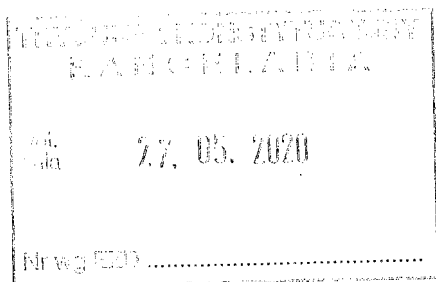




Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej  
**ANDRZEJ DUDA**

Warszawa, dnia 26 maja 2020 r.



**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

## **WNIOSK**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją:

- 1) 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);
- 2) 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).

Ustawie powołanej w pkt 1 zarzucam:

- niezgodność art. 85 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, z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3, art. 12 i art. 20 Konstytucji.

Ustawie powołanej w pkt 2 zarzucam niezgodność:

- art. 27 ust. 2a w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców, w przypadkach wskazanych w tym przepisie, z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3, art. 12 i art. 20 Konstytucji.

## UZASADNIENIE

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 i 695), dalej: *ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* albo *ustawa z dnia 31 marca 2020 r.*, wprowadziła regulacje prawne tworzące pakiet osłony dla przedsiębiorców, w szczególności zapobiegające utracie płynności w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. została uchwalona z inicjatywy Rady Ministrów (druk sejmowy nr 299 z dnia 26 marca 2020 r. i druk sejmowy nr 299-A z dnia 27 marca 2020 r.). Podkreślić należy, że zakres przedmiotowy proponowanych regulacji prawnych, zawartych w projekcie ustawy i autopoprawce, nie obejmował nowelizacji przepisów określających zasady funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego. Projekt ustawy zawarty w druku nr 299 zawierał jedynie przepisy przejściowe, określające sposób realizacji uprawnień Rady w roku 2020 (art. 4 w części obejmującej dodany art. 52s w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz art. 73-75 projektu ustawy zawartego w druku nr 299). W dniu 27 marca 2020 r., w trakcie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie, zgłoszono

poprawki, których następstwem jest zmiana zasad funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego. Ich istotą jest możliwość odwołania przez Prezesa Rady Ministrów członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców oraz wprowadzenie instytucji wygaśnięcia członkostwa w Radzie w przypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Popierając zasadność poddania osób pełniących różne funkcje i mających wpływ na życie publiczne obowiązkowi ujawnienia informacji dotyczących pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów oraz dążąc do pełniej transparentności w życiu publicznym, zważyć należy na relację tych wartości do chronionych konstytucyjnie zasad, takich jak dialog społeczny oraz autonomia i niezależność organizacji związkowych i organizacji pracodawców.

Dialog społeczny to zasada, na której opierają się *prawa podstawowe dla państwa* (preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Podstawę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa, a jednym z jej filarów jest dialog i współpraca partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji). Niezbędne jest w tym miejscu przypomnienie okoliczności stanowiących podstawę podjęcia w 2015 r. prac legislacyjnych nad ustawą regulującą prowadzenie dialogu społecznego. Uchwalona w dniu 24 lipca 2015 r. ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, dalej: *ustawa o RDS*, oparta jest na zaproponowanych przez partnerów społecznych rozwiązaniach stanowiących wspólnie wypracowany kompromis dla przywrócenia dialogu społecznego w nowej formule. Podkreślić należy, że celem ustawy o RDS nie było wyłącznie zastąpienie przez Radę Dialogu Społecznego Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, lecz zapewnienie nowych warunków prowadzenia dialogu społecznego w zmienionej formule prawnej. Ustrojowe znaczenie dialogu społecznego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz kompromis partnerów społecznych, stanowiący podstawę uchwalenia ustawy określającej zasady jego prowadzenia, zobowiązują ustawodawcę do szczególnej staranności przy wprowadzaniu zmian legislacyjnych. Rada Dialogu Społecznego stanowi bowiem, na zasadzie równorzędności, forum trójstronnej współpracy stron prowadzących dialog społeczny – strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej. Przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracowników i organizacji pracodawców wskazywani są do udziału w pracach Rady Dialogu Społecznego niezależnie, przez władze poszczególnych organizacji, natomiast przedstawiciele strony rządowej – przez Prezesa Rady Ministrów. Wszyscy członkowie Rady Dialogu

Spółecznego są powoływani oraz odwoływani przez Prezydenta RP (art. 27 ust. 1 ustawy o RDS). Powierzenie kompetencji Prezydentowi RP jest następstwem pozycji ustrojowej określonej w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz roli arbitra w sprawach prawidłowego funkcjonowania państwa.

Z protestem przeciwko wprowadzonym ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 zmianom zasad odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego wystąpili partnerzy społeczni reprezentujący w Radzie Dialogu Społecznego związki zawodowe oraz organizacje pracodawców. Partnerzy społeczni wskazali, że niezależność i autonomia organizacji związkowych i organizacji pracodawców jest fundamentem dialogu społecznego zagwarantowanym w prawie polskim oraz dokumentach międzynarodowych, w tym Międzynarodowej Organizacji Pracy. NSZZ „Solidarność” oraz Związek Pracodawców Business Centre Club wystąpiły w tej sprawie także do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprowadzenie regulacji prawnych zmieniających zasady odwoływania osób reprezentujących związki zawodowe oraz organizacje pracodawców poprzedzać muszą każdorazowo konsultacje z partnerami społecznymi. Granice ingerencji ustawodawcy w autonomię i niezależność organizacji związkowych i organizacji pracodawców, której zakres obejmuje wskazywanie, w sposób niezależny od władz publicznych, osób je reprezentujących, określa Konstytucja oraz akty prawa międzynarodowego wiążące Rzeczpospolitą Polską. Ze względu na to, że swobodna działalność związków zawodowych oraz organizacji pracodawców jest elementem społeczeństwa obywatelskiego, niezbędne jest poddanie regulacji prawnych wskazanych w *petitum* wniosku ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

### **Przedmiot kontroli**

Zmiany dotyczące Rady Dialogu Społecznego ustawodawca zawarł w trzech regulacjach prawnych. Pierwsza z nich, na mocy której 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, zawarta jest w art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. Przepis ten, mający charakter epizodyczny, upoważnia Prezesa Rady Ministrów do odwołania członka Rady Dialogu Społecznego reprezentującego partnerów społecznych w przypadku

wystąpienia jednego ze stanów przewidzianych w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.). Jednocześnie, na mocy art. 85, wyłączone jest stosowanie, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, art. 27 ust. 1 ustawy o RDS, stanowiącego o kompetencji Prezydenta RP do odwoływania członków Rady będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców. Druga z regulacji, dodana przez art. 46 ustawy z dnia 31 marca 2020 r., zawarta w art. 27 ust. 2a ustawy o RDS, stanowi, że Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady Dialogu Społecznego, będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców, w przypadku:

- 1) utraty zaufania związanej z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, dalej: *ustawa lustracyjna*;
- 2) sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzającego do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej.

Trzecia z regulacji, dodana przez art. 46 ustawy z dnia 31 marca 2020 r., zawarta w art. 27 ust. 2b ustawy o RDS, ustanawia przesłankę wygaśnięcia członkostwa w Radzie przedstawiciela strony pracowników i strony pracodawców w przypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu.

## **Wzorce kontroli**

Konstytucja w art. 2 stanowi: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Pierwszym z wzorców konstytucyjnych wskazanych w petitum wniosku jest art. 2 Konstytucji statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z art. 2 Konstytucji wynika zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z zasady tej wywodzą się zasady przyzwoitej legislacji, w tym zasada określoności prawa. Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). W przekonaniu wnioskodawcy, w przypadku gdy materia ustawy dotyczy sytuacji prawnej osób

reprezentujących pracowników i pracodawców, w tym w organach poprzez które realizowany jest dialog społeczny, prawodawcę obowiązująć muszą wymogi konstytucyjne takie, jak w przypadku przepisów prawnych regulujących status jednostki. Odnotować w tym miejscu należy wyrok z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacje ustawowe ograniczające wolność związkową muszą spełniać wymóg określoności. Przepisy muszą być zredagowane w taki sposób, aby ich adresaci, korzystający z tej wolności, mogli przewidzieć działania organów władzy publicznej.

### **Zasada określoności przepisów prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji**

Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt K 1/18, dokonał rekapitulacji dotychczasowych ustaleń dotyczących zasady określoności prawa, wskazując, że norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym, stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza: orzeczenie z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92, oraz orzeczenia z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, i 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, postanowienie z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02 oraz wyroki z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99, i 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04).

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. zamiast wielu: wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09). Poprawność legislacyjna oznacza zgodność przepisu z wymaganiami prawidłowej legislacji (zob. np. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 5/15, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt K 1/18).

W tym miejscu przywołać można także wyrok z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nieprecyzyjne sformułowanie przepisu jest naruszeniem wymagań konstytucyjnych. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń.

Wymóg określoności przepisów prawa oznacza również konieczność uwzględnienia należycie zredagowanych przepisów przejściowych, odnosi się do relacji między państwem i obywatelami – adresatami badanej regulacji, którzy mają prawo oczekiwać jej czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych, a także nierozmijania się jej skutków z rzeczywistymi intencjami prawodawcy (m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02, i z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08).

### **Art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Konstytucja w art. 31 ust. 3 stanowi: *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.* Wszelkie ograniczenia wolności związkowych muszą nie tylko być zgodne z wiążącymi

Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi, ale ponadto muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, określającym ogóle warunki ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ingerencja w sferę wolności związkowych musi być zgodna z zasadą proporcjonalności. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyroki z dnia: 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04, 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07 i 1 lipca 2008 r., sygn. akt K 23/07). Kryterium „konieczności” zastosowania ograniczenia oznacza obowiązek ustawodawcy do wyboru najmniej uciążliwego środka. Praktyczne zastosowanie zasady proporcjonalności polega na zastosowaniu trzech jej kryteriów (niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto). Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji łączy kryterium „konieczności ograniczenia” z kontekstem „państwa demokratycznego” (L. Garlicki, K. Wojtyczek, art. 31 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik Warszawa 2016, s. 93-95).

## **Art. 12 Konstytucji**

Zgodnie z art. 12 Konstytucji, *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji*. Charakteryzując regulację zawartą w art. 12 Konstytucji doktryna wskazuje, że artykuł ten ustanawia fundamentalną prawnokonstytucyjną zasadę ustroju państwa. Zasada społeczeństwa obywatelskiego – wyrażona przede wszystkim w art. 12 – uzyskuje pełne znaczenie dopiero na tle i w powiązaniu z wyrażoną we wstępie zasadą pomocniczości (subsydiarności). Prawa podmiotowe (związków zawodowych oraz organizacji pracodawców), oparte na brzmieniu art. 59 ust. 1, stanowią uzupełnienie i swego rodzaju podbudowę zasady ustrojowej wyrażonej w art. 12. Zaliczenie związków zawodowych do struktur społeczeństwa obywatelskiego tłumaczy się konstytucyjną charakterystyką gospodarki rynkowej, jako społecznej oraz opartej na dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20), jak również konstytucyjnie zagwarantowaną (art. 24) ochroną pracy przez państwo. Swoboda i efektywna działalność związków zawodowych stanowi jeden z podstawowych elementów społeczeństwa obywatelskiego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2003 r., sygn. akt



P 7/02). Później Trybunał Konstytucyjny dopowiedział, że Konstytucja, uznając związki zawodowe za element społeczeństwa obywatelskiego, chroni wolności związkowe nie tylko jako przejaw wolności zrzeszania, ale też z uwagi na wypełniane przez związki zawodowe istotne funkcje publiczne, dlatego państwo powinno tylko z największą powściągliwością podejmować ingerencję w swobodę ich zakładania i funkcjonowania (wyrok z dnia 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02). Adresatami zasady ustrojowej wyrażonej w art. 12 Konstytucji są władze państwowe, a w szczególności organy legislatywy. Zobowiązuje ona adresatów, po pierwsze, do powstrzymania się od działań niezgodnych z zasadą społeczeństwa obywatelskiego, interpretowaną łącznie z zasadą pomocniczości (subsydiarności), po wtóre, do tworzenia skutecznych gwarancji formalnych i materialnych służących wolności tworzenia i działania dobrowolnych organizacji, składających się na organizacyjną strukturę społeczeństwa obywatelskiego (W. Sokolewicz, M. Zubik, art. 12 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom I, Warszawa 2016, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 411- 425). Nie budzi wątpliwości objęcie treścią zasady ustrojowej wyrażonej w art. 12 Konstytucji także organizacji pracodawców (m.in. wyrok z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13). W przywołanym już wyroku z dnia 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02, Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że art. 12 Konstytucji chroni wolność tworzenia i działania związków zawodowych od strony instytucjonalnej (...) Najważniejszą z (...) funkcji jest reprezentowanie interesów pracowników jako grupy będącej jednym z partnerów społecznych, o których mowa w art. 20 Konstytucji.

## **Art. 20 Konstytucji**

Konstytucja w art. 20 stanowi: *Spoleczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.* Doktryna, odwołując się do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje, że przepis ten wyraża normę – zasadę adresowaną do wszelkich władz publicznych i wyznaczającą im powinność takiego ukształtowania ustroju gospodarczego, w drodze przyjmowania odpowiednich regulacji prawnych, tworzenia warunków gospodarowania czy instytucji społecznych, by odpowiadał wizji społecznej gospodarki rynkowej przyjętej przez ustrojodawcę (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, pkt 4.1.2). Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że *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 z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00). Genezy przyjętego sformułowania konstytucyjnego należy też poszukiwać w propozycjach konstytucjonalizacji tzw. komisji trójstronnej, widocznych zwłaszcza w projekcie obywatelskim (powstałym w ramach „NSZZ” Solidarność). Choć nie doszło do ich przyjęcia, to rzutowały one na treść art. 20, gdy – już na ostatnich etapach prac konstytucyjnych – zdecydowano się na jego wprowadzenie. Konstytucja zobowiązuje władze publiczne do stworzenia prawnej infrastruktury dla właściwej realizacji wartości, jakie stanowią „solidarność, dialog i współpraca”. Pojęcia „solidarności, dialogu i współpracy” nie mają jasno określonej treści prawnej. Zarazem jednak określone zostają pewne ramy procesu podejmowania decyzji społecznych i gospodarczych, tak w materialnym, jak i proceduralnym aspekcie. W wymiarze proceduralnym pojęcia te nakazują stworzenie negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, czego doprecyzowanie stanowią m. in. postanowienia art. 59 ust. 2-3 Konstytucji. Obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie niezbędnej infrastruktury prawnej i instytucjonalnej, a także stworzenie gwarancji, że w każdej istotnej sprawie spornej będzie istniała procedura dialogu, pozwalająca na poszukiwanie rozwiązania. Przy jej kształtowaniu konieczne jest zapewnienie wszystkim partnerom społecznym możliwie równorzędnej sytuacji negocjacyjnej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2002 r., sygn. akt K 37/01), ( L. Garlicki, M. Zubik, art. 20 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 513-532). W przywołanym wyżej wyroku w sprawie K 43/12 Trybunał stwierdził ponadto, że komponenty społecznej gospodarki rynkowej, określone w art. 20 Konstytucji, w tym solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych, wyznaczają normatywną treść tego pojęcia.

#### **Art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji**

Zgodnie z art. 59 Konstytucji, *zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców* (ust. 1), *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* (ust. 4). Wolności związkowe w świetle w art. 59 ust. 4 Konstytucji doktryna ujmuje jako literalnie wymienioną w art. 59 ust. 1 wolność zrzeszania się w tam wymienionych

związkach (organizacjach), wynikające z tej wolności (koalicji związkowej) uprawnienia kolektywne oraz indywidualne ujęte w ust. 2 i 3, a także wywiedzione z nich dalsze uprawnienia. Wbrew intuicji językowej, pojęcie „wolności związkowych” w tym znaczeniu odnosi się nie tylko do pracowników i ich związków zawodowych, lecz także do pracodawców i ich organizacji. Wolności związkowe łączy naturalna zależność od niektórych fundamentalnych zasad ustrojowych, usytuowanych przede wszystkim w rozdziale I Konstytucji. Jak wskazuje doktryna, z jednej strony art. 12 Konstytucji formułuje zasadę ustrojową (zasadę społeczeństwa obywatelskiego), z drugiej, z brzmienia zasady sformułowanej w art. 12 wynikają określone uprawnienia. Należy do nich zasada wolności tworzenia i działania związków zawodowych. Wolności związkowe także znajdują podbudowę w odpowiednich konstytucyjnych zasadach ustroju. Jedną z konstytutywnych właściwości, a zarazem zasad społecznej gospodarki rynkowej, jest dialog i współpraca partnerów społecznych (art. 20). Znaczenie tego dialogu podkreślono dodatkowo, wzmiankując go w preambule wyrażającej podstawy aksjologiczne całej Konstytucji. Wolność koalicji związkowej ma swój aspekt indywidualny i pochodny od niego – kolektywny. W pierwszym, chroni jako wartość konstytucyjną swobodę jednostki w stosunkach pracy. W drugim aspekcie gwarantuje związkom (organizacjom) m.in. swobodę działania. Z ujęcia wolności koalicji związkowej właśnie jako wolności, wynika obowiązek interpretowania w duchu prowolnościowym wszystkich odnoszących się do niej przepisów rangi zarówno konstytucyjnej, jak i ustawowej. Treść uprawnień wynikających z art. 59 Konstytucji oddają przywoływane przez komentatorów orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *charakter prawny związku zawodowego wyznaczony na gruncie konstytucyjnym, determinuje w zasadniczym wymiarze zakres swobody ustawodawcy wprowadzającego bardziej szczegółowe unormowania dotyczące funkcjonowania takiej organizacji. Ustawodawca nie może określić warunków korzystania z wolności zrzeszania się w związku zawodowym w taki sposób, który doprowadziłby w praktyce do pozbawienia tej organizacji jej konstytucyjnie identyfikowanej specyfiki*. W ocenie Trybunału (wyrok z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/06), *ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zagwarantowania związkom zawodowym niezbędnego minimum uprawnień zapewniającego im możliwość skutecznej realizacji swoich celów, a zaniechanie wykonania tego obowiązku stanowi naruszenie art. 59 Konstytucji* (K. Wojtyczek, M. Zubik, art. 59 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 392 - 438). Analizując zakres regulacji zawartej w art. 59 ust. 4 Konstytucji doktryna wskazuje, że regulacji tej nie można jednak odczytywać jako powtarzającej wymóg

spoczywający na Rzeczypospolitej Polskiej z mocy art. 9 Konstytucji RP, sprowadzający się do wymogu braku sprzeczności z prawem międzynarodowym. 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 z dnia 7 marca 2000 r., sygn. akt K 26/98). Może to być dozwolenie o charakterze konkretnym (dotyczące np. wprost danej grupy zawodowej) lub dozwolenie o charakterze abstrakcyjnym (Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, A. Sobczyk, J. Zagrobelny, s. 1402 i 1403). Zgodnie z art. 3 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. poz. 125), dalej: *Konwencja nr 87*, organizacje pracowników i pracodawców mają prawo opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania (ust. 1), a władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która by ograniczała to prawo lub przeszkadzała w jego wykonywaniu zgodnie z prawem (ust. 2).

Odnotować w tym miejscu należy treść stosownych zaleceń Komitetu Wolności Związkowej Międzynarodowej Organizacji Pracy, zawartych w Przeglądach Międzynarodowej Organizacji Pracy „Wolność zrzeszania. Zbiór decyzji Komitetu Wolności Związkowej”,<sup>1</sup> dotyczących Konwencji nr 87. Niezależnie od tego, iż zalecenia Komitetu Wolności Związkowej nie stanowią wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego, mają one znaczenie w procesie dekodowania treści normatywnej konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy. Jak wskazano w Przeglądzie podjętych decyzji i wprowadzonych zasad, władze publiczne winny się powstrzymać od ingerencji mogącej ograniczyć prawo organizacji pracowniczych do swobodnego wyboru swych przedstawicieli (Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowej Rady Administracyjnej MOP, Genewa 2018, rozdział 7 Prawo organizacji do w pełni swobodnego wyboru swoich przedstawicieli<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Wolność zrzeszania. Zbiór decyzji Komitetu Wolności Związkowej, Wydanie VI, rok 2018 [https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS\\_632659/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS_632659/lang--en/index.htm)

<sup>2</sup> Wolność zrzeszania. Zbiór decyzji Komitetu Wolności Związkowej, rok 2018 <http://www.solidarnosc.org.pl/component/k2/item/8603-wolnosc-zwiazkowa>

**Zarzut niezgodności art. 85 ustawy powołanej w pkt 1 art. 85 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, 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**

Zakwestionowany w pkt 1 petitum wniosku art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. stanowi, że *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. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o RDS, członków Rady będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, na wniosek każdej z reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców, powołuje i odwołuje Prezydent RP. Wprowadzona ustawą z dnia 31 marca 2020 r. regulacja prawna zmienia zasady odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii poprzez przyznanie wyłącznej kompetencji do odwołania członka Rady będącego przedstawicielem strony pracowników lub przedstawicielem strony pracodawców Prezesowi Rady Ministrów.*

*Kontekst systemowy zakwestionowanej regulacji – stan epidemii i stan zagrożenia epidemicznego*

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322, 374, 567, 875), dalej: *ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r.*, wyróżnia stan epidemii – sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii (art. 1 pkt 22) oraz stan zagrożenia epidemicznego –

sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych (art. 1 pkt 23). Ich wprowadzenie jest następstwem epidemii, tj. wystąpienia na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienia zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących (art. 1 pkt 9) lub zagrożenia epidemicznego, tj. zaistnienia na danym obszarze warunków lub przesłanek wskazujących na ryzyko wystąpienia epidemii (art. 1 pkt 31). Sposób wprowadzenia oraz zasady postępowania w razie ogłoszenia wskazanych wyżej stanów określone są w rozdziale 8 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. Stan epidemii i stan zagrożenia epidemicznego może być wprowadzony:

- na obszarze województwa lub jego części; ogłasza go i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (art. 46 ust. 1),
- na obszarze więcej niż jednego województwa; ogłasza go i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego (art. 46 ust. 2).

Z przepisów art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. 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). Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. zawiera m. in. regulacje prawne

dotyczące działań administracji publicznej w zakresie zapobiegania i zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych (rozdział 7), które określają zasady współdziałania oraz możliwość wykorzystania dodatkowych sił i środków. Analiza przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. wskazuje, że w okresie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego nie następuje zmiana zasad funkcjonowania instytucji publicznych, w tym polegająca na zmianie trybu powoływania lub odwoływania ich członków lub piastunów. Jedynym przepisem stanowiącym o zmianie trybu odwołania członka instytucji publicznej w okresie stanu epidemii albo stanu zagrożenia epidemicznego jest zakwestionowany w pkt 1 *petitum* wniosku przepis epizodyczny zawarty art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. Co istotne, ustawodawca ograniczył się do wprowadzenia regulacji prawnej przewidującej odwołanie przez organ władzy wykonawczej, będący stroną dialogu społecznego, członka Rady reprezentującego stronę społeczną, tylko w odniesieniu do organu ogólnokrajowego. Oznacza to, że 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. Kompetencja odwołania członka Rady Dialogu Społecznego, w świetle literalnego brzmienia art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r., przysługiwać będzie natomiast w takim przypadku Prezesowi Rady Ministrów. Jedynym bowiem warunkiem jej wykonywania jest obowiązywanie stanu epidemii albo stanu zagrożenia epidemicznego.

W opinii wnioskodawcy, zakwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi w pkt 1 *petitum* wniosku wzorcami kontroli konstytucyjności.

### **Naruszenie zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji**

Powołania w skład Rady przedstawicieli organizacji pracowników i pracodawców dokonuje Prezydent RP na podstawie wniosków złożonych przez te organizacje. Zakwestionowana regulacja powoduje niepewność jej adresatów, tj. przedstawicieli pracowników i przedstawicieli pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego, co do możliwości reprezentowania organizacji (reprezentatywnych związków zawodowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców), które wystąpiły z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie w skład Rady swoich przedstawicieli. Jak wykazano wyżej, ramy prawne kompetencji Prezesa Rady Ministrów nie są ograniczone żadnymi przesłankami odnoszącymi się do członka Rady. Pomijając w tym miejscu kwestię dopuszczalności powierzenia kompetencji odwołania członka Rady Prezesowi Rady Ministrów, stwierdzić należy, że

ustawodawca pozostawia nadmierną swobodę organowi stosującemu prawo. Już bowiem wprowadzenie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego na części obszaru województwa lub jednego województwa jest wystarczającą przesłanką odwołania członka Rady Dialogu Społecznego. Adresaci prawa nie mogą przewidzieć działania organu władzy publicznej ze względu na nieprecyzyjny zakres przesłanki odwołania członka Rady reprezentującego stronę społeczną.

### **Naruszenie art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Powierzenie kompetencji odwołania członka Rady reprezentującego stronę społeczną organowi państwa, który poprzez właściwych ministrów jest uczestnikiem dialogu społecznego (Prezes Rady Ministrów, zgodnie art. 148 pkt 2 i 5 Konstytucji, kieruje pracami Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje pracę jej członków) stanowi niezrozumiałe intensywne działanie ustawodawcy, które nie znajduje uzasadnienia w celu, jakim jest ochrona interesu publicznego. Jest również wyrazem nadmiernej ingerencji państwa w stosunki społeczne. Wyrazem nadmiernej ingerencji jest także wyłączenie stosowania przepisu art. 27 ust. 1 ustawy o RDS, w zakresie dotyczącym odwoływania przez Prezydenta RP członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Ingerencja ta nie jest także niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. Wprowadzając przedmiotowe ograniczenie ustawodawca ogranicza sferę pluralizmu poglądów, będącą elementem korygującym działania organów władz publicznych. 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 reprezentującego stronę społeczną nie znajdują uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### **Naruszenie art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 12 i 20 Konstytucji**

Regulacja zakwestionowana w pkt 1 *petitum* wniosku ogranicza swobodną i efektywną działalność reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców, których przedstawiciele, na wniosek tych organizacji, są powoływani przez Prezydenta RP w skład



Rady Dialogu Społecznego. Nie jest możliwa swobodna i efektywna działalność w przypadku, gdy organ państwa reprezentowany w pracach Rady może odwołać przedstawiciela strony pracowników i strony pracodawców, w tym bez stosownego wniosku właściwej organizacji. Uniwersalny charakter wolności związkowych oznacza, że w każdej sferze swojej aktywności związki zawodowe powinny mieć prawo swobodnego wyznaczania swoich przedstawicieli. Jest to jeden z podstawowych elementów społeczeństwa obywatelskiego. Powyższe odnosi się również do organizacji pracodawców. Związki zawodowe i organizacje pracodawców (reprezentowane w Radzie przez przedstawicieli reprezentatywnych organizacji związkowych i reprezentatywnych organizacji pracodawców) wypełniają istotne funkcje publiczne. Uczestniczą bowiem na forum Rady w dialogu, którego celem jest zapewnienie warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej (art. 1 ust. 2 ustawy o RDS). Ustawodawca, wprowadzając ograniczenie zawarte w art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r., nie zrealizował dyrektywy wynikającej z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jaką jest powstrzymanie się od działań niezgodnych z zasadą społeczeństwa obywatelskiego. Gwarancja formalna swobodnego działania przedstawicieli organizacji związkowych i organizacji pracodawców, którą stanowi regulacja zawarta w art. 27 ust. 1 ustawy o RDS (odwołanie przedstawiciela strony społecznej przez Prezydenta RP wyłącznie na wniosek danej organizacji), zastąpiona została, na czas trwania stanu epidemii albo stanu zagrożenia epidemicznego, możliwością odwołania przedstawiciela strony społecznej przez organ państwa będący poprzez swoich przedstawicieli stroną dialogu społecznego. Tym samym, prawo podmiotów reprezentujących stronę społeczną do występowania wobec organów państwa traci jedną ze swoich podstawowych gwarancji, jaką jest autonomia wyboru przedstawicieli. Ustawodawca ogranicza reprezentowanie interesów pracowników i pracodawców będących partnerami społecznymi, o których mowa w art. 20 Konstytucji. Zakwestionowana regulacja nie znajduje przy tym umocowania w konieczności ochrony innej wartości konstytucyjnej.

Regulacja zakwestionowana w pkt 1 *petitum* wniosku narusza wynikające z art. 59 Konstytucji uprawnienie kolektywne organizacji pracowników (reprezentatywnych organizacji związkowych) oraz organizacji pracodawców (reprezentatywnych organizacji pracodawców), jakim jest swoboda działania. Minimum uprawnień organizacji pracowników i pracodawców to rzeczywisty wpływ na wybór osoby reprezentującej te organizacje. Wpływ taki jest wyłączony w przypadku powierzenia Prezesowi Rady Ministrów kompetencji odwołania przedstawiciela strony pracowników i strony pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego

w czasie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Odnotować należy, że, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o RDS, strona pracowników i strona pracodawców Rady mogą zawierać ponadzakładowe układy zbiorowe pracy, a także porozumienia określające wzajemne zobowiązania tych stron. Do układów, o których mowa w art. 15 ust. 1, stosuje się m. in. art. 241<sup>2</sup> § 1 Kodeksu pracy, na mocy którego zawarcie układu następuje w drodze rokowań. Odwołanie przez Prezesa Rady Ministrów przedstawiciela strony pracowników i strony pracodawców może utrudnić prowadzenie rokowań, a także wykonywanie innych zadań ustawowych przedstawicieli strony społecznej w Radzie Dialogu Społecznego.

Kompetencja Prezesa Rady Ministrów - poprzez ingerencję w wybór dokonany przez stronę pracowników i stronę pracodawców (reprezentatywne organizacje związkowe i reprezentatywne organizacje pracodawców) oraz wyłączenie kompetencji Prezydenta RP w zakresie odwołania członka Rady reprezentującego stronę społeczną - wkracza w chronioną Konstytucją swobodę działania przedstawicieli strony pracowników i strony pracodawców.

**Zarzut niezgodności art. 27 ust. 2a ustawy powołanej w pkt 2 w zakresie, w jakim Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady Dialogu Społecznego będącego przedstawicielem strony pracowników i strony pracodawców, w przypadkach wskazanych w tym przepisie, z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji i zasadą określoności przepisów prawa oraz art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 12 i art. 20 Konstytucji**

Zakwestionowany w pkt 2 *tiret 1 petitum* wniosku art. 27 ust. 2a ustawy o RDS stanowi, iż *Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady w przypadku:*

- 1) *utraty zaufania związanej z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (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.*

Zakwestionowaną regulacją ustawodawca przyznał Prezesowi Rady Ministrów kompetencję do odwołania członka Rady będącego przedstawicielem strony społecznej, w przypadku wystąpienia jednej z dwóch przesłanek mających charakter niedookreślony.

Kompetencja ta przysługuje Prezesowi Rady Ministrów niezależnie od uprawnienia określonego w art. 27 ust. 1 ustawy o RDS, na mocy którego Prezydent RP odwołuje przedstawiciela strony pracowników i strony pracodawców w Radzie, na wniosek właściwej organizacji. W opinii wnioskodawcy, zakwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi w pkt 2 tiret 1 *petitum* wniosku wzorcami kontroli konstytucyjności.

### **Naruszenie zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji**

Zakwestionowana regulacja powoduje niepewność jej adresatów, tj. przedstawicieli pracowników i przedstawicieli pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego i, co należy podkreślić, organizacji, które wystąpiły z wnioskiem do Prezydenta RP o powołanie w skład Rady swoich przedstawicieli. Podstawę prawną odwołania ze składu Rady stanowią przesłanki zawierające pojęcia nieostre, a samo odwołanie nie wymaga uzasadnienia. Przesłanki określone w pkt 1 i 2 ust. 2a art. 27 nie pozwalają na dekodowanie jednoznacznych norm prawnych. Po pierwsze, nie jest jasne, jakie okoliczności i dokumenty stanowić mogą o spełnieniu przesłanki utraty zaufania związanej z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa. Po drugie, nie jest jasne, jakie zachowania przedstawiciela strony pracowników i strony pracodawców mieszczą się w kategorii zachowań skutkujących doprowadzeniem do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu (zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o RDS, Rada działa w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej). W opinii wnioskodawcy, zakwestionowany przepis przyznaje nadmierną swobodę przy ustalaniu okoliczności, które uzasadniać mogłyby konieczność wprowadzenia zmian w składzie Rady Dialogu Społecznego.

### **Naruszenie art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Powierzenie organowi państwa, który poprzez właściwych ministrów jest uczestnikiem dialogu społecznego, kompetencji odwołania członka Rady Dialogu Społecznego reprezentującego stronę społeczną, w przypadku utraty zaufania związanej z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa (art. 27 ust. 2a pkt 1) lub sprzeniewierzenia się działaniom Rady (art. 27 ust. 2a pkt 2), tak jak w przypadku regulacji zakwestionowanej w pkt 1 *petitum* wniosku, budzi wątpliwości w kontekście celu, jakim jest ochrona interesu publicznego. Konstytucja nie różnicuje stron

dialogu społecznego w sposób umożliwiający jednej z nich decydowanie o tym, kto może reprezentować pozostałe strony dialogu. Ustawodawca, w przypadku występowania okoliczności zakłócających pracę Rady Dialogu Społecznego, powinien dążyć do wprowadzenia mechanizmów prawnych pozwalających na ich eliminację poprzez środki prawne uwzględniające autonomiczny charakter stron dialogu społecznego. Następstwem regulacji zawartej w art. 27 ust. 2a jest, tak jak w przypadku regulacji zawartej w art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r., stworzenie mechanizmu prawnego, w którym jedna ze stron dialogu społecznego (strona rządowa) uzyskuje uprawnienia kreacyjne dotyczące przedstawicieli strony społecznej. Uprawnienia te nie znajdują uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

### **Naruszenie art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 12 i 20 Konstytucji**

Dotychczasowa konstrukcja ustawy o RDS wyklucza wpływ jednej ze stron dialogu społecznego na osobę reprezentującą którąkolwiek z pozostałych stron tego dialogu. Takie rozwiązanie miało na celu ochronę równowagi i poszanowania autonomii stron dialogu społecznego. Regulacja zakwestionowana w pkt 2 *tiret* 1 *petitum* wniosku wiąże utratę członkostwa w Radzie z uznaniem przez Prezesa Rady Ministrów wystąpienia jednej z przesłanek wskazanych w art. 27 ust. 2a. Umożliwienie stronie rządowej - Prezesowi Rady Ministrów - odwoływania członka Rady Dialogu Społecznego reprezentującego stronę pracodawców albo pracowników budzi wątpliwości, bowiem strony dialogu społecznego powinny zachować równorzędną pozycję w ramach Rady. Gwarancją swobodnego działania przedstawicieli organizacji związkowych i organizacji pracodawców jest regulacja zawarta w art. 27 ust. 1 ustawy o RDS, na mocy której odwołanie przedstawiciela strony społecznej przez Prezydenta RP może nastąpić wyłącznie na wniosek danej organizacji. W opinii wnioskodawcy, w przypadku konieczności zmiany dotychczasowych zasad kształtowania składu Rady, niezbędne byłoby wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego zapewnienie poszanowanie niezależności organizacji pracowników i organizacji pracodawców. Regulacja zakwestionowana w pkt 2 *tiret* pierwsze *petitum* wniosku narusza wynikające z art. 59 Konstytucji uprawnienie kolektywne organizacji pracowników (reprezentatywnych organizacji związkowych) oraz organizacji pracodawców (reprezentatywnych organizacji pracodawców), jakim jest swoboda działania. Minimum uprawnień organizacji pracowników i pracodawców to rzeczywisty wpływ na wybór osoby reprezentującej te organizacje. Wpływ taki wyłącza powierzenie Prezesowi Rady Ministrów kompetencji odwołania przedstawiciela strony

pracowników i strony pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego, w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 27 ust. 2a.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją zakwestionowanych w *petitum* wniosku przepisów 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 oraz ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes. The signature is positioned on the right side of the page, below the main text block.