie 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. (...) 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” (s. 16 wniosku).

Zdaniem Prezydenta, w toku procesu legislacyjnego nie wykonano obowiązku zasięgnięcia opinii Rady Dialogu Społecznego, związków zawodowych i organizacji pracodawców w sposób umożliwiający tym podmiotom realne zajęcie stanowiska w sprawie projektu, co stanowiło bezpośrednie naruszenie art. 59 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Prezydenta, przyspieszone procedowanie, skutkujące brakiem zasięgnięcia opinii związków zawodowych, organizacji pracodawców i Rady Dialogu Społecznego w formule przewidzianej przepisami prawa, nie było związane z żadnymi szczególnymi okolicznościami, które mogłyby, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uzasadniać odstąpienie od konsultacji w formule określonej przez przepisy prawa. Z uzasadnienia projektu ustawy ani z przebiegu prac legislacyjnych nie wynikało, by tak szybki tryb procedowania był spowodowany jakąkolwiek inną okolicznością, aniżeli planowane pierwotnie na dzień 1 stycznia 2018 r. wejście ustawy w życie, przy czym w uzasadnieniu projektu nie zawarto argumentów wskazujących na przyczynę przyjęcia tej daty.

Wnioskodawca podkreślił, że przesunięcie, w wyniku poprawki Senatu, terminu wejście ustawy w życie na dzień 1 stycznia 2019 r. oznaczało, iż nie istniało merytoryczne uzasadnienie dla naruszenia przepisów regulujących proces prac legislacyjnych nad ustawą. W szczególności nie była takim uzasadnieniem konieczność dbałości o stabilność finansów publicznych. Tym samym naruszenie prawnie chronionych uprawnień podmiotów społecznych nie nastąpiło w celu ochrony wartości konstytucyjnej. Ustawodawca nie był w tym przypadku zmuszony działać w stanie wyższej konieczności, w celu ochrony innych wartości konstytucyjnych.

Według Prezydenta, brak konsultacji w formule przewidzianej ustawowo nie mógł zostać konwalidowany poprzez kilkuminutowe wystąpienia przedstawicieli niektórych związków zawodowych i organizacji pracodawców na

posiedzeniu komisji sejmowej, tym bardziej że w trakcie prac komisji sejmowej nie byli obecni przedstawiciele wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych oraz reprezentatywnych organizacji 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 przedstawiciele 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” (s. 18 wniosku).

Jak wynika z przedstawionych powyżej głównych tez wniosku Prezydenta, istotą niniejszej sprawy nie jest merytoryczna ocena zaskarżonej regulacji, ale skontrolowanie prawidłowości procesu legislacyjnego w zakresie opiniowania projektu ustawy przez reprezentatywne organizacje związkowe, reprezentatywne organizacje pracodawców i Radę Dialogu Społecznego.

W związku z takim charakterem zarzutu konieczne jest przedstawienie przebiegu postępowania ustawodawczego, ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności dotyczących wdrożenia i przebiegu procedury opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (dalej: projekt) przez uprawnione organizacje pracodawców i związki zawodowe, a także przez Radę Dialogu Społecznego.

Projekt kwestionowanej przez Prezydenta ustawy został wniesiony do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 31 października 2017 r. (druk sejmowy nr 1974, VIII kadencja Sejmu). Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 9 listopada 2017 r. i zakończyło się skierowaniem projektu do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny,



która, na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2017 r., przyjęła projekt. Drugie czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 listopada 2017 r., na którym zgłoszono poprawki i ponownie skierowano projekt do komisji. W dniu 23 listopada 2017 r. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny przyjęła część poprawek zgłoszonych do projektu w drugim czytaniu. W dniu 24 listopada 2017 r. odbyło się trzecie czytanie, na którym Sejm przyjął ustawę. W dniu 29 listopada 2017 r. ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

W Senacie ustawę skierowano do Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, która na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2017 r. sformułowała wniosek o wprowadzenie poprawek (druk senacki nr 663A, Senat RP IX Kadencji). Ustawę rozpatrywano na 51. posiedzeniu Senatu, który 6 grudnia 2017 r. skierował ją do Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, a 7 grudnia 2017 r. podjął uchwałę o wprowadzeniu poprawek.

W Sejmie ustawę skierowano do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, która 12 grudnia 2017 r. podjęła uchwałę o przyjęciu poprawek Senatu. W dniu 15 grudnia 2017 r. Sejm przyjął poprawki Senatu i ustawa została przedstawiona Prezydentowi do podpisu.

W punkcie 5., stanowiącej integralną część uzasadnienia projektu, Oceny Skutków Regulacji wskazano, że projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, a także przedstawiony do zaopiniowania następującym partnerom społecznym: Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych, Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacji „Lewiatan”, Związkowi Rzemiosła Polskiego, Związkowi Pracodawców – Business Centre Club i Radzie Dialogu Społecznego, którzy „będą mogli przedstawić swoje opinie w ustawowym terminie” (druk sejmowy nr 1974, VIII kadencja Sejmu).

Z informacji publikowanych na stronie internetowej NSZZ „Solidarność” wynika, że projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (wersja z 18 października 2017 r.) został doręczony Związkowi w dniu 26 października 2017 r. Taka sama data przekazania projektu, to jest 26 października 2017 r., została też wskazana na stronie internetowej Związku Pracodawców Business Centre Club oraz w treści, podpisanego przez przedstawicieli Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Konfederacji „Lewiatan, Pracodawców RP i Związku Pracodawców Business Centre Club, pisma oznaczonego jako: „Stanowisko reprezentatywnych Organizacji Związków Zawodowych i reprezentatywnych Organizacji Pracodawców z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw (druk 1974) dotyczącego zniesienia górnego limitu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe” (*vide* – m.in. *Opinie instytucji i organizacji do druku nr 663, zamieszczone na stronie internetowej Senatu RP*), w którym to piśmie stwierdzono, że projekt został skierowany do opiniowania „w dniu przyjęcia go przez Komitet Stały Rady Ministrów”, a więc 26 października 2017 r. (*vide* – *Wyciąg z protokołu ustaleń nr 36/2017 posiedzenia stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 26 października 2017 r.*, opublikowany na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji). Dzień 26 października 2017 r. został też wskazany, jako data wpływu projektu, w pisemnej opinii Związku Rzemiosła Polskiego (*vide* – pismo Prezesa tego Związku numer NO-IV/1/BN/59/17, z dnia 7 listopada 2017 r., opublikowane na stronie internetowej Sejmu jako dokument „Do druku 1974”). W czasie pierwszego czytania, na posiedzeniu Sejmu w dniu 9 listopada 2017 r., Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Marcin Zieliński, odpowiadając na pytania posłów dotyczące konsultacji społecznych, stwierdził, że konsultacje trwają od 26 października 2017 r., gdy osobiście skierował projekt ustawy do partnerów społecznych, do reprezentatywnych organizacji związkowych, do reprezentatywnych organizacji pracodawców,

również do Rady Dialogu Społecznego (*Sprawozdanie Stenograficzne z 51. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 listopada (drugi dzień obrad)*). Warszawa 2017. s. 188). Taką samą datę skierowania projektu do partnerów społecznych – 26 października 2017 r. – podał Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na posiedzeniu sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 21 listopada 2017 r. oraz na posiedzeniu Senatu w dniu 7 grudnia 2017 r. (*Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (Nr 99) z dnia 21 listopada 2017 r.*, s. 13, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych i *Sprawozdanie Stenograficzne z 51. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5, 6 i 7 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018 r., s. 117-118). Dzień 26 października 2017 r., jako datę otrzymania projektu, wskazał też na posiedzeniu sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, w dniu 21 listopada 2017 r., główny ekonomista w organizacji Pracodawcy RP Łukasz Kozłowski (*Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (Nr 99) z dnia 21 listopada 2017 r.*, *op. cit.*, s. 8). Z kolei członek prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” Henryk Nakonieczny w czasie obrad Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 21 listopada 2017 r. stwierdził, cytując fragment pisma, przy którym przesłano projekt z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, że pismo to – opatrzone datą 26 października 2017 r. – zostało „skierowane 27 października” (*Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (Nr 99) z dnia 21 listopada 2017 r.*, *op. cit.*, s. 5).

Przedstawione powyżej ustalenia pozwalają stwierdzić, że wszystkie reprezentatywne organizacje pracodawców oraz NSZZ „Solidarność” i Forum Związków Zawodowych otrzymały projekt do zaopiniowania nie później niż 27 października 2017 r. Jednoznacznych informacji o dacie otrzymania projektu nie opublikowało Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Rada Dialogu Społecznego. Tym niemniej fakt, iż projekt został skierowany z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do wszystkich partnerów

społecznych w tym samym dniu – 26 października 2017 r. – wskazuje, że również Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Rada Dialogu Społecznego, tak jak inne uprawnione podmioty opiniujące, otrzymały projekt nie później niż 27 października 2017 r.

W piśmie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (numer DUS.I.5000.11.2017.BW), przy którym przekazano projekt NSZZ „Solidarność” (zamieszczonym na stronie internetowej NSZZ „Solidarność”), zawarta była prośba o wyrażenie opinii w terminie 21 dni od otrzymania projektu. Jako uzasadnienie skrócenia okresu konsultacji z 30 do 21 dni wskazano, że projekt dotyczy kwestii fiskalnych i podatkowych, a jego przewidywane wejście w życie ma nastąpić dnia 1 stycznia 2018 r. Pismo zawierało też wzmiankę, że rozpatrzenie uwag i opinii strony społecznej nastąpi w trakcie prac parlamentarnych. Z umieszczonej na końcu tego pisma listy adresatów wynika, że tej samej treści pismo, z tym samym 21-dniowym terminem do wyrażenia opinii, skierowano do pozostałych reprezentatywnych związków zawodowych i reprezentatywnych organizacji pracodawców oraz do Rady Dialogu Społecznego.

Nie jest więc adekwatne do zaistniałej sytuacji, zawarte w uzasadnieniu wniosku Prezydenta, stwierdzenie, że „[t]ermin 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.” (s. 14 wniosku).

Termin na skorzystanie z prawa do opiniowania projektu ustawy, wskazany w piśmie, przy którym przesłano projekt reprezentatywnym związkom zawodowym i organizacjom pracodawców oraz Radzie Dialogu Społecznego, wynosił bowiem 21 dni, a nie 30 dni, jak przyjął Prezydent, a więc uchwalenie ustawy przez Sejm nie nastąpiło przed upływem tego terminu. Jeśli bowiem

projekt został doręczony organizacjom pracodawców, związkom zawodowym i Radzie Dialogu Społecznego nie później niż 27 października 2017 r., to termin 21 dni od tej daty upłynął nie później niż 17 listopada 2017 r., a więc po pierwszym czytaniu, ale przed posiedzeniem Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, które odbyło się 21 listopada 2017 r., i przed drugim czytaniem na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 listopada 2017 r.

Na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zamieszczono, jako dokumenty „Do druku 1974”, pisemne opinie o projekcie: Konfederacji Lewiatan – z 7 listopada 2017 r., Związku Rzemiosła Polskiego – z 7 listopada 2017 r., Sądu Najwyższego – z 29 listopada 2017 r., a także pismo Członka Zarządu ZUS z 17 listopada 2017 r. i pismo Przewodniczącego Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 22 listopada 2017 r.

Powyższe opinie o projekcie Konfederacji Lewiatan i Związku Rzemiosła Polskiego, które w postaci elektronicznej opublikował Sejm, nie stanowiły jednak wszystkich pisemnych opinii o projekcie opracowanych i przekazanych w toku prac ustawodawczych przez organizacje pracodawców i związki zawodowe. Do sporządzonych wcześniej pisemnych opinii o projekcie nawiązywali bowiem w treści swoich wystąpień na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, w dniu 21 listopada 2017 r., Wiceprzewodnicząca Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Wiesława Taranowska i członek prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Henryk Nakonieczny, który ponadto podkreślił, że negatywna ocena sposobu prowadzenia konsultacji społecznych w sprawie projektu spowodowała opracowanie przez część reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców dodatkowego, wspólnego pisemnego stanowiska w tym względzie. Z kolei z wypowiedzi poseł Magdaleny Kochan wynikało, że bezpośrednio przed rozpoczęciem posiedzenia do sekretariatu Komisji wpłynęły nieokreślone bliżej opinie o projekcie autorstwa związków zawodowych i pracodawców, przy czym – według stwierdzenia Przewodniczącej Komisji poseł Beaty Mazurek – było to stanowisko przedstawicieli związków

zawodowych i pracodawców z 21 listopada 2017 r. (*Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (Nr 99) z dnia 21 listopada 2017 r., op. cit., s. 4, 5 i 8*). Fakt sporządzenia i przekazania pisemnych opinii o projekcie przez związki zawodowe, w szczególności przez NSZZ „Solidarność”, znalazł też potwierdzenie w treści wypowiedzi senatora Mieczysława Augustyna, sprawozdawcy mniejszości Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej na posiedzeniu Senatu w dniu 6 grudnia 2017 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 51. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5, 6 i 7 grudnia 2017 r., op. cit., s. 114*).

O tym, że zarówno reprezentatywne organizacje związkowe, jak i reprezentatywne organizacje pracodawców sporządziły i przekazały pisemne opinie o projekcie, świadczą też informacje zamieszczone na stronach internetowych tych podmiotów: NSZZ „Solidarność”, na której zamieszczono kopię „Decyzji Prezydium Komisji Krajowej nr 161/17 ws. opinii o projekcie ustawy MRPiPS o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw” z 14 listopada 2017 r., Forum Związków Zawodowych, na której zamieszczono kopię opinii z 15 listopada 2017 r. (L.dz.FZZ 103/15/11/2017), Pracodawców RP, na której zamieszczono „Stanowisko Prezydium Pracodawców RP wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw” z 10 listopada 2017 r., a także Związku Pracodawców Business Centre Club, na której 17 listopada 2017 r. zamieszczono elektroniczną wersję opinii o projekcie.

Odmiennie przedstawiała się jedynie sytuacja Rady Dialogu Społecznego, gdyż dopiero 16 listopada 2017 r. odbyło się posiedzenie zespołu problemowego do spraw ubezpieczeń społecznych Rady z udziałem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, innych przedstawicieli Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Generalnego Inspektora Pracy i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w toku którego to posiedzenia wchodzący w skład zespołu partnerzy społeczni przyjęli stanowisko w sprawie rządowego

projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Stanowisko to miało być rekomendowane Prezydium Rady Dialogu Społecznego wraz z wnioskiem o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia plenarnego Rady Dialogu Społecznego (informacja z 20 listopada 2017 r. zamieszczona na stronie internetowej Rady Dialogu Społecznego).

Powyższe, powszechnie dostępne, informacje wskazują więc, że spośród podmiotów, do których przesłano projekt na etapie rządowych prac legislacyjnych, tylko Rada Dialogu Społecznego nie sporządziła pisemnej opinii w terminie określonym w powołanym wcześniej piśmie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Merytoryczną ocenę proponowanych w projekcie regulacji przedstawiciele niektórych reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców prezentowali też na posiedzeniach sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 21 listopada 2017 r. (*vide – Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (Nr 99) z dnia 21 listopada 2017 r., op. cit.*) i senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej w dniu 4 grudnia 2017 r., wyrażając przy tym dezaprobatę wobec sposobu prowadzenia konsultacji społecznych (*vide – Informacja o posiedzeniu Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, nr posiedzenia 101, data posiedzenia: 4 grudnia 2017 r., opublikowana na stronie internetowej Senatu, oraz udostępnione tam nagranie*).

Wnioskodawca, jako wzorce kontroli w odniesieniu do zarzutu naruszenia procedury ustawodawczej, wskazał w *petitum* wniosku art. 2, art. 7 i art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 2 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

Przepis ten wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa sprawiedliwości społecznej. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej. Zasada państwa prawnego mieści w sobie ponadto wiele zasad szczegółowych, które mają wpływ na rozumienie zasady państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej (*vide* – P. Tuleja, uwaga 1 do art. 2, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck, 2016 r., s. 217).

W niniejszej sprawie Prezydent powiązał zarzut niezgodności kwestionowanej ustawy z art. 2 Konstytucji z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (s. 3 i 14 wniosku), zwaną także zasadą lojalności państwa wobec obywatela.

„Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). „W świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego z zasady lojalności, która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany <reguł gry>, wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35).



Zarzucając ustawodawcy naruszenie zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa Wnioskodawca, nie powołał jednak żadnych argumentów odnoszących się do któregośkolwiek z elementów składowych tej zasady, w przedstawionym powyżej rozumieniu utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Z podniesionej w uzasadnieniu wniosku argumentacji wynika, że niezgodność kwestionowanej ustawy z art. 2 Konstytucji Prezydent wiąże z naruszeniem procedury ustawodawczej w zakresie obligatoryjnego opiniowania rządowych projektów ustaw przez związki zawodowe, pracodawców i Radę Dialogu Społecznego. Dochowanie przepisanej trybu ustanowienia aktu normatywnego uważa się powszechnie za jeden z elementów, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady prawidłowej legislacji (*vide* – powołany wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, *op. cit.*; *vide* również – W. Sokolewicz, M. Zubik, uwaga 43 do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016 r., s. 152). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowany jest pogląd, że, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie podczas rozpatrywania sprawy przez Trybunał ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (*vide* np. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 116; *vide* także – powołane tam orzecznictwo). W związku z tym niniejsze stanowisko w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji będzie się odnosić do zasady prawidłowej legislacji.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

„W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się najczęściej, że art. 7 wyraża dwie zasady: legalizmu wymagającego działania na podstawie prawa oraz praworządności wymagającej przestrzegania prawa” (P. Tuleja, uwaga 12 do art.

7, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 305).

Jednym z aspektów zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, jest obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwowe, które uczestniczą w procesie stanowienia podstawowych aktów prawnych w państwie demokratycznym, jakimi są ustawy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186 oraz z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121). Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „dochowanie trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, zaś działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Przepisy art. 2 i art. 7 Konstytucji stanowią więc niewątpliwie adekwatne wzorce kontroli w niniejszej sprawie. „W orzecznictwie TK przyjmuje się, że naruszenie obowiązków konsultacyjnych czy też opiniodawczych dotyczących projektu ustawy może być rozpatrywane w kategoriach naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji oraz zasady legalizmu – art. 7 Konstytucji, która nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30). Odmiennie należy natomiast ocenić adekwatność pozostałych, powołanych przez Prezydenta jako wzorce kontroli, przepisów Konstytucji.

Na mocy 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.

W doktrynie wskazuje się, że prawo do rokowań jest jednym ze szczegółowych uprawnień, z którego na podstawie art. 59 ust. 2 Konstytucji korzystają partnerzy społeczni. „Konstytucja jedynie częściowo precyzuje cel wykorzystywania tej formuły dialogu, stanowiąc, że rokowania są prowadzone w szczególności, by rozwiązać spór zbiorowy. Ta szeroka formuła pozwala na przyjęcie, że przedmiotem rokowań są kwestie znajdujące się w obszarze wspólnego zainteresowania pracowników i pracodawców, czyli wszelkie sprawy wynikłe ze stosunków pracy” (A. Krzywoń, *Treść konstytucyjnego prawa do rokowań*, [w:] *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Wolters Kluwer Polska, 2017, LEX/el). Podkreśla się też, że istotą określonego w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawa do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, „stanowiącego wyraz realizacji idei dialogu partnerów społecznych, jest możliwość współdecydowania przez pracowników i pracodawców o szczegółowym kształcie i zakresie wzajemnych praw i obowiązków. Dochodzi do tego w ramach dwustronnych zbiorowych negocjacji, z poszanowaniem zasady równości i autonomii stron” (A. Krzywoń, *Treść konstytucyjnego prawa do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień*, [w:] *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, *op. cit.*).

Według Prezydenta, uprawnienie związków zawodowych i pracodawców do opiniowania projektów aktów prawnych ma umocowanie konstytucyjne, a „kompetencja ta jest wywodzona przez Trybunał Konstytucyjny z uprawnienia do prowadzenia rokowań, przewidzianego w art. 59 ust. 2 Konstytucji” (s. 8 wniosku).

Powołując na potwierdzenie tego poglądu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54), Wnioskodawca pominął fakt, że przytoczone w uzasadnieniu wniosku obszerne fragmenty tego orzeczenia (s. 9 – 10 wniosku) dotyczyły

przepisu, który nie przewidywał udziału związku zawodowego w procedurze nadawania statutu uczelni niepublicznej, a więc relacji pomiędzy związkiem zawodowym a uczelnią jako pracodawcą.

Zarówno bowiem Trybunał Konstytucyjny, jak i doktryna wskazują, że zakres podmiotowy art. 59 ust. 2 Konstytucji obejmuje jedynie wymienionych w treści tego przepisu partnerów społecznych, a więc związki zawodowe i pracodawców, nie dotyczy zaś innych podmiotów, w tym organów władzy publicznej, oczywiście o ile w danej sprawie organy te nie występują w roli pracodawców.

Analizując konstytucyjne uprawnienia pracodawców i związków zawodowych, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „[z]wiązek zawodowy został ukształtowany na poziomie konstytucyjnym jako organizacja funkcjonująca w określonym układzie wzajemnych relacji osób wykonujących pracę oraz pracodawców. W tym układzie związki zawodowe mogą m.in. prowadzić rokowania będące przejawem dialogu partnerów społecznych, którzy dążą do koncyliacyjnego rozstrzygnięcia zaistniałych między nimi kwestii spornych, zaś efektem dialogu mogą być zawierane porozumienia, w tym układy zbiorowe pracy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. K 5/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 164; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). W wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „związek zawodowy został na gruncie konstytucyjnym wyposażony w konkretne instrumenty służące rozwiązywaniu problemów zaistniałych w relacjach towarzyszących wykonywaniu pracy. Chodzi tu o relacje łączące osoby wykonujące pracę oraz podmioty, na rzecz których jest ona świadczona. Podejmując działania w tym obszarze związek zawodowy ma prawo do rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień”, podkreślił, że przewidziane w art. 59 ust. 2 Konstytucji „[p]rawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, podobnie jak prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych

porozumień zostały – na poziomie konstytucyjnym – przypisane wyłącznie związkom zawodowym oraz odpowiednio pracodawcom i ich organizacjom” (OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 80).

Również w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „Konstytucja definiuje podmioty (uczestników) rokowań, z jednej strony, związki zawodowe, a z drugiej, pracodawców oraz ich organizacje, w tej właśnie kolejności” (W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, uwaga 41 do art. 59, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016 r., s. 423 – 424). „Prawo do rokowań jest prawem, którego podmiotem oraz adresatem są partnerzy społeczni. Jest to prawo do rokowań pomiędzy stronami dialogu społecznego. Art. 59 ust. 2 Konstytucji RP nie przyznaje prawa do rokowań pomiędzy związkami zawodowymi lub pomiędzy pracodawcami. Na gruncie art. 59 ust. 2 Konstytucji RP nie zagwarantowano w szczególności prawa do prowadzenia rokowań z organami władzy publicznej, z wyjątkiem sytuacji, gdy organy takie działają w roli pracodawcy” (A. Sobczyk, J. Zagrobelny, uwaga 32 do art. 59, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 1397).

Przepis art. 59 ust. 2 Konstytucji nie jest więc adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż brak jest niezbędnego związku treściowego pomiędzy zawartą w nim regulacją, określającą uprawnienia związków zawodowych i pracodawców w ramach ich wzajemnych relacji wynikających ze stosunku pracy, a procedurą opiniowania projektów ustaw. Jak bowiem w odniesieniu do art. 59 ust. 2 ustawy zasadniczej stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 30 marca 2004 r., sygn. U 2/01, „wskazany przepis Konstytucji w ogóle nie odnosi się do kwestii trybu wydawania aktów normatywnych i uczestnictwa związków zawodowych w procesie legislacyjnym” (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 28).

Tym samym zaskarżona ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw nie jest niezgodna z art. 59 ust. 2 Konstytucji.

Również przepisy art. 12 i art. 20 Konstytucji, powołane w *petitum* wniosku jako związkowe do art. 59 ust. 2 Konstytucji, a w uzasadnieniu – do art. 7 Konstytucji (s. 16 wniosku), nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 12 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

W doktrynie wskazuje się, że „[j]ako prawnokonstytucyjna zasada ustroju państwa przepisy art. 12 są adresowane do organów władzy państwowej, a w szczególności – organów legislatywy i innych uczestniczących w postępowaniu ustawodawczym. Zobowiązują adresatów, po pierwsze, do powstrzymania się od działań niezgodnych z zasadą społeczeństwa obywatelskiego, interpretowaną łącznie z zasadą pomocniczości (subsydiarności); 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, M. Zubik, uwaga 16 do art. 12, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*, s. 424 – 425).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że ogólna formuła tego przepisu powoduje, iż „art. 12 Konstytucji nie rodzi zasadniczo ani zbiorowych, ani indywidualnych praw podmiotowych. Te ostatnie mają swoją odrębną

podstawę konstytucyjną w przepisach rozdziału II Konstytucji. (...) Należy przy tym podkreślić, że art. 12 Konstytucji jako przepis, który w sposób najogólniejszy odnosi się do problematyki tworzenia i działalności związków zawodowych, nie może być interpretowany w oderwaniu od innych bardziej konkretnych przepisów dotyczących tej problematyki. Treść normatywna wynikająca z art. 12 Konstytucji nie może zastępować innych, bardziej szczegółowych regulacji konstytucyjnych. (...) Jest on zasadą ustrojową i normy z niego wynikające powinny odnosić się do kwestii zasadniczych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10).

Zawartość normatywna art. 12 Konstytucji nie dotyczy procesu legislacyjnego ani uprawnień związków zawodowych czy też (niewymienionych w tym przepisie) pracodawców lub Rady Dialogu Społecznego do opiniowania projektów ustaw. Przepis ten nie może więc stanowić w niniejszej sprawie adekwatnego wzorca kontroli, gdyż ani samodzielnie nie odnosi się do okoliczności będących przedmiotem postępowania, ani – powołany w związku z art. 20, art. 59 ust. 2 lub art. 7 Konstytucji – nie tworzy normy kształtującej jakiegokolwiek uprawnienia związków zawodowych, organizacji pracodawców lub Rady Dialogu Społecznego w procedurze ustawodawczej.

Art. 20 Konstytucji stanowi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie analizował art. 20 Konstytucji, również w kontekście zarzutów dotyczących nieprawidłowości w procesie legislacyjnym polegających na braku konsultacji społecznych. W wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, Trybunał Konstytucyjny, podsumowując swoje wcześniejsze orzecznictwo,

wskazał, że art. 20 Konstytucji „wyraża normę zasadę adresowaną do wszelkich władz publicznych i wyznaczającą im powinność takiego ukształtowania ustroju gospodarczego (przez odpowiednie regulacje prawne, stworzenie warunków gospodarowania oraz instytucji społecznych), by odpowiadał przyjętemu przez ustrojodawcę wzorcowi społecznej gospodarki rynkowej. (...) Rozważany art. 20 Konstytucji nakłada też obowiązek kształtowania i realizowania społecznej gospodarki rynkowej (podejmowania decyzji dotyczących ładu społeczno-gospodarczego) w oparciu o solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. (...) W wymiarze proceduralnym <solidarność, dialog i współpraca> nakazują stworzenie negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, form wymiany informacji, prezentacji stanowisk, instytucjonalnych gwarancji dyskursu społecznego (czego przejawem jest np. art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji), w tym także dyskursu prawodawczego. (...) Wymóg dialogu społecznego nie idzie tak daleko, aby mógł być rozumiany jako nakaz dochodzenia do treści ustaw przez konsensus. (...) Art. 20 Konstytucji sam przez się nie może być zatem wzorcem kontroli konkretnego postępowania ustawodawczego, choć może być wzorcem oceny, czy tworząc ustawy konstruujące ład społeczno-gospodarczy, prawodawca starannie wykorzystał przewidziane w systemie prawnym i pozostające do jego dyspozycji formy współpracy i dialogu społecznego” (OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Tak jak w przypadku opisanego wcześniej art. 12 Konstytucji, również art. 20 Konstytucji nie może więc stanowić adekwatnego wzorca kontroli, gdyż ani samodzielnie nie odnosi się do okoliczności będących przedmiotem postępowania, ani – powołany w związku z art. 12, art. 59 ust. 2 lub art. 7 Konstytucji – nie tworzy normy kształtującej jakiekolwiek uprawnienia związków zawodowych, organizacji pracodawców lub Rady Dialogu Społecznego w procedurze ustawodawczej.



Tym samym zaskarżona ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw nie jest niezgodna z art. 12 i art. 20 Konstytucji, a kwestionowany przez Prezydenta tryb uchwalenia tej ustawy powinien zostać poddany weryfikacji jedynie pod kątem zgodności z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Podniesiony przez Wnioskodawcę w niniejszej sprawie zarzut dotyczy niedochowania konstytucyjnego trybu ustawodawczego. „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” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, *op. cit.*).

W wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, Trybunał Konstytucyjny sformułował ogólne reguły odnoszące się do oceny dochowania trybu ustawodawczego w kontekście obowiązków o charakterze konsultacyjno-opiniodawczym, wskazując, że „Trybunał Konstytucyjny, badając zarzut naruszenia procedury prawodawczej, na tle

konkretnej sprawy dokonuje analizy procesu legislacyjnego, biorąc pod uwagę usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu normatywnego, w którym statuowane są uprawnienia konsultacyjne, materię, której dotyczy obowiązek konsultacyjny, etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji, kumulowanie i częstotliwość naruszeń, faktyczny udział organów opiniodawczych w postępowaniu legislacyjnym (...). Z jednej strony należy więc wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej, np. zgłoszenie poprawki w takim momencie procedury, że nie zostanie ona objęta stadium co najmniej dwóch czytań (...) czy też niepoddanie tekstu obowiązkowym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom (...). 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” (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, „że na ocenę ewentualnych zaniedbań w zakresie opiniowania aktów normatywnych rzutuje umocowanie organu upoważnionego do wyrażenia opinii; istnieje różnica między zaniechaniem zasięgnięcia opinii organu, którego kompetencja opiniodawcza jest zakorzeniona w Konstytucji oraz organu, którego kompetencja ma jedynie charakter ustawowy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129 i z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, *op. cit.*). „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). Orzekając o naruszeniu takich standardów w następstwie naruszenia w procesie ustawodawczym norm regulaminowych, TK w swoim dotychczasowym orzecznictwie brał pod uwagę to, czy owe naruszenia <występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy> (...), jak również uwzględniał <częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia – np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie (...)>” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „[z]akres obowiązku zasięgnięcia opinii, a zwłaszcza skutki naruszenia tego obowiązku należy (...) oceniać także na tle ogólnego charakteru regulowanej materii i zakresu regulacyjnej swobody, jaki w tej materii zostaje ustawodawcy pozostawiony przez konstytucję czy prawo międzynarodowe. (...) 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” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; *vide* także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, *op. cit.*).

„Regulacje konstytucyjnego trybu ustawodawczego otwiera inicjatywa ustawodawcza, a więc konstytucyjne prawo do wnoszenia do Sejmu projektów ustaw, ze skutkiem zobowiązującym Sejm do ich rozpatrzenia. (...) konstytucyjny tryb stanowienia ustaw został uregulowany w art. 112, art. 118-124 Konstytucji, a więc od momentu wniesienia projektu ustawy do Sejmu, aż do zarządzenia przez Prezydenta ogłoszenia uchwalonej ustawy w Dzienniku Ustaw. Nie ulega też wątpliwości, że konstytucyjne unormowanie nie jest zupełne i nie obejmuje całego trybu stanowienia ustawy. Zawiera jednak podstawowe elementy tego trybu i formułuje z perspektywy konstytucyjnej zasady nadrzędne. Nietrudno zauważyć, że żaden z przepisów konstytucyjnych, oprócz inicjatywy ustawodawczej, nie normuje wprost etapu poprzedzającego wniesienie projektu ustawy do Sejmu, a w szczególności wszelkich obowiązków konsultacyjnych czy też opiniodawczych w zakresie tekstu mającego stać się dopiero projektem ustawy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, *op. cit.*).

Obowiązek umożliwienia związkom zawodowym, pracodawcom i Radzie Dialogu Społecznego przedstawienia opinii o projekcie ustawy nie jest elementem konstytucyjnego trybu ustawodawczego (w odniesieniu do związków zawodowych *vide* – między innymi – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93). W szczególności, wbrew odmiennemu pogładowi Prezydenta, konstytucyjnej podstawy opiniowania projektów ustaw przez związki zawodowe, pracodawców i Radę Dialogu Społecznego nie stanowi, jak wcześniej wskazano w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, przewidziane w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawo do rokowań.

Uprawnienie do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych przysługuje związkom zawodowym, pracodawcom oraz Radzie Dialogu Społecznego na mocy postanowień ustawowych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, „[o]rganizacja związkowa, reprezentatywna w

rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), zwanej dalej <ustawą o Radzie Dialogu Społecznego>, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy”. Art. 16 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców stanowi: „Organizacja pracodawców, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), zwanej dalej <ustawą o Radzie Dialogu Społecznego>, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy”. Z kolei, na mocy art. 5 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, „[p]rzygotowywane przez Radę Ministrów oraz jej członków projekty założeń projektów ustaw i projekty aktów prawnych w sprawach, o których mowa w art. 1, są kierowane do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady”.

Ustawowe prawo opiniowania projektów aktów prawnych nie przysługuje wszystkim związkom zawodowym i pracodawcom, lecz wyłącznie reprezentatywnym organizacjom związkowym i reprezentatywnym organizacjom pracodawców oraz stronie społecznej Rady Dialogu Społecznego. Uprawnienie to jest również ograniczone przedmiotowo, gdyż nie obejmuje projektów wszystkich aktów prawnych, a jedynie opiniowanie projektów aktów prawnych pozostających we właściwości Rady Dialogu Społecznego w zakresie praw i interesów związków pracodawców lub w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw dotyczył zniesienia obowiązującego wtedy ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie

emerytalne i rentowe do 30-krotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia i odprowadzania składki od całości przychodu, począwszy od 2018 r. Należy więc podzielić pogląd Prezydenta, że przedmiotem regulacji objętej projektem rządowym była sprawa należąca do zakresu zadań związków zawodowych, a także zakresu praw i interesów związków pracodawców oraz właściwości Rady Dialogu Społecznego, w związku z czym projekt podlegał obligatoryjnemu opiniowaniu przez te podmioty.

Opisane wcześniej ustalenia dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego pozwalają stwierdzić, że projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw został przedstawiony do zaopiniowania wszystkim uprawnionym związkom zawodowym, organizacjom pracodawców i Radzie Dialogu Społecznego.

Przepisy ustaw o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców i Radzie Dialogu Społecznego nie określają, kiedy założenia lub projekty aktów prawnych winny zostać przedstawione uprawnionym podmiotom do zaopiniowania, w szczególności nie wskazują, na jakim etapie postępowania legislacyjnego powinien zostać przekazany do zaopiniowania rządowy projekt ustawy. Przepisy te stanowią natomiast, że termin przedstawienia opinii nie może być krótszy niż 30 dni, z możliwością skrócenia do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny (art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, art. 16 ust. 2 ustawy o organizacjach pracodawców w zw. z art. art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, art. 5 ust. 4 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego).

Przewidziane w art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych uprawnienie reprezentatywnej organizacji związkowej do przedstawienia swojej opinii na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego w razie rozbieżności stanowisk, gdy projektodawca odrzucił w całości lub w części stanowisko związku, wskazuje jedynie, że projekt ustawy winien być przekazywany do zaopiniowania reprezentatywnym organizacjom związkowym i reprezentatywnym organizacjom pracodawców (które – zgodnie z

art. 16 ust. 2 ustawy o organizacjach pracodawców – wykonują prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych na równych prawach ze związkami zawodowymi) przed posiedzeniem właściwej komisji, w terminie umożliwiającym skorzystanie z uprawnienia do przedstawienia opinii, i nie przesądza, na jakim etapie procesu legislacyjnego należy rozpocząć i zakończyć procedurę opiniowania projektu ustawy.

Nie można zatem podzielić zarzutu Prezydenta, że w toku procesu ustawodawczego naruszono przepisy ustaw o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców lub o Radzie Dialogu Społecznego, poprzez „zaniechanie konsultacji ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców oraz Radą Dialogu Społecznego, w formie przewidzianej w przepisach prawa rangi ustawowej” (s. 13 wniosku), że sposób procedowania skutkowało „brakiem zasięgnięcia opinii wskazanych podmiotów w formule przewidzianej przepisami prawa” (s. 17 wniosku) ani że doszło do „pozbawienia legitymowanych podmiotów określonego przepisami prawa czasu na przedstawienie opinii” (s. 16 wniosku).

Wskazany w piśmie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, przy którym przekazano projekt uprawnionym związkom zawodowym, organizacjom pracodawców i Radzie Dialogu Społecznego, termin 21 dni na przedstawienie opinii był terminem przewidzianym ustawowo, a przyjęcie tego skróconego terminu zostało przez projektodawcę uzasadnione. Wnioskodawca nie przedstawił przy tym żadnych argumentów pozwalających stwierdzić, że okoliczności podane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako uzasadnienie skrócenia terminu przedstawienia opinii z 30 do 21 dni, nie stanowiły ważnego interesu publicznego, w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, art. 16 ust. 2 ustawy o organizacjach pracodawców w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, a także art. 5 ust. 4 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego.

W tej sytuacji, skoro ustawy nie określają, na jakim etapie procesu legislacyjnego winna zostać rozpoczęta i zakończona procedura opiniowania projektu aktu prawnego przez reprezentatywne organizacje związkowe, reprezentatywne organizacje pracodawców i Radę Dialogu Społecznego, przy czym opisane wcześniej regulacje zawarte w ustawach o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców wskazują jedynie, że opiniowanie winno zostać zakończone przed posiedzeniem właściwej komisji, a termin 21 dni od doręczenia projektu upłynął nie później niż 17 listopada 2017 r., a więc przed pierwszym posiedzeniem Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, które odbyło się 21 listopada 2017 r., brak jest podstaw do stwierdzenia naruszenia ustawowego trybu opiniowania projektów ustaw.

W odniesieniu do rządowych projektów ustaw termin zakończenia procedury opiniowania jednoznacznie określa Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. (tekst jedn.: M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu), która w art. 34 ust. 2 stanowi, że do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, a w art. 34 ust. 3 wskazuje, że uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Również przepisy Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (tekst jedn.: M. P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.; dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów), regulujące procedurę przygotowania projektu przez Radę Ministrów, w szczególności § 58 (stanowiący, że projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji



publicznych lub opiniowania projektu), w sposób niebudzący wątpliwości przesądzają, że cały proces opiniowania rządowego projektu ustawy przez uprawnione podmioty ustawy winien zostać rozpoczęty i zakończony na etapie rządowych prac legislacyjnych, przed wniesieniem projektu do Sejmu.

W niniejszej sprawie przedstawienie projektu do zaopiniowania reprezentatywnym organizacjom związkowym, reprezentatywnym organizacjom pracodawców i Radzie Dialogu Społecznego nastąpiło nie później niż 27 października 2017 r., na etapie rządowych prac legislacyjnych. Jednak przed wniesieniem projektu do Sejmu, w dniu 31 października 2017 r., procedura opiniowania nie została zakończona. Skierowanie do Sejmu rządowego projektu, którego uzasadnienie nie zawierało informacji o obligatoryjnych opiniach, było niezgodne z art. 34 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu Sejmu oraz przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów, w szczególności § 58.

Stwierdzenie naruszenia Regulaminu Sejmu lub Regulaminu pracy Rady Ministrów w toku procesu ustawodawczego nie przesądza o niezgodności ustawy z Konstytucją. Naruszenie przepisów zawartych w uchwale Sejmu, a tym bardziej – w uchwale Rady Ministrów nie zawsze wiąże się bowiem z naruszeniem konstytucyjnej zasady państwa prawnego i wywodzonej z niej zasady prawidłowej legislacji lub zasady legalizmu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu przy uchwalaniu aktu prawnego może stanowić podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności tegoż aktu, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia elementów procesu ustawodawczego unormowanych w Konstytucji bądź występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji sejmowych i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, *op. cit.*; z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, *op. cit.*).

Podsumowując dotychczasowe stanowisko Trybunału co do znaczenia przestrzegania norm Regulaminu Sejmu dla oceny zgodności ustaw z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, wskazał, że:

„– po pierwsze, naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji;

– po drugie, badając zasadność zarzutu naruszenia Konstytucji, Trybunał analizuje przestrzeganie tych postanowień Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji;

– po trzecie, oceniając wagę naruszeń Regulaminu Sejmu, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności procedury legislacyjnej z Konstytucją, Trybunał opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej następnie ustawy;

– po czwarte, Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły” (*op. cit.*; *vide* także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, *op. cit.*).

Postanowienia Regulaminu Sejmu i Regulaminu pracy Rady Ministrów, których naruszenie stwierdzono w niniejszej sprawie, niewątpliwie nie były powiązane treściowo z przepisami Konstytucji, która nie reguluje bezpośrednio kwestii opiniowania projektów ustaw. Nie można też uznać, aby naruszenie przepisów regulaminowych zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły.

„W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że procedura opiniowania projektów aktów normatywnych powinna mieć charakter rzeczywisty, a nie formalny. (...) Kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiedaniu opinii schodzi na dalszy plan wobec mającego faktyczne znaczenie uzyskania przez organ prawodawczy opinii odnośnie do materii regulowanej w projektowanym akcie

normatywnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, *op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, 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” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie rzeczywisty przebieg postępowania legislacyjnego wskazuje, że zarówno uprawnione organizacje związkowe, jak i organizacje pracodawców oraz Rada Dialogu Społecznego miały realną możliwość przedstawienia opinii o projekcie.

Przewidziany ustawowo termin 21 dni na sporządzenie opinii, który wskazano w piśmie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, nie może być bowiem, co do zasady, uznany za niewystarczający. Ponadto z przedstawionych wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska ustaleń wynika, że wszystkie reprezentatywne organizacje związkowe i reprezentatywne organizacje pracodawców opracowały i przekazały pisemne opinie o projekcie w określonym przez projektodawcę terminie. Pisemnej opinii nie sporządziła w wyznaczonym terminie jedynie Rada Dialogu Społecznego, przy czym Wnioskodawca nie podał żadnych konkretnych okoliczności wskazujących, że niedotrzymanie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od tego podmiotu, a nie było wyrazem rezygnacji z przedstawienia stanowiska. Przyjęty przez Sejm porządek prac nad projektem pozwalał na uzyskanie przez posłów stanowiska uprawnionych związków zawodowych, pracodawców i Rady Dialogu Społecznego na początkowym etapie parlamentarnego procesu legislacyjnego, gdyż wyznaczony przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej termin sporządzenia opinii upływał po pierwszym czytaniu projektu, ale przed pierwszym posiedzeniem Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, które odbyło się 21 listopada 2017 r., i przed drugim czytaniem projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 listopada 2017 r.

Ponadto przedstawiciele niektórych reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców prezentowali merytoryczną ocenę proponowanych w projekcie regulacji na posiedzeniach sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 21 listopada 2017 r. i senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej w dniu 4 grudnia 2017 r.

Uwzględniając przedstawione okoliczności, należy uznać, że naruszenie Regulaminu Sejmu i Regulaminu pracy Rady Ministrów, polegające na niezakończeniu procedury opiniowania projektu zaskarżonej ustawy przez reprezentatywne organizacje związkowe, reprezentatywne organizacje pracodawców i Radę Dialogu Społecznego przed wniesieniem projektu do Sejmu, nie stanowiło takiego naruszenia procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego