



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 czerwca 2016 r.

Pozycja 33

POSTANOWIENIE

z dnia 31 maja 2016 r.

Sygn. akt K 22/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Leon Kieres
Julia Przyłębska
Stanisław Rymar
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 maja 2016 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

art. 3 pkt 1 w związku z art. 33 *in fine* ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1645) w zakresie, w jakim nadaje z dniem 1 kwietnia 2014 r. nowe brzmienie art. 26a ust. 1 zdanie drugie i art. 26a ust. 1b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.), w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy zawarli przed 28 grudnia 2013 r. na czas określony umowy w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.), z art. 2 Konstytucji przez to, że z naruszeniem zasady ochrony interesów w toku, nie ustanawia odpowiedniej *vacatio legis*,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 71 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa 87 posłów na Sejm VII kadencji (dalej: wnioskodawcy) 14 października 2014 r. wniosła o stwierdzenie, że art. 3 pkt 1 w związku z art. 33 *in fine* ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1645; dalej: ustawa z.u.b.) w zakresie, w jakim nadaje z dniem 1 kwietnia 2014 r. nowe brzmienie art. 26a ust. 1 zdanie drugie i art. 26a ust. 1b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełno-

sprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej), w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy zawarli przed 28 grudnia 2013 r. na czas określony umowy w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.; dalej: prawo zamówień publicznych), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że z naruszeniem zasady ochrony interesów w toku, nie ustanawia odpowiedniej *vacatio legis*.

Kwestionowane przepisy zmieniły od 1 kwietnia 2014 r. sposób ustalania wysokości miesięcznego dofinansowania przysługującego pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, zastępując procentowy wskaźnik konkretnymi kwotami. Przy czym kwoty te są niższe aniżeli te, które przysługiwały pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej na podstawie uprzednich, zmienionych przepisów.

Zdaniem wnioskodawców, przy wprowadzeniu powyższych rozwiązań prawnych ustawodawca nie przewidział *vacatio legis*, która byłaby odpowiednia dla pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy zawarli w trybie prawa zamówień publicznych kontrakty terminowe. W opinii wnioskodawców, dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej przez pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej związanych umowami zawartymi w trybie prawa zamówień publicznych wymaga rezygnacji ze statusu zakładu pracy chronionej albo zaprzestania wykonywania zawartych umów, albo obu tych działań. Trzymiesięczny okres dostosowawczy jest zatem niewątpliwie niewystarczający.

Wnioskodawcy podkreślili, że na pracodawcach prowadzących zakłady pracy chronionej ciążyą liczne obowiązki związane z wykonywaniem *de facto* zadań publicznych, przy jednoczesnym, typowym dla przedsiębiorców, ryzyku ekonomicznym. Szczególną grupę stanowią wśród nich ci pracodawcy, którzy zawarli na czas oznaczony umowy w trybie prawa zamówień publicznych. Przy formułowaniu oferty uwzględnili bowiem wyższe, dotychczas obowiązujące dofinansowanie dla zakładów pracy chronionej. W sytuacji obniżenia tego dofinansowania, zawarta już umowa nie przyniesie przedsiębiorcy godziwego zysku, lecz straty, których w momencie jej zawarcia nie mógł przewidzieć. Możliwość negocjowania umowy zawartej w trybie zamówień publicznych jest jednak praktycznie wyłączona, co jest uzasadnione potrzebą ochrony finansów publicznych. Ustawodawca, zmieniając na niekorzyść przepisy dotyczące miesięcznego dofinansowania, powinien zatem utrzymać dotychczasowe zasady dla pracodawców prowadzących zakłady pracy, do czasu w którym przestaną obowiązywać umowy zawarte w trybie prawa zamówień publicznych. W przekonaniu wnioskodawców, brak takich rozwiązań jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 23 marca 2015 r. przedstawił stanowisko, że art. 3 pkt 1 w związku z art. 33 ustawy z.u.b. w zakresie, w jakim nadaje z dniem 1 kwietnia 2014 r. nowe brzmienie art. 26a ust. 1 zdanie drugie i art. 26a ust. 1b ustawy o rehabilitacji zawodowej, w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy zawarli przed 28 grudnia 2013 r. na czas określony umowy w trybie prawa zamówień publicznych, jest zgodny z wynikającym z art. 2 Konstytucji wymogiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, choć kwestionowana regulacja obniżyła wysokość miesięcznego dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, to pracodawcy nie są narażeni na straty finansowe, a przewidziany trzymiesięczny okres spoczywania ustawy jest okresem wystarczającym na dostosowanie się do nowych rozwiązań prawnych. Zmiana regulacji nie wymusza na pracodawcach podjęcia jakichkolwiek działań, których niewykonanie w okresie *vacatio legis* rodziłoby negatywne dla nich konsekwencje prawne.

Prokurat Generalny podkreślił, że istotny dla oceny kwestionowanej regulacji jest fakt, iż weszła ona w życie 1 kwietnia 2014 r. Mamy zatem do czynienia z kontrolą regulacji, która wywołała już skutki prawne. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że w odniesieniu do

takich okoliczności, uznanie niedochowania odpowiedniej *vacatio legis* może nastąpić tylko w rażących przypadkach. W opinii Prokuratora Generalnego, oczekiwana przez wnioskodawców ewentualna zmiana *vacatio legis*, byłaby naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3. Wnioskodawcy w piśmie z 25 maja 2015 r. podtrzymali wniosek i argumenty zawarte w jego uzasadnieniu.

W przekonaniu wnioskodawców, stanowisko Prokuratora Generalnego nie zasługuje na uwzględnienie, nie dostrzegł on bowiem, że kwestionowane przepisy zostały zaskarżone tylko w określonym zakresie podmiotowym, a mianowicie w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy zawarli przed 28 grudnia 2013 r. na czas określony umowy w trybie prawa zamówień publicznych.

W opinii wnioskodawców, chybione i niedostosowane do treści zarzutu są też obawy Prokuratora Generalnego dotyczące ewentualnych skutków uwzględnienia wniosku. Pozytywne rozstrzygnięcie przez TK pozwoli objętej wnioskiem grupie przedsiębiorców uniknąć strat i nie wpłynie deprymująco na pozostałych pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej.

4. Prezes TK zwrócił się 15 października 2014 r. do Prezes Rady Ministrów o przedstawienie opinii, o której mowa w art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), czy orzeczenie TK może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy o TK z 1997 r.

4.1. Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 16 grudnia 2014 r., upoważniony przez Prezes Rady Ministrów, wyjaśnił, że ewentualne orzeczenie TK o niekonstytucyjności kwestionowanych regulacji nie spowoduje bezpośrednich skutków dla budżetu państwa na rok 2014 r. Pociągnięcie natomiast za sobą skutki finansowe dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) w postaci zwiększenia wydatków obligatoryjnych za okres od kwietnia do grudnia 2014 r. o kwotę 212,4 mln zł. Konieczne też będzie dokonanie korekt projektu planu finansowego PFRON na 2015 r., tj. zabezpieczenie zwiększonych wydatków w wysokości 307, 4 mln zł.

5. Do dnia wydania postanowienia Sejm nie przedstawił stanowiska w niniejszej sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, może wystąpić między innymi grupa 50 posłów. Wnioskodawcami w niniejszej sprawie była grupa 87 posłów na Sejm VII kadencji (dalej: wnioskodawcy lub grupa posłów). W chwili wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawcy mieli legitymację procesową do takiego wystąpienia.

Po wpłynięciu wniosku i wszczęciu przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w sprawie, 25 października 2015 r. odbyły się wybory do Sejmu i Senatu. Zgodnie z art. 98 ust. 1 *in fine* Konstytucji kadencja Sejmu kończy się w dniu poprzedzającym dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwołał pierwsze posiedze-

nie Sejmu VIII kadencji na 12 listopada 2015 r. Oznacza to, że 11 listopada 2015 r. zakończyła się VII kadencja Sejmu. Z tym dniem wygasły mandaty posłów VII kadencji Sejmu, a więc także wnioskodawców.

2. 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), która uregulowała wprost kwestię postępowania przed TK w sprawach wszczętych z wniosku grupy posłów lub senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, po zakończeniu kadencji Sejmu i Senatu. Zgodnie z art. 69 ustawy o TK zakończenie kadencji Sejmu i Senatu nie wstrzymuje w takiej sytuacji postępowania w Trybunale. Zasadą jest zawieszenie postępowania przed TK na 6 miesięcy, licząc od dnia zakończenia kadencji Sejmu i Senatu (art. 70 ust. 1 ustawy o TK). W tym czasie wnioski grupy posłów lub senatorów mogą uzyskać poparcie odpowiednio 50 posłów lub 30 senatorów kolejnej kadencji Sejmu i Senatu. Trybunał podejmuje zawieszone postępowanie, jeżeli w powyższym terminie wnioski grupy posłów lub senatorów uprzedniej kadencji uzyskają ponownie wymagane poparcie (art. 71 ust. 1 ustawy o TK). Po bezskutecznym upływie powyższego terminu, Trybunał postępowanie umarza (art. 71 ust. 3 ustawy o TK). Co więcej, art. 104 ust. 1 pkt 5 ustawy o TK wśród przesłanek umorzenia postępowania przed TK wprost wymienia przypadek, o którym mowa w art. 71 ust. 3 ustawy o TK, a więc umorzenie zawieszonego postępowania po bezskutecznym upływie terminu 6 miesięcy na ponowne uzyskanie poparcia dla wniosku grupy posłów lub senatorów przez odpowiednią liczbę posłów lub senatorów nowej kadencji Sejmu i Senatu.

Nie ulega więc wątpliwości, że na gruncie ustawy o TK zakończenie kadencji Sejmu i Senatu, a co za tym idzie wygaśnięcie mandatów posłów lub senatorów, którzy złożyli wniosek do TK, nie jest już bezpośrednią przesłanką natychmiastowego umorzenia postępowania. Postępowanie w sprawach z wniosku grupy byłych posłów lub senatorów co do zasady zawiesza się albo wręcz, na mocy regulacji szczególnej – art. 70 ust. 2, sprawy rozpoznaje na wyznaczonej wcześniej rozprawie albo posiedzeniu niejawnym. Na gruncie ustawy o TK nie mamy już więc do czynienia z dyskontynuacją w takim rozumieniu, jaki przyjęty był w dotychczasowym jednolitym orzecznictwie TK na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Zasadą jest bowiem, że umorzenie postępowania następuje dopiero po bezskutecznym upływie terminu 6 miesięcy od zakończenia kadencji Sejmu i Senatu.

3. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 8 grudnia 2015 r., na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy o TK, zawiesił postępowanie w sprawie niniejszego wniosku grupy posłów na okres 6 miesięcy, określając początkową datę biegu 6-miesięcznego terminu zawieszenia na dzień 12 listopada 2015 r. W dniu 12 maja 2016 r. minął powyższy termin, a wniosek grupy posłów nie uzyskał poparcia 50 posłów lub 30 senatorów aktualnej kadencji Sejmu lub Senatu.

4. Biorąc powyższe pod uwagę, z uwagi na bezskuteczny upływ wskazanego terminu Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 71 ust. 3 ustawy o TK, umorzyć postępowanie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt K 22/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia z dnia 31 maja 2016 r. o sygn. K 22/14.

1. Uważam, że postanowienie zostało wydane niezgodnie z przepisami ustawy o TK. Trybunał oparł swoje orzeczenie na niewłaściwym reżimie prawnym.

2. W niniejszej sprawie Trybunał przyjął, że tryb postępowania przed Trybunałem reguluje ustawa o TK w kształcie określonym wyrokiem TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15. To założenie jest sprzeczne z art. 190 ust. 3 w związku z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

3. Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Z art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji wynika, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Zakładając, że ustawodawca konstytucyjny działał racjonalnie i używał w przepisach prawnych tych samych wyrażen na określenie tych samych instytucji prawnych nie można różnicować znaczenia pojęć „ogłoszenie” występujących w ust. 2 i 3 art. 190 Konstytucji.

Wynika z tego, że określone w art. 190 ust. 3 Konstytucji sformułowanie, iż orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia należy interpretować zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji. Oznacza to, że w art. 190 ust. 3 Konstytucji chodzi o ogłoszenie orzeczenia TK w tym organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia Trybunału akt normatywny był opublikowany.

4. W wypadku orzeczenia TK z 9 marca 2016 r., mogłoby ono wejść w życie po jego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Od tego momentu wywoływałoby skutki derogacyjne w nim przewidziane, a tym samym doprowadziłoby do zmian w systemie prawa.

Skoro jednak w momencie wydawania postanowienia o sygn. K 22/14, wyrok o sygn. K 47/15 nie został ogłoszony w Dzienniku Ustaw, jego sentencja nie może określać trybu postępowania przed Trybunałem, gdyż orzeczenie to nie weszło w życie.

Z tego względu, wydając postanowienie w niniejszej sprawie, Trybunał powinien stosować przepisy ustawy o TK, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego ogłoszonego 8 marca 2016 r. oraz odpowiednie przepisy przejściowe ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

5. Z powyższych względów, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postanowienie wydane w niniejszej sprawie powinno zapaść w pełnym składzie.

Zdanie odrębne
sędziego TK Julii Przyłębskiej
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt K 22/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 22/14.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).