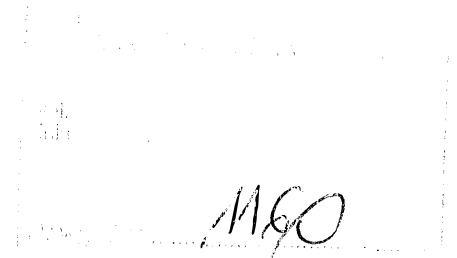




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 9/22
BAS-WAK-1402/22

Warszawa, 27 kwietnia 2023 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów z 4 stycznia 2022 r. (sygn. akt K 9/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 67 ust. 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171, z późn. zm.) w zakresie, w jakim policjant pełniący służbę na stanowisku, dla którego ustawa przewiduje powołanie, a także policjant mianowany na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej, zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej albo naczelnika, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie, o której mowa w art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 854) **jest zgodny z:**

- 1) art. 59 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 12, art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 59 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji w związku art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) w związku z art. 4 i art. 5 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78) w związku z art. 3 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r.

Nr 29, poz. 125) w związku z art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 23 czerwca 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania w sprawie o sygn. akt K 9/22, zainicjowanego wnioskiem Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (dalej: Wnioskodawca, NSZZP) z 4 stycznia 2022 r. Przedmiotem kontroli uczyniony został art. 67 ust. 6 ustawy dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171, z późn. zm., dalej: u.o.p.) w brzmieniu: „Policjant pełniący służbę na stanowisku, dla którego ustawa przewiduje powołanie, a także policjant mianowany na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej, zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej albo naczelnika, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie, o której mowa w art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych”.

Jako wzorzec kontroli Wnioskodawca wskazał przepisy Konstytucji oraz przepisy ratyfikowanych umów międzynarodowych, tj. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EPC), Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78), Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125) oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

II. Zarzuty Wnioskodawcy

W ocenie Wnioskodawcy art. 67 ust. 6 u.o.p. narusza następujące przepisy Konstytucji:

- 1) art. 59 ust. 1 (wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców) i art. 59 ust. 4 (wymogi szczególne przewidziane dla ograniczeń wolności związkowej) w związku z art. 12 (wolność tworzenia i działania związków zawodowych oraz innych dobrowolnych zrzeszeń) w związku z art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa) w związku z art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) w związku z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego i wynikające z niej zasady: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa, ochrony i respektowania praw słusznie nabytych oraz interesów w toku, a także poprawnej legislacji i ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*);
- 2) art. 59 ust. 1 (wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców) i art. 59 ust. 4 (wymogi szczególne przewidziane dla ograniczeń wolności związkowej) w związku z art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (prawo do swobodnego zgromadzania się oraz stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów) w związku z art. 4 i art. 5 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej (ochrona przed aktami dyskryminacji, zmierzającymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie zatrudnienia oraz niezależność organizacji pracowników publicznych od władz publicznych) w związku z art. 3 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (prawo do opracowywania przez organizacje pracowników i pracodawców swych statutów i regulaminów wewnętrznych oraz do swobodnego wyboru swych przedstawicieli) w związku z art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru oraz prawo związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności, bez ograniczeń innych, niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie).

W opinii NSZZP kwestionowany przepis art. 67 ust. 6 u.o.p.: „Uderza zarówno w wolność związkową, swobodę kształtowania struktur związkowych i prowadzenia polityki związkowej, jak i prowadzi do dyskryminacji funkcjonariuszy wyłącznie ze względu na zajmowane stanowiska służbowe [...]. Wolności związkowe i zakres uprawnień przysługujących takim osobom należy rozumieć szeroko. Zakres ten obejmuje możliwość zarówno dobrowolnego tworzenia związków zawodowych, dobrowolnego przystępowania do takich organizacji i podejmowania wszelkiej aktywności związkowej przewidzianej i dopuszczonej prawem – w tym w szczególności pełnienia funkcji związkowych” (wniosek NSZZP, s. 21). Wnioskodawca wskazuje, że regulacja ta narusza zarówno indywidualne, jak i zbiorowe prawa funkcjonariuszy Policji, w tym bierne prawo wyborcze do ciał statutowych w związku, w którym są zrzeszeni. Ograniczenia w zakresie pełnienia funkcji związkowych są nieproporcjonalne, a ich wprowadzenie pozbawione było szczegółowego uzasadnienia. Ponadto art. 67 ust. 6 u.o.p. nie spełnia konstytucyjnych wymogów prawidłowej legislacji oraz odpowiedniej *vacatio legis*. Regulacja ta nie zawiera bowiem przepisów przejściowych, co prowadzi do sytuacji, w której z dniem jej wejścia w życie przerwaniu ulegną kadencje w organach NSZZP sprawowane przez funkcjonariuszy objętych ochroną wynikającą z ustawy o związkach zawodowych. Takie działanie ustawodawcy narusza zasadę ochrony i respektowania praw słuszenie nabytych oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

III. Analiza formalnoprawna

1. Trybunał Konstytucyjny dokonuje merytorycznej analizy i oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów po wcześniejszym rozważeniu kwestii formalnoprawnych, które powinien spełniać wniosek. Zainicjowanie postępowania przed Trybunałem uwarunkowane jest dopełnieniem przez Wnioskodawcę wymogów formalnych, wynikających z przepisów Konstytucji oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, dalej: uTK). Celem analizy formalnoprawnej jest ustalenie, czy w danej sprawie nie występują negatywne przesłanki skutkujące koniecznością umorzenia postępowania bądź też skarga nie spełnia przesłanek pozytywnych, które warunkują dopuszczalność takiego postępowania.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że na każdym etapie postępowania istnieje konieczność badania, „czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania” (postanowienie TK z 16 lutego 2011 r., sygn. akt SK 40/09; wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13). Rozpoznanie wstępne służy zatem przeciwdziałaniu nadawania dalszego biegu wnioskowi, które nie odpowiadają warunkom formalnym, są oczywiście bezzasadne oraz pochodzą od podmiotów nieuprawnionych. W wyżej wskazanych przypadkach wszczęcie postępowania jest bowiem niedopuszczalne, a w konsekwencji – gdyby doszło do merytorycznego rozpoznania sprawy – niedopuszczalne jest również wydanie orzeczenia.

Zgodnie z przepisami uTK wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, Prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym (art. 61 ust. 1). Jak wskazał Trybunał: „Jeśli, mimo niedopuszczalności wszczęcia postępowania, wnioskowi został nadany dalszy bieg, postępowanie powinno być umorzone w kolejnej jego fazie. Nadanie wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji jego wad; wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa ani braku legitymacji czynnej, ani braków formalnych, ani oczywistej bezzasadności wniosku” (postanowienia TK z: 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 16 października 2002 r., sygn. akt K 23/02; 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 52/12). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwrócił również uwagę, iż: „Przepisy nie określają terminu ograniczającego możliwość badania przez Trybunał warunków dopuszczalności wniosku. W szczególności brak formalnych przeszkód do jej stwierdzenia na etapie rozpatrywania merytorycznego. Nie występuje tu związanie Trybunału wcześniejszym orzeczeniem, gdyż zarządzenie «sędziego Trybunału» nie jest orzeczeniem Trybunału” (postanowienie TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt K 7/02). Wskazać należy, że w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny po wstępnym rozpoznaniu wniosku NSZZP na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 czerwca 2022 r. wydał postanowienie o nadaniu wnioskowi dalszego biegu (sygn. akt. Tw 2/22).

Weryfikacja formalnoprawna dotyczy wszelkich kwestii wstępnych – zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych, wspólnych zarówno dla kontroli konkretnej, jak i abstrakcyjnej. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów jest uzależnione od spełnienia wszystkich – wynikających z obowiązujących przepisów – warunków

formalnoprawnych. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie zwracał uwagę, że decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma procesowego. Na treść wniosku składa się cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. W ocenie Trybunału: „Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli. Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma rozpoczynającego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże z tymi przepisami” (wyrok TK z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17).

2. Konstytucja (art. 188 pkt 1-3) przewiduje, że Trybunał Konstytucyjny orzeka m.in. w sprawach zgodności:

- 1) ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Z wnioskiem do Trybunału w powyżej wymienionych sprawach, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, mogą wystąpić m.in. ogólnokrajowe organy związków zawodowych, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że wyżej wymienione podmioty w razie wystąpienia z wnioskiem są zobowiązane do powołania przepisu ustawowego lub statutowego, z którego wynika, iż kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. W opinii Trybunału: „Dla uzasadnienia legitymacji danego podmiotu niezbędne jest wykazanie, iż kwestionowany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub statutowo określonych zadań danej kategorii podmiotów. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż uprawnienie do inicjowania kontroli konstytucyjnej aktów normatywnych ma być instrumentem ułatwiającym danemu podmiotowi realizację powierzonych mu zadań; art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji nie może być natomiast traktowany jako przepis rozszerzający ich zakres” (postanowienie TK z 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01). W orzecznictwie wskazano ponadto, że: „Uprawnienie organu związku zawodowego do inicjowania

abstrakcyjnej kontroli norm jest przedmiotowo ograniczone, gdyż może on występować z wnioskiem do Trybunału tylko wtedy, gdy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania (postanowienie TK z 5 lutego 2018 r., sygn. akt Tw 1/17). Ponadto w ocenie Trybunału: „Podmioty wyposażone w tzw. legitymację szczególną do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym także ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych, mają prawo występować z wnioskiem nie tylko w sprawie konstytucyjności przepisów, ale szerzej – zgodności przepisów z wszelkimi aktami prawnymi zajmującymi wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa (a zatem również ustawami oraz ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowami międzynarodowymi). To znaczy, że wzorcem kontroli [...] nie musi być przepis Konstytucji” (wyrok TK z 2 lipca 2007 r., sygn. akt 41/05).

W niniejszej sprawie wnioski o zbadanie zgodności kwestionowanego art. 67 ust. 6 u.o.p. z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi został złożony przez Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, który jest ogólnokrajowym organem związku zawodowego. Podmiot inicjujący kontrolę zalicza się zatem do kręgu podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Jako ogólnokrajowy organ związku zawodowego Zarząd Główny NSZZP posiada legitymację do występowania do Trybunału z wnioskiem o abstrakcyjną kontrolę norm, która jednak – mając charakter ograniczony (szczególny) – ograniczona jest wyłącznie do przepisów, które dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Nie budzi wątpliwości, że kwestionowane przez Wnioskodawcę przepisy, dotyczące pełnienia funkcji w związku zawodowym, mieszczą się w zakresie ograniczonej legitymacji przysługującej Zarządowi Głównemu NSZZP, określonej w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

3. Do formalnej oceny wniosku znajdują w szczególności zastosowanie przepisy uTK. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji (tj. ogólnopolskie organy związków zawodowych) powinien – zgodnie z art. 47 ust. 1 uTK – zawierać: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie.

Uzasadnienie, o którym mowa, zawiera natomiast: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności (art. 47 ust. 2 uTK).

W złożonym przez NZZSP wniosku wskazane zostały zarówno przepisy kwestionowanego aktu prawnego, jak i wzorce ich kontroli. Wniosek o przeprowadzenie przez Trybunał kontroli został złożony przez podmiot mający do tego konstytucyjną legitymację w zakresie spraw objętych jego zakresem działania. Wniosek dotyczy przeprowadzenia abstrakcyjnej i następczej kontroli konstytucyjności przepisów zawartych w akcie rangi ustawowej. Zarówno przepisy stanowiące przedmiot wnioskowanej kontroli jak i jej wzorzec są aktualnie obowiązujące. Ponadto złożony wniosek spełnia wymagania pisma procesowego. Powyższe okoliczności pozwalają przyjąć, że wniosek Zarządu Głównego NSZZP spełnia wskazane wyżej wymogi, wynikające z art. 47 ust. 1 uTK.

4. Wypada wskazać, że kwestionowany przepis nie podlegał dotychczas kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie zaistniały zatem w niniejszej sprawie ujemne przesłanki dopuszczalności orzekania przez Trybunał, prowadzące do umorzenia postępowania, takie jak *res iudicata* bądź *ne bis in idem*, odnoszące się do sytuacji, gdy stanowiący przedmiot wniosku przepis (przepisy) był już przedmiotem kontroli konstytucyjności w innej sprawie i dlatego ponowne rozpatrywanie tej samej kwestii czyni postępowanie zbędnym (zob. postanowienia TK z: 21 stycznia 1998 r., sygn. akt K 33/97; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt. K 29/98).

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Pierwszoplanowymi wzorcami kontroli wskazanymi w *petitum* wniosku są art. 59 ust. 1 i ust. 4 oraz ujęty związkowo art. 12 Konstytucji. Przepisy te mają następujące brzmienie:

– art. 12 Konstytucji:

„Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”.

- art. 59 ust. 1 Konstytucji:
„Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców”;
- art. 59 ust. 4 Konstytucji:
„Zakres 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”;

2. Pogłębionej interpretacji art. 12 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02 stwierdzając, że: „Art. 12 Konstytucji chroni wolność tworzenia i działania związków zawodowych od strony instytucjonalnej. Związki zawodowe uznane zostały [...] za ważny element konstytucyjnego ustroju RP i element tzw. społeczeństwa obywatelskiego. Oznacza to, że Konstytucja chroni wolności związkowe nie tylko jako przejaw realizacji wolności zrzeszania się przysługującej pracownikom (i innym osobom zrównanym z nimi pod tym względem), ale uznaje związki zawodowe za pełniące pewne istotne funkcje publiczne. Najważniejszą z tych funkcji jest reprezentowanie interesów pracowników jako grupy będącej jednym z partnerów społecznych, o których mowa w art. 20 Konstytucji. [...] wolność tworzenia i działania związków zawodowych oznacza przede wszystkim postulat powstrzymywania się państwa od ingerencji w sferę ich zakładania i późniejszego funkcjonowania. Są one [...] objęte ochroną przed formalnym lub faktycznym włączeniem w struktury władz publicznych, a więc swoistym «upaństwowieniem». [...] Należy jednak podkreślić, że sam art. 12 Konstytucji jako przepis statuujący pewną zasadę ustroju RP, ma nie tylko symboliczne, ale również normatywne znaczenie. Wykładnia systemowa tego przepisu w związku ze wspomnianym już art. 20 Konstytucji wskazuje, że zakres wolności tworzenia i działania związków zawodowych widziany od strony instytucjonalnej oznacza stworzenie takich ram prawnych, aby związki zawodowe – jako pewna całość – mogły odgrywać w sposób nieskrępowany rolę ogólnego reprezentanta całej grupy pracowników najemnych. Jednak formuła art. 12 Konstytucji nie przewiduje żadnych szczególnych form «popierania» czy ochrony konkretnych związków zawodowych przed ewentualnymi zagrożeniami dla ich działalności ze strony osób trzecich,

a w szczególności ze strony pracodawców. Tak więc trudno na jego podstawie formułować jakiegokolwiek założenia dotyczące statusu i uprawnień zakładowych organizacji związkowych oraz pozycji prawnej działaczy związkowych [...]. Poza tym art. 12 Konstytucji nie rodzi zasadniczo ani zbiorowych, ani indywidualnych praw podmiotowych. [...] Należy przy tym podkreślić, że art. 12 Konstytucji jako przepis, który w sposób najogólniejszy odnosi się do problematyki tworzenia i działalności związków zawodowych, nie może być interpretowany w oderwaniu od innych bardziej konkretnych przepisów dotyczących tej problematyki. Treść normatywna wynikająca z art. 12 Konstytucji nie może zastępować innych, bardziej szczegółowych regulacji konstytucyjnych. Przepis ten, określający jedną z podstawowych zasad ustroju RP, nie powinien być wykładany w sposób, który ograniczałby zastosowanie innych przepisów Konstytucji”.

Na przytoczenie zasługuje także stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w uchwale z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt II OPS 4/05 zaznaczył że: „Art. 12 Konstytucji wyraża zasadę udziału obywateli w funkcjonowaniu państwa, poprzez tworzenie różnego rodzaju organizacji i struktur, które umożliwiają obywatelom realizację ich interesów oraz wyrażenie opinii. Jest to zasada społeczeństwa obywatelskiego, pozostająca w ścisłym związku z zasadą pomocniczości”.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w doktrynie, w której wskazuje się, że: „Tworzenie organizacji społecznych wiąże się z realizacją konstytucyjnej wolności zrzeszania się, znajdującej swój wyraz przede wszystkim w art. 12 ustawy zasadniczej”. (B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 64).

3. Wyjaśniając istotę statuowanej w art. 59 Konstytucji wolności tworzenia i członkostwa w związkach zawodowych Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 marca 2000 r., sygn. akt K 26/98 wskazał, że: „Art. 59 zamieszczony jest w rozdziale drugim Konstytucji («Wolności i prawa polityczne»). Wolność ta jest zarazem jedną z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Wskazuje to, iż ustrojodawca traktował wolność zrzeszania się w związki zawodowe jako wolność o charakterze politycznym. Wolność ta jest zarazem jedną z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. [...] Wolność związkową umieszczono zatem wśród wszelkich innych form dobrowolnego zrzeszania się i organizacji obywateli mających na celu wyrażanie ich interesów; dążeń i aspiracji.

Wolność związkowa to zatem część większej całości, jaką jest wszelka wolność zrzeszania się różnych grup obywateli”. W wyroku z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04 Trybunał wskazał ponadto, że: „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 [...]. Z art. 59 Konstytucji wynika obowiązek zagwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków zawodowych składających się na istotę wolności związkowych i umożliwiających obronę praw pracowniczych oraz współpracę z pracodawcami, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji [...]. Konstytucja dopuszcza również ustanawianie ograniczeń wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych, a jednocześnie wyznacza granice tych ograniczeń. W myśl art. 59 ust. 4 Konstytucji zakres tych wolności może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Z brzmienia tego ostatniego przepisu można wyciągnąć wniosek, że prawodawca konstytucyjny poddaje pod ochronę różne wolności związkowe, które tworzą jednak niepodzielną całość [...]. Wszelkie ograniczenia wolności związkowych muszą nie tylko być zgodne z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi, ale ponadto muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, określającym ogóle warunki ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Oznacza to, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z wolności związkowych mogą być ustanawiane tylko w ustawie i 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 zgodną 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”. Ponadto Trybunał w wyroku z 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07 stwierdził, że art. 59 ust. 4 Konstytucji: „Ustanawia nakaz przestrzegania umów międzynarodowych przy ustanawianiu ograniczeń wolności

związkowych, konkretyzując tym samym i akcentując w sferze tych wolności ogólny obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego, wyrażony w art. 9 Konstytucji. Ocena zgodności regulacji prawnych z tym przepisem konstytucyjnym jest możliwa na gruncie unormowań zawartych w umowach międzynarodowych”. Zdaniem Trybunału: „Wolność zrzeszania się w związki zawodowe trafnie jest rozumiana [...] jako dająca gwarancję nieskrępowanego tworzenia związków, dowolnego przystępowania i występowania ze związków oraz swobody ich działalności” (wyrok TK z 3 czerwca 1998 r., sygn. akt K 34/97). Natomiast w wyroku z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97 Trybunał zaznaczył, że zapewniona obywatelom w art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji: „Wolność tworzenia i działania związków zawodowych, może zostać ograniczona, w myśl art. 59 ust. 4 Ustawy Zasadniczej wyłącznie w zakresie dopuszczalnym z mocy postanowień wiążących Polskę umów międzynarodowych. Jednocześnie zgodnie z art. 87 Konstytucji, ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem prawa powszechnie obowiązującego [...]. Wszystkie one (wiążące Rzeczpospolitą akty prawa międzynarodowego) przewidują możliwość ograniczenia wolności zrzeszania się w stosunku do członków sił zbrojnych i policji. [...] ewentualne ograniczenia swobody zrzeszania się wynikać mogą z konieczności zagwarantowania bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub moralności publicznej lub ochrony praw i wolności innych osób. [...] Zgodnym z prawem międzynarodowym ograniczeniem wolności związkowych jest pozbawienie tej wolności osób pozostających «na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze»”. Przepis art. 59 ust. Konstytucji gwarantuje wprost wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, w ocenie Trybunału: „Zasadne jest jednak przyjęcie, że na istotę wolności związkowej składają się dwa elementy – aspekt pozytywny i negatywny. Skoro zatem zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, to tym samym gwarantuje się także wolność nieprzystępowania do organizacji związkowej. [...] Na kształt negatywnego aspektu zrzeszania się może oddziaływać również zjawisko «pośredniego» ograniczania dobrowolności. Jest ono związane z niebezpieczeństwem uprzywilejowanego traktowania przez organy władzy publicznej konkretnych kategorii zrzeszeń, które w świadomości jednostki rodzi przekonanie o «opłacalności» przystępowania do nich” (wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. akt K 23/07).

3. W charakterze związkowego wzorca kontroli Wnioskodawca wskazał art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i 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 i praw”.

Wyjaśniając znaczenie wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności Trybunał w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98 wskazał, że przepis ten „formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności”. Przy tym „[a]rt. 31 ust. 3 Konstytucji określa wprost przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Prawami «konstytucyjnymi» w rozumieniu tego przepisu są prawa podmiotowe, których podstawę stanowi norma rangi konstytucyjnej. Wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie dotyczą natomiast praw, których jedynym źródłem jest ustawa” (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału: „W ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. [...] 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 prawnej jednostek [...]. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności 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. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Ponadto Sąd konstytucyjny zaznaczył, że: „Ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych, bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie wolności [...] z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi. [...] Ustawowe ograniczenia wolności [...] wprowadzane mogą być tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków. [...] Poszczególne ograniczenia ustawowe, ani też ich suma nie mogą naruszać istoty zasady” (uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. akt W 3/93).

W swoim orzecznictwie Trybunał różnicuje zakres, w jakim należy oceniać dopuszczalność wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczeń w odniesieniu do poszczególnych kategorii wolności i praw konstytucyjnych. Jak wskazywał: „Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

4. Kolejnym z przepisów ujętych przez Wnioskodawcę w formule związkowego wzorca kontroli jest art. 32 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału „konstytucyjna zasada równości wobec prawa [...] polega na tym, że wszystkie podmioty prawa [...], charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. [...] Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, zob. także wyroki TK z: 23 marca 2010 r., sygn. akt K 19/09; 2 października 2012 r., sygn. akt K 27/11; 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12; 18 kwietnia 2019 r. sygn. akt K 14/17).

Tak rozumiana równość ma charakter względny. Sąd konstytucyjny wskazywał w tym względzie, że: „Równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego i zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Równość nie oznacza jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na jednakowym uzdolnieniu do rozmaitych praw” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

5. Jako związkowy wzorzec kontroli Wnioskodawca przywołał również art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”).

Statuowana w art. 2 Konstytucji klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały wprost ujęte w powołanym przepisie Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zasady pochodne). Pierwszoplanowe znaczenie spośród wywodzonych w ten sposób zasad pochodnych należy przypisać zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (określa również jako zasada lojalności państwa względem obywateli) i to ta zasada została wskazana przez Wnioskodawcę jako wzorzec kontroli w obrębie art. 2 Konstytucji.

Wyjaśniając znaczenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09 wskazał, że: „z zasady lojalności, która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany «reguł gry», wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*.” Rozwijając powyższe Trybunał wskazał, że: „Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz

w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. [...] W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego istotnym elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa jest obowiązek poszanowania przez ustawodawcę interesów w toku, tj. przedsięwzięć gospodarczych i finansowych, rozpoczętych na gruncie dotychczasowych przepisów. Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Odnosząc się do wywodzonego z art. 2 Konstytucji obowiązku ochrony interesów w toku w wyroku z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98 Trybunał stwierdził, że: „Na ustawodawcy ciąży wtedy obowiązek starannego uwzględnienia za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku [...]. Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami”. Istotnym jest, że w ocenie Trybunału: „Ochrony interesów w toku w żadnym razie nie można traktować jako równoznacznej z gwarancją niezmienności prawa, w szczególności wiecznego trwania przywilejów. Jest bowiem oczywiste, że ustawodawca dysponuje możliwością ograniczania uprawnień i znoszenia przywilejów [...]. Trzeba więc uznać, że prawa, których trwanie nie jest ograniczone przez ustawodawcę żadnym horyzontem czasowym, mogą – w toku swego istnienia – podlegać modyfikacjom” (wyrok TK z 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02). Jednocześnie, zgodnie ze stanowiskiem sądu konstytucyjnego:

„rozstrzygając o konkretnej kwestii intertemporalnej, ustawodawca ma dużą swobodę w zakresie wyboru rozwiązania, jednak przy zachowaniu pewnych reguł kierunkowych, mających zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie zaufania [...]. Te zasady kierunkowe obejmują m.in. zasadę poszanowania praw niewadliwie nabytych [...], zakazująca arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce, zarówno publicznych, jak i prywatnych” (wyrok TK z 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99).

Przybliżając wymogi wynikające z zasady ochrony praw nabytych Trybunał w wyroku z 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11 stwierdził, że: „Treścią zasady ochrony praw nabytych jest zapewnienie ochrony publicznych i prywatnych praw podmiotowych oraz zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, które przysługują jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. [...] Ponadto, ochroną zostały objęte także ekspektatywy, czyli prawa tymczasowe, które mają charakter maksymalnie ukształtowany. [...] Tak rozumiana zasada ochrony praw nabytych, wiąże się ściśle z koncepcją praw podmiotowych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tych praw. [...] Zarzut naruszenia praw nabytych może w związku z tym być formułowany w wypadku wskazania konkretnego prawa podmiotowego (ewentualnie maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy), które zostało odebrane lub ograniczone [...]. Z analizy orzecznictwa Trybunału wynika, że ochrona praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego. To znaczy, że możliwe są od niej odstępstwa, przy czym ocena ich dopuszczalności może być dokonana na tle konkretnej sytuacji z uwzględnieniem całokształtu okoliczności. Typowym przykładem uzasadnienia dla naruszenia ochrony praw nabytych może być potrzeba zapewnienia realizacji czy ochrony innej wartości istotnej dla systemu prawnego.”

Utrwalony charakter ma także stanowisko Trybunału dotyczące obowiązku zachowania przez prawodawcę odpowiedniej *vacatio legis*. W ocenie Trybunału: „odpowiedniość *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji [...]. Ocena, czy w konkretnym wypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, wiąże się tym samym wymóg odpowiedniości *vacatio legis* z potrzebą zagwarantowania adresatom norm prawnych możliwości pokierowania swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowych regulacji. [...]

Instytucja „spoczywania ustawy” zapewnić ma bowiem odpowiedni czas na zaznajomienie się z nowymi przepisami oraz na dostosowanie się do wymagań, jakie niosą ze sobą nowe regulacje” (wyrok TK z 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12).

Zasada zaufania obywateli do państwa jak również wskazane powyżej zasady szczegółowe, składające się na tzw. zasady poprawnej legislacji pozostają w ścisłym związku z zasadą pewności prawa, która również jest wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Trybunał stwierdził w tym względzie, że: „Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć. [...] Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa” (wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Sąd konstytucyjny wskazywał jednocześnie, że: „Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych” (wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału: „Pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa [...], co warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Tak rozumiana przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Często nieuniknione zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa powinno być dokonywane w ten sposób, by podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami” (wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01). W opinii Trybunału: „Zasada zaufania obywateli do prawa odnosi się przede wszystkim do sytuacji, gdy na skutek zmian prawnych sytuacja adresatów norm prawnych została w sposób nieoczekiwany pogorszona w stosunku do poprzedniego stanu prawnego” (wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08). Poza tym Trybunał stoi na stanowisku, że: „Zasada ochrony

praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prawnym występującym w obrocie prawnym” (wyroki TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99 i 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

V. Wskazane we wniosku wzorce wynikające z wiążących Polskę umów międzynarodowych

1. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 11 EKC ma następujące brzmienie: „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszenia się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) w wyroku z 21 kwietnia 2015 r., nr 45892/09 (LEX nr 1665524) wskazał, że art. 11 ust. 2 Konwencji „nie wyłącza żadnej kategorii zawodowej z zakresu stosowania art. 11; wskazuje się wyraźnie na siły zbrojne i policję, które mogą co najwyżej podlegać nałożonym przez Państwa «zgodnym z prawem ograniczeniom», co nie oznacza zakwestionowania samych praw związkowych członków takich służb. [...] Ograniczenia, które mogą być nakładane na trzy kategorie osób wskazanych w art. 11, wymagają wąskiej wykładni i muszą tym samym ograniczać się do wykonywania przedmiotowych praw. Nie mogą one upośledzać samej istoty prawa do powoływania związków zawodowych. [...]” Zdaniem ETPC: „konieczność niezakłóconej służby oraz prawo do noszenia broni, która charakteryzuje służby mundurowe, wyróżnia ten zbiór funkcjonariuszy spośród innych funkcjonariuszy publicznych, takich jak urzędnicy czy lekarze, i uzasadnia ograniczenie ich wolności związkowej. Tym samym bardziej surowe wymagania nałożone na takich funkcjonariuszy nie wykraczają poza to, co niezbędne w demokratycznym społeczeństwie, w zakresie, w jakim pozwalają na ochronę ogólnych interesów

państwa, a w szczególności na gwarantowanie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego i ochronę porządku, to jest zasad przewidzianych w art. 11 ust 2 Konwencji. Nadto szczególny charakter ich działalności uzasadnia istnienie wystarczająco szerokiego marginesu uznania, aby państwo mogło prowadzić swą politykę legislacyjną i tym samym mogło regulować, w interesie publicznym, określone aspekty działalności związkowej, nie pozbawiając jej jednak zasadniczej treści praw z art. 11 Konwencji”.

2. Następnym wzorcem wskazanym w *petitum* wniosku jest art. 3 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, zgodnie z którym: „Organizacje pracowników i pracodawców mają prawo opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania. Władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która by ograniczała to prawo lub przeszkadzała w jego wykonywaniu zgodnie z prawem”.

Wyjaśniając znaczenie powyższego wzorca Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy wskazał m.in., że:

- 1) wykaz stanowisk w siłach zbrojnych, których zajmowanie może się wiązać z wyłączeniem przepisów Konwencji nr 87, powinien być ściśle określony;
- 2) fakt, że art. 9 ust. 1 Konwencji nr 87 przewiduje, że zakres, w jakim gwarancje zawarte w Konwencji obejmować będą siły zbrojne i policję określa prawo krajowe, nie uzasadnia założenia, że jakiegokolwiek ustawowe ograniczenia bądź wyłączenia praw związkowych w siłach zbrojnych i policji są sprzeczne z *Konwencją*. Sprawa ta pozostaje w gestii Państw Członkowskich MOP;
- 3) chociaż art. 9 Konwencji zezwala na odstępstwa od postanowień Konwencji w przypadku policji i sił zbrojnych, Komitet pragnie przypomnieć, że wykaz stanowisk w siłach zbrojnych wyłączający pełniące je osoby z postanowień Konwencji nr 87 winien być ściśle określony. Ponadto Komitet Ekspertów ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń zauważył, że skoro odnośny artykuł Konwencji pozwala jedynie na odstępstwo od zasady ogólnej, w razie wątpliwości pracownicy winni być traktowani jako pracownicy cywilni (zob. *Freedom of Association: Digest of decisions and principles of Freedom of Association*, Committee of the Governing Body of the ILO. Genewa 2006 r.).

3. Kolejne z wzorców wynikających z zawartych przez Polskę umów międzynarodowych mają następujące brzmienie:

- art. 4 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej:

„Pracownicy publiczni będą korzystać z należytej ochrony przed wszelkimi aktami dyskryminacji, zmierzającymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie zatrudnienia. Ochrona taka będzie stosowana w szczególności w odniesieniu do aktów mających na celu:

- a) uzależnienie zatrudnienia pracownika publicznego od nieprzystępowania lub rezygnacji z przynależności do organizacji pracowników publicznych,
- b) zwolnienie pracownika publicznego lub wyrządzenie mu szkody w jakikolwiek inny sposób z powodu jego przynależności do organizacji pracowników publicznych lub udziału w normalnej działalności takiej organizacji.”

- art. 5 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej:

„Organizacje pracowników publicznych będą korzystać z całkowitej niezależności od władz publicznych. Organizacje pracowników publicznych będą korzystać z odpowiedniej ochrony przed wszelkimi aktami ingerencji władz publicznych w zakresie tworzenia tych organizacji, ich działalności lub ich zarządu. Jako akty ingerencji, w rozumieniu niniejszego artykułu, będą w szczególności traktowane kroki mające na celu tworzenie organizacji pracowników publicznych, które pozostawałyby pod wpływem władzy publicznej, lub udzielanie organizacjom pracowników publicznych pomocy finansowej albo popieranie tych organizacji w inny sposób w celu podporządkowania ich kontroli władzy publicznej.”

- art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych:

„Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zapewnić:

- a) prawo każdego do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru, w celu popierania i ochrony swych interesów

gospodarczych i społecznych, jedynie pod warunkiem przestrzegania przepisów statutowych danej organizacji; korzystanie z tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób;

- b) prawo związków zawodowych do zakładania krajowych federacji lub konfederacji oraz prawa tychże do tworzenia międzynarodowych organizacji związkowych lub do przystępowania do nich;
- c) prawo związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności, bez ograniczeń innych niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób;
- d) prawo do strajku pod warunkiem, że będzie ono wykonywane zgodnie z ustawodawstwem danego kraju.

Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Żadne z postanowień niniejszego artykułu nie uprawnia Państw Stron Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych do podejmowania kroków ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje przewidziane w tej Konwencji.”

V. Analiza zgodności

1. *Meritum* zarzutu wnioskodawcy sprowadza się do twierdzenia, że kwestionowany przepis art. 67 ust. 6 u.o.p. pozbawia funkcjonariuszy:

- 1) pełniących funkcję na podstawie powołania, co obejmuje Komendanta Głównego Policji i jego zastępców, Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji i jego zastępców, Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji i jego zastępców, Dowódcę Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji i jego zastępców, Dowódcę Samodzielnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji i jego zastępców, Komendanta Centralnego Biura

Zwalczania Cyberprzestępczości i jego zastępców, Dyrektora Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji i jego zastępców, Komendantów Wojewódzkich Policji i ich zastępców, Komendanta Stołecznego Policji i jego zastępców, Komendantów Powiatowych (Miejskich) Policji i ich zastępców, Komendanta Rejonowego Policji i jego zastępców, Komendantów Komisariatów Policji i ich zastępców;

- 2) mianowanych na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej, zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej albo naczelnika

– prawa do pełnienia funkcji w organizacji związkowej, a przez to ochrony stabilności zatrudnienia przewidzianej dla działaczy związkowych w ustawie o związkach zawodowych.

W opinii Sejmu kwestionowany przepis art. 67 ust. 6 u.o.p. jest zgodny ze wskazanymi we wniosku wzorcami wynikającymi z Konstytucji oraz z wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego.

2. Przechodząc do oceny zgodności art. 67 ust. 6 u.o.p. z art. 59 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 12 Konstytucji wskazać należy, że możliwość tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osobom wykonującym pracę zarobkową normują przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 854; dalej: ustawa o związkach zawodowych). Zgodnie z art. 2 ust. 7 powołanej ustawy, przyjęte w niej regulacje dotyczące pracowników stosuje się odpowiednio do funkcjonariuszy. W odniesieniu natomiast do funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników Najwyższej Izby Kontroli ustawodawca wprowadził zasadę odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o związkach zawodowych, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw (art. 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych).

Ustawodawca wprowadził szczególną ochronę stosunku pracy osób pracowników pełniących funkcje w związkach zawodowych. I tak, zgodnie z art. 32 ust 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych pracodawca bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej nie może:

- 1) wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku prawnego ze wskazanym uchwałą zarządu jego członkiem lub z inną osobą wykonującą pracę zarobkową będącą członkiem danej zakładowej organizacji związkowej, upoważnioną do

reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy,

- 2) zmienić jednostronnie warunków pracy lub wynagrodzenia na niekorzyść osoby wykonującej pracę zarobkową, o której mowa w pkt 1

– z wyjątkiem przypadku ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy, a także jeżeli dopuszczają to przepisy odrębne. Wskazana ochrona przysługuje przez okres określony uchwałą zarządu, a po jego upływie – dodatkowo przez czas odpowiadający połowie okresu określonego uchwałą, nie dłużej jednak niż rok po jego upływie.

Wskazać należy, że związki zawodowe pełnią szczególną rolę jako organizacje służące ochronie i reprezentacji interesów pracowniczych. Realizacji tych zadań służy zagwarantowana w polskim porządku prawnym na poziomie przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych swoboda zrzeszania się w związkach zawodowych. Jak trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny: „W demokratycznym państwie prawnym związki zawodowe biorą udział w ochronie pracowników przed ewentualną samowolą pracodawcy” (wyrok TK z 13 marca 2000 r., sygn. akt. K 1/99). Sejm podziela także stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13 zgodnie z którym: „Podmiotem wolności zrzeszania się w związku zawodowym – przewidzianej w art. 59 ust. 1 Konstytucji – są pracownicy, rozumiani jako ogół osób zatrudnionych wykonujących pracę zarobkową, podejmujących wspólne i zorganizowane działania mające zapewnić ochronę praw i interesów związanych bezpośrednio z ich pracowniczym statusem. [...] Konstytucyjna wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji) stanowi szczególną formę realizacji wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji), nakierowaną na osiągnięcie celów właściwych tej grupie podmiotów, jaką tworzą pracownicy. Przysługuje ona osobom wykonującym pracę zarobkową, które pozostają w określonym stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją wykonują, i mają specyficzne interesy zawodowe, związane ściśle z jej wykonywaniem. Osoby te są podmiotem wolności, o której mowa w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji, a to znaczy, że mogą dążyć do ochrony swoich interesów zawodowych, wykorzystując do tego działalność związku zawodowego. Należy przy tym podkreślić, że zakres uprawnień przysługujących takim osobom obejmuje możliwość zarówno dobrowolnego tworzenia związków zawodowych, jak i dobrowolnego przystępowania do takich organizacji”. Trybunał Konstytucyjny z ustawy zasadniczej wywiódł również obowiązek „[z]agwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków

zawodowych składających się na istotę wolności związkowych umożliwiających obronę praw pracowniczych oraz współpracę z pracodawcami, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji” (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04). Należy podzielić również pogląd Trybunału zgodnie z którym: „Ustawa musi stworzyć odpowiednie regulacje prawne, które zapewnią ochronę pracy i pracowników w stosunkach z pracodawcami. Ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej, Konstytucja nie określa bowiem bliżej metod i instrumentów ochrony pracy [...]. Z art. 59 Konstytucji wynika obowiązek zagwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków zawodowych składających się na istotę wolności związkowych i umożliwiających obronę praw pracowniczych oraz współpracę z pracodawcami, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji” (wyrok TK z 12 lipca 2010 r., sygn. akt P 4/10).

Związki zawodowe są ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego. Są jednym z partnerów społecznych uprawnionych m.in. do reprezentowania interesów pracowników, pełniąc przez to istotną funkcję publiczną. Partnerzy społeczni biorą udział w dialogu społecznym, którego celem jest rozwój społeczno-gospodarczy kraju oraz działanie na rzecz spójności społecznej. Zasady tej współpracy oraz jej zakres reguluje ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2232). Z tego punktu widzenia istotne jest, aby związki zawodowe mogły odgrywać w sposób nieskrępowany rolę ogólnego reprezentanta interesów osób w nich zrzeszonych i nie były w tym zakresie narażone na ingerencję władz publicznych.

Odnosząc powyższe założenia do poddanej kontroli w niniejszym postępowaniu regulacji art. 67 ust. 6 u.o.p., zgodnie z którym Policjant pełniący służbę na stanowisku, dla którego ustawa przewiduje powołanie, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega wynikającej z tego ochronie, stwierdzić trzeba, że rozwiązanie to wspiera autonomię związków zawodowych. Zaznaczyć należy bowiem, że zgodnie z u.o.p. powołanie, jako podstawa nawiązania stosunku służby dotyczy m.in. następujących stanowisk: Komendanta Głównego Policji (którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych) i jego zastępców (powoływanych i odwoływanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji), Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji (powoływanego przez ministra

właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji) i jego zastępców (powoływanych i odwoływanych przez Komendanta Głównego Policji na wniosek Komendanta Centralnego Biura Śledczego), Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji i jego zastępców (powoływanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych), Dowódcę Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji i jego zastępców (powoływanych i odwoływanych przez Komendanta Głównego Policji). Wyłączenie możliwości łączenia pełnienia wymienionych funkcji w ramach Policji z pełnieniem funkcji działaczy związkowych stanowi rozwiązanie zapewniające możliwość skutecznej realizacji celów służby oraz sprzyjający transparentności ich działalności. Rozwiązanie to ukierunkowane jest również na zachowanie autonomii związków zawodowych i prowadzeniu autentycznego dialogu społecznego, gdzie uczestniczące w nim strony reprezentują swoje interesy i uzgadniają akceptowalne przez nie rozwiązania. Wskazani powyżej funkcjonariusze na stanowiskach kierowniczych powoływani są w znacznej części przez aktualnie sprawujących władzę polityków i realizują zadania związane z ich służbą polegającą przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa państwowego i porządku publicznego. Funkcją natomiast związku zawodowego realizowaną przez jego działaczy jest ochrona interesów zrzeszonych w nim osób. Koniecznym jest również przeciwdziałanie zjawisku, na które wskazał Trybunał, polegającym na „pośrednim” ograniczaniu dobrowolności zrzeszania się, gdzie uprzywilejowane traktowanie przez organy władzy publicznej konkretnych kategorii zrzeszeń w świadomości jednostki wytworzy przekonanie o „opłacalności” przystępowania do nich. W takim przypadku naruszana byłaby wolność jednostki do zrzeszania się i nieprzystępowania do związku zawodowego (wskazany przez Trybunał negatywny aspekt wolności związkowej).

W ocenie Sejmu kwestionowany w niniejszym postępowaniu art. 67 ust. 6 u.o.p., przewidujący ograniczenie możliwości pełnienia funkcji w związkach zawodowych przez funkcjonariuszy na wskazanych w nim stanowiskach kierowniczych, nie skutkuje pozbawieniem tych funkcjonariuszy prawa do zrzeszania się, jak również nie prowadzi do ograniczenia tego prawa. Zarówno pełnienie przez te osoby funkcji kierowniczych w ramach określonej formacji mundurowej, jak i funkcji w ramach związków zawodowych nie może być traktowane jako prawa tych osób, podlegające ochronie konstytucyjnej. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 września 2008 r., sygn. akt. K 35/06, wydanym na wniosek Zarządu Głównego NSZZP (będącego wnioskodawcą również w niniejszej sprawie): „Prawo do

zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer. Swoboda ustawodawcy ingerowania w sytuację prawną funkcjonariuszy publicznych jest znacznie większa, bo wynika z publicznoprawnego charakteru pełnionych przez nich funkcji. Charakter służby funkcjonariuszy mundurowych jest związany ze szczególną podstawą jej nawiązania, jaką jest mianowanie. Stosunek służbowy funkcjonariuszy mundurowych jest stosunkiem administracyjnym, a decyzje o jego nawiązaniu i rozwiązaniu są decyzjami administracyjnymi, wydawanymi w wyniku postępowania administracyjnego. To znaczy, że służba funkcjonariuszy mundurowych ma charakter stosunku publicznoprawnego”.

Sejm wskazuje ponadto, że z art. 59 ust. 4 Konstytucji wynika wprost, że wolność tworzenia i działania związków zawodowych może zostać ograniczona wyłącznie w zakresie dopuszczalnym na mocy postanowień wiążących Polskę umów międzynarodowych. Wskazać w tym kontekście należy, że także powołane przez Wnioskodawcę wzorce kontroli zawarte w aktach prawa międzynarodowego przewidują możliwość ustanawiania w prawie krajowym ograniczeń w wykonywaniu praw związkowych m.in. w odniesieniu do funkcjonariuszy Policji. Jak słusznie wskazał Trybunał w wyroku z dnia 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97: „W myśl Konwencji Nr 151 MOP dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej [...], ustawodawstwu krajowemu powierza się określenie zakresu stosowania gwarancji w odniesieniu do «pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter». [...] Zgodnie z Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ewentualne ograniczenia swobody zrzeszania się wynikać mogą z konieczności zagwarantowania bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub moralności publicznej lub ochrony praw i wolności innych osób”. Trybunał w powołanym wyroku wskazał również na specyfikę zawodów w formacji umundurowanej i uzbrojonej do której należy m.in. Policja, „będących w swej istocie

nie pracą lecz służbą pełnioną w warunkach ścisłego hierarchicznego podporządkowania w ramach struktury rozkazodawczej”. Zgodzić się należy również ze stanowiskiem Trybunału, że „istnienie związków zawodowych w Policji nie oznacza, że związek ten ma we wszystkich dziedzinach takie same uprawnienia jak związki zawodowe zrzeszające osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę. Charakter stosunku służbowego, w którym pozostają funkcjonariusze Policji, uzasadnia inną niż w przypadku pracowników regulację uprawnień związku zawodowego” (wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00). Ponadto Trybunał wskazał, że „szczególny charakter służby publicznej służb mundurowych umożliwia odmienne i bardziej rygorystyczne – niż w wypadku pozostałych zawodów i funkcji – ukształtowanie statusu służbowego” (wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt. K 35/06).

Należy wyrazić pogląd, że rozwiązania przyjęte w art. 67 ust. 6 u.o.p. wprowadzające ograniczenia co do możliwości łączenia przez przełożonych stanowiących kadrę kierowniczą pełnienia funkcji w związkach zawodowych, są dopuszczalne także w świetle wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, powołanych przez Wnioskodawcę jako wzorzec kontroli. Zaznaczyć należy, że funkcjonariusze Policji – co pozostaje w zgodzie z art. 11 EKC – nie zostali pozbawieni prawa do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wprowadzone przez art. 67 ust. 6 u.o.p. ograniczenia dotyczą ściśle określonej grupy funkcjonariuszy na stanowiskach kierowniczych, którzy z uwagi na konflikt interesów służby i interesów związku zawodowego zostali pozbawieni możliwości pełnienia funkcji działaczy związkowych. Ustanowienie takiego rozwiązania pozwala w społeczeństwie demokratycznym na ochronę bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Ponadto art. 67 ust. 6 u.o.p. realizuje wymagania wynikające z Konwencji nr 151 MOP gwarantującej organizacjom pracowników publicznych całkowitą niezależność od władz publicznych, Konwencji MOP nr 87 (art. 3) przewidującej, że prawo krajowe określa zakres, w jakim gwarancje zawarte w powołanej konwencji obejmować będą siły zbrojne i policję, co nie uzasadnia założenia, że jakiegokolwiek ustawowe ograniczenia bądź wyłączenia praw związkowych w Policji, będą sprzeczne z Konwencją. Również Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przewiduje prawo związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności, bez ograniczeń innych niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego, jak również możliwość

nałożenia ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tych praw przez funkcjonariuszy Policji.

Sejm wyraża stanowisko, że art. 67 ust. 6 u.o.p. jest również zgodny z art. 59 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądu konstytucyjnego: „Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności” (wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Zdaniem Sejmu zawarte w art. 67 ust. 6 u.o.p. ograniczenie prawa funkcjonariuszy Policji pełniących funkcje kierownicze do pełnienia funkcji w związkach zawodowych spełnia wymagania określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. I tak, ograniczenia przewidziane w art. 67 ust. 6 u.o.p. zostały uregulowane na poziomie ustawowym, tym samym realizują wymóg formalny wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W aspekcie materialnym spełniają zaś wymóg odpowiedniej szczegółowości i kompletności regulacji oraz określają wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danej wolności. Przepis ten umożliwia precyzyjne określenie wykazu stanowisk, których zajmowanie wiąże się z wyłączeniem możliwości sprawowania funkcji związkowych. Ponadto art. 67 ust. 6 u.o.p. stanowi wyjątek od przewidzianych prawem gwarancji swobody zrzeszania się i został wprowadzany w niezbędnym zakresie wynikającym z konieczności zapewnienia realizacji interesów służby przez funkcjonariuszy kadry kierowniczej. Brak wprowadzenia powyższych ograniczeń skutkowałby wystąpieniem kolizji interesów w przypadku funkcjonariuszy, którzy należąc do kadry kierowniczej równocześnie pełniliby funkcje związkowe polegające na reprezentowaniu pracowników i ich interesów.

Należy również podzielić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99 dokonał analizy pojęcia „hierarchicznego podporządkowania” w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym, które: „Wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Zależność osobowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby

pełniącej funkcje organu, a kończy w momencie jego ustania. Jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy (awansowanie, nagradzanie, przeniesienie na inne stanowisko, odpowiedzialność służbowa, porządkowa, odpowiedzialność dyscyplinarna). Niekiedy rozszerza się pojęcie zależności osobowej przez włączenie do niej dyspozycyjności pracownika. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. Kierowanie organem niższym w obrębie zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów dwójakiego rodzaju: aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych)". Specyfika służby w Policji, która jest wykonywana w celu realizacji zadań publicznych określonych ogólnie w art. 1 ust. 2 u.o.p., tj. m.in.: ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienia spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania – wiąże się ze znacznie silniejszym niż w przypadku stosunku pracy podporządkowaniem. Hierarchiczne podporządkowanie funkcjonariusza Policji przejawia się m.in. w wynikającym z u.o.p. obowiązku wykonywania przez policjanta rozkazów i poleceń wydawanych przez przełożonych. Wyjątkiem od tej zasady jest regulacja, zgodnie z którą policjant obowiązany jest odmówić wykonania rozkazu lub polecenia przełożonego, a także polecenia prokuratora, organu administracji państwowej lub samorządu terytorialnego, jeśli wykonanie rozkazu lub polecenia łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa.

Hierarchiczne podporządkowanie skutkuje zależnością osobową i służbową podmiotu podległego. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.o.p. Policjant podlega okresowemu opiniowaniu służbowemu. W przypadku policjanta oddelegowanego kierownik lub dyrektor generalny urzędu, jednostki organizacyjnej lub służby, do których oddelegowano policjanta, na wniosek Komendanta Głównego Policji lub upoważnionej przez niego osoby przesyła informacje dotyczące oceny wykonywania przez policjanta zadań i obowiązków w czasie trwania oddelegowania, w celu i zakresie niezbędnym do sporządzenia opinii służbowej (art. 36ma u.o.p.). Natomiast rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1102, z późn. zm., dalej:

rozporządzenie) wskazuje, że opiniowanie ma w szczególności ustalać przydatność Policjanta na zajmowanym stanowisku służbowym oraz przydatność do służby, a także wyłaniać kandydatów do mianowania lub powołania na wyższe stanowisko służbowe oraz na wyższy stopień policyjny (§ 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia). Zgodnie z § 5 rozporządzenia przełożonymi właściwymi do wydania opinii w stosunku do wskazanych w nim podmiotów są m.in.: Komendant Główny Policji, kierownik komórki organizacyjnej w stosunku do podległych mu policjantów. Ponadto wydający opinię sporządza ją samodzielnie lub przy pomocy upoważnionych przełożonych opiniowanego (§ 6 pkt 1 rozporządzenia). Policjant odpowiada również dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia polegające na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej (art. 132 ust. 1 u.o.p.). Naruszenie dyscypliny służbowej stanowi czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów (art. 132 ust. 2 u.o.p.).

W opinii Sejmu przyjąć należy, że wskazane przez ustawodawcę w art. 67 ust. 6 u.o.p. ograniczenia służą prawidłowej realizacji ustawowych zadań Policji, będącej umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, której celem jest zapewnienie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W przypadku Policji, gdzie występuje silne podporządkowanie funkcjonariuszy w hierarchii służbowej, art. 67 ust. 6 u.o.p. minimalizuje ryzyko wystąpienia u przełożonych konfliktu interesów służby z interesami związkowymi. Kwestia przynależności podległego funkcjonariusza do organizacji związkowej mogłaby mieć również pozamerytoryczny wpływ przy dokonywaniu przez jego przełożonych, będących równocześnie działaczami związkowymi, oceny jego służby, mianowania lub powołania na wyższe stanowisko służbowe oraz na wyższy stopień policyjny, czy wymierzania kar dyscyplinarnych. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97 „akty prawa międzynarodowego operują zbliżonymi kryteriami oceny dozwolonych ograniczeń, które mogą być uznawane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym. [...] ewentualne ograniczenia swobody zrzeszania się wynikać mogą z konieczności zagwarantowania bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego”.

Dopuszczenie możliwości łączenia funkcji o charakterze kierowniczym w Policji z równoczesnym pełnieniem funkcji w ramach związków zawodowych

mogłoby również skutkować osłabieniem i wypaczeniem roli, jaką mają spełniać związki zawodowe jako organizacje służące ochronie i reprezentacji interesów pracowniczych. Wprowadzone art. 67 ust. 6 u.o.p. ograniczenia stanowią wyjątek od obowiązującej w demokratycznym państwie prawa reguły wolności związkowej i nie naruszają istoty tej wolności.

3. Sejm wyraża stanowisko, że kwestionowany art. 67 ust. 6 u.o.p. jest także zgodny z art. 59 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przypomnienia wymaga w pierwszej kolejności, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego: „Konstytucyjna zasada równości polega na równym traktowaniu wszystkich podmiotów (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się jednakową cechą wspólną, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Dopuszczalne – a niekiedy konieczne – jest natomiast odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów, które owej cechy wspólnej nie mają [...]. Podstawą rozstrzygnięcia o zasadzie równości musi być zawsze ustalenie cechy relewantnej, która świadczy o występowaniu podmiotów o tożsamym charakterze. Odmienne potraktowanie przez ustawodawcę podmiotów znajdujących się w podobnych sytuacjach może wskazywać na ewentualne naruszenie zasady równości. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować racjonalne uzasadnienie. Muszą mieć:

- 1) charakter relewantny, tzn. istotny ze względu na cel danych regulacji, z którymi powinny pozostawać w bezpośrednim związku oraz służyć realizacji tego celu;
- 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- 3) racjonalny związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 9/16).

W niniejszej sprawie brak jest wspólnej cechy podmiotów objętych wyłączeniem zawartym w art. 67 ust. 6 u.o.p. oraz pozostałych funkcjonariuszy. W zhierarchizowanej formacji mundurowej, jaką jest Policja, przełożony i podwładny nie mogą zostać uznani za podmioty o tożsamym charakterze. Ustawodawca odmiennie potraktował zatem prawa podmiotów znajdujących się w różnych, a nie

w podobnych sytuacjach, co nie może zostać uznane za naruszenie zasady równego traktowania zawartej w Konstytucji. Nie można wobec powyższego podzielić stanowiska Wnioskodawcy, że kwestionowany przepis prowadzi do dyskryminacji funkcjonariuszy wyłącznie ze względu na zajmowane przez nich stanowisko służbowe.

Zaznaczyć również należy, że ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Służbie Więziennej (Dz. U. poz. 1608), która wprowadziła ograniczenia w równoczesnym pełnieniu funkcji kierowniczych i związkowych przez funkcjonariuszy Policji, analogiczne rozwiązania przyjęta również wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej i Służby Więziennej. I tak powołana ustawa wprowadziła zmiany w:

- 1) ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz. U. z 2022, poz. 1621 ze zm.), nadając jej art. 72 ust. 6 następujące brzmienie: „Funkcjonariusz pełniący służbę na stanowisku, dla którego ustawa przewiduje powołanie, a także funkcjonariusz mianowany na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej, zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej albo naczelnika, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie, o której mowa w art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych”;
- 2) ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2470 ze zm.), nadając jej art. 34 ust. 5 następujące brzmienie: „Funkcjonariusz pełniący służbę na stanowisku, dla którego ustawa przewiduje powołanie, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie, o której mowa w art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.”.

Ponadto ograniczenia w łączeniu funkcji kierowniczych i związkowych mają zastosowanie wobec funkcjonariuszy pożarnictwa w Straży Pożarnej i wprowadzone zostały ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 836). W konsekwencji w aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1969, z późn. zm.) „Strażak pełniący służbę na stanowisku, dla którego przepisy ustawy przewidują powołanie, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie, o której mowa w art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych”.

Wobec powyższego uznać należy, że ustawodawca wobec różnych służb, gdzie występuje silne i hierarchiczne podporządkowanie, wprowadził ograniczenia w zakresie możliwości równoczesnego pełnienia przez funkcjonariuszy tych służb funkcji kierowniczych oraz funkcji w związkach zawodowych. Działanie takie należy uznać za przejaw ustanowienia wspólnych standardów dla różnych służb i nie może ono zostać przyjęte jako dyskryminujące wobec funkcjonariuszy Policji, w porównaniu z innymi formacjami o zbliżonym charakterze. Wprowadzenie przez ustawodawcę takich rozwiązań ma na celu przeciwdziałanie powstawaniu sytuacji, w których dochodziłoby do kolizji interesów służby i interesów związkowych.

4. Zdaniem Sejmu kwestionowany przepis art. 67 ust. 6 u.o.p. jest zgodny z art. 59 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji. Nie można zgodzić się z argumentacją wnioskodawcy dotyczącą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw słuszenie nabytych i interesów w toku, jak również braku przepisów przejściowych oraz odpowiedniej *vacatio legis*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że: „Ochrony interesów w toku w żadnym razie nie można traktować jako równoznacznej z gwarancją niezmienności prawa, w szczególności wiecznego trwania przywilejów [...]. Prawa, których trwanie nie jest ograniczone przez ustawodawcę żadnym horyzontem czasowym, mogą – w toku swego istnienia – podlegać modyfikacjom” (zob. wyrok TK z 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02). W ocenie Trybunału: „Odpowiedniość *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji [...] Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych” (orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. akt P 1/95).

W niniejszej sprawie zmiana prawa została dokonana w taki sposób, że podmioty, których ona dotyczyła, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami. Adresaci art. 67 ust. 6 u.o.p. mieli zagwarantowany czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i podjęcie – bez nadmiernego pośpiechu – decyzji co do dalszego postępowania. Wskazywana przez Wnioskodawcę okoliczność, że kwestionowany przepis wszedł w życie w połowie trwających kadencji organów jedyne go związku zawodowego policjantów nie wykluczała w żaden sposób możliwości dostosowania się jego adresatów do nowych regulacji w ciągu trwającego

dwa miesiące okresu *vacatio legis*. Przyjęty przez ustawodawcę okres *vacatio legis* należy w konsekwencji uznać za w pełni wystarczający i dający możliwość podjęcia działań dostosowawczych. W niniejszej sprawie nie mamy również odczynienia z obowiązkiem uwzględnienia przez ustawodawcę konsekwencji wynikających z zasady ochrony praw słuszenie nabytych. Wprowadzone zmiany nie mają charakteru arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych jednostki. Brak przepisów przejściowych, które dotyczyłyby trwających kadencji organów jedyne go związku zawodowego policjantów, było w pełni racjonalnym i zamierzonym działaniem ze strony ustawodawcy. Nie można w tym kontekście podzielić wątpliwości Wnioskodawcy, iż kwestionowany przepis narusza zasadę niedziałania prawa wstecz.

5. Sejmu podziela również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z którym: „W polskim systemie prawnym przyjęta jest zasada domniemania konstytucyjności ustawy. Domniemanie to może zostać obalone wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Podmiot, który występuje do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ustawy z konstytucją, zobowiązany jest przedstawić argumenty uzasadniające przedstawione zarzuty. Na podmiocie tym spoczywa ciężar dowodu, że ustawa jest rzeczywiście niezgodna z konstytucją” (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt. K 35/98). Na wnioskodawcy spoczywa zatem ciężar przełamania domniemania konstytucyjności kwestionowanych przepisów. W tym celu powinien on postawić zarzuty poparte na tyle silną argumentacją, aby to domniemanie przełamać. Wnioskodawca ma obowiązek wykazać należytą staranność i spełnić wymagania formalne. Jak wskazał Trybunał, postanowienie zarzutu niekonstytucyjności aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie polega na „skonfrontowaniu treści zakwestionowanej normy hierarchicznie niższej (przedmiotu kontroli) z normą hierarchicznie wyższą (wzorcem kontroli). To z kolei wymaga prawidłowej rekonstrukcji zarówno przedmiotu, jak i wzorca kontroli, a następnie wykazania, z jakich powodów doszło między nimi do niezgodności” (postanowienie TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt. P 26/14). Zgodnie z przepisami uTK uzasadnienie złożonego wniosku zawiera wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności (art. 47 ust. 2 pkt 4). Jak natomiast wskazuje sam Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...]”.

Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt. K 17/12).

6. W ocenie Sejmu przedstawiona we wniosku argumentacja nie obaliła domniemania konstytucyjności obowiązującego przepisu art. 67 ust. 6 u.o.p i nie zasługuje na jej uwzględnienie. Wobec powyższego Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 67 ust. 6 u.o.p. w zakresie, w jakim policjant pełniący służbę na stanowisku, dla którego ustawa przewiduje powołanie, a także policjant mianowany na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej, zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej albo naczelnika, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie, o której mowa w art. 32 ustawy o związkach zawodowych, **jest zgodny z:**

- a) art. 59 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 12, art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji;
- b) art. 59 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji w związku art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 4 i art. 5 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. w związku z art. 3 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych w związku z art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek