



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 7 marca 2017 r.

Sygn. akt K 26/15

BAS-WPTK-2172/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	07. 03. 2017
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan z 1 lipca 2015 r. (sygn. akt K 26/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 77² § 4 zdanie drugie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.),
 - 2) art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1881) w zakresie, w jakim uniemożliwia pracodawcy samodzielne podjęcie decyzji w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania, regulaminów nagród i premiowania, jeżeli działające u pracodawcy organizacje związkowe albo organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu art. 241^{25a} ustawy powołanej w pkt 1 przedstawiają wspólnie uzgodnione stanowisko w terminie 30 dni
- są zgodne z art. 2, art. 20 w związku z art. 22, art. 32 ust. 1, art. 59 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126, zał.) oraz art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.).

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego mogą wystąpić „ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców”. Legitymacja tych podmiotów ma charakter ograniczony, co wynika z treści art. 191 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym organizacje pracodawców mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli „akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”.

Postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców (Prezydenta Konfederacji Lewiatan; dalej: wnioskodawca), o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, a więc podmiotu legitymowanego w sposób szczególny (ograniczony). Nadanie wnioskowi (wniesionemu do Trybunału Konstytucyjnego 6 lipca 2015 r.) dalszego biegu nastąpiło na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zarządzenie sędziego wydane w fazie wstępnego rozpoznania wniosku (art. 36 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.) nie oznacza, że kwestie jego dopuszczalności (legitymacji procesowej organizacji pracodawców) nie mogą być badane w dalszej fazie postępowania. Analiza formalnoprawna może mieć miejsce także na etapie rozpoznania merytorycznego (zob. m.in. postanowienia TK z: 11 października 2000 r., sygn. akt K 8/00; 9 października 2002 r., sygn. akt K 37/01; 23 marzec 2004 r., sygn. akt K 21/03).

W związku z powyższym możliwe i zasadne jest, aby Sejm, jako uczestnik postępowania, przedstawił swoją ocenę, czy *in casu* zostały spełnione przesłanki formalne wniosku podmiotu legitymowanego w sposób ograniczony.

2. Zauważyć trzeba, od momentu wniesienia wniosku zmianie uległo otoczenie normatywne zaskarżonego art. 77² § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.; dalej: Kodeks pracy albo k.p.), a mianowicie wraz z wejściem w życie 1 stycznia 2017 r. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zamianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255; dalej: ustawa z 16 grudnia 2016 r.) nowe

brzmienie uzyskał art. 77² § 1 oraz do art. 77² dodano § 1¹ oraz § 1². Zmiana polega na modyfikacji warunku, którego spełnienie obliuguje pracodawcę do wydania regulaminu wynagradzania. W nowym stanie prawnym zatrudnianie co najmniej 50 pracowników, a nie tak jak wcześniej – 20, powoduje powstanie ww. zobowiązania (art. 77² § 1 k.p.). Ponadto, ustawodawca *expressis verbis* stwierdził, że możliwe jest ustalenie warunków wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania, gdy pracodawca zatrudnia mniej niż 50 pracowników, nieobjętych zakładowym układem zbiorowym pracy ani ponadzakładowym układem zbiorowym pracy (dalej: u.z.p.; art. 77² § 1¹ k.p.). Natomiast, w sytuacji, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników, nieobjętych u.z.p., a zakładowa organizacja związkowa wystąpi z wnioskiem o jego ustalenie, musi on wydać regulamin wynagradzania (art. 77² § 1² k.p.).

Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. (druk sejmowy nr 994/VIII kad., s. 11) nowe regulacje mają na celu złagodzenie wymogów prawa pracy wobec małych przedsiębiorców. Pracodawcy zatrudniający poniżej 50 pracowników mogą fakultatywnie ustalać regulamin wynagradzania, przy czym zatrudniający co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników, u których działa zakładowa organizacja związkowa, muszą ustalić regulamin wynagradzania, jeżeli z wnioskiem wystąpi zakładowa organizacja związkowa.

Zdaniem Sejmu ww. nowelizacja nie stanowi modyfikacji przedmiotu kontroli, która wypełniłaby przesłankę umorzenia postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego (zob. art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK). Artykuł 77² § 4 zdanie drugie k.p. będzie miał bowiem zastosowanie także do sytuacji, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 20 pracowników, a działająca u niego organizacja związkowa wystąpi o ustalenie regulaminu wynagradzania. Takie są także pierwsze ustalenia doktryny (zob. E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do art. 77² Kodeksu pracy* [w:] *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy*, Lex/el. 2017, nr 522638: „Brak zgody [organizacji związkowej – uwaga własna] uniemożliwia wydanie regulaminu [...], co dotyczy także sytuacji określonej w art. 77² § 1²”). Tym samym kwestionowany przez wnioskodawcę zakres przedmiotu kontroli nie ulega zmianie, a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, uwzględniając poniższe zastrzeżenia, jest dopuszczalne.

3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że pojęcia dotyczące legitymacji wnioskowej podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, mają na gruncie ustawy zasadniczej charakter autonomiczny, a sformułowanie „dotyczy spraw objętych zakresem działania” winno być wykładane w sposób ścisły (zob. postanowienie w pełnym składzie TK z 28 stycznia 2004 r., sygn. akt Tw 74/02 oraz postanowienia TK z: 20 czerwca 2005 r., sygn. akt Tw 16/05; 7 września 2005 r., sygn. akt Tw 28/05; 15 listopada 2005 r., sygn. akt Tw 44/05; 4 października 2006 r., sygn. akt Tw 58/06 oraz 24 czerwca 2014 r., sygn. akt Tw 2/14). Sprawami objętymi zakresem działania organizacji pracodawców (w rozumieniu konstytucyjnym) są wyłącznie sprawy wynikające z aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują relacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami (zob. postanowienie TK z 24 czerwca 2014 r., sygn. akt Tw 2/14 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Wątpliwości Sejmu budzi dopuszczalność kontroli art. 30 ust. 5 u.z.z. Przepis ten stanowi: „Jeżeli w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania, regulaminów nagród i premiovania, regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, planu urlopów lub regulaminu pracy, okresu rozliczeniowego, o którym mowa w art. 135 § 2 i 3 Kodeksu pracy, wykazu prac, o którym mowa w art. 151⁷ § 4 Kodeksu pracy lub indywidualnego rozkładu czasu pracy, o którym mowa w art. 8 ust. 2-4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155 oraz z 2013 r. poz. 567), organizacje związkowe albo organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu art. 241^{25a} Kodeksu pracy nie przedstawią wspólnie uzgodnionego stanowiska w terminie 30 dni, decyzje w tych sprawach podejmuje pracodawca, po rozpatrzeniu odrębnych stanowisk organizacji związkowych”.

Na wstępie trzeba poczynić pewne ustalenia terminologiczne związane z wyodrębnieniem w ww. przepisie pojęć: regulamin wynagradzania oraz regulamin nagród i premiovania. To ostatnie stanowi w istocie rzeczy rodzaj regulaminu wynagradzania (wyrok SN z 9 lipca 2009 r., sygn. akt II PK 232/08), a zatem w dalszej części stanowiska pod pojęciem „regulamin wynagradzania” należy rozumieć regulaminy wynagradzania, nagród i premiovania, o których mowa w art. 30 ust. 5 u.z.z. Powracając do głównego wątku rozważań, trzeba zauważyć, że wnioskodawca nie kwestionuje wyrażonego *explicite* uprawnienia pracodawcy do

samodzielnego ustanawiania regulaminu wynagradzania, w przypadku gdy związki zawodowe nie przedstawiają wspólnego stanowiska wobec jego projektu. Zdaniem Konfederacji Lewiatan, konstytucyjne i konwencyjne wątpliwości budzi ustawowy nakaz uzgadniania treści regulaminu wynagradzania z działającymi w jego zakładzie organizacjami związkowymi. Należy zauważyć, że art. 30 ust. 5 u.z.z. odnosi się do aktów wewnątrzzakładowych o zróżnicowanym charakterze prawnym; badana regulacja określa sposób wyrażania opinii przez związki zawodowe zarówno wobec aktów, których wydanie wymaga zgody związku zawodowego (regulamin wynagradzania), jak i takich, które pracodawca ustala samodzielnie, jeśli w określonym terminie akt nie zostanie uzgodniony z organizacją związkową (regulamin pracy, art. 104² § 2 k.p.). To w regulacji podstawowej, jaką jest w pierwszej kolejności Kodeks pracy, trzeba poszukiwać wypowiedzi, które przesądzają charakter praw związkowych. Także w niniejszym przypadku podstawę uprawnienia związków zawodowych, rodzącego obowiązek po stronie pracodawcy, należy wywodzić ze zdania drugiego art. 77² § 4 k.p. Taki jest również pogląd Prezydenta Konfederacji Lewiatan: „W opinii wnioskodawcy przepis art. 30 ust. 5 uzz ma wyłącznie pomocniczy charakter – wskazuje sposób dochodzenia organizacji związkowych do wspólnego stanowiska [...]. Tym samym, z przepisu tego nie powinno się w ogóle wywodzić, w jakich sprawach współdziałanie jest wymagane” (wniosek, s. 8-9). Ponadto, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy, art. 30 ust. 5 u.z.z. „stanowi [...] doprecyzowanie przewidzianej w art. 77² § 4 k.p. zasady uzgadniania przez pracodawcę regulaminu wynagradzania z zakładową organizacją związkową, gdy działa u niego więcej zakładowych organizacji związkowych [...]” (wyrok SN z 19 stycznia 2012 r., sygn. akt I PK 83/11). Jak wynika z brzmienia art. 30 ust. 5 u.z.z., organizacje związkowe mogą przedstawić wspólnie uzgodnione stanowisko w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania w terminie ustawowym, a wówczas pracodawca traci prawo do podjęcia samodzielnej decyzji w tej sprawie, w trybie wskazanym w przedmiotowej regulacji. „Wspólnie uzgodnione stanowisko” oznacza stanowisko ustalone uprzednio przez przedstawicieli wskazanych w przepisie związków zawodowych (wyrok SN z 19 stycznia 2012 r., sygn. akt I PK 83/11; art. 30 ust. 4 zdanie pierwsze u.z.z.). Zgodnie z art. 30 ust. 4 zdanie drugie u.z.z.: „Sposób ustalania i przedstawiania tego stanowiska przez każdorazowo wyłanianą do tych spraw wspólną reprezentację związkową określa porozumienie zawarte przez organizacje związkowe”. Tym samym art. 30 ust. 4 i ust. 5 u.z.z. określa przede

wszystkim sposób realizacji uprawnień związków zawodowych. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 9 października 2002 r. (sygn. akt K 37/01): „[...] treść odnosząca się do praw związków zawodowych nie jest objęta zakresem działania wnioskodawcy, będącego konfederacją pracodawców prywatnych”. Kwestie sposobu uzgodnienia wspólnego stanowiska wobec projektu regulaminu wynagradzania przez działające u danego pracodawcy organizacje związkowe nie mają charakteru „spraw objętych zakresem działania” organizacji pracodawców, wobec czego należy rozważyć umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 30 ust. 5 u.z.z.

4. Prezydent Konfederacji Lewiatan – na wypadek, gdyby „Trybunał stwierdził, że art. 77² § 4 zdanie drugie k.p. nie jest niezgodny z ww. przepisami Konstytucji oraz ratyfikowanych aktów prawa międzynarodowego” – wnosi o uznanie wykładni art. 77² § 4 zdanie drugie k.p. oraz art. 30 ust. 5 u.z.z., która zakłada zgodę organizacji związkowej na wejście w życie lub zmianę regulaminu wynagradzania, za niezgodną ze wskazanymi wzorcami kontroli. Nie wypowiada się natomiast, czy ewentualny wniosek jest także aktualny, gdyby sąd konstytucyjny wypowiedział się merytorycznie co do konstytucyjności i konwencyjności art. 30 ust. 5 u.z.z. Takie, zdaniem wnioskodawcy niekonstytucyjne, rozumienie przepisu przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z 19 stycznia 2012 r. (sygn. akt I PK 83/11), w którym stwierdził, że: „Regulamin wynagradzania wydany przez pracodawcę bez wymaganego uzgodnienia z zakładową organizacją związkową [...] nie ma mocy wiążącej i nie może wejść w życie”.

Sejm wskazuje, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia hierarchicznej zgodności z Konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi są wyłącznie akty normatywne. Sąd konstytucyjny co do zasady nie ocenia stosowania prawa, nie posiada także kompetencji do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji prawa. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem przede wszystkim sądem prawa, a nie sądem faktów. W konsekwencji przedmiotem wniosku (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej) może być wyłącznie ocena hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Żądanie wnioskodawcy ustalenia (nie)konstytucyjności określonej wykładni przepisów, czyli zakwestionowanie konstytucyjności praktyki ich stosowania przez sądy, przede wszystkim przez Sąd Najwyższy, nie podlega kontroli dokonywanej przez Trybunał

Konstytucyjny (zob. postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13). Przedmiot wniosku musi bowiem dotyczyć hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Zważywszy powyższe, wniosek ewentualny Konfederacji Lewiatan należy pozostawić bez rozpoznania.

II. Przedmiot kontroli

Zgodnie z art. 77² § 4 k.p.: „Regulamin wynagradzania ustala pracodawca. Jeżeli u danego pracodawcy działa zakładowa organizacja związkowa, pracodawca uzgadnia z nią regulamin wynagradzania”, przy czym jedynie zdanie drugie budzi wątpliwości konstytucyjne i konwencyjne Prezydenta Konfederacji Lewiatan.

Ponadto wnioskodawca kwestionuje cytowany powyżej art. 30 ust. 5 u.z.z. w zakresie, w jakim uniemożliwia pracodawcy samodzielne podjęcie decyzji w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania oraz regulaminu nagród i premiowania, jeżeli organizacje związkowe albo organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu art. 241^{25a} k.p. przedstawią wspólnie uzgodnione stanowisko w terminie 30 dni.

III. Regulamin wynagradzania – ewolucja regulacji i jej kontekst normatywny

1. Zakwestionowane przepisy zostały dodane ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.; dalej: nowelizacja k.p. z 1996 r.; art. 1 pkt 71 oraz art. 40 pkt 2 lit. c). Ich brzmienie, w zakresie zaskarżenia, nie uległo zmianie. Przed wejściem w życie nowelizacji k.p. z 1996 r. zasady wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą regulował art. 79 k.p. („Zasady wynagradzania za pracę oraz przyznawania innych świadczeń związanych z pracą określa Minister Pracy i Polityki Socjalnej po porozumieniu z ogólnokrajową organizacją międzyzwiązkową”). Ponadto w art. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. o zasadach tworzenia zakładowych systemów wynagradzania (Dz. U. Nr 5, poz. 25 ze zm.) przewidywano, po uzyskaniu pozytywnej opinii pracowników (akceptacji), możliwość ustanowienia w zakładzie pracy przygotowanego przez kierownika zakładu pracy oraz organizację związkową porozumienia o wprowadzeniu zakładowego systemu wynagradzania. Funkcjonujące w zakładach pracy ww. porozumienia zostały na

podstawie art. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 547 ze zm.; dalej: nowelizacja k.p. z 1994 r.) z mocy prawa przekształcone w zakładowe układy zbiorowe pracy.

Na mocy nowelizacji k.p. z 1996 r. Kodeks pracy został uzupełniony także o art. 77¹ oraz art. 77² § 3 k.p., obowiązujące do dnia dzisiejszego bez modyfikacji. Przepisy te stanowią, że podstawowym aktem regulującym warunki wynagradzania oraz przyznawania innych świadczeń związanych z pracą powinien być u.z.p. (art. 77¹ k.p.), a regulamin wynagradzania obowiązuje do momentu wejścia w życie u.z.p. (art. 77² § 3 k.p.), jest zatem aktem przejściowym (tymczasowym). Jak wynika z dokumentacji procesu legislacyjnego, celem tej nowelizacji było „ograniczenie roli państwa w regulowaniu warunków zatrudnienia jedynie do stanowienia ustawowych norm ochronnych oraz norm określających powszechnie obowiązujące standardy. Główną rolę w kształtowaniu tych warunków pełnić powinni partnerzy społeczni, a więc pracodawcy i ich organizacje oraz związki zawodowe, poprzez negocjacje i zawierane w ich wyniku układy zbiorowe pracy” (A. Bączkowski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, wypowiedź podczas 22 posiedzenia Sejmu II kad. z 10 czerwca 1994 r., pkt 13 porządku dziennego). Wprowadzenie regulacji dotyczącej regulaminu wynagradzania, w tym trybu jego wydawania, uwzględniającego rolę związków zawodowych, miało stanowić odpowiedź na zmiany zachodzące w gospodarce i wzmocnić ochronną funkcję prawa pracy. Jak wyjaśnił A. Bączkowski: „Warunki, w jakich budujemy gospodarkę rynkową, wyzwalają, niestety, również skłonność pracodawców do naruszania ustawodawstwa pracy. W koniecznym zakresie projekt Kodeksu pracy przeciwstawia się niekorzystnemu i niebezpiecznemu społecznie zjawisku, a mianowicie dążeniu pracodawców do obniżania kosztów pracy poprzez obchodzenie przepisów prawa gwarantujących zatrudnionym określone uprawnienia pracownicze i ubezpieczeniowe. W tym celu wprowadza się nowe obowiązki pracodawców, m.in.: [...] wydanie [...] regulaminu wynagradzania [...]” (*ibidem*). Podkreślić należy, że nowelizacja k.p. z 1996 r. nie zmieniała przepisów działu XI k.p. poświęconego u.z.p. Ich modyfikacja nastąpiła na mocy nowelizacji k.p. z 1994 r. Regulacja u.z.p. zakładała możliwość rozwiązania albo wypowiedzenia u.z.p., lecz do czasu zawarcia nowego układu obowiązywać miał układ dotychczasowy, chyba że strony oświadczyłyby, iż nie zamierzają zawrzeć nowego układu.

Także przedstawiciele doktryny prawa pracy uznali, że nowe unormowania dotyczące u.z.p. oraz regulaminów wynagradzania wynikają z wyraźnie zarysowanych przesłanek aksjologicznych. Jak wyjaśniał L. Kaczyński: „Na pierwsze miejsce wśród nich wysuwa się decentralizacja. W warunkach gospodarki rynkowej, i związanej z nią w sposób nieodłączny szerokiej prywatyzacji, decentralizacja taka jest koniecznością [...]. Demokratyzacja [druga wartość aksjologiczna – uwaga własna] związana z odzyskaniem pełnej suwerenności, szczególnie jeżeli wziąć pod uwagę rolę, jaką w tych procesach odegrała NSZZ «Solidarność», nakazywała niejako zwrócić się w stronę układów zbiorowych pracy, jako instytucji zapewniającej udział partnerów socjalnych, w tym związków zawodowych, w kształtowaniu warunków pracy i wynagrodzenia. Przewidziane [...] metody subsydiarne [wprowadzenie obowiązku ustalenia uzgodnionego ze związkami zawodowymi regulaminu wynagradzania – uwaga własna] wskazują, że ustawodawca chce uniknąć lub maksymalnie ograniczyć przypadki braku unormowania tych zasad, co wynika [...] w pierwszym rzędzie z konieczności nadzoru nad coraz liczniejszymi pracodawcami” (L. Kaczyński, *Uwagi na temat modelu regulacji wynagradzania w znowelizowanym kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 4, s. 3). Zdaniem Sejmu, wskazane wartości, które mają realizować zaskarżone przepisy, a mianowicie decentralizacja, demokratyzacja (także w zakładzie pracy) oraz ochronna funkcja prawa pracy, są zbieżne z wartościami konstytucyjnymi (zob. preambuła, art. 20, art. 24 Konstytucji).

2. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 77² § 1 k.p.: „Pracodawca zatrudniający co najmniej 50 pracowników, nieobjętych zakładowym układem zbiorowym pracy ani ponadzakładowym układem zbiorowym pracy [...] ustala warunki wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania”. Początkowo tylko pracodawcy zatrudniający mniej niż 5 pracowników byli zwolnieni z ww. obowiązku. Podwyższenie do 20 liczby pracowników, których zatrudnianie obligowało pracodawcę do wydania regulaminu wynagradzania, nastąpiło na mocy art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146 ze zm.; dalej: nowelizacja k.p. z 2002 r.). Zmiana miała na celu uelastycznienie prawa pracy, zmniejszenie kosztów pracy oraz obciążeń administracyjnych pracodawców, pobudzenie przedsiębiorczości, a także uwzględnienie uwarunkowań i specyfiki działalności

małych i średnich przedsiębiorców-pracodawców (uzasadnienie projektu ww. ustawy, druk sejmowy nr 335/IV kad., s. 17). Ponowna modyfikacja wymogu ustawowego, którego spełnienie nakłada na pracodawcę obowiązek wydania regulaminu wynagradzania, nastąpiło 1 stycznia 2017 r. (zob. art. 2 pkt 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r.). Podwyższeniu uległ próg liczby zatrudnionych (do 50), którego osiągnięcie nakłada na pracodawcę ww. zobowiązanie (art. 77² § 1 k.p.). Zatrudnianie mniejszej liczby pracowników upoważnia jedynie, lecz nie obliuguje, pracodawcę do wydania tego aktu prawa pracy (art. 77² § 1 k.p.). Natomiast pracodawca zatrudniający co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników, nieobjętych u.z.p., ustala warunki wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania, jeżeli zakładowa organizacja związkowa wystąpi z wnioskiem o jego ustalenie (art. 77² § 1² k.p.).

3. Istotna zmiana otoczenia normatywnego zaskarżonych przepisów nastąpiła na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2002 r. (sygn. akt K 37/01). Artykuł 241⁷ § 4 k.p., to jest przepis, który nakazywał dalsze stosowanie rozwiązanego albo wypowiedzianego u.z.p. do czasu zawarcia nowego, został uznany za niezgodny z art. 20 oraz art. 59 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126, zał.; dalej: Konwencja nr 98) oraz art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej: EKS albo Europejska Karta Społeczna). Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny, oceniana wówczas regulacja stanowiła ograniczenie zasady dobrowolności rokowań oraz naruszała równość stron w rokowaniach nad zmianą treści układu zbiorowego. Stwarzała przez to uprzywilejowaną pozycję w rokowaniach związkom zawodowym. Badany w tym postępowaniu przepis wyłączał możliwość jednostronnego rozwiązania u.z.p. w związku ze zmianą warunków działalności gospodarczej i wymagań płacowych wynikających z sytuacji na rynku pracy. Strony u.z.p., w sytuacji zmiany otoczenia makroekonomicznego, powinny mieć zagwarantowaną możliwość skutecznego rozwiązania u.z.p. Tymczasem art. 241⁷ § 4 k.p. wykluczał możliwość uwolnienia się od jego następstw nawet w przypadku układów terminowych, w których strony z góry postanowiły, że układ będzie obowiązywać przez pewien tylko okres. Aby uniknąć zastosowania tego przepisu, potrzebna była zgodna wola wszystkich stron

dotychczasowego układu zbiorowego. W przypadku gdy tylko jedna ze stron u.z.p. była zainteresowana dostosowaniem jego postanowień do nowych warunków społeczno-gospodarczych, jej przystąpienie do rokowań nad nowym układem nie miało charakteru w pełni dobrowolnego, mogło prowadzić do naruszenia równości stron w rokowaniach nad nowym układem zbiorowym, stwarzając uprzywilejowaną pozycję w tych rokowaniach związkowi zawodowemu. Taki stan prowadził także do pewnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, gdyż pracodawcy będący przedsiębiorcami nie mogli w pełni odpowiednio reagować na zmiany warunków prowadzenia tego rodzaju działalności. Godziło to nie tylko w wolność działalności gospodarczej, ale także w dialog i współpracę partnerów społecznych. Sąd konstytucyjny podkreślił, że za dialog i współpracę nie można było uznać negocjacji w sytuacji, w której partnerzy społeczni nie mieli równorzędnej pozycji. Jeżeli upłynął okres, na który u.z.p. został zawarty, albo gdy obie strony albo jedna ze stron wyrażały wolę rozwiązania układu, nie było podstaw, aby układ taki był stosowany po jego rozwiązaniu. Nie należało również obawiać się stanu bezukładowego, ponieważ prawo pracy przewidywało (i przewiduje) w tym zakresie inne regulacje wynikające z kodeksu pracy.

4. Regulamin wynagradzania ustala pracodawca (art. 77² § 4 zdanie pierwsze k.p.). Jak powyżej wskazano, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 50 osób, jest zobowiązany do wydania regulaminu wynagradzania. Jeżeli działa u niego zakładowa organizacja związkowa, uzgadnia z nią regulamin (art. 77² § 4 zdanie drugie k.p.).

Natomiast w przypadku, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 20 i mniej niż 50 osób, do wydania regulaminu wynagradzania będzie on zobligowany, gdy wystąpi z takim wnioskiem działająca u niego organizacja związkowa (art. 77² § 1² k.p.). Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: „Ponieważ ani kodeks pracy, ani ustawa o związkach zawodowych nie zawierają regulacji szczególnych w odniesieniu do sytuacji, gdy u pracodawcy działa więcej niż jedna taka organizacja, należy przyjąć, że z wnioskiem tym może wystąpić każda z nich samodzielnie lub mogą one przedstawić wspólny wniosek pracodawcy, co nie uchybia trybowi określone w art. 30 ust. 4 i 5 ustawy o związkach zawodowych. Wniosek taki wspiera analogia do art. 241²⁴ pkt 2 [k.p. – uwaga własna], odnoszący się do zakładowego układu zbiorowego” (E. Maniewska, *op. cit.*, Lex/el. 2017 nr 522638). Pracodawca może

także dobrowolnie, bez wniosku organizacji związkowej, wydać regulamin wynagradzania (art. 77² § 1¹ k.p.). W obu przypadkach regulamin wynagradzania, aby mógł obowiązywać, musi zostać uzgodniony z działającymi u pracodawcy organizacjami związkowymi.

Uzgodnienie regulaminu to osiągnięcie zgodnego stanowiska co do jego treści. Postanowienia regulaminu, na które zakładowa organizacja związkowa nie wyraziła zgody, nie będą miały mocy obowiązującej. W razie braku zgody na treść całego regulaminu, akt ten nie będzie mógł być wydany przez pracodawcę samodzielnie (zob. wyrok SN z 12 lutego 2004 r., sygn. akt I PK 349/03). Taki pogląd przeważa w literaturze (L. Florek, *Obowiązek wydania regulaminu wynagradzania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 3, s. 22; zob. omówienie stanowiska doktryny [w:] B. Wagner, *komentarz do art. 77² Kodeksu pracy*, red. L. Florek, Lex/el. 2011, nr 477268; dominujący pogląd podzielają: W. Muszalski [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, Warszawa 2003, s. 138; D. Kotowska [w:] *Nowy kodeks pracy. Tekst jednolity Ustawy z komentarzem i przepisami wykonawczymi oraz orzecnictwem Sądu Najwyższego*, red. J. Wratny, Warszawa 2000, s. 88; J. Skoczyński [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Z. Salwa, Warszawa 2005, s. 351). Odmienne stanowisko zajął Z. Salwa (*Kodeks pracy. Komentarz*, Bydgoszcz 1997, s. 133), argumentując, że użycie w badanym przepisie czasownika „uzgadniać” w formie niedokonanej należy rozumieć w taki sposób, iż wydanie regulaminu wymaga procesu negocjacyjnego (uzgadniania), ale uzgodnienie jego treści nie jest konieczne. Jak wskazano powyżej, pogląd ten nie został podzielony przez Sąd Najwyższy (B. Wagner, *op. cit.*).

Obowiązek uzgodnienia regulaminu istnieje także wówczas, gdy u danego pracodawcy działa kilka organizacji związkowych, choć art. 77² § 4 zdanie drugie k.p. używa pojęcia „organizacja związkowa” wyłącznie w liczbie pojedynczej. W takim przypadku będą obowiązywać ogólne zasady reprezentacji związkowej wynikające z przepisów u.z.z. Do wydania regulaminu konieczne będzie uzgodnienie jego treści ze wspólną reprezentacją wszystkich związków zawodowych. Jeżeli nie przedstawią one wspólnego stanowiska w ciągu 30 dni od przedłożenia im projektu regulaminu, pracodawca będzie uprawniony do wydania tego aktu po rozpatrzeniu ich odrębnych stanowisk (art. 30 ust. 5 u.z.z.). Każda z zakładowych organizacji związkowych oddzielnie ma jedynie kompetencje opiniodawcze (por. wyrok SN z 12 lutego 2004 r., sygn. akt I PK 349/03). Jeżeli natomiast związki zawodowe przedstawią wspólne

stanowisko, jednak odmienne od proponowanego przez pracodawcę, pracodawca nie może wydać regulaminu samodzielnie (B. Wagner, *op. cit.*). Wspólnie uzgodnione stanowisko organizacji związkowych oznacza, że chodzi o zgodne stanowisko ustalone uprzednio przez przedstawicieli wszystkich zakładowych organizacji związkowych (albo reprezentatywnych, w rozumieniu art. 241^{25a} k.p.), tożsame co do treści i zawarte w jednym piśmie skierowanym do pracodawcy (wyrok SN z 19 stycznia 2012 r., sygn. akt I PK 83/11). W doktrynie prawa pracy podkreśla się, że jeśli organizacja związkowa nie wykazuje aktywności, nie przejawia żadnego zainteresowania projektem regulaminu wynagradzania, w szczególności nie przedstawia i nie zamierza przedstawić swojego stanowiska, pracodawca może wykonać swój obowiązek samodzielnie (K. Walczak, *Rola związków zawodowych w wydawaniu regulaminów wynagradzania [w:] System prawa pracy*, red. K. Baran, t. V, Warszawa 2014, s. 459). Natomiast w sytuacji, gdy u danego pracodawcy funkcjonują reprezentatywne organizacje związkowe, w rozumieniu art. 241^{25a} k.p., kompetencja przedstawienia pracodawcy wspólnie uzgodnionego stanowiska przechodzi wyłącznie na nie. Innymi słowy, wspólnie uzgodnione stanowisko oznacza stanowisko związków reprezentatywnych (J. Żołyński, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 215).

Podsumowując, pracodawca uzyskuje samodzielną kompetencję do ustalenia warunków wynagradzania za pracę, w tym w formie regulaminu wynagradzania, w przypadku gdy:

- a) zatrudnia mniej niż 20 pracowników (nie musi ustalać regulaminu wynagradzania);
- b) zatrudnia co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników, lecz nie działa u niego organizacja związkowa albo działające u niego organizacje związkowe nie występują z wnioskiem o ustalenie w regulaminie wynagradzania warunków wynagradzania za pracę (nie musi ustalać regulaminu wynagradzania);
- c) zatrudnia co najmniej 50 pracowników, lecz nie działa u niego organizacja związkowa (ustala regulamin wynagradzania samodzielnie);
- d) zatrudnia co najmniej 20 pracowników, lecz działająca u niego organizacja związkowa pozostaje bierna wobec propozycji pracodawcy określonego ukształtowania treści regulaminu, niezależnie od tego, czy do wszczęcia procedury ustalania regulaminu doszło z inicjatywy

pracodawcy, czy związków zawodowych (ustala regulamin wynagradzania samodzielnie);

- e) zatrudnia co najmniej 20 pracowników, a działające u niego (reprezentatywne) zakładowe organizacje związkowe nie przedstawiają wspólnie uzgodnionego stanowiska w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania, tożsamego co do treści i zawartego w jednym piśmie adresowanym do pracodawcy (ustala regulamin wynagradzania samodzielnie).

Podkreślić trzeba, że ustalony samodzielnie przez pracodawcę regulamin wynagradzania przed powstaniem u niego organizacji związkowej nie wymaga późniejszego uzgadniania z nowo utworzonymi związkami zawodowymi i jako wewnątrzzakładowy akt normatywny nie traci mocy obowiązującej tylko dlatego, że u pracodawcy zaczęły działać związki zawodowe (wyrok SN z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt III PK 29/04). Natomiast pracodawca traci swoją kompetencję wydania regulaminu wynagradzania, także w uzgodnieniu z organizacją związkową (organizacjami związkowymi), gdy u danego pracodawcy rozpocznie obowiązywanie u.z.p.

Tym samym należy podkreślić, że ustawodawca wychodzi naprzeciw potrzebom pracodawców i w wielu przypadkach umożliwia im samodzielne określenie zasad wynagradzania w swoim zakładzie pracy, a dla związków zawodowych rezerwuje kompetencje stanowcze przy ustalaniu treści tego aktu wewnątrzzakładowego wyłącznie w sytuacjach, gdy działają one (aktywnie i wspólnie) u dużych i średnich pracodawców.

5. W regulaminie wynagradzania pracodawca ustala warunki wynagradzania za pracę (minimum treściowe) oraz może określić inne świadczenia związane z pracą i zasady ich przyznawania. Regulamin ten, jako źródło prawa pracy w rozumieniu art. 9 k.p., nie może być mniej korzystny dla pracownika niż przepisy wyższej rangi (np. ustawowe przepisy prawa pracy oraz u.z.p.).

Jak wskazano powyżej, regulamin wynagradzania ustanawia się dla pracowników nieobjętych u.z.p., a w momencie objęcia pracowników u.z.p. (zakładowym albo ponadzakładowym) regulamin przestaje obowiązywać u danego pracodawcy (art. 77² § 1 oraz § 3 k.p.). Wobec takich rozstrzygnięć ustawodawcy doktryna podkreśla, że regulamin wynagradzania stanowi „substytut

układu zbiorowego” (J. Wratny, *Komentarz do art. 77² KP [w:] Kodeks pracy. Komentarze 2013*, Legalis), jest „aktem prowizorycznym, który w każdej chwili może być zastąpiony układem zbiorowym” (*ibidem*), „narzędziem regulacji o charakterze subsydiarnym” (L. Kaczyński, *op. cit.*), albo aktem o charakterze tymczasowym (A. Sobczyk, *Komentarz do art. 77² KP [w:] Kodeks pracy. Komentarz 2015*, Legalis). Idea regulaminu wynagradzania – aktu tymczasowego – polega na tym, że ma on zapobiegać „dyktatowi pracodawcy w dziedzinie wynagrodzeń oraz zapewnić korzystne i równe traktowanie członków załogi. Zachęcać ma także strony do wszczęcia rokowań nad zawarciem układu zbiorowego będącego najwłaściwszym i docelowym instrumentem uregulowania problematyki płacowej w firmie” (J. Wratny, *op. cit.*).

6. Sporny jest charakter regulaminu wynagradzania ustalanego przez pracodawcę po uzgodnieniu z organizacją związkową. Część przedstawicieli doktryny uważa, że stanowi on jednostronny akt pracodawcy, wymagający dla swej skuteczności uzgodnienia ze związkami zawodowymi (J. Stelina, *Refleksje na temat kondycji układów zbiorowych pracy w Polsce [w:] Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga Jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009, s. 98), inni dostrzegają w nim porozumienie zbiorowe w rozumieniu art. 9 k.p. i art. 59 ust. 2 Konstytucji (E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do art. 77² Kodeksu pracy [w:] Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. 98.21.94)*, red. K. Jaśkowski, E. Maniewska, Lex/el. 2016, nr 501156). Stanowisko kompromisowe zajmował L. Kaczyński, wskazując, że: „mamy tu [...] do czynienia z instytucją, która formalnie ma charakter jednostronny, podmiotem kompetencji prawotwórczej jest bowiem – w myśl art. 77² § 4 k.p. – pracodawca, materialnie zaś dwustronnej, gdyż nie można wydać w sposób prawnie skuteczny omawianego aktu, jeżeli organizacja związkowa nie wyrazi na to zgody” (L. Kaczyński, *op. cit.*, s. 5).

7. Z punktu widzenia niniejszej sprawy istotne jest przedstawienie kwestii zmiany i wypowiedzenia regulaminu wynagradzania. W literaturze przedmiotu reprezentowane jest stanowisko, że: „Pracodawca, u którego działają związki zawodowe, nie może [...] jednostronnie zmienić jego [regulaminu wynagradzania – uwaga własna] postanowień. Nie może go też jednostronnie wypowiedzieć, jak to

ma miejsce przy układzie zbiorowym. «Wieczysty» charakter wynika również z tego, że przy braku zgody związków zawodowych nie może on być zastąpiony układem [...] Raz wydany regulamin może być [...] zmieniony lub zastąpiony innym tylko za zgodą związków zawodowych” (L. Florek, *op. cit.*; zob. także Ł. Pisarczyk, *Ochrona czy wolność? Porozumienia zbiorowe a swoboda umów* [w:] *Prawo pracy między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016, s. 347). Teza, iż nie ma możliwości wypowiedzenia regulaminu wynagradzania (porozumienia ze związkami zawodowymi o uzgodnieniu treści regulaminu), opiera się na wykładni art. 77² § 5 k.p., który odsyła do przepisów k.p. regulujących u.z.p. Nie zawiera on odesłania do art. 241⁷ k.p., który umożliwia rozwiązanie u.z.p. na podstawie zgodnego oświadczenia stron, upływu czasu, na który został zawarty, oraz z upływem okresu wypowiedzenia dokonanego przez jedną ze stron (E. Maniewska, *Komentarz do art. 77² Kodeksu pracy* [w:] *Kodeks pracy. Tom I. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem*, red. K. Jaśkowski, Lex/el. 2014, nr 162923). Zmiana regulaminu wynagradzania następuje zatem w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia, czyli, jeśli warunki ustawowe są spełnione, po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi. Jediną możliwością „uwolnienia” się od regulaminu wynagradzania, jest zastąpienie go u.z.p. lub innym regulaminem wynagradzania. Możliwe jest natomiast, zgodnie z art. 9¹ k.p., jego zawieszenie w całości lub części na mocy porozumienia zawartego pomiędzy pracodawcą a organizacją związkową (*ibidem*).

W doktrynie prawa pracy pojawił się także pogląd, który dopuszcza możliwość wypowiedzenia regulaminu wynagradzania. Jest on reprezentowany przede wszystkim przez A. Sobczyka, który uzasadnia swoją tezę, powołując się na konstytucyjną zasadę swobody działalności gospodarczej, równości wobec prawa oraz równości stron zbiorowego prawa pracy, a także wskazując, że niedopuszczalne jest takie ukształtowanie relacji u.z.p. – regulamin wynagradzania, aby silniejszy walor prawny uzyskał regulamin (A. Sobczyk, „Wypowiedzenie” regulaminu, „Monitor Prawa Pracy” 2012, nr 5, s. 231). Nawiązuje on również do wyroku SN z 9 maja 2007 r. (sygn. akt I PK 256/06), w którym stwierdzono, że: „Po utracie od dnia 26 listopada 2002 r. mocy obowiązującej art. 241⁷ § 4 k.p. w związku z orzeczeniem Trybunatu Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2002 r., K 37/01 (Dz.U. Nr 196, poz. 1660), pracodawca nie jest

związany postanowieniami rozwiązanego układu zbiorowego pracy oraz wypowiedzianego regulaminu wynagradzania i może złożyć pracownikom wypowiedzenia zmieniające warunki umowy o pracę na ich niekorzyść”. Sformułowanie odnoszące się do wypowiedzianego regulaminu zostało użyte tylko w tezie judykatu i nie zostało rozwinięte. Sąd Najwyższy w innych orzeczeniach nie rozstrzygnął tej wątpliwości. Następnie A. Sobczyk doprecyzował swój pogląd, wskazując, że: „Problem dopuszczalności wypowiedzenia jest niezwykle interesujący. Wydaje się jednak, że wypowiedzenie nie może prowadzić do sytuacji, w której u pracodawcy, pomimo zatrudniania 20 pracowników, warunki wynagradzania *sensu stricto* nie są ustalone w regulaminie” (A. Sobczyk, *Komentarz...*). Podobne stanowisko zajęła E. Maniewska, która odstąpiła od swojego poprzedniego, przytoczonego powyżej poglądu (E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany...*).

IV. Zasada określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

Wnioskodawca kwestionuje zaskarżone przepisy, wskazując, że nakładają one na pracodawcę niemożliwe do spełnienia obowiązki. „Nałożony na pracodawcę w pierwszym zdaniu art. 77² § 4 k.p. obowiązek ustalenia regulaminu wynagradzania w świetle treści zdania drugiego jest niemożliwy do spełnienia w przypadku negatywnego stanowiska zakładowej organizacji związkowej lub wspólnego negatywnego stanowiska związków w przypadku ich wielości. Organizacje związkowe mogą uniemożliwić ustalenie regulaminu przez pracodawcę” (wniosek, s. 14-15).

2. Wzorce kontroli

Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazuje wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów prawa.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji. Zasada ta nakazuje,

aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym; aby spełniony został wymóg określoności prawa (zob. wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; zob. także W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 47-49).

Jak podkreślił Trybunał: „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; por. także wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 28 maja 2003 r., sygn. akt K 44/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02).

Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym ocena zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymogami poprawnej legislacji wymaga realizacji trzech założeń: „Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Dopiero przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02). Nie narusza automatycznie zasady poprawnej legislacji (wymogu określoności prawa) posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, jeśli ich dookreślenie nastąpi we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej (zob. W. Sokolewicz,

op. cit., s. 50; por. wyroki TK z: 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05).

Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (zob. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). Naruszenie zasad prawidłowej legislacji może polegać również na nałożeniu na adresata normy obowiązku, który jest niewykonalny. Zasada *impossibile nulla obligatio est* także powinna być dla ustawodawcy ważną dyrektywą w procesie stanowienia prawa (por. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

3. Analiza zgodności

3.1. Problemem konstytucyjnym jest kwestia nałożenia na adresata normy obowiązku, którego nie jest w stanie wykonać. Należy zatem ustalić, czy wynikający z art. 77² § 4 k.p. nakaz wydania przez pracodawcę regulaminu wynagradzania jest możliwy do spełnienia.

3.2. Na wstępie trzeba zauważyć, że ustawodawca przewidział sytuacje, w których to pracodawca samodzielnie określa warunki wynagradzania pracowników: pracodawca zatrudnia mniej niż 20 pracowników, nie działa u niego organizacja związkowa, działająca organizacja związkowa nie ustosunkowuje się do propozycji regulaminu wynagradzania, działające (reprezentatywne) zakładowe organizacje związkowe nie przedstawiają wspólnie uzgodnionego stanowiska (zob. pkt IV.4 niniejszego stanowiska). Trzeba podkreślić, że „jednostronne wprowadzanie zasad wynagradzania budzi liczne zastrzeżenia w doktrynie” (K. Walczak, *komentarz do art. 77² KP [w:] Kodeks pracy. Komentarz 2016*, red. K. Walczak, Legalis; zob. także G. Goździewicz, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy [w:] Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000, s. 70). W literaturze jest prezentowany pogląd *de lege ferenda*, zgodnie z którym „przy braku związków zawodowych należy przyznać te uprawnienia [uzgadniania regulaminu wynagradzania – uwaga własna] przedstawicielstwu załogi” (K. Walczak, *Rola...*, s. 455).

Opisany we wniosku problem dotyczy zatem wyłącznie sytuacji, gdy u danego pracodawcy, zatrudniającego co najmniej 20 pracowników, działa

aktywnie organizacja związkowa (organizacje związkowe). Artykuł 77² § 1 oraz § 4 zdanie pierwsze k.p. zobowiązuje pracodawcę do ustalenia regulaminu wynagradzania, a art. 77² § 4 zdanie drugie k.p. i art. 30 ust. 5 u.z.z. wymaga, aby został on ustalony ze związkami zawodowymi. Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że w razie braku zgody działających u pracodawcy organizacji związkowej albo organizacji związkowych na treść regulaminu wynagradzania, wyrażonej wyraźnie, na podstawie zgodnego, uprzednio wspólnie ustalonego stanowiska, w jednym, skierowanym do pracodawcy piśmie, akt ten nie będzie mógł być przez pracodawcę samodzielnie ustalony (zob. wyroki SN z: 12 lutego 2004 r., sygn. akt I PK 349/03; 19 stycznia 2012 r., sygn. akt I PK 83/11). Taki pogląd przeważa w literaturze, choć w ramach doktryny występują różnice w rozumieniu kompetencji pracodawcy związanej z wydaniem regulaminu wynagradzania (zob. pkt IV.4 niniejszego stanowiska). Powstaje zatem pytanie, jak rozwiązać tak ukształtowaną kolizję powinności. Jak wyjaśnia L. Florek: „[P]racodawca często uchyla się od zawarcia regulaminu [wynagradzania – uwaga własna], przedstawiając taki jego projekt, który nie może być zaakceptowany przez stronę związkową [...] naruszenie tego obowiązku [wydania regulaminu wynagradzania, ciążącego na pracodawcy – uwaga własna] jest pozbawione sankcji. [...] Często trudno ustalić, która ze stron rzeczywiście dąży do niewydania regulaminu. [...] Związki zawodowe nie mają obowiązku udzielenia zgody na projekt regulaminu wynagradzania przedstawiony przez pracodawcę, a pracodawca nie ma obowiązku uwzględnienia żądań związkowych. Z braku wspólnego stanowiska nie dojdzie do wydania regulaminu wynagradzania [...]” (L. Florek, *op. cit.*, s. 21-22; podobnie L. Kaczyński, *op. cit.*, s. 5). Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z 5 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I PK 255/06): „w razie [...] braku możliwości zawarcia lub wydania zakładowego regulaminu wynagradzania, ze względu na wspólnie uzgodnione negatywne stanowisko zakładowych organizacji związkowych, pracodawca może regulować warunki pracy i płacy według standardów powszechnego prawa pracy”. A zatem w przypadku braku (uzgodnienia) porozumienia co do treści regulaminu wynagradzania, do czasu wypracowania kompromisu w tej sprawie i wejścia w życie tego aktu wewnątrzzakładowego albo ewentualnie objęcia pracodawcy u.z.p., to pracodawca określa warunki wynagradzania pracowników w umowach o pracę.

3.3. Jak wynika z powyższego, na pracodawcy nie ciąży niewykonalny obowiązek ustawowy. Pracodawca i związki zawodowe ustalają treść regulaminu wynagradzania w swobodnych i dobrowolnych negocjacjach, prowadzonych w dobrej wierze (obowiązek wynikający z art. 4 Konwencji nr 98; zob. *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO; fifth (revised) edition*, Genewa 2006 [dalej: *Digest...*], nr 936: „*Both employers and trade unions should bargain in good faith and make every effort to come to an agreement, and satisfactory labour relations depend primarily on the attitudes of the parties towards each other and on their mutual confidence*”; zob. jednakże nr 937: „*The principle that both employers and trade unions should negotiate in good faith and make efforts to reach an agreement means that any unjustified delay in the holding of negotiations should be avoided*”). W sytuacji gdy kompromis nie może zostać osiągnięty, warunki pracy są kształtowane na podstawie umów o pracę. Powstanie u pracodawcy stanu bezregulaminowego, choć niepożądanego (docelowo ustawodawca preferuje ustalenie warunków pracy i płacy w u.z.p.), jest wpisane w regulację art. 77² k.p. oraz art. 30 ust. 5 u.z.z. Nie można zatem uznać, że badane przepisy niejasno wyznaczają obowiązki pracodawcy i nakładają na niego powinność, której nie może on spełnić.

3.4. W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że art. 77² § 4 zdanie drugie k.p. oraz art. 30 ust. 5 u.z.z. w zakresie wskazanym w *petitum* są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

V. Prawo związków zawodowych i pracodawców do rokowań oraz zawierania porozumień (art. 59 ust. 2 Konstytucji, art. 4 Konwencji nr 98, art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej) oraz prawo do wolności działalności gospodarczej (art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

1.1. Prezydent Konfederacji Lewiatan podnosi zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z prawem do dobrowolnych rokowań. Przyjęta konstrukcja ustawowa, która uniemożliwia jednostronne zakończenie obowiązywania i stosowania regulaminu wynagradzania, miałaby naruszać standard konstytucyjny

i konwencyjny. „[R]az ustalony regulamin wynagradzania może w istocie stanowić zobowiązania wieczyste, które bez drugiej strony nie może istnieć bez względu na zmieniające się otoczenie rynkowe” (wniosek, s. 16).

Wnioskodawca powtarza argumentację Trybunału Konstytucyjnego przedstawioną w wyroku z 18 listopada 2002 r. (sygn. akt K 37/01), wyjaśniając, że jest ona także aktualna przy ocenie zaskarżonych przepisów. Niezgodność przedmiotu kontroli ze wzorcami polegać ma na: a) uprzywilejowaniu jednej ze stron regulaminu, która nie wyrażając zgody na proponowane zmiany, może uniemożliwić dostosowanie jego postanowień do nowych warunków społeczno-gospodarczych (wnioskodawca wskazuje, że w korzystniejszej pozycji znajdują się związki zawodowe, które swoją działalnością mogą doprowadzić do upadłości pracodawcy); b) ukształtowaniu regulaminu wynagradzania w taki sposób, że jest on niewypowiadalny, co uniemożliwia powstanie stanu bezregulaminowego, który w wystarczający sposób, na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, chroni pracowników; c) wprowadzeniu w istocie przymusowych negocjacji regulaminu, a zniechęceniu do rzeczywiście dobrowolnych negocjacji układowych (wniosek, s. 16-18).

1.2. Artykuł 77² § 4 zdanie drugie k.p. oraz art. 30 ust. 5 u.z.z. w zaskarżonym zakresie mają naruszać zasadę wolności działalności gospodarczej. Znow cytując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2002 r. (sygn. akt K 37/01), wnioskodawca wskazuje, że: „brak możliwości jednostronnego ustalenia bądź zmiany regulaminu przez pracodawcę oznacza ograniczenie jego wolności działalności gospodarczej [...] interes publiczny w postaci zapewnienia trwałości warunków wynagradzania pracowników nie równoważy ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej pracodawców” (wniosek, s. 20-21). Uzależnienie ustalenia treści regulaminu wynagradzania od uzgodnienia ze stroną związkową narusza wolność działalności gospodarczej. Także wymóg zgody organizacji związkowej na zmianę tego aktu, w tym w sytuacji, gdy został on ukształtowany samodzielnie przez pracodawcę, gdy nie działał u niego związek zawodowy albo organizacje związkowe nie przedstawiły wspólnie ustalonego stanowiska, narusza wskazany wzorzec konstytucyjny.

2. Wzorce kontroli

2.1. Podstawowym wzorcem kontroli jest art. 59 ust. 2 Konstytucji, który stanowi: „Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień”.

W doktrynie prawa pracy podnoszono wątpliwości co do charakteru regulaminu wynagradzania, a w szczególności, czy stanowi on porozumienie zawarte pomiędzy pracodawcą a związkami zawodowymi (jest ustanawiany na bazie takiego porozumienia), czy też stanowi (choćby formalnie) jednostronny akt pracodawcy (zob. pkt IV.6 niniejszego stanowiska). Niezależnie od powyższych sporów należy przyjąć za W. Sanetrą, że „inne porozumienia”, w rozumieniu art. 59 ust. 2 Konstytucji, to także akty, które są ustalane i przyjmowane przez partnerów społecznych – pracodawców i związki zawodowe – „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „po uzyskaniu zgody” (W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 8). Tym samym regulamin wynagradzania ustalany przez pracodawcę w uzgodnieniu z organizacją związkową (organizacjami związkowymi) należy zakwalifikować jako „inne porozumienie”, o których mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji. Wskazany przez wnioskodawcę wzorzec kontroli jest zatem adekwatny.

2.2. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku z 28 września 2006 r. (sygn. akt K 45/04): „[Z]wiązki zawodowe, podobnie jak pracodawcy i ich organizacje, mają prawo do rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (art. 59 ust. 2). [...] Konstytucja dopuszcza również ustanawianie ograniczeń wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych, a jednocześnie wyznacza granice tych ograniczeń. W myśl art. 59 ust. 4 Konstytucji zakres tych wolności może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w zakresie pojęcia „inne wolności związkowe”, użytego w art. 59 ust. 4 Konstytucji, mieści się prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy (wyrok TK z 17 listopada 2015 r., sygn. akt K 5/15). Sejm przyjmuje, że także prawo do zawierania innych porozumień mieści się

w ww. pojęciu „inne wolności związkowe”, a zatem będzie podlegało ograniczeniom wynikającym z art. 59 ust. 4 Konstytucji.

2.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wolności związkowe zagwarantowane w art. 12 i art. 59 Konstytucji stanowią jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04). Podkreśla przy tym, że: „[P]roblematyka działalności związków zawodowych w systemie gospodarki rynkowej, ma charakter szczególnie istotny. Znajduje się ona bowiem na styku, z jednej strony – naturalnych dążeń podmiotów działających na rynku (pracodawców) do maksymalizowania zysków (przy jednoczesnej minimalizacji kosztów, w tym kosztów pracy), z drugiej zaś strony – istniejącej w demokratycznym państwie prawnym potrzeby ochrony pracowników przed ewentualną samowolą pracodawcy. [...] Nadmierne ograniczenie praw i swobody działalności związków zawodowych prowadzi może do naruszenia praw pracowniczych (w tym też godności człowieka)” (wyrok TK z 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99).

Istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest stanowisko sądu konstytucyjnego wyrażone we wskazanym powyżej wyroku z 28 września 2006 r. (sygn. akt K 45/04): „Wolności związkowe wiążą się ściśle z przyznaniem związkom zawodowym odpowiednich uprawnień pozytywnych w celu umożliwiania im skutecznego działania w życiu społecznym i gospodarczym. Art. 59 Konstytucji 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 [...] ustanowienie odpowiednich regulacji ustawodawczych, które przyznają związkom zawodowym odpowiednie uprawnienia w relacjach z pracodawcami w celu umożliwienia obrony praw pracowniczych. [...] Prawodawca konstytucyjny pozostawił jednak znaczną swobodę ustawodawcy w tej dziedzinie”.

2.4. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje art. 4 Konwencji nr 98 oraz art. 6 ust. 2 EKS (dopuszczalność wskazania ratyfikowanej umowy międzynarodowej jako wzorca kontroli dla przepisów ustaw wynika z art. 188 pkt 2, art. 88 ust. 3 oraz art. 91 ust. 1, a także art. 241 ust. 1 Konstytucji; zob. także wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; szerzej na ten temat M. Laskowska,

Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2010, s. 81 i n.).

Artykuł 4 Konwencji nr 98 ma następujące brzmienie: „W razie potrzeby należy zastosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu zachęcenia i popierania jak najszerszego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy”.

Dla ustalenia treści normatywnej przepisów konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP), w tym Konwencji nr 98, pomocne mogą być wypowiedzi organów systemu odpowiedzialnego za nadzór nad przestrzeganiem standardu konwencyjnego MOP. W ramach MOP utworzono specjalny system rozpatrywania skarg, wnoszonych przez partnerów społecznych do Komitetu Wolności Związkowej (*Committee on Freedom of Association*; dalej: KWZ). Zadaniem Komitetu Wolności Związkowej jest przeprowadzanie analizy skarg na naruszenia Konwencji nr 98. Ciałem to jest organem Rady Administracyjnej, odzwierciedlającym trójstronny charakter samej MOP (związki zawodowe – pracodawcy – strona rządowa). Mandat KWZ polega na określeniu, czy konkretne prawodawstwo lub praktyka państw członkowskich są zgodne z zasadami wolności związkowej i rokowań zbiorowych, sformułowanymi w stosownych konwencjach. Jak wyjaśnia KWZ, jego funkcją nie jest formułowanie ogólnych wniosków na temat sytuacji związków zawodowych w konkretnym kraju, lecz jedynie ocena konkretnej sprawy (*Digest...*, nb. 1-29). W literaturze podkreśla się wagę rozstrzygnięć KWZ, wskazując, że „odmowa zastosowania się do zaleceń wypracowanych przez Komitet Wolności Związkowej należy do rzadkości” (A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 109; zob. także wyrok SN z 26 lipca 2012 r., sygn. akt I PK 12/12, w którym sąd, dokonując oceny legalności praktyki pracodawcy, powołuje się na ustalenia i rozstrzygnięcia KWZ).

Drugi mechanizm nadzoru nad przestrzeganiem standardu Międzynarodowej Organizacji Pracy stanowi obowiązek państw członkowskich *ex officio* przekazywania rocznych sprawozdań (art. 19, art. 22, art. 35 Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy, tekst obowiązujący dnia 9 października 1946 r.; Dz. U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308 ze zm.; dalej: Konstytucja MOP) Międzynarodowemu Biuru Pracy. Sprawozdania te ocenia powołany przez Radę Administracyjną Komitet Ekspertów

do Spraw Stosowania Konwencji i Zaleceń MOP (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*; dalej: Komitet Ekspertów) i stwierdza zgodność lub niezgodność krajowych przepisów prawa pracy lub praktyki ich stosowania z konwencjami i zaleceniami MOP (zob. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*; rozdział *The Committee's views regarding its mandate*, International Labour Conference, 102nd Session, 2013, s. 12-14; szerzej na ten temat zob. A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Międzynarodowe publiczne prawo pracy*, t. I, vol. I, Warszawa 2008, s. 77 i n.).

Kolejny wzorzec konwencyjny stanowi art. 6 ust. 2 EKS, o następującym brzmieniu: „W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych, Umawiające się Strony zobowiązują się: [...] 2. popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia”. Gwarantuje on wszystkim pracownikom i wszystkim związkom zawodowym prawo podejmowania rokowań zbiorowych, a tym samym nakłada na władze publiczne obowiązek aktywnej promocji dialogu społecznego (zob. szerzej O. Dörr, *European Social Charter [w:] The Council of Europe. Its Law and Policies*, red. S. Schmahl, M. Breuer, Oxford 2016, s. 23).

Stan przestrzegania praw konwencyjnych bada Komitet Ekspertów Praw Społecznych (dalej: Komitet Niezależnych Ekspertów albo KNE), o którym mowa w art. 25 EKS (zob. także art. 24 EKS). Prawa określone w EKS mogą podlegać wyłącznie ograniczeniom określonym przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Ograniczenia dozwolone zgodnie z postanowieniami EKS w stosunku do praw i zobowiązań w niej ustanowionych nie mogą być stosowane w jakimkolwiek innym celu niż ten, dla którego zostały przewidziane (art. 31 EKS).

2.5. Jako wzorzec kontroli została wskazana również konstytucyjna wolność działalności gospodarczej wynikająca z art. 20 (wzorzec podstawowy) i art. 22 ustawy zasadniczej (wzorzec związkowy).

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”. Cechami społecznej gospodarki rynkowej są więc: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Powyższe zasady (filary) społecznej gospodarki rynkowej nadają kształt i wskazują kierunki ustawodawstwa, regulują zagadnienie ustroju gospodarczego kompleksowo i uzupełniają się nawzajem. Jak twierdzi Trybunał Konstytucyjny: „[...] badając zgodność działań prawodawcy 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; zob. także wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06).

Wolność działalności gospodarczej nie ma jednak charakteru absolutnego i może być ograniczona. Przesłanki ograniczenia ustalił art. 22 Konstytucji, stanowiący, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (por. wyroki TK z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na następującą wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego: „Ustalając znaczenie gwarancji konstytucyjnych, należy podkreślić, że istotną wskazówkę dla interpretacji art. 12 i art. 59 Konstytucji stanowią art. 20, art. 22 i art. 24 Konstytucji. Z jednej strony Konstytucja gwarantuje w art. 22 wolność działalności gospodarczej. Ustawodawca musi zatem umożliwić jednostce swobodne podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Ustalając zakres uprawnień związków zawodowych, prawodawca nie może naruszać istoty wolności gospodarczej. Z drugiej strony, art. 24 Konstytucji poddaje pod ochronę państwa pracę i nakazuje państwu sprawowanie nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Ustawa musi stworzyć odpowiednie regulacje prawne, które zapewnią ochronę pracy i pracowników w stosunkach z pracodawcami. Ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej, Konstytucja nie określa bowiem bliżej metod i instrumentów ochrony pracy. Ochrona pracy może uzasadniać ustanowienie rozmaitych ograniczeń swobody działania pracodawców. Nie podlega również dyskusji,

że zapewnienie dostatecznego poziomu ochrony tej wartości nie jest możliwe bez zagwarantowania niezbędnego minimum uprawnień związkom zawodowym. W tym kontekście realizacja wolności związkowych stanowi jednocześnie gwarancje i instrument realizacji obowiązków nałożonych na państwo w art. 24 Konstytucji” (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04).

W literaturze stwierdza się ponadto, że: „[...] konstytucja pozostawia ustawodawcy zwykłemu tak szeroki zakres wyboru rozwiązań, że zarzut niekonstytucyjności (i będąca jego konsekwencją – ingerencja Trybunału Konstytucyjnego) możliwy jest do postawienia tylko w sytuacjach wyjątkowych. Zasada jest polityczna kontrola prawidłowości decyzji gospodarczych, realizowana przede wszystkim poprzez procedury wyborcze” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 20, s. 7).

3. Analiza zgodności

3.1. Problemem konstytucyjnym, wskazanym przez wnioskodawcę, jest dopuszczalność ukształtowania zasad (warunków) wynagradzania aktem wewnątrzzakładowym, jak regulamin wynagradzania, w taki sposób, że dla jego ustanowienia i zmiany konieczna jest kooperacja pomiędzy pracodawcą a działającymi w jego zakładzie związkami zawodowymi, w tym wspólne ustalenie jego treści. Podstawowym zarzutem stawianym regulacji ustawowej jest niemożność samodzielnej zmiany czy wypowiedzenia przez pracodawcę regulaminu wynagradzania.

3.2. Na wstępie należy odnieść się do zakresu stawianych zarzutów. Jak wnikliwie omówił to zagadnienie Prokurator Generalny (dalej: PG; zob. stanowisko PG z 9 grudnia 2015 r., s. 14-17), w doktrynie funkcjonują dwa poglądy: opowiadający się za związaniem pracodawcy regulaminem wynagradzania aż do czasu zastąpienia go u.z.p. oraz dopuszczający możliwość jego wypowiedzenia (zob. także pkt III.7 niniejszego stanowiska). Uznanie ich równorzędności prowadzić musi do konkluzji, że wnioskodawca wnosi o wskazanie prawidłowej (konstytucyjnej i zgodnej z konwencjami) wykładni badanych przepisów. Ocena wykładni przepisów prawa dokonywanej przez sądy oraz doktrynę prawa nie mieści się w kognicji

Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13; por. również wywód w pkt I.4 niniejszego stanowiska) i powinno prowadzić do umorzenia postępowania (tak PG, *petitum* stanowiska oraz s. 22-23).

Sejm jednakże przychyliła się do dominującego w doktrynie poglądu, który stanowi, że regulamin wynagradzania nie może zostać wypowiedziany, i uznaje tezy dopuszczające wypowiedzenie regulaminu jako wypowiedzi *contra legem* (niezgodne z art. 77² § 5 k.p.). Do tak ukształtowanego przedmiotu zaskarżenia odnoszą się dalsze uwagi.

3.3. Ponadto Prezydent Konfederacji Lewiatan kwestionuje stan prawny, zgodnie z którym pracodawca nie posiada kompetencji do jednostronnego wypowiedzenia regulaminu wynagradzania, a zatem nie może wygenerować swoim działaniem (wypowiedzeniem) stanu „bezregulaminowego”. Wobec tak ukształtowanego zarzutu wskazać trzeba, że nakaz ustanowienia regulaminu wynagradzania wynika z art. 77² § 4 zdanie pierwsze k.p. Natomiast niedopuszczalność jego wypowiedzenia wynika z art. 77² § 5 k.p., wskazującego przepisy k.p., które należy stosować odpowiednio, i nie ma wśród nich regulacji art. 241⁷ § 1 k.p., określającej uprawnienia stron u.z.p., w tym do jego wypowiedzenia (pkt 3). Wnioskodawca pozostawił przepisy, z których wynika zakaz skorzystania z ww. kompetencji, poza zakresem zaskarżenia. Do tych zarzutów Sejm ustosunkuje się zatem jedynie na marginesie. Podstawową kwestią jest więc niemożność jednostronnej zmiany regulaminu wynagradzania („uwolnienie” się od jego postanowień w sensie materialnym).

3.4. Prawo do dobrowolnych rokowań i zawierania porozumień wynika zarówno z art. 59 ust. 2 Konstytucji, jak i stanowiących wzorzec kontroli umów międzynarodowych, przy czym treść tego prawa konstytucyjnego (jego ograniczenia), zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji, należy zrekonstruować, uwzględniając prawo konwencyjne, w tym Konwencję nr 98 oraz EKS. Dlatego też w pierwszej kolejności trzeba ustalić, czy zakwestionowana regulacja mieści się w ramach wyznaczonych umowami międzynarodowymi.

Jak wskazano powyżej, dla ustalenia zakresu zobowiązania międzynarodowego (prawa do dobrowolnych rokowań) wynikającego z art. 4

Konwencji nr 98 oraz art. 6 ust. 2 EKS pomocne będą wypowiedzi Komitetu Wolności Związkowej, Komitetu Ekspertów oraz KNE.

3.5. Komitet Ekspertów ustosunkował się do kwestii przestrzegania przez Polskę Konwencji nr 98 w *Observation (CEACR) – adopted 2015, Published 105th ILC session (2016); Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) – Poland (Ratification: 1957)* (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3256568:NO). Przede wszystkim zauważył, że liczba nałożonych na pracodawców sankcji i ich wysokość za działania antyzwiązkowe jest rażąco niska, i zalecił zmianę tego stanu. Ponadto nie stwierdził naruszenia konwencji, także ze względu na obowiązywanie zaskarżonych przepisów. W sposób wyraźny do kwestii przestrzegania art. 4 Konwencji nr 98 odniósł się w *Observation (CEACR) – adopted 2008, published 98th ILC session (2009)*, wyjaśniając, że powodem jego wypowiedzi w tej sprawie były odmowy podejmowania negocjacji przez pracodawców nad zawarciem u.z.p. („*The Committee requests the Government to provide information on the 2008 ITUC comments regarding alleged instances of employers’ refusal to negotiate collective agreements or to comply with them*”). Przyjął do wiadomości, że niepodjęcie negocjacji nad zawarciem porozumienia nie jest zagrożone sankcją („*the duty of the parties to conduct negotiations is not accompanied by sanctions*”), I wezwał do popierania negocjacji zbiorowych („*The Committee invites [...] social partners to indicate the measures taken or contemplated to resolve cases of refusal to bargain so as to promote collective bargaining*”). Jak wynika z powyższego, kwestionowane przez wnioskodawcę regulacje, które nakładają na pracodawcę obowiązek negocjowania, lecz nie przewidują sankcji za ich fiasko (niezawarcie porozumienia), nie naruszają, zdaniem KE, Konwencji nr 98.

3.6. Komitet Wolności Związkowej, rozstrzygając przedkładane mu do zaopiniowania przez partnerów społecznych sprawy, wyznaczył treść pojęcia „dobrowolne rokowania”. Trzeba zatem przytoczyć relewantne dla niniejszej sprawy wypowiedzi KWZ zawarte w *Digest...*, zgodnie z którymi:

- a) „Art. 4 Konwencji nr 98 w żadnym razie nie nakłada na władze obowiązku przymuszania do podjęcia rokowań zbiorowych; nie będzie [jednakże – uwaga własna] sprzeczne z tymże artykułem zobligowanie partnerów

społecznych, w ramach zachęcania i popierania jak najszerszego rozwoju i wykorzystywania procedury [dobrowolnych – uwaga własna] rokowań zbiorowych, do podejmowania negocjacji w zakresie warunków zatrudnienia. [...] (Zob. Raport nr 328, sprawa nr 2149, ust. 581)” – nb. 928;

- b) „Chociaż nic w art. 4 Konwencji nr 98 nie nakłada na władze obowiązku nakłaniania danej organizacji do podjęcia rokowań zbiorowych za pomocą środków przymusu, jako że ingerencja taka w sposób oczywisty wypaczałaby dobrowolny charakter rokowań zbiorowych, to nie oznacza to, że władze mają absolutnie powstrzymać się od stosowania wszelkich środków zmierzających do ustalenia procedur rokowań zbiorowych. (Zob. Raport nr 338, sprawa nr 2253, ust. 82)” – nb. 929 (*Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP, Genewa 2006, s. 180; tekst oryginalny w wersji anglojęzycznej w Digest... pod podanymi wyżej nb.*).

Jak *expressis verbis* wskazał KWZ, ustalenie procedury rokowań („*measure whatsoever aiming to establish a collective bargaining mechanism*”; *Digest...*, nb. 929) oraz zobligowanie partnerów społecznych do podjęcia negocjacji („*oblige social partners, within the framework of the encouragement and promotion of the full development and utilization of collective bargaining machinery, to enter into negotiations on terms and conditions of employment*”; *Digest...*, nb. 928) nie można uznać za naruszenie art. 4 Konwencji nr 98. Sejm stoi na stanowisku, że konstrukcja wynikająca z zaskarżonych przepisów stanowi regulację określającą procedurę rokowań pomiędzy partnerami społecznymi (zawierania porozumienia zbiorowego), zobowiązanie do podjęcia negocjacji, o którym mowa w wypowiedziach KWZ, a także jest ona elementem zachęcania do zawierania i popierania porozumień pomiędzy pracodawcami i związkami zawodowymi. Tak określony obowiązek pracodawcy nie narusza standardu Konwencji nr 98. Przemawiają za tą tezą następujące argumenty. Po pierwsze, ustawodawca przewidział możliwość samodzielnego ustanowienia regulaminu, gdy pracodawca zatrudnia nieznaczną liczbę pracowników, działające u niego związki zawodowe nie są w stanie uzgodnić wspólnego stanowiska albo nie są aktywne (nie występują z wnioskiem o ustalenie warunków wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania, ustosunkowują

się do propozycji pracodawcy, nie podejmują negocjacji). Tym samym, jeśli pracodawca nie jest w stanie podjąć lub zakończyć negocjacji ze względu na swoją wielkość czy też obstrukcję związków zawodowych, ustawodawca przewidział mechanizm, który nie blokuje wydania regulaminu wynagradzania. Po drugie, w sytuacji gdy związki zawodowe podejmują negocjacje w sprawie treści regulaminu wynagradzania, pracodawca nie może zostać zmuszony do jego ustanowienia na warunkach strony związkowej; negocjujące podmioty muszą ustalić, zgodnie z konwencyjnym wymogiem prowadzenia rokowań w dobrej wierze, na jaki rodzaj kompromisu są gotowe, a gdy nie dochodzi do jego zawarcia, to pracodawca określa, na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy, zasady wynagradzania. Ustawodawca nie wyznacza okresu, w jakim musi dojść do ustanowienia regulaminu wynagradzania, a niezawarcia porozumienia (fiaska negocjacji) nie obostrzył żadną sankcją. Po trzecie, pracodawca ma możliwość związania się u.z.p., który zastępuje regulamin wynagradzania. Układ zbiorowy pracy może zostać wypowiedziany przez pracodawcę. Na skutek wyroku sądu konstytucyjnego o sygn. akt K 37/01 oraz utrzymania przez ustawodawcę przepisów dotyczących sposobu zawarcia regulaminu wynagradzania, powstał nowy stan prawny (niewypowiadalny regulamin wynagradzania i wypowiadalny u.z.p.). Układ zbiorowy pracy stał się zatem aktem bardziej elastycznym i tym samym bardziej korzystnym (atrakcyjnym) dla pracodawcy. W takiej konfiguracji można podtrzymać stanowisko, że u.z.p. jest preferowanym przez ustawodawcę aktem, który powinien stać się podstawowym i trwałym sposobem regulowania warunków pracy i płacy, w odróżnieniu od regulaminu wynagradzania – aktu subsydiarnego i tymczasowego. Utrzymana w mocy, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 37/01, regulacja art. 77² § 4 i § 5 k.p. stanowi więc element systemu zachęt do zawierania u.z.p. (*collective agreement*), o których mowa w raportach KWZ.

Komitet Wolności Związkowych wypowiedział się także na temat możliwości jednostronnego zakończenia lub zmiany porozumienia łączącego stronę pracodawców i związkową:

a) „Porozumienia powinny być wiążące dla stron. (Zob. Przegląd z 1996, ust. 818 [...])” – nb. 939;

b) „Wzajemne respektowanie zobowiązań podjętych w ramach układów zbiorowych stanowi istotny element prawa do rokowań zbiorowych i należy go przestrzegać po to, aby stosunki pracy opierały się na pewnym, stabilnym gruncie.

(Zob. Raport nr 308, sprawa nr 1919, ust. 325; Raport nr 323, sprawa nr 1960, ust. 244; Raport nr 325, sprawa nr 2068, ust. 329; Raport nr 328, sprawa nr 2165, ust. 248; oraz Raport nr 337, sprawa nr 2362, ust. 760)” – nb. 940;

c) „Rokowania zbiorowe zawierają w swoim pojęciu zarówno kompromis, jak i uzasadnioną pewność, że wynegocjowane zobowiązania będą honorowane, przynajmniej przez okres obowiązywania układu, jako że układ taki jest wynikiem kompromisu obu stron w zakresie pewnych spraw, a także wynikiem rezygnacji z pewnych żądań w celu zapewnienia innych praw uznanych przez związki zawodowe i ich członków za bardziej priorytetowe. Gdyby prawa te, na rzecz których poczyniono ustępstwa w innych sprawach, można było uchylać jednostronnie, nie można by oczekiwać ani stabilności stosunków pracy, ani dostatecznego zaufania do wynegocjowanych układów. (Zob. Raport nr 330, sprawa nr 2171, ust. 1048.)” – nb. 941.

Istotną wypowiedzią, z punktu widzenia niniejszej sprawy, jest wyrażone *expressis verbis* stanowisko KWZ opowiadające się przeciwko jednostronnym zmianom porozumienia zawartego pomiędzy pracodawcą a związkami zawodowymi: „Zapis prawny pozwalający pracodawcy na jednostronną zmianę treści podpisanych układów zbiorowych, lub na występowanie o ich renegotjację, jest sprzeczny z zasadami rokowań zbiorowych” („*A legal provision which allows the employer to modify unilaterally the content of signed collective agreements, or to require that they be renegotiated, is contrary to the principles of collective bargaining*”, zob. Przegląd z 1996, ust. 848; Raport nr 330, sprawa nr 2171, ust. 1047” – nb. 942 (*Wolność związkowa...*, s. 183). W świetle tego jednoznacznego wystąpienia KWZ trzeba uznać, że postulat wnioskodawcy wprowadzenia do k.p. „możliwości jednostronnego ustalenia bądź zmiany regulaminu przez pracodawcę” jest sprzeczny z art. 4 Konwencji nr 98.

3.7. Komitet Niezależnych Ekspertów, badając stan zgodności legislacji i praktyki stosowania prawa z art. 6 ust. 2 EKS, stwierdził w konkluzjach dotyczących Polski, że regulamin wynagradzania stanowi akt tymczasowy, wydawany pomiędzy zakończeniem obowiązywania „dawnego” u.z.p. a wynegocjowaniem nowego u.z.p. („*The Committee takes note that during the period between termination of a collective agreement and conclusion of a subsequent one, Article 77 of the Labour Code applies*”; *Conclusions XIX-3-Poland-article 6-2*, 2008), w którym ustala się wraz

z przedstawicielami pracowników warunki wynagradzania. Komitet wystąpił do władz polskich o informacje, na ile skuteczny jest mechanizm wspólnego – przez pracodawcę wraz z przedstawicielami pracowników – ustalania zasad wynagradzania, a jeśli nie jest, jaki w zamian instrument ochrony swoich praw posiadają pracownicy (*„The Committee asks whether in practice this is the case and if not how employees may seek to have their rights guaranteed”, ibidem*). Komitet Niezależnych Ekspertów dostrzegł również niski odsetek pracowników objętych u.z.p. oraz liczne przypadki odmowy przez pracodawców podjęcia negocjacji w celu ich zawarcia (*ibidem*). Zalecił podjęcie środków w celu przeciwdziałania odmowie przez pracodawców zawierania u.z.p. oraz promowania tego rodzaju sposobu regulowania spraw pracowniczych. Natomiast w konkluzjach z 2014 r. KNE stwierdził, że w przypadku wypowiedzenia u.z.p. pracodawcy proponują pracownikom nowe warunki wynikające albo z nowego u.z.p., albo z regulaminu wynagradzania. Zgodnie z art. 77² § 4 k.p. taka regulacja musi zostać uzgodniona ze związkami zawodowymi (*„[...] following the expiry of the notice of termination of a collective agreement, employers may offer their employees new conditions resulting from a new collective agreement or from pay regulation. Under Article 77 [ze znacznikiem 2 – uwaga własna] § 4 of the Labour Code, such regulations must be agreed upon with trade union”; Conclusions XX-3-Poland-article 6-2, 2014*). Ostatecznie KNE stwierdza, że polska legislacja nie narusza art. 6 ust. 2 EKS.

W świetle faktu, że KNE odniósł się wprost do art. 77² § 4 zdanie drugie k.p., oraz jego jednoznacznej deklaracji o zgodności z EKS prawa pracy w Polsce, trzeba przyznać, że zakwestionowane przepisy nie naruszają art. 6 ust. 2 EKS. Ponadto, zdaniem Sejmu, z konkluzji KNE wynika, że zaskarżony sposób ustalania regulaminu wynagradzania jest istotnym elementem preferowania i zachęcania do zawierania u.z.p. oraz instytucją gwarantującą ochronę interesów pracowników. Tylko w tak ukształtowanym otoczeniu normatywnym, możliwe jest zatem, w zgodzie z EKS, ukształtowanie u.z.p. jako porozumień jednostronnie wypowiedzalnych.

Ze względu na art. 59 ust. 4 Konstytucji, treść regulacji konwencyjnej i konstytucyjnej są zbliżone. Tym samym uznanie zgodności z konwencyjnymi wzorcami kontroli powinno wiązać się ze stwierdzeniem zgodności co do wzorca konstytucyjnego.

3.8. Wnioskodawca nie przedstawia odrębnego wyводу obalającego domniemanie konstytucyjności i konwencyjności zaskarżonych przepisów, lecz odwołuje się wyłącznie do argumentacji trybunalskiej przedstawionej w wyroku o sygn. akt K 37/01. Tym samym należy ocenić, czy jest ona (w pełni) adekwatna do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Wywód sądu konstytucyjnego przedstawiony w wyroku z 18 listopada 2002 r. został odtworzony w pkt IV.3 niniejszego stanowiska. Zdaniem Sejmu nie może on przemawiać za niezgodnością przedmiotu kontroli z Konstytucją oraz stanowiącymi wzorzec kontroli umowami międzynarodowymi. Po pierwsze, po wydaniu przedmiotowego wyroku sądu konstytucyjnego zmieniło się otoczenie normatywne, w którym funkcjonują zaskarżone przepisy. Nowelizacja k.p. z 2002 r., która weszła w życie 29 listopada 2002 r., wprowadziła mechanizm pozwalający pracodawcy, za zgodą związków zawodowych, na zawieszenie do trzech lat niektórych postanowień prawa pracy, w tym regulaminu wynagradzania. Ponadto na mocy tej samej ustawy zmieniającej ograniczeniu uległ krąg pracodawców, do których zastosowanie ma art. 77² § 4 k.p., gdyż podwyższony został próg liczby zatrudnionych obligujący do wydania regulaminu wynagradzania. Także orzecznictwo Sądu Najwyższego, po wydaniu wyroku sądu konstytucyjnego, w sposób rygorystyczny doprecyzowało obowiązki związków zawodowych, tak iż jedynie wspólnie ustalone stanowisko, przedstawione pracodawcy w jednym piśmie, wyłącza jego prawo do samodzielnego ustalenia treści regulaminu wynagradzania.

Po drugie, sam przedmiotowy wyrok zmienił pozycję pracodawcy. Podstawowy (preferowany przez ustawodawcę) akt określający warunki wynagradzania za pracę oraz przyznawania innych świadczeń związanych z pracą, jakim jest u.z.p. (zob. art. 77¹ k.p.), na skutek derogacji trybunalskiej stał się skutecznie wypowiedalny. Pracodawca uzyskał możliwość związania się elastycznym aktem, stanowiącym autonomiczne źródło prawa pracy. Natomiast regulamin wynagradzania traci moc obowiązywania w momencie zawarcia i wejścia w życie u.z.p. W związku z powyższym dalsze redukowanie pozycji związków zawodowych nie jest, w świetle zmiany dokonanej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne. Przeniesienie ustaleń trybunalskich także na regulamin wynagradzania umożliwiłoby pracodawcy samodzielne kształtowanie zasad wynagradzania w każdej sytuacji. Taka konstrukcja budzi wątpliwości, gdyż:

„w przypadku regulaminu wydawanego jednostronnie przez pracodawcę [...] nie można [...] mówić o jakimkolwiek dialogu czy współdecydowaniu [...] gdy regulaminy są tworzone samodzielnie przez pracodawców, aspekty społeczne są zepchnięte na dalszy plan i wówczas regulamin wynagradzania zbliża się do regulaminu pracy, realizując w głównej mierze cele porządkowe” (K. Walczak, *Rola...*, s. 456). Aby zatem z jednej strony umożliwić wpływ związków zawodowych na kształt zasad wynagradzania, a z drugiej zachęcić pracodawców do zawierania u.z.p., należy utrzymać bardziej sztywny charakter aktu subsydiarnego i tymczasowego oraz elastyczność aktu podstawowego i trwałego. W przeciwnym razie istnieje zagrożenie, że pracodawcy w ogóle nie będą przystępować do rokowań zbiorowych nad zawarciem u.z.p., skoro nawet w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie czynią tego zbyt często (zob. ustalenia KE, KWZ oraz KNE przedstawione powyżej), lub będą to czynili dopiero na skutek akcji strajkowych (sporów zbiorowych). Natomiast Konstytucja preferuje dialog społeczny (preambuła, art. 20 Konstytucji), a strajk, o którym mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji, stanowić powinien *ultima ratio* związków zawodowych. Zdaniem Sejmu, z tych powodów sąd konstytucyjny nie zdecydował się na sygnalizację konieczności zmiany art. 77² § 4 k.p. (art. 30 ust. 5 u.z.z.).

Po trzecie, jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, istotą niekonstytucyjności było takie ukształtowanie regulacji k.p., że chociaż u.z.p. został wypowiedziany albo upłynął czas, na jaki został zawarty, nadal wiązał strony układu, w tym pracodawcę. Nie było zatem możliwości odstąpienia („uwolnienia się”) od niego. Wyłącznie w tym kontekście wypowiedzi trybunalska oraz cytowana powyżej KWZ z 1996 r., znana Trybunałowi Konstytucyjnemu z urzędu („Zapis prawny pozwalający pracodawcy na jednostronną zmianę treści podpisanych układów zbiorowych, lub na występowanie o ich renegocjację, jest sprzeczny z zasadami rokowań zbiorowych”), są spójne. W przypadku regulaminu wynagradzania stan prawny kształtuje się odmiennie. Regulamin wynagradzania nie może zostać wypowiedziany ani nie może zostać ustalony na określony z góry czas. Obie strony winny uwzględniać ten kontekst normatywny podczas negocjacji.

Sejm stoi zatem na stanowisku, że argumentacja wnioskodawcy, oparta na wywodzie sądu konstytucyjnego przedstawionym w wyroku o sygn. akt K 37/01, nie przesądza o niekonstytucyjności i niekonwencyjności zaskarżonych przepisów, a domniemanie ich konstytucyjności nie zostało obalone.

3.9. Podsumowując, za zgodnością przedmiotu kontroli z omawianymi wzorcami kontroli przemawiają następujące argumenty:

a) międzynarodowe organy kontroli przestrzegania standardu konwencyjnego MOP oraz Rady Europy nie stwierdzają naruszeń Konwencji nr 98 oraz EKS;

b) KWZ ustaliła, że udzielenie pracodawcy uprawnień do jednostronnej zmiany porozumienia zbiorowego jest niedopuszczalne i niezgodne z Konwencją nr 98;

c) ustawodawca wskazał grupy pracodawców, które samodzielnie mogą ukształtować regulamin wynagradzania;

d) brak sankcji za fiasko negocjacji oraz możliwość, w okresie przejściowym (do czasu zawarcia porozumienia zbiorowego), kształtowania warunków wynagrodzeń wyłącznie w stosunkach pracy, w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa pracy, wzmacnia pozycję prawną pracodawców; nie muszą oni godzić się na wszystkie postulaty związków zawodowych, lecz powinni, uwzględniając charakter zawieranego porozumienia, znaleźć odpowiedni kompromis ze stroną związkową;

e) pracodawcy posiadają instrumenty, które pozwalają na – tymczasowe albo trwałe – „uwolnienie” się od regulaminu wynagradzania, a mianowicie mogą w porozumieniu ze związkami zawodowymi, „jeżeli jest to uzasadnione sytuacją finansową pracodawcy”, zawiesić stosowanie części lub całości postanowień regulaminu wynagradzania na okres do trzech lat, albo derogować regulamin poprzez zawarcie (objęcie pracowników działaniem) u.z.p.;

f) wyrażone w preambule i art. 20 Konstytucji wartości, dające pierwszeństwo dialogowi społecznemu przed konfrontacją pracodawców i pracowników, oraz wynikający z art. 59 ust. 2 Konstytucji nakaz zapewnienia związkom zawodowym uprawnień pozwalających na realizację ich zadań, przemawiają za przyznaniem związkom zawodowym kompetencji do stanowczego wpływania na kształt zasad wynagradzania;

g) aktualna relacja u.z.p. (akt wypowiedalny) – regulamin wynagradzania (akt niewypowiedalny jednostronnie; derogowany na skutek zawarcia u.z.p.) stanowi spełnienie obowiązku wynikającego z konwencyjnych wzorców kontroli oraz art. 59 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji ustanowienia i utrzymania instrumentów zachęt, przede wszystkim pracodawców, do zawierania u.z.p.

W związku z powyższym nie można stwierdzić, że pracodawcy w sposób niedobrowolny (przymusowy) negocjują treść regulaminu wynagradzania. Tym samym uznać trzeba, że art. 77² § 4 zdanie drugie k.p. oraz art. 30 ust. 5 u.z.z. w zakresie wskazanym w *petitum* są zgodne z art. 59 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 Konwencji nr 98 i art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej.

3.10. Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia wolności działalności gospodarczej, zwrócić trzeba uwagę na cytowany powyżej wywód sądu konstytucyjnego w wyroku z 28 września 2006 r. (sygn. akt K 45/04). Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że: „Ustawodawca musi [...] umożliwić jednostce swobodne podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Ustalając zakres uprawnień związków zawodowych, prawodawca nie może naruszać istoty wolności gospodarczej. Z drugiej strony, art. 24 Konstytucji poddaje pod ochronę państwa pracę i nakazuje państwu sprawowanie nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Ustawa musi stworzyć odpowiednie regulacje prawne, które zapewnią ochronę pracy i pracowników w stosunkach z pracodawcami. [...] Ochrona pracy może uzasadniać ustanowienie rozmaitych ograniczeń swobody działania pracodawców. Nie podlega również dyskusji, że zapewnienie dostatecznego poziomu ochrony tej wartości nie jest możliwe bez zagwarantowania niezbędnego minimum uprawnień związkom zawodowym [...]. W tym kontekście realizacja wolności związkowych stanowi jednocześnie gwarancje i instrument realizacji obowiązków nałożonych na państwo w art. 24 Konstytucji. Z art. 59 Konstytucji wynika obowiązek zagwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków zawodowych składających się na istotę wolności związkowych i umożliwiających obronę praw pracowniczych oraz współpracę z pracodawcami, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji” (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04; o funkcji ochronnej prawa pracy zob. wyroki TK z: 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 24 października 2006 r., sygn. akt SK 41/05; 23 lutego 2010 r., sygn. akt P 20/09; 12 lipca 2010 r., sygn. akt P 4/10).

Realizowanym przez zaskarżone przepisy „ważnym interesem publicznym” jest nakaz konstytucyjnej ochrony pracy oraz zapewnienia prawa do rokowań i zawierania porozumień (art. 24 oraz art. 59 ust. 2 Konstytucji). Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest proporcjonalne. Nie jest bowiem nadmiernie

uciażliwe. Jak wykazano w pkt III.4 niniejszego stanowiska, ustawodawca umożliwia pracodawcy samodzielne ustalenie regulaminu wynagradzania, w przypadku gdy działające u niego związki zawodowe nie są w stanie współpracować. Pracodawca może również swobodnie, w ramach dobrowolnych i prowadzonych w dobrej wierze negocjacji, wypracować z organizacjami związkowymi akceptowalny dla obu stron kompromis. Ustawa nie przewiduje bowiem określonego terminu, w którym negocjacje muszą się zakończyć, a także fiasko negocjacji nie powoduje nałożenia na pracodawcę jakichkolwiek sankcji. Treść regulaminu wynagradzania musi jednak uwzględniać jego charakter, a mianowicie, że jest on aktem niewypowiadalnym, przestaje zaś obowiązywać w momencie objęcia pracodawcy u.z.p. Powinno to powodować z jednej strony wstrzeźliwość i rozwagę w kształtowaniu praw pracowniczych, a z drugiej strony zachęcać do zastąpienia regulaminu przez u.z.p. Zgodnie z art. 9¹ k.p. obowiązywanie regulaminu wynagradzania można zawiesić na okres trzech lat. Zaskarżone przepisy są także konieczne, gdyż jak wynika z cytowanych powyżej raportów KE oraz KNE, a także sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2014 r. (Warszawa 2015, s. 27; <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci>), pracodawcy niechętnie zawierają u.z.p. Zredukowanie uprawnień związków zawodowych i umożliwienie pracodawcy samodzielnego kształtowania (także) regulaminu wynagradzania (lub w ogóle, jak chce wnioskodawca, wprowadzenia stanu bezregulaminowego) wzmocni tendencję faktycznego odchodzenia od porozumień zbiorowych jako aktu regulującego warunki płacy i pracy. Ustawodawca, w zgodzie z aktualnie prowadzoną polityką społeczno-gospodarczą, ma prawo przeciwdziałać takim kierunkom rozwoju stosunków pracy. Wzmacnianie roli u.z.p. stanowi realizację idei dialogu społecznego pomiędzy partnerami społecznymi i ma ograniczać skalę sporów zbiorowych. Konstytucja daje bowiem pierwszeństwo negocjacyjnej metodzie godzenia przeciwstawnych interesów pracodawców i pracobiorców i zasadzie zachowania pokoju społecznego. W tym znaczeniu legalizacja (unormowanie) form zbiorowego działania pracowników chroni pracodawców przed ekscesami i zapobiega naruszeniom ich własności i wolności działalności gospodarczej (zob. Z. Hajn, *Konkurencja między przedsiębiorcami a prawo pracy* [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką...*, s. 184). Przedmiotowe ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie narusza także jej istoty. Jak wskazano powyżej, w procesie negocjowania i stosowania regulaminu

wynagradzania prawa pracodawcy zostały w należyty sposób uwzględnione. Sejm odrzuca pogląd, że sytuacje skrajne i wyjątkowe (do jakich należy zaliczyć doprowadzenie do upadłości pracodawcy na skutek odmowy renegotjowania zasad wynagradzania w razie gwałtownej zmiany otoczenia gospodarczego) powinny wpływać na stan regulacji ustawowej. Podkreślić należy, że także w okolicznościach skrajnych, na które wskazuje wnioskodawca (to jest nierozważnej odmowy zmiany regulaminu wynagradzania przez organizację związkową, której skutkiem może być upadłość pracodawcy – s. 17), zarówno pracodawca, jak i pracownicy posiadają instrumenty prawne, które mogą doprowadzić do dostosowania się do zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Redukcja wysokości wynagrodzeń, przy utrzymaniu aktualnego stanu zatrudnienia, co może wymagać zmiany regulaminu wynagradzania, nie jest bowiem jedynym sposobem obniżenia funduszu płac. Pracodawca może także zmniejszyć liczbę pracowników. Natomiast pracownicy, którzy nie zgadzają się ze strategią negocjacyjną organizacji związkowej działającej w ich zakładzie pracy, mogą założyć kolejny (własny) związek zawodowy i przystąpić do negocjacji z pracodawcą treści nowego regulaminu wynagradzania. Brak wspólnie uzgodnionego stanowiska umożliwi pracodawcy samodzielne ustalenie zasad wynagradzania. Instrumenty te powinny zatem racjonalizować zachowanie związków zawodowych w trakcie rokowań zbiorowych.

3.11. Trzeba zatem stwierdzić, że art. 77² § 4 zdanie drugie k.p. oraz art. 30 ust. 5 u.z.z. w zakresie wskazanym w *petitum* są **zgodne** z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

VI. Zasada równości wobec prawa

1. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem Prezydenta Konfederacji Lewiatan, zaskarżone przepisy „różnicują sytuację prawną pracodawców w oparciu o całkowicie irrelewantne kryterium źródła prawa pracy, w którym unormowane zostaną warunki wynagradzania pracowników. Pracodawca, u którego warunki wynagradzania ustalone zostały w zakładowym układzie zbiorowym pracy może uwolnić się od konieczności stosowania takich warunków jednostronnie wypowiedając układ. Pracodawca, który warunki

wynagrodzenia, choćby takie same ustalił w regulaminie wynagradzania nie może się uwolnić od konieczności ich stosowania bez zgody organizacji związkowej lub działających wspólnie kilku organizacji” (wniosek, s. 23).

2. Wzorzec kontroli

Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”. Przyjmuje się powszechnie, że w ust. 1 art. 32 Konstytucji nastąpiło określenie ogólnego pojęcia i zakresu zasady równości (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n.). Zasada ta wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, a więc według jednakowej miary. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny, istotą zasady równości jest „[...] nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące [...]” (wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; zob. także wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 28 września 2015 r., sygn. akt K 20/14). Konsekwencją zasady równości wobec prawa jest zakaz różnego traktowania takich samych (podobnych) podmiotów oraz zakaz wprowadzania zróżnicowań zarówno dyskryminujących (dyskryminacja *sensu stricto*), jak i faworyzujących (uprzywilejowanie).

Równość wobec prawa nie ma charakteru absolutnego (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Nie każda zatem sytuacja, w której norma traktuje odmiennie adresatów odznaczających się określoną cechą wspólną, będzie niedopuszczalnym odstępstwem od zasady równości. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych powinno mieć „uzasadniony

charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach” (zob. m.in.: orzeczenia TK z: 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01). Należy wówczas odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium, różnicujące sytuację podmiotów prawa, pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

3. Analiza zgodności

3.1. Problemem konstytucyjnym jest dopuszczalność, z punktu widzenia zasady równości, obowiązywania obok siebie dwóch odmiennych instytucji zbiorowego prawa pracy, które zastosowane, w zależności od wyboru pracodawcy, spowodują uzyskanie przez niego innych obowiązków i uprawnień.

Jak wynika z pkt V.2.3 niniejszego stanowiska, ustrojodawca nałożył na ustawodawcę obowiązek zapewnienia ochrony pracy, prawa związków zawodowych i pracodawców do rokowań i zawierania porozumień, w tym układów zbiorowych pracy. Ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej. Zapewnienie dostatecznego poziomu ochrony ww. wartości wymaga zagwarantowania niezbędnego minimum uprawnień związkom zawodowym (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04). Rolą ustawodawcy w zakresie prawa pracy jest zatem wyznaczenie regulacji, które dają pracownikowi gwarancje zabezpieczenia jego praw w miejscu pracy oraz umożliwiają realizację ich zbiorowych praw.

3.2. Analiza poglądów doktryny prawa pracy oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że równość wobec prawa nie musi oznaczać w stosunkach pracy jednakowych praw i obowiązków dla wszystkich pracowników i pracodawców. Przykładowo, prawo pracy może odmiennie kształtować sytuację poszczególnych pracowników ze względu na wykonywaną przez nich pracę, a także

cechy osobowe (L. Florek, *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11, s. 10; tenże, *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 72; wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). Jak podkreśla Trybunał: „Nie jest z powyższym przepisem [art. 32 ust. 1 Konstytucji – uwaga własna] sprzeczne ustanowienie w kodeksie pracy generalnych zasad rządzących stosunkami pracy (np. art. 129, 132), gdyż w swej treści spełniają one kryteria równego traktowania pracowników. [...] Jeżeli szczególne warunki zatrudnienia uzasadniają korzystniejsze dla pracowników ukształtowanie treści stosunków pracy, mogą oni przy pomocy odpowiednich instrumentów prawnych (układów zbiorowych pracy, regulaminów wynagradzania, indywidualnych umów o pracę) wyjść poza minimalny poziom gwarancji ustawowych” (wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). Także w innych orzeczeniach sąd konstytucyjny podkreślał, że zakaz dyskryminacji nie oznacza wykluczenia dyferencjacji praw i obowiązków pracowników (i odpowiednio, na zasadzie „lustrzanego odbicia”, praw i obowiązków pracodawców); zróżnicowanie ich sytuacji prawnej, lecz wyłącznie na korzyść pracownika, stanowi immanentną cechę prawa pracy (zob. wyroki TK z: 16 listopada 1997 r., sygn. akt U 6/96; 17 maja 1998 r., sygn. akt P 6/98; wyrok SN z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt I PKN 182/01, w którym SN nie uznał za naruszenie zasady równości i zasady niedyskryminacji wyłączenia w pakiecie zabezpieczenia praw socjalno-bytowych, pracowniczych i związkowych osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych od uprawnienia do dodatkowego odszkodowania z tytułu rozwiązania stosunku pracy).

Dyferencjacja sytuacji prawnej pracownika (na jego korzyść) znajduje konstytucyjne uzasadnienie we wspomnianej powyżej zasadzie ochrony pracy (art. 24 Konstytucji). Podkreślić należy, że zasada społecznej gospodarki rynkowej zakłada pewną (semiimperatywną) autonomię woli pracodawcy i pracownika. W warunkach konkurencji rynkowej pracodawca musi bowiem posiadać instrumenty pozytywnej stymulacji, które pozwolą mu „utrzymać” pracownika i zwiększyć jego wydajność. Dyferencjacja sytuacji prawnej pracowników zatrudnionych u różnych pracodawców, przy zachowaniu powszechnego obowiązywania norm minimalnych, zdaniem Sejmu, mieści się w standardzie konstytucyjnym. Dopuszczalne jest zatem zróżnicowanie sytuacji prawnej na korzyść pracownika w zakresie ustalania warunków wynagradzania (poprzez wybór odpowiedniego rodzaju porozumienia zbiorowego) u różnych pracodawców.

3.3. Zasadą prawa pracy jest generalne (zbiorowe) określenie warunków wynagradzania. „Istota regulacji zbiorowej polega przy tym na prymacie interesu grupy (załogi) nad interesem indywidualnym” (A. Sobczyk, *Komentarz...*). Ustawodawca do dyspozycji pracodawców i pracobiorców oddał dwa instrumenty: u.z.p. – akt podstawowy i preferowany (art. 77¹ k.p.) oraz regulamin wynagradzania – akt subsydiarny i tymczasowy (art. 77² k.p.).

Obowiązek pracodawcy ustalenia warunków wynagradzania w drodze rokowań ze związkami zawodowymi dotyczy wszystkich pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników, u których działają organizacje związkowe (ewentualnie 20 pracowników, gdy z wnioskiem o ustalenie warunków wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania wystąpiła działająca u pracodawcy zakładowa organizacja związkowa). W przypadku gdy strony zbiorowych stosunków pracy decydują się na niezawieranie lub rozwiązanie u.z.p., konieczne jest ustalenie tych warunków w akcie subsydiarnym. Mając powyższe na uwadze, trzeba stwierdzić, że ustawodawca nie różnicuje pracodawców (i ich pracowników), lecz umożliwia pracodawcom i pracobiorcom wybór odpowiedniego dla nich instrumentu prawnego. Należy także zaznaczyć, że:

a) warunkiem objęcia pracodawcy u.z.p. nie jest wcześniejsze ustanowienie u pracodawcy regulaminu wynagradzania, a ustawodawca nie przewidział sankcji za nieustanowienie regulaminu wynagradzania, jeśli strony rokowań nie były w stanie ustalić jego treści;

b) regulamin wynagradzania przestaje obowiązywać w momencie objęcia pracodawcy u.z.p.;

c) wypowiedzenie u.z.p. rodzi po stronie pracodawcy obowiązek ustanowienia regulaminu wynagradzania albo zawarcia kolejnego u.z.p.

W świetle powyższego nie można podzielić poglądu wnioskodawcy o niekonstytucyjnym zróżnicowaniu sytuacji prawnej pracodawców. Ustawodawca nakazuje pracodawcy zatrudniającemu co najmniej 20 osób, u którego aktywnie działają organizacje związkowe, ukształtowanie warunków wynagradzania w porozumieniu ze związkami zawodowymi. Tym samym reguluje ich sytuację w taki sam sposób. Wybór odpowiedniego instrumentu prawnego zależy od stron dialogu społecznego.

3.4. Natomiast, jeśli sytuację prawną pracodawcy postrzegać wyłącznie statycznie, czyli uwypuklić fakt, że niektórzy z nich, w danym momencie, są objęci działaniem u.z.p., a inni ustanowili regulamin wynagradzania, to także zdaniem Sejmu nie dochodzi do naruszenia zasady równości. Zróżnicowanie sytuacji prawnej pracodawców i pracowników w układach i porozumieniach zbiorowych wynika wprost z przyjętego w art. 59 ust. 2 Konstytucji założenia, że kwestie płacy i pracy mogą być regulowane porozumieniami zawieranymi przez pracodawców i związki zawodowe. Jest to następstwo autonomiczności źródeł prawa pracy, przy utrzymaniu zasady uprzywilejowania i zasady korzyści pracownika. Podkreślić należy, że także w art. 59 ust. 2 Konstytucji wymienia się obok siebie układy zbiorowe pracy oraz inne porozumienia. Ich treść normatywna, w tym sposoby ich rozwiązania („uwolnienia się” od nich), może być zatem kształtowana odmiennie (choć niedyskryminująco). Jednakże zestawienie sytuacji prawnej pracowników zatrudnionych u różnych pracodawców i pracodawców objętych różnymi układami zbiorowymi pracy bądź regulaminami wynagradzania, w zakresie, w jakim ich pozycja prawna została unormowana przez swoiste źródła prawa pracy, w sposób bardziej korzystny (ponad ustawowe minimum), jest porównywaniem podmiotów niemających wspólnej cechy istotnej (innymi słowy, podmioty te nie mogą być traktowane jak podmioty podobne w rozumieniu art. 32 Konstytucji). Podkreślić trzeba, że wskazana przez wnioskodawcę różnica pomiędzy u.z.p. a regulaminem wynagradzania nie stanowi jedynej odrębności tych dwóch samoistnych źródeł prawa pracy. Przykładowo, u.z.p. może regulować szerszy zakres spraw (zob. art. 240 § 1 i § 2 k.p.) niż regulamin wynagradzania, gwarantuje zbiorową ochronę pracowników nie tylko w odniesieniu do warunków wynagradzania, a ponadto podlega, w odróżnieniu od regulaminu, rejestracji połączonej z kontrolą jego zgodności z prawem (L. Florek, *op. cit.*, s. 21).

3.5. W związku z powyższym uznać należy, że art. 77² § 4 zdanie drugie k.p. oraz art. 30 ust. 5 u.z.z., w zakresie wskazanym w *petitum*, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński