

Warszawa, dnia 16 marca 2018 r.

**Stanowisko wobec opinii Prokuratora Generalnego  
w sprawie wniosku Prezydenta RP o zbadanie zgodności ustawy z dnia 15 grudnia  
2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych  
innych ustaw z Konstytucją RP**

w imieniu NSZZ Solidarność i Konfederacji Lewiatan wyrażamy głębokie zaniepokojenie i zaskoczenie stanowiskiem Prokuratora Generalnego ws. *wniosku Prezydenta RP 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.*

Uznanie przez Prokuratora Generalnego ww. ustawy za zgodną z przepisami Konstytucji RP, a w szczególności przedstawiona argumentacja, oznacza przyzwolenie na naruszenie podstaw instytucji dialogu społecznego w Polsce bez żadnych sankcji. Takie stanowisko prowadzi do marginalizacji roli partnerów społecznych.

Pragniemy zatem przypomnieć i krótko odnieść się do przedstawionych w stanowisku tez. Prokurator Generalny uznał, iż nie można zgodzić się z zarzutem Prezydenta RP, 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),
- fakt, iż sposób procedowania skutkowało "brakiem zasięgnięcia opinii wskazanych podmiotów w formule przewidzianej przepisami prawa" (s. 17 wniosku), czy
- pozbawienie „legitymowanych podmiotów określonego przepisami prawa czasu na przedstawienie opinii" (s. 16 wniosku)".

Zdaniem Prokuratora sposób konsultacji dawał możliwość wystosowania przez stronę społeczną opinii w ustawowym terminie 21 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. 12 stanowiska). **Zdaniem Prokuratora generalnego proces opiniowania projektu przez partnerów społecznych, może być kontynuowany w takcie prac parlamentarnych.**

Nie podzielamy i postrzegamy jako bardzo kontrowersyjne sformułowanie zawarte w stanowisku Prokuratora Generalnego, że obowiązek umożliwienia związkom zawodowym, pracodawcom i Radzie Dialogu Społecznego przedstawienia opinii o projekcie ustawy nie jest elementem konstytucyjnego trybu ustawodawczego (stanowisko str. 28). Należy przypomnieć, że w swoim orzecznictwie TK wskazywał na wagę i rolę procesu konsultacji. Odnosimy wrażenie, że w stanowisku Prokuratora Generalnego orzecznictwo to jest przedstawiane w sposób wybiórczy. Dla przykładu, w wyroku z 28 listopada 2007 r., K 39/07, Trybunał uznał za niezgodne z art. 2 i 7 Konstytucji przepisy ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* z tego powodu, że uchwalono je w następstwie poprawki wniesionej przez posła po pierwszym czytaniu ustawy, która to poprawka nie została przedstawiona do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa.

Pragniemy przypomnieć, iż:

- W świetle art. 19 ustawy o związkach zawodowych *„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.”* Regulacja ta znajduje odpowiednio zastosowanie do reprezentowanych organizacji pracodawców.
- Zdaniem Prokuratora przepisy nie formułują żadnej wskazówki „na jakim etapie procesu legislacyjnego winna zostać rozpoczęta i zakończona procedura opiniowania”. Nie jest tak do końca, ponieważ w świetle art. 19 ust 3 ustawy o związkach zawodowych *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.*

Zatem organ administracji rządowej, wyznaczając termin na opiniowanie, powinien uwzględnić fakt, iż musi odnieść się na piśmie do uwag związków zawodowych i organizacji pracodawców, podając uzasadnienie swojego stanowiska.

- W przypadku procedowanego projektu organ administracji rządowej nie odniósł się do przekazanych krytycznych uwag partnerów społecznych.
- Prokurator Generalny nie uwzględnił w swojej opinii zasady trójpodziału władzy. W momencie wpłynięcia projektu aktu prawnego do Sejmu RP władztwo strony rządowej, teoretycznie, ogranicza się do możliwości jego wycofania. Losy projektu, zgłaszane poprawki zależą od decyzji parlamentu.
- Kwestie opiniowania jednoznacznie przesądza natomiast art. 6 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, który wskazuje etap procesu legislacyjnego na jakim powinno dojść do uwzględnienia opinii Rady Dialogu Społecznego (tożsame terminy jak dla związków zawodowych i organizacji pracodawców).

Przygotowywane przez Radę Ministrów oraz jej członków projekty założeń projektów ustaw i projekty aktów prawnych w sprawach, (...), są kierowane do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady (art. 5 ust. 1). W przypadku gdy Rada Ministrów nie uwzględni opinii, o której mowa w art. 5, lub dokona istotnych zmian w projekcie w stosunku do opiniowanego projektu, przedstawia swoje stanowisko w treści uzasadnienia projektu przedłożonego Sejmowi.

Przepis jednoznacznie przesądza o konieczności uwzględnienia okresu 21/30 dni na opinie partnerów społecznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Na błędną ocenę Prokuratora Generalnego wskazuje również regulamin Sejmu RP. Zgodnie z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP uzasadnienie do projektu **powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji** oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Podzielamy, w tym zakresie, konkluzję zawartą w stanowisku Prokuratora Generalnego o naruszeniu Regulaminu Sejmu RP oraz Regulaminu Prac Rady Ministrów – Prokurator słusznie podkreśla, że w sposób niebudzący wątpliwości Regulamin Prac Rady Ministrów przesądza, że cały proces opiniowania rządowego projektu ustawy przez uprawnione podmioty winien zostać rozpoczęty i zakończony na etapie rządowych prac legislacyjnych przed wniesieniem projektu do Sejmu (stanowisko str. 32, 33).

W naszej opinii takie naruszenie Regulaminu Sejmu RP oraz Regulaminu pracy Rady Ministrów w przedmiotowej sprawie przesądza o niezgodności ustawy z Konstytucją RP.

Co ważne, w stanowisku Prokuratora Generalnego pojawia się problem stopnia „nasilenia” naruszenia oraz „ogólnego charakteru regulowanej materii”. Nie można mieć wątpliwości, iż badana ustawa rodzi po stronie obywateli i przedsiębiorców zasadnicze skutki społeczno-gospodarcze. **Tym bardziej, sposób procedowania tej ustawy narusza wzorzec właściwego działania organów administracji rządowej.**

Henryka Bochniarz



Piotr Duda

