



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 stycznia 2019 r.

Pozycja 4

## WYROK

z dnia 14 listopada 2018 r.

Sygn. akt Kp 1/18\*

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący  
Grzegorz Jędrejek  
Zbigniew Jędrzejewski  
Leon Kieres  
Justyn Piskorski – sprawozdawca  
Piotr Pszczółkowski  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Michał Warciński  
Jarosław Wyrembak  
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 30 października i 13 listopada 2018 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 oraz art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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

- a) jest zgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- b) jest niezgodna z art. 7 Konstytucji.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 16 listopada 2018 r. w M. P. poz. 1103.

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

### I

1. 4 stycznia 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, Wnioskodawca) wystąpił z wnioskiem przytoczonym w komparycji niniejszego wyroku.

1.1. Zarzut sformułowany we wniosku dotyczy naruszenia konstytucyjnych standardów procesu legislacyjnego w zakresie przedstawienia projektu przedmiotowej ustawy do zaopiniowania Radzie Dialogu Społecznego, reprezentatywnym związkom zawodowym oraz reprezentatywnym organizacjom pracodawców. Zważywszy na rodzaj i wagę zmian, jakie wprowadza ustawa, jej zakres, a także standardy stanowienia prawa wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz obowiązek współdziałania państwa z odpowiednimi organizacjami, w przekonaniu Wnioskodawcy, konieczne jest poszanowanie procedury procesu legislacyjnego.

1.2. W uzasadnieniu zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, Prezydent wskazał, że źródłem zasad poprawnej legislacji jest konstytucyjna idea demokratycznego państwa prawnego. Konsultacje społeczne przedmiotowej ustawy mają fundamentalne znaczenie, ze względu na jej doniosłe konsekwencje społeczno-gospodarcze.

Dodatkowo również kształtowanie prawa z poszanowaniem zasady dialogu społecznego, wyrażonej w Preambule do Konstytucji jest jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta znajduje urzeczywistnienie, jeśli szanowane są konstytucyjne wymogi procesu legislacyjnego i respektuje się przepisy poszczególnych ustaw.

1.3. Motywując zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji, Wnioskodawca wskazał, że zasada praworządności obejmuje swym zakresem też obowiązek respektowania ustawowego trybu uchwalania ustaw. Współuczestniczenia partnerów dialogu społecznego w procesie legislacyjnym ma miejsce jedynie wtedy, gdy zapewni się im odpowiedni czas na ustalenie i przekazanie ich stanowisk. W przypadku organów kolegialnych czas ten powinien umożliwiać im zebranie się i wypracowanie stanowiska. Obowiązek ustawodawcy wynika z art. 7 Konstytucji, zobowiązującego organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że ustawodawca w przebiegu procesu legislacyjnego powinien stosować się zarówno do przepisów konstytucyjnych, jak i ustawowych.

1.4. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji, Wnioskodawca podniósł, iż o ile kompetencja opiniodawcza organizacji zrzeszających pracowników oraz organizacji zrzeszających pracodawców nie ma swego źródła w tekście Konstytucji, o tyle normy konstytucyjne są źródłem silnej pozycji ustrojowej tych podmiotów. Natomiast uprawnienia do wyrażania opinii w procesie ustawodawczym wywodzone są

z art. 59 ust. 2 Konstytucji, wyrażającego prawo do prowadzenia przez te organizacje rokowań. Zdaniem Wnioskodawcy, uprawnienia ustawowe stanowią jedynie rozwinięcie kompetencji przyznanej im na poziomie konstytucyjnym.

Prawo do rokowań powinno być interpretowane szeroko, na tle konstytucyjnej gwarancji wolności tworzenia i działania związków zawodowych, a także zasady dialogu społecznego wyrażonej w art. 12 i Preambule do Konstytucji. Z kolei art. 20 Konstytucji, w kontekście którego również powinno się odczytywać art. 59 ust. 2, wskazuje, że dialog i współpraca stanowią jednej z filarów społecznej gospodarki rynkowej. W przekonaniu Wnioskodawcy przepis ten jest skierowany zarówno do partnerów społecznych, jak i do władz publicznych.

Możliwość opiniowania projektów aktów normatywnych jest zatem jednym z przejawów konstytucyjnych uprawnień, przyznanych związkom zawodowym i organizacjom pracodawców. Dodatkowo powstała również Rada Dialogu Społecznego, mająca być płaszczyzną współpracy i dialogu pomiędzy organizacjami związkowymi, organizacjami pracodawców i stroną rządową.

1.5. Bezpośrednim źródłem uprawnienia do opiniowania projektów aktów normatywnych w procesie legislacyjnym są odpowiednie regulacje ustawowe dotyczące Rady Dialogu Społecznego (art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego; Dz. U. poz. 1240, ze zm.), organizacji związkowych (art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych; Dz. U. z 2015 r. poz. 1881), a także organizacjach pracodawców (art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców; Dz. U. z 2015 r. poz. 2029). Kwestionowana przez Wnioskodawcę ustawa wchodzi w zakres kompetencji opiniodawczych wymienionych podmiotów, gdyż dotyczy w równym stopniu praw i interesów pracowników i pracodawców.

2. W piśmie z 20 lutego 2018 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca) jest zgodna z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji.

2.1. Prokurator Generalny wskazał na nietrafność wyводу Wnioskodawcy w zakresie określenia wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji. Prezydent w swoim wniosku podnosił sprzeczność przebiegu prac ustawodawczych nad kwestionowaną ustawą z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, podczas gdy argumenty przytoczone we wniosku wskazują raczej na niezgodność z zasadą dobrej legislacji, również mającą swe źródło w art. 2 Konstytucji. W związku z tym Prokurator Generalny, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, wobec zarzutu niezgodności ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji odnosi się do zasady dobrej legislacji.

2.2. W swoim stanowisku Prokurator Generalny podważył twierdzenia Wnioskodawcy na temat konstytucyjnego umocowania kompetencji opiniodawczych organizacji związków zawodowych i organizacji pracodawców. Wnioskodawca błędnie zinterpretował orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 2009 r. (sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54), w którym mowa była o relacjach pomiędzy organizacją związkową a pracodawcą, której to relacji nie ma w przypadku prac nad kwestionowaną ustawą, a to ona tworzy zakres podmiotowy art. 59 ust. 2 Konstytucji. Prawo do rokowań jest uprawnieniem, którego adresatami są partnerzy społeczni. W związku z tym, że w przypadku zaskarżonej ustawy nie ma takich partnerów, brak związku treściowego pomiędzy przepisem konstytucyjnym regulują-

cym relacje między pracodawcami a pracownikami a procedurą w procesie stanowienia prawa.

Podobnie rzecz ma się z art. 12 Konstytucji, który nie dotyczy procesu legislacyjnego, nie odnosi się do uprawnień związków zawodowych w tym procesie, a już na pewno nie do organizacji pracodawców czy Rady Dialogu Społecznego, które w ogóle nie są wskazane w tym przepisie. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że art. 12 nie jest źródłem ani indywidualnych, ani zbiorowych praw podmiotowych, zawiera jedynie pewną normę ustrojową odnoszącą się do przytoczonych w nim podmiotów.

W przypadku art. 20 Prokurator Generalny również wskazał na to, że – podobnie jak art. 59 ust. 2, art. 12 i art. 20 Konstytucji – nie tworzy on normy kształtującej jakichkolwiek kompetencji organizacji związkowych, organizacji pracodawców czy Rady Dialogu Społecznego, co wynika również z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

2.3. W związku z nieadekwatnością wzorca kontroli z art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji, Prokurator Generalny swe uwagi ograniczył jedynie do zarzutu sprzeczności z art. 2, rozumianym w sposób przytoczony powyżej, oraz art. 7 Konstytucji.

2.4. Powołując się na wcześniejsze orzeczenia Trybunału, Prokurator Generalny przywołał kryteria oceny dochowania obowiązku konsultacji w procesie ustawodawczym, podkreślając przy tym wagę źródła takiego obowiązku czy też kompetencji. Istotne znaczenie ma to czy obowiązek konsultowania projektu umocowany jest konstytucyjnie, czy ustawowo. W tym drugim przypadku niekonstytucyjność ma miejsce jedynie wtedy, gdy rzutuje na realizację zasad konstytucyjnych regulujących proces legislacyjny. W przypadku zaskarżonej ustawy źródłem obowiązku konsultacyjnego są ustawy szczegółowe, a nie, jak chciałby Wnioskodawca, prawo do rokowań z art. 59 ust. 2 Konstytucji. Uprawnienie to przysługuje reprezentatywnym związkom zawodowym, reprezentatywnym organizacjom pracodawców oraz stronie społecznej Rady Dialogu Społecznego i ograniczone jest przedmiotowo. Prokurator Generalny podziela pogląd Wnioskodawcy, że ustawa zmieniająca mieści się w zakresie przedmiotowym uprawnień konsultacyjnych wymienionych podmiotów. Jednocześnie Prokurator Generalny nie zgodził się z zarzutem Prezydenta, że obowiązku konsultacji nie dotrzymano, a uprawnione do tego podmioty zostały pozbawione prawa do wyrażenia opinii na temat ustawy zmieniającej. Prokurator uznał też, że Wnioskodawca nie wskazał żadnych argumentów, który uniemożliwiłyby Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej skrócenie ustawowego terminu 30 dni do 21 dni ze względu na ważny interes społeczny.

2.5. Procedura opiniowania projektu ustawy zmieniającej nie została zakończona przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu, co – zdaniem Prokuratora Generalnego stanowi naruszenie następujących przepisów: art. 34 ust. 2 i 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.); § 58 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.). Jednak naruszenia te nie były treściowo powiązane z przepisami konstytucyjnymi, dodatkowo nie da się stwierdzić, by zniweczyło to cel, któremu przepisy te miały służyć, tym bardziej, że w procesie prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą, organizacje związkowe, organizacje pracodawców i Rada Dialogu Społecznego nie zostały w sposób realny pozbawione możliwości opiniowania projektu ustawy. Jednak naruszenie przepisów regulaminowych nie jest, w opinii Prokuratora Generalnego równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3. W piśmie z 16 marca 2018 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 2, art. 7 oraz art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji.

3.1. Marszałek Sejmu rozpoczął od analizy przedstawionych przez Wnioskodawcę wzorców kontroli, wskazując przy tym, że przepisy Konstytucji nie regulują w sposób zamknięty i zupełny przebiegu procesu legislacyjnego i że te ogólne uregulowania uzupełniono w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu. Marszałek podkreślił, że dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego za istotne uznaje jedynie naruszenia trybu legislacyjnego w sytuacjach, gdy pośrednio lub bezpośrednio dochodzi jednocześnie do naruszenia przepisów Konstytucji.

Marszałek Sejmu podsumował również dotychczasową linię orzeczniczą Trybunału w odniesieniu do kontroli proceduralnej aktów normatywnych i wskazał na różnicowanie w zakresie wymogów, jakie stawiane są procedurze legislacyjnej. Dodatkowo wskazał, że kontrola formalna przesądza o niekonstytucyjności całego aktu normatywnego poddawanego kontroli, ponadto może być ona przeprowadzona przez Trybunał z urzędu. Marszałek Sejmu podkreślił, że kontrola prewencyjna jest najlepszą formą dokonywania kontroli formalnej aktów normatywnych.

3.2. W przypadku ustawy zmieniającej źródłem obowiązku konsultacyjnego są przepisy ustawowe, nie odnosi się do tej kwestii żaden przepis Konstytucji, zatem ewentualne naruszenie tego obowiązku skutkuje złamaniem przepisów ustaw regulujących działanie organizacji związków zawodowych, organizacji pracodawców i Rady Dialogu Społecznego. Czym innym jest jednak kwestia tego, jakie jest znaczenie i jakie są skutki niedochowania tych konsultacji. Zdaniem Marszałka, choć projekt ustawy zmieniającej trafił pod obrady Sejmu przed upływem terminu wyznaczonego wyżej wymienionym organizacjom, to jednak należy mieć na względzie to, że procedowana była ustawa dotycząca kwestii fiskalnych i podatkowych, której pierwotny termin wejścia w życie był bardzo bliski. A zatem „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” (stanowisko Marszałka Sejmu, s. 18).

3.3. Sejm uznał, że nieprawidłowości w przebiegu konsultacji nie mają poważnych skutków. A jeśli uznać, że opiniowanie sprowadza się do wyrażenia stanowiska, to organizacje związków zawodowych, organizacje pracowników i Rada Dialogu Społecznego miały szansę na wyrażenie swoich stanowisk, mimo że nie wszystkie z tej szansy skorzystały. Nie oznacza to jednocześnie, że projektodawca czy ustawodawca miał obowiązek uzgadniania z tymi organizacjami treści zmienianego prawa. Co więcej, nie można traktować konsultacji jako elementu procesu legislacyjnego, który w jakiś sposób gwarantuje treść ustaloną z organizacjami.

3.4. Marszałek Sejmu podkreślił również, że skala nieprawidłowości, jakie zaistniały w toku prac nad ustawą zmieniającą, nie była duża i miały one charakter raczej przypadkowy, a nie intencjonalny, i były wynikiem pośpiechu usprawiedliwionego przedmiotem ustawy zmieniającej.

4. 19 czerwca 2018 r. przewodnicząca składu, sędzia TK Julia Przyłębska poprosiła Marszałka Senatu Stanisława Karczewskiego o wyjaśnienie sytuacji, jaka miała miejsce

w czasie głosowania nad zaskarżoną ustawą w Senacie. Marszałek Senatu w piśmie z 21 czerwca 2018 r. wyjaśnił, że w trakcie posiedzenia doszło do obstrukcji parlamentarnej polegającej na tym, że część obecnych na sali senatorów wyjęła z czytników karty do głosowania i nie wzięła udziału w głosowaniu. Po policzeniu osób obecnych przez sekretarza Senatu senatora Marka Pęka, zostali oni jednak wliczeni do kworum. Marszałek Senatu wskazał też, że taka definicja obecności jest przyjmowana przez niektórych konstytucjonalistów zajmujących się zagadnieniem kworum. Do pisma dołączono również „Opinię w sprawie sposobu interpretacji przepisów o liczbie obecnych senatorów niezbędnych do przyjęcia ustawy” Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, która przywołuje podobne argumenty.

## II

Na rozprawie 30 października i 13 listopada 2018 r. stawili się przedstawiciele Wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zarzuty wskazane we wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Przedmiot kontroli.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, Wnioskodawca), w trybie kontroli prewencyjnej, zwrócił się z wnioskiem do Trybunału o zbadanie zgodności ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca), zmieniającej dotychczasowe reguły odprowadzania składki na ubezpieczenie społeczne. Ustawa ta znosi zasadę limitowania rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, stanowiącej dotychczas trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Zarzut Wnioskodawcy nie odnosi się do treści ustawy zmieniającej i wynikających z niej rozwiązań, ale do przebiegu prac legislacyjnych nad nią. Zdaniem Prezydenta w toku tych prac doszło do uchybień w zakresie konsultacji projektu ustawy z organizacjami pracowników, organizacjami pracodawców i Radą Dialogu Społecznego.

1.2. Problem konstytucyjny.

Zdaniem Wnioskodawcy, analiza przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą, budzi poważne wątpliwości odnośnie do dotrzymania sposobu i terminu konsultowania projektu ustawy z reprezentatywnymi organizacjami pracowników, reprezentatywnymi organizacjami pracodawców oraz Radą Dialogu Społecznego. Ponieważ prace te odbywały się w szybkim tempie i kolejne etapy procesu legislacyjnego następowały po sobie w nieodległych terminach, nie dano szansy organizacjom wymienionym powyżej na wyrażenie opinii na temat proponowanych zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. Zmiany wprowadzane kwestionowaną ustawą dotyczą zarówno pracowników, jak i pracodawców, a ich zakres mieści się w granicach kompetencji opiniodawczych tych organizacji.

Ponieważ redystrybucja dochodu poprzez system emerytalny stanowi najważniejszy element systemu ubezpieczeń społecznych, jedynie ochrona wartości konstytucyjnych mogłaby uzasadniać skrócenie czasu pracy nad ustawą. Zdaniem Prezydenta, takich wartości brak w ustawie zmieniającej.

W związku ze stwierdzeniem uchybień, w postaci braku wymaganych konsultacji, w procesie prac nad ustawą zmieniającą, Wnioskodawca uznał, że kontrola prewencyjna dotyczyć powinna naruszenia: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a więc do naruszenia jednej z zasad konstytuujących zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji); zasady legalizmu z art. 7 Konstytucji, a także prawa do rokowań (art. 59 ust. 2 Konstytucji) w związku z zasadami społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji) i społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). Wnioskodawca przypomina również o znaczeniu dialogu społecznego, na którym – zgodnie z Preambułą do Konstytucji – opierają się podstawowe prawa dla państwa.

## 2. Przebieg prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą w kwestionowanym zakresie.

### 2.1. Przebieg prac legislacyjnych.

Projekt ustawy zmieniającej, autorstwa Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Ministerstwo) został zarejestrowany z datą 18 października 2017 r., natomiast dołączona do niego ocena skutków regulacji (dalej: o.s.r.) została wykonana 23 października 2017 r.

Projekt ustawy zmieniającej został wniesiony do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezesa Rady Ministrów 31 października 2017 r. (druk sejmowy nr 1974/VIII kadencja). Pierwsze czytanie projektu ustawy zmieniającej miało miejsce na 51. posiedzeniu plenarnym Sejmu (9 listopada 2017 r.) po czym został on skierowany na obrady Komisji Polityki Społecznej i Rodziny 21 listopada 2017 r., która projekt przyjęła. Na 52. posiedzeniu Sejmu (22 listopada 2017 r.) do projektu zgłoszono poprawki, dlatego skierowano go ponownie do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, która 23 listopada 2017 r. ustosunkowała się do poprawek zaproponowanych w trakcie prac sejmowych, a 24 listopada 2017 r. Sejm ustawę przyjął.

Ustawa została złożona Prezydentowi i Marszałkowi Senatu 29 listopada 2017 r. (druk senacki nr 663/IX kadencja) i tego samego dnia została skierowana do senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, która 4 grudnia 2017 r. zaproponowała wprowadzenie do niej czterech poprawek. Senat na 51. posiedzeniu (6 grudnia 2017 r.) ponownie skierował projekt ustawy do prac Komisji, która jeszcze tego samego dnia rozpatrzyła poprawki zgłoszone w toku senackiej debaty nad ustawą. 7 grudnia 2017 r. Senat podjął uchwałę w sprawie kwestionowanej ustawy i zdecydował o wprowadzeniu do jej tekstu poprawek, przesuujących o rok jej wejście w życie.

Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny nie odrzuciła senackich poprawek na posiedzeniu 12 grudnia 2017 r., zaś Sejm na 54. posiedzeniu (15 grudnia 2017 r.) poprawki Senatowi przyjął i 15 grudnia 2017 r. ustawa zmieniająca została przedstawiona Prezydentowi do podpisu.

Jak wynika z powyższego, pomiędzy wpłynięciem projektu zaskarżonej ustawy do Sejmu, a przedstawieniem jej do podpisu Prezydentowi minęło 45 dni.

### 2.2. Konsultacje w przebiegu prac legislacyjnych.

Odrębnej rekonstrukcji, w związku z podniesionym przez Wnioskodawcę zarzutem, wymaga kwestia konsultacji w przebiegu prac legislacyjnych.

26 października 2017 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Marcin Zieleniecki skierował jednobrzmiące co do meritum pisma do następujących podmiotów:

– organizacji pracodawców: Prezydenta Konfederacji Lewiatan; Prezydenta Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Związku Pracodawców Business Centre Club; Prezesa Związku Rzemiosła Polskiego;

- organizacji związków zawodowych: Forum Związków Zawodowych, Komisji Krajowej NSZZ Solidarność, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych;
- przewodniczącej Rady Dialogu Społecznego.

Wszystkim wymienionym powyżej organizacjom 26 października 2017 r., przekazano projekt ustawy z uzasadnieniem oraz z o.s.r. W pismach tych zostały one poproszone o przedstawienie swoich opinii w ciągu 21 dni od dnia ich otrzymania. Skrócony termin opiniowania uzasadniono tym, że projekt dotyczył kwestii fiskalnych i podatkowych, a jego planowane wejście w życie miało nastąpić 1 stycznia 2018 r. Dodatkowo też Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zobowiązał się do rozpatrzenia w trakcie prac parlamentarnych uwag i opinii zgłoszonych przez wymienione organizacje.

W Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji ujawniono zarówno projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, jak i inne dokumenty związane z przebiegiem procesu legislacyjnego, w tym także pisma od partnerów społecznych, które wpłynęły do Ministerstwa. Są to odpowiedzi od: Związku Liderów Sektora Usług Biznesowych (pismo z 10 listopada 2017 r.), Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce (pismo z 20 listopada 2017 r.), Związku Pracodawców Business Centre Club (pismo z 14 listopada 2017 r.), Forum Związków Zawodowych (pismo z 15 listopada 2017 r.), Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji, Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji, Polskiej Izby Komunikacji Elektronicznej (pismo z 30 listopada 2017 r.), Konfederacji Lewiatan (pisma z 7 listopada i 22 listopada 2017 r.), Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” (pismo z 15 listopada 2017 r.), Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (pismo z 16 listopada 2017 r.), reprezentatywnych Organizacji Związków Zawodowych i reprezentatywnych Organizacji Pracodawców (pismo z 21 listopada 2017 r.), Fundacji Startup Poland (30 listopada 2017 r.), Związku Rzemiosła Polskiego (pismo z 7 listopada 2017 r.).

Jak zatem widać, w przebiegu konsultacji wpłynęły pisemne stanowiska przynajmniej kilkunastu partnerów społecznych, reprezentujących zarówno organizacje pracowników jak i organizacje pracodawców, w których organizacje te wyrażały zarówno swój sprzeciw wobec szybkiego procedowania ustawy zmieniającej, jak i merytoryczną ocenę projektu.

### 3. Analiza zgodności.

#### 3.1. Uwagi ogólne.

Wniosek inicjujący niniejszą sprawę złożony został w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji. W przyjętym przez ustrojodawcę modelu kontroli konstytucyjności zdecydowana ich większość odbywa się w drodze kontroli następczej, zaś kontrola prewencyjna zarezerwowana jest dla ściśle określonych przypadków (art. 122 ust. 3 oraz 133 ust. 2 Konstytucji). O ile w przypadku kontroli następczej bardzo często znane są już skutki wprowadzenia konkretnego rozwiązania legislacyjnego, o tyle nie można o nich w ogóle mówić w przypadku kontroli prewencyjnej, która ma miejsce jeszcze przed wejściem w życie aktu normatywnego. Jednocześnie Trybunał przypomina, że uznanie aktu normatywnego za zgodny z Konstytucją na etapie kontroli prewencyjnej, nie znosi możliwości ponownego wnioskowania o jego kontrolę już w trybie kontroli następczej.

Zaskarżona ustawa zmienia dotychczas obowiązujące przepisy regulujące odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne przez zniesienie limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, który dotychczas wynosił trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Jak wynika z dołączonej do projektu ustawy o.s.r., obejmie ona swoim zasięgiem ok. 350 000 pracowników, których cały przychód zostanie objęty składkami na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. W wyniku przeprowadzonej zmiany nastąpi wzrost



wpływów składkowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i zwiększą się zasoby Funduszu Rezerwy Demograficznej. Z drugiej jednak strony, zwiększenie wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne jest nieodłącznie sprzężone ze zmniejszeniem wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych (CIT i PIT), jak wynika z o.s.r., spadną więc dochody jednostek samorządu terytorialnego. Efektem zniesienia tego ograniczenia będzie wzrost zobowiązań emerytalnych państwa względem obywateli, gdyż wyższe składki równoznaczne są z wyższymi emeryturami. Co więcej, ponieważ składka na ubezpieczenie emerytalne i rentowe jest odprowadzana również przez płatników, trudno oszacować, jakie skutki będzie miała taka zmiana dla rynku pracy. Trybunał podkreśla wagę proponowanej zmiany legislacyjnej, którą dostrzega również Wnioskodawca. Merytoryczna strona ustawy zmieniającej nie budzi we Wnioskodawcy zastrzeżeń, uznaje on, że prawo do zabezpieczenia społecznego ujęte w art. 67 ust. 1 Konstytucji uprawnia ustawodawcę do zmian w systemie emerytalnym, których celem jest zabezpieczenie realizacji owego prawa. Wnioskodawca ze zrozumieniem odnosi się do sytuacji, w której ustawodawca miałby dokonywać gwałtownych zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, motywowanych utrzymaniem równowagi budżetowej. W przypadku ustawy zmieniającej Prezydent nie dostrzega elementu pilnej potrzeby, podnosi jedynie „brak (...) uzasadnienia dla odstąpienia od wymogu dochowania obowiązku konsultacji w zakresie określonym obowiązującymi przepisami prawa”.

### 3.2. Zarzut naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3.2.1. Wnioskodawca podkreślił wielokrotnie, że obowiązek konsultacji w przypadku ustawy zmieniającej nie został dochowany w przebiegu prac legislacyjnych. Tymczasem Trybunał wykazał powyżej, że od momentu wysłania pisma do organizacji związkowych i organizacji pracodawców do uchwalenia ustawy w ostatecznym kształcie, a więc do ostatniego głosowania w Sejmie minęło 50 dni (26 października 2017 r. – 15 grudnia 2017 r.). W tym czasie w formie pisemnej swoje stanowisko przedstawiło 11 organizacji, duża część z nich miała – choćby ograniczoną czasowo – możliwość zabrania głosu w trakcie prac nad ustawą w sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Jedynie Rada Dialogu Społecznego nie wyraziła w tym czasie swojej opinii.

3.2.2. Prezydent w *petitum* wniosku wskazuje trzy wzorce konstytucyjne, z którymi niezgodność zarzuca ustawie zmieniającej. Jednakże w uzasadnieniu wniosku skupia się głównie na kwestii niezgodności ustawy zmieniającej z art. 59 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji. O art. 2 Konstytucji wspomina dwukrotnie. Na s. 6 wniosku stwierdza, że „Brak właściwego opiniowania i konsultacji stanowi (...) naruszenie art. 2 Konstytucji, statującego ideę demokratycznego państwa prawa i wywodzonych z niej zasad prawidłowej legislacji”, wraca do niego na s. 14, stwierdzając: „Jednym z zasadniczych założeń, w kontekście treści zasady demokratycznego państwa prawnego statuowanej w art. 2 Konstytucji, jest kształtowanie prawa z poszanowaniem wyrażonej w Preambule zasady dialogu społecznego. (...) 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 tyle w samej Konstytucji, ale również w innych aktach normatywnych, w szczególności w ustawach”. Trybunał zauważa, że Wnioskodawca powołuje się najpierw na wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji, potem wskazuje na zależność między art. 2 Konstytucji a dialogiem społecznym, o którym mówi Preambuła, by wreszcie wspomnieć o zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prokurator Generalny w swoim stanowisku, odnosząc się do uwag Wnioskodawcy na temat art. 2 Konstytucji, proponuje stosować w tym zakresie zasadę *falsa demonstratio non nocet*, jako że „zarzucając ustawodawcy naruszenie zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa Wnioskodawca, nie powołał jednak żadnych argu-

mentów odnoszących się do któregośkolwiek z elementów składowych tej zasady, w przedstawionym powyżej rozumieniu utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” (stanowisko Prokuratora Generalnego, s. 17). W związku z tym, że „dochowanie przepisane trybu ustanowienia aktu normatywnego uważa się powszechnie za jeden z elementów, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady prawidłowej legislacji”, stanowisko Prokuratora Generalnego odnosi się do art. 2 Konstytucji, jako do źródła tej właśnie zasady.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazał jednak, że zasada przyzwoitej (poprawnej) legislacji jest „funkcjonalnie związana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa” (wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170; podobnie wyrok z: 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59). Powiązanie funkcjonalne pomiędzy obydwoma zasadami pojawia się również, w cytowanym przez Prokuratora Generalnego, wyroku z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35), w którym Trybunał wskazał, że „konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością”.

Funkcjonalne powiązanie pomiędzy zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą poprawnej legislacji nie zawsze pozwala na przeprowadzenie wyraźnej demarkacji pomiędzy nimi. Pozostają one ze sobą w relacji zakresowej nadrzędności, a zasada poprawnej legislacji mieści się w zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, co oznacza, że naruszenie zasady poprawnej legislacji narusza każdorazowo także zaufanie obywatela do państwa, natomiast nie każde naruszenie zasady zaufania obywatela dokonuje się na drodze naruszenia zasad poprawnej legislacji (por. wyrok z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76; a także W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2 Konstytucji, [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, pod red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016). Jednak nie oznacza to, że w każdym konkretnym przypadku da się dokładnie wskazać na tylko jedną z naruszonych zasad i wyraźnie oddzielić ją od innych, tym bardziej, jeśli pozostają one w opisanej zależności. Trybunał odnosił się do tej kwestii, wskazując, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego „w orzecznictwie konstytucyjnym i w doktrynie wyprowadza się daleko idące konsekwencje, zarówno gdy chodzi o same wymagania co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada ochrony praw nabytych). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że teoretycznie wyróżnione i nazwane zasady na tle konkretnych stanów faktycznych splatają się ze sobą; niejasność przepisu w praktyce zwykle oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo; z kolei zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć pociąga za sobą postrzeganie prawa jako niesprawiedliwego i utratę zaufania obywateli do państwa” (wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). Podobnie zresztą wskazywał Trybunał w przywoływanym już wyroku z 19 maja 2011 r., podkreślając, że „w konsekwencji różne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i prawa polega na uchybieniu określoności prawa” (sygn. K 20/09). Wobec powyższego Trybunał nie widzi potrzeby stosowania zasady *falsa demonstratio non nocet*, nie ma tu bowiem problemu odnoszącego się w istocie do dwóch różnych wzorców kontroli, w postaci

dwóch różnych przepisów Konstytucji, a zaproponowany przez Wnioskodawcę wzorzec jest jeden i jest nim art. 2 Konstytucji.

3.2.3. Art. 7 Konstytucji zawiera jedynie dyrektywę skierowaną do organów władzy państwowej, mających obowiązek działania w granicach przewidzianych prawem kompetencji (por. np. wyroki z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; z 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). Na tle niniejszej sprawy aktualne pozostają rozważania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygnaturze K 9/14 (postanowienie z 4 listopada 2015, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170): „(...) w świetle orzecznictwa TK, nie ma wątpliwości, że punktem odniesienia kontroli w tym zakresie mogą być nie tylko unormowania konstytucyjne, lecz także zasady zawarte w regulaminach Sejmu i Senatu i ustawach zwykłych oraz wynikające z prawa międzynarodowego, w tym w szczególności prawa Unii Europejskiej – jednak pod warunkiem, że doprecyzowują one i rozwijają «konstytucyjne elementy procesu ustawodawczego» (a więc te elementy procesu legislacyjnego, które przesądzają o dojściu ustawy do skutku – por. np. wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Bardziej kontrowersyjna była kwestia oceny poprawności legislacyjnej przez pryzmat samoistnych uregulowań pozakonstytucyjnych, pozbawionych bezpośredniego zakotwiczenia w ustawie zasadniczej”. W kwestii tej Trybunał nie wypracował jednolitego stanowiska. „Z jednej strony, można wskazać stosunkowo liczną grupę orzeczeń, dopuszczających taką możliwość z uwagi na zasadę legalizmu z art. 7 Konstytucji i zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji (por. np. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52 i 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56, a w kontekście wymogów wynikających z prawa UE – powołany wyrok o sygn. P 4/14). Z drugiej zaś (...) Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że tylko obraza konstytucyjnych zasad trybu legislacyjnego ma charakter na tyle istotny, iż uzasadnia uchylene danej ustawy (por. np. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1, a po wejściu w życie obecnej Konstytucji – np. powołane wyroki o sygn. K 4/06, K 31/12, Kp 4/08 oraz wyrok z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134), a odwołanie do zasad pozakonstytucyjnych jest niedopuszczalnym żądaniem «kontroli poziomej» (tak wprost – wyrok z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121)”.

Trybunał nie znajduje umocowania konstytucyjnego dla kompetencji opiniodawczych organizacji związkowych i organizacji pracodawców. Kompetencje te mają swe źródło w przytoczonych poniżej przepisach ustawowych i nie można ich wywieść z art. 59 ust. 2 Konstytucji, ponadto nie pojawiają się w tekście Konstytucji *explicite* w żadnym innym miejscu. Natomiast zarówno organy stanowiące prawo, jak i sam proces stanowienia prawa zostały określone i uregulowane przez ustrojodawcę, a przepisy ustawowe jedynie doprecyzowują regulacje konstytucyjne. Nie ma w polskim systemie prawnym upoważnienia do udziału w procesie stanowienia prawa, w rozumieniu konstytucyjnych źródeł prawa, dla organów niewymienionych w tym kontekście przez ustrojodawcę. Nie można takiego upoważnienia wyprowadzać z innych aktów normatywnych w drodze wykładni ani ich domniemywać, a tym byłaby próba wyprowadzenia kompetencji ustawodawczych z przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881, dalej: ustawa związkowa), ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 2029, dalej: ustawa pracodawców) i ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240, ze zm., dalej: ustawa o RDS). Gdyby uprawnienie do opiniowania pewnej, doprecyzowanej w wymienionych ustawach, grupy aktów normatywnych miało ważyć na kształcie projektowanych ustaw, wówczas oznaczałoby to, że organizacje związków zawodowych i organizacje pracodawców otrzymałyby autonomiczną rolę podmiotów niezbędnych w procesie legislacyjnym. Tymcza-

sem rola taka nie wynika z tekstu Konstytucji, nie wynika także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wielokrotnie podejmował kwestię obowiązku konsultacyjnego, wskazując, że o ile nieprzestrzeganie obowiązków konsultacyjnych o charakterze konstytucyjnym zawsze prowadzi do stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego aktu prawnego, o tyle w przypadku kompetencji ustawowej taki automatyzm nie występuje. W przywoływanym orzeczeniu K 6/04 (wyrok z 17 października 2005, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 100) Trybunał stwierdził, że „z tego względu fakt, że uprawnienie związku zawodowego do opiniowania projektów ustaw ma charakter ustawowy, a nie konstytucyjny, nie wyklucza kompetencji Trybunału do zbadania, czy warunki przewidziane w ustawie o związkach zawodowych zostały spełnione. Dochowanie trybu określonego w przepisach prawa oznacza nałożony na władzę ustawodawczą obowiązek konsultowania założeń projektów ustaw, jeżeli ustawodawca przyznał takie prawo konkretnym podmiotom. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm, działa bowiem na podstawie i w granicach prawa. Art. 2 Konstytucji stanowi gwarancję zachowania trybu uchwalania ustaw określonego w Konstytucji i ustawach. Niemniej jednak nie każde naruszenie ustawowych czy regulaminowych wymogów odnoszących się do trybu ustawodawczego stanowi naruszenie Konstytucji. A właśnie pod tym kątem Trybunał dokonuje oceny zaskarżonych przepisów”. Należy zatem podkreślić, że aby naruszenia przepisów ustawowych w przebiegu prac nad ustawą stały się jednocześnie naruszeniem art. 7 Konstytucji powinny zostać spełnione określone warunki. Trybunał podkreślał, że oprócz różnicowania źródła kompetencji opiniodawczych w takiej sytuacji weryfikuje także: wagę materii, której ustawa dotyczy, znaczenie naruszonych przepisów, etap prac legislacyjnych, na którym do niego doszło, skutek ewentualnych nieprawidłowości oraz skalę i częstotliwość naruszeń. W przypadku kontroli prewencyjnej bez znaczenia pozostaje ostatnie kryterium – czasu, który upłynął od wejścia ustawy w życie (postanowienie sygn. K 9/14; zob. też wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

3.2.4. Swoje kompetencje opiniodawcze organizacje związkowe i organizacje pracodawców czerpią z przepisów ustawy związkowej, ustawy pracodawców i ustawy o RDS Przepisy dotyczące organizacji związkowych i organizacji pracodawców w podobny sposób określają te kompetencje, wskazując w art. 19 ustawy związkowej, iż:

„1. Organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240) (...) 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.

2. 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.

2<sup>1</sup>. (...)

3. W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić

swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego.

W sposób zbliżony kwestię tę reguluje art. 16 ustawy pracodawców:

„1. 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) (...) 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.

2. 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”.

Ustawa o RDS w art. 5 statuuje uprawnienia opiniodawcze w odniesieniu do Rady Dialogu Społecznego:

„1. Przygotowywane 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.

2. Strona pracowników i strona pracodawców Rady wyraża swoją opinię w drodze uchwały.

3. (...)

4. Termin do wyrażenia opinii, o której mowa w ust. 2, nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu na adres poczty elektronicznej, o którym mowa w ust. 3. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny.

5. Nieprzedstawienie opinii, o której mowa w ust. 2, w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa do jej wyrażenia”.

Przedmiot ustawy zmieniającej, w ocenie Trybunału, mieści się w zakresie przedmiotowym określonym w przytoczonych powyżej przepisach. Wymiar składek na ubezpieczenie społeczne, odprowadzanych przez pracowników i przez pracodawców, bez wątplenia dotyczy zarówno praw pracowniczych jak i praw pracodawców, a zmiana wysokości tych składek przełoży się na ewentualne stosunki pracy – co zaznaczono również w dołączonej do projektu ustawy ocenie skutków regulacji. Jakkolwiek waga materii ustawy zmieniającej jest ogromna, to jednocześnie dotyczy ona w dużej mierze kwestii ekonomicznych, mających bezpośrednie przełożenie na zagadnienia fiskalne i podatkowe. W przypadku ustawy zmieniającej projektodawca również dostrzegł element wpływu proponowanej regulacji na rynek pracy, o czym świadczy wysłane z datą 26 października 2017 r. pismo, skierowane do Rady Dialogu Społecznego, organizacji związkowych i organizacji pracodawców, z prośbą o zaopiniowanie projektu ustawy zmieniającej. Znajdowała się w nim informacja odnosząca się do ustawowego terminu na wyrażenie opinii przez podmioty konsultacyjne – standardowo jest to 30 dni, które może podlegać skróceniu do 21 dni, ze względu na ważny interes publiczny. W przypadku ustawy zmieniającej termin ten skrócony został do 21 dni, w piśmie przesłanym do podmiotów opiniujących znalazła się wzmianka o tym, 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.” Trybunał przypomina, że termin ten przesunięto o rok dopiero w formie senackiej poprawki, a zatem na etapie prac nad projektem w Sejmie, traktowany był on tak, jakby ustawa obowiązywać miała od 1 stycznia 2018 r. Wydaje się więc, że projektodawca wywiązał się z obowiązku, jaki nakładały na niego przytoczone powyżej przepisy ustaw szczegółowych. Trybunał podkreśla również, że aktualne pozostają uwagi, jakie poczynił w przypadku sprawy o sygn. K 32/02, gdy doszło do skrócenia terminu danego organizacjom związkowym z 30 do 10 dni. Wówczas Trybunał stwierdził, że: „Istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia ich sta-

nowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych. W rozpatrywanej sprawie możliwość taka – choć w znacznie ograniczonym (trzykrotnie) wymiarze czasowym – zaistniała. Jak przyznaje sam wnioskodawca, miał on bowiem 10 dni na przedstawienie swojego stanowiska i przedstawił je w terminie 20 dni od otrzymania projektu ustawy” (wyrok z 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93). W przypadku ustawy zmieniającej, wyznaczony termin wynosił 21 dni i część uprawnionych organizacji skorzystała w tym czasie ze swojego uprawnienia.

Z powyższego odtworzenia trybu prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą wynika, że w odpowiedzi na przesłane pismo, a także w wyniku podania do wiadomości publicznej informacji na temat rozpoczęcia prac nad projektem ustawy zmieniającej, swoje stanowiska, zawierające uwagi merytoryczne, ale też formalne zastrzeżenia do samego sposobu procedowania ustawy r. przysłało między 7 a 30 listopada 2017 r. 11 organizacji związkowych i organizacji pracodawców. Z kolei prace na etapie sejmowym trwały do 24 listopada 2017 r., z czego wynika, że większość stanowisk wpłynęła jeszcze przed zakończeniem prac w Sejmie. Co więcej, stenogramy posiedzeń Komisji Polityki Społecznej i Rodziny pokazują, że przedstawiciele organizacji związkowych i organizacji pracodawców stawili się i zabierali głos w trakcie posiedzenia komisji. Należy oczywiście przyznać rację Wnioskodawcy, że swojego stanowiska nie przysłała Rada Dialogu Społecznego, jednakże opiniowanie projektów aktów normatywnych nie jest obowiązkiem, a przywilejem tego gremium, niezajęcie stanowiska należy odczytywać raczej jako odstępienie od tego uprawnienia.

Trybunał nie dostrzega zatem odstępstwa od przepisów konstytucyjnych, a nawet poważnego naruszenia przepisów ustawowych w przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą. Do konsultacji z uprawnionymi organizacjami doszło, choć termin na przedstawienie opinii był krótki, a także mimo, że ostatecznie nie wzięto pod uwagę stanowisk organizacji konsultujących. Jednak ustawodawca nie ma obowiązku, by te opinie uwzględnić. Celowościowa wykładnia przepisów ustawowych pozwala wyciągnąć wniosek, że opiniowanie projektów aktów normatywnych ma sens jedynie wtedy, gdy w trakcie prac nad projektem opinie te zostają wysłuchane. Wartością konsultacji w procesie legislacyjnym jest doprowadzenie do pewnego konsensusu społecznego, który powinien skutkować lepszą percepcją stanowionych norm. Jednak z faktu tego nie wynika, iż projektodawca zobowiązany jest je uwzględnić, tym bardziej, w sytuacji gdy przepisy nie mówią o „porozumieniu” czy „uzgodnieniu” stanowisk w pracy nad ustawą, ale jedynie o przedstawieniu opinii na ten temat (por. wyrok z 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 11). Co więcej, czasem takie uwzględnienie nie wchodzi w grę, np. gdy organizacje opiniujące przedstawiają sprzeczne stanowiska i nie jest w ogóle możliwe zaspokojenie oczekiwań każdej z nich. Nie jest także w takiej sytuacji obowiązkiem projektodawcy prowadzenie dialogu, który miałby doprowadzić do osiągnięcia wspólnego stanowiska przez podmioty opiniodawcze. Oczekiwanie takie jest sprzeczne z konstytucyjnymi przepisami rozdzielającymi i rozgraniczającymi wyraźnie role poszczególnych podmiotów w procesie prawotwórczym, o czym Trybunał przypomniał powyżej.

### 3.3. Kontrola dochowania trybu wydania zaskarżonej ustawy.

Trybunał dotychczas kilkakrotnie podejmował się kontroli trybu uchwalania zaskarżonego aktu normatywnego, mimo że wnioskodawca ograniczał się tylko do zarzutów materialnych; również kilkakrotnie Trybunał wychodził poza granice podnoszonych zarzutów formalnych. Ta kompetencja Trybunału była znana również Wnioskodawcy, co przyznała w trakcie rozprawy jego przedstawicielka. Trybunał przypomina, że działa na zasadzie skargowości i nie dokonuje z urzędu kontroli aktów normatywnych, co do których ma poważne wątpliwości, bez uprzednich wniosków (skarg). Jednocześnie należy podkreślić raz jeszcze, że zada-

niem kontroli prewencyjnej jest usunięcie z przyszłego obrotu prawnego aktów wadliwych. By tego dokonać, należy zbadać, czy zaskarżony akt ma przymiot aktu normatywnego. Ocena procesu uchwalania aktu prawnego jest zatem warunkiem oceny, czy dany dokument w ogóle jest aktem prawnym i jako taki może funkcjonować w systemie prawnym. O ile w przypadku aktów uchwalonych na długo przed wniesieniem przez wnioskodawcę wniosku (skargi) tryb ich uchwalenia nie podlega tak szczegółowej analizie, a stwierdzenie ewentualnych uchybień mogłoby mieć poważne skutki dla systemu prawnego, o tyle w kontroli prewencyjnej Trybunał bardziej niż w każdym innym przypadku zobowiązany jest zadbać o to, by do obrotu prawnego nie weszły akty normatywne, które formalnie nimi nie są.

Mimo iż zasady i tryb funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego podlegały zmianom ustawowym, jego kompetencje mają swoje źródło w przepisach Konstytucji. Jest on, jak każdy organ władzy publicznej, ograniczony art. 7 Konstytucji i obowiązkiem działania na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym Trybunał wskazuje, że niemal wszystkie dotychczasowe ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (z wyjątkiem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r.; Dz. U. poz. 1064) konsekwentnie powtarzały przepis, mówiący o tym, że 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.” (por. art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; art. 43 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r.; Dz. U. poz. 1157; art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: u.o.t.p.TK). Oprócz tego przepisu, u.o.t.p.TK wskazuje wyraźnie, że Trybunał „powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”, i jako niezwiązany wnioskami dowodowymi, może też dopuścić takie dowody, które w przekonaniu Trybunału są potrzebne dla wyjaśnienia sprawy (art. 69 u.o.t.p.TK). Zatem Trybunał w ramach oceny zgodności aktu normatywnego z określonymi wzorcami konstytucyjnymi może przywoływać dowody nieprzywołane przez Wnioskodawcę, jeśli służą one ocenie konstytucyjności zaskarżonej ustawy.

Trybunał wskazywał kilkakrotnie, że o ile zarzuty materialnoprawne muszą wynikać wprost z wniosku lub skargi, o tyle ocena trybu uchwalenia ustawy może przez Trybunał zostać oceniona z urzędu (por. m.in. wyroki z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 i przywołana tam literatura). Ponieważ w niniejszej sprawie istnieją poważne wątpliwości dotyczące trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy, Trybunał, w wyniku wiedzy, którą uzyskał (por. pkt 4 części I niniejszego uzasadnienia) zdecydował się zbadać również kwestie, które nie pojawiły się we wniosku, ale które mieszczą się w ramach wzorca konstytucyjnego z art. 7 Konstytucji i zarzutu badania niedochowania określonego przepisami prawa trybu uchwalenia ustawy.

3.3.1. Zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji – głosowanie w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał zbadał zarówno wyrażony we wniosku wprost zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji poprzez niedopełnienie obowiązku konsultacyjnego, jak i kwestię przebiegu głosowania nad zaskarżoną ustawą w Senacie. W trakcie rozprawy 30 października 2018 r. przedstawicielka Wnioskodawcy na pytanie o to, dlaczego nie podniesiono tego zarzutu wprost, przyznała, że: „pan prezydent pozostawił tutaj Trybunałowi badanie zgodności z Konstytucyjną tego elementu, ponieważ Trybunał Konstytucyjny zawsze ma możliwość zbadania dochowania tego trybu stanowienia ustawy”.

Zaskarżona ustawa została przegłosowana uchwałą na 51. posiedzeniu Senatu 7 grudnia 2017 r. W trakcie tego posiedzenia głosowano nad trzema uchwałami (głosowania nr 35 – wniosek o odrzucenie ustawy; głosowanie nr 36 nad poprawkami nr 1 i 4; głosowanie nr 37

nad przyjęciem uchwały w sprawie przyjęcia ustawy w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek). W głosowaniu nr 35 wzięło udział 74 senatorów, w głosowaniu nr 36 – 73 senatorów, zaś w głosowaniu nr 37 doszło do sytuacji, w której część obecnych na sali senatorów wyjęła z maszyny do głosowania swoje karty, przez co nie wzięła udziału w głosowaniu. Wedle stenogramu z posiedzenia i dostarczonego Trybunałowi przez Marszałka Senatu nagrania wideo z posiedzenia maszyna do głosowania zarejestrowała obecność jedynie 48 senatorów. Trybunał przyjrzał się dokładnie przebiegowi tego głosowania i zważył, co następuje.

3.3.2. Przebieg głosowania nr 37 budzi wątpliwości faktyczne i prawne. Po analizie przebiegu wydarzeń należy stwierdzić, że w momencie głosowania i bezpośrednio po nim na sali zapanował chaos, spotęgowany w trakcie przerwy zarządzanej przez wicemarszałek Senatu Marię Koc. Bezpośrednio po zakończeniu głosowania nr 37 Marszałek Koc stwierdziła brak kworum, słowami: „Szanowni Państwo, wobec tego, że nie mamy kworum, zarządzam 5 minut przerwy” (Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5, 6, 7 grudnia 2017 r., s. 166). Po jej zakończeniu Marszałek stwierdziła: „(...) pragnę państwu przytoczyć art. 3 ust. 1 Regulaminu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. «Senat podejmuje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, o ile przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustaw lub Regulaminu Senatu nie stanowią inaczej». W związku z tym zarządzam przeliczenie senatorów obecnych na sali. I to jest, Szanowni Państwo, kworum... Bardzo proszę...” (Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia Senatu, s. 167). Następnie, po dyskusji z senatorami Bogdanem Klichem i Mieczysławem Augustynem, marszałek Koc poprosiła sekretarzy, by dokonali przeliczenia obecnych na sali senatorów. Po kolejnej, przedłużonej przez marszałek, przerwie sekretarz Senatu Marek Pęk wygłosił następujące oświadczenie: „Pani Marszałek! Wysoki Senacie! Na polecenie pani marszałek dokonałem sprawdzenia liczby senatorów obecnych na sali plenarnej w momencie głosowania nr 36 w oparciu o zapis z kamery monitorującej przebieg posiedzenia Senatu. Z moich obliczeń wynika, że w momencie głosowania na sali było obecnych 73 senatorów. Dziękuję” (Tamże, s. 168).

Trybunał zwraca uwagę na przebieg przytoczonych powyżej zdarzeń. Niewątpliwym pozostaje fakt wyjęcia przez senatorów obecnych na sali kart do głosowania, jednak wszystko, co nastąpiło po tym głosowaniu, budzi poważne wątpliwości. Trybunał nie jest w stanie stwierdzić, które dokładnie głosowanie było przedmiotem ponownej analizy sekretarza Marka Pęka, gdyż – zarówno według stenogramu, jak i według nagrania – mówi on o głosowaniu nr 36 i numer ten nie został ani przez niego, ani przez Marszałek sprostowany. W głosowaniu nr 36 rzeczywiście wzięło udział 73 senatorów, jego wyniki nie były przedmiotem sporu, dokładnie tylu głosujących podała też maszyna do głosowania. Tym samym, trudno na pewno stwierdzić, ilu senatorów przebywało na sali w trakcie głosowania nr 37.

3.3.3. Kompetencje i sposób działania Sejmu i Senatu uregulowane są ogólnie w Konstytucji, natomiast zgodnie z delegacją z art. 112 Konstytucji (stosowanym w odniesieniu do Senatu na mocy art. 124 Konstytucji) „organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów (...) określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. Stosunkowo niska ranga regulaminów, mających postać uchwały, wynika z zasady autonomii obydwu izb, które nie potrzebują żadnych dodatkowych podmiotów do zatwierdzenia ważności własnej uchwały, nie zaś z tego, że ich przepisy wiążą jedynie w ograniczony sposób (por. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). Zgodnie z art. 120 w związku z art. 124 Konstytucji, Senat podejmuje decyzje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, przepis ten powtarza art. 3 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 1991 r. Nr 2, poz. 11; dalej: Regulamin Senatu). Sposób głosowania senatorów



określa w szczególności art. 53 i art. 54 Regulaminu Senatu. Art. 53 ust. 2 precyzuje, że: „głosowanie jest jawne i odbywa się przez podniesienie ręki oraz naciśnięcie przycisku aparatury elektronicznej rejestrującej indywidualne stanowiska głosujących senatorów”.

Art. 53 Regulaminu Senatu reguluje zasady rządzące senackimi głosowaniami. Zgodnie z jego ust. 8 wyniki głosowania ogłasza Marszałek Senatu i są one „ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji”. Trybunał stwierdził, że Marszałek Senatu ogłosiła wyniki głosowania nr 37 podane przez maszynę do głosowania (a zatem zgodnie z trybem opisanym w art. 53 ust. 2 Regulaminu Senatu), z których wynikało, że w spornym głosowaniu brak było kworum, następnie zarządziła – bez podstawy prawnej – przerwę, po której podała inne wyniki głosowania. Trybunał nie znajduje w przepisach prawa regulujących zagadnienie głosowania w Senacie, obliczania jego wyników i podawania kworum, przepisów, które pozwalałyby na tryb postępowania, który miał miejsce w trakcie głosowania nr 37 nad zaskarżoną ustawą.

Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem faktu, ale jest sądem prawa. W zakresie jego kompetencji nie leży pogłębione badanie przebiegu głosowania w Senacie. Jednak z dostarczonych Trybunałowi dokumentów wynika, że w trakcie głosowania nad zaskarżoną ustawą doszło do sytuacji uniemożliwiającej stwierdzenie ze stuprocentową pewnością, iż uchwałę przegłosowano. Trybunał nie dysponuje możliwościami ani prawnymi, ani faktycznymi, by te wątpliwości rozwiązać.

3.3.4. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r., poz. 1799) „Podstawowym prawem i obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu”, zaś art. 19 ust. 1 Regulaminu Senatu stanowi, iż: „Senatorsa obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Senatu oraz organów Senatu, do których został wybrany”. W dotychczasowej praktyce polskiego parlamentaryzmu wielokrotnie dochodziło do działań mających na celu zablokowanie procesu ustawodawczego (por. S. Pawłowski, *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(57)/2003, s. 55-80). Trybunał zauważa jednak, że dotychczas takie wypadki były raczej domeną Sejmu, zaś w Senacie z reguły nie dochodziło do obstrukcji, w związku z czym sytuacje takie trudno uznać za mieszczące się w senackim zwyczaju. Trybunał podkreśla, że w żaden sposób nie sankcjonuje podobnych praktyk. Przeciwnie, przypomina, że obowiązkiem i posłów, i senatorów jest wykonywanie swojego mandatu, czego przejawem jest udział w posiedzeniach właściwej izby i głosowaniach, a brak zgody na poszczególne rozwiązania legislacyjne należy wyrażać w trakcie obrad, głosując przeciw danemu rozwiązaniu. Jednocześnie należy podnieść, że od 1989 r. nie wypracowano jednolitego sposobu postępowania względem parlamentarzystów niebiorących udziału w głosowaniach, pomimo przepisów regulaminów obydwu izb. Zachowania zmierzające do zerwania kworum i zablokowania możliwości uchwalania aktów prawnych, w przypadku obstrukcji bezzasadnej, nawet jeśli zgodne z literą przepisów regulaminowych, nie powinny mieścić się w parlamentarnych obyczajach. Parlamentarzyści powinni czuć się związani regułami legislacyjnymi narzuconymi im przez Konstytucję, ustawy, a także regulaminy obydwu izb.

Trybunał uznaje zaskarżoną ustawę za zgodną z art. 2 Konstytucji, a w związku ze stwierdzonymi powyżej uchybieniami w trakcie prac nad zaskarżoną ustawą w Senacie za niezgodną z art. 7 Konstytucji.

3.4. Zarzut naruszenia art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji.

Trybunał wypowiadał się już wcześniej na temat art. 59 ust. 2 Konstytucji jako źródła kompetencji opiniodawczych organizacji związkowych i organizacji pracodawców. Wprawdzie słusznie zauważa Wnioskodawca, że prawo do rokowań z art. 59 ust. 2 Konstytucji może być odczytywane jako konkretyzacja czy też uszczegółowienie innych zasad konstytucyjnych, wywodzonych z art. 12 i art. 20 Konstytucji, wyrażonych również w Preambule, takich jak

wolność związków zawodowych, zasada pomocniczości czy dialogu i współpracy partnerów społecznych. Tym samym prawo do rokowań, wyrażone przez ustrojodawcę wprost, zyskuje też dodatkowe wzmocnienie i silne umocowanie pomiędzy innymi zasadami konstytucyjnymi i staje się nieodłącznym warunkiem społeczeństwa obywatelskiego i społecznej gospodarki rynkowej (W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, komentarz 39 do art. 59 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, wyd. II, Warszawa 2016; komentarze 5 i 8 do art. 59, [w:] *Konstytucja RP*, red. M. Safjan, L. Bosek, tom I, Warszawa 2016).

Ma też Wnioskodawca rację, gdy wskazuje na to, że prawo do rokowań może być interpretowane w sposób szeroki. Trybunał przyznaje, że w przypadku uprawnienia, a tym jest prawo do rokowań z art. 59 ust. 2 Konstytucji nie należy go zawężyć w drodze wykładni. Jednak doktrynę i orzecznictwo, przywoływane przez Wnioskodawcę, gdy dowodzi on naruszenia art. 59 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji należy potraktować szerzej niż zrobił to Wnioskodawca, odwołując się jedynie do wybranych z niej fragmentów. Słusznie wskazuje, że dialog społeczny może przyjmować postać konsultacji społecznych, jednak przywołuje przy tym ogólne rozważania dotyczące art. 20 Konstytucji (wniosek, s. 3). Wnioskodawca zauważa też, że uprawnienie do wyrażenia opinii w przebiegu procesu legislacyjnego ma swoje źródło w przepisach ustawowych, a nie konstytucyjnych i choć słusznie wskazuje na ustawę związkową, ustawę pracodawców i ustawę o RDS, to jednak podnosi też, że źródłem takiej kompetencji jest art. 59 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawca nie rozważa jednak w szczególności zależności między przepisami konstytucyjnymi i ustawowymi, wywodzi jedynie uprawnienia opiniodawcze – niejako równoległe z przepisami ustawowymi – z konstytucyjnego prawa do rokowań. Za Trybunałem, Wnioskodawca cytuje wyrok z 28 kwietnia 2009 r. (sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54), że „przyjęcie hipotezy szerokiego rozumienia prawa do rokowań oraz potrzeby interpretowania tego prawa w kontekście innych, ogólniejszych założeń Konstytucji (zasady dialogu społecznego, wyrażonej w Preambule oraz art. 12 Konstytucji), determinuje wniosek, że termin «inne porozumienia» odnosi się do wszystkich porozumień określających prawa i obowiązki pracowników i pracodawców. Nie muszą być to jednak tylko porozumienia zawierane przez związki zawodowe pracowników oraz pracodawców i ich organizacje. Warunkiem jest natomiast, by pochodziły one od partnerów społecznych. Porozumieniem zawierającym przez partnerów społecznych jest nie tylko taki akt prawny, który jest ich aktem wspólnym, lecz i taki, który jest ustalany i przyjmowany «w porozumieniu», «w uzgodnieniu», «po uzyskaniu zgody», a nawet «po zasięgnięciu opinii» drugiego partnera społecznego (W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 1998, nr 12, s. 8)”.

Trybunał przypomina jednak, że katalog źródeł prawa jest w systemie prawnym określony w sposób ścisły, a „Analiza konstytucji, a zwłaszcza jej rozdziału III, (...) nie pozostawia wątpliwości, że ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznacznie wyrażony, przyjął w konstytucji przedmiotowo i podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141). Jakkolwiek Trybunał dopuszcza, że poza katalogiem wymienionym w art. 87 Konstytucji, można z tekstu ustawy zasadniczej zrekonstruować także ewentualne inne źródła prawa powszechnie obowiązującego, to podkreślenia wymaga, że chodzi jedynie o inne przepisy konstytucyjne (wyrok z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116). „Akt prawny”, o którym pisze Wnioskodawca nie jest pojęciem tożsamym ze „źródłem prawa” w rozumieniu przepisów konstytucyjnych. Trybunał w wyroku z 28 kwietnia 2009 r. rzeczywiście wskazał, iż „Przez rokowania w celu zawarcia «innych porozumień», o których mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji, należy rozumieć m.in. zgłaszane przez związki zawodowe uwagi i opinie do projektów statutów jako aktów prawnych”, dodał jednak również, że „statu-

tów jako aktów prawnych normujących funkcjonowanie takich jednostek organizacyjnych jak uczelnie publiczne i niepubliczne, w zakresie określonym ustawą”. Sprawa K 27/07 bowiem – jak słusznie przypomniał o tym też Prokurator Generalny w swoim stanowisku – dotyczyła relacji pomiędzy związkiem zawodowym a uczelnią, a więc relacji pomiędzy pracownikiem a pracodawcą, w której statut stanowi owo „inne porozumienie określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców”. Co więcej, prawo do rokowań jest prawem obowiązującym partnerów społecznych, a więc związki zawodowe pracowników i pracodawcę lub organizacje pracodawców, w sprawach objętych stosunkami pracy (por. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, komentarz 39 do art. 59, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *op. cit.*). Tym samym, ten wzorzec kontroli byłby trafny, gdyby zaskarżona regulacja określała działanie samych związków zawodowych i ich kompetencje w taki sposób, by ograniczało to prawo do rokowań.

Do kwestii art. 59 ust. 2 Konstytucji jako źródła kompetencji opiniodawczych organizacji związków zawodowych pracowników i organizacji pracodawców odniósł się już Trybunał w postanowieniu z 30 marca 2004 r. (sygn. U 2/01, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 28) i ustalenia te pozostają aktualne także w odniesieniu do Rady Dialogu Społecznego. Trybunał stwierdził, że „W odniesieniu do zarzutu wnioskodawcy w zakresie badania niezgodności skarżonego rozporządzenia, z uwagi na tryb jego przyjęcia, z art. 59 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny wyraża pogląd, iż zarzut ten jest oczywiście chybiony, gdyż wskazany przepis Konstytucji w ogóle nie odnosi się do kwestii trybu wydawania aktów normatywnych i uczestnictwa związków zawodowych w procesie legislacyjnym. Art. 59 ust. 2 Konstytucji stwierdza, że 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”. Nie jest zatem art. 59 ust. 2 Konstytucji źródłem kompetencji opiniodawczych organizacji związkowych ani organizacji pracodawców w toku prac nad projektami ustaw; samodzielnym źródłem tych kompetencji są przepisy ustawowe, przytoczone powyżej.

W związku z powyższym postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziów TK: Julii Przyłębskiej, Zbigniewa Jędrzejewskiego, Michała Warcińskiego  
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. 2016 r. poz. 2072) zgłaszamy zdanie odrębne od wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zapadłego 14 listopada 2018 r. w sprawie Kp 1/18.

Zgadza się z rozstrzygnięciem wyroku w zakresie, w jakim stwierdza zgodność przedmiotu zaskarżenia z art. 2 Konstytucji. Podzielamy opinię składu orzekającego także co do umorzenia postępowania w oznaczonym zakresie. Nie zgadzamy się natomiast z rozstrzygnięciem wyroku w zakresie, w jakim stwierdza on niezgodność przedmiotu zaskarżenia z art. 7 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie orzekł, nie na wniosek, ale z urzędu, o zaistnieniu wady procesu legislacyjnego przebiegającego w Senacie, której skutkiem miała być niezgodność z Konstytucją przedmiotu niniejszej kontroli. Nie wdając się w ocenę, czy rzeczywiście w sprawie wystąpiła taka nieprawidłowość, w ocenę stopnia tej nieprawidłowości oraz jej wpływu na zgodność z Konstytucją przedmiotu kontroli, należy zauważyć, że Trybunał nie miał kompetencji do rozstrzygnięcia tych zagadnień z urzędu.

Powoływany przez wnioskodawcę wzorzec kontroli, na podstawie którego Trybunał orzekł w niniejszej sprawie – art. 7 Konstytucji – stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten dotyczy także Trybunału Konstytucyjnego. W przepisach Konstytucji normujących kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w art. 188 Konstytucji brakuje regulacji przyznającej Trybunałowi kompetencję do rozstrzygania o prawidłowości procesów legislacyjnych (wiodących do wydania określonych aktów prawnych). Kompetencji takiej, w myśl art. 7 Konstytucji, nie można domniemywać, ani tym bardziej kreować w drodze twórczej wykładni. Powinna być ona przyznana jednoznacznie przez przepis Konstytucji. Trybunał jest sądem prawa, a nie faktów. Kontroluje hierarchiczną zgodność z aktami prawa wyższego rzędu przepisów prawa, a nie aktów stosowania prawa, choćby występujących w procesie legislacyjnym, którego prawidłowość ma znaczenie rudymenarne w państwie prawnym. Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do kontroli reguł o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a nie reguł o charakterze indywidualnym i konkretnym – aktów stosowania prawa.

Niemniej zgodnie z art. 68 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Trybunał, orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, bada zarówno treść takiego aktu, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy.

Przepis ten nie ma materialnej podstawy w Konstytucji. Samodzielnie przyznaje Trybunałowi określoną, nieuregulowaną w Konstytucji kompetencję orzeczniczą, co można uznać za niezgodne z Konstytucją. Należy jednak podkreślić, że przepis ten nie został uchylony ani przez ustawodawcę, ani przez Trybunał; obowiązuje zatem w systemie prawnym, objęty jest także domniemaniem zgodności z Konstytucją, a jako taki – musi być przez Trybunał stosowany. Ponadto, jak każdy przepis prawa, podlega interpretacji, przede wszystkim wykładni prokonstytucyjnej. Ta z kolei nakazuje interpretować wątpliwy konstytucyjnie, ale obowiązujący, przepis prawa nie tyle ściśle, co nawet zawężająco.

Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z Konstytucją, orzeka zawsze tylko wskutek wszczęcia postępowania wnioskiem albo pytaniem sądu, albo skargą konstytucyjną, a nie z urzędu, i tylko w granicach zaskarżenia wniosku albo pytania sądu, albo skargi. Potwierdza to art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgodnie z którym Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że na tle prokonstytucyjnej wykładni, ale także w kontekście art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym art. 68 tej ustawy stanowi o kontroli prawidłowości procesu legislacyjnego, ale tylko podejmowanej wskutek podniesienia stosownego zarzutu przez wnioskodawcę albo sąd pytający, albo skarżącego.

Zarzutu wadliwości głosowania w Senacie nad uchwałą dotyczącą kontrolowanej ustawy nie zawiera żadne pismo procesowe wnioskodawcy. Co więcej, na rozprawie sędziowie składu orzekającego Trybunału kierowali wielokrotnie pytania w tej kwestii do przedstawiciela wnioskodawcy. Ten jednak stwierdził, że wyjaśnienia Marszałka Senatu co do tego, czy głosowanie w Senacie nad uchwałą dotyczącą kontrolowanej ustawy zostało przeprowadzone z zachowaniem przepisów procesu legislacyjnego, były dla wnioskodawcy satysfakcyj-

nujące. Zarzut wadliwości głosowania w Senacie nie został zatem podniesiony przez wnioskodawcę także na rozprawie. W systemie skargowym obowiązek wskazywania występujących w sprawie nieprawidłowości materialnych lub procesowych, a więc zakresu przedmiotu zaskarżenia, spoczywa wyłącznie na wnioskodawcy. Wnioskodawca przedmiotowego zarzutu nieprawidłowości procesu legislacyjnego nie podniósł w piśmie procesowym ani na rozprawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, uzasadnione jest stwierdzenie, że Trybunał nie miał kompetencji do rozstrzygnięcia o wadliwości procesu legislacyjnego przebiegającego w Senacie, a powodującej niezgodność z Konstytucją badanej ustawy.

Z tych względów składamy niniejsze zdanie odrębne.