



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

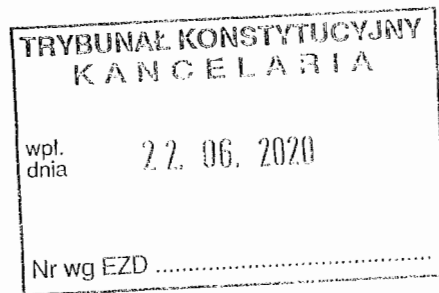
Warszawa,

22/06/2020

III.7040.69.2020.LN

Trybunał Konstytucyjny

sygn. akt K 9/20



**Przystąpienie do postępowania
i stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich**

W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2020 r. informuję, że Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.; dalej jako: ustawa o TK) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627; dalej jako: ustawa o RPO), zgłasza udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wnioskiem Prezydenta RP z 26 maja 2020 r. w sprawie o sygnaturze akt K 9/20.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia następujące stanowisko:

1. Art. art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 i 695) w zakresie, w jakim w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku oraz wyłączone jest, na podstawie tego przepisu, stosowanie przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 oraz z 2020 r. poz. 568) w zakresie dotyczącym członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3, art. 12 i art. 20 Konstytucji;

2. art. 27 ust. 2a ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 oraz z 2020 r. poz. 568) w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców, w przypadkach wskazanych w tym przepisie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 12 i art. 20 Konstytucji.

UZASADNIENIE

- 1. Wyznaczenie terminu Rzecznikowi Praw Obywatelskich na zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie**

W dniu 8 czerwca 2020 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zostało doręczone pismo Trybunału Konstytucyjnego informujące o wszczęciu postępowania w sprawie wniosku Prezydenta RP z dnia 26 maja 2020 r. Sprawie nadano sygn. akt K 9/20. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny poinformował, że na podstawie art. 63 ust. 1 i 2 oraz

art. 42 pkt 10 ustawy o TK wyznaczył Rzecznikowi termin na zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie do dnia 22 czerwca 2020 r. do godziny 10.00.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że wyznaczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu w sposób, w jaki to nastąpiło w piśmie TK z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie o sygn. akt K 9/20, narusza szereg przepisów ustawowych.

Po pierwsze, zgodnie z art. 63 ust. 2 zd. 1 ustawy o TK do Rzecznika Praw Obywatelskich stosuje się przepis art. 63 ust. 1 ustawy o TK, z wyjątkiem wniosków w sprawach, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. d. ustawy o TK (tzw. prewencyjne wnioski Prezydenta RP kierowane do TK). W piśmie z dnia 8 czerwca 2020 r. wskazano jako podstawę prawną określenia terminu dla Rzecznika Praw Obywatelskich m.in. art. 63 ust. 1 ustawy o TK. Przepis ten stanowi w zdaniu 2, że Prezes Trybunału może wyznaczyć uczestnikowi postępowania termin przedstawienia pisemnego stanowiska. Tymczasem art. 63 ust. 2 zd. 2 został przez ustawodawcę sformułowany w zakresie terminu przewidzianego dla Rzecznika w sposób, który należy uznać za *lex specialis* w odniesieniu do generalnego przepisu art. 63 ust. 1 ustawy o TK („Rzecznik Praw Obywatelskich, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, może zgłosić udział w postępowaniu i przedstawić pisemne stanowisko w sprawie”). Rzecznik jest więc jedynym podmiotem, w odniesieniu do którego ustawodawca postanowił wyłączyć uprawnienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do wyznaczenia – innego niż 30-dniowy – terminu na przedstawienie pisemnego stanowiska.

Co więcej, należy podkreślić, że art. 63 ust. 1 zd. 2 ustawy o TK pozwala Prezesowi Trybunału na wyznaczenie terminu:

- 1) wyłącznie przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie, oraz
- 2) wyłącznie w odniesieniu do uczestnika postępowania.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie może zatem na podstawie art. 63 ust. 1 zd. 2 ustawy o TK wyznaczyć Rzecznikowi terminu na zgłoszenie udziału w postępowaniu. Możliwość wyznaczenia terminu dotyczy wyłącznie przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie, ale nie zgłoszenia udziału w postępowaniu – co w sposób nie przewidujący wyjątków przewiduje art. 63 ust. 2 ustawy o TK. Wreszcie art. 63 ust. 1 zd. 2 ustawy o TK odnosi się wyłącznie do wyznaczenia terminu uczestnikowi postępowania. Tymczasem,

zgodnie z powołanym w piśmie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja br. art. 42 pkt 10 ustawy o TK przepis ten stanowi, że uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest Rzecznik Praw Obywatelskich, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu. Z analizy przepisów ustawy o TK wyraźnie więc wynika, że Rzecznik staje się uczestnikiem postępowania dopiero po zgłoszeniu swojego udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, o czym może zdecydować w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie może wyznaczyć Rzecznikowi ani innego terminu na zgłoszenie udziału, ani nie może wyznaczać terminu na przedstawienie pisemnego stanowiska zanim Rzecznik uzyskał status uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Po drugie, zgodnie z art. 36 ustawy o TK, „w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.)”. Ponieważ ustawa o TK nie uregulowała ani nie zdefiniowała samodzielnie pojęcia terminu w niej używanego należy w zakresie wykładni wyznaczania terminów posilkować się przepisami k.p.c. Z przepisów tego kodeksu wynika jednoznacznie, że terminy sądowe mogą być wyznaczane w dniach, nie zaś w godzinach.

Zgodnie z art. 165 § 1 k.p.c. terminy oblicza się według przepisów prawa cywilnego. Odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego oznacza, że przepisy zawarte w art. 110-116 k.c. mają zastosowanie także w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Art. 111 § 1 k.c. stanowi, że termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia. Kodeks cywilny nie zna reguł według których należy liczyć terminy w godzinach, przyjmuje bowiem dzień (cały) jako jednostkę, dzięki której obliczyć można cały termin. Wskazuje także na to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 24 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 407/19, stwierdził, że „Ponieważ w prawie polskim - w świetle ogólnej reguły wysłowionej w art. 111 § 1 k.c., a znajdującej odpowiednie zastosowanie także na gruncie procedury sądownoadministracyjnej (art. 83 § 1 p.p.s.a.) – najkrótszą jednostką czasu (obliczeniową) jest "dzień", rozumiany jako doba liczona od północy do północy (tzw. *computatio civilis*), to czynności wykonane w tym samym dniu przychodzi uznawać za dokonane jednocześnie”.

Jedynym odstępstwem od tak wskazanej reguły jest rozwiązanie przyjęte w Kodeksie postępowania cywilnego w rozdziale dotyczącym postępowania wieczystoksięgowego. W art. 626⁶ § 1 k.p.c. wskazano, że o kolejności wniosku o wpis rozstrzyga chwila wpływu wniosku do właściwego sądu. Za chwilę wpływu wniosku uważa się godzinę i minutę, w której w danym dniu wniosek wpłynął do sądu. Analogiczną regułę przewiduje § 1¹, który uznaje za chwilę wpływu wniosku o wpis złożonego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego godzinę, minutę i sekundę umieszczenia wniosku w systemie.

Tymczasem w piśmie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2020 r. wyznaczono termin liczony w dniach (22 czerwca) oraz w godzinach (godz. 10.00). Należy więc uznać, że żądanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2020 r. przedstawienia przez Rzecznika pisemnego stanowiska do dnia 22 czerwca br. do godz. 10 nie ma podstawy prawnej.

Po trzecie, preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga od władz państwowych lojalnego współdziałania. Zasada współdziałania władz została potwierdzona w orzecznictwie samego Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. akt Kpt 2/08). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyznaczanie przez Trybunał Konstytucyjny terminu krótszego niż 30 dni narusza ową zasadę konstytucyjną i wskazuje bardziej na pozór dochowania zasady współdziałania władz niż jej rzeczywiste przestrzeganie. Niemniej, Rzecznik z uwagi na ową zasadę, postanowił przystąpić do niniejszego postępowania i przedstawić swoje pisemne stanowisko w sprawie

Jednocześnie, mając na uwadze fakt, że niniejsza sprawa ma ogromne znaczenie dla poszanowania autonomii organizacji pracowników i pracodawców, dialogu społecznego i współpracy partnerów społecznych, wnioskuję o rozpoznanie sprawy w pełnym składzie na rozprawie. Sprawa ma również charakter precedensowy z uwagi na szczególny stan, jakim jest stan zagrożenia epidemiologicznego. Z uwagi na krótki termin do przedstawienia pisemnych stanowisk przez uczestników postępowania zasadne jest zapewnienie im możliwości przedstawienia argumentów na rozprawie. Nie zachodzą bowiem przesłanki rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, o których mowa w art. 92 ustawy o TK.

2. Treść art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.) oraz kontekst systemowy tej regulacji

Zakwestionowany przepis ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm., dalej jako: ustawa z dnia 31 marca 2020 r.) ma następujące brzmienie:

„Art. 85. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników, strony pracodawców i strony rządowej, na wniosek tych organizacji lub bez tego wniosku. Przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232) nie stosuje się”.

Przyjęte w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374) okazały się niewystarczające. Pojawiła się potrzeba wdrożenia rozwiązań w celu poprawy sytuacji przedsiębiorców dotkniętych skutkami rozprzestrzeniania się koronawirusa, utrzymania płynności finansowej przez przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność gospodarczą w zakresie szczególnie narażonym na straty ekonomiczne związane z epidemią, utrzymania miejsc pracy i minimalizacji innych negatywnych skutków epidemii.

Przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm. dalej jako: ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r.) nie regulują zasad funkcjonowania instytucji publicznych, polegających w szczególności na zmianie trybu powoływania lub odwoływania ich członków lub piastunów. Z przepisów art. 46 ust. 1 i 2 tej ustawy wynika, że stan epidemii i stan zagrożenia epidemicznego mogą być wprowadzone na części obszaru państwa (część jednego

województwa, jedno województwo, więcej niż jedno województwo) albo na obszarze całego państwa. Rozporządzenia (odpowiednio, wojewody i ministra właściwego do spraw zdrowia) wprowadzające stan epidemii i stan zagrożenia epidemicznego ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym i Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 46 ust. 5). Rozporządzenia wprowadzające stan epidemii i stan zagrożenia epidemicznego mogą ustanowić ograniczenia, obejmujące m.in. czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności (art. 46 ust. 4). Dodatkowe ograniczenia, w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, obejmować mogą m.in. czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców oraz czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły (art. 46a w związku z art. 46 b). Rozdział 7 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. zawiera regulacje prawne dotyczące działań administracji publicznej w zakresie zapobiegania i zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych, które określają zasady współdziałania oraz możliwość wykorzystania dodatkowych sił i środków.

Art. 85 jest jedynym przepisem regulującym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii odwoływanie członków instytucji publicznej, w tym wypadku członków Rady Dialogu Społecznego. Wskazując Prezesa Rady Ministrów jako organ uprawniony do przeprowadzenia takiej zmiany przepis ten jednocześnie czasowo „zawiesił” stosowanie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz.2232 ze zm., dalej jako ustawa o RDS), w świetle którego to Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje i odwołuje członków Rady będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców oraz przedstawicielami strony rządowej.

Zmiana zasad odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego dokonana ustawą z dnia 31 marca 2020 r. została krytycznie oceniona przez partnerów społecznych zasiadających w Radzie. Przedstawiciele Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Związku Rzemiosła Polskiego, Konfederacji Lewiatan, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej oraz Związku Pracodawców Business

Centre Club zwrócili się w tej sprawie także do Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie stosownych działań.

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu skierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przedstawił krytyczną ocenę zmian zasad odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego¹. W odpowiedzi Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1464) do dnia 31 sierpnia 2020 r. Rada Dialogu Społecznego dokona oceny funkcjonowania znowelizowanych przepisów ustawy oraz przedstawi Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej rekomendacje zmian w tym zakresie. Obecnie w Radzie Dialogu Społecznego powołano Zespół, który prowadzi prace nad opracowaniem projektu nowelizacji ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Przygotowane przez Zespół rekomendacje będą przedłożone Prezydium Rady Dialogu Społecznego.

3. Niezgodność art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji

Ustawa o RDS w art. 27 ust. 1 przewiduje, że członków Rady powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek każdej z organizacji pracowników i pracodawców Rady oraz Prezesa Rady Ministrów w przypadku strony rządowej. Prezydent RP powołuje do udziału i odwołuje od udziału w pracach Rady swojego przedstawiciela oraz przedstawicieli NBP i GUS. Artykuł 27 ust. 3 wprowadza zasadę, że osoby powołane do składu Rady spośród reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników albo do udziału w jej pracach - uczestniczą osobiście w pracach Rady.

Zakwestionowany przepis art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. wprowadza czasowe odstępstwo od tej zasady wskazując, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii to Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego (zarówno strony społecznej, jak też strony rządowej), przy czym Prezes Rady Ministrów podejmuje te działania na wniosek tych podmiotów lub z własnej inicjatywy. Wskazując Prezesa Rady Ministrów jako organ

¹ III.7040.44.2020

uprawniony do przeprowadzenia takiej zmiany przepis ten jednocześnie czasowo „zawiesił” stosowanie art. 27 ust. 1 ustawy o RDS, w świetle którego to Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje i odwołuje członków Rady będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców oraz przedstawicielami strony rządowej. Jak słusznie wskazuje wnioskodawca, w przypadku wprowadzenia stanu epidemii albo stanu zagrożenia epidemicznego wyłącznie na obszarze części jednego województwa, jednego województwa lub kilku województw, właściwy organ (wojewoda) nie będzie miał uprawnień do odwołania przedstawiciela strony społecznej w wojewódzkiej radzie dialogu społecznego. Co więcej, odwołania dokonuje organ władzy wykonawczej będący zarazem stroną dialogu społecznego, a ponadto cała regulacja znajduje zastosowanie tylko w odniesieniu do organu ogólnokrajowego. Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego, które są regionalnymi instytucjami dialogu społecznego w Polsce, nie zostały objęte zakwestionowaną regulacją.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. narusza zasadę dostatecznej określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się na temat tej zasady (zob. np. wyroki z: 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r., sygn. K. 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K. 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K. 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 3 grudnia 2002 r., sygn. P. 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 października 2003 r., sygn. K. 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83), konsekwentnie reprezentując stanowisko, że jest ona związana funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. 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. Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, że omawiana zasada ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób

pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis taki 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.

Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Wymóg określoności prawa ma szczególne znaczenie dla prawidłowej realizacji zasady dialogu społecznego. Partnerzy społeczni muszą mieć możliwość precyzyjnego przewidzenia działań organu władzy publicznej zmierzających do odwołania członka Rady reprezentującego stronę społeczną.

Art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. obejmuje sytuacje, w których wprowadzenie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego na części obszaru województwa lub jednego województwa może się okazać wystarczającą przesłanką odwołania członka Rady Dialogu Społecznego. Trudno przyjąć, aby stworzenie tak szerokiej możliwości odwołania członków organu ogólnokrajowego było rzeczywistym zamiarem ustawodawcy. Ponadto w okresie obowiązywania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego organem uprawnionym do powoływania członków RDS nadal będzie Prezydent RP, a organem uprawnionym do ich odwoływania będzie Prezes Rady Ministrów. Sam fakt obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, bez odwołania się innych okoliczności dotyczących w szczególności członka Rady Dialogu Społecznego, stwarza nadmierną swobodę organowi korzystającemu z tego uprawnienia.

Rację ma zatem wnioskodawca wskazując, że zakwestionowana regulacja stwarza stan niepewności po stronie jej adresatów w zakresie możliwości dalszego udziału w pracach Rady Dialogu Społecznego ich przedstawicieli, powołanych przez Prezydenta RP na podstawie wniosków złożonych przez te organizacje.

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich powiązanie przesłanki odwołania członka społecznej strony Rady przez Prezesa Rady Ministrów z okresem obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, a nawet stanu epidemicznego jest na tyle nieprecyzyjne, że

wymaga pozbawienia mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu w związku z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady określoności przepisów prawa.

4. Niezgodność art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. z art. 59 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 31 ust. 3, art. 12 i art. 20 Konstytucji

Art. 59 ust. 1 Konstytucji gwarantuje wolność koalicji w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz organizacjach pracodawców. Przepis ten potwierdza uregulowanie w art. 12 Konstytucji, przewidującym wolność zrzeszania się w konkretnej formie organizacyjnej: związku zawodowym, organizacji społeczno-zawodowej rolników bądź organizacji pracodawców. Wyszczególnienie w art. 59 ust. 1 Konstytucji związków zawodowych i organizacji pracodawców spośród innych form zrzeszania się, a następnie przyznanie im szczególnych uprawnień (w szczególności prawo do rokowań, prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień w art. 59 ust. 2 i 3) wskazuje, że ich podstawowym celem jest popieranie i ochrona interesów odpowiednio pracowników lub pracodawców. Korzystanie z wolności przewidzianych w art. 59 ust. 1 Konstytucji odnosi się do praw i obowiązków partnerów społecznych związanych ze stosunkiem pracy, ale jest także instrumentem realizacji takich wartości konstytucji, jak m.in. zasada pomocniczości (wstęp do Konstytucji), zasada dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji) oraz zasada ochrony pracy (art. 24 Konstytucji).

W art. 59 ust. 4 Konstytucji sformułowana została zasada ograniczania wolności związkowych. Zgodnie z tym przepisem zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Regulację art. 59 ust. 4 należy postrzegać jako wprowadzającą dodatkowy – oprócz kryteriów z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – wymóg oparcia się na dozwoleniu ograniczenia danej wolności zastrzeżonym w formie umowy międzynarodowej (zob. wyrok TK z 7 marca 2000 r., sygn. K 26/98, OTK 2000, Nr 2, poz. 57). Oznacza to, że ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności związkowych mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym

państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności związkowych, a ponadto ingerencja w sferę wolności związkowych musi być zgodna z zasadą proporcjonalności zdefiniowaną przez Trybunał Konstytucyjny. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok z 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 58).

Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, że przyznanie Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do ingerowania w skład Rady Dialogu Społecznego odnoszący się do strony społecznej godzi w gwarantowaną przez art. 59 ust. 1 Konstytucji wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców i narusza ich autonomię. W szczególności art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. narusza art. 3 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji MOP nr 87z 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej o ochronie praw związkowych². Stanowi on, że organizacje pracowników i pracodawców mają prawo do opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania zarządu, działalności, a władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która ograniczyłaby to prawo lub przeszkadzała w jego wykonywaniu.

Działanie ustawodawcy uznać należy za wkroczenie w materię konstytucyjnie chronioną. Jego następstwem jest stworzenie mechanizmu prawnego, w którym jedna ze stron dialogu społecznego (strona rządowa) uzyskuje uprawnienie kreacyjne dotyczące przedstawicieli strony społecznej. Uprawnienie to oraz wyłączenie kompetencji Prezydenta RP w zakresie odwołania członka Rady nie znajdują uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wolności związkowe pozostają w zależności od niektórych fundamentalnych zasad ustrojowych, o których mowa przede wszystkim w rozdziale I Konstytucji.

I tak art. 12 Konstytucji formułuje zasadę społeczeństwa obywatelskiego, z której wynikają określone uprawnienia:

- 1) zasada wolności tworzenia i działania związków zawodowych (organizacji rolników, ale

² Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125.

- także organizacji pracodawców),
- 2) zasada dobrowolności tych zrzeszeń,
 - 3) wyprowadzona z wolności tworzenia zasada pluralizmu związkowego.

Skoro art. 59 konkretyzuje zasadę wyrażoną w art. 12 Konstytucji w odniesieniu do wolności zrzeszania się oraz w zakresie podstawowych uprawnień związków zawodowych i organizacji pracodawców, to naruszenie art. 59 ust. 1 i 4 skutkuje także naruszeniem art. 12 Konstytucji.

Wolności związkowe znajdują dodatkową podbudowę także w zasadach społecznej gospodarki rynkowej, a mianowicie w dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji). Znaczenie dialogu podkreśla dodatkowo preambuła wyrażająca podstawę aksjologiczną całej Konstytucji.

Niewątpliwie art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. naruszając autonomię związków zawodowych i organizacji pracodawców narusza tym samym art. 20 Konstytucji.

Uznanie, że art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. narusza art. 3 Konwencji MOP nr 87, prowadzi do wniosku, iż zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3, art. 12 i art. 20 Konstytucji.

5. Treść art. 46 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. zmieniającego ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego poprzez dodanie ust. 2a i 2b w art. 27

Art. 46 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. w odróżnieniu do art. 85 tej ustawy nie ma charakteru epizodycznego i wprowadza zmiany art. 27 ustawy o RDS dodając w art. 27 ust. 2a w następującym brzmieniu:

"2a. Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady w przypadku:

- 1) utraty zaufania związaną z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306);
- 2) sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzając do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników

i pracodawców oraz strony rządowej”.

Art. 46 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. dodaje także do art. 27 ust. 2b w brzmieniu: „Członkostwo w Radzie wygasa w przypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, o którym ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu”.

Wniosek nie dotyczy jednak tego przepisu.

Art. 27 ust. 2a dodany przez art. 46 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. wszedł w życie z dniem 31 marca 2020 r.

6. Niezgodność art. 27 ust. 2a ustawy o RDS r. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa

Zakwestionowany przepis dubluje kompetencje do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego. Przyznaje bowiem Prezesowi Rady Ministrów na podstawie art. 27 ust. 2a uprawnienie do odwołania członków Rady Dialogu Społecznego w przypadku utraty zaufania związaną z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306), a także sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzając do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej”.

Jednocześnie bez zmian pozostawiono art. 27 ust. 1 ustawy o RDS, który przewiduje, że członków Rady powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek każdej z organizacji pracowników i pracodawców Rady oraz Prezesa Rady Ministrów w przypadku strony rządowej, przy czym w skład strony rządowej - oprócz członków Rady Ministrów - wchodzi po jednym przedstawicielu ministra właściwego do spraw pracy (sekretarz lub podsekretarz stanu odpowiedzialny za dialog społeczny) i ministra właściwego do spraw finansów publicznych (sekretarz lub podsekretarz stanu odpowiedzialny za budżet państwa).

Przed wejściem w życie tej zmiany złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej (art. 21e ust. 1 ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów).

Obowiązujące w tym zakresie przed wejściem w życie art. 46 ustawy zmieniającej reguły, dotyczące również członków Rady Dialogu Społecznego, zakładały więc, że tylko niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne powinno spotkać się z sankcją w postaci pozbawienia danej osoby pełnienia funkcji publicznej. Ustawa nie wprowadza obowiązku składania takich oświadczeń przez członków Rady Dialogu Społecznego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela stanowisko wnioskodawcy, że określone w art. 27 ust. 2a przesłanki zawierają pojęcia nieostre, nieprecyzyjne, niepozwalające na dekodowanie jednoznacznych norm prawnych. Tymczasem ma to szczególne znaczenie przy regulacji zasad odwołania członka społecznej strony Rady Dialogu Społecznego. Nie została określona procedura pozyskiwania przez Prezesa Rady Ministrów informacji dotyczącej pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.

Rzecznik zmuszony jest zauważyć, że przed wejściem w życie tej zmiany do ustawy o RDS złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej (art. 21e ust. 1 ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów). Obowiązujące w tym zakresie przed wejściem w życie art. 46 ustawy zmieniającej reguły, dotyczące również członków Rady Dialogu Społecznego, zakładały więc, że tylko niezgodne z prawdą oświadczenie

lustracyjne powinno spotkać się z sankcją w postaci pozbawienia danej osoby pełnienia funkcji publicznej.

Nie jest także jasne, według jakich kryteriów przebiegać powinna ocena zachowań członka Rady Dialogu Społecznego, które skutkować będą brakiem możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej.

W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje za trafne stanowisko wnioskodawcy, że zakwestionowany przepis przyznaje nadmierną swobodę przy ustalaniu okoliczności, uzasadniających konieczność zmian w składzie Rady Dialogu Społecznego i jest przez to niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

7. Niezgodność art. 27 ust. 2a z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 12 Konstytucji

Ochrona interesu publicznego nie wymaga powierzenia Prezesowi Rady Ministrów, który za pośrednictwem właściwych ministrów jest stroną dialogu społecznego, kompetencji odwołania członka Rady Dialogu Społecznego. To wyłącznie do organizacji reprezentowanych w Radzie Dialogu Społecznego powinna należeć ocena działalności ich przedstawicieli. Uczestnicy dialogu powinni być równi wobec prawa. Realizacji tej zasady sprzeciwia się zasadniczo regulacja, która powierza jednej ze stron dialogu prawa decydowania o tym, kto może być reprezentantem pozostałych stron dialogu. Regulacja taka przekreśla możliwość kierowania się przez strony dialogu zasadami wzajemnego zaufania, poszanowania oraz prowadzenia dialogu w dobrej wierze.

Wolności związkowe mogą być ograniczane, ale ustanawiane ograniczenia muszą spełniać potrójne wymogi:

- 1) wymogi ogólne, dotyczące wszelkich wolności i praw konstytucyjnych określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) wymogi, dotyczące wolności zrzeszania się określone w art. 58 Konstytucji,
- 3) wymogi szczególne przewidziane dla ograniczeń wolności związkowych zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji.

W świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji wymogiem szczególnym jest, aby ustanawiane ograniczenia były dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

W praktyce jednak orzecznictwo odwołuje się do wymogów ogólnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a różnice przyjęte w ujęciu art. 31 ust. 3 i art. 59 ust. 4 nie mają istotniejszego znaczenia praktycznego dla oceny dopuszczalności ingerencji władzy publicznej w sferę wolności związkowej.

Ustawy ograniczające wolność związkową muszą spełniać m.in. wymóg określoności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2008 r., sygn. P 50/07, OTK ZU 4/A/2008, poz. 58).

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela stanowisko wnioskodawcy, że przyznanie stronie rządowej uprawnień kreacyjnych dotyczących przedstawicieli strony społecznej nie znajduje uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, że przyznanie Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do ingerowania w skład Rady Dialogu Społecznego odnoszący się do strony społecznej godzi w gwarantowaną przez art. 59 ust. 1 Konstytucji wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców i narusza ich autonomię. W szczególności art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. narusza art. 3 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji MOP nr 87z 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej o ochrony praw związkowych³. Stanowi on, że organizacje pracowników i pracodawców mają prawo do opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania zarządu, działalności, a władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która ograniczyłaby to prawo lub przeszkadzała w jego wykonywaniu.

Działanie ustawodawcy uznać należy za wkroczenie w materię konstytucyjnie chronioną. Jego następstwem jest stworzenie mechanizmu prawnego, w którym jedna ze stron dialogu społecznego (strona rządowa) uzyskuje uprawnienie kreacyjne dotyczące przedstawicieli strony społecznej. Uprawnienie to oraz wyłączenie kompetencji Prezydenta RP w zakresie odwołania członka Rady nie znajdują uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

³ Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125.

Uznanie, że art. 27 ust. 2a ustawy o RDS narusza art. 3 Konwencji MOP nr 87, prowadzi do wniosku, iż zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3, art. 12 i art. 20 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Adam Bodnar

Załącznik 6 odpisów pisma procesowego