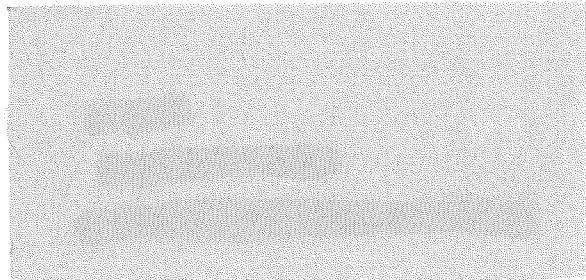


Warszawa, dnia 18 lipca 2012r.



**KANCELARIA PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**
Biuro Prawa i Ustroju
BPU.060-180(2a)-12



Szanowny Panie,

W odpowiedzi na Pana wniosek złożony w trybie dostępu do informacji publicznej, który wpłynął do Kancelarii Prezydenta RP w dniu 4 lipca 2012 r., Biuro Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP uprzejmie przedstawia co następuje.

Ad 1) Wykonanie opinii prawnej dotyczącej zgodności z wymogami Konstytucji trybu uchwalenia przez Sejm ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw nastąpiło na podstawie umowy o dzieło zawartej w dniu 24 maja 2012 r.

Ad 2) Opinia prawna została sporządzona w terminie uzgodnionym w umowie i przekazana do Kancelarii Prezydenta RP w dniu 28 maja 2012 r.

Ad 3) Przy wyborze autora opinii kierowano się ekspercką wiedzą z zakresu prawa konstytucyjnego.

Ad 4) Skan opinii przekazuję w załączeniu, z wyjątkiem danych osobowych autora, co jest przedmiotem korespondencji z Panem (pisma z dnia 18 czerwca 2012 r. oraz 18 lipca 2012 r.).

Z powrotem,

Zastępca Dyrektora
Biura Prawa i Ustroju

Malgorzata Znojek
Malgorzata Znojek

Opinia prawna w sprawie podpisania lub odmowy podpisania przez Prezydenta RP ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych Innych ustaw.

Część I

1. Wyrażenie opinii w tej sprawie nie jest łatwe, biorąc pod uwagę, że chodzi o „ustawę” uchwaloną dopiero przez jedną izbę parlamentu, przed rozpatrzeniem jej przez Senat i ewentualnie ponownym rozpatrzeniem przez Sejm, co może wnieść do niej szereg zmian, w tym nawet daty ostatecznego jej uchwalenia. Sformułowane tu uwagi mogą więc mieć charakter tylko prowizoryczny.

2. Generalnie biorąc, podpisanie ustawy uchwalonej w odpowiednim współdziałaniu obu izb parlamentu i przedstawionej przez Marszałka Sejmu do podpisu Prezydentowi, jest jego konstytucyjnym obowiązkiem. Wynika to wyraźnie z art. 122 ust.2 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw”, co w tym ujęciu musi być traktowane jako nakaz (pomijam w tym miejscu przypadki, gdy termin przewidziany na podpisanie ustawy wynosi 7 dni – np. art. 123 ust.3 czy art. 224 ust. 1 Konstytucji).

Nakaz ten nie jest jednak – jak wiadomo – bezwzględny. W myśl art. 122 ust. 3 Konstytucji Prezydent może bowiem „przed podpisaniem ustawy” wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją, bądź też – na podstawie art. 122 ust. 5 – „z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia” (tzw. weto prezydenckie), co w obu przypadkach „wstrzymuje bieg /.../ terminu do podpisania ustawy”. Przy czym o ile w pierwszym przypadku, co zrozumiałe, podstawą wystąpienia do Trybunału mogą być wątpliwości i zarzuty ściśle jurydyczne, dotyczące zgodności z Konstytucją przyjętych w ustawie rozwiązań prawnych, jak też trybu jej uchwalenia, to podstawą weta prezydenckiego są z reguły merytoryczne treści tych rozwiązań, krytyczna ocena ich trafności, celowości i skuteczności.

3. W tym świetle obserwowane obecnie liczne postulaty, żądania i naciski wobec Prezydenta o „niepodpisanie” (nieuchwalonej jeszcze do końca...) ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach oraz innych związanych z tym ustaw są, co najmniej, niezrozumiałe.

Prezydent nie ma bowiem innej możliwości odmówienia podpisania ustawy, jak tylko przez wszczęcie jednej z dwóch w/w procedur: wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności (a raczej – niezgodności) ustawy z Konstytucją lub skorzystania z prawa weta. Tymczasem np. w piśmie skierowanym do Prezydenta przez Klub Poselski SLD, w którym potępia się w niezwykle ostrych słowach sposób procedowania nad projektem tej ustawy w Sejmie, nie przytacza się choćby jednego przepisu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach..., który byłby sprzeczny z Konstytucją, ani też choćby jednego przypadku naruszenia obligatoryjnego przepisu proceduralnego w toku jej uchwalania w Sejmie. A przecież tylko takie konkretne przypadki, nie zaś emocjonalne wywody, mogłyby stanowić dla Trybunału przekonujące argumenty na rzecz uznania niekonstytucyjności trybu uchwalenia tej ustawy w Sejmie.

Świadectwem tego może być m.in. wyrok TK z 23. III. 2006 r. (sygn. akt K 4/06) dotyczący ustawy z 29. XII. 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, uchwalonej w przysłowiowo zawrotnym tempie, w którym to wyroku TK zdyskwalifikował wprawdzie kilka przepisów tej ustawy, nie podzielił jednak stanowiska wnioskodawców o niekonstytucyjności całej ustawy ze względu na tryb jej uchwalenia.

Kalendarium i przebieg prac nad ustawą o zmianie ustawy o emeryturach i rentach..., zarówno na etapie prac rządowych, jak też w Sejmie, choć w ostatniej fazie istotnie przyspieszony, również nie wskazuje na to, aby na podstawie takich sformułowań (zawartych w piśmie Klubu Poselskiego SLD) jak „zaniepokojenie i oburzenie w związku ze sposobem procedowania”, „kuriozalny sposób procedowania”, „całkowicie niezrozumiały pośpiech” itp. można było skutecznie wystąpić do TK o stwierdzenie jej niekonstytucyjności. Z publicznych oświadczeń Prezydenta w tej materii trudno też wnioskować, aby był gotów zakwestionować ją w trybie weta prezydenckiego.

Prowizoryczny wniosek na gruncie przepisów Konstytucji byłby więc taki, że – jeśli po rozpatrzeniu ustawy przez Senat nic się w tym zakresie zasadniczo nie zmieni – Prezydentowi nie pozostanie inna możliwość, jak tylko tę ustawę w odpowiednim terminie podpisać.

Szczegółowsza opinia o trybie uchwalenia ustawy, o której mowa, będzie możliwa, po pierwsze – po całkowitym zakończeniu procedury, po drugie – po szczegółowym rozpatrzeniu przebiegu postępowania odpowiednio do przepisów Regulaminu Sejmu, z uwzględnieniem reguł obligatoryjnych oraz swobody Sejmu (gdy Sejm „może postanowić inaczej”).

Część II.

Uwagi szczegółowe

(w odpowiedzi na szczegółowe pytania)

I. Ocena konstytucyjności trybu postępowania do chwili uchwalenia ustawy przez Sejm w dniu 11 maja 2012 r.

Na podstawie dostępnych informacji o trybie postępowania w Sejmie w sprawie uchwalenia *ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (dalej ustawy o zmianie ustawy o emeryturach)*, tryb tego postępowania można zweryfikować w odniesieniu do odpowiednich przepisów Konstytucji i Regulaminu Sejmu.

1. Wniesienie projektu ustawy

Forma projektu jest zgodna z wymaganiami regulaminowymi. Uzasadnienie w pełni odpowiada zarówno wymogowi art.118 ust. 3 Konstytucji, jak i art. 34 Regulaminu Sejmu. Należy dodać, że uzasadnienie jest nadzwyczaj obszerne (83 str.) i kompleksowe. Przedstawia m.in. szeroki zakres konsultacji społecznych projektu zarówno z organizacjami, z którymi konsultacje te były obowiązkiem ustawowym, jak też z długim szeregiem innych podmiotów, których udział w tych konsultacjach był potrzebny i uzasadniony. (W sumie objęto to ok. 40 tego typu organizacji). Uzasadnienie wskazuje też na inne zorganizowane formy konsultowania tego projektu, zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak wojewódzkim („wojewódzkie komisje dialogu społecznego”).

Na kilkudziesięciu stronach (ss. 37-52) uzasadnienie przedstawia też, w sposób obiektywny, merytoryczne stanowiska - w odniesieniu do projektu – różnych stron i różnych podmiotów, w szczególności tych, które przedstawiły stanowisko na piśmie. Zwrócenie uwagi na ten element uzasadnienia jest ważne, bo przeprowadzenie obowiązkowych konsultacji i przedstawienie ich w uzasadnieniu należy do kryteriów poprawności trybu ustawodawczego.

Ponadto uzasadnienie czyni zadość pozostałym wymogom regulaminowym (w przeciwnym razie Marszałek Sejmu mógł zwrócić projekt wnioskodawcy, a nie miało to miejsca) i w ten sposób zapewniona została dostępność podstawowych informacji o zasadach i skutkach proponowanej regulacji, niezbędnych posłom, zwłaszcza opozycji.

Do projektu dołączono też opinię w sprawie jego zgodności z prawem Unii Europejskiej

2. Brak klauzuli pilności

Wnioskowi nie została nadana klauzula pilności, mimo że Rada Ministrów ma, jak wiadomo, takie uprawnienie, a z art. 123 Konstytucji nie wynika zakaz jej zastosowania ze względu na regulowaną materię. Jednak projekt ustawy, o której mowa, przewiduje też zmiany w ustawach o ustroju sądów (powszechnych, wojskowych i Sądu Najwyższego – artykuły 5,7,9), a to oznaczałoby ingerencję w materię „ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych”, co jest wyłączone z możliwości objęcia klauzulą pilności. I w tym zakresie więc projekt nie uchybił wspomnianemu przepisowi Konstytucji.

Nie wyklucza to jednak względnie przyspieszonego toku prac nad projektem tej ustawy w praktyce.

3. Pierwsze czytanie

3.1. W odniesieniu do tego projektu – właśnie ze względu na zmiany w zakresie „ustroju i właściwości władz publicznych” – Regulamin Sejmu (art. 37 ust. 2) wymagał przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Przypuszczać można jednak, że także niezależnie od tego, ze względu na zasadniczą materię regulacji projektu oraz jej kontrowersyjne przyjęcie w opinii publicznej, Marszałek Sejmu skierował projekt do pierwszego czytania na posiedzenie plenarne (art.37 ust.3 RS). Należy zatem uznać, że i w tym zakresie nie uchybiono niczym ani przepisom konstytucyjnym, ani regulaminowym.

3.2. W odniesieniu do ustaw uchwalanych w trybie zwykłym, Konstytucja nie przesądza też żadnych terminów wyznaczających bieg postępowania ustawodawczego, poza określeniem terminów dla podjęcia uchwały przez Senat oraz złożenia podpisu przez Prezydenta. Nie określa zwłaszcza terminów dla postępowania wewnątrz sejmowego, przekazując tę regulację do Regulaminu Sejmu (art. 112), stanowiącego wyraz autonomicznej decyzji izby. A Regulamin Sejmu przewiduje, że pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej, niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba, że Sejm postanowi inaczej (art. 37 ust. 4 RS).

Ponieważ druk sejmowy nr 329 (projekt wraz z uzasadnieniem) datowany jest na 20 kwietnia 2012 a doręczenia odbywają się w szybkiej formie elektronicznej, zaś pierwsze czytanie odbyło się 27 kwietnia, należy przyjąć, iż termin ten został dochowany. Trzeba też pamiętać o intencji Regulaminu swoistego „zmiękczenia” tego nakazu poprzez zastrzeżenie, że Sejm może „postanowić inaczej”, co wskazuje na pragmatyczne i w znacznej mierze elastyczne traktowanie tych terminów, a co za tym idzie - założenia pewnej racjonalności i efektywności działania izby.

Nawet jednak, gdyby formalnie nastąpiło nieznaczne uchybienie temu terminowi regulaminowemu, należałoby ocenić je tak, jak uczynił to Trybunał Konstytucyjny w

przywołanym wyżej wyroku K 4/06, stwierdzając, że ocenia on „...stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego”, zaś „nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim uchybieniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie /.../ stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (s.s.18 i 19 uzasadnienia).

3.3. Brak możliwości wyrażenia stanowiska nie mógł jednak mieć miejsca, skoro został zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu w całości zgodnie z art. 39 ust. 2 RS. Wniosek został poddany głosowaniu i odrzucony większością 266 głosów (przeciw 168, wstrzymujące 2), wobec czego projekt został skierowany do komisji nadzwyczajnej.

4. Sprawozdanie komisji

Komisja nadzwyczajna przedstawiła sprawozdanie w dniu 8 maja, czyli po 11 dniach pracy. Nie ma to znaczenia o tyle, że Regulamin nie określa ani minimalnych ani maksymalnych terminów prac komisji, jednak w świetle zarzutów o nadmierny pośpiech prac warto zwrócić uwagę, że nie jest to przykład najbardziej pośpiesznego procedowania (tak np. w sprawie zmian w KRRIT komisja pracowała krócej). Na tempo pracy komisji wpływać też może solidnie przygotowany projekt, akceptacja jego zasad w pierwszym czytaniu przez plenum Sejmu oraz solidne, kompleksowe uzasadnienie.

5. Drugie czytanie

Drugie czytanie nastąpiło 9 maja, zatem po doręczeniu posłom sprawozdania komisji, ale bez zachowania terminu 7 dni od doręczenia projektu (art. 44 ust. 3 RS). W tym przypadku także na podstawie regulaminowego zastrzeżenia „chyba, że Sejm postanowi inaczej”. Po drugim czytaniu projekt został ponownie skierowany do komisji, która przedstawiła dodatkowe sprawozdanie 10 maja.

Zarówno pierwsze jak drugie czytanie są debatą plenarną Sejmu, której istotą jest stworzenie warunków dla ujawnienia się pluralistycznego charakteru Sejmu i zróżnicowanych poglądów. Organizacja debaty, zwłaszcza podział czasu między kluby poselskie i indywidualnych posłów stanowi gwarancje możliwości przedstawienia nie tylko krytycznych ocen wobec danego projektu, ale także alternatywnych propozycji w postaci poprawek. Skarga we wspomnianym powyżej piśmie L. Millera do Prezydenta o brak czasu dla przedstawienia alternatywnych rozwiązań dla całego problemu nie jest natomiast uzasadniona o tyle, że sama procedura prac nad konkretnym projektem, nawet najdłuższa, nie daje możliwości uwzględnienia alternatywnej koncepcji rozwiązania tego samego problemu w postaci innej regulacji,

bowiem do tego potrzebny jest nowy projekt, a więc osobna inicjatywa ustawodawcza. Tę przecież mogła opozycja zrealizować w czasie, kiedy w listopadzie ub. roku rząd podjął prace nad swoim projektem, którego założenia były publicznie znane. Szybkość późniejszego postępowania nie wyeliminowała więc tej możliwości.

6. Trzecie czytanie

Dla przeprowadzenia trzeciego czytania Regulamin nie ustanawia żadnych terminów, z wyjątkiem uprzedniego doręczenia sprawozdania dodatkowego, a nawet przyzwała, jeśli takiego sprawozdania nie ma, na przeprowadzenie trzeciego niezwłocznie po zakończeniu drugiego czytania.

W toku procedury, o której tu mowa, trzecie czytanie miało miejsce 11 maja, a zatem zachowano wymóg regulaminowy. Treścią trzeciego czytania (art. 49 RS) jest przedstawienie sprawozdania dodatkowego oraz głosowanie. Taki też porządek miało III czytanie w tej sprawie.

Ustawę uchwalono i jako „ustawa uchwalona przez Sejm” została ona przekazana do Senatu.

7. Wystuchanie publiczne

Według informacji uzyskanej na użytek niniejszej opinii, wystuchanie publiczne w komisji Sejmu nie miało miejsca z powodu niezgłoszenia formalnego wniosku. Trzeba jednak odnotować, że przygotowywanie projektu ustawy na etapie rządowym było publicznie dobrze znane i długotrwałe (listopad 2011 – kwiecień 2012), opinia społeczna wyraziście wyrażona, zaś Rada Ministrów przedstawiła w uzasadnieniu wyniki kilkudziesięciu konsultacji, reprezentatywnych dla zróżnicowanych stanowisk i opinii.

Konkluzja

Analiza przebiegu procesu ustawodawczego w Sejmie w toku uchwalania ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia konstytucyjnych zasad uchwalania ustaw. Wszystkie konstytucyjne „parametry”, to znaczy wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony podmiot, forma projektu ustawy, niezastosowanie klauzuli projektu pilnego, procedura trzech czytań, uchwalenie ustawy odpowiednią większością i przekazanie do Senatu zostały zachowane.

Zostały także zachowane przepisy Regulaminu Sejmu o postępowaniu z projektami ustaw, nawet wówczas, gdy odstępstwo od reguły miało za podstawę korzystanie z wariantu

„chyba, że Sejm postanowi inaczej”. Z punktu widzenia zwyczajów czy obyczajów parlamentarnych, względnie racjonalności lub efektywności działania, może być to oceniane różnie, a oceny rządu i opozycji nie muszą się pokrywać, jednak nie może to wpływać na ocenę zgodności postępowania z Konstytucją. Co zresztą, w cytowanej wyżej wypowiedzi, potwierdził już w przypadku podobnych zarzutów Trybunał Konstytucyjny.

II. Czy skrócenie terminów i szybkość prac legislacyjnych można uznać za naruszenie Konstytucji, zwłaszcza w kontekście materii regulowanej ustawą (ochrona praw pracowniczych)?

Niniejsza opinia nie wypowiada się w kwestii merytorycznej materii ustawy, o której mowa. Z formalnego punktu widzenia – jeśli chodzi o procedurę ustawodawczą – Konstytucja nie przewiduje żadnych szczególnych warunków proceduralnych dla legislacji w obrębie praw obywatelskich, a zwłaszcza praw pracowniczych (art. 31 ust.3 czy art. 79 albo 89 ust. 1 p.2 lub inne, przewidują szczególne traktowanie praw i wolności, ale w innym kontekście). Jest charakterystyczne, iż nawet zgoda Konstytucji na zastosowanie pilnego trybu ustawodawczego (jeszcze dalej idące skrócenie albo wyeliminowanie terminów, niż to, które wynika z zastosowania minimów dla innych projektów) nie zakazuje zastosowania go w przypadku ustaw, których przedmiotem są prawa i wolności, chyba, że tych objętych kodeksami (kodeksów nie można uchwalać w trybie pilnym).

Także w Regulaminie Sejmu nie przewiduje się żadnych specjalnych „zabezpieczeń” proceduralnych dla uchwalania ustaw, których przedmiotem są prawa i wolności, natomiast szczególny reżim legislacyjny wprowadza Regulamin dla uchwalania kodeksów. Jego istotą jest – najogólniej mówiąc – pewne wzmocnienie elementów sprzyjających refleksji i fachowości, w tym wydłużenie terminów, udział ekspertów itp. Tak więc gdyby ochrona praw pracowniczych wynikała z kodeksu pracy (lub innego) i to kodeksy podlegałyby zmianie – prawdopodobnie przyspieszony tryb prac oznaczałby naruszenie Regulaminu Sejmu.

Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach nawiązuje w pewnym punkcie do kodeksu pracy w ten sposób, iż w art. 18 rozszerza ochronę pracowników określoną w tym kodeksie odpowiednio do zmian w ustawie emerytalnej. Formalnie jednak nie dokonuje zmiany tego kodeksu. Rozszerzenie zaś ochrony pracowników jest dla praw pracowniczych korzystne.

Konkludując natomiast uwagi o problemie szybkości prac ustawodawczych, trzeba jeszcze raz odwołać się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wydanego w odniesieniu do problemu innej szybko uchwalonej ustawy, który stwierdził: „Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie

pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy/.../ Istnieje wprawdzie prawdopodobieństwo, że ustawa pospiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy, ale nie może to przesądzać zgodności ustawy z Konstytucją". (K 4/06)