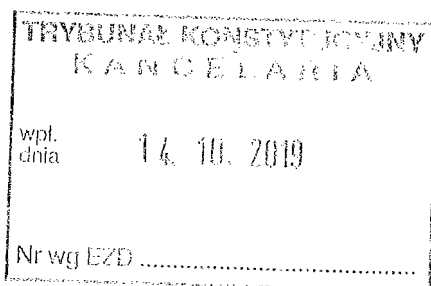




PK VIII TK 73.2018
(K 10/18)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Konfederacji Lewiatan o zbadanie zgodności:

- 1) art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U., poz. 305) – z art. 24, art. 65 ust. 1, art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 6 ustawy powołanej w punkcie 1. – z art. 24, art. 65 ust. 1, art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) art. 3 pkt 7 ustawy powołanej w punkcie 1. – z art. 2 Konstytucji;
- 4) art. 18 ustawy powołanej w punkcie 1. – z art. 2 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- **art. 3 pkt 7 i art. 18 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 466) – są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- **w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej: Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że:

- 1) art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 466; dalej: ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta lub u.o.h.) jest niezgodny z art. 24, art. 65 ust. 1 oraz z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, w zakresie, w jakim różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni i w związku z tym narusza zasadę ochrony pracy, wolności wykonywania pracy, zasadę równości i zasadę proporcjonalności;
- 2) art. 6 u.o.h. jest niezgodny z art. 24, art. 65 ust. 1 oraz z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, w zakresie, w jakim tworzy grupę podmiotów nieobjętych zakazem wynikającym z art. 5 u.o.h. i różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni i w związku z tym narusza zasadę ochrony pracy, wolności wykonywania pracy, zasadę równości i zasadę proporcjonalności;

3) art. 3 pkt 7 u.o.h. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim powoduje niedające się usunąć wątpliwości interpretacyjne i w związku z tym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę poprawnej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa;

4) art. 18 u.o.h. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim przewiduje rażąco krótką *vacatio legis* dla tego typu zmian legislacyjnych i w związku z tym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę poprawnej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W ramach wstępnej kontroli wniosku legitymacja Wnioskodawcy do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie została zakwestionowana.

Pozytywny wynik wstępnej kontroli wniosku nie przesądza jednak o późniejszym merytorycznym badaniu wszystkich zarzutów objętych wnioskiem.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 15/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 169; z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. K. 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z dnia 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 oraz z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. U 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 70.).

Na mocy art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej.

Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców, musi przy tym dotyczyć spraw objętych zakresem działania tych organizacji (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

„Definicję podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, tj. związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, należy ustalać przede wszystkim przez odwołanie się do przepisów konstytucyjnych, które posługują się tymi samymi nazwami” (A. Mączyński, J. Podkowik, [w] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2016., s. 1241). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „pracodawca w ujęciu konstytucyjnym to partner społeczny, podmiot uczestniczący w dialogu społecznym, adresat zasady sprawiedliwości społecznej, strona stosunku pracy, która jest władna podejmować względem pracownika określone działania, oraz adresat obowiązków związanych z uprawnieniami pracownika. Ustawodawca zwykły może rozszerzyć to pojęcie, może również – pod pewnymi warunkami – rozszerzyć zadania pracodawców w taki sposób, że nie będą się one wiązać z jego konstytucyjnym statusem. Nie może jednak zmienić określenia pracodawcy wynikającego z Konstytucji. (...) Trybunał w swoim orzecznictwie przyjmuje, że <organizacją pracodawców> jest organizacja typu zrzeszeniowego, której członkami są wyłącznie osoby będące pracodawcami, oraz że w zrzeszeniach tych członkostwo jest w zasadzie ograniczone tylko do osób mających status pracodawcy (...). W świetle wyraźnego sformułowania przepisów konstytucyjnych, mówiących o <ogólnokrajowych władzach organizacji pracodawców> Trybunał przyjmuje, że choć przymiotnik <ogólnokrajowy> nie odnosi się *explicite* do organizacji pracodawców, lecz do jej organu, to jednak reguły inferencyjne nakazują w sposób bezwzględny przyjąć, że ogólnokrajowe organy może mieć tylko taka organizacja pracodawców, która swym działaniem obejmuje obszar całego kraju, a zatem – organizacja ogólnokrajowa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia

24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, OTK ZU z 2016r., seria A, poz. 93; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Ogólnokrajowe organy lub władze organizacji wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji posiadają jedynie ograniczoną legitymację procesową w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Mogą kwestionować tylko takie akty normatywne, które dotyczą spraw objętych zakresem działania danego podmiotu. „Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału pojęcie <spraw objętych zakresem działania>, użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji, powinno być wykładane w sposób ścisły, a interpretacja rozszerzająca jest niedopuszczalna. Należy uznać, że ustawodawca określił w art. 191 Konstytucji listę podmiotów upoważnionych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w taki sposób, by wykluczyć możliwość nadużywania tego środka do realizacji indywidualnych celów (...). Dlatego wnioskodawca jest zobowiązany wykazać, że zaskarżony przepis dotyczy bezpośrednio realizacji zadań wynikających z Konstytucji lub ustaw, a w przypadku podmiotów prywatnych – również statutów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. Tw 21/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 57; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny – odnosząc się do ograniczenia legitymacji wnioskowej przewidzianego w art. 191 ust. 2 Konstytucji – „wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że zarówno przedmiot kontroli, jak i powołane wzorce kontroli muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu spraw należących do zakresu działania podmiotu posiadającego legitymację szczególną” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2007 r., sygn. Tw 26/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 195 i z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. Tw 4/11, OTK ZU nr 11/B/2014, poz. 650 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK ZU

nr 10/A/2010, poz. 129; *vide* także – powołane tam orzecznictwo). Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „termin <sprawa> ma – na gruncie art. 191 ust. 2 ustawy zasadniczej – znaczenie autonomiczne. Wykładnia tego pojęcia jest immanentnie związana z charakterem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Badaniu Trybunału podlega zawsze zgodność aktu normatywnego (lub jego części) z aktem o wyższej mocy prawnej (jego normą lub normami). Zestawienie przedmiotu z wzorcem kontroli, do którego ma on być odniesiony, stawia skarżony przepis w pewnym kontekście, będącym jedynie wycinkiem możliwych zastosowań tego przepisu. Skonfrontowanie kwestionowanej normy z normą wyższego rzędu umożliwia ocenę jego hierarchicznej zgodności. Pojęcie <sprawa> należy właśnie utożsamiać z problemem zgodności aktu normatywnego (lub jego części) z normą aktu o wyższej mocy prawnej niż akt kontrolowany. Sam skarżony przepis może być bowiem przedmiotem wielu <spraw>, które wyznacza powołany wzorzec kontroli. Aby zatem rozstrzygnąć, czy w danej <sprawie> podmiotowi legitymowanemu szczegółowo przysługuje prawo wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego, trzeba dokonać dwóch zabiegów. Po pierwsze, na podstawie norm konstytucyjnych określić zakres działania podmiotu, na gruncie art. 191 ust. 2 Konstytucji, po drugie zaś zbadać, czy kwestionowana przezeń <sprawa> – tzn. zagadnienie zgodności przedmiotu wniosku z powołanymi wzorcami kontroli – jest objęta uprzednio wyznaczonym jego zakresem działania. Może się bowiem zdarzyć, że w świetle art. 191 ust. 2 Konstytucji podmiot tak określa zakres zaskarżenia (przedmiot i wzorce), że wyznaczona w nim <sprawa> mieści się w zakresie działania tego podmiotu, choć równoczesne powołanie drugiego wzorca kontroli tego samego przepisu oznacza, że tak określony zakres zaskarżenia wyznacza <sprawę>, która nie mieści się w jego zakresie działania. W konsekwencji należy podkreślić, że również ocena, czy wskazane wzorce kontroli cechuje adekwatność (materialna i kompetencyjna), rozstrzyga o zdolności wnioskowej podmiotów legitymowanych szczegółowo do

inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. Tw 29/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 86).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano też, „że o tym, z pozycji którego z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 inicjator postępowania występuje o hierarchiczną kontrolę zgodności norm, świadczą postawione zarzuty. Wzorce kontroli stanowią normatywny wyraz praw, które ustrojodawca gwarantuje określonym kategoriom podmiotów. Stąd powołane przez wnioskodawcę przepisy Konstytucji muszą odpowiadać uprawnieniom, do obrony których organizacja pracodawców jest powołana z samej natury rzeczy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. Tw 8/12, OTK ZU nr 1/B/2014, poz. 2).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, iż „do uznania, że przedmiot zaskarżenia dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, niezbędne jest: po pierwsze, zakwestionowanie przepisu (lub normy), którego adresatem jest wnioskodawca lub podmioty, na rzecz których wnioskodawca prowadzi działalność, i który w sposób prawnokształtujący określa sytuację prawną wnioskodawcy lub tych podmiotów; po drugie, wskazanie zadań realizowanych przez wnioskodawcę, mających swe źródło w regulacji konstytucyjnej, ustawowej lub statutowej; po trzecie, wykazanie związku między kwestionowanymi przepisami a postanowieniami aktów prawnych określających te zadania oraz po czwarte, przywołanie adresowanych do wnioskodawcy lub podmiotów, na rzecz których działa, konstytucyjnych wzorców kontroli” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 525).

W odniesieniu do zakresu działania organizacji pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „[p]ojęcie <spraw objętych zakresem działania> organizacji

pracodawców w rozumieniu konstytucyjnym dotyczy wyłącznie spraw wynikających z aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują relacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami. (...) Konstytucja przyznaje legitymację wnioskową dla ochrony takich interesów organizacji pracodawców, które są związane z zatrudnianiem pracowników, nie może natomiast służyć ochronie innych rodzajów interesów gospodarczych związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorców zrzeszonych w organizacjach pracodawców” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 524 oraz powołane tam orzecznictwo).

Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Stosownie do art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa otpTK) uzasadnienie wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, musi zawierać precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, a ponadto przedstawienie przekonujących argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zarzutów.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, że „[z]godnie z zasadą związania Trybunału granicami zaskarżenia (...), sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie. Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (...). W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt ogólne lub niejasne uzasadnienie wniosku, albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją

i przywołanymi wzorcami kontroli” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał również, że „<[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej> (...). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli” (postanowienie z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10 oraz powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

W niniejszej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpił Prezydent Konfederacji Lewiatan, a więc ogólnokrajowa władza organizacji pracodawców, na podstawie zarządzenia nr 01/04/2018 z dnia 25 kwietnia 2018 r., które dołączono do wniosku. Zarządzenie to określa przedmiot i wzorce kontroli, które są tożsame z zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku. Nie nasuwa więc wątpliwości spełnienie przesłanki podmiotowej.

Kwestionowane we wniosku przepisy definiują pojęcie wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych (art. 3 pkt 7 u.o.h.), zakazują handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem, a także powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych (art. 5 u.o.h.), ustanawiają wyjątki od tego zakazu (art. 6 u.o.h.) oraz określają datę wejścia w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta, która zawiera te regulacje (art. 18 u.o.h.), a zatem dotyczą relacji pomiędzy pracodawcami a pracownikami.

Dalsza analiza wniosku wskazuje jednak, że o ile wskazane jako przedmiot zaskarżenia przepisy regulują zagadnienia bezpośrednio związane z zakresem działania Konfederacji Lewiatan jako organizacji pracodawców, to nie wszystkie podniesione we wniosku zarzuty zostały sformułowane w kontekście ochrony interesów pracodawców. Ponadto wniosek nie w pełni spełnia ustawowo określone wymogi merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

W punkcie 1. *petitum* wniosku podniesiony został zarzut niezgodności art. 5 u.o.h. z art. 24, art. 65 ust. 1 oraz z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, „w zakresie, w jakim różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni i w związku z tym narusza zasadę ochrony pracy, wolności wykonywania pracy, zasadę równości i zasadę proporcjonalności”.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (*vide* - wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje przy tym, że „art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być traktowany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności, gdyż wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności należy rozpatrywać w kontekście tychże praw. Również sam art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wraz z innymi normami konstytucyjnymi” (...) Przepis ten nie statuuje w sposób wyabstrahowany konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Może być on powoływany tylko łącznie z innym przepisem Konstytucji, który stanowi o konstytucyjnych wolnościach lub prawach człowieka i obywatela. Wówczas, w razie stwierdzenia ograniczeń w zakresie

korzystania z takich wolności lub praw, Trybunał bada, czy naruszenie mieści się w granicach dozwolonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15; *vide* też – powołane tam orzecznictwo, a także wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82).

Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy dokonywać zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część wniosku, skargi lub pytania prawnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 19; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Wobec tego „decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma (...). Na wniosek składa się bowiem cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

W niniejszej sprawie analiza wniosku wskazuje, że chociaż w punkcie 1. *petitum* Wnioskodawca powołał art. 31 ust. 3 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, to z uzasadnienia wniosku wynika, że naruszenie zasady proporcjonalności Wnioskodawca wiąże z naruszeniem zasady wolności pracy wyrażonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy, „[t]reścią i celem art. 5 Ustawy jest wprowadzenie zakazu handlu w niedziele, święta oraz niektóre inne dni, *ergo* ustanowienie zakazu świadczenia pracy w te dni. Art. 5 Ustawy jest zatem ingerencją w zasadę wolności pracy wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP,

przy czym jest to ingerencja oczywista i daleko idąca, bowiem polegająca na ograniczeniu tej wolności wobec szerokiej rzeszy osób. Zasadniczym skutkiem normy wynikającej z art. 5 Ustawy jest pozbawienie pracowników części dotychczas wykonywanej pracy, a w rezultacie zmniejszenie dochodów. Skutkiem może być również pozbawienie pracy w ogóle, jeżeli w wyniku zakazu pracy w niedziele, święta i pozostałe dni przestanie istnieć na nią zapotrzebowanie. (...) art. 5 Ustawy może ingerować zwłaszcza w relacje pracownicze wynikające z zastosowania systemu weekendowego czasu pracy (art. 144 Kodeksu Pracy), którego celem i treścią jest praca w soboty i niedziele, zmuszając pracodawców do odstąpienia od stosowania tego systemu, a pracowników do porzucenia zamiaru zatrudnienia w takim systemie, względnie do poszukiwania innej pracy” (s. 9 wniosku). W ocenie Wnioskodawcy, ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta wywołuje skutki nieprzewidziane przez ustawodawcę, w tym „narzucanie pracownikom większego wymiaru pracy w pozostałe dni tygodnia, zwłaszcza piątki, co ma służyć przedsiębiorcom jako forma rekompensaty przychodów dotychczas uzyskiwanych w niedziele” (s. 10 wniosku) oraz „nie spełnia żadnej z enumeratywnych przesłanek ingerencji wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” (*ibidem*).

Tak określony zakres zaskarżenia wykracza poza granice przyznanej ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców ograniczonej rzeczowo zdolności inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i nie może być uznany za sprawę należącą do zakresu działania Wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Powołanie jako wzorca kontroli normy wynikającej z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje, że Wnioskodawca występuje w celu ochrony praw pracowników, nie zaś ochrony praw, które przysługują pracodawcy w stosunku do pracownika. Podmiotem uprawnień wynikających z wyrażonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji zasady wolności pracy są bowiem pracownicy, a więc osoby fizyczne, a adresatem obowiązków są władze

publiczne, a więc organy państwa i samorządu terytorialnego (*vide* – L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, II, Art. 30-86*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 656-657). Adresatami tej regulacji konstytucyjnej nie są natomiast pracodawcy, którzy mogliby wywodzić z niej gwarantowane im prawa czy wolności (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 sierpnia 2011 r., sygn. Tw 22/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 1 i z dnia 12 stycznia 2012 r., OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 2).

O tym, że Prezydent Konfederacji Lewiatan występuje w obronie interesów pracowników, a nie członków Konfederacji Lewiatan świadczy też powołana na poparcie tego zarzutu argumentacja, która (niezależnie od tego, że w znacznej części nie ma charakteru prawnokonstytucyjnego) w całości dotyczy sytuacji pracowników i negatywnych następstw wprowadzenia kwestionowanego art. 5 u.o.h. dla pracowników.

Do zakresu działania Konfederacji Lewiatan nie należy ochrona pracowników przed ograniczeniami wolności pracy. Z dołączonej do wniosku dokumentacji wynika, że cele działania organizacji pracodawców nie obejmują tej kategorii spraw. Zgodnie zaś z art. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2029 ze zm.), „[p]odstawowym zadaniem związków pracodawców, ich federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego”.

Zarzut niespełnienia wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczenia wolności pracy wyrażonej w art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej mógłby być rozpatrywany wyłącznie wtedy, gdyby obrona tej wolności pracowniczej należała do spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy. Jednak ochrona pracowników przed ograniczeniem przysługującej im wolności pracy nie należy, jak już wcześniej wskazano w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, do zakresu działania Konfederacji Lewiatan.

W związku z powyższym, uwzględniając niesamodzielny charakter wzorca z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, należy uznać, że kontrola zgodności art. 5 u.o.h. z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest w trybie wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan niedopuszczalna.

Dalsza analiza wskazuje, że wniosek nie spełnia warunków merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny również w zakresie pozostałych wzorców kontroli powołanych w punkcie 1. *petitum*.

W części uzasadnienia wniosku odnoszącej się do zarzutu niezgodności art. 5 u.o.h. z art. 24 Konstytucji Wnioskodawca stwierdzając, że „[n]aruszeniu zasady proporcjonalności oraz niespełnieniu przesłanek ingerencji w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP towarzyszy naruszenie art. 24 Konstytucji RP” (s. 11 wniosku) poprzestał na przytoczeniu fragmentów jednego z komentarzy do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że art. 24 Konstytucji „ustanawia konstytucyjną zasadę ochrony pracy i należy do elementów konstytucyjnego ustroju gospodarczego państwa (...). Ze względu na ogólny charakter art. 24 Konstytucji nie można z niego wywieść przesłanek dotyczących tego, w jakich warunkach praca powinna być wykonywana, ani szczegółowych uprawnień osób wykonujących pracę. Treść tego przepisu jest rozwijana w innych normach konstytucyjnych. (...) Zdaniem TK, zasadę ochrony pracy należy rozumieć jako normę programową, skierowaną do prawodawcy. Zasada ta ma odniesienie do innych przepisów konstytucyjnych, w tym także do przepisów określających prawa i wolności konstytucyjne. W szczególności można stwierdzić, że naruszenie pewnych praw lub wolności konstytucyjnych powoduje w konsekwencji naruszenie zasady ochrony pracy określonej w art. 24 Konstytucji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 79; *vide* również – powołane tam orzecznictwo i literatura). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny „nie wyklucza, że art. 24 Konstytucji może stanowić w pewnych przypadkach samoistny,

bezpośredni wzorzec kontroli konstytucyjnej. Jednakże przepis ten stanowi przede wszystkim wzorzec kontroli pośredni (II stopnia). Niezgodność regulacji prawnych ustawowych lub podustawowych z art. 24 Konstytucji można stwierdzić przede wszystkim wówczas, gdy ustali się, że naruszenie zasady ochrony pracy jest konsekwencją naruszenia przez te regulacje praw lub wolności konstytucyjnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca nie przedstawił odrębnej argumentacji mogącej wskazywać na niezgodność art. 5 u.o.h. z art. 24 Konstytucji jako samodzielnym wzorcem kontroli. Natomiast merytoryczne rozpatrywanie zarzutu niezgodności art. 5 u.o.h. z wyrażoną w art. 24 Konstytucji zasadą ochrony pracy, jako konsekwencji naruszenia zasady wolności pracy określonej w art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej, należy uznać za niedopuszczalne, z uwagi na wskazane wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, przekroczenie w zakresie tego wzorca granic ograniczonej rzeczowo legitymacji wnioskowej przysługującej Wnioskodawcy.

Ponadto w uzasadnieniu wniosku Wnioskodawca nie określił, na czym miałyby polegać sprzeczność kwestionowanego w punkcie 1. *petitum* przepisu z art. 32 ustawy zasadniczej, ani nie powołał żadnych argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Tym samym wniosek nie spełnia w tej części wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK.

Wymogów formalnych nie spełnia też podniesiony w punkcie 2. *petitum* wniosku zarzut niezgodności art. 6 u.o.h. z art. 24, art. 65 ust. 1 oraz z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, „w zakresie, w jakim tworzy grupę podmiotów nieobjętych zakazem wynikającym z art. 5 u.o.h. i różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni i w związku z tym narusza zasadę ochrony pracy, wolności wykonywania pracy, zasadę równości i zasadę proporcjonalności”.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zaskarżony art. 6 u.o.h. składa się z dwóch jednostek redakcyjnych. W ust. 1 art. 6 u.o.h. zawiera wykaz placówek, w których nie obowiązuje zakaz, o którym mowa w art. 5 u.o.h., natomiast ust. 2 art. 6 u.o.h. definiuje pojęcie przeważającej działalności, o której mowa w ust. 1 pkt 2, 5, 6, 28, 29 i 30.

Z analizy treści wniosku wynika, że pomimo zaskarżenia art. 6 u.o.h. w całości, Wnioskodawca w istocie nie kwestionuje zgodności z Konstytucją regulacji zawartej w ust. 2 art. 6 u.o.h., a sformułowane zarzuty nie dotyczą zawartej w nim treści normatywnej. W uzasadnieniu wniosku Prezydent Konfederacji Lewiatan nie wskazał, na czym miałyby polegać niezgodność ust. 2 art. 6 u.o.h. ze wskazanymi wzorcami kontroli i nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie postawionego zarzutu w tym zakresie, a cała argumentacja odnosi się do ust. 1 zaskarżonego art. 6 u.o.h.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności art. 6 ust. 2 u.o.h. z wzorcami kontroli powołanymi w punkcie 2. *petitum* wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK.

Niezależnie od powyższego należy też zauważyć, że powołując jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji Wnioskodawca ani w *petitum* wniosku, ani w uzasadnieniu nie dokonał rozróżnienia zakresu normowania obu jednostek redakcyjnych tego przepisu konstytucyjnego.

Uzasadniając zarzut niezgodności przepisu kwestionowanego w punkcie 2. *petitum* wniosku z art. 32 Konstytucji Wnioskodawca stwierdził, że „[a]rt. 6 Ustawy tworzy grupę podmiotów nieobjętych zakazem handlu w niedziele, święta oraz niektóre inne dni. Skutkiem tej regulacji jest powstanie grupy pracowników oraz pracodawców, których nie dotkną ujemne konsekwencje wejścia w życie Ustawy, z utratą pracy, przychodów lub koniecznością zapłaty odpraw włącznie. (...) Art. 6 Ustawy podlega w związku z tym ocenie na tle art. 32 Konstytucji RP oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Innymi słowy, norma tworzona przez przepis podlega ocenie pod kątem ewentualnego skutku dyskryminacyjnego, przy czym

niezależnie od tego aktualna pozostaje ocena normy z punktu widzenia zasady proporcjonalności oraz spełnienia przesłanek ingerencji wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Wnioskodawcy art. 6 Ustawy wywołuje niedozwolony skutek w postaci dyskryminacji, przy czym podobnie jak w przypadku art. 5 Ustawy, jest on widoczny *prima facie*” (s. 12 wniosku).

W ocenie Wnioskodawcy, „[u]zasadnienie Ustawy nie zawiera argumentów pozwalających zrozumieć przyczynę wyróżnienia akurat takiej grupy podmiotów jak zawarta w art. 6 pkt. 1-32 Ustawy. Oznacza to, że Ustawa nie spełnia (...) wymogu racjonalności, a wyliczenie zawarte w powyższym przepisie nabiera cech arbitralności. Zdaniem Wnioskodawcy czyni to oczywistym wniosek, że zróżnicowanie grup pracowników i pracodawców w sposób wynikający z art. 5 i 6 Ustawy jest sprzeczne z zasadą równości i nie znajduje wystarczającego uzasadnienia. (...) Warto nadmienić, że klasą są w tym przypadku pracodawcy, którzy zostali zróżnicowani według nieznanych kryteriów. Warto również nadmienić, że taki sam wniosek dotyczy przedsiębiorców, którzy również zostali zróżnicowani w podobnie niezrozumiały sposób i mogą się czuć dyskryminowani np. ze względu na branżę, strukturę organizacyjną lub strukturę właścicielską” (s. 13 wniosku).

Taki sposób uzasadnienia wskazuje, że Wnioskodawca utożsamia zakaz dyskryminacji zawarty w art. 32 ust. 2 Konstytucji z niekonstytucyjnym odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych zawartym w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Tymczasem przewidziany w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić w toku

wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49 i z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 133/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 77 oraz powołane tam orzecznictwo). „Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji należy wykazać w szczególności, że:

a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz
b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca nie przedstawił odrębnej argumentacji na poparcie zarzutu naruszenia konstytucyjnego zakazu dyskryminacji, w szczególności nie wskazał aby kwestionowane zróżnicowanie podmiotów wynikało z przyjęcia przez ustawodawcę niedopuszczalnego konstytucyjnie kryterium o charakterze dyskryminującym.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie zarzutu naruszenia przez art. 6 u.o.h. zakazu dyskryminacji wynikającego z art. 32 ust. 2 Konstytucji wnioski nie spełniają wymogów wynikających z art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK, gdyż całkowicie pomijają przyjęte w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie zakazu dyskryminacji wynikającego z art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Podobnymi brakami obarczone jest też uzasadnienie wniosku odnoszące się do zarzutu niezgodności regulacji kwestionowanej w punkcie 2. *petitum* z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości była wielokrotnie analizowana przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, że z zasady tej „wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie

określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących>” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. K 16/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 52; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, iż „charakter normy określonej w art. 32 Konstytucji polega na tym, że stwierdzenie jej naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie <prostego> zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzwonne jest uwzględnienie norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji” (postanowienie z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. Ts 211/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 99). „Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca różnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli różnicowanie odpowiada kryteriom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej”

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2; *vide* także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. P 75/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 96).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca, pomimo powołania się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, nie przeprowadził testu równości, a nawet nie wskazał cechy relewantnej charakteryzującej podmioty, które uznał za podobne w kontekście kwestionowanej regulacji prawnej oraz nie przedstawił żadnego dowodu, że wprowadzone zróżnicowanie jest konstytucyjnie niedozwolone.

Nie można bowiem uznać za spełnienie tego wymogu, przytoczonego wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, lakonicznego stwierdzenia, że „[u]zasadnienie Ustawy nie zawiera argumentów pozwalających zrozumieć przyczynę wyróżnienia akurat takiej grupy podmiotów jak zawarta w art. 6 pkt. 1-32 Ustawy”.

W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności art. 6 u.o.h. z art. 32 ust. 1 Konstytucji wnioski nie spełniają przesłanek określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK., co uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie wniosku w tej części.

Również w zakresie pozostałych wzorców kontroli powołanych w punkcie 2. *petitum* wniosek nie spełnia wymogów, o którym mowa w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 6 u.o.h. z art. 24, art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Wnioskodawca stwierdził, że „[w] stosunku do art. 6 Ustawy zachowują aktualność zarzuty naruszenia zasad wskazanych w pkt 3.1” (s. 12 wniosku).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przynieszone w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją „musi spełniać określone warunki, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianego wymagania uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, *op. cit.*; *vide* też powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca poprzestając na lakonicznym odwołaniu się do tej części uzasadnienia wniosku, która dotyczyła innego z zaskarżonych przepisów nie spełnił wymogów pozwalających na merytoryczne rozpatrywanie wniosku w tym zakresie.

Reasumując należy uznać, że opisane wcześniej przekroczenie granic przysługującej Prezydentowi Konfederacji Lewiatan ograniczonej legitymacji wnioskowej oraz niespełnienie określonych ustawowo wymogów wniosku inicjującego hierarchiczną kontrolę norm wskazuje na konieczność umorzenia postępowania w części dotyczącej badania zgodności art. 5 u.o.h. i art. 6 u.o.h. z wzorcami kontroli wskazanymi odpowiednio w punktach 1. i 2. *petitum* wniosku – z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy otpTK.

Zaskarżony w punkcie 3. *petitum* wniosku art. 3 pkt 7 u.o.h. stanowi:
„Ilekroć w ustawie jest mowa o:

(...);

7) wykonywaniu pracy w handlu oraz wykonywaniu czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych – należy przez to rozumieć wykonywanie takiej pracy lub takich czynności przez pracownika lub zatrudnionego w okresie 24 kolejnych godzin przypadających odpowiednio między godziną 24.00 w sobotę a godziną 24.00 w niedzielę, i między godziną 24.00 w dniu bezpośrednio poprzedzającym święto a godziną 24.00 w święto”.

W ocenie Wnioskodawcy, przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając ten zarzut Wnioskodawca stwierdził, że „[z]akwestionowany przepis jest sformułowany w sposób, który uniemożliwia jego prawidłową interpretację, a co za tym idzie i implementację. Skutkiem braku poprawności legislacyjnej jest naruszenie zasady pewności prawa i zaufania do prawa. Przepis wprowadza definicję ram czasowych niedziel i święta nie uwzględniając istniejącej już regulacji i definicji w Kodeksie Pracy. Obydwie te obowiązujące regulacje zawierają więc definicje doby niedzielnej i świątecznej, przy czym są to definicje niespójne i pewnym zakresie wykluczające się. W Ustawie jest mowa, że doba niedzielna obejmuje <okres 24 kolejnych godzin przypadających odpowiednio między godziną 24.00 w sobotę a godziną 24.00 w niedzielę> (a w przypadku doby świątecznej – między godziną 24.00 w dniu bezpośrednio poprzedzającym święto a godziną 24.00 w święto). Z kolei Kodeks Pracy w art. 151⁹ § 2 wskazuje, że niedziela i święto trwa <między godziną 6.00 w tym dniu a godziną 6.00 w następnym dniu, chyba że u danego pracodawcy została ustalona inna godzina>. Zastosowanie normy odsyłającej z art. 2 Ustawy, która stanowi, że zakresie nieuregulowanym w ustawie do wykonywania pracy przez pracowników w placówkach handlowych w niedziele i święta stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, z późn. zm.) nie prowadzi do żadnych wniosków interpretacyjnych, skoro oba te terminy są konkurencyjnie zdefiniowane w obu aktach prawnych” (s. 14 wniosku).

Art. 2 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

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

W niniejszej sprawie Wnioskodawca powiązał zarzut naruszenia przez przepis zaskarżony w punkcie 3. *petitum* wniosku art. 2 Konstytucji z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (s. 2 i 14 wniosku).

„Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). „W świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego 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*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, *op. cit.*; *vide* też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., sygn. P 20/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 11).

Również zasada prawidłowej (poprawnej) legislacji była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, Trybunał Konstytucyjny, analizując wcześniejsze orzecznictwo, wskazał, że z orzecznictwa tego „wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien 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 powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. (...) Ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, <poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny

i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji> (...). Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za <przyzwoitą>, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia (...). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwracał konsekwentnie uwagę, że nie każde naruszenie zasad prawidłowej legislacji formułowanych przez doktrynę prawa stanowi jednocześnie naruszenie Konstytucji. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być także uchybienie rudymentalnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji” (OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; *vide* także – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Rozważając relacje zachodzące pomiędzy zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą prawidłowej legislacji Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18 stwierdził, że „[f]unkcjonalne powiązanie pomiędzy zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą poprawnej legislacji nie zawsze pozwala na przeprowadzenie wyraźnej demarkacji pomiędzy nimi. Pozostają one ze sobą w relacji zakresowej nadrzędności, a zasada poprawnej legislacji mieści się w zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, co oznacza, że naruszenie zasady poprawnej legislacji narusza każdorazowo także zaufanie obywatela do państwa, natomiast nie każde naruszenie zasady zaufania

obywatela dokonuje się na drodze naruszenia zasad poprawnej legislacji” (OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 4).

W niniejszej sprawie analiza wniosku wskazuje, że niezgodność art. 3 pkt 7 u.o.h. z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika – zdaniem Wnioskodawcy – z naruszenia przez zaskarżoną regulację zasady prawidłowej legislacji, stanowiącej element zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Podnosząc, że kwestionowany przepis jest sformułowany w sposób uniemożliwiający jego prawidłową interpretację, Wnioskodawca nie określił jednak, które pojęcia lub sformułowania użyte w treści art. 3 pkt 7 u.o.h. uznaje za nieprecyzyjne w stopniu naruszającym dyrektywy wynikające z zasady prawidłowej legislacji. Jedyne argumenty przytoczone w uzasadnieniu na poparcie zarzutu sformułowanego w punkcie 3. *petitum* wniosku dotyczą sposobu określenia w art. 3 pkt 7 u.o.h. odcinków czasu gdy wykonywanie pracy w handlu lub czynności związanych z handlem w placówkach handlowych przez pracownika lub zatrudnionego rozumiane jest jako wykonywanie takiej pracy lub takich czynności w niedziele i święta w inny sposób niż w art. 151⁹ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.; dalej: Kodeks pracy lub k.p.). O niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą prawidłowej legislacji ma więc świadczyć nadanie odmiennego znaczenia takiemu samemu pojęciu, które – zdaniem Wnioskodawcy – występuje w art. 3 pkt 7 u.o.h. i art. 151⁹ § 2 k.p.

Jedną z powszechnie przyjętych reguł wykładni jest dyrektywa konsekwencji terminologicznej, określana też jako zakaz wykładni homonimicznej. „Dyrektywa ta zabrania przyjmować, że w języku prawnym występują wyrażenia wieloznaczne, a więc zabrania nadawać temu samemu wyrażeniu różne znaczenia w kontekście różnych przepisów” (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, wyd. II, Toruń 2010, s. 120; *vide* też – powołana tam literatura i orzecznictwo).

Powyższej zasadzie wykładni odpowiada dyrektywa konsekwencji terminologicznej, skierowana do prawodawcy. Zgodnie z § 9 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej: zasady techniki prawodawczej), „[w] ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako <kodeks> lub <prawo>”. Z kolei § 10 zasad techniki prawodawczej stanowi: „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że „z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika między innymi zasada ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa (...). Za naruszające tę zasadę należałoby zatem uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiają dowolną interpretację (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; *vide* również powołane tam orzecznictwo).

Zasada konsekwencji terminologicznej nie ma jednak charakteru bezwzględnego, szczególnie jeżeli dane pojęcie występuje w różnych aktach pranych (*vide* – L. Morawski, *Zasady wykładni prawa, op. cit.*, s. 121; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał doniosłość zasad konsekwencji terminologicznej, ale równocześnie ostrzegał przed ich absolutyzacją. Jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji uznał, że <ustawodawca może dokonywać wyjątkowych odstępstw [od tych zasad] nie tylko wówczas, gdy formułuje przepisy należące do różnych gałęzi prawa, ale także, gdy dane określenie jest nader ogólne i (...) pojemne, zaś odmienne cele różnych regulacji nakazują odpowiednie dla każdej z nich skonkretyzowanie tego określenia. (...)>”

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 80; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W odniesieniu do definicji legalnych, w doktrynie wskazuje się, że „[w]łasnością każdej definicji zawartej w tekście prawnym jest to, iż ma ona przyporządkowaną jej przez redaktora, ściśle określoną część tekstu albo cały tekst, albo zbiór tekstów prawnych, w odniesieniu do których definicja ta znajduje zastosowanie przy wykładni zawartych w nich norm. W odniesieniu do aktów normatywnych może to być np. jedna ustawa, ustawa wraz z aktami wykonawczymi, kilka wskazanych aktów normatywnych, część ustawy wyodrębniona w systematyce wewnętrznej aktu, dział prawa, cały system prawa. O jednoznacznym znaczeniu (treści) nazwy stanowiącej *definiendum* w definicji legalnej możemy mówić jedynie w odniesieniu do określonego zakresu stosowania tej definicji” (A. Malinowski, 2. *Redagowanie definicji*. [w:] *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2012, LEX/el nr 158238).

Jeżeli zatem ustawodawca, odstępując od zakazu wykładni homonimicznej, chce nadać tym samym wyrażeniom różne znaczenie, to powinien to wyraźnie w nowej ustawie zaznaczyć (*vide* – uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. W. 14/91, OTK 1992, poz. 20; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, *op. cit.*, s. 121; wyrok NSA z dnia 14 maja 2019 r., sygn. II OSK 968/19, LEX nr 2704306). Stosownie do § 148 zasad techniki prawodawczej, „[j]eżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określonej jako <kodeks> lub <prawo> lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia, używając zwrotu: <w rozumieniu niniejszej ustawy określenie oznacza> albo zwrotu: <ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o należy przez to rozumieć ...>.”

W niniejszej sprawie, analizując zaskarżony art. 3 pkt 7 u.o.h. należy stwierdzić, że ustawodawca nie tylko precyzyjnie oznaczył granice czasowe

„wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych”, ale również jednoznacznie określił zakres stosowania przyjętej definicji. Zawarte w kwestionowanym przepisie sformułowanie „[i]lekroć w ustawie jest mowa...” wskazuje w sposób nie budzący wątpliwości, że określone w art. 3 ust. 7 u.o.h. godziny, w których praca w handlu lub wykonywanie czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedziele i święta, zgodne z normami kalendarzowym, według których początek każdej doby wyznacza północ, znajdują zastosowanie w ustawie o ograniczeniu handlu w niedziele i święta.

Nie można zatem uznać aby przepis był niepoprawny legislacyjnie, a tym bardziej aby ewentualna wadliwość legislacyjna mogła prowadzić do niejasności lub nieprecyzyjności rekonstruowanej na tej podstawie normy prawnej.

Nawiązując do stwierdzenia Wnioskodawcy, iż przepisy art. 3 pkt 7 u.o.h. i art. 151⁹ § 2 k.p. „zawierają (...) definicje doby niedzielnej i świątecznej, przy czym są to definicje niespójne i pewnym zakresie wykluczające się” (s. 14 wniosku) należy w pierwszej kolejności zauważyć, że ani art. 3 pkt 7 u.o.h., którego treść przytoczono wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, ani art. 151⁹ § 2 k.p., który stanowi: „[z]a pracę w niedzielę i święto, w przypadkach, o których mowa w art. 151¹⁰, uważa się pracę wykonywaną między godziną 6.00 w tym dniu a godziną 6.00 w następnym dniu, chyba że u danego pracodawcy została ustalona inna godzina”, nie definiują doby niedzielnej lub świątecznej – jako takiej ani ogólnego pojęcia pracy w niedziele i święta.

Z treści art. 3 pkt 7 u.o.h. wynika, że określone w tym przepisie godziny, w których praca uważana jest za pracę niedziele i święta dotyczą „wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych”, z kolei w art. 151⁹ § 2 k.p. mowa jest o pracy w niedzielę i święto, „w przypadkach, o których mowa w art. 151¹⁰ k.p.”, a więc wymienionych w art. 151¹⁰ k.p. wypadkach, gdy praca w niedziele i święta jest dozwolona z uwagi na rodzaj pracy lub okoliczności jej wykonywania.

Zatem już samo porównanie brzmienia art. 3 pkt 7 u.o.h. i art. 151⁹ § 2 k.p. prowadzi do wniosku, że definiowane w tych przepisach pojęcia nie są tożsame. Stanowiąc o różnych pojęciach, jakimi są „wykonywanie pracy w handlu oraz wykonywanie czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych” i „praca w niedzielę i święto, w przypadkach, o których mowa w art. 151¹⁰” ustawodawca nie był więc zobowiązany do nadania im tego samego znaczenia.

Dalsza analiza wskazuje na odmienny zakres podmiotowy i przedmiotowy norm wynikających z porównywanych przez Wnioskodawcę przepisów art. 3 pkt 7 u.o.h. i art. 151⁹ § 2 k.p.

Ustawę o ograniczeniu handlu w niedziele i święta stosuje się wyłącznie do przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1292) wykonujących zarobkową działalność handlową (art. 1 ust. 2 u.o.h.), a Kodeks pracy do wszystkich pracodawców (art 1 i 3 k.p.). Art. 3 pkt 7 u.o.h. dotyczy wykonywania pracy przez pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy, osoby skierowane do wykonywania w placówce handlowej pracy tymczasowej na podstawie umowy o pracę oraz osoby fizyczne, wykonujące w placówce handlowej pracę na podstawie umów prawa cywilnego, a także osoby skierowane do wykonywania w placówce handlowej pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego (art. 3 pkt 4 i 5 u.o.h.) natomiast regulacja przewidziana w art. 151⁹ § 2 k.p. odnosi się do wykonywania pracy jedynie przez pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy.

Przepis art. 3 pkt 7 u.o.h. dotyczy wykonywania pracy w handlu w placówkach handlowych, a art. 151⁹ § 2 k.p. pracy w przypadkach, o których mowa w art. 151¹⁰ k.p., a więc: „1) w razie konieczności prowadzenia akcji ratowniczej w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony mienia lub środowiska albo usunięcia awarii; 2) w ruchu ciągłym; 3) przy pracy zmianowej; 4) przy niezbędnych remontach; 5) w transporcie i w komunikacji;

6) w zakładowych strażach pożarnych i w zakładowych służbach ratowniczych; 7) przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób; 8) w rolnictwie i hodowli; 9) przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności, w szczególności w: a) (..), b) zakładach świadczących usługi dla ludności, c) gastronomii, d) zakładach hotelarskich, e) jednostkach gospodarki komunalnej, f) zakładach opieki zdrowotnej i innych placówkach służby zdrowia przeznaczonych dla osób, których stan zdrowia wymaga całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych, g) jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej zapewniających całodobową opiekę, h) zakładach prowadzących działalność w zakresie kultury, oświaty, turystyki i wypoczynku; 10) w stosunku do pracowników zatrudnionych w systemie czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta; 11) przy wykonywaniu prac: a) polegających na świadczeniu usług z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub urządzeń telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego, odbieranych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zgodnie z przepisami obowiązującymi odbiorcą usługi, dni, o których mowa w art. 151⁹ § 1, są u niego dniami pracy, b) zapewniających możliwość świadczenia usług, o których mowa w lit. a.”.

Katalog zawarty w art. 151¹⁰ k.p., do którego odsyła art. 151⁹ § 2 k.p., nie zawiera pracy w handlu w placówkach handlowych, co wskazuje, że art. 3 pkt 7 u.o.h. reguluje zupełnie inną materię niż art. 151⁹ § 2 k.p. (*vide m.in. – Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, wyd. C. H. Beck, 2018 r., teza 2 do art. 151^{9b}), a zakresy przedmiotowe tych przepisów są rozłączne. W związku z tym nie można podzielić poglądu Wnioskodawcy o „wykluczaniu się” art. 3 pkt 7 u.o.h. i art. 151⁹ § 2 k.p. w „pewnym zakresie”. O kolizji norm prawnych można bowiem mówić jedynie w sytuacji zbiegu norm, jeżeli ich hipotezy

choćby częściowo się pokrywają, gdy ten sam stan faktyczny odpowiada więcej niż jednej normie prawnej. W niniejszej sprawie rozłączność zakresów przedmiotowych art. 3 pkt 7 u.o.h. i art. 151⁹ § 2 k.p. powoduje, że nie można znaleźć płaszczyzny, na której mogłoby dojść do sugerowanego przez Wnioskodawcę konfliktu norm wynikających z tych przepisów, mającego powodować nie dające się usunąć wątpliwości interpretacyjne i naruszenie wymogu należytej komunikatywności kwestionowanego przepisu.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że art. 3 pkt 7 u.o.h. jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji.

Kwestionowany w punkcie 4. *petitum* wniosku, art. 18 u.o.h. stanowi: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 marca 2018 r.”.

Zdaniem Wnioskodawcy, art. 18 u.o.h. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim przewiduje rażąco krótką *vacatio legis* dla tego typu zmian legislacyjnych i w związku z tym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę poprawnej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (s. 2 i 15 wniosku).

Uzasadniając ten zarzut Wnioskodawca podniósł, że okres 23 dni od daty opublikowania ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta do jej wejścia w życie był zbyt krótki.

W ocenie Wnioskodawcy, „wejście w życie regulacji, które polega na zmianie dotychczasowej praktyki wykonywania stosunków pracy w ten sposób, że praktyka ta nie będzie obejmować pracy w niedziele, święta oraz pozostałe dni wskazane przez Ustawę jest niezwykle daleko idącą ingerencją w stosunki pracy, a po części jest również ukształtowaniem tych stosunków na nowo. Art. 18 Ustawy, który wprowadza krótkie *vacatio legis*, tak krótkie że jest mało prawdopodobne, aby większość pracodawców była w stanie dokonać wymaganych Ustawą zmian w treści stosunków pracy w racjonalnym terminie oraz bez nadmiernego pośpiechu. Dotyczy to w szczególności zaplanowania

i przeprowadzenia procedury zwolnień grupowych przez tych pracodawców, dla których zakaz handlu będzie istotną ingerencją w dotychczasową działalność (...). Dotyczy to również każdego pracodawcy, który będzie zmuszony wypowiedzieć dotychczasowe warunki pracy lub płacy pracownikom, których okres zatrudnienia przekracza 3 lata. Wynoszący wówczas trzy miesiące okres wypowiedzenia jest bowiem dłuższy niż *vacatio legis* przyjęte w Ustawie. Wprowadzenie przepisów powodujących znaczące zmiany ekonomiczne i społeczne powinno być bezwzględnie poprzedzone odpowiednim *vacatio legis*, które powinno być na tyle długie, aby obywatele nie zostali zaskoczeni nowymi przepisami oraz by ze stosownym wyprzedzeniem mogli racjonalnie zaplanować swe działania – w oparciu o świadomość, że prawo ulegnie zmianie. Zdaniem Wnioskodawcy, zważywszy na to, iż przedmiotowa Ustawa pogarsza sytuację części pracodawców i pracowników, *vacatio legis* wynikające z art. 18 Ustawy należy uznać nie spełniające powyższych postulatów. Jest ono stanowczo zbyt krótkie i narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywatela do prawa” (s. 15-16 wniosku).

Według Wnioskodawcy, pracodawcy i pracownicy zostali całkowicie zaskoczeni nowymi zasadami organizacji czasu pracy i „[z] powodu rażąco krótkiego *vacatio legis* pracodawcy nie mieli w praktyce możliwości, aby planując swą działalność uwzględnić zmianę prawa. Dla większości pracodawców zaskoczonych nowymi przepisami jedyną możliwością jest wprowadzanie zmian w trakcie obowiązywania Ustawy, podczas gdy zgodnie z zasadami państwa prawa powinni mieć czas na odpowiednie przygotowanie się przed wejściem Ustawy w życie. Gdyby *vacatio legis* było dłuższe, wówczas pracodawcy mogliby z wyprzedzeniem zaplanować proces produkcji w sposób, który pozwoliłby im na uniknięcie chaosu organizacyjnego oraz strat” (s. 16 wniosku).

W ocenie Wnioskodawcy, „23 dniowy okres *vacatio legis* przewidziany dla przedmiotowej ustawy nie może być uznany nawet za minimalny. Pracodawcy

najpierw ustalili organizację pracy w placówkach handlowych i plany sprzedażowe i zakupowe w oparciu o obowiązujące przepisy dotyczące czasu pracy. Następnie, w trakcie realizacji tych planów zostali oni całkowicie zaskoczeni zmianą prawa, która niekorzystnie kształtuje ich sytuację. W tej sytuacji pracodawcy nie mieli możliwości, aby zawczasu dostosować swe działania do nowego stanu prawnego. Narusza to zasadę pewności prawa, która powinna dawać pracodawcom bezpieczeństwo prawne, umożliwiające przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Pracodawcy nie mieli możliwości przewidzenia, kiedy dojdzie do zmiany prawa i jaką formę ta zmiana przyjmie. Planując organizację pracy, przychody i wydatki, pracodawcy i pracownicy podjęli decyzje pozostając w zaufaniu, że prawo, na którym się opierają nie zostanie zmienione. Zaufanie to okazało się bezpodstawne, a podmiotom tym nie dano możliwości zmiany ich decyzji, które z pewnością byłyby inne, gdyby *vacatio legis* było stosownie długie. Brak stosownego *vacatio legis* uniemożliwił pracodawcom racjonalne prognozowanie własnych działań w oparciu o prawo oraz oparcie się na nim w planowaniu swej działalności. W związku z powyższym art. 18 zaskarżonej Ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ narusza w rażący sposób zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa” (s. 17 wniosku).

Wnioskodawca podniósł też, że „wprowadzenie zmian pogarszających sytuację pracodawców z 23 dniowym *vacatio legis* narusza zasadę lojalnego postępowania państwa wobec jednostki. Jednocześnie Wnioskodawca nie dostrzega okoliczności, które by usprawiedliwiały to naruszenie” (s. 18 wniosku).

Nakaz ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* jako zasada konstytucyjna został wyprowadzony z (przedstawionej wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska) zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (*vide* – W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, I, Wstęp, Art. 1-29*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 140).

Trybunał Konstytucyjny rozważając wymagania, które wynikają z Konstytucji przy wprowadzaniu w życie nowych przepisów wskazywał, że „obowiązek wprowadzenia odpowiedniej *vacatio legis*, choć niesformułowany wprost w tekście obowiązującej ustawy zasadniczej, znajduje uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jego przestrzeganie jest konieczne, by zapewnić takie wartości demokratycznego państwa prawnego, jak bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. Stosowania instytucji *vacatio legis* domagają się także wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana też zasadą lojalności państwa wobec obywateli) i rzetelnej (prawidłowej) legislacji (...). Celem instytucji *vacatio legis* jest przede wszystkim zagwarantowanie podmiotom prawa czasu na zapoznanie się z nowymi rozwiązaniami i dostosowanie do nich, zwłaszcza w sytuacji gdy wchodzące w życie przepisy ingerują w sprawy w toku. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów (...). (...) Podstawowy, czternastodniowy, termin *vacatio legis* wynika wprost z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (...), choć w określonych wypadkach przewidzianych przepisami tejże ustawy może być krótszy, a w szczególnych okolicznościach dana ustawa może wejść w życie nawet bez *vacatio legis* albo z mocą wsteczną, jeśli nie narusza to konstytucyjnej zasady państwa prawnego (...). Odpowiedniość czy adekwatność *vacatio legis* stanowi kategorię zmienną, elastyczną, wymagającą zawsze rozważenia na tle charakteru prawnego danej regulacji i jej wpływu na sytuację prawną adresatów norm prawnych. Ocena <odpowiedniości> *vacatio legis* uzależniona jest zatem zawsze od treści i charakteru wchodzących w życie przepisów oraz ich kontekstu politycznego i społeczno-ekonomicznego (...). (...) w orzecznictwie Trybunału (...) eksponowana jest zwłaszcza konieczność uwzględnienia:

– stopnia trudności nowych regulacji;

- stopnia, w jakim różnią się one od poprzednich unormowań;
- możliwości zapoznania się przez adresatów i inne podmioty zainteresowane z treścią nowych norm;
- realnej możliwości pokierowania przez adresatów i inne podmioty zainteresowane swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. Kp 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 39; *vide* również – powołane tam orzecznictwo i literatura).

W niniejszej sprawie ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 5 lutego 2018 r. Kwestionowany art. 18 u.o.h. określił termin jej wejścia w życie na dzień 1 marca 2018 r. Okres między ogłoszeniem a wejściem w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele wyniósł więc 23 dni, a zatem znacząco przekroczył wyznaczony w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) czas 14 dni, uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za podstawowy termin *vacatio legis*.

Uwzględniając niewielką objętość, liczącej jedynie 18 artykułów, ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta, należy uznać, że wynosząca 23 dni *vacatio legis* pozwalała na należyte zapoznanie się przez adresatów, w szczególności przez pracodawców i inne podmioty zainteresowane z treścią wprowadzanych regulacji.

Zaznaczyć też należy, że również w poprzednim stanie prawnym obowiązywały ograniczenia pracy w placówkach handlowych w niedziele i święta. Stosownie do art. 151^{9a} § 1 k.p., który został uchylony z dniem 1 marca 2018 r., praca w święta w placówkach handlowych była niedozwolona. Zakaz ten obowiązywał również, jeżeli święto przypadało w niedzielę (art. 151^{9a} § 2 k.p.). Na podstawie art. 151^{9a} § 3 k.p. praca w niedziele była dozwolona w placówkach handlowych tylko przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich

użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności. Ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta nie wprowadziła więc nowego, nie znanego wcześniej ograniczenia, a jedynie rozszerzyła zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązującej już wcześniej reglamentacji w tej dziedzinie.

Nie ulega wątpliwości, że w związku z wprowadzeniem ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta pracodawcy objęci zakresem podmiotowym tej ustawy, którzy w poprzednim stanie prawnym powierzali pracownikom lub innym zatrudnionym pracę w placówkach handlowych w niedziele i święta musieli podjąć określone działania związane ze zmianą organizacji pracy.

Nie można jednak podzielić poglądu Wnioskodawcy, że okres 23 dni od ogłoszenia do wejścia w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta nie był wystarczający do tego, aby pracodawcy mogli realnie przygotować się do realizacji postanowień nowej regulacji.

W tym kontekście należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny, oceniając odpowiedniość *vacatio legis*, zwracał uwagę na różnicę między sytuacją, w której nowe przepisy mogą mieć zastosowanie już w dniu wejścia w życie ustawy, a sytuacją, w której choć przepisy weszły w życie, w praktyce znajdują zastosowanie po upływie określonego czasu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 87; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie analizując możliwość przygotowania się pracodawców do realizacji postanowień nowej regulacji należy uwzględnić, że chociaż ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta weszła w życie 1 marca 2018 r., to przewidziany w niej zakaz handlu w niedziele będzie miał w pełni zastosowanie dopiero od 1 stycznia 2020 r. Na mocy przepisów przejściowych zakaz handlu w niedziele wprowadzono bowiem w dwóch etapach. W okresie od dnia 1 marca do dnia 31 grudnia 2018 r. zakaz ten nie obowiązywał w pierwszą i ostatnią niedzielę każdego miesiąca kalendarzowego (art. 16 ust. 1 u.o.h.),

a w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2019 r. zakaz handlu nie obowiązuje w ostatnią niedzielę każdego miesiąca kalendarzowego (art. 17 ust. 1 u.o.h.).

Odnosząc się do zawartego w uzasadnieniu wniosku stwierdzenia, że okres 23 dni *vacatio legis* uniemożliwił pracodawcom właściwe zaplanowanie i przeprowadzenie procedury zwolnień grupowych należy zauważyć, że Wnioskodawca nie wykazał bezpośredniego związku pomiędzy określonym w art. 18 u.o.h. terminem wejścia w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta a zwolnieniami pracowników, w szczególności w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1969 ze zm.).

Ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej rozwiązywania w jakimkolwiek trybie stosunków pracy, wobec czego argument Wnioskodawcy o tym, że okres 23 dni *vacatio legis* był zbyt krótki na przeprowadzenie zwolnień należy ocenić jako odnoszący się do sytuacji jedynie hipotetycznej. Tym samym, niezależnie od tego, że Wnioskodawca nie poparł tego argumentu jakimkolwiek danymi uzasadniającymi twierdzenie o konieczności niezwłocznej redukcji zatrudnienia, należy uznać, że rozwiązanie stosunków pracy w związku z wejściem w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele nie musi nastąpić i ma charakter jedynie potencjalny, a więc nie może być brane pod uwagę przy rozpatrywaniu zarzutu podniesionego w punkcie 4. *petitum* wniosku Prezydent Konfederacji Lewiatan.

Nie można też uwzględnić podniesionego w uzasadnieniu wniosku argumentu dotyczącego czasu niezbędnego do wypowiedzenia warunków pracy lub płacy pracownikom, których okres zatrudnienia przekracza 3 lata.

Okres wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony i umowy o pracę zawartej na czas określony jest uzależniony od okresu

zatrudnienia u danego pracodawcy i wynosi: 2 tygodnie, jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 6 miesięcy; 1 miesiąc, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 6 miesięcy; 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 3 lata (art. 36 § 1 k.p.). Zgodnie z art. 42 § 1 k.p., przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę stosuje się odpowiednio do wypowiedzenia wynikających z umowy warunków pracy i płacy. Umownymi warunkami pracy są w szczególności rodzaj pracy, miejsce wykonywania pracy, wynagrodzenie za pracę, wymiar czasu pracy oraz termin rozpoczęcia pracy (art. 29 § 1 k.p.).

Zdaniem Wnioskodawcy, na skutek regulacji wprowadzonych ustawą o ograniczeniu handlu w niedziele i święta pracodawcy zostali zmuszeni do wypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy i płacy, a wynosząca 23 dni *vacatio legis* nie pozwalała na zachowanie ustawowych okresów wypowiedzenia w przypadku dłużej zatrudnionych pracowników.

W związku z tym należy zauważyć, że jedyną ingerencją w dotychczasowe warunki pracy wynikającą bezpośrednio z ustawy jest zakaz powierzania pracownikom wykonywania pracy w niedziele i święta, co powoduje jedynie konieczność zmiany rozkładu pracy tych pracowników, którzy wcześniej wykonywali pracę w te dni.

Organizacja czasu pracy nie należy jednak do istotnych elementów stosunku pracy, które muszą zostać ustalone w umowie o pracę. Przepis art. 29 § 1 k.p. zobowiązuje bowiem tylko do ustalenia w umowie wymiaru czasu pracy. Rozkład czasu pracy może lecz nie musi zostać ustalony w umowie o pracę. W związku z tym w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że „[j]eżeli (...) nie doszło do ustalenia indywidualnego rozkładu czasu pracy w umowie o pracę albo odrębnym porozumieniu (którym w istocie jest także takie ustalenie przez pracodawcę na wniosek pracownika w trybie art. 142 k.p.), to zmiana organizacji czasu pracy nie wymaga wypowiedzenia zmieniającego” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2014 r., sygn. II PK 174/13, LEX nr 1455230 oraz powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie nawet w tych przypadkach, gdy rozkład czasu pracy obejmujący niedziele został ustalony w umowie o pracę lub odrębnym porozumieniu, pracodawcy nie byli zobligowani do wypowiedzenia takim pracownikom warunków pracy i płacy w związku z wejściem w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta, gdyż zmiana organizacji pracy wynikała bezpośrednio z ustawy. Zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego jak i w doktrynie utrzymał się pogląd, w zgodzie z którym „ta część treści stosunku pracy, która wynika wprost z ustawy może być – co do zasady – przez nią automatycznie zmieniona, także na niekorzyść pracownika, czyli wypowiedzenie zmieniające nie jest wymagane (bezpośrednie działanie ustawy). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r., II PK 277/08 (...) uznał, że zmiana przepisów ustawowych dookreślających treść stosunku pracy powoduje zmianę obowiązków i praw stron niezależnie od ich woli (art. 56 k.c. w związku z art. 300 k.p.), chyba że strony wyłączyły te przepisy (co może dotyczyć skutków wynikających z przepisów względnie obowiązujących) lub przyjęły skutki korzystniejsze od standardów nimi określonych dla strony chronionej przepisami jednostronnie bezwzględnie obowiązującymi (pracownika). (...) Zmiana warunków umowy o pracę jest możliwa z mocy prawa, czyli ze skutkiem zmiany przepisów prawa pracy o większej randze niż zakładowe prawo płacowe i postanowienia indywidualnej umowy o pracę” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2016 r., sygn. I PK 151/15, LEX nr 2053635 oraz powołane tam orzecznictwo; *vide* także – K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do art. 42 Kodeksu pracy*, LEX/el).

W tej sytuacji należy stwierdzić, że Wnioskodawca nie wykazał aby okres 23 dni od ogłoszenia do wejścia w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta nie był wystarczający do tego aby pracodawcy mogli realnie przygotować się do realizacji postanowień nowej regulacji, a tym samym nie wzruszył domniemania konstytucyjności przepisu zaskarżonego w punkcie 4. *petitum*

wniosku, co pozwala uznać, że art. 18 u.o.h. spełnia wymóg wprowadzenia odpowiedniej *vacatio legis* i jest zgodny z art. 2 Konstytucji .

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
zastępca Prokuratora Generalnego