



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY



RPW/57476/2020 P
Data: 2020-07-22

Warszawa, dnia 21 lipca 2020 r.

Sygn. akt K 9/20

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPE.	2020 -07- 22
<i>Ustawa o sędziach</i>	
ZAL.	NR

Pan

Adam B O D N A R

Rzecznik Praw Obywatelskich

W ślad za pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2020 r., przesyłam w załączeniu kopię stanowiska Prokuratora Generalnego z 16 lipca 2020 r. (wpływ do TK – 20 lipca 2020 r.), wyrażonego w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, sygn. akt K 9/20 – do wiadomości.

Przewodniczący składu orzekającego


Stanisław Piotrowicz

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Załącznik 1



PK VIII TK 95.2020

K 9/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	20. 07. 2020
Nr wg EZD	

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonym na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, o zbadanie zgodności:

- 1) art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 568 i 695) w zakresie, w jakim w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku oraz wyłączone jest, na podstawie tego przepisu, stosowanie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.) w zakresie dotyczącym członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3, art. 12 i art. 20 Konstytucji;

2) art. 27 ust. 2a ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.) w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców, w przypadkach wskazanych w tym przepisie, z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3, art. 12 i art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 568 i 695) w zakresie, w jakim stanowi, iż w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku oraz wyłącza stosowanie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.) w zakresie dotyczącym członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz

jest niezgodny z art. 12 i art. 20 w związku z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 27 ust. 2a ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.) w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje – w przypadkach wskazanych w tym przepisie – członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 12 i art. 20 w związku z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP lub Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 568 i 695; dalej: ustawa o zmianie ustawy o COVID-19) oraz art. 27 ust. 2a ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.; dalej: ustawa o Radzie Dialogu Społecznego), w zakresie opisanym w *petitum* wniosku, z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3, art. 12 i art. 20 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku Prezydent RP wskazał, że projekt ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 nie obejmował nowelizacji przepisów określających zasady funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego

i dopiero w trakcie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie zgłoszono poprawki, których istotą jest możliwość odwołania przez Prezesa Rady Ministrów członka Rady Dialogu Społecznego, będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców, oraz wprowadzenie instytucji wygaśnięcia członkostwa w Radzie w przypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Owa zmiana zasad odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego – którzy w świetle unormowań sprzed nowelizacji byli odwoływani przez Prezydenta RP – wymaga, w ocenie Wnioskodawcy, poddania jej kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod kątem granic ingerencji ustawodawcy w autonomię i niezależność organizacji związkowych i organizacji pracodawców, w tym w szczególności, wskazywanie, w sposób niezależny od władz publicznych, osób reprezentujących te organizacje.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli Prezydent RP podniósł bowiem, że regulacja ta zmienia zasady odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii poprzez przyznanie wyłącznej kompetencji do odwołania członka Rady, będącego przedstawicielem strony pracowników lub przedstawicielem strony pracodawców, Prezesowi Rady Ministrów. Analiza przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.) prowadzi zaś do wniosku, że w okresie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego nie następuje zmiana zasad funkcjonowania instytucji publicznych, w tym zmiana zasad powoływania osób sprawujących funkcje w tych instytucjach lub ich członków. „Jedynym przepisem stanowiącym o zmianie trybu odwołania członka instytucji publicznej w okresie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego jest zakwestionowany w pkt 1 *petitum* wniosku przepis epizodyczny zawarty w art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r.”

(wniosek, s. 15). Regulacja ta stanowi zatem – zdaniem Wnioskodawcy – naruszenie zasady określoności przepisów prawa, która jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP, albowiem powoduje „(...) niepewność jej adresatów, tj. przedstawicieli pracowników i przedstawicieli pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego, co do możliwości reprezentowania organizacji (reprezentatywnych związków zawodowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców), które wystąpiły z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie w skład Rady swoich przedstawicieli” (wniosek, s. 15). Kompetencje Prezesa Rady Ministrów, przyznane zakwestionowanym art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, nie są ponadto ograniczone żadnymi przesłankami odnoszącymi się do członka Rady. Ponadto – w ocenie Prezydenta RP – ustawodawca zakwestionowanym przepisem „(...) pozostawia nadmierną swobodę organowi stosującemu prawo. Już bowiem wprowadzenie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego na części województwa lub jednego województwa jest wystarczającą przesłanką odwołania członka Rady Dialogu Społecznego” (wniosek, s. 16). Powierzenie – zakwestionowanym art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 – kompetencji odwołania członka Rady Dialogu Społecznego organowi państwa, który poprzez właściwych ministrów jest uczestnikiem dialogu społecznego, i tym samym wyłączenie kompetencji Prezydenta RP w tym zakresie, nie znajduje również – zdaniem Wnioskodawcy – uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Regulacja ta – nie będąc niezbędną dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana – stanowi więc naruszenie art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Unormowanie to – w ocenie Prezydenta RP – ogranicza też „(...) swobodną i efektywną działalność reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców, których przedstawiciele, na wniosek tych organizacji, są powoływani przez Prezydenta RP w skład Rady Dialogu Społecznego. Nie jest możliwa swobodna i efektywna działalność w przypadku, gdy organ państwa reprezentowany w pracach Rady może odwołać przedstawiciela strony

pracowników i strony pracodawców, w tym bez stosowanego wniosku właściwej organizacji. (...) Minimum uprawnień organizacji pracowników i pracodawców to rzeczywisty wpływ na wybór osoby reprezentującej te organizacje” (wniosek, s. 16-17). Zakwestionowana regulacja, wkraczając w chronioną konstytucyjnie swobodę działania przedstawicieli strony pracowników i pracodawców, stanowi więc także naruszenie art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji RP.

Z kolei, uzasadniając zarzut niezgodności art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli Prezydent RP podniósł w szczególności, że podstawę odwołania ze składu Rady stanowią przesłanki zawierające pojęcia nieostre, a samo odwołanie nie wymaga uzasadnienia. Regulacja art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego – powodując niepewność jej adresatów, tj. przedstawicieli pracowników i przedstawicieli pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego oraz organizacji, które wystąpiły z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie w skład Rady swoich przedstawicieli – stanowi zatem, w ocenie Wnioskodawcy, naruszenie zasady określoności przepisów prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Powierzenie organowi państwa, który poprzez swoich ministrów jest uczestnikiem dialogu społecznego, kompetencji odwołania członka Rady Dialogu Społecznego reprezentującego stronę społeczną w przypadkach wskazanych w art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego nie znajduje również uzasadnienia – zdaniem Prezydenta RP – w zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3, stanowiąc tym samym naruszenie art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Artykuł 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego naruszając „(...) wynikające z art. 59 Konstytucji uprawnienie kolektywne organizacji pracowników (reprezentatywnych organizacji związkowych) oraz organizacji pracodawców (reprezentatywnych organizacji pracodawców), jakim jest swoboda działania” (wniosek, s. 20) narusza też – w ocenie Wnioskodawcy – art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji RP.

Przed merytorycznym odniesieniem się do treści zarzutów sformułowanych we wniosku Prezydenta RP zauważyć należy, że Wnioskodawca, w *petitum* wniosku, wskazał art. 12 i art. 20 Konstytucji RP jako samodzielne wzorce kontroli zakwestionowanych przepisów. W uzasadnieniu wniosku wzorce te zostały jednak powiązane z art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, tj. Prezydent RP przedstawił łączną argumentację przemawiającą za naruszeniem art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 12 i 20 Konstytucji RP. W tej sytuacji – w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie – niezbędne staje się przeprowadzenie rekonstrukcji wzorców kontroli w przedmiotowej sprawie. Odnotować bowiem należy, że Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, iż zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie tak w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak i norm prawnych będących wzorcami owej kontroli (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80 i 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82).

Dokonując owej rekonstrukcji wzorców kontroli w przedmiotowej sprawie podnieść w szczególności należy, że Prezydent RP – jako jeden z najważniejszych organów konstytucyjnych – posiada abstrakcyjną inicjatywę kwestionowania aktów normatywnych przed Trybunałem Konstytucyjnym, która, najogólniej rzecz ujmując, podejmowana jest w oderwaniu od konkretnych przypadków stosowania kwestionowanego aktu czy normy, a jej wykonywanie wynika z ogólnej troski o stan praworządności w państwie. W uzasadnieniu wniosku Prezydent RP podkreślił zaś, że niezbędne jest poddanie ocenie Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowanych w *petitum* wniosku regulacji z uwagi na chronione konstytucyjnie zasady, takie jak dialog społeczny oraz autonomia organizacji związkowych i organizacji pracodawców, które wskazują swoich przedstawicieli w Radzie Dialogu Społecznego.

Abstrakcyjny charakter inicjatywy Prezydenta RP skłania więc do uznania, że zakwestionowane wnioskiem przepisy powinny zostać ocenione, w pierwszej kolejności, pod kątem ich zgodności ze wskazanymi w *petitum* wniosku przepisami konstytucyjnymi, które określają zasady ustrojowe, zaś wzorcem pomocniczym powinien być art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji RP określający prawa podmiotowe. Jak bowiem podkreślił Prezydent RP w uzasadnieniu wniosku, prawa podmiotowe związków zawodowych i organizacji pracodawców oparte na treści art. 59 ust. 1 Konstytucji RP „(...) stanowią uzupełnienie i swego rodzaju podbudowę zasady ustrojowej wyrażonej w art. 12” (wniosek, s. 8). Także Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że art. 12 Konstytucji RP wprowadza wyraźne gwarancje funkcjonowania określonych podmiotów. W tym znaczeniu wzmacnia, a nawet precyzuje przepisy dotyczące indywidualnych wolności i praw. Stanowi również istotną dyrektywę wykładni przepisów Konstytucji RP (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 80).

Wobec powyższego, zakwestionowane wnioskiem przepisy zostaną ocenione pod kątem ich zgodności z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz art. 12 i art. 20 w związku z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dodatkowo podniesienia wymaga okoliczność, że w *petitum* wniosku Prezydent RP wskazuje na naruszenie przez kwestionowane przepisy tylko jednej zasady wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady określoności przepisów prawa. Jednakże, w uzasadnieniu wniosku Wnioskodawca – odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego – przywołuje kolejną zasadę wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, zakazu nadmiernej ingerencji (wniosek, s. 18). Prezydent RP nie przedstawia jednakże argumentów na poparcie zarzutu niezgodności art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego z ową zasadą zakazu nadmiernej ingerencji, dlatego też

merytoryczne odniesienie się do treści tego zarzutu nie jest możliwe i nie będzie przedstawione w niniejszym stanowisku.

Zaskarżony przez Prezydenta RP art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 posiada następującą treść:

„Art. 85. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników, strony pracodawców i strony rządowej, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku. Przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232) nie stosuje się.”.

Zakwestionowany art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego brzmi zaś następująco:

„Art. 27 (...)

2a. Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady w przypadku:

1) utraty zaufania związaną z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306);

2) sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzając do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej.”.

Z kolei, art. 27 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego stanowi:

„Art. 27. 1. Członków Rady będących:

1) przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, na wniosek każdej z organizacji, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1,

2) przedstawicielami strony rządowej – członków Rady Ministrów oraz po jednym przedstawicielu ministra właściwego do spraw pracy odpowiedzialnego za dialog społeczny i ministra właściwego do spraw finansów publicznych odpowiedzialnego za budżet, w randze sekretarza lub podsekretarza stanu, na wniosek Prezesa Rady Ministrów

– powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.”.

Przedmiotem kontroli Prezydent RP uczynił więc przepisy, które odnoszą się do zasad funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego (dalej też: Rada).

Przypomnieć zatem w pierwszej kolejności należy, że Rada Dialogu Społecznego została powołana przez Prezydenta RP w dniu 22 października 2015 r. na mocy ustawy o Radzie Dialogu Społecznego.

Zgodnie z art. 1 wskazanej ustawy, Rada Dialogu Społecznego stanowi forum trójstronnej współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej. Rada prowadzi dialog w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej, działa na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia oraz działa na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. Rada wspiera też prowadzenie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl art. 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego do właściwości Rady oraz jej stron należy: wyrażanie opinii i zajmowanie stanowisk; opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych, opiniowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów, przygotowywanych przez Radę Ministrów

oraz jej członków; inicjowanie na zasadach określonych niniejszą ustawą procesu legislacyjnego; wykonywanie innych zadań wynikających z odrębnych ustaw - w sprawach, o których mowa w art. 1.

Z kolei strona pracodawców i strona pracowników zasiadająca w Radzie Dialogu Społecznego ma w szczególności prawo: wyrazić opinię do przygotowanych przez Radę Ministrów oraz jej członków Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, projektów założeń projektów ustaw, projektów aktów prawnych, projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów pozostających we właściwości Rady; przygotować i przekazać do właściwego ministra, w celu przedłożenia Radzie Ministrów, wspólnie uzgodnione projekty założeń projektów ustaw i projekty aktów prawnych; wnioskować o przeprowadzenie wysłuchania publicznego do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych zakresem właściwości Rady; wystąpić ze wspólnym zapytaniem do właściwego ministra w zakresie spraw należących do właściwości Rady; wystąpić ze wspólnym wnioskiem o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego dotyczącego spraw objętych zakresem właściwości Rady; podjąć uchwałę o wystąpieniu przez Przewodniczącego Rady do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, jeżeli w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub sądów powszechnych ujawniły się rozbieżności w wykładni prawa; podjąć uchwałę o wystąpieniu przez Przewodniczącego Rady do Sejmu i Senatu z wnioskiem o umożliwienie przedstawienia Sejmowi lub Senatowi informacji dotyczącej spraw o istotnym znaczeniu w zakresie właściwości Rady; podjąć uchwałę o wystąpieniu przez Przewodniczącego Rady do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o wydanie interpretacji ogólnej, w przypadku niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz interpretacjach indywidualnych, wydanych przez organy podatkowe w takich samych stanach faktycznych lub zdarzeniach

przyszłych oraz w takich samych stanach prawnych, w szczególności, gdy wydanie interpretacji ogólnej służy realizacji celów Rady pozostających w jej właściwości.

Członkami statutowymi Rady Dialogu Społecznego są przedstawiciele: rządu, reprezentatywnych organizacji związkowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców.

Zgodnie z przywołanym już w niniejszym stanowisku art. 27 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, członków Rady – w stanie prawnym przed wprowadzeniem zmian przez ustawę o zmianie ustawy o COVID-19 – powoływał i odwoływał wyłącznie Prezydent RP.

Powierzenie kompetencji powoływania i odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego Prezydentowi RP jest następstwem jego pozycji ustrojowej określonej w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Konstytucja – w art. 126 – określa bowiem pozycję ustrojową Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej; powierza mu obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wymienione zadania Prezydent RP wykonuje w zakresie i na zasadach, które zostały określone w Konstytucji RP i ustawach.

Ustawą o zmianie ustawy o COVID-19 ustawodawca wprowadził jednakże zmiany związane z funkcjonowaniem Rady Dialogu Społecznego, w tym w szczególności, z odwoływaniem członków tej Rady.

Pierwsza ze zmian, określona w zaskarżonym przez Prezydenta RP art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 ma charakter epizodyczny, gdyż upoważnia Prezesa Rady Ministrów do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego jedynie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Ów przepis przekazuje wyłączne uprawnienie do odwołania członków Rady Prezesowi Rady Ministrów, który może działać bez stosownego

wniosku organizacji związkowych lub pracodawców, wyłączając jednocześnie kompetencje Prezydenta RP w tym zakresie.

Druga ze zmian, dodana została przez art. 46 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, którym wprowadzono zakwestionowany niniejszym wnioskiem art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Ten nowo wprowadzony przepis przyznaje Prezesowi Rady Ministrów kompetencję do odwołania członka Rady w przypadku wystąpienia jednej z dwóch przesłanek, tj.: utraty zaufania związanej z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306), albo sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzając do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. Artykuł 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego – co należy zauważyć – przyznaje te kompetencje Prezesowi Rady Ministrów trwale i mogą one być wykonywane po zakończeniu stanu epidemii równoległe z kompetencjami do odwoływania członków Rady przysługującymi Prezydentowi RP.

Trzecia ze zmian, której Prezydent RP nie kwestionuje, a którą należy jedynie zasygnalizować, dodana została również przez art. 46 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 i zawarta jest w art. 27 ust. 2b ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, w myśl którego członkostwo w Radzie wygasa w przypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu.

Przechodząc do oceny zakwestionowanych przepisów art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 oraz art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku, stwierdzić należy, że

argumentacja Prezydenta RP, iż przepisy te są niezgodne z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz art. 12 i art. 20 w związku 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zasługuje na uwagę.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”. Przepis ten wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa sprawiedliwości społecznej. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck, 2016 r., s. 217). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „że konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35; zob. również wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca powiązał zarzut naruszenia przez kwestionowane regulacje art. 2 Konstytucji z zasadą określoności przepisów prawa. Wymóg określoności regulacji prawnej stanowi jeden z elementów zasady prawidłowej legislacji związanej z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z zasady państwa prawnego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011 poz. 35 oraz 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 4). Zasada określoności prawa była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, Trybunał Konstytucyjny,

analizując wcześniejsze orzecznictwo, stwierdził, że „[n]orma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (...). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich

adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (...). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (...). Stosunkowo najłatwiej jest zdiagnozować kryteria poprawności przepisów prawa. Poprawność oznacza bowiem zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność” (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; zob. również powołane tam orzecznictwo).

W świetle utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wymogu określoności regulacji prawnej, oceniając zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 oraz art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, stwierdzić należy, że w pierwszym z tych przepisów ustawodawca nie wskazał żadnych przesłanek, w następstwie spełnienia których Prezes Rady Ministrów mógłby odwołać członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców. W szczególności odwołanie to nie wymaga wniosku reprezentatywnych organizacji związkowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców. Zauważyć – co prawda – należy, że regulacja art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 ma charakter epizodyczny, przyznający Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego jedynie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, jednakże należy zgodzić się z Wnioskodawcą,

że ustawa o zmianie ustawy o COVID-19 nie wprowadziła zmian dotyczących zasad funkcjonowania innych instytucji publicznych w szczególnym okresie, w tym polegających na zmianie trybu powoływania osób nimi kierujących lub członków tych instytucji. Jedynym więc przepisem stanowiącym o zmianie trybu odwoływania członka instytucji publicznej jest kwestionowany art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19. Przepis ten – na co zwraca uwagę Prezydent – nie będąc ograniczony żadnymi przesłankami, których spełnienie uprawniałoby Prezesa Rady Ministrów do odwołania członka Rady Dialogu Społecznego, daje możliwość odwołania członka tego organu już przy wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na obszarze jednego województwa.

Z kolei, drugi z kwestionowanych niniejszym wnioskiem przepisów, tj. art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, nie mający już charakteru epizodycznego, daje Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie do odwołania członka Rady Dialogu Społecznego w przypadku wystąpienia jednej z dwóch wymienionych w tym przepisie przesłanek. W ocenie Prezydenta RP obie, określone w art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, przesłanki odwołania mają jednakże charakter nieprecyzyjny i niejasny.

Pierwsza z nich opiera się na utracie zaufania do członka rady, związanej z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306).

Nie kwestionując w żaden sposób zasadności poddania osób pełniących funkcje publiczne obowiązkowi ujawnienia informacji dotyczących pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa, zwrócić jednakże należy uwagę na treść art. 27 ust. 2b ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, który również został dodany przez art. 46 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 i zgodnie z którym członkostwo w Radzie wygasa z mocy prawa

w przypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu. Porównując zawartość obu tych unormowań – art. 27 ust. 2a pkt 1 i art. 27 ust. 2b ustawy o Radzie Dialogu Społecznego – można zrozumieć intencje Wnioskodawcy, który podnosi, iż nie jest jasne, jakie okoliczności i dowody mogą stanowić o spełnieniu zawartej w art. 27 ust. 2a ustawy przesłanki „utraty zaufania związanej z informacją o pracy, współpracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa państwa”. Jest to bowiem pojęcie nieznane dotychczas obowiązującemu ustawodawstwu, a prawodawca w żaden sposób go nie definiuje. Prezydent nie podnosi jednak zastrzeżeń co do słuszności samej intencji ustawodawcy, sprowadzającej się do wykluczenia z udziału w pracach Rady osób, których przeszłość wywołuje wątpliwości co do ich wiarygodności.

Nie można też *a limine* odrzucić zastrzeżeń Prezydenta co do drugiej z przesłanek wyszczególnionych w art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, gdyż również w tym przypadku ustawodawca posłużył się szeregiem pojęć niedookreślonych. Niedookreśloność ta niewątpliwie może powodować trudności w ustaleniu, jakie zachowania przedstawicieli strony pracowników i strony pracodawców prowadzą do skutku w postaci braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej.

W tym kontekście zrozumiałe wydają się wątpliwości Wnioskodawcy co do precyzyjności określenia obu przesłanek z art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, gdyż przepis ten funkcjonuje w otoczeniu dotychczasowych regulacji, w świetle których wyłączne uprawnienie do odwołania członków Rady miał Prezydent RP na wniosek reprezentatywnych organizacji związkowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców.

Niewątpliwie trafny jest pogląd Prezydenta, że ustawodawca pozostawił doktrynie i organowi stosującemu zaskarżone przepisy swobodę interpretacyjną w odkodowaniu pełnej treści wynikającej z tych przepisów normy prawnej. Pozostawienie doktrynie i orzecznictwu swobody interpretacyjnej oczywiście nie przesądza jednak jeszcze o niezgodności zakwestionowanych zakresowo przepisów z konstytucyjnym standardem określoności prawa, jednakże zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy nie będą mogły być stosowane przez judykaturę, albowiem ustawodawca nie przewidział w tym zakresie drogi sądowej. Jedynym organem stosującym zakwestionowane przepisy będzie zatem Prezes Rady Ministrów, co w pewnym stopniu przemawia za trafnością opinii Wnioskodawcy, że kwestionowany przepis art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego przyznaje premierowi nadmierną swobodę przy ustalaniu okoliczności uzasadniających wprowadzenie zmian w składzie Rady. Opinia ta znajduje częściowe wsparcie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjnego, który zwracał uwagę na znaczenie statusu ustrojowego podmiotu stosującego regulację zawierającą klauzule generalne i zwroty niedookreślone, gdyż samo posłużenie się zwrotami niedookreślonymi *per se* nie narusza konstytucyjnej zasady rzetelnej legislacji (zob. wyrok TK z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53 i powołane tam orzecznictwo).

Podobnie należy odnieść się do podglądów Wnioskodawcy, który podnosi, że brak przesłanek odwołania członka Rady Dialogu Społecznego w art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 oraz nieprecyzyjność i niejasność tych przesłanek w art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego skutkować może niepewnością adresatów tych regulacji, tj. przedstawicieli pracowników i przedstawicieli pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego, co do możliwości reprezentowania organizacji, które wystąpiły do Prezydenta RP z wnioskiem o powołanie w skład Rady tych osób. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że naruszenie „zasady dostatecznej określoności prawa prowadzi

Trybunał do orzeczenia niekonstytucyjności przepisu, gdy niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także daje szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo, co – ze względu na nie dającą się usunąć dwuznaczność przepisów – może spowodować zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. P 43/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 139).

W świetle powyższego można uznać zasadność poglądów Prezydenta RP i przyjąć, że zakwestionowane przepisy art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 oraz art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego – w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku – z uwagi na stopień ich niedookreśloności, mogą nie przejść pozytywnie testu ich przewidywalności, a tym samym wykraczają poza określone w Konstytucji RP granice swobody regulacyjnej.

Opowiadając się więc za poglądami Wnioskodawcy, należy przedstawić stanowisko, że art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 w zakresie, w jakim stanowi, iż w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku oraz wyłącza stosowanie art. 27 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego w zakresie dotyczącym członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

Sprzeczny z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP jest też art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje – w przypadkach

wskazanych w tym przepisie – członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców.

Przedstawiony wyżej stan niedookreśloności zaskarżonych unormowań w pewnym stopniu rzutuje też na ocenę spełnienia przez nie wymagań wynikających z pozostałych, powołanych przez Wnioskodawcę, wzorców kontroli konstytucyjności.

W myśl art. 12 „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Z tego przepisu Konstytucji RP wyprowadza się przede wszystkim zasadę społeczeństwa obywatelskiego. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu „[i]stotą koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jest odgraniczenie aktywności – z reguły spontanicznej, zawsze zaś nienastawionej na zysk – rozmaitych grup i środowisk społecznych, od bezpośredniego wpływu i kontroli ze strony państwa i władz publicznych w ogólności, z zastrzeżeniem, że w swoim działaniu nie będą aspirować do przejęcia w całości lub choćby w części władzy w państwie” (W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wstęp, Art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 424). Dlatego też art. 12 Konstytucji RP, jako zasada ustrojowa, adresowany jest do organów władzy państwowej, a w szczególności – organów legislatywy i innych uczestniczących w postępowaniu ustawodawczym. Zobowiązuje bowiem tych adresatów, „po pierwsze, do powstrzymywania się od działań niezgodnych z zasadą społeczeństwa obywatelskiego (...), po wtóre, do tworzenia skutecznych gwarancji formalnych i materialnych służących wolności tworzenia i działania dobrowolnych organizacji, składających się na organizacyjną strukturę społeczeństwa obywatelskiego; po trzecie do uwzględniania zasady społeczeństwa obywatelskiego przy wykładni innych zasad i przepisów konstytucji, lecz także ustaw i innych aktów prawotwórczych” (W. Sokolewicz,

M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wstęp, Art. 1-29, op. cit.*, s. 425).

Ogólną dyrektywę zawartą w art. 12 Konstytucji RP precyzuje i uzupełnia art. 59 ustawy zasadniczej, zapewniając w ust. 1 wolność zrzeszania w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz organizacjach pracodawców. Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając znaczenie wymienionych przepisów konstytucyjnych przypominał, że „wolność zrzeszania się w związki zawodowe ma charakter wolności politycznej. Składa się ona wraz z szerzej ujętą wolnością zrzeszania się w ogóle (art. 58) na większą całość, jaką jest uniwersalna wolność człowieka w zakresie różnego rodzaju dobrowolnych zrzeszeń, wyrażających potrzebę samorealizacji oraz ochrony interesów. Zapewnienie ochrony tak rozumianej uniwersalnej wolności jest obowiązkiem Rzeczypospolitej, a zarazem jej fundamentalną zasadą ustrojową wyrażoną art. 12 konstytucji” (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 r., sygn. K 26/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 57). Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że wolności związkowe, zagwarantowane w art. 12 i art. 59 Konstytucji RP, stanowią jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej. Poszanowanie i ochrona tych wolności jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2006 r., sygn. K 45/04, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 111). W owym wyroku Sąd Konstytucyjny podkreślił też, że „[k]onstytucyjne wolności związkowe zakładają nie tylko wyłączenie ingerencji państwa w tworzenie i działalność tych organizacji, ale również ustanowienie odpowiednich regulacji ustawodawczych, które przyznają związkom zawodowym odpowiednie uprawnienia w relacjach z pracodawcami w celu umożliwienia obrony praw pracowniczych. Ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zagwarantowania związkom zawodowym niezbędnego minimum uprawnień zapewniającego im możliwość skutecznej realizacji swoich celów, a zaniechanie wykonania tego obowiązku

stanowi naruszenie art. 59 Konstytucji” (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 28 września 2006 r., sygn. K 45/04, *op. cit.*).

Istotną wskazówkę dla interpretacji art. 12 i 59 Konstytucji RP stanowi też przepis art. 20 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu Konstytucji RP do fundamentów ustroju gospodarczego Polski należy solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 stycznia 2001 r., o sygn. K 17/00, art. 20 Konstytucji RP „zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii” (OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). W wyroku z dnia 28 września 2006 r. o sygn. K 45/04, Trybunał zaś podkreślił, iż „[u]stawodawca musi zatem z jednej strony urzeczywistnić zasadę wolności gospodarczej, z drugiej strony – poddać pod ochronę pracę, a ponadto stworzyć odpowiednie ramy prawne dla dialogu i współpracy partnerów społecznych na wszystkich szczeblach życia społecznego i gospodarczego, w tym również na szczeblu zakładu pracy. (...) Nakaz wyważenia w obowiązującym prawie interesów pracowników i związków zawodowych z jednej strony oraz pracodawców i ich organizacji z drugiej strony stanowi jeden z konstytutywnych elementów społecznej gospodarki rynkowej” (*op. cit.*).

Wolność zrzeszania się, w tym w związkach zawodowych, nie jest wolnością absolutną, dopuszczalne jest zatem ograniczenie tej wolności. Pamiętać jednakże należy, że art. 59 ust. 4 Konstytucji RP odmiennie od innych praw i wolności wyznaczył zakres możliwych ingerencji. Zgodnie bowiem z art. 59 ust. 4 Konstytucji RP „[z]akres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”. Z tego sformułowania konstytucyjnego wynika, że wszelkie ograniczenia wolności związkowych muszą być zgodne z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi oraz mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Regulację

art. 59 ust. 4 należy zatem postrzegać jako wprowadzającą dodatkowy – oprócz kryteriów z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – wymóg oparcia się na dozwoleniu ograniczenia danej wolności zastrzeżony w formie umowy międzynarodowej. Może to być dozwolenie o charakterze konkretnym (dotyczącym danej grupy zawodowej) lub o charakterze abstrakcyjnym. Trybunał Konstytucyjny ponadto uznał, że ograniczenie musi również spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. być zgodne z ogólnymi warunkami ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Dopuszczalne są więc tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności związkowych. „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszelka ingerencja w sferę wolności związkowych musi być zgodna z zasadą proporcjonalności. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2006 r., sygn. K 45/04, *op. cit.*).

Dokonując oceny zaskarżonych przepisów Prezydent RP podnosi, że z art. 12, art. 20 i 59 ust. 1 Konstytucji RP wynika obowiązek zagwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji. Niewątpliwie znajduje uzasadnienie pogląd Wnioskodawcy, że *minimum minimorum* uprawnień organizacji pracowników i pracodawców jest rzeczywisty wpływ na wybór osoby reprezentującej te organizacje. Na kanwie działalności Rady Dialogu Społecznego, wpływ na wybór przedstawicieli strony pracowników i strony pracodawców przez organizacje je reprezentujące, a tym samym efektywna i swobodna działalność tych organizacji w Radzie, były dotychczas

gwarantowane przez art. 27 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Członków Rady – co należy przypomnieć – powoływał i odwoływał bowiem Prezydent RP wyłącznie na wniosek tych organizacji. Zakwestionowane niniejszym wnioskiem przepisy wprowadziły jednakże możliwość odwoływania członków Rady, będących przedstawicielami strony społecznej, przez Prezesa Rady Ministrów i to w sytuacji, gdy w skład Rady Dialogu Społecznego wchodzi też członkowie Rady Ministrów powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego).

Uzasadniona wydaje się więc ocena Prezydenta RP, że ustawodawca stworzył sytuację, w której jedna ze stron uzyskała pewną przewagę nad pozostałymi stronami dialogu toczącego się Radzie. Wydaje się, że tworząc zaskarżone przepisy ustawodawca w niedostatecznym stopniu uwzględnił, że w art. 1 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego organ ten został zdefiniowany jako forum trójstronnej współpracy strony pracowniczej, strony pracodawców oraz strony rządowej. Ustawą o Radzie Dialogu Społecznego określono ponadto zakres uprawnień Rady oraz uprawnień autonomicznych partnerów społecznych, tj. strony pracodawców i pracowników, a także zasady współpracy pomiędzy stronami, sposób reprezentacji interesów i współpracy z rządem, wreszcie formy realizacji uprawnień, zawierania porozumień i podejmowania uchwał.

Można więc zgodzić się ze stanowiskiem Wnioskodawcy, iż przyznanie – zakwestionowanymi przepisami – Prezesowi Rady Ministrów uprawnienia (mającego w znacznym stopniu charakter uznaniowy) do odwoływania członków Rady, będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, jest pewnym odstępstwem od pierwotnie przyjętych założeń ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, które zapewniały istnienie stanu równowagi między poszczególnymi stronami tej Rady. Istotnym elementem zapewniającym tę właśnie równowagę był sposób powoływania i odwoływania członków tego

organu. Uprawnienia kreacyjne przysługiwały bowiem wyłącznie Prezydentowi RP, który – z racji swej pozycji ustrojowej – niewątpliwie występuje w roli arbitra oraz gwaranta równowagi stron w toczącym się dialogu społecznym.

W tym kontekście uzasadnione wydają się więc podniesione przez Wnioskodawcę zarzuty naruszenia przez zaskarżone unormowania art. 12 i 20 Konstytucji RP.

Przedstawione wyżej kwestie Wnioskodawca wiąże ponadto z tą sferą uprawnień pracodawców i pracowników (oraz ich organizacji), która wynika z art. 59 Konstytucji. Odnosząc się do tych kwestii przede wszystkim należy podnieść, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd „iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego” (wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30 i 20 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz.132).

Przyjęcie niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, niejako „automatycznie” prowadzić więc powinno do opowiedzenia się za ich niezgodnością z przepisami Konstytucji statuującymi prawa i wolności pracowników i pracodawców oraz zasadami ograniczania tych praw i swobód.

Powyższe okoliczności uprawniają zatem do konstatacji, że wprowadzenie zaskarżonych regulacji, które cechują się niedookreślonością, utrudniać może realizację celu i założeń ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Niedookreśloność tych regulacji budzi tym samym pewne wątpliwości co do poprawności sposobu ingerencji ustawodawcy, wynikającego z poddanych

kontroli przepisów, w prawa gwarantowane przez art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

Prokurator Generalny nie neguje przy tym celowości wprowadzenia przepisów usprawniających działalność państwa w tak trudnym okresie, jakim jest okres obecnie trwającej pandemii i rozumie, że takimi właśnie intencjami kierował się ustawodawca uchwalając zaskarżone przepisy. Decydującymi przesłankami, które wydają się przemawiać za zasadnością wniosku Prezydenta, są jednak kwestie poprawności legislacyjnej poddanych kontroli unormowań.

Konkludując należy więc przyjąć, iż argumentacja przedstawiona we wniosku Prezydenta RP uprawnia do zajęcia stanowiska, że art. 85 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 w zakresie, w jakim stanowi, iż w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku oraz wyłącza stosowanie art. 27 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego w zakresie dotyczącym członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców jest też niezgodny z art. 12 i art. 20 w związku z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W świetle powyższych okoliczności również art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje – w przypadkach wskazanych w tym przepisie – członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców jest niezgodny z art. 12 i art. 20 w związku z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego


Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

sygn. akt K 9/20

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPE. 2020 -07-22

Uwaga osobiste

ZAL. NR

**Pan
Adam BODNAR
Rzecznik Praw Obywatelskich**