

WYROK

z dnia 10 czerwca 2003 r.

Sygn. akt SK 37/02***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem z skarżącej, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 czerwca 2003 r., skargi konstytucyjnej Zakładów Płyt Wiórowych PROSPAN S.A. o zbadanie zgodności:

art. 9 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.), w zakresie, w jakim odnosi się do statutów, z art. 2, art. 20, art. 31 ust. 3, art. 59 ust. 2 i art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 9 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, Nr 106, poz. 668 i Nr 113, poz. 717, z 1999 r. Nr 99, poz. 1152, z 2000 r. Nr 19, poz. 239, Nr 43, poz. 489, Nr 107, poz. 1127 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 11, poz. 84, Nr 28, poz. 301, Nr 52, poz. 538, Nr 99, poz. 1075, Nr 111, poz. 1194, Nr 123, poz. 1354, Nr 128, poz. 1405 i Nr 154, poz. 1805 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 135, poz. 1146, Nr 196, poz. 1660, Nr 199, poz. 1673 i Nr 200, poz. 1679), **w zakresie, w jakim odnosi się do statutów, jest zgodny z art. 59 ust. 2 i art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) **umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, wobec cofnięcia skargi w tej części.**

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 czerwca 2003 r. w Dz. U. Nr 109, poz. 1037.

I

1. Zakłady Płyt Wiórowych PROSPAN S.A. wniosły skargę konstytucyjną w sprawie zgodności art. 9 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 21, poz. 94 ze zm.) z art. 2, art. 20, art. 31 ust. 3, art. 59 ust. 2 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym. W 1997 r. między założycielami skarżącej a zakładowymi organizacjami związkowymi została zawarta umowa Pakiet Socjalny. W umowie tej przewidziano gwarancje zatrudnienia dla przejętych przez spółkę pracowników na okres 36 miesięcy oraz specjalne odprawy w razie zwolnienia pracowników. W statucie spółki zostało zamieszczone postanowienie zobowiązujące władze spółki do realizacji umowy Pakiet Socjalny. Spółka zwolniła szereg pracowników, proponując niższe odprawy niż przewidziane w wymienionej umowie. Trzech byłych pracowników spółki wytoczyło powództwo o należną odprawę. Wyrokiem z 20 grudnia 1999 r. Sąd Okręgowy w Kaliszu zasądził odprawy dochodzone przez powodów, powołując w uzasadnieniu m.in. art. 9 kodeksu pracy. Sąd Apelacyjny w Łodzi wyrokiem z 19 kwietnia uchylił zaskarżony wyrok w części rozstrzygającej o roszczeniu jednego z powodów i umorzył postępowanie w tym zakresie, a w pozostałej części oddalił apelację. Sąd Najwyższy wyrokiem z 17 grudnia 2001 r. oddalił kasację strony pozwanej.

W ocenie skarżącej, w rozpoznawanej sprawie wydane rozstrzygnięcia naruszają wynikające z art. 45 Konstytucji prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Prawo to oznacza m.in. rozpatrzenie sprawy w oparciu o przepisy stanowiące, w rozumieniu art. 87 Konstytucji, źródła powszechnie obowiązującego prawa.

Zdaniem skarżącej, art. 9 kodeksu pracy pozostaje w sprzeczności z art. 87 Konstytucji, ponieważ akty wymienione w nim jako źródła prawa nie mieszczą się w zamkniętym mocą art. 87 Konstytucji katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa. Art. 9 kodeksu pracy narusza ponadto zasadę dialogu i współpracy partnerów socjalnych (art. 20 Konstytucji) oraz prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych, umożliwiając pracodawcy samodzielne wydawanie aktów, które są przepisami prawa. Zaskarżony przepis narusza ponadto zasadę zachowania reguł przyzwoitej legislacji, wynikającą z art. 2 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nie jest sformułowany w sposób wystarczająco precyzyjny.

2. Prokurator Generalny wyraził pogląd, że art. 9 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, w części dotyczącej uznania statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy za przepisy prawa pracy, jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 59 ust. 2 i art. 87 Konstytucji RP, natomiast postępowanie w zakresie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 7 Konstytucji RP podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W ocenie Prokuratora Generalnego, podstawą skargi konstytucyjnej nie mogą być normy konstytucyjne określające zasady ustrojowe, które nie stanowią samoistnego źródła konstytucyjnych praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Z tego względu postępowanie w zakresie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 7 Konstytucji podlega umorzeniu. W sprawie skarżącej spółki art. 9 § 1 k.p. został zastosowany tylko w części uznającej statuty za źródło prawa pracy i tylko w tym zakresie zakwestionowany przepis stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, należy uznać statuty za autonomiczne źródła prawa pracy regulujące stosunki pracy w określonej branży czy zakładzie, które nie naruszają porządku konstytucyjnego w zakresie systemu źródeł prawa. Zaliczenie statutów

do źródeł prawa pracy nie jest sprzeczne z art. 87 Konstytucji. Prokurator Generalny nie podzielił poglądu, że statuty jako akty jednostronne naruszają wynikające z art. 59 ust. 2 Konstytucji prawo do kształtowania relacji między pracownikami i pracodawcami w drodze porozumień. Zawarcie w statucie postanowień dotyczących praw i obowiązków stron stosunku pracy nie wyklucza możliwości zawarcia porozumienia zbiorowego i odwrotnie.

3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 29 maja 2003 r. wniósł w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o uznanie art. 9 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) za zgodny z art. 2, 20, 31 ust. 3, art. 59 ust. 2 oraz art. 87 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska wskazano, że z treści art. 9 § 1 kodeksu pracy nie wynika, iż wszystkie wymienione w nim źródła prawa pracy mają charakter przepisów powszechnie obowiązujących. Cechy takiej nie posiadają: postanowienia układów zbiorowych opartych na ustawie, regulaminy i statuty określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Zaskarżony przepis zalicza zatem do źródeł prawa pracy zarówno akty normatywne powszechnie obowiązujące (przepisy kodeksu pracy, innych ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych), jak i unormowania regulujące prawa i obowiązki stron stosunku pracy tylko w określonej gałęzi gospodarki, grupie przedsiębiorstw lub u jednego pracodawcy. Te drugie obowiązują tylko i wyłącznie podmioty, które objęte są ich treścią, nie są one i nie mogą być źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Stanowią „swoiste źródła prawa pracy”. Tym samym należy oddalić zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 87 Konstytucji, nie nadaje on bowiem przymiotu prawa powszechnie obowiązującego postanowieniom zawartym w układach zbiorowych pracy, w porozumieniach zbiorowych oraz regulaminach i statutach opartych na ustawie.

Zdaniem Marszałka Sejmu bezzasadny jest również zarzut naruszenia art. 20 Konstytucji stanowiącego, iż dialog partnerów społecznych stanowi jedną z podstaw ustroju gospodarczego w Rzeczypospolitej Polskiej. Wymienione w art. 9 kodeksu pracy akty, pozbawione waloru prawa powszechnie obowiązującego, w przeważającej większości są rezultatem właśnie dialogu i współpracy partnerów społecznych. Wynikające z zaskarżonego przepisu uprawnienie pracodawcy do stanowienia przepisów w postaci statutu lub regulaminu nie zagraża ustrojowej zasadzie partnerstwa ani, wynikającemu z art. 59 ust. 2 Konstytucji, prawu związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień. Marszałek zaznaczył, że wszelkie postanowienia zawarte w statutach lub regulaminach a mniej korzystne dla pracowników od przepisów prawa powszechnie obowiązującego są dotknięte z mocy prawa sankcją nieważności.

W ocenie Marszałka Sejmu zarzut niezachowania reguł przyzwoitej legislacji, uzasadniany jedynie brakiem definicji użytych w art. 9 kodeksu pracy określeń „statuty” i „regulaminy” nie stanowi wystarczającego argumentu dla uznania niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Ustawodawca dookreśla bowiem, że źródłami prawa pracy mogą być wyłącznie regulaminy i statuty określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

II

Na rozprawie 10 czerwca 2003 r. pełnomocnik skarżącej ograniczył żądania skargi do oceny art. 9 § 1 kodeksu pracy w zakresie, w jakim zalicza on do prawa pracy postanowienia statutów, pod kątem jego zgodności z art. 59 ust. 2 i 87 ust. 1 Konstytucji.

Natomiast cofnął skargę w części dotyczącej badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, 20 i 31 ust. 3 Konstytucji. Pełnomocnik skarżącej wskazał, że podstawą dla wniesienia skargi było naruszenie konstytucyjnego prawa skarżącej do sprawiedliwego procesu. W ocenie skarżącej proces może być sprawiedliwy wyłącznie w sytuacji, gdy zapadłe w nim orzeczenie jest oparte o źródło prawa. Tymczasem, postanowienia statutu spółki, na podstawie których zapadło ostateczne orzeczenie sądowe w sprawie skarżącej, nie mogą być w świetle przepisów Konstytucji uznane za źródło prawa powszechnie obowiązującego (co zostało szeroko uargumentowane w skardze konstytucyjnej).

Przedstawiciele Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego, wobec cofnięcia skargi w przedstawionym wyżej zakresie, zmodyfikowali wcześniejsze pisemne stanowiska.

Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej, powołując argumenty przedstawione wcześniej na piśmie, wniósł o uznanie art. 9 § 1 kodeksu pracy za zgodny z art. 59 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł o uznanie art. 9 § 1 kodeksu pracy za zgodny z art. 59 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w zakresie, w jakim skarga została cofnięta. Dodatkowo przedstawiciel Prokuratora Generalnego podniósł, że poważne wątpliwości budzi istnienie jakiegokolwiek związku między uznaniem przez art. 9 § 1 kodeksu pracy postanowień statutów za prawo pracy w rozumieniu Kodeksu a naruszeniem wynikającego z art. 59 ust. 2 Konstytucji prawa skarżącej do rokowań ze związkami zawodowymi. Prawo do rokowań nie jest bowiem w żadnym stopniu wyłączone czy ograniczone, a w myśl art. 9 § 3 kodeksu pracy układy zbiorowe pracy czy porozumienia zbiorowe, będące efektem skorzystania z prawa do rokowań, mają pierwszeństwo przed postanowieniami statutów zawsze wtedy, gdy są bardziej korzystne dla pracowników niż postanowienia statutów. Skarżąca nie wyjaśniła w jaki sposób zaskarżony przepis narusza jej prawo do rokowań i zawierania układów zbiorowych pracy. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zaznaczył również, że w większości wypadków określone stosunki normowane są nie tylko przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego, ale również przez inne normy postępowania (np. umowy, wewnętrzne normy określonych organizacji społecznych, czy gospodarczych itp.). Takie normy postępowania pełnią funkcję subsydiarną w kształtowaniu danych stosunków prawnych i uznanie przez przepisy prawa, że wiążą one określone podmioty (np. strony umowy) w żaden sposób nie narusza konstytucyjnego systemu źródeł prawa ani nie prowadzi do jego rozchwiania. Dlatego zarzut naruszenia art. 59 ust. 2 i art. 87 ust. 1 Konstytucji jest bezzasadny.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżąca wskazała dwa prawa podmiotowe, które jej zdaniem zostały naruszone: prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, zagwarantowane w art. 45 Konstytucji oraz, przysługujące związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom, prawo do rokowań i do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. W ocenie skarżącej naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd polega na zastosowaniu przepisu niezgodnego z Konstytucją. Skarżąca nie przedstawiła natomiast zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał znaczenie art. 45 Konstytucji w szeregu orzeczeń. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem, prawo do sądu obejmuje w szczególności:

1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,

2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,

3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Art. 45 Konstytucji wymaga, aby postępowanie sądowe odpowiadało wymogom sprawiedliwej procedury. Wyjaśniając sens tego wymogu, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania” (wyrok z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, s. 554). „Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć” (wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, s. 409). Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw. Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu cywilnym nie jest urzeczywistniana w identyczny sposób jak w postępowaniu sądowo-administracyjnym lub karnym.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy wyrażony w art. 45 Konstytucji odnosi się do procedury stosowanej przez sąd. Wymóg sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy nie odnosi się natomiast do samej treści rozstrzygnięcia. Z art. 45 Konstytucji nie można wyprowadzać ogólnego prawa podmiotowego do uzyskania orzeczenia sądowego o treści zgodnej z zasadami sprawiedliwości. Ogólna zasada zgodności treści orzeczeń sądowych z zasadą sprawiedliwości została wyrażona i skonkretyzowana w szczegółowych przepisach konstytucyjnych, urzeczywistniających ogólną zasadę sprawiedliwości w poszczególnych sferach życia. Treść orzeczeń sądowych jest zdeterminowana przez normy prawa materialnego. Orzeczenie sądowe podlega ocenie z punktu widzenia zgodności z prawem materialnym, z kolei normy prawa materialnego stanowiące podstawę orzeczenia podlegają ocenie z punktu widzenia ich zgodności z normami konstytucyjnymi. Jeżeli podstawę orzeczenia sądowego stanowi akt normatywny uważany przez wnoszącego skargę konstytucyjną za niezgodny z Konstytucją, skarżący powinien wskazać jako podstawę kontroli szczegółowe przepisy konstytucyjne, stanowiące źródło praw podmiotowych, które – jego zdaniem – zostały naruszone przez zastosowany akt.

W myśl art. 79 Konstytucji skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Podmiot, który wnosi skargę konstytucyjną musi wskazać konkretne prawo, które zostało naruszone. Podejście proponowane przez skarżącą otwierałoby drogę do wnoszenia skarg konstytucyjnych na akty normatywne bez względu na to, czy w danym przypadku zostały naruszone prawa podmiotowe zagwarantowane w poszczególnych przepisach konstytucyjnych.

2. W ocenie skarżącej zaskarżony przepis narusza również prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy, a także zasadę współpracy i dialogu partnerów socjalnych. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał znaczenie prawa do zawierania układów zbiorowych w wyroku z 23 października 2001 r., sygn. K 22/01. Trybunał podkreślał wówczas, że „artykuł 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (ust. 1). Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie (ust. 3), zaś związkom zawodowym i organizacjom pracodawców prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Z przepisu tego wynika m.in. wymóg

zagwarantowania związkom zawodowym i organizacjom pracodawców:

- 1) prawa występowania z inicjatywą zawarcia układu zbiorowego,
- 2) prawa uczestniczenia w rokowaniach dotyczących układu zbiorowego,
- 3) swobody podejmowania decyzji w sprawie związania się wynegocjowanym układem zbiorowym oraz
- 4) możliwie szerokiego zakresu swobody w zakresie kształtowania treści układów zbiorowych.

Analizowany przepis nakłada ponadto na ustawodawcę obowiązek uznania mocy obowiązującej układów zbiorowych, zawieranych przez partnerów socjalnych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Dla wykładni przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa do zawierania układów zbiorowych istotne znaczenie ma społeczna funkcja tego prawa. Prawo to jest nie tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych i związków pracodawców, ale przede wszystkim służy ono realizacji interesów pracowników i pracodawców” (OTK ZU nr 7/2001, s. 1076-1077).

Uzupełniając i rozwijając dotychczasowe ustalenia, należy stwierdzić, że Konstytucja nie określa bliżej zakresu spraw, które mają być regulowane w drodze układów zbiorowych. Prawodawca konstytucyjny pozostawia dość szeroką swobodę co do ukształtowania zakresu i znaczenia układów zbiorowych jako formy normowania stosunków pracy, nie podlega wszakże dyskusji, że regulacje ustawowe nie mogą naruszać samej istoty prawa do zawierania układów zbiorowych. Należy również podkreślić, że prawo do zawierania układów zbiorowych, regulujących określone sprawy z zakresu prawa pracy, nie stoi w sprzeczności z ogólnym prawem pracodawcy do kierowania pracą swoich pracowników w ramach wyznaczonych przez obowiązujące ustawodawstwo i układy zbiorowe. Do istoty prawa pracy należy bowiem świadczenie pracy pod kierownictwem pracodawcy. Prawo do zawierania układów zbiorowych nie wyklucza również jednostronnego normowania pewnych zagadnień przez pracodawcę.

3. Skarżąca wskazała jako jedną z podstaw kontroli art. 87 Konstytucji. Przepis ten formułując normy prawa przedmiotowego dotyczące tworzenia prawa nie stanowi źródła praw podmiotowych. Tymczasem skarga konstytucyjna stanowi w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji środek ochrony wolności i praw konstytucyjnych. Ponieważ jednak skarżąca wiąże naruszenie wymienionego przepisu Konstytucji z naruszeniem praw zagwarantowanych w art. 45 i w art. 59 ust. 2 Konstytucji, przedstawiony zarzut naruszenia prawa przedmiotowego podlega rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że źródła prawa zostały podzielone przez ustrojodawcę konstytucyjnego na dwie kategorie: źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz akty o charakterze wewnętrznym. Akty o charakterze powszechnie obowiązującym mogą regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli i organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych. Z kolei akty o charakterze wewnętrznym mogą być adresowane wyłącznie do podmiotów podległych organowi, który je wydał. Akty te nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu dany akt. Akty wewnętrzne nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

„Analiza konstytucji, a zwłaszcza jej rozdziału III, (...) nie pozostawia wątpliwości, że ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznacznie wyrażony, przyjął w konstytucji przedmiotowo i podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99, OTK ZU nr 5/2000, s. 772). Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyliczenie aktów powszechnie obowiązujących zawarte w art. 87 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, przy

czym uzupełnienie tego katalogu jest możliwe wyłącznie na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych (wyrok z 1 grudnia 1998 r., K. 22/98, OTK ZU nr 7/1998, s. 645).

Inaczej niż system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, system aktów prawa wewnętrznego ma charakter otwarty. Jego trzon stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, a nawet aktów inaczej nazwanych, ale odpowiadających charakterystyce aktu wewnętrznego (powołany wyżej wyrok z 1 grudnia 1998 r., K. 22/98, OTK ZU nr 7/1998, s. 645).

Teoria prawa zwraca uwagę na wielość systemów normatywnych funkcjonujących we współczesnych społeczeństwach. Obok norm prawnych istnieją m.in. normy postępowania stanowione przez podmioty prywatne, np. normy organizacji społecznych lub organizacji gospodarczych. Podstawą ich stanowienia jest konstytucyjna wolność zrzeszania się oraz wolność gospodarcza a możliwość ich ustanawiania przez zrzeszenia i inne podmioty tworzone przez obywateli jest koniecznym elementem życia społecznego. Tego rodzaju normy nie są częścią systemu prawnego, jeżeli ustanawiające je organizacje działają na zasadzie dobrowolności, tzn. przynależność do nich nie jest koniecznym warunkiem dostępu do określonych dóbr, a przestrzeganie ustanowionych norm nie jest opatrzone sankcją przymusu państwowego. Nie oznacza to jednak, że nie są one częścią szeroko pojmowanego ładu społecznego, zbudowanego na zasadzie subsydiarności.

Konstytucyjna regulacja systemu źródeł prawa odnosi się wyłącznie do aktów prawnych, które ustanawiają normy prawne. Poza zakresem regulacji konstytucyjnej pozostaje natomiast stanowienie przez organizacje społeczne i gospodarcze norm, które nie należą do systemu prawnego. W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy normy zawarte w statutach wymienionych w art. 9 kodeksu pracy, określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy, są normami prawnymi w rozumieniu Konstytucji, czy też normy zawarte w statutach nie należą do systemu prawnego.

4. Zakwestionowany przez skarżącą art. 9 kodeksu pracy, stanowi:

„§ 1. Ilekroć w kodeksie pracy jest mowa o prawie pracy, rozumie się przez to przepisy kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

§ 2. Postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

§ 3. Postanowienia regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych.

§ 4. Postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów oraz statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy, naruszające zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu, nie obowiązują”.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że w rozpoznawanej sprawie art. 9 kodeksu pracy stanowił podstawę rozstrzygnięcia wydanego wobec skarżącej wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Poza zakresem rozważań pozostaje kwestia konstytucyjności zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim uznaje za prawo pracy układy zbiorowe pracy, porozumienia zbiorowe i regulaminy.

Ustawa nie definiuje bliżej terminu „statut”. W świetle poglądów doktryny, termin

„statut” jest odnoszony do aktów prawnych, które regulują wewnętrzną organizację określonych podmiotów. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na wielką różnorodność charakteru prawnego statutów, związaną z wielością podmiotów, których dotyczą. Z jednej strony są to podmioty prawne tworzone przez obywateli i wyposażone w osobowość prawną, takie jak spółki prawa handlowego, spółdzielnie i stowarzyszenia. W tym przypadku statuty są ustanawiane przez osoby, które zakładają dany podmiot prawny. Z drugiej strony statuty określają również wewnętrzną organizację organów, instytucji i zakładów publicznych, tworzonych przez organy władzy publicznej m.in. urzędów i szkół. W tym ostatnim przypadku statuty są nadawane przez organy, którym podlega dany podmiot, bądź też stanowią one przez właściwy organ danej jednostki po to, aby zagwarantować właściwe wykonywanie zadań publicznych, dla których realizacji jednostki te zostały powołane.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że statuty takie mogą być wydawane w formie rozporządzeń, w formie aktów prawa miejscowego, a także w formie aktów prawa wewnętrznego (A. Jedliński, L. Kaczyński, *Statut jako źródło prawa*, Państwo i Prawo, z. 4/1999). Ponieważ rozporządzenia i akty prawa miejscowego są aktami prawa powszechnie obowiązującego, a ich miejsce w hierarchii źródeł prawa określa sama Konstytucja, należy przyjąć, że termin „statuty” w art. 9 kodeksu pracy nie obejmuje tych dwóch rodzajów źródeł prawa.

Kodeks pracy określa pewne warunki, jakie statuty muszą spełniać, aby miał do nich zastosowanie art. 9. Po pierwsze, wskazuje ich podstawę prawną – są to wyłącznie akty prawne wydawane na podstawie ustawy. Po drugie, wskazuje ich przedmiot. Statuty – w rozumieniu art. 9 kodeksu pracy – określają prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Statuty stanowią prawo pracy wyłącznie w zakresie, w jakim normują te zagadnienia. Po trzecie, analizowany przepis określa krąg adresatów tych aktów. Z punktu widzenia art. 9 ust. 1 kodeksu pracy znaczenie mają wyłącznie akty adresowane do pracodawcy i zatrudnionych przez niego pracowników. Należy dodać, że w świetle orzecznictwa sądowego, nie jest istotne, jaka jest nazwa danego aktu prawnego. Również akty prawne, które zostały nazwane w inny sposób, mogą stanowić statuty w rozumieniu art. 9 kodeksu pracy.

Należy podkreślić dalej, że ustawodawca konsekwentnie urzeczywistnia zasadę uprzywilejowania pracownika. Postanowienia regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych, ani postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych. Ponadto w myśl art. 18 kodeksu pracy, postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy. Postanowienia umów i aktów mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy są nieważne; zamiast nich stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy. W konsekwencji regulaminy i statuty kształtują zakres praw i obowiązków pracowników w granicach wyznaczonych z jednej strony przez kodeks pracy, inne ustawy i akty wykonawcze oraz postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych, a z drugiej strony przez postanowienia umów o pracę lub innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy. Kodeks nie wyklucza zmiany regulaminów i statutów na niekorzyść pracowników pod warunkiem, że wprowadzone rozwiązania pozostaną co najmniej równie korzystne jak przepisy kodeksu pracy, innych ustaw i aktów wykonawczych, postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz postanowienia umów o pracę lub innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy.

5. W myśl art. 9 ust. 1 kodeksu pracy, zakres terminu „prawo pracy” obejmuje

m.in. statuty. W konsekwencji postanowienia kodeksu dotyczące prawa pracy odnoszą się także do statutów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, taka regulacja nie przesądza jednak, że statuty są źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Również fakt, że dany akt został powołany przez sąd jako źródło określonych uprawnień nie przesądza o jego prawotwórczym charakterze. Sens art. 9 polega na nadaniu postanowieniom statutów mocy wiążącej między stronami stosunku pracy i wyłącznie między tymi stronami. Statuty, podobnie jak i regulaminy, wiążą zarówno pracodawcę jak i pracowników. Jednocześnie art. 9 ma znaczenie dla prawa procesowego. Naruszenie wymienionych aktów prawnych może stanowić podstawę kasacji tak jak naruszenie przepisów powszechnie obowiązującego prawa materialnego.

Aby akt prawny mógł zostać uznany za źródło prawa, musi spełniać szereg warunków. Musi ustanawiać normy generalne i abstrakcyjne. Jego przestrzeganie powinno być opatrzone sankcjami przymusu państwowego. Jeżeli odpowiedzialność za naruszenie danego aktu ma charakter odpowiedzialności kontraktowej, to czynnik ten stanowi istotny argument za uznaniem danego aktu za czynność prawną prawa cywilnego lub prawa pracy. Istotne znaczenie ma charakter podstawy dla ustanowienia danego aktu. Inny charakter mają normy ustanowione na podstawie normy kompetencyjnej prawodawczej należącej do danego systemu prawnego i nakazującej przestrzeganie ustanowionego aktu prawnego, inny – normy ustanowione przez pewien podmiot bez takiej podstawy, ale których istnienie zostało uznane w taki czy inny sposób przez normy prawne. Podstawę dla ustanowienia aktu prawotwórczego stanowi norma kompetencyjna wyrażona w akcie prawotwórczym wyższego rzędu. Podstawą prawną dla aktu podustawowego powinna być ustawa lub sama Konstytucja. Należy dalej wziąć pod uwagę, czy dany akt został ustanowiony w sposób jednostronny i określa w sposób władczy pozycję adresatów, czy też dany akt określa wzajemne prawa i obowiązki określonych podmiotów, które miały możliwość wyrażenia w sposób wyraźny lub dorozumiany swojej woli co do związania się tym aktem. Jeżeli obowiązywanie danego aktu ustanawiającego normy stanowi przedmiot woli wyrażonej przez adresatów danego aktu, to jest to argument, który przemawia za uznaniem, że dany akt ma charakter umowny i nie jest aktem normatywnym. Istotne znaczenie ma tu fakt, czy podmiot ustanawiający dany akt i jego adresat powiązani są szczególnym stosunkiem prawnym, którego treść obejmuje m.in. prawo do jednostronnego stanowienia norm generalnych i abstrakcyjnych, wiążących strony danego stosunku prawnego.

W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy statut w zakresie, w jakim reguluje prawa i obowiązki stron stosunku pracy jest aktem prawotwórczym. Statuty są przyjmowane przez osoby zakładające dany podmiot, przez organy danej jednostki lub przez organy władzy publicznej, którym dana jednostka podlega. Akt ten może być ustanawiany w sposób jednostronny. Nie można również wykluczyć jego ustanawiania przy współudziale zainteresowanych pracowników. Naruszenie przez pracownika postanowień statutu dotyczących jego obowiązków może stanowić podstawę odpowiedzialności porządkowej, a także – w razie wyrządzenia szkody zakładowi pracy – odpowiedzialności materialnej. Z kolei zakład pracy ponosi odpowiedzialność materialną za naruszenie praw pracowniczych zagwarantowanych w statucie.

Istotne znaczenie dla oceny charakteru statutów ma specyfika stosunku pracy. Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem, a pracodawca do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Do istoty stosunku pracy należy zatem wykonywanie pracy pod kierownictwem pracodawcy. Pracownik przy nawiązaniu stosunku pracy wyraża jednocześnie zgodę na kierownictwo pracodawcy. Kierownictwo pracodawcy zakłada możliwość wydawania poleceń pracownikom, zarówno poleceń

indywidualnych i konkretnych, jak i poleceń sformułowanych w sposób abstrakcyjny i generalny. Uprawnienia te mogą być wykonywane w różnej formie. Nie można zatem wykluczyć wydawania takich poleceń określonego zachowania się w formie statutów. Statut może zatem nakładać pewne obowiązki na pracowników pod warunkiem, że pozostają one w granicach uprawnień kierowniczych wyznaczonych przez ustawy, inne akty powszechnie obowiązujące, a także przez układy i porozumienia zbiorowe. Postanowienia statutu w zakresie, w jakim nakładają na pracowników obowiązki, które pozostają w zakresie uprawnień kierowniczych zakładu pracy, nie stanowią źródła prawa, gdyż wynikają ze stosunków pracy.

Odrębnego rozważenia wymaga charakter statutu w zakresie w jakim przyznaje pracownikom określone uprawnienia. Statut może przyznawać pewne uprawnienia pracownikom w szerszym zakresie niż przewidziane przez ustawy i inne akty powszechnie obowiązujące, a także przez układy i porozumienia zbiorowe. Realizując uprawnienia kierownicze, pracodawca może również zmienić na niekorzyść pracowników zakres uprawnień w nich zawartych, pod warunkiem że zmiana ta pozostanie w granicach wyznaczonych przez ustawy, akty wykonawcze, układy zbiorowe pracy i porozumienia zbiorowe. W tym zakresie statut zawiera normy, które są adresowane do pracodawcy i które nakładają obowiązki na pracodawcę. W świetle art. 9 kodeksu pracy pracodawca jest związany regulacją zawartą w statucie.

Należy w związku z tym zauważyć, że statut może być stanowiony przez podmioty, które tworzą daną korporację, albo przez organ, który kieruje daną instytucją bądź przez organ, któremu dana instytucja publiczna podlega. W tym pierwszym przypadku można uznać, że statut stanowi formę samozwiązania się danego podmiotu – korporacji wobec zatrudnionych pracowników i nie stanowi źródła prawa. Oświadczenie woli dotyczące treści statutu na mocy art. 9 kodeksu pracy wywołuje skutki wobec osób trzecich. Statut stanowiony przez organ, który kieruje daną instytucją bądź przez organ, któremu dana instytucja publiczna podlega może być aktem wewnętrznym, nakładającym obowiązki na daną jednostkę organizacyjną. W świetle przepisów Konstytucji, akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć indywidualnych wobec jednostki, nie mogą również określać jej praw. W rozpoznawanej sprawie należy jednak wziąć pod uwagę kontekst, jaki tworzy stosunek pracy. Uprawnienia pracowników pozostają w ścisłym związku z obowiązkiem wykonywania poleceń kierowników zakładów pracy. Statut w zakresie, w jakim dotyczy uprawnień pracowników, stanowi swojego rodzaju formę samozwiązania się określonego podmiotu w stosunkach z pracownikami danego zakładu pracy i nie stanowi źródła prawa w rozumieniu przepisów Konstytucji, pomimo że wiąże strony tych stosunków. Również w tym przypadku obowiązki zakładu pracy mają swoją podstawę w stosunkach pracy.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.