

Warszawa, 31.08.2017 r.

MEMORANDUM

w sprawie skutków wystąpienia z wnioskiem do TK przez Federację Związków Zawodowych Służby Celnej

I. Uwagi wprowadzające

W dniu 10 lipca 2017 r. Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej (dalej: **Wnioskodawca**) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności wybranych przepisów ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1321, dalej: **Nowelizacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym**).

Nowelizacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym była efektem złożenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (druk sejmowy 30 VIII kadencja Sejmu RP) przez Komitet Inicjatywy Obywatelskiej (dalej: **Komitet**).

Informacja o złożeniu wniosku do TK została przez Wnioskodawcę podana do wiadomości publicznej.

W dniu 25 sierpnia 2017 r. Wnioskodawca zwrócił się do DZP z prośbą o ustosunkowanie się do listu skierowanego przez pełnomocnika Komitetu, będącego inicjatorem prac nad Nowelizacją ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

II. Przedmiot Memorandum

Przedmiotem niniejszego memorandum jest analiza i odniesienie się do wątpliwości prawnych i faktycznych podnoszonych w liście pełnomocnika Komitetu. W liście tym wzywa się Wnioskodawcę do wycofania wniosku złożonego w TK z uwagi na to, że:

- 1) inicjatywa złożenia wniosku do TK nie została skonsultowana z Komitetem,
- 2) złożenie wniosku do TK „*komplikuje znacząco inicjatywy jakie w tej sprawie podejmuje Komitet, tj. próba wcześniejszego dochodzenia tych samych co podniesione w Waszym wniosku kwestii przed Sądami oraz próba podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez grupę Posłów, o której już rozmawialiśmy w Parlamencie i w sprawie której mamy deklarację poparcia wymaganej liczby posłów, a nawet deklarowaną przychylność dla tej inicjatywy, wśród kilku znaczących Parlamentarzystów PIS.*” [pisownia oryginalna – przyp. DZP],
- 3) złożenie wniosku do TK „*utrudni Sądom orzekanie na podstawie Konstytucji – bezpośrednio i ułatwi argumentację strony przeciwnej w kierunku zawieszenia spraw przed Sądami w celu kierowania pytań do TK, jak również pomoże zająć stanowisko Rządowi do inicjatywy ustawodawczej, które grozi zamrożeniem prac w Parlamencie.*” [pisownia oryginalna – przyp. DZP],
- 4) w piśmie Komitetu podnosi się ponadto: „*Pismo przesyłamy także do wiadomości Federacji Związków Zawodowych Służb Mundurowych, gdyż Federacja podejmuje także działania i prowadzi rozmowy w kierunku wykreślenia art. 15a ustawy zaopatrzeniowej (Komitet także zwracał się w tej sprawie do MSWiA), a wniosek do TK może również wpłynąć na zaawansowane już prace, jakie są prowadzone w tej sprawie.*” [pisownia oryginalna – przyp. DZP].

III. Status prawny i zadania Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej – uwagi ogólne

Odniesienie się do wskazanych wyżej wątpliwości prawnych i faktycznych wymaga w pierwszej kolejności przybliżenia statusu prawnego Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej w świetle ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688 z 1999 r. ze zm., dalej: **Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli**).

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej, zgodnie z art. 5 ust. 4 Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, nabywa osobowość prawną z dniem przyjęcia przez Marszałka Sejmu RP zawiadomienia, o którym mowa w art. 6 ust. 2 tej ustawy (tj. po zebraniu pierwszego tysiąca podpisów pod obywatelskim projektem ustawy). Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli Komitet Inicjatywy Ustawodawczej ulega rozwiązaniu z mocy prawa po upływie 3 miesięcy od zakończenia postępowania ustawodawczego.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli precyzyjnie wskazuje zadania Komitetu i obowiązki jego pełnomocnika, ogniskując je **wyłącznie** na pracach nad inicjatywą obywatelską. Innymi słowy Komitet Inicjatywy Ustawodawczej nie może podejmować działań na rzecz innych inicjatyw prawodawczych, prowadzić działalności lobbingsowej w zakresie dotyczących innych ustaw niż projekt obywatelski, a tym bardziej nie może podejmować działań, które nie są związane z procesem stanowienia prawa, lecz dotyczą kwestii stosowania prawa przez sądy. Prowadzenie takich działań jest sprzeczne z Ustawą o wykonywaniu inicjatywy przez obywateli.

W momencie przyjęcia obywatelskiego projektu ustawy i zakończenia procesu legislacyjnego, co następuje z dniem podpisania ustawy przez Prezydenta RP, zakres działań Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej ulega dodatkowym ograniczeniom. Ustawodawca pozostawił wprawdzie Komitetowi Inicjatywy Ustawodawczej okres 3 miesięcy od dnia zakończenia prac ustawodawczych do dnia rozwiązania Komitetu mocą ustawy, ale czas ten ma pozwolić Komitetowi na zakończenie i prawidłowe rozliczenie swojej działalności, a także przygotowanie i przedstawienie organom władzy publicznej sprawozdań finansowych.

Odnosząc powyższe ustalenia, wynikające z Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, do treści analizowanego pisma przesłanego przez pełnomocnika Komitetu, należy stwierdzić, że:

- Nowelizacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym przeszła cały proces legislacyjny i w dniu 20 czerwca 2017 r. została podpisana przez Prezydenta RP. **Tym samym główny przedmiot działalności Komitetu został sfinalizowany, a Komitet zostanie rozwiązany z mocy prawa z dniem 20 września 2017 r.**
- Działania Komitetu mające na celu doprowadzenie do wniesienia kolejnych inicjatyw ustawodawczych, w tym inicjatyw poselskich, których celem byłoby – jak należy rozumieć treść stanowiska Komitetu – odwrócenie negatywnych skutków wywołanych przyjęciem projektu obywatelskiego promowanego przez Komitet, są prowadzone wbrew Ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹.

IV. Szczegółowe odniesienie się do wątpliwości wskazanych w stanowisku Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej

W pkt II niniejszego Memorandum wskazano 4 zasadnicze wątpliwości, na które zwraca uwagę Komitet Inicjatywy Ustawodawczej w swym stanowisku. Odnosząc się do nich kolejno należy wskazać, że:

¹ Prowadzenie tych działań generuje szereg ryzyk prawnych, których analiza wykracza jednak poza zakres niniejszego memorandum.

Ad 1) Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, ani żaden inny akt normatywny, nie nadają Komitetowi Inicjatywy Ustawodawczej prawa do blokowania, recenzowania lub domagania się wycofania wniosków o kontrolę konstytucyjności ustawy uchwalonej w wyniku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej promowanej przez Komitet. Tę kwestię pozostawia się swobodnemu uznaniu Wnioskodawcy i jego ocenie jakości i konstytucyjności aktu normatywnego uchwalonego w wyniku inicjatywy obywatelskiej.

Ad 2) Zgodnie z Ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli **Komitet nie ma legitymacji do inicjowania innych projektów ustaw, a także do występowania przed sądami powszechnymi w ochronie osób (funkcjonariuszy Służby Celnej) poszkodowanych przyjęciem jego własnej inicjatywy ustawodawczej.** Działania takie będą nieskuteczne z uwagi na brak legitymacji Komitetu, który – o czym była mowa – zostanie z mocy ustawy rozwiązany z dniem 20 września 2017 r. Prawodawca przewidział sytuację, w której Komitet Inicjatywy Ustawodawczej, z uwagi na treść zgłoszonych w toku prac legislacyjnych poprawek, przestaje się identyfikować w wniesionym projekcie ustawy, bądź też uznaje go za szkodliwy dla środowiska na rzecz którego został wniesiony – w takiej sytuacji Komitet ma **prawo do wycofania projektu ustawy.** W analizowanym przypadku Komitet z tego prawa nie skorzystał, co doprowadziło do uchwalenia ustawy w kształcie niekorzystnym dla funkcjonariuszy Służby Celnej, podważyło stabilność ich ochrony emerytalnej (vide np. art. 22 Nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym), naraziło funkcjonariuszy na procesy sądowe (co wprost przyznaje pełnomocnik Komitetu w analizowanym piśmie), a także skłoniło część środowiska do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

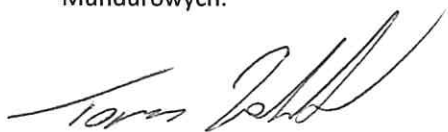
Ad 3) Sąd powszechny może zawiesić postępowanie w związku z wniesieniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. W każdym jednostkowym przypadku jest to jednak uzależnione od oceny sądu, w szczególności staje się to zasadne jeśli wymaga tego ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Wniesienie wniosku do TK nie powoduje zatem automatycznie ograniczenia możliwości wydania orzeczenia. Nie zamyka także możliwości zastosowania tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa i wydania orzeczenia z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów.

W analizowanym przypadku wniesienie wniosku do TK sprzyja ochronie praw i wolności funkcjonariuszy Służby Celnej. Treść wniosku do TK i podniesione tam wątpliwości konstytucyjne są bowiem dostępne publicznie, każdy sąd może się z nimi zapoznać, a strony postępowania mogą się przed sądem na nie powoływać. Argumentacja zawarta we wniosku do TK może przekonać sąd do zastosowania prokonstytucyjnej wykładni Nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym i wydania orzeczenia na korzyść funkcjonariusza. Jeśli sąd nie zdecydowałby się jednak na zastosowanie tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności Nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, to – dzięki złożonemu wnioskowi do TK – sąd będzie miał podstawę do zawieszenia postępowania, w sytuacji – co ważne – gdy inaczej musiałby wydać wyrok niekorzystny dla funkcjonariusza Służby Celnej. Fakt złożenia wniosku do TK, odwrotnie niż podnosi się w analizowanym piśmie, chroni funkcjonariusza Służby Celnej przed uzyskaniem niekorzystnego wyroku i wadliwym konstytucyjnie ukształtowaniem jego sytuacji prawnej.

Występowanie z pytaniami prawnymi do TK także zależy do uznania sądu. Sąd mając świadomość, że do TK wpłynął już wniosek w tej sprawie raczej – jak można sądzić – powstrzyma się od dodatkowego kierowania pytania prawnego, które powielaloby zarzuty zawarte we wniosku.

Argumentowanie, że złożenie wniosku do TK zatrzyma pracę nad projektami ustaw, które jeszcze nie zostały złożone i nie wiadomo czy w ogóle zostaną złożone, jest w sposób oczywisty błędne. Gdyby jednak projekt ustawy naprawiający szkody wywołane obywatelskim projektem ustawy wpłynął do parlamentu, to fakt złożenia wniosku do TK będzie dodatkowo motywował ustawodawcę do szybkiego uchwalenia tej ustawy. W związku z orzeczeniem TK może bowiem dochodzić do powstania roszczeń z tytułu bezprawia legislacyjnego, które nie powstaną, gdy nowelizacja zostanie przyjęta przed wydaniem wyroku przez TK.

Ad 4) Zarzuty postawione we wniosku do TK nie dotyczą art. 15a Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Fakt jego wniesienia nie ma zatem wpływu na działania podejmowane przez Federację Związków Zawodowych Służb Mundurowych.



dr Tomasz Zalasinski
Counsel / Radca prawny