

Uchwała KK

nr 2/16

ws. uzupełnienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” postanawia przyjąć uzupełnienie wniosku złożonego do Trybunału Konstytucyjnego Uchwałą KK nr 25/2013.

Gdańsk, 23 lutego 2016 r.

Komisja Krajowa
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, w uzupełnieniu wniosku z dnia 28 sierpnia 2013 r. o zbadanie zgodności art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z Konstytucją RP, uzupełnionego wykonaniem zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r. wnosi o zbadanie zgodności art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. (Dz. U. 2015, poz. 295) z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” wskazuje, iż jako wzór kontroli konstytucyjnej we wniosku z dnia 28 sierpnia 2013 r. o zbadanie zgodności art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z Konstytucją RP omyłkowo został wskazany art. 2 zamiast art. 3 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125). Z tego powodu Komisja Krajowa wnosi o zbadanie zgodności art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z art. 59 ust. 4 Konstytucji RP w zakresie zgodności z art. 3 oraz art. 11 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125) i art. 1 ust. 2 oraz art. 9 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotyczącej ochrony prawa organizowania się i i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej z dnia 27 czerwca 1978 r. ratyfikowanej przez Polskę dnia 12 lipca 1982 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78).

Uzasadnienie

- ¹ Zasada poprawnej legislacji, stanowi element demokratycznego państwa prawnego (uchwała z 8 marca 1995 r. 13/94, OTK w 1995 r., t. I, poz. 21). Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia

norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Przestrzeganie zasad poprawnej legislacji - jak stwierdził Trybunał w sprawie K 33/00 - ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. (...) Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów (wyrok z dnia 29 października 2003 r. K 53/02). Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane "tylko w ustawie". Oznacza to nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. 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. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze - każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie - przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby

zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok z dnia 30 października 2001 r. K 33/00).

Stosownie do treści zaskarżonego przepisu prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach i prokuraturze.

Analizując treść zaskarżonego przepisu zauważyć można po pierwsze, że samo pojęcie „organów władzy państwowej”, którego użył ustawodawca, utraciło znaczenie prawne w wyniku wejścia w życie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie (Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426). Pojęcie to było zdefiniowane w art. 20 ust. 1 i 3, art. 38 ustawy z dnia 22 lipca 1952 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1976 r., Nr 7 poz. 36). Powstaje zasadnicze pytanie, do jakich pracowników zaskarżony przepis ma zastosowanie, skoro kategoria organów władzy państwowej jest pod względem formalnoprawnym zbiorem pustym. Pojęcie „organy władzy państwowej” niezdefiniowane w przepisach, obarczone jest wieloznacznością a w związku z tym nie jest możliwe precyzyjne określenie jego desygnatów, a tym samym również zakresu podmiotowego zaskarżonego przepisu.

W oparciu o treść art. 90 Konstytucji RP w piśmiennictwie przyjmuje się , iż organami władzy państwowej będą te, które posiadają kompetencje stanowienia (i stosowania) prawa (vide: Monika Haczkowska (red), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz LexisNexis 2014, wydanie elektroniczne). Na zasadach określonych w Konstytucji uprawnienie stanowienia prawa przysługuje m.in. Prezydentowi RP, Sejmowi, Senatowi, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom i innym organom na podstawie właściwego upoważnienia. Ustawodawca w zaskarżonym przepisie wyłącza prawo do strajku w odniesieniu do „pracowników zatrudnionych w organach”. Wykładnia językowa i poglądy doktryny dają rozbieżne rezultaty, gdy chodzi o rozstrzygnięcie, czy regulacją wyrażenia „pracownikom zatrudnionym w organach” objęci są tylko pracownicy wykonujący pracę w charakterze organu czy również pracownicy nie wykonujący pracy w charakterze

organu ale wykonujący pracę na rzecz takiego organu, zatrudnieni m.in. w urzędzie obsługującym dany organ.

Wykładnia językowa zakresu podmiotowego sformułowania „pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej” prowadził do wniosku, iż prawa do strajku pozbawieni są członkowie wymienionych organów tj. pracownicy wykonujący pracę w charakterze organu. W odniesieniu do wskazanej kategorii organów władzy państwowej w doktrynie przyjmuje się, iż wskazane podmiotowe wyłączenie prawa do strajku obejmuje również pracowników zatrudnionych w między innymi w kancelarii Prezydenta, Sejmu, Senatu Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych ministerstwach, urzędach naczelnych i centralnych, do których zalicza się m.in. Główny Urząd Ceł, Generalny Inspektorat Celny, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Komisję Papierów Wartościowych Giełd, Państwową Agencję Atomistyki i inne. Podobnie różnice w ustaleniu zakresu podmiotowego, dokonane w oparciu o wykładnię językową a poglądami doktryny występują w odniesieniu sformułowań: „zatrudnionych w organach administracji rządowej” i „zatrudnionych w organach administracji samorządowej”.

Zgodnie z wykładnią językową zakres podmiotowy sformułowania „pracownikom zatrudnionym w organach administracji rządowej” obejmuje, oprócz Rady Ministrów, jej prezesa, ministrów i zrównanych z nimi przewodniczących komitetów oraz wojewodów. Natomiast zgodnie z poglądami doktryny wyłączenie prawa do strajku obejmuje również pracowników urzędów, jednostek organizacyjnych będących aparatem pomocniczym, za pomocą którego wymienione organy realizują swoje zadania.

Podobnie, zgodnie z wykładnią językową zakres podmiotowy sformułowania „pracownikom zatrudnionym w organach administracji samorządowej”, obejmuje ustawowe organy administracji samorządowej takie jak: rada gminy, wójt, burmistrz, prezydent miasta, rada powiatu, zarząd powiatu, sejmik województwa i zarząd województwa. Natomiast, zgodnie z poglądami doktryny, wyłączeniem prawa do strajku obejmuje się również pracowników jednostek organizacyjnych będących aparatem pomocniczym, za pomocą którego wskazane organy realizują swoje zadania (vide: J. Żołyński, Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 216-217, podobnie: K. Baran, Komentarz do ustawy

o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, [w:] Zbiorowe prawo pracy. Komentarz Wydanie II, Oficyna 2010).

Wskazane ustalenie przez doktrynę zakresu podmiotowego wyłączenia prawa do strajku jest efektem wykładni rozszerzającej polegającej na przyjęciu, iż „zatrudnienie w organie” oznacza również pracę na rzecz takiego organu, co jednak nie wynika z treści przepisu. Rozbieżność w ustalaniu zakresu podmiotowego zaskarżonego przepisu na podstawie wykładni językowej i zakresu wskazywanego przez doktrynę rodzi pytanie czy ustawodawcy chodziło o wyłączenie prawa do strajku tylko w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w charakterze organu czy również w odniesieniu do pracowników jednostek organizacyjnych, w tym urzędów, obsługujących dany organ.

Dodatkowo wskazać należy na wątpliwość dotyczącą stosowania zaskarżonego przepisu do pracowników Trybunału Konstytucyjnego.

Przepis definiujący zakres podmiotowy wyłączenia prawa konstytucyjnego powinien być sformułowany w sposób precyzyjny, aby nie budziło wątpliwości które podmioty są objęte jego zakresem. Zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis art. 19 ust. 3 jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż znaczna część jego potencjalnych adresatów może mieć poważne problemy z ustaleniem, czy przepis istotnie ich dotyczy.

Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98).

Konstrukcja zaskarżonego przepisu nie pozwala na jednoznaczne ustalenie zakresu podmiotowego wyłączenia prawa do strajku, co uzasadnia zarzut jego niezgodności z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

- II. Uzasadnienie do wzoru kontroli konstytucyjnej tj. art. 59 ust. 4 Konstytucji RP w zakresie zgodności z art. 3 oraz art. 11 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125) i art. 1 ust. 2 oraz art. 9 konwencji Międzynarodowej

Organizacji Pracy nr 151 dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej z dnia 27 czerwca 1978 r. ratyfikowanej przez Polskę dnia 12 lipca 1982 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78) zawarte jest na str. 8-11 wniosku z dnia 28 sierpnia 2013 r.