



Warszawa, 23 lipca 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 9/20

BAS-WAK-1370/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCLARIA

wpł.
dnia

23. 07. 2020

Trybunał Konstytucyjny

Nr wg EZD

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 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 maja 2020 r. (sygn. akt K 9/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 27 ust. 2a ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm.) w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców, w przypadkach wskazanych w tym przepisie,

2) art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 i 695) w zakresie dotyczącym odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców,

są **zgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz **nie są niezgodne** z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 8 czerwca 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania w sprawie o sygn. akt K 9/20 z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP; Wnioskodawca) z dnia 26 maja 2020 r.

Przedmiotem kontroli uczynione zostały przepisy w następującym brzmieniu:

- art. 27 ust. 2a ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232 oraz z 2020 r. poz. 568; dalej: uRDS): „Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady w przypadku:
 - 1) utraty zaufania związaną z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306);
 - 2) sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzając do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej.”.
- art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 i 695; dalej: ustawa pomocowa): „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników, strony pracodawców i strony rządowej, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku. Przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232) nie stosuje się.”.

Wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność art. 27 ust. 2a „w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców,

w przypadkach wskazanych w tym przepisie". Z kolei art. 85 ustawy pomocowej został zakwestionowany „w zakresie, w jakim w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i pracodawców, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku oraz wyłączone jest, na podstawie tego przepisu, stosowanie przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232 oraz z 2020 r. poz. 568) w zakresie dotyczącym członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców”.

Przepis art. 27 ust. 2a uRDS przyznaje Prezesowi Rady Ministrów (dalej także: Prezes RM) kompetencję odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego (dalej także: RDS, Rada), zarówno w odniesieniu do przedstawicieli strony rządowej, jak i społecznej. Określa także przesłanki odwołania: 1) utrata zaufania związana z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa, 2) sprzeniewierzenie się działaniom Rady doprowadzając do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. Przepis art. 85 ustawy pomocowej ma charakter epizodyczny, co oznacza, że jego zastosowanie jest możliwe wyłącznie w czasie obowiązywania stanu epidemicznego lub stanu epidemii. Wyłącza on stosowanie art. 27 ust. 1 uRDS, a więc przepisu regulującego zasady odwoływania członków RDS przez Prezydenta RP oraz przekazuje Prezesowi RM kompetencję odwoływania członków RDS (przedstawicieli strony rządowej oraz społecznej). Odwołanie może zostać dokonane na wniosek organizacji lub bez takiego wniosku.

II. Zarzuty Wnioskodawcy

1. W ocenie Wnioskodawcy art. 27 ust. 2a uRDS narusza zasadę określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji) przez to, że przesłanki odwołania ze składu RDS zawierają pojęcia nieostre, niepozwalające na dekodowanie jednoznacznych norm prawnych. Nie jest jasne, jakie okoliczności i dokumenty mogą stanowić o spełnieniu przesłanki utraty zaufania związanej z informacją dotyczącą współpracy, pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa. Nie jest również jasne, jakie zachowania

przedstawiciela strony pracowników i pracodawców mieszczą się w kategorii zachowań skutkujących doprowadzeniem do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu. Kwestionowany przepis przyznaje nadmierną swobodę przy ustalaniu okoliczności uzasadniających odwołanie ze składu RDS, a samo odwołanie nie wymaga uzasadnienia.

Powierzenie Prezesowi RM (a więc organowi, który poprzez właściwych ministrów jest uczestnikiem dialogu społecznego) kompetencji odwoływania członka RDS reprezentującego stronę społeczną (pracodawcy lub pracownika) wzbudza wątpliwości w kontekście celu, w jakim regulacja ta została wprowadzona, a więc ochrony interesu publicznego (art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Regulacja tworzy mechanizm prawny, w którym jedna ze stron dialogu (rządowa) uzyskuje uprawnienia kreacyjne w zakresie przedstawicieli strony społecznej. Konstytucja nie różnicuje stron dialogu społecznego w sposób umożliwiający jednej z nich decydowanie o tym, kto może reprezentować pozostałe strony dialogu.

Kwestionowana regulacja wiąże utratę członkostwa z uznaniem przez Prezesa RM wystąpienia jednej z przesłanek. Umożliwienie stronie rządowej odwoływania członka reprezentującego stronę społeczną (pracodawców lub pracowników) wzbudza wątpliwości w kontekście tego, że strony dialogu społecznego powinny zachować równorzędną pozycję w ramach RDS. Regulacja narusza wynikające z art. 59 Konstytucji uprawnienie kolektywne reprezentatywnych organizacji związkowych pracowników oraz pracodawców, jakim jest swoboda działania. Zdaniem Wnioskodawcy minimum uprawnień tych organizacji to rzeczywisty wpływ na wybór osoby reprezentującej te organizacje. Powierzenie Prezesowi RM kompetencji odwołania przedstawiciela strony społecznej wyłącza tego rodzaju wpływ (naruszając tym samym art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 12 i 20 Konstytucji). Gwarancją swobodnego działania organizacji związkowych i organizacji pracodawców jest uzależnienie odwołania przedstawiciela strony społecznej przez Prezydenta RP wyłącznie na wniosek danej organizacji.

2. Zdaniem Wnioskodawcy art. 85 ustawy pomocowej narusza zasadę określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji) przez to, że pozostawia nadmierną swobodę decyzyjną Prezesowi RM (jako organowi stosującemu prawo), gdyż samo wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (nawet na części obszaru województwa) stanowi wystarczającą przesłankę odwołania członka RDS.

Przekazanie Prezesowi RM kompetencji odwoływania przedstawicieli strony społecznej w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii przy jednoczesnym wyłączeniu kompetencji Prezydenta RP w tym zakresie jest przejawem nadmiernej ingerencji państwa w stosunki społeczne. Takie działanie ustawodawcy nie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, nie znajduje uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności i wkracza w konstytucyjnie chronioną swobodę działania przedstawicieli strony społecznej. Narusza swobodę działania reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców oraz autonomię wyboru przedstawicieli i nie jest konieczne dla ochrony innych wartości konstytucyjnych.

III. Analiza formalnoprawna

Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanych unormowań powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, mającymi na celu ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał wniosku jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Wniosek, aby mógł zostać rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny, musi spełniać niezbędne wymogi formalne.

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Przede wszystkim oceny wymaga kwestia tego, czy procedowanie w danej sprawie przez Trybunał nie jest niedopuszczalne lub zbędne. Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek skutkować powinno umorzeniem postępowania.

Dopuszczalność skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem warunkowana jest dopełnieniem przez Wnioskodawcę warunków formalnych wynikających z Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów 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).

Analizowany wniosek został złożony w trybie następczej kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym (art. 188 ust. 1 Konstytucji) przez Prezydenta RP, a więc organ państwowy należący do kręgu wymienionych w Konstytucji podmiotów mających tzw. ogólną legitymację procesową (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), co oznacza dopuszczalność kwestionowania konstytucyjności prawa w nieograniczonym zakresie przedmiotowym, w graniach kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wzorcami kontroli konstytucyjnej względem wszystkich zakwestionowanych uregulowań Prezydent RP uczynił: art. 2 Konstytucji (zasada określoności przepisów prawa), art. 59 ust. 1 (wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców) i ust. 4 (wymogi szczególne przewidziane dla ograniczeń wolności związkowej) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wymogi ogólne dotyczące ograniczania wolności lub praw konstytucyjnych) oraz w związku z art. 12 (zasada społeczeństwa obywatelskiego) i art. 20 Konstytucji (zasada społecznej gospodarki rynkowej).

Kwestionowane przepisy nie były przedmiotem kontroli konstytucyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Konstatacja ta ma znaczenie m.in. w kontekście ewentualnych rozważań dotyczących zaistnienia ujemnych przesłanek dopuszczalności orzekania *ne bis in idem* oraz *res iudicata*, skutkujących koniecznością umorzenia postępowania – odpowiednio – ze względu na zbędność lub niedopuszczalność wydania wyroku. Przesłanka *ne bis in idem* zaistniałaby w przypadku tożsamości przedmiotowej oraz konstytucyjnych wzorców powołanych dla kontroli zakwestionowanego przepisu. Z kolei przesłanka *res iudicata* spełniona zostałaby w przypadku tożsamości podmiotowej, przedmiotowej oraz tożsamości konstytucyjnych wzorców powołanych dla kontroli zakwestionowanego przepisu (postanowienie TK z dnia 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02). Ze względu na brak orzecznictwa konstytucyjnego odnoszącego się do zaskarżonych przepisów, nie ma podstaw do twierdzenia, że zachodzi którakolwiek z wymienionych ujemnych przesłanek procesowych.

Przedłożone do kontroli konstytucyjnej przepisy zawarte zostały w akcie rangi ustawowej i mają charakter prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał przyjął, że w jego orzecznictwie występują dwa powiązane ze sobą alternatywnie kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych: 1) kryterium formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane przez Konstytucję jako źródła prawa; treścią aktów normatywnych w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych, 2) kryterium materialne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne. W konsekwencji, za akt normatywny w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, a tym samym akt podlegający kognicji Trybunału

Konstytucyjnego należy uznać akt spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne, z zastrzeżeniem, że najczęściej spełnione są obydwa wymienione kryteria (zob. postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje jako zasadę, że przepis obowiązuje w systemie prawa tak długo, jak długo można stosować go do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (materialne kryterium obowiązywania prawa). Za obowiązujący uznawać należy zatem każdy przepis, który jest lub może być, nawet pomimo formalnej jego derogacji, podstawą indywidualnych aktów stosowania prawa. Przesłanka umorzenia postępowania, wobec utraty mocy obowiązującej przepisu, występuje zatem w postępowaniu przed Trybunałem dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/11).

Zdaniem Sejmu należy uznać, że kwestionowane przepisy ustawowe zamieszczone są w aktach normatywnych spełniających kryteria testu normatywności oraz są obowiązujące w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Obowiązują one od dnia 31 marca 2020 r., nie zostały znowelizowane ani uchylone i stanowią część porządku prawnego.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym znajduje zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Decydujące znaczenie należy zatem 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. 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 inicjującego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże ze wskazanymi przez siebie postanowieniami Konstytucji (wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17).

Mając na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet* należy poczynić pewne uwagi porządkujące w stosunku do zakresu zaskarżenia wskazanego przez Wnioskodawcę w *petitum* wniosku. Przepis art. 85 ustawy pomocowej ma następujące

brzmienie: „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników, strony pracodawców i strony rządowej, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku. Przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232) nie stosuje się.”. Przywołany przepis zaskarżony został „w zakresie, w jakim w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i pracodawców, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku oraz wyłączone jest, na podstawie tego przepisu, stosowanie przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232 oraz z 2020 r. poz. 568) w zakresie dotyczącym członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców”. Ze względu na to, że wskazany przez Wnioskodawcę zakres zaskarżenia obejmuje większość zakresu normatywnego przepisu z wyłączeniem zakresu, w jakim dotyczy odwoływania przedstawicieli strony rządowej, w ocenie Sejmu klarowniejsze – a jednocześnie niezawężające problemu konstytucyjnego – byłoby przeformułowanie *petitum* jako żądanie zbadania przepisu „w zakresie dotyczącym odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i pracodawców”.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym oparte jest między innymi na zasadzie skargowości, a ciężar przełamania domniemania konstytucyjności kwestionowanych przepisów spoczywa na Wnioskodawcy. W tym celu Wnioskodawca powinien postawić stosowne zarzuty, opatrzone argumentacją na tyle silną, aby to domniemanie przełamać. Przepisy regulujące postępowanie przed Trybunałem stawiają przed inicjatorami postępowań określone rygory formalne. Do formalnej oceny wniosku Prezydenta zastosowanie mają w szczególności art. 46 oraz art. 47 uTK. Zgodnie z art. 46 uTK: „Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, a także inne wnioski i oświadczenia uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą”. Z kolei art. 47 uTK stanowi: „1. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 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. 2. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 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 [...]". Zarówno kwestionowane przepisy, jak i wzorce kontroli zostały prawidłowo powołane. Określone zostały problemy konstytucyjne i zarzuty niekonstytucyjności, które zostały opatrzone stosowną argumentacją.

W ocenie Sejmu brak jest przeszkód formalnych w orzekaniu przez Trybunał w analizowanej sprawie. W szczególności wniosek został złożony przez organ mający konstytucyjną legitymację do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm w nieograniczonym zakresie przedmiotowym, dotyczy obowiązujących aktów normatywnych w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a jako wzorce kontroli przywołano stosowne wzorce Konstytucji RP, co oznacza, że wniosek inicjuje postępowanie w ramach podstawowej kompetencji orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, jaką jest dokonywanie hierarchicznej kontroli norm prawnych. Podsumowując powyższe rozważania, wniosek Prezydenta RP spełnia kryteria dopuszczalności merytorycznego orzekania przez Trybunał i mieści się w ramach jego kompetencji orzeczniczych.

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Pojęcie „określoności prawa” jest elementem koncepcji państwa prawa. W wąskim rozumieniu określoność odnosi się do treści przepisu prawa i jest rozumiana jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. W rozumieniu szerokim „określoność prawa” oznacza zarówno precyzyjność, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2000, nr 3, s. 59; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008,

s. 183-185). Trybunał Konstytucyjny posługuje się pojęciem „określoność prawa” w znaczeniu szerokim (wyrok TK z 17 stycznia 2019 r., sygn. akt K 1/18).

Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa (wyroki TK z: 13 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06) i jest funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego. Zasada określoności nakłada na ustawodawcę obowiązek dążenia do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie konstytucyjnym, a mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99; 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza

nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06).

2. Konstytucja w art. 12 chroni wolność tworzenia i działania związków zawodowych od strony instytucjonalnej, uznając je 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.

Jednakże sam art. 12 Konstytucji, jako przepis statuujący pewną zasadę ustrojową, ma nie tylko symboliczne, ale również normatywne znaczenie. Wykładnia systemowa tego przepisu w związku z 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. 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 ustrojowych, nie powinien być wykładany w sposób, który ograniczałby zastosowanie innych przepisów Konstytucji, które

pozostają w bliższym związku z kwestionowanymi w postępowaniu przed Trybunałem przepisami ustaw (wyrok TK z 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02).

3. Zgodnie z art. 20 Konstytucji „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Konstytucja przesądza, że społeczna gospodarka rynkowa jest podstawą ustroju gospodarczego, a pożądanymi cechami tak określonego modelu są: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Społeczna gospodarka rynkowa stanowi nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego. Z jednej strony wyznaczona jest przez tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez wartości, takie jak solidarność społeczna, społeczny dialog i współpraca partnerów społecznych.

Znaczenie poszczególnych elementów treści art. 20 Konstytucji, a więc „społeczna gospodarka rynkowa”, „solidarność”, „dialog i współpraca partnerów społecznych”, musi być odczytywane także w związku z art. 2 Konstytucji, formułującym zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Treść art. 20 Konstytucji nabiera dodatkowego znaczenia na tle art. 2 Konstytucji, ponieważ pojęcie „dialogu i współpracy partnerów społecznych” ma swoje odniesienie do zasady państwa demokratycznego. Społeczna gospodarka rynkowa ma swoje szersze podstawy, niż art. 20 Konstytucji. Oznacza również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej. Treść działań realizujących ten cel w konkretnych okolicznościach powinien jednak określić ustawodawca.

Społeczna gospodarka rynkowa, o której mowa w art. 20 Konstytucji, opiera się na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, co zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, umożliwiającą przewyższanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. Źródeł powyższych wartości upatrywać należy w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidaryzmu społecznego. Zgodnie z poglądami jego przedstawicieli życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich

jego uczestników. Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Zakłada wzajemne zrozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem. Ustrojodawca traktuje wymienione w art. 20 Konstytucji wartości kompleksowo i komplementarnie. Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Komplementarnie, bo wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać. Zatem badając zgodność działań ustawodawcy z art. 20 Konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości, trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi (wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00).

4. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „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”.

Istotą art. 31 ust. 3 Konstytucji jest wyznaczenie granic ingerencji władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych poprzez ogólne określenie przesłanek, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń praw i wolności jednostki. Pierwszy z nich to: wymóg ustawowej formy ograniczeń; drugi: określenie przesłanek materialnych (poprzez specyfikację pojęcia „interesu publicznego”) trzeci: wskazanie maksymalnych granic dla wprowadzania ograniczeń (nakaz szanowania zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania „istoty” praw i wolności) (L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 31, s. 72). Zatem ograniczenie takiego konstytucyjnego prawa, które nie ma charakteru bezwzględnego, wymaga łącznego spełnienia warunków, do których należą: a) ustawowa forma ograniczenia; b) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia (zasada proporcjonalności); c) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją choć jednej wartości spośród wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji; d) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Zasada proporcjonalności jest w orzecznictwie Trybunału rozumiana jako suma trzech zasad składowych: a) zasady przydatności – wymagającej ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków (test racjonalności instrumentalnej); b) zasady konieczności – wymagającej oceny, czy badane przepisy są niezbędne dla ochrony wartości konstytucyjnych oraz czy spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe; c) zasady proporcjonalności *sensu stricto* – nakazującej ustalenie, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na jednostkę (wyrok TK z 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98).

5. Wolności związkowe gwarantowane przez art. 59 Konstytucji wiążą się ściśle z przyznaniem związkom zawodowym odpowiednich uprawnień pozytywnych w celu umożliwiania im skutecznego działania w życiu społecznym i gospodarczym. Przywołany wzorzec konstytucyjny powinien być interpretowany w świetle podstawowego celu tego przepisu, którym jest umożliwienie tworzenia organizacji mających na celu efektywną obronę praw pracowniczych. Konstytucyjne wolności związkowe zakładają nie tylko wyłączenie ingerencji państwa w tworzenie i działalność tych organizacji, ale również ustanowienie odpowiednich regulacji ustawodawczych, które przyznają związkom zawodowym odpowiednie uprawnienia w relacjach z pracodawcami w celu umożliwienia obrony praw pracowniczych. Ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zagwarantowania związkom zawodowym niezbędnego minimum uprawnień zapewniającego im możliwość skutecznej realizacji swoich celów, a zaniechanie wykonania tego obowiązku stanowi naruszenie art. 59 Konstytucji. Prawodawca konstytucyjny pozostawił jednak znaczną swobodę ustawodawcy w tej dziedzinie, ponieważ poza wymienionymi wyżej prawami do rokowań, zawierania układów zbiorowych i organizowania strajków nie sprecyzował bliżej szczegółowego zakresu uprawnień związków zawodowych w relacjach z pracodawcami. Konstytucja nie daje podstaw do wyprowadzania z jej tekstu innych szczegółowych praw podmiotowych związków zawodowych w stosunkach z pracodawcami (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04). Trybunał uznał, że aspekt negatywnej wolności związkowej wynika z art. 12 Konstytucji (stanowiącego zasadę ustrojową) i z art. 59 ust. 1 Konstytucji. Z art. 59 ust. 1 Konstytucji wynika, że zapewnia się wolność zrzeszania się – a więc tworzenia i wstępowania na zasadzie całkowitej dobrowolności

– w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. akt K 23/07).

W doktrynie wskazuje się, że „[z]akres podmiotowy wolności gwarantowanych w art. 59 (a także związanym z nim art. 12) może być ograniczony tylko na podstawie ustawy. To samo dotyczy innych możliwych ograniczeń tych wolności. Ustrojodawca podkreśla przy tym, że ograniczenia te muszą być zgodne z wiążącymi RP umowami międzynarodowymi. Ponadto muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji odnoszące się do ingerencji władz publicznych we wszystkie konstytucyjne prawa i wolności, a także ograniczenia zawarte w innych normach Konstytucji (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 359).

V. Analiza zgodności

1. Trybunał Konstytucyjny w praktyce orzeczniczej wypracował określone narzędzia orzecznicze, a więc „takie instytucje i procedury, które umożliwiają Trybunałowi przeprowadzenie oceny zgodności i wydanie rozstrzygnięcia w ramach przyznanych mu kompetencji” (A. Syryt, *Test określoności jako narzędzie orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat, Warszawa 2018, s. 163). Tego rodzaju narzędzia są pomocne w procesie badania zgodności określonych uregulowań z różnymi wzorcami konstytucyjnymi. W odniesieniu do oceny zgodności przepisów z zasadą określoności zastosowanie znajduje tzw. test określoności (wyroki TK z: 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09; 3 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09; 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09).

Test określoności jest „czynnością (rodzajem rozumowania), którego celem jest weryfikacja, czy spełnione są elementy zasady określoności prawa. A zatem tam, gdzie Trybunał opisuje test określoności, tak naprawdę definiuje nie tyle sam test, ile właśnie samą zasadę określoności. Natomiast dopiero w tych miejscach, gdy organ ten odnosi konkretne rozwiązania prawne będące przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym do treści zasady określoności prawa, możemy mówić, że przeprowadza ów test określoności” (A. Syryt, *op. cit.*, s. 173). W doktrynie wskazuje się, że zasada określoności „pozostaje zagadnieniem dostatecznie nierozpoznanym, a sama nieokreśloność zasady określoności może utrudniać realizację innych zasad i wartości konstytucyjnych” (I. Dziewulska-Gaj, *Spojrzenie na zasadę określoności*

w kontekście jej źródeł, „*Studia Prawa Publicznego*” 2014, nr 2, s. 131). „Mamy tu do czynienia z pewnym paradoksem polegającym na tym, że z jednej strony wywodzimy z Konstytucji nakaz danego kształtu prawa, a z drugiej sam ten nakaz nie jest do końca jasny i precyzyjny. Przez to kryterium oceny, czy doszło do naruszenia danej zasady, również jest niedookreślone i daje szeroki margines swobody organowi stanowiącemu prawo oraz organowi dokonującemu kontroli zgodności tego prawa z Konstytucją” (A. Syryt, *op. cit.*, s. 169).

Na tzw. test określoności prawa składają się trzy kryteria: 1) legislacyjna poprawność, 2) precyzyjność oraz 3) jasność regulacji prawnej (wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09). Poprawność legislacyjna oznacza zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec pozostałych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Przepis można uznać za jasny wówczas, „gdy reguły języka jednoznacznie określają niebudzący wątpliwości sposób jego rozumienia, bo tylko wówczas uniknąć można rozważań »co ustawodawca miał na myśli« i »co ustawodawca chciał powiedzieć«. Ustalenie, że przepis jest »jasny« wymaga pewnych

kompetencji językowych i znajomości reguł rekonstrukcji norm prawnych z przepisów. Przyjąć można, że jasność przepisu prawnego jest jego cechą obiektywnie sprawdzalną. Z kolei „rozumiałość” (komunikatywność) nie jest tym samym, co »jasność«, ponieważ to pierwsze pojęcie odwołuje się nie do obiektywnej cechy tekstu (jego jednoznaczności), lecz do jego czytelności (»przyswajalności«) dla poszczególnych adresatów prawa, z których każdy posługuje się etnicznym »językiem własnym«. Ponieważ [...] nie ma dwóch osób, które posługiwałyby się językiem w dokładnie ten sam sposób, rozumiałość tekstu prawnego jest cechą subiektywną (indywidualną)” (M. Pruszyński, *Jasność, rozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z Konstytucją*, „Przegląd legislacyjny” 2007, nr 1, s. 79).

Na test określoności prawa składają się wskazane kryteria odniesione do oceny danego przepisu, jednak żadne z nich samoistnie nie może przesądzać kwestii konstytucyjności badanej regulacji. Rola poszczególnych kryteriów w dokonywaniu oceny zgodności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, lecz przede wszystkim stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa. Ocena konstytucyjności przez pryzmat testu określoności dokonywana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej trzy aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność legislacyjna), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na ten kontekst składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego kontroli z punktu widzenia określoności. Reasumując, nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym przepis może być automatycznie uznany za niekonstytucyjny. Brak wymaganego poziomu określoności nie może być kwalifikowany jako warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu (wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09).

Z analizy orzecznictwa konstytucyjnego wynika, że test określoności jest nie tylko narzędziem orzeczniczym stosowanym przez sędziów konstytucyjnych do oceny zgodności z zasadą określoności przepisów prawa. Adresowany jest także do ustawodawcy, aby przez jego pryzmat formułował przepisy spełniające wymogi określoności. W kontekście postępowania przed Trybunałem kluczowa jest jednak

konstatacja, że przeprowadzenie testu określoności może stanowić wymóg, który powinien spełnić inicjator postępowania chcąc skutecznie doprowadzić do przełamania domniemania zgodności skarżonych przepisów z zasadą określoności (postanowienie TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt K 7/14). Zaniechanie przez inicjatora przeprowadzenia testu określoności może zostać uznane przez Trybunał za niedopełnienie obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności skarżonych przepisów, co pod względem proceduralnym powinno mieć przełożenie na orzeczenie Trybunału o zgodności przepisu z zasadą określoności. Nieprzeprowadzenie przez inicjatora testu określoności może jednak zostać przez Trybunał uznane nawet za niespełnienie wymogu „wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności” w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 47 ust. 2 pkt 4 uTK), co stanowiłoby przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK). W przeszłości Trybunał umorzył postępowanie m.in. ze względu na nieprzeprowadzenie przez inicjatora postępowania testu określoności w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności z zasadą określoności przepisu zawierającego zwrot „stanowiska równorzędne pod względem płacowym” (postanowienie TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt K 7/14).

Przekładając powyższe ustalenia na grunt analizowanej sprawy należy zauważyć, że Wnioskodawca w *petitum* wniosku podniósł zarzuty niezgodności z zasadą określoności, jednak w uzasadnieniu nie zawarł wyводу świadczącego o dokonaniu pełnego testu określoności zgodnie z modelem przyjętym w orzecznictwie konstytucyjnym (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09). Postawiona została zatem pewna teza o niekonstytucyjności i wskazane zostały budzące wątpliwości elementy konstrukcyjne przepisów oraz ich potencjalne konsekwencje. Brak jest jednak wypowiedzi wskazujących na wyniki przeprowadzenia poszczególnych etapów testu określoności.

2. W ocenie Sejmu zarówno art. 27 ust. 2a uRDS, jak też art. 85 ustawy pomocowej mieszczą się w standardach określoności przepisów prawa, przez co są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności.

3. Analizowany art. 27 ust. 2a uRDS został wprowadzony do systemu prawnego ustawą pomocową. Przyznaje on Prezesowi Rady Ministrów kompetencję odwoływania członków Rady, a więc przedstawicieli strony rządowej, strony pracodawców i strony pracowników. Formuluje ponadto dwie niezależne od siebie

przesłanki odwoływania przedstawicieli strony rządowej lub społecznej w Radzie Dialogu Społecznego. Przesłanka pierwsza dotyczy odwołania w przypadku „utrąty zaufania związanej z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów” (art. 27 ust. 2a pkt 1 uRDS). Druga natomiast w przypadku „sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzając do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej” (art. 27 ust. 2a pkt 2 uRDS).

Zdaniem Prezydenta RP art. 27 ust. 2a uRDS narusza zasadę określoności przepisów prawa przez to, że uregulowane w nim przesłanki odwoływania ze składu Rady zawierają pojęcia nieostre i pozostawiają Prezesowi RM nadmierną swobodę przy ustalaniu okoliczności uzasadniających odwołanie przedstawicieli strony społecznej.

Sejm nie podziela wątpliwości Wnioskodawcy. Twierdzenie o niekonstytucyjności skarżonych przepisów jedynie ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem niedookreślonym lub nieostrym nie może stanowić rozstrzygającego argumentu o niekonstytucyjności i wymaga pogłębionej analizy uwzględniającej w szczególności charakter badanej normy oraz wszystkie gwarancje proceduralne zapewniające przejrzystość stosowania owego zwrotu (wyrok TK z 19 lipca 2011 r., sygn. akt K 11/10). Zasada określoności „nakazuje w sposób ostrożny wykorzystywać zwroty niedookreślone. Zarazem tworząc normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie da się ich uniknąć. Posługiwania się w prawie pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie normy prawnej przy ich pomocy jest koniecznością. Prawodawca nie jest w stanie detalicznie przewidzieć wszystkich przyszłych przypadków, a jednocześnie powinien sprostać specyfice poszczególnych przypadków. Z tego względu posługiwanie się klauzulami generalnymi jest naturalnym sposobem postępowania prawodawcy. Istotne jest przy tym, aby dawało się ustalić desygnaty użytych przez prawodawcę zwrotów” (J. Zaleśny, *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 161).

Zarówno zasada określoności, jak i test określoności, a więc kryteria oceny, czy doszło do naruszenia zasady określoności przepisów, dają szeroki margines swobody orzeczniczej Trybunałowi. Z orzecznictwa konstytucyjnego wynika, że przy dokonywaniu oceny przepisów nieostrych zasadne wydaje się być zachowywanie przez Trybunał orzeczniczej wstrzemięźliwości, dając raczej pierwszeństwo wykładni w zgodzie z Konstytucją, szczególnie przy ocenie regulacji prawnych, które dopiero weszły w życie i nie wykształciła się praktyka ich stosowania. W kontekście powyższego należy zauważyć, że analizowana regulacja została zaskarżona po niecałych dwóch miesiącach obowiązywania.

Analizując przepis art. 27 ust. 2a uRDS pod kątem zasady określoności należy stwierdzić, że zasadniczo nie powinien on wzbudzać istotnych zastrzeżeń pod względem poprawności legislacyjnej. Stosowanie odesłań do innych ustaw (*in casu* do ustawy lustracyjnej i sformułowanych w niej definicji legalnych) jest normalną techniką prawodawczą, podyktowaną między innymi takimi względami, jak zwięzłość tekstu czy zapewnienie niesprzeczności (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 35). Należy zatem uznać, że przepis art. 27 ust. 2a uRDS jest klasycznym przykładem ustanowienia odesłania w celu uniknięcia dwukrotnego powtarzania tych samych unormowań. Dopuszczalność posłużenia się taką techniką wynika jasno z § 4 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którymi „[w] ustawie można odsyłać do przepisów [...] innej ustawy”. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że zastosowanie w przepisie techniki legislacyjnej poprzez odesłanie do funkcjonujących w systemie prawnym instytucji nie może być postrzegane *per se* jako naruszenie zasad prawidłowej legislacji (wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 45/04).

Za pewnego rodzaju niedoskonałości natury językowej uznać można zwroty „Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady w przypadku [...] utraty zaufania związaną z informacją” i „Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady w przypadku [...] sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzając do braku możliwości”, podczas gdy zapewne trafniejsze byłoby posłużenie się zwrotami „w przypadku [...] utraty zaufania związanej z informacją” oraz „sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzającego do braku możliwości”. Nie ma jednak wątpliwości, że pierwsza przesłanka wskazuje w sposób jednoznaczny na utratę przez Prezesa RM zaufania wobec członka Rady w związku z informacją zawartą w archiwach IPN. Brak jest też wątpliwości co do tego, że druga z przesłanek dotyczy odwołania przez Prezesa RM

członka Rady, który sprzeniewierzył się działaniom Rady, czego konsekwencją jest brak możliwości prowadzenia dialogu. Są to usterki wyłącznie natury fleksyjnej, które nie zostały podniesione przez Wnioskodawcę, pozostają bez wpływu na rekonstrukcję z przepisu określonych norm prawnych i nie naruszają żadnych ani czyichkolwiek konstytucyjnych wolności lub praw. Nie zagrażają również pewności ani stabilności porządku prawnego. Konstytucja nie zawiera „wprost sformułowanych reguł czy kryteriów poprawności językowej, nie znaczy to jednak, że język prawny mógłby być niezgodny z ukształtowanymi zasadami, którym rządzi się polszczyzna” (M. Pruszyński, *Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z Konstytucją*, „Przegląd legislacyjny” 2007, nr 1, s. 79), co znajduje wyraz w Zasadach techniki prawodawczej, które zawierają w § 7 zalecenie redagowania ustaw zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 39). Wskazane niedoskonałości, mimo że nie mają charakteru merytorycznego, nie mogły zostać usunięte na drodze obwieszczenia Marszałka Sejmu o sprostowaniu błędu w ustawie na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W ocenie Sejmu wskazane mankamenty nie wpływają na realizację konstytucyjnych praw lub wolności obywateli i pozostają bez wpływu na rekonstrukcję norm prawnych, a zatem nie wymagają orzeczenia Trybunału o niezgodności zawierającego je przepisu z zasadą określoności, co jednak nie stoi w sprzeczności z celowością dokonania przez Sejm stosownej korekty w drodze nowelizacji uRDS.

Niewątpliwie przepis art. 27 ust. 2a uRDS w sposób precyzyjny określa organ stosujący prawo oraz krąg adresatów norm. Organem otrzymującym kompetencję odwoływania członków Rady, a zatem stosującym przepis, jest Prezes Rady Ministrów, czyli centralny konstytucyjny państwowy organ władzy wykonawczej (art. 147 ust. 1 oraz art. 148 Konstytucji). Odwołani mogą być natomiast zasiadający w Radzie Dialogu Społecznego przedstawiciele strony rządowej, przedstawiciele strony pracodawców lub przedstawiciele strony pracowników (art. 22 ust. 1 uRDS). Stronę pracowników w Radzie reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych (art. 23 ust. 1 uRDS), natomiast stronę pracodawców – przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców (art. 24 ust. 1 uRDS).

Wynikające z orzecznictwa konstytucyjnego standardy określoności różnią się w zależności od statusu ustrojowego organu stosującego oraz adresatów norm. Istotne są też elementy gwarancyjne w zakresie stosowania prawa. Trybunał w swoim orzecznictwie uznał, że ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja. Mniejsza precyzja sformułowań może wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego. Szczególna precyzja i jednoznaczność norm prawnych wymagana jest natomiast w dziedzinie prawa karnego (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

W ocenie Sejmu nie istnieją przesłanki przemawiające za stosowaniem kwalifikowanych, rygorystycznych standardów określoności względem analizowanych przepisów. Organem stosującym przepis jest wyłącznie Prezes Rady Ministrów, jako centralny konstytucyjny organ państwowy (wyklucza to rozbieżności interpretacyjne pomiędzy różnymi organami stosującymi prawo), natomiast adresatami są przedstawiciele reprezentatywnych organizacji strony społecznej zasiadający w organie, który nie jest objęty gwarancjami konstytucyjnymi wobec braku konstytucjonalizacji instytucji komisji trójstronnych. Analizowany przepis nie ingeruje w sferę konstytucyjnych praw lub wolności jednostki, nie jest też przepisem o charakterze represyjnym. Decyzja Prezesa RM podlegać może weryfikacji ze strony Prezydenta RP, mającego kompetencję ponownego powołania odwołanego przedstawiciela. Instytucja kontrasygnaty z kolei równoważy ten mechanizm zapobiegając potencjalnie bezzasadnemu ponownemu powołaniu przez Prezydenta RP odwołanego członka Rady. Na gruncie analizowanego przepisu nie powstaje zatem kwalifikowana sytuacja wymagająca ostrzejszych rygorów określoności, w której adresatem przepisów byłby obywatel jako jednostka, przeciwko któremu organ państwowy podejmowałby niepodlegające weryfikacji rozstrzygnięcie o charakterze represyjnym. Zdaniem Sejmu swoboda ustawodawcy w kształtowaniu przesłanek odwołania przedstawicieli Rady może zatem być znaczna.

Przepis spełnia kryterium komunikatywności, a więc zrozumiałości na gruncie języka powszechnego. Zawarte w nim pojęcia odwołują się terminów mających ustalone znaczenie na gruncie języka powszechnego (np. zaufanie, utrata zaufania). Zawiera także – jak już zostało wykazane, dopuszczalne z perspektywy poprawności

legislacyjnej – odwołania do terminów zdefiniowanych w przepisach określających definicje legalne, a więc tzw. słowniczkę pojęć występujących w każdej z ustaw, której są elementem (np. organy bezpieczeństwa państwa, współpraca). Odwołanie się do definicji legalnych sprawia, że przy dekodowaniu ich znaczenia pomocne mogą być wypowiedzi doktryny, w szczególności komentarze do poszczególnych ustaw. Przy ustalaniu znaczenia występujących w przepisie pojęć niedookreślonych niemających definicji ustawowych pomocne z kolei mogą być ustalenia poczynione na bazie utrwalonego znaczenia pojęć zdefiniowanych w słowniku języka polskiego, dodatkowo poparte wykładnią przyjętą w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Pierwsza przesłanka (art. 27 ust. 2a pkt 1 uRDS) odnosi się do „utrąty zaufania” w związku z „informacją” dotyczącą „pracy”, „współpracy” lub „pełnienia służby” w „organach bezpieczeństwa państwa” w rozumieniu art. 2 ustawy lustracyjnej z 2007 r. Przepis odsyła zatem do pojęć zdefiniowanych i utrwalonych na gruncie ustawy, do której zawiera odesłanie. Ustawa lustracyjna zawiera katalog organów bezpieczeństwa państwa (art. 2), definiuje współpracę (art. 3a ust. 1), pracę (art. 3a ust. 2) oraz pełnienie służby (art. 3a ust. 3). Pojęcia dokumentów oraz informacji w nich zawartych zostały natomiast zdefiniowane w art. 3 ustawy lustracyjnej. Przywołane przepisy były przedmiotem pozytywnej oceny konstytucyjnej Trybunału Konstytucyjnego w wyroku TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07. To oznacza, że uzasadnienie wyroku można uznać za dodatkową wskazówkę służącą rozwianiu ewentualnych wątpliwości, przy czym samą definicję współpracy należy rozumieć w sposób określony przez Trybunał w ramach rozstrzygnięcia interpretacyjnego.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy lustracyjnej „Dokumentami organów bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu ustawy, są: 1) wszelkie nośniki informacji, niezależnie od formy przechowywania informacji, w tym w szczególności: akta, kartoteki, rejestry, pliki komputerowe, pisma, mapy, plany, filmy i inne nośniki obrazu, nośniki dźwięku i wszelkich innych form zapisu, a także kopie, odpisy i inne duplikaty tych nośników informacji; 2) niezbędne do analizy informacji środki pomocnicze, a w szczególności programy na użytek zautomatyzowanego przetwarzania danych – podlegające przekazaniu do archiwum Instytutu Pamięci Narodowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2019 r. poz. 1882)”. „Dokumentami organów bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu niniejszej ustawy, są również podlegające przekazaniu do archiwum Instytutu Pamięci Narodowej akta

sądowe oraz orzeczenia wydane przez sądy w każdej sprawie, która toczyła się w związku z dokumentami, o których mowa w ust. 1" (art. 3 ust. 2 ustawy lustracyjnej). „Dokument dotyczy danej osoby, w rozumieniu niniejszej ustawy, jeżeli zawiera informacje, w szczególności dane osobowe, które pozwalają na identyfikację tej osoby na podstawie tego lub innych dokumentów.” (art. 3 ust. 3 ustawy lustracyjnej). Przez pojęcie „informacji” należy rozumieć informacje zawarte w dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, znajdujących się w Instytucie Pamięci Narodowej (art. 22 ust. 1 ustawy lustracyjnej).

Zawarte w art. 27 ust. 2a pkt 1 uRDS pojęcie „utrata zaufania” ma znaczenie ustalone na gruncie języka powszechnego i w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przez „zaufanie” należy rozumieć „przeświadczenie, że komuś można ufać, że ktoś kogoś nie oszuka, nie zrobi komuś krzywdy; ufność”, „przekonanie, że czyjeś słowa, informacje itp. są prawdziwe” albo „przekonanie o czyichś umiejętnościach, zdolnościach itp.”. Zatem „zaufać” to „powziąć przekonanie, że ktoś nie oszuka, nie zrobi niczego złego, zawierzyć komuś”, „uznać, że czyjeś słowa, informacje itp. są prawdziwe, powziąć przekonanie, że coś jest dobre i pożyteczne, zawierzyć komuś, czemuś” (m.in. w kontekście „zaufać czyimś słowom”), „powziąć przekonanie, że ktoś posiada jakieś umiejętności, zdolności itp. i potrafi je odpowiednio wykorzystać, uwierzyć w kogoś lub coś” (*Uniwersalny słownik języka polskiego. Tom 5. W-Ż*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 584). Podobnie pojęcie „zaufania” i „utrata zaufania” rozumiane jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego, gdzie przez „zaufanie” należy rozumieć stan swoistego poczucia pewności i przekonania o możliwości polegania na kimś. Pojęcie „utrata zaufania” oznacza natomiast utratę przeświadczenia o możliwości polegania na kimś w przyszłości (wyrok SN z 4 lutego 2011 r., sygn. akt II PK 199/10, LEX nr 688195).

Konstrukcja przepisu pozwala na konstatację, że kreuje on swoiste „wotum nieufności” wyrażane przez Prezesa RM względem przedstawicieli zarówno strony rządowej, jak i strony społecznej w związku z powzięciem informacji zawartych w archiwach IPN dotyczących powiązań tychże osób z organami bezpieczeństwa państwa. Przepis traktuje każdą ze stron dialogu na równi w takim znaczeniu, że „wotum nieufności” może zostać wyrażone względem każdej ze stron, a więc strony rządowej, pracowników i pracodawców. Nie ma charakteru faworyzującego którąkolwiek ze stron czy represjonującego względem którejkolwiek z nich. Zaskarżony przepis nie przewiduje ani automatyzmu prawnego, ani konsekwencji ex

lege w związku z zaistnieniem określonych w nim przesłanek. Samo powzięcie przez Prezesa RM „informacji” nie musi oznaczać automatycznej utraty zaufania, a nawet utrata zaufania nie kreuje mechanizmu odwołania członka Rady z mocy prawa.

Przesłanki określone w art. 27 ust. 2a pkt 2 uRDS nawiązują natomiast wprost do art. 1 uRDS określającego podstawowe cele funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego. W komentarzu do uRDS wskazuje się na „trzy przymioty (cechy) dialogu społecznego, który ma być przejrzysty, zgodnie z zasadą reprezentatywności, jawności i otwartości na inne środowiska niereprezentowane w Radzie, merytoryczny, ma gwarantować jakość dostępnej i przygotowywanej ekspertyzy oraz prowadzonej debaty, wreszcie regularny, co stanowi zobowiązanie wszystkich stron do regularnej pracy na rzecz osiągnięcia celów dialogu prowadzonego przez Radę” (J. Męcina, *Komentarz do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego* [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX). Z kolei „sprzeniewierzyć się” oznacza „dopuścić się zdrady, odstępstwa, nie dotrzymać czegoś” występuje w kontekście sprzeniewierzenia się władzy, narodowi, uczciwości, solidarności, ideałom czy danej obietnicy (*Uniwersalny słownik języka polskiego. Tom 4. R-V*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 497).

Analiza przepisu pozwala na konstatację, że przyczyną odwołania powinny być takie działania lub zaniechania członka Rady, które w sposób niebudzący wątpliwości pozostają w sprzeczności z fundamentalnymi ustawowymi celami oraz ideałami przyświecającymi Radzie, a więc uniemożliwiające w istocie prowadzenie trójstronnego dialogu w rozumieniu ustawy. Przepis nie daje podstaw do odwoływania przedstawicieli z powodów błahych, a tym bardziej bez jakiegokolwiek przyczyny. Korzystanie przez Prezesa RM z przyznanej kompetencji powinna cechować wstrzemięźliwość i ograniczenie się do skrajnych, rażących i niebudzących wątpliwości wypadków.

Wprowadzenie analizowanej regulacji należy uznać za motywowane ochroną przede wszystkim bezpieczeństwa i porządku publicznego, rozumianego jako postulat ukształtowania wewnątrz państwa stanu faktycznego umożliwiającego normalne współzycie jednostek. Regulacja pozwala na wyrażenie swoistego „wotum nieufności” względem przedstawicieli Rady Dialogu Społecznego i odsunięcie od zasiadania w niej osób, co do których pojawiły się informacje o współpracy ze służbami bezpieczeństwa albo uniemożliwiających funkcjonowanie Rady i realizację jej fundamentalnych celów.

Badany przepis art. 27 ust. 2a uRDS nie nakłada wprawdzie na Prezesa RM obowiązku uzasadniania decyzji o odwołaniu ale też nie przesądza formy zakomunikowania odwołania. Wykładnia analizowanego przepisu przez pryzmat konstytucyjnej zasady współdziałania władz oraz w kontekście zasadniczych założeń funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego (m.in. przejrzystości) przemawia za wyjaśnianiem przez organ stosujący prawo motywów ewentualnej decyzji o odwołaniu. W efekcie umożliwi to adresatom zapoznanie się z faktycznymi przesłankami odwołania, jak i merytoryczne odniesienie się do nich. Przede wszystkim będzie jednak dla Prezydenta RP istotnym argumentem przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym ponownym powołaniu odwołanego członka Rady.

Wymogi wynikające z zasady określoności nakazują przeanalizowanie kwestii tego czy istnieją dodatkowe gwarancje chroniące adresatów badanych norm przed arbitralnością działań organu stosującego prawo. W ocenie Sejmu możliwość ponownego powołania przez Prezydenta RP odwołanego członka Rady jest mechanizmem gwarancyjnym, który umożliwia swoistą weryfikację decyzji Prezesa RM i sprawia, że nie ma ona charakteru nieodwracalnego. Ustawa nie przewiduje zakazu ponownego powołania odwołanej osoby w skład Rady. Jeżeli odwołany przedstawiciel, właściwa organizacja lub Prezydent RP uznają odwołanie za bezzasadne, mogą doprowadzić do ponownego powołania odwołanego przedstawiciela. Wskazany mechanizm stanowi ochronę przed ewentualną arbitralnością działań organu stosującego prawo. Ostatnie słowo w kwestii powoływania przedstawicieli strony społecznej należy zatem do Prezydenta RP, który – pomimo współdzielenia kompetencji kreacyjnych względem członków RDS – zachowuje rolę swoistego arbitra w ramach Rady Dialogu Społecznego.

4. W ocenie Sejmu test określoności spełnia także art. 85 ustawy pomocowej. Analizowany przepis jest poprawny pod względem konstrukcyjnym i logicznym. Pozwala na wyprowadzanie z niego konkretnych norm prawnych oraz na jednoznaczne określenie adresatów tychże norm. Ma on charakter kompetencyjny – przyznaje Prezesowi Rady Ministrów kompetencję odwoływania członków RDS, jednocześnie czasowo wyłączając kompetencję Prezydenta RP w tym zakresie. Analizę tego rodzaju przepisu należy przeprowadzać z uwzględnieniem zasady interpretacyjnej wywodzonej z art. 7 Konstytucji, wedle której kompetencji organu państwowego nie można domniemywać, a przepisy kompetencyjne należy

interpretować ściśle i zawężająco (wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01; W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I.*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 7, s. 245).

Omawiany przepis znajduje zastosowanie wyłącznie w czasie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Pojęcia „epidemia”, „stan zagrożenia epidemicznego” oraz „stan epidemii” zostały wprost zdefiniowane w słowniczku pojęć ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, ze zm.). Przez epidemię należy rozumieć „wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących” (art. 2 pkt 9), przez stan zagrożenia epidemicznego „sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych” (art. 2 pkt 23), natomiast przez stan epidemii „sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii” (art. 2 pkt 22). Tego rodzaju zabieg legislacyjny, polegający na zamieszczeniu w przepisie odwołań do terminów zdefiniowanych w przepisach zawierających definicje legalne – jak już wcześniej wspomniano – został uznany przez Trybunał za konstytucyjnie dopuszczalny (wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04).

Prezydent RP zarzuca kwestionowanemu przepisowi pozostawienie nadmiernej swobody decyzyjnej Prezesowi RM, ponieważ już samo wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii jest wystarczającą przesłanką odwołania członka Rady. Powoduje to niepewność przedstawicieli strony społecznej, gdyż nie mogą przewidzieć działań organu władzy publicznej.

Sejm nie podziela zarzutów Prezydenta RP. Przepis kompetencyjny zawarty w art. 85 ustawy pomocowej jest sformułowany dostatecznie precyzyjnie. Zdanie pierwsze przepisu szczegółowo określa zakres kompetencji Prezesa RM oraz warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby możliwe było jego stosowanie (a zatem wystąpienie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii). Przepis wyraźnie wskazuje na kompetencję „odwoływania” (a zatem z wyłączeniem powoływania) „członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników, strony pracodawców i strony rządowej” (a zatem w odniesieniu do wszystkich stron), „na

wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku”. Z kolei zdanie drugie stanowi, że „art. 27 ust. 1 [...] nie stosuje się”.

Obydwa zdania tej samej jednostki redakcyjnej tworzą wspólnie normę kompetencyjną. Zawarte w zdaniu drugim art. 85 ustawy pomocowej wyłączenie dotyczy jedynie kompetencji „odwoływania” członków RDS, nie dotyczy natomiast „powoływania”. Zdanie pierwsze i drugie art. 85 ustawy pomocowej należy odczytywać łącznie. Konstrukcja zdania pierwszego przepisu wskazuje na swoiste „wstąpienie” Prezesa RM w kompetencje Prezydenta RP (w zakresie odwoływania przedstawicieli) na czas trwania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego (dodatkowo umożliwia odwołanie bez wniosku właściwej organizacji). Jako że przyznanie kompetencji Prezesowi RM należy interpretować zawężająco, stąd zawarte w zdaniu drugim art. 85 ustawy pomocowej wyłączenie względem art. 27 ust. 1 uRDS należy odnosić wyłącznie do kompetencji odwoływania. Oznacza to, że w czasie trwania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego Prezes RM przejmuje kompetencję odwoływania przedstawicieli RDS, natomiast Prezydent RP zachowuje kompetencję ich powoływania. Podstawą każdego systemu norm prawnych, a zarazem punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i wynikającego z niego racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Należy zatem przyjąć założenie, że jeśliby ustawodawca chciał wyłączyć stosowanie art. 27 ust. 1 uRDS w pełnym zakresie normatywnym (a więc w zakresie odwoływania i powoływania przedstawicieli w RDS), wówczas treść zdania drugiego art. 85 ustawy pomocowej zapewne zamieściłby w osobnej jednostce redakcyjnej. Tego rodzaju zabieg nie znajdowałby jednak uzasadnienia w zasadzie racjonalnego działania ustawodawcy, ponieważ skutkowałby powstaniem sytuacji, w której w stanie zagrożenia epidemicznego lub w stanie epidemii ani Prezes RM, ani Prezydent RP nie byłby kompetentny do powoływania przedstawicieli w Radzie Dialogu Społecznego.

Trybunał Konstytucyjny przyjął w swoim orzecznictwie, że w sytuacji gdy są możliwe różne sposoby interpretacji przepisu, należy dokonać jego wykładni w zgodzie z Konstytucją. Priorytet ma stosowanie prawa prowadzące do zachowania domniemania zgodności z Konstytucją i – w efekcie – stabilizacji systemu prawnego. Dopiero jeżeli prokonstytucyjna wykładnia danej regulacji prawnej nie prowadzi do jednoznacznego ustalenia treści normy (a więc ma miejsce kwalifikowana niejasność przepisu), uzasadnione jest stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na

naruszenie zasady poprawnej legislacji, wzmocnionej przez postanowienia Konstytucji ustalające szczególne wymogi co do określoności przepisów prawnych w niektórych gałęziach prawa czy w odniesieniu do niektórych zagadnień (wyrok TK z 7 listopada 2016 r., sygn. akt K 44/16).

Przepis art. 85 ustawy pomocowej umożliwia Prezesowi RM odwoływanie przedstawicieli strony rządowej i strony społecznej na wniosek organizacji lub bez takiego wniosku. W zakresie odwoływania przedstawicieli strony społecznej bez wniosku właściwej organizacji Prezesowi RM zostało przyznane bardzo szerokie upoważnienie oraz znaczny margines swobody decyzyjnej. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że możliwość ta została zawężona do sytuacji trudnego do przewidzenia przebiegu ogólnoświatowej pandemii, czasowego zamrożenia gospodarki i zaprojektowana została w perspektywie ewentualnego zaistnienia sytuacji kryzysowych na etapie „odmrażania” gospodarki. Epizodyczność regulacji oraz kontekst ustawowy sugerują korzystanie z tej kompetencji przez Prezesa RM wyłącznie w trudnych do przewidzenia sytuacjach obiektywnie skrajnych, w szczególności jak paraliż działań Rady ze względu na zakażenie się zasiadających w niej osób wirusem SARS-CoV-2 wywołującym potencjalnie śmiertelną chorobę COVID-19, na którą brak jest skutecznego leku oraz szczepionki. Niewątpliwie pierwszeństwo powinna mieć kompetencja odwoływania przedstawicieli na wniosek właściwej organizacji. Szerokie upoważnienie dla Prezesa RM mieści się w ramach swobody regulacyjnej Sejmu, ponieważ nie ingeruje w konstytucyjne wolności lub prawa jednostki ze względu na to, że dialog trójstronny nie jest objęty gwarancjami konstytucyjnymi, a z treści art. 59 Konstytucji nie można wywodzić żadnych praw przedstawicieli strony społecznej w ramach dialogu trójstronnego. Dodatkowo szeroki zakres swobody decyzyjnej Prezesa RM ograniczony jest mechanizmem gwarancyjnym chroniącym przed ewentualną arbitralnością podejmowanych decyzji w postaci możliwości ponownego powołania przez Prezydenta RP odwołanego przedstawiciela Rady.

Dokonując oceny konstytucyjności przepisów, w stosunku do których nie wykształciła się jeszcze praktyka ich stosowania Trybunał dysponuje wiedzą jedynie o treści zakwestionowanych przepisów, jednak nie może dysponować wiedzą o tym, jak takie przepisy są, a tym bardziej jak będą interpretowane i stosowane (wyroki TK z: 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09). Po stronie inicjatora postępowania rodzi to obowiązek przedłożenia szczególnie

przekonywających argumentów za niekonstytucyjnością. Po stronie Trybunału natomiast – jak wynika z orzecznictwa – zasadne jest zachowanie orzeczniczej powściągliwości w zakresie stosowania orzeczenia o niekonstytucyjności, jako środka o charakterze *ultima ratio*. Nie można tracić z pola widzenia, że w analizowanej sprawie skarżone przepisy konfrontowane są z zasadą określoności przepisów prawa, której treść jest niedookreślona, a test określoności pozostawia istotny margines interpretacyjny Trybunałowi. Ewentualne orzeczenie o niezgodności z zasadą określoności w świetle orzecznictwa Trybunału jest zawsze środkiem ostatecznym, który stosowany bywa w sytuacjach na tyle istotnego naruszenia zasady określoności, że żadne inne metody interpretacyjne, w tym posłużenie się wykładnią w zgodzie z Konstytucją, są niewystarczające lub niemożliwe do zastosowania. W ocenie Sejmu w analizowanej sprawie tego rodzaju kwalifikowane przypadki braku określoności nie zachodzą.

Kwestionowane przepisy umożliwiają dokonanie przez Trybunał wykładni, która zapewniłaby zgodne z Konstytucją stosowanie ich w przyszłości. Argumentem przeciwko tej wykładni mogłoby być ustalenie, że niezależnie od twórców ustawy, organy stosujące przepisy wywodzą z nich treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja (postanowienie TK z 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 32/01). Na gruncie analizowanej sprawy nie zachodzą tego rodzaju wypadki szczególne ze względu na krótki okres, jaki upłynął od wejścia przepisów w życie. Brak jest podstaw do zakładania z góry, że oceniane przepisy będą w przyszłości stosowane przez Prezesa Rady Ministrów w sposób niekonstytucyjny lub że będą wyprowadzane z nich normy niedające się pogodzić z zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Trudno też brać pod uwagę możliwość zaistnienia w przyszłości rozbieżności w zakresie stosowania przepisu w skali państwa, skoro jedynym organem państwowym upoważnionym do jego stosowania jest Prezes Rady Ministrów.

5. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar wykazania niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów spoczywa na Wnioskodawcy. Nieprzeprowadzenie przez Wnioskodawcę testu określoności osłabia siłę podniesionych we wniosku argumentów, które – zdaniem Sejmu – nie są wystarczające do obalenia domniemania zgodności z Konstytucją skarżonych przepisów. Przedstawiony w stanowisku Sejmu test określoności nie potwierdza natomiast wątpliwości Wnioskodawcy, w związku z czym art. 27 ust. 2a uRDS

w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców, w przypadkach wskazanych w tym przepisie oraz art. 85 ustawy pomocowej w zakresie dotyczącym odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i pracodawców, należy uznać za **zgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

6. Rozważania w przedmiocie oceny zgodności art. 27 ust. 2a uRDS oraz art. 85 ustawy pomocowej z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji powinny zostać poprzedzone pewnymi wspólnymi ustaleniami stanowiącymi punkt wyjścia dla dalszej analizy.

Po pierwsze, podczas prac nad Konstytucją RP nie zdecydowano się na konstytucjonalizację komisji trójstronnych i dialogu trójstronnego, a więc na uregulowanie ich na poziomie konstytucyjnym. Doktryna prawa konstytucyjnego wskazuje, że „[d]ialog trójstronny, oparty na dialogu pomiędzy pracodawcami, pracownikami a stroną rządową [...] nie został zagwarantowany w Konstytucji RP, pozostając jednak przedmiotem obowiązującego RP prawa międzynarodowego [...], jest również przewidziany na poziomie ustawowym” (A. Sobczyk, J. Zagrobelny [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 59, Nb 29-32, s. 1397). W świetle przywołanych we wniosku wzorców konstytucyjnych ustawodawca dysponuje zatem szerokim zakresem swobody regulacyjnej w zakresie unormowań dialogu trójstronnego.

Po drugie, Rada Dialogu Społecznego – jako komisja trójstronna – nie jest organem konstytucyjnym w takim znaczeniu, że ani konieczność jej istnienia, ani prawne ramy działania nie zostały zagwarantowane na poziomie konstytucyjnym. Konstytucja nie wymienia wprost tego organu ani z nazwy, ani rodzajowo nie reguluje komisji trójstronnych. Rada Dialogu Społecznego jest zatem organem powstałym na mocy aktu rangi ustawowej (ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego). W trakcie prac nad Konstytucją, podczas dyskusji nad kształtem art. 20 Konstytucji rozważano wprowadzenie postanowienia, zgodnie z którym „Trójstronna komisja dialogu społecznego złożona z przedstawicieli Rady Ministrów, związków zawodowych i organizacji pracodawców konsultuje i negocjuje podstawowe problemy polityki społecznej i gospodarczej. Zakres i organizację komisji określa ustawa.” („Biuletyn

Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego" z 1997 r., Nr 43, s. 83). Jeśli zatem twórcy Konstytucji nie zdecydowali się na wprowadzenie do Konstytucji dialogu trójstronnego ani komisji trójstronnych, a przez to na objęcie ich gwarancjami prawnokonstytucyjnymi, oznacza to, że nie należy wywodzić tego rodzaju gwarancji z innych postanowień Konstytucji, szczególnie tych, które – zgodnie z orzecznictwem Trybunału i poglądami doktryny – powinny być interpretowane ściśle (art. 59 Konstytucji). Choć istnienie Rady jest niekwestionowane, nie jest niezbędne z punktu widzenia Konstytucji. Wprawdzie nazwa Rady oraz jej podstawowe cele mają zakotwiczenie w wartościach konstytucyjnych (m.in. wyrażonych w Preambule), to jednak decyzja o powołaniu tego rodzaju organu, jego kształcie i zakresie kompetencji – w świetle Konstytucji – należy wyłącznie do ustawodawcy. Konstatacja, że Rada Dialogu Społecznego nie jest konstytucyjnym organem państwowym ma istotny wpływ na szeroki zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy przy uchwalaniu i ewentualnych zmianach regulacji dotyczących Rady. Niemniej jednak z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że jeśli ustawodawca zdecyduje się na utworzenie określonej instytucji, której istnienie nie jest warunkowane konstytucyjnie, nie oznacza to dowolności w zakresie kształtowania określonych rozwiązań prawnych jej dotyczących. Normując określoną materię niewymaganą przez Konstytucję powinien czynić to z poszanowaniem standardów konstytucyjnych (m.in. zasady adekwatności wywodzonej z art. 2 Konstytucji).

Po trzecie, w przywołanych przez Prezydenta RP wzorcach konstytucyjnych (art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji) ani nie została wyrażona *expressis verbis*, ani nie wynika z nich wyłączna kompetencja Prezydenta RP powoływania lub odwoływania przedstawicieli stron zasiadających w Radzie Dialogu Społecznego. Nie sposób także wywieść z Konstytucji – choćby pośrednio – istnienia tego rodzaju wyłączności z niepowołanych przez Wnioskodawcę wzorców, w szczególności ani z katalogu prerogatyw prezydenckich (art. 144 ust. 3 Konstytucji), ani z postanowień określających zadania Prezydenta RP jako głowy państwa (art. 126 Konstytucji).

Po czwarte, art. 59 Konstytucji gwarantuje jedynie pewne określone minimum praw związkom zawodowym oraz organizacjom pracodawców i nie daje podstaw do wywodzenia z niego żadnych innych uprawnień (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04). Istnienie Rady Dialogu Społecznego, jako komisji trójstronnej, wykracza ponad gwarantowane przez Konstytucję minimum. W literaturze podnosi się, że nie

należy „w odniesieniu do zakresu uprawnień związków zawodowych interpretować zbyt szeroko ani art. 59 ust. 1, ani jego dalszych postanowień i nie można wyprowadzać z nich praw niewyrażonych w nich *expressis verbis*” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 353-354). W ocenie Sejmu z art. 59 Konstytucji nie można wywodzić jakichkolwiek praw przedstawicieli strony społecznej w ramach komisji trójstronnej, ponieważ dialog trójstronny nie został uregulowany na poziomie konstytucyjnym i nie może korzystać z gwarancji konstytucyjnych zapewnionych na takim poziomie, jaki posiada – umocowany konstytucyjnie – dwustronny dialog partnerów społecznych.

Po piąte, interpretacja konstytucyjnych zasad ustrojowych powinna być prowadzona zgodnie z założeniem, wedle którego jeśli określona problematyka uregulowana jest przez bardziej szczegółowe normy konstytucyjne, to są one właściwym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących tej problematyki. Nie należy w takich sytuacjach odwoływać się do naczelnych zasad ustrojowych, które również – choć w sposób bardziej abstrakcyjny i mniej precyzyjny – danej problematyki dotyczą (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Zgodnie z orzecnictwem Trybunału zasada społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji) jest zasadą ustrojową i nie zawiera żadnych nowych praw podmiotów zbiorowych. Zasada ta samoistnie nie może stanowić adekwatnego wzorca konstytucyjności przepisów w postępowaniu przed Trybunałem (wyrok TK z 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02), choć – zdaniem doktryny – taki pogląd Trybunału „wydaje się [...] dyskusyjny” (W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I.*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 12, s. 425). W najnowszym orzecnictwie Trybunał, na zasadzie wyjątku, uznał dopuszczalność powoływania tego wzorca wyłącznie jako związkowego względem art. 59 Konstytucji (wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13) z zastrzeżeniem, że w przypadku tzw. wolności związkowej to art. 59 Konstytucji jest właściwy dla określenia zakresu wolności zrzeszania się w związki zawodowe, a również zakresu ochrony, jaką państwo winno zapewnić związkom zawodowym przed ewentualnymi zagrożeniami dla ich działalności i zapewniania im równorzędnego statusu w sporach z pracodawcami i ich organizacjami, a więc w relacjach dwustronnych.

Po szóste, w kontekście przywołania formułującego zasadę społecznej gospodarki rynkowej art. 20 Konstytucji Trybunał uznał, że kwestionując zgodność efektów działań ustawodawcy z tymże wzorcem nie wystarczy wskazanie przez

inicjatora naruszenia którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (*in casu* „dialog i współpraca partnerów społecznych”). Należy jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi. Konstytucja ujmuje te wartości kompleksowo (a zatem jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia) i komplementarnie (są one powiązane ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać). Zatem „każda z nich w pewien sposób warunkuje treść innej, m.in. poprzez wzajemne uzupełnianie lub ograniczanie. Ograniczeniom podlega zatem zarówno wolność działalności gospodarczej, jak i własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. [...] Wzajemne wspieranie i uzupełnianie tych wartości najbardziej zauważalne jest w odniesieniu do relacji pomiędzy wolnością gospodarczą, a zasadą własności prywatnej, gdzie nieistnienie jednej wykluczałoby występowanie drugiej. Z kolei, »solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych« wpływa na kształt wolności działalności gospodarczej w ten sposób, iż wymaga od partnerów społecznych (przedsiębiorców – pracodawców oraz pracowników) dialogu i współdziałania ukierunkowanych na dobro wspólne, w tym wspólnego ponoszenia kosztów transformacji społecznej” (A. Ogonowski, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 217; zob. także wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00). Wniosek Prezydenta RP nie zawiera argumentacji powołującej się na naruszenie „dialogu i współpracy dialogów społecznych” w kontekście innych wartości składowych zasady gospodarki rynkowej, co sprawia, że trudno jest odnieść się merytorycznie do tak postawionych zarzutów. Przede wszystkim jednak należy zauważyć, że wartość konstytucyjna w postaci „dialogu i współpracy partnerów społecznych” odnosi się zasadniczo do wzajemnej relacji przedstawicieli strony pracodawców i przedstawicieli strony pracowników, którzy są partnerami społecznymi. Nie można z niej wyprowadzać dodatkowych gwarancji dla „strony społecznej” w ramach komisji trójstronnej, ponieważ dialog trójstronny nie mieści się w konstytucyjnym pojęciu dwustronnego dialogu partnerów społecznych.

7. Szczegółowej analizy wymaga zarzut ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Trybunał dostrzegł istnienie określonej relacji pomiędzy art. 59 ust. 4 Konstytucji (wymogi szczególne przewidziane dla ograniczeń wolności związkowej) i art. 31 ust. 3 Konstytucji (wymogi ogólne dotyczące ograniczania wolności lub praw konstytucyjnych). Konstytucja w art. 59

ust. 4 ustanawia dodatkowy – względem art. 31 ust. 3 Konstytucji – 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 (wyrok TK z 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07). Innymi słowy, oprócz spełnienia ogólnych wymogów dotyczących ograniczania wolności lub praw konstytucyjnych, Konstytucja wymaga, aby poddawane ocenie regulacje nie naruszały ponadto wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. W tym kontekście należy zauważyć, że Wnioskodawca wskazał na zalecenia Komitetu Wolności Związkowej Międzynarodowej Organizacji Pracy zawarte w Przeglądach Międzynarodowej Organizacji Pracy „Wolność zrzeszania. Zbiór decyzji Komitetu Wolności Związkowej”, które nie są wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi. Z kolei przywołanie 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. poz. 125) budzi wątpliwości nie tylko z tego względu, że Wnioskodawca nie uzasadnił naruszenia przywołanych przez siebie postanowień umów międzynarodowych ograniczając się do ich zacytowania. Wątpliwości wzbudza także adekwatność przywołanej konwencji przez to, że inna konwencja odnosi się w sposób szczegółowy bezpośrednio do problematyki trójstronnych konsultacji (Konwencja Nr 144 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzenia w życie międzynarodowych norm w sprawie pracy z 21 czerwca 1976 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 103, poz. 503).

Związki zawodowe oraz organizacje pracodawców mają zagwarantowane swobodne zrzeszanie się, wyznaczanie swoich przedstawicieli i realizowanie postawionych sobie celów. Kwestionowane przepisy nie mają wpływu na proces wyłaniania ani powoływania przedstawicieli w zakresie gwarantowanym przez Konstytucję, a więc w ramach relacji dwustronnych. Problematyka dialogu trójstronnego pozostaje poza konstytucyjnymi gwarancjami związkowymi, jednak także i w tym zakresie kwestionowane przepisy nie ograniczają swobody wyłaniania oraz powoływania przedstawicieli zasiadających w Radzie Dialogu Społecznego. Możliwość odwoływania przez Prezesa RM przedstawiciela strony społecznej jest natomiast równoważona instrumentem gwarancyjnym w postaci możliwości ponownego powołania odwołanego przedstawiciela przez Prezydenta RP.

Konstytucja regulując w art. 59 zakres uprawnień związków zawodowych w relacjach z pracodawcami gwarantuje jedynie pewne minimum praw związkom zawodowym oraz organizacjom pracodawców. Postanowień zawartych w art. 59 Konstytucji ani nie można interpretować zbyt szeroko, ani nie można wyprowadzać praw konstytucyjnych niewyrażonych w nich *expressis verbis*. Niewątpliwie postanowienia art. 59 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy do wywodzenia z nich wyłącznej kompetencji Prezydenta RP w zakresie odwoływania przedstawicieli strony społecznej czy zakazu współdzielenia tej kompetencji z Prezesem RM (szczególnie mając na uwadze konstytucyjne domniemanie kontrasygnaty). Z przywołanych postanowień Konstytucji nie sposób też wyprowadzać zasady nieusuwalności przedstawicieli ani strony rządowej, ani społecznej w organie wykreowanym ustawowo i którego istnienie przewyższa gwarantowane konstytucyjnie minimum zapewnione przez art. 59 Konstytucji.

W odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał wielokrotnie podkreślał, że konstytucyjne wolności lub prawa nie mają – co do zasady – charakteru absolutnego, w związku z czym mogą podlegać ograniczeniom. Ograniczenia można uznać dopuszczalne wówczas, jeżeli zostały ustanowione 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. Dodatkowym wymogiem jest zakaz naruszania istoty wolności i praw. Należy także dokonać oceny tego, czy: 1) wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (jest przydatna); 2) regulacja ta jest wymagana do ochrony interesu publicznego, któremu służy (jest niezbędna); 3) jej korzyści pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (jest proporcjonalna w ścisłym tego słowa znaczeniu) (wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05). W celu dokonania oceny spełnienia powyższych wymagań niezbędna jest bliższa analiza w każdym konkretnym przypadku ograniczania konstytucyjnego prawa lub wolności.

Istotą testu proporcjonalności prowadzonego przez Trybunał jest ważenie wartości konstytucyjnych. Pierwszym krokiem, jaki należy wykonać, aby zastosowanie testu proporcjonalności w ogóle było możliwe, jest jednoznaczne ustalenie tego, jakie konkretnie konstytucyjne prawo lub wolność zostało ograniczone oraz ustalenie wartości, ze względu na którą ustawodawca wprowadził oceniane ograniczenie.

Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że mogą być brane pod uwagę tylko enumeratywnie wskazane wartości, a mianowicie: bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, wolności i prawa innych osób. Dopiero po stwierdzeniu, że oceniane ograniczenie prawa lub wolności konstytucyjnej służy ochronie jednej z tych wartości, można prowadzić dalszą analizę, tj. ustalić, czy ograniczenie było przydatne i konieczne do osiągnięcia celu oraz czy została zachowana proporcjonalność *sensu stricto*, tj. czy korzyść osiągnięta w wyniku poświęcenia pierwszego dobra przewyższa dobro poświęcone.

8. Zdaniem Sejmu istnieją wątpliwości dotyczące dopuszczalności oceny art. 27 ust. 2a uRDS oraz art. 85 ustawy pomocowej przez pryzmat tzw. testu proporcjonalności (art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Obydwa zaskarżone przepisy mają przede wszystkim charakter kompetencyjny i wprowadzają swoje wspólzdzielenie przez Prezesa RM i Prezydenta RP kompetencji kreacyjnych wobec przedstawicieli strony społecznej w ramach komisji trójstronnej. Nie ograniczają jednak konstytucyjnie gwarantowanych wolności ani praw z art. 59 Konstytucji, odnoszących się wyłącznie do dialogu partnerów społecznych (a więc relacji dwustronnej). Przemawia za tym brak konstytucjonalizacji komisji trójstronnych, dialogu trójstronnego oraz minimalny standard praw i wolności związkowych gwarantowany przez art. 59 Konstytucji, z którego nie można wyprowadzać żadnych uprawnień niewyrażonych w nim wprost, w tym uprawnień gwarancyjnych dla stron komisji trójstronnej. Istnieją zatem uzasadnione wątpliwości czy zaskarżone przepisy mogą zostać poddane kontroli konstytucyjnej przez pryzmat zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, która ma na gruncie Konstytucji ściśle sprecyzowany charakter związany z ochronną funkcją konstytucyjnych wolności lub praw (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). Prawa strony pracowników i strony pracodawców w ramach komisji trójstronnej mają charakter praw ustawowych, co oznacza, że zostały uzyskane i zapewnione w ustawie, zatem są pozbawione ochrony konstytucyjnoprawnej na gruncie art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Sejmu przywołane przez Wnioskodawcę wzorce kontroli konstytucyjnej są nieadekwatne do ocenianej materii, co oznacza, że skarżone przepisy „nie są niezgodne” z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Doktryna prawa konstytucyjnego przyjmuje, że formuła „nie jest niezgodny» ze

wskazany wzorec oznacza [...], że wzorec ten został niewłaściwie dobrany i stąd nie jest możliwe przy jego zastosowaniu dokonanie merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności poddanego kontroli przepisu". W orzecznictwie Trybunału „utrzymała się praktyka stosowania formuły »przepis nie jest niezgodny« dla sytuacji wskazania przez [...] wnioskodawcę [...] wzorca nieprzydatnego do kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Chodzi tu bądź o taki wzorec, który nie pozostaje w związku merytorycznym z kontrolowanym przepisem, bądź o taki, z którego podmiot inicjujący postępowanie wyprowadza określone prawo, wolność lub zasadę konstytucyjną, faktycznie wynikające z innego przepisu konstytucyjnego". Orzeczenia Trybunału zawierające omawianą formułę „*de facto* nie rodzą [...] żadnych skutków prawnych ani w płaszczyźnie obowiązywania prawa, ani tym bardziej w płaszczyźnie jego stosowania. Orzeczenia te w zasadzie nic bowiem nie rozstrzygają, poza stwierdzeniem, że pomiędzy wskazanym przepisem i wzorcem kontroli nie ma relacji adekwatności" (M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 90-92).

O ile zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do oceny ingerencji w korzystanie z określonych wolności i praw konstytucyjnych, to w sytuacjach, w których nie można przeprowadzić tego testu zastosowanie może niekiedy znaleźć art. 2 Konstytucji, który odnosi się do oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08). Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy wynikający z art. 2 Konstytucji nie może być rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim test proporcjonalności dotyczący ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, wymagający łącznego spełnienia warunków przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności (adekwatności) sprowadza się jedynie do zakazu nadmiernej ingerencji (zob. wyroki TK z: 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11; 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 16/17). Kładzie ona szczególny nacisk na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych do zastosowania prawnych środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art.

2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08). Brak możliwości przeprowadzenia testu z art. 31 ust. 3 Konstytucji może wynikać z tego, że kwestionowana regulacja ogranicza wprawdzie prawa lub wolności jednostki, ale zagwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo też wprowadza ograniczenia w zakresie praw różnie rozumianych podmiotów publicznych (zob. wyrok TK z 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 24/12). Test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest narzędziem odpowiednim, jeśli chodzi o sferę stosunków publicznoprawnych (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

W niniejszej sprawie ocena poprawności rozwiązań z punktu widzenia niezbędności, skuteczności i proporcjonalności działania znajduje się jednak poza zakresem postępowania ze względu na nieprzywołanie przez Wnioskodawcę wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności działań ustawodawcy.

9. Trudno uznać zarzuty Wnioskodawcy za przełamujące domniemanie konstytucyjności art. 27 ust. 2a uRDS oraz art. 85 ustawy pomocowej. Dopuszczalność rozpoznania zarzutów naruszenia art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji wzbudza poważne wątpliwości. W ocenie Sejmu tak sformułowane zarzuty nie mogą zostać rozpoznane ze względu na nieadekwatność przywołanych wzorców kontroli. Przemawia za tym przede wszystkim nieobjęcie gwarancjami konstytucyjnymi (wywodzonymi z przywołanych wzorców) ani dialogu trójstronnego i komisji trójstronnych, ani praw reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców jako strony społecznej w ramach dialogu trójstronnego. Ze względu na to, że dialog trójstronny nie został uregulowany na poziomie konstytucyjnym, a prawa strony społecznej w ramach komisji trójstronnej mają jedynie gwarancje ustawowe, brak jest możliwości przeprowadzenia testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W przywołanych przez Wnioskodawcę wzorcach konstytucyjnych trudno jest również odnaleźć oparcie dla twierdzenia, że uprawnienia strony pracowników i pracodawców pozostałyby nienaruszone jedynie w wypadku, w którym organem odwołującym pozostałby wyłącznie Prezydent RP. Zarówno Prezydent RP, jak i Prezes Rady Ministrów są przedstawicielami władzy wykonawczej, a w Konstytucji

brak jest postanowień wskazujących wyłączną kompetencję lub konstytucyjną preferencję któregośkolwiek z tych organów państwowych w zakresie powoływania przedstawicieli strony społecznej w ramach Rady Dialogu Społecznego jako komisji trójstronnej.

10. Mając na względzie powyższe argumenty Sejm wyraża stanowisko, że art. 27 ust. 2a uRDS w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców, w przypadkach wskazanych w tym przepisie, jak też art. 85 ustawy pomocowej w zakresie dotyczącym odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców **nie są niezgodne** z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek

