

WYROK
z dnia 24 lutego 2004 r.
Sygn. akt K 54/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący
Andrzej Mączyński – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski
Marian Zdyb,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 lutego 2004 r., wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 27 ustawy z 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146) z art. 66 ust. 1, art. 68 ust. 1 i art. 87 Konstytucji,
- 2) art. 1 pkt 28 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 65 ust. 5 Konstytucji,
- 3) art. 2 pkt 1 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 32 Konstytucji,
- 4) art. 3 pkt 1 i 6 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 12 Konstytucji,
- 5) art. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 27 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146) nie jest niezgodny z art. 66 ust. 1, art. 68 ust. 1 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 1 pkt 28 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 65 ust. 5 Konstytucji.

3. Art. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

4. Art. 2 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim stosuje się do pracowników, którzy do dnia 1 lipca 2003 r. przepracowali łącznie 20 i więcej lat, a ich stosunek pracy istniejący w tym dniu nawiązany został między 1 lipca 2001 r. a 28 sierpnia 2002 r.,

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 marca 2004 r. w Dz. U. Nr 40, poz. 374.

a) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa,

b) nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

5. Art. 3 pkt 1 i pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1 nie są niezgodne z art. 12 Konstytucji.

6. Art. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności: 1) art. 1 pkt 27 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146; dalej: ustawa nowelizująca z 26 lipca 2002 r.) z art. 66 ust. 1, art. 68 ust. 1 i art. 87 Konstytucji; 2) art. 1 pkt 28 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. z art. 65 ust. 5 Konstytucji; 3) art. 2 pkt 1 i 5 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. z art. 2 i art. 32 Konstytucji; 4) art. 3 pkt 1 i 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. z art. 12 Konstytucji; 5) art. 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie wniosku zostało oparte na następujących argumentach:

Art. 1 pkt 27 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. wprowadza do treści art. 133 k.p. nowy § 2¹ dopuszczający możliwość ustalenia w układzie zbiorowym pracy, regulaminie pracy lub w umowie o pracę innej liczby godzin nadliczbowych niż określona w art. 133 § 2 k.p. Przed wejściem w życie przepisów ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. art. 133 § 2 k.p. określający limit godzin nadliczbowych był uważany powszechnie w doktrynie prawa pracy za normę o charakterze ochronnym. Jego obowiązywanie uzasadniano potrzebą zapewnienia pracownikom warunków do realizacji prawa do wypoczynku, wyrażonego w art. 14 k.p. W konsekwencji powszechnie wyrażany był pogląd o semiimperatywnym (jednostronnie bezwzględnie obowiązującym, granicznie zastępującym) charakterze prawnym art. 133 § 2 k.p. Nie dopuszczano możliwości zwiększania limitu godzin nadliczbowych ponad ustalony w art. 133 § 2 k.p. ani w drodze indywidualnej czynności prawnej pomiędzy pracownikiem i pracodawcą, ani w drodze układu zbiorowego pracy bądź regulaminu pracy.

Wprowadzenie na mocy art. 1 pkt 27 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. nowego art. 133 § 2¹ k.p. podważa dotychczasową konstrukcję art. 133 § 2 k.p. W świetle nowej regulacji dopuszczalne będą odstępstwa od treści art. 133 § 2 k.p. zarówno na korzyść pracownika (zmniejszenie limitu godzin nadliczbowych) jak i na jego niekorzyść (zwiększenie maksymalnego limitu). Takie rozwiązanie prawne nie tylko pozbawia art. 133 § 2 k.p. funkcji ochronnej, ale przede wszystkim narusza ukształtowaną hierarchię źródeł prawa pracy. Układy zbiorowe pracy wymienione zostały w Konstytucji nie w Rozdziale III poświęconym źródłom prawa, ale w art. 59 ust. 2, odnoszącym się do wolności rokowań zbiorowych prowadzonych przez związki zawodowe. W doktrynie prawa pracy wyrażany jest pogląd, że układy zbiorowe pracy nie posiadają charakteru powszechnie obowiązujących źródeł prawa, mają jednak moc nakładania praw i obowiązków ograniczoną do adresatów występujących w społecznych

rolach pracownika i pracodawcy (por. L. Kaczyński, *Układ zbiorowy pracy – problem konstytucyjny*, PiP z. 8/1999, s. 24). Powszechnie uznaje się, że zarówno układy zbiorowe pracy, jak i regulaminy pracy, należą do kategorii swoistych źródeł prawa pracy podporządkowanych nie tylko ustawie, ale i aktom wykonawczym. Owo podporządkowanie wyraża się m.in. w zakazie zawierania w układzie zbiorowym pracy i regulaminie pracy postanowień mniej korzystnych dla pracownika od warunków stosunku pracy określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa pracy. Wprowadzenie nowego art. 133 § 2¹ k.p. jest równoznaczne z przyznaniem nie tylko układom zbiorowym pracy, ale także niewymienionym w Konstytucji regulaminom pracy oraz umowie o pracę mocy uchylania przepisów rangi ustawowej. Dopuszczenie możliwości zwiększenia dobowego i rocznego limitu godzin nadliczbowych ponad ustalony w art. 133 § 2 k.p. należy traktować jako zmianę na niekorzyść pracownika. Norma ograniczająca maksymalny czas pracy pracownika w godzinach nadliczbowych do 4 godzin na dobę i 150 godzin w roku kalendarzowym jest bowiem uwarunkowana biologicznie. Uwzględnia ona zdolność organizmu ludzkiego do świadczenia pracy w warunkach zwiększonego wysiłku związanego z przedłużeniem czasu pracy ponad ustalone normy oraz kumulowanie się zmęczenia w związku z długotrwałym świadczeniem pracy. W tym kontekście wprowadzenie normy przewidującej, że w przypadku ustalenia większej, niż określona w art. 133 § 2 k.p., liczby godzin nadliczbowych czas pracy nie powinien przekroczyć przeciętnie 48 godzin tygodniowo, zapewnia pracownikowi ochronę jedynie iluzoryczną. Jest bowiem w tym przepisie mowa o normie przeciętnej. Oznacza to, że pracodawca będzie mógł eksploatować pracownika dłużej niż przez 4 godziny nadliczbowe na dobę przez kilka tygodni, po to by następnie przyznać mu czas wolny od pracy i zrównoważyć w ten sposób łączną normę czasu pracy do przeciętnej 48-godzinnej normy tygodniowej w okresie rozliczeniowym wynoszącym 4, 6 lub 12 miesięcy (nowy art. 129 § 1-1² k.p.). Wykonywanie pracy w godzinach nadliczbowych odbywa się na podstawie polecenia pracodawcy w ramach jego uprawnień kierowniczych i nie wymaga uzyskania zgody pracownika, a zgodnie z nowo wprowadzonym art. 143 § 2 k.p. pracodawca będzie uprawniony do decydowania o formie rekompensaty za czas przepracowany ponad normy czasu pracy.

Art. 1 pkt 27 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r., wprowadzając do treści art. 133 k.p. § 2¹ narusza zatem konstytucyjne prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji) i prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji).

Rozwiązania prawne wprowadzone na mocy ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. pozostają w sprzeczności z konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia przez realizowanie programów zwalczania bezrobocia (art. 65 ust. 5 Konstytucji). Dotyczy to zmiany wprowadzonej na mocy art. 1 pkt 28 ustawy, który obniżył wysokość dodatku za pracę w trzeciej i kolejnych godzinach nadliczbowych przypadających w dniu powszednim ze 100% do 50% wynagrodzenia. Zmniejszenie wysokości wynagrodzenia za godziny nadliczbowe przyniesie skutek odwrotny od oczekiwanego – zamiast tworzyć nowe miejsca pracy pracodawcy będą zainteresowani powierzeniem nowych zadań w godzinach nadliczbowych pracownikom już u nich zatrudnionym. Pozwoli to uniknąć dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem nowego pracownika; nie doprowadzi jednak do zmniejszenia bezrobocia. Podobnie ocenić należy omówioną wyżej zmianę k.p. dającą pracodawcy możliwość zwiększenia dopuszczalnego dobowego i rocznego limitu godzin nadliczbowych.

Art. 2 pkt 1 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. dokonał zmiany art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami

stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 980; dalej: ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy), wyłączając z jej zakresu zastosowania pracowników zatrudnionych w zakładach pracy zatrudniających mniej niż 20 pracowników. Według dotychczasowych przepisów – niezależnie od rozmiarów pracodawcy – pracownicy zwalniani z przyczyn dotyczących zakładu pracy nabywali prawo do odprawy pieniężnej, której wysokość była uzależniona od tzw. ogólnego stażu pracy.

Na mocy art. 2 pkt 5 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. nadano nowe brzmienie art. 8 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy, zmieniając warunki nabycia prawa do odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi zwolnionemu z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Według dotychczas obowiązujących przepisów prawo do jedno, dwu lub trzymiesięcznej odprawy pieniężnej było uwarunkowane posiadaniem przez pracownika łącznego stażu pracy u wszystkich pracodawców wynoszącego odpowiednio do 10, od 10 do 20 i co najmniej 20 lat. Według nowej regulacji jedno, dwu i trzymiesięczna odprawa pieniężna przysługuje pracownikowi legitymującemu się okresem zatrudnienia u pracodawcy, który rozwiązuje stosunek pracy wynoszącym odpowiednio do 2 lat, od 2 do 8 lat i powyżej 8 lat. Nowe warunki nabywania prawa do odprawy pieniężnej z tytułu zwolnień grupowych są krzywdzące dla pracowników z ogólnym stażem pracy powyżej 20 lat, którzy w ostatnim czasie zmienili zatrudnienie, a nowy pracodawca w okresie dwóch lat rozwiązał z nimi stosunek pracy. Pracownicy ci pod rządami dotychczasowych przepisów nabyliby prawo do odprawy w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Po nowelizacji zaś otrzymają jednomiesięczną odprawę.

Powyższe zmiany są szczególnie dotkliwe dla pracowników z długoletnim stażem pracy. W ciągu kilkunastu lat obowiązywania ustawy o zwolnieniach grupowych w tej grupie pracowników doszło bowiem do utrwalenia się przekonania, że w razie utraty miejsca pracy spowodowanej trudnościami ekonomicznymi pracodawcy, odprawy pieniężne przewidziane w tej ustawie umożliwią ich rodzinom przetrwanie okresu poszukiwania nowego zatrudnienia. Ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy gwarantowała pracownikom świadczenia niezależnie od wielkości i rodzaju zatrudniającego ich pracodawcy, liczebności grupy zwalnianych pracowników, a w dużej mierze nawet trybu rozwiązania stosunku pracy (wypowiedzenie dokonane przez pracodawcę lub porozumienie stron). Przekonanie pracowników o przysługującym im w razie rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy prawie do świadczeń pieniężnych stało się na tyle utrwalone, iż można w tym przypadku mówić o powstaniu ekspektatywy prawnej. Art. 2 pkt 1 i 5 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. pozbawiając prawa do odprawy pieniężnej z tytułu zwolnień z przyczyn dotyczących zakładu pracy pracowników świadczących pracę u pracodawców zatrudniających mniej niż 20 pracowników oraz ograniczając to prawo pracownikom z ogólnym stażem pracy powyżej 20 lat, którzy w ostatnim czasie zmienili zatrudnienie, godzi w ich tymczasowe prawa podmiotowe, co stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej sformułowanej w art. 2 Konstytucji.

Art. 2 pkt 1 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. narusza także zasadę równości. Przepis ten różnicuje arbitralnie sytuację prawną pracowników świadczących pracę u pracodawców zatrudniających mniej niż 20 pracowników oraz w większych zakładach pracy. Pracownikom należącym do pierwszej grupy prawo do odprawy z tytułu zwolnień z przyczyn dotyczących zakładu pracy nie przysługuje, niezależnie od spełniania innych kryteriów, takich jak staż pracy – ogólny lub zakładowy czy też posiadanie innych źródeł utrzymania. Pracownicy zatrudnieni u pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników w pełni

korzystają z dobrodziejstw ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy. Liczba zatrudnianych pracowników nie stanowi właściwego kryterium różnicowania prawa pracowników do odprawy pieniężnej z tytułu zwolnień z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Niezawiniona przez pracownika utrata miejsca pracy i związanego z tym źródła utrzymania dla siebie i swojej rodziny w takim samym bowiem stopniu dotyka pracownika zatrudnionego u mniejszego i u większego pracodawcy.

Art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. wprowadza do ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.; dalej: ustawa o związkach zawodowych) nowy art. 25¹, który warunkuje nabycie uprawnień zakładowej organizacji związkowej w zależności od jej liczebności. Zgodnie z art. 25¹ ust. 1 ustawy o związkach zawodowych w nowym brzmieniu uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących: 1) pracownikami lub osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji, albo 2) funkcjonariuszami (...) pełniącymi służbę w jednostce objętej działaniem tej organizacji. Art. 25¹ ust. 2 ustawy o związkach zawodowych nakłada na zakładowe organizacje związkowe obowiązek informowania pracodawcy (dowódcy jednostki) o ich liczebności. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych w nowym brzmieniu art. 25¹ k.p. znajduje odpowiednie zastosowanie do międzyzakładowych organizacji związkowych.

Powyższa zmiana pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 12 Konstytucji zasadą wolności tworzenia i działania związków zawodowych. W dotychczasowym stanie prawnym wymóg zrzeszania co najmniej 10 członków miał zastosowanie do związków zawodowych obejmujących swoim zakresem działania jeden zakład pracy (art. 12 ust. 1 i art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o związkach zawodowych). Wymóg ten nie dotyczył natomiast ogólnokrajowych oraz innych ponadzakładowych związków zawodowych. Zakładowe organizacje związkowe wchodzące w skład tych organizacji posiadały status nie zakładowych związków zawodowych, lecz jednostek organizacyjnych związku zawodowego na poziomie zakładu pracy. Dotychczasowa konstrukcja prawna umożliwiała ogólnokrajowym i innym ponadzakładowym związkom zawodowym prowadzenie skutecznej działalności związkowej u mniejszych pracodawców, polegające na tworzeniu zakładowych organizacji związkowych liczących mniej niż 10 członków. Organizacje te z czasem zwiększały swoją liczebność, korzystając z pomocy struktur ponadzakładowych związku. Przynależność małych zakładowych organizacji związkowych do ogólnokrajowego związku zawodowego dawała zrzeszonym w nich pracownikom wymierne korzyści. Struktury ponadzakładowe umożliwiały im podnoszenie wiedzy niezbędnej do prowadzenia działalności związkowej lub korzystanie z usług zatrudnianych przez nie specjalistów. Wprowadzone na mocy art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. rozwiązania prawne uniemożliwiają prowadzenie działalności związkowej u niewielkich pracodawców, w szczególności zatrudniających do 10 pracowników. Biorąc pod uwagę obserwowaną coraz powszechniej niechęć takich pracodawców do związków zawodowych, pracownicy zatrudnieni w niewielkich zakładach pracy, na mocy powyższego przepisu pozbawieni zostali możliwości funkcjonowania w ramach zakładowej organizacji związkowej stanowiącej jednostkę organizacyjną ponadzakładowego związku zawodowego.

Art. 3 pkt 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. wprowadza do ustawy o związkach zawodowych art. 34² ust. 2 określający nowe zasady ustalania maksymalnej liczby działaczy związkowych podlegających szczególnej ochronie stosunku pracy z tytułu pełnienia funkcji w międzyzakładowej organizacji związkowej. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku,

gdy międzyzakładowa organizacja związkowa w żadnym zakładzie pracy z objętych jej działaniem nie zrzesza liczby pracowników wymaganej do uzyskania statusu organizacji reprezentatywnej w rozumieniu art. 241^{25a} k.p., liczba pracowników podlegających ochronie przewidzianej w art. 32 ust. 1 nie może być większa od liczby zakładów pracy objętych działaniem tej organizacji, które zatrudniają co najmniej 10 pracowników będących jej członkami. Art. 34² ust. 2 ustawy o związkach zawodowych ogranicza wolność działania międzyzakładowych organizacji związkowych, co narusza art. 12 Konstytucji. Przepis ten pozbawia bowiem międzyzakładowe organizacje związkowe, które swoim zakresem działania nie obejmują żadnego pracodawcy zatrudniającego więcej niż 10 pracowników będących członkami tych organizacji, możliwości wskazania choćby jednego pracownika objętego szczególną ochroną stosunku pracy. W NSZZ „Solidarność” takie organizacje zrzeszają z reguły pracowników zatrudnionych u niewielkich pracodawców lub u pracodawców, którzy nie dopuszczają do utworzenia zakładowej organizacji związkowej w swoim zakładzie pracy. Warunkiem funkcjonowania u danego pracodawcy organizacji związkowej jest posiadanie co najmniej jednego pracownika objętego szczególną ochroną stosunku pracy. Jedynie trwałość stosunku pracy może zapewnić działaczowi związkowemu autentyczną niezależność od pracodawcy w zakresie wypełniania funkcji związkowej. Wprowadzone do ustawy o związkach zawodowych zmiany spełniają ten warunek jedynie w stosunku do organizacji zakładowych (art. 32 ust. 6 w zw. z art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych).

Art. 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. stanowi, że art. 25¹ k.p. nie stosuje się do dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Art. 25¹ k.p. został wprowadzony do kodeksu pracy na mocy art. 1 pkt 28 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.). Jego zasadniczym celem było przeciwdziałanie coraz powszechniejszemu zjawisku zawierania przez pracodawców z pracownikami umów o pracę na czas określony. Przepis ten ograniczał do dwóch maksymalną liczbę dopuszczalnych umów na czas określony pomiędzy pracownikiem i pracodawcą oraz postanawiał, że zawarcie trzeciej kolejnej umowy o pracę na czas określony będzie równoznaczne w skutkach prawnych z nawiązaniem stosunku pracy na czas nieokreślony. Kilkuletnia praktyka stosowania tego przepisu wykazała nieskuteczność zawartego w nim rozwiązania prawnego. Niezbędna stała się zmiana tego przepisu. W trakcie prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą z 26 lipca 2002 r. zgłaszane były propozycje wprowadzenia regulacji ograniczających możliwość zawierania umów o pracę na czas określony przez określenie maksymalnego czasu trwania stosunku pracy na czas określony lub wprowadzenie możliwości zawarcia umowy o pracę na czas określony w uzasadnionych sytuacjach. Tymczasem ustawodawca zdecydował się na zastosowanie rozwiązania „precedensowego” – pozostawił w treści kodeksu pracy art. 25¹ w niezmienionym kształcie oraz uchwalił art. 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r., który zawiera dyspozycję wręcz odwrotną – postanawia, że przepis art. 25¹ k.p. nie będzie stosowany do czasu wejścia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Zastosowanie takiego zabiegu legislacyjnego pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającymi z niej bardziej szczegółowymi dyrektywami zaufania do państwa i prawa i dostatecznej określoności przepisów oraz regułami przyzwoitej legislacji. Na ustawodawcy spoczywa obowiązek tworzenia czytelnych reguł prawnych, obywatel zaś ma prawo wiedzieć, czy nie uchylona przez ustawodawcę norma obowiązuje, czy też nie. Przyjęcie i utrzymanie w mocy przez ustawodawcę dwóch norm rangi ustawowej, z których jedna (art. 25¹ k.p.) nakazuje stronom stosunku pracy stosować ograniczenia w zakresie zawierania umów o pracę na czas określony, druga zaś (art.

6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r.) zobowiązuje strony stosunku pracy do niestosowania tych ograniczeń na pewno nie spełnia warunku zgodności z zasadą dostatecznej określoności przepisów oraz regułami przyzwoitej legislacji.

Zaufanie jednostki do prawa i ochrona płynąca z tego prawa jest podstawą istnienia państwa prawnego. Omawiana zasada stanowi podstawę do sformułowania bardziej szczegółowej dyrektywy zobowiązującej ustawodawcę do zastępowania rozwiązań prawnych, które nie osiągnęły zakładanego celu społecznego, nowymi doskonalszymi rozwiązaniami – oczywiście, o ile jest to uzasadnione istnieniem określonej społecznej potrzeby. Wysokie bezrobocie, z jakim mamy do czynienia aktualnie na rynku pracy, czyni potrzebę zapewnienia pracownikom stabilności zatrudnienia aktualną w jeszcze większym stopniu niż w 1996 r. Obowiązek wprowadzenia skutecznego mechanizmu ograniczającego zawieranie z pracownikami umów o pracę na czas określony wynika również z zobowiązań przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską w układzie stowarzyszeniowym ze Wspólnotami Europejskimi (art. 68 i 69 układu stowarzyszeniowego w związku z dyrektywą Rady Unii Europejskiej nr 99/70 dotyczącą porozumienia ramowego w sprawie umów na czas określony) w zakresie dostosowania przepisów prawa polskiego do norm unijnych. W tych warunkach uchwalenie art. 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r., zawieszającego stosowanie art. 25¹ k.p. do czasu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, należy uznać za naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego sformułowanej w art. 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 10 marca 2003 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, stwierdzając, że: 1) art. 1 pkt 27 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest zgodny z art. 87 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 66 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 1 pkt 28 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. nie jest niezgodny z art. 65 ust. 5 Konstytucji; 3) art. 2 pkt 1 i 5 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji; 4) art. 3 pkt 1 i 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest zgodny z art. 12 Konstytucji; 5) art. 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny oparł uzasadnienie swego stanowiska na następujących argumentach:

Art. 133 § 2¹ k.p., art. 134 § 1 i § 1^{1a} k.p., art. 1 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy dotyczą regulacji prawnych mniej korzystnych dla pracowników niż przed nowelizacją. Okoliczność ta nie przesądza jednak o jej niekonstytucyjności. Ustawodawca może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z Konstytucją. Jest on bowiem uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym.

Ta, daleko idąca, swoboda ustawodawcy musi być równoważona istnieniem obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności – szanowania zasad przyzwoitej legislacji.

Z tego punktu ustawodawca wprowadzając kwestionowane przepisy ustanowił wystarczająco długi okres *vacatio legis*. Jak bowiem wynika z art. 14 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r., weszła ona w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z pewnymi wyjątkami. Wyjątek dotyczy m.in. art. 1 pkt 28, który wszedł w życie pierwszego dnia roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym ustawa weszła w życie, a więc po upływie ponad 4 miesięcy, gdyż ustawa została ogłoszona w Dz. U. z 28 sierpnia 2002 r.

Jeżeli chodzi o pozostałe zarzuty, to powołany przez wnioskodawcę art. 87 Konstytucji nie uniemożliwia ustalenia innej liczby godzin nadliczbowych niż to określa ustawa, pod warunkiem, że łączny czas pracy nie przekroczy ustawowo określonego limitu 48 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym. Postanowienia zbiorowych układów pracy, regulaminów pracy i umowy o pracę nigdy nie budziły wątpliwości, co do tego, iż mogą wprowadzać pewne odstępstwa w stosunku do postanowień ustawy. Z tym że odstępstwa te nie mogą prowadzić do naruszenia konstytucyjnych gwarancji przysługujących pracownikom.

Wnioskodawca nie wykazał, że odstępstwo od limitu godzin nadliczbowych, określonego w art. 133 § 2 k.p. zagraża bezpieczeństwu pracownika, zwłaszcza jeśli zważy się, że kwestionowany art. 1 pkt 27 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. zawiera zakaz przekroczenia łącznego czasu pracy, zapobiegając w ten sposób nadmiernej eksploatacji pracownika, co czyni zadość wymogom wynikającym z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Natomiast zasada, że „każdy ma prawo do ochrony zdrowia” (art. 68 ust. 1 Konstytucji) ma charakter normy programowej. Nie można dopatrzeć się jej bezpośredniego związku z regulacją prawną, zawartą we wspomnianym wyżej przepisie.

Z tych samych przyczyn nie można podzielić poglądu, że art. 1 pkt 28 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest niezgodny z art. 65 ust. 5 Konstytucji. Także ten przepis Konstytucji jest adresowany do władz publicznych, zobowiązując je do prowadzenia polityki zmierzającej do zwalczania bezrobocia. Regulacja prawna zawarta w art. 1 pkt 28 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. odnosi się natomiast do zasad wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych, co nie pozostaje w związku z treścią powołanego przepisu Konstytucji.

Jeśli chodzi o art. 1 pkt 1 i 5 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r., również nie można dopatrzeć się naruszenia art. 2 oraz art. 32 Konstytucji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w zakresie skutków finansowych obciążających zakład pracy ma znaczenie, czy jest to duży zakład pracy, czy mały. Z tego względu ustawodawca mógł zróżnicować sytuację pracowników przyjmując za kryterium rozmiar zatrudniającego zakładu pracy, zaś uprawnienia do odprawy uzależnić od liczby zwalnianych pracowników i od ich zakładowego stażu pracy. Takie zróżnicowanie spełnia wymóg sprawiedliwości społecznej, gdyż uwzględnia interesy także małych zakładów pracy.

Co do wprowadzenia przez ustawodawcę zasady, że uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji albo funkcjonariuszami, pełniącymi służbę w jednostce objętej działaniem tej organizacji (art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą), przepis ten nie pozostaje w sprzeczności z art. 12 Konstytucji, dlatego, że wymóg taki nie ogranicza możliwości tworzenia związków zawodowych i prowadzenia przez nie działalności. Stwarza on jedynie ramy prowadzenia tej działalności, zapewniając jednocześnie ochronę stosunku pracy działaczy związkowych pełniących funkcje związkowe (art. 34⁴ ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 26 lipca 2002 r.).

Niezasadny jest także zarzut, że art. 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że do dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej nie będzie stosowany przepis art. 25¹ k.p. Ta regulacja prawna ma na celu przeciwdziałanie zjawisku zawierania przez pracodawców z pracownikami kolejnych umów o pracę na czas określony. Wymóg taki wynika ze zobowiązań przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską w układzie stowarzyszeniowym ze Wspólnotami Europejskimi.

Przesunięcie w czasie takiego ograniczenia nie pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności z wynikającymi z niej dyrektywami zaufania obywateli do państwa i prawa. W dziedzinie prawodawczej działalności państwa zasady te stwarzają obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeżeli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją. Przepis ograniczający liczbę kolejno zawieranych umów o pracę na czas określony jest przepisem ingerującym w swobodę zawierania umów i jest usprawiedliwiony ochroną interesów pracownika. Nie może być zatem uznany za przepis, którego okresowe nieobowiązywanie narusza zasady wynikające z Konstytucji.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 15 lipca 2003 r., przedstawił wyjaśnienia w sprawie wniosku NSZZ „Solidarność” i wniósł o stwierdzenie, że wszystkie zakwestionowane przepisy są zgodne z wskazanymi normami konstytucyjnymi, a w szczególności: 1) art. 1 pkt 27 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest zgodny z art. 87, art. 66 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 1 pkt 28 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest zgodny z art. 65 ust. 5 Konstytucji; 3) art. 2 pkt 1 i 5 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest zgodny z art. 2 i 32 Konstytucji; 4) art. 3 pkt 1 i 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest zgodny z art. 12 Konstytucji; 5) art. 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Sejmu zostało oparte na następujących argumentach:

Zarzut niezgodności z Konstytucją art. 133 § 2¹ k.p. jest bezzasadny. Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, przepis ten pełni funkcję ochronną względem czasu pracy pracownika. Wynika to z treści kwestionowanego art. 133 § 2¹ k.p., który w zdaniu drugim stanowi, że w przypadku wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, czas pracy z uwzględnieniem czasu pracy w godzinach nadliczbowych, nie może przekroczyć przeciętnie 48 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym. Przepis ten nie narusza konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa. Przewidziana w tym przepisie prawna możliwość ustalenia innej liczby godzin w roku kalendarzowym w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy albo w umowie o pracę, a więc poza źródłami prawa powszechnie obowiązującego, nie godzi w konstytucyjny porządek prawny. Ustawodawcy przysługuje swoboda stanowienia prawa w granicach wyznaczonych postanowieniami Konstytucji. W tym przypadku granice te nie zostały przekroczone. Zaskarżony przepis ustawy zezwala bowiem na ewentualne odstępstwo od limitu godzin nadliczbowych ustalonego w art. 133 § 2 k.p., które może znaleźć wyraz w konkretnych umowach o pracę obowiązujących tylko strony stosunku pracy. Rozwiązanie to nie pozostaje w sprzeczności z ogólną dyrektywą sformułowaną w art. 18 § 1 k.p. Użyte w tym przepisie określenie „przepisy prawa pracy” obejmuje także art. 133 § 2¹ k.p., limitujący łączny czas pracy z uwzględnieniem pracy w godzinach nadliczbowych.

Bezpodstawne jest twierdzenie, że dopuszczalność ustalenia innej, a więc także wyższej, liczby godzin nadliczbowych narusza postanowienia art. 66 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji. Nie podważa bowiem ona prawa pracowników do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy ani prawa do ochrony zdrowia. Korzystanie z tych praw nie pozostaje w bezpośredniej zależności od podwyższonego limitu godzin nadliczbowych. Funkcję ochronną w tym zakresie spełnia inny limit. Zaskarżony przepis ogranicza łączny czas pracy pracownika do przeciętnie 48 godzin tygodniowo w okresie rozliczeniowym.

Zdaniem wnioskodawcy, obniżenie wysokości dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych (nowe brzmienie art. 134 § 1 k.p.) jest niezgodne z dyspozycją art. 65 ust. 5 Konstytucji, a więc z konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego produktywnego zatrudnienia. Z treści wniosku wynika, że

wnioskodawca kwestionuje przede wszystkim celowość i trafność rozwiązania polegającego na zmianie wysokości dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych. Należy więc wskazać na wielokrotnie eksponowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że ocena celowości i trafności decyzji ustawodawcy wykracza poza zakres sądownictwa konstytucyjnego.

Zmienione przepisy art. 134 § 1 k.p. ani dodany w tym artykule § 1a nie naruszają postanowienia art. 65 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca wprowadzając zmiany, o których mowa, nie przekroczył granic przysługującej mu swobody stanowienia prawa.

Zaskarżony art. 1 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 26 lipca 2002 r., ogranicza zakres stosowania tej regulacji prawnej do zakładów pracy zatrudniających co najmniej 20 pracowników. Nowe rozwiązanie nie jest korzystne z punktu widzenia interesu pracowników zatrudnionych w małych zakładach pracy. Ustawodawca uznał je wszakże za niezbędne na obecnym etapie transformacji ustrojowej, mając na względzie konieczność stworzenia lepszych warunków funkcjonowania i rozwoju drobnej przedsiębiorczości.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje aprobatę teza, że każdy podmiot, a więc i pracownik musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany obowiązującego prawa, w szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego.

W tym przypadku zmianą niekorzystną dla pracowników zwalnianych z pracy na zasadach i w trybie przewidzianych w ustawie o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy jest także zmiana przepisów art. 8 ust. 2 tej ustawy, dotyczących wysokości odprawy pieniężnej. Nie uzasadnia jednak ona zarzutu niekonstytucyjności tych przepisów. Wprowadzona z zachowaniem okresu dostosowawczego regulacja przewidująca inny sposób obliczania wynagrodzenia, a nawet jego obniżenie, nie narusza zasady ochrony praw nabytych. Uprawnienie do wynagrodzenia w określonej wysokości za okresy przyszłe nie jest objęte konstytucyjną gwarancją ochrony praw nabytych.

Powyższy pogląd należy odnieść również do odprawy pieniężnej, o której mowa w art. 8 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy. Uprawnienie do tej odprawy nie korzysta z konstytucyjnej ochrony praw nabytych, ponieważ istnieje możliwość rozwiązania stosunku pracy w każdym czasie (z wyjątkiem przypadków i okresów, w których ustawodawca zapewnił szczególną ochronę stosunku pracy). W związku z tym osiągnięcie stażu pracy warunkującego prawo do odprawy pieniężnej, jest tylko hipotezą.

Zarzut niekonstytucyjności art. 34² ustawy o związkach zawodowych należy oddalić. Zasada wolności tworzenia i działania związków zawodowych (art. 12 Konstytucji) ma charakter normy ustrojowej. Powołana zasada nie wyłącza potrzeby bądź nawet konieczności regulowania zakresu tej wolności za pomocą ustawy zwykłej. Konkretyzację ogólnej normy wyrażonej w art. 12 Konstytucji zawierają postanowienia art. 59 Konstytucji. Gwarantowana tym przepisem wolność zrzeszania się w związkach zawodowych może być jednak ograniczona przez ustawodawcę. Regulacją prawną wyznaczającą granice obszaru wolności związkowych jest przede wszystkim ustawa o związkach zawodowych, która normuje m.in. zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony stosunku pracy członków władz organizacji związkowej. Zaskarżone uzupełnienie tej ustawy przez dodanie art. 34 nie wykracza poza dyspozycję art. 59 ust. 4 Konstytucji.

Przedstawiona wyżej argumentacja uzasadnia także oddalenie zarzutu niezgodności dodanego art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych z art. 12 Konstytucji. Uzależnienie ustawowych uprawnień zakładowej organizacji związkowej od liczności jej członków nie

ogranicza podstawowej wolności związkowej, jaką jest wolność zrzeszania się. Nie narusza więc ono istoty tej wolności. Przepisy art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych mają na względzie ochronę praw i wolności przedsiębiorców, wynikającą z dyspozycji art. 20 Konstytucji. Brak jakichkolwiek wymagań co do liczebności członków związku zawodowego, warunkującej „byt” uprawnień zakładowej organizacji związkowej, w praktyce prowadziłby do ograniczania wolności działalności gospodarczej w stopniu niewspółmiernym do roli tej organizacji.

Okresowe zawieszenie stosowania art. 25¹ k.p. nie pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasady państwa prawnego i wynikających z niej zasad chroniących bezpieczeństwo prawne oraz zaufanie do państwa i prawa nie można rozumieć jako nakazu niezmienności prawa i zakazu ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne rozciągnięte w czasie, zwłaszcza w tych dziedzinach życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom faktycznym, jak to ma obecnie miejsce w gospodarce. Okresowy charakter zawieszenia jego stosowania oznacza jedynie tymczasowość tego rozwiązania, co wszakże nie uzasadnia zarzutu naruszenia reguł przyzwoitej legislacji.

II

Podczas rozprawy uczestnicy postępowania podtrzymali wnioski i argumentację przedstawione w pismach procesowych. W związku z uchyleniem ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz. U. z 2002 r. Nr 12, poz. 980 ze zm.) pełnomocnik wnioskodawcy powołał się na art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i uzasadnił potrzebę poddania kontroli kwestionowanych we wniosku przepisów tej ustawy koniecznością ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. Zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy mają charakter przepisów zmieniających. Ich funkcją jest wprowadzenie określonych zmian w przepisach innych ustaw, obowiązujących w dacie ich wejścia w życie, a mianowicie:

- w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.),
- w ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz. U. z 2002 r. Nr 12, poz. 980 ze zm.),
- w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.).

Jedną z tych ustaw, a mianowicie ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz. U. z 2002 r. Nr 12, poz. 980 ze zm.) została uchylona przez art. 29 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844) z dniem 1 stycznia 2004 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie daje to jednak podstaw do umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym, bowiem zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z 13 marca 2003 r. do trwających w dniu jej wejścia w życie postępowań dotyczących rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy na podstawie ustawy z 28 grudnia 1989 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Oznacza to, że na mocy tej normy intertemporalnej przepisy ustawy z 28 grudnia 1989 r. (w tym również przepisy zakwestionowane przez wnioskodawcę) mogą być nadal stosowane przez organy państwowe, a w szczególności przez sądy pracy. Zatem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie doszło do utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Dlatego wniosek Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” winien być rozpatrzony co do istoty również w tej części, w jakiej dotyczy ustawy z 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

2. Punkt pierwszy wniosku dotyczy art. 1 pkt 27 ustawy z 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej: ustawa nowelizująca, ustawa zmieniająca), który dodał do kodeksu pracy (dalej: k.p.) nowy art. 151 § 2¹. Wnioskodawca kwestionuje zgodność przepisu zmieniającego z dwoma wzorcami konstytucyjnymi: po pierwsze, z art. 87 Konstytucji, po drugie, z art. 66 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji.

Zaznaczyć należy, że wskutek kolejnej nowelizacji kodeksu pracy z dniem 1 stycznia 2004 r., tj. z dniem wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 2081), doszło do zmiany numeracji przepisów k.p. W konsekwencji, regulacja wprowadzona do k.p. przez art. 1 pkt 27 ustawy zmieniającej (w brzmieniu niezmiennym) znajduje się obecnie w art. 151 § 4.

Art. 151 § 4 k.p. brzmi: „W układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy, można ustalić inną liczbę godzin nadliczbowych w roku kalendarzowym niż określona w § 2. W takim przypadku czas pracy, z uwzględnieniem pracy w godzinach nadliczbowych, nie może przekroczyć przeciętnie 48 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym”.

Wnioskodawca upatruje niezgodność z 87 Konstytucji przede wszystkim w „przyznaniu nie tylko układom zbiorowym, ale również regulaminom pracy oraz umowom o pracę mocy uchylania przepisów rangi ustawowej”. Jest to zdaniem wnioskodawcy naruszenie konstytucyjnej zasady prymatu powszechnie obowiązujących źródeł prawa nad aktami specyficznymi prawa pracy (uzasadnienie wniosku s. 3).

Zarzut powyższy jest oparty na nieprawidłowych założeniach. Po pierwsze, błędna jest teza wnioskodawcy zakładająca, że zaskarżony przepis daje podstawę do zmiany stanu prawnego, a w szczególności do uchylania określonych przepisów (norm) prawa powszechnie obowiązującego. Kwestionowany przepis wprowadza co prawda dopuszczalność ustalenia w układzie zbiorowym, regulaminie pracy albo w umowie o pracę innej liczby godzin nadliczbowych w roku kalendarzowym niż to wynika z przepisów kodeksu pracy, ale to nie oznacza, że zaskarżony przepis pozwala uchylać (zmieniać) przepisy ustawy w drodze pozakonstytucyjnych aktów normatywnych. Wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości odmiennej od określonej w ustawie regulacji treści praw i obowiązków stron określonego stosunku prawnego nie powoduje możliwości uchylania norm ustawy w drodze innego rodzaju aktów normatywnych, co rzeczywiście byłoby *prima facie* niezgodne z konstytucyjną

zasadą hierarchii źródeł prawa. Wprowadzenie regulacji prawnej, polegającej na możliwości odstępstw od stosowania przepisów ustawy, nie powoduje jednak uchylenia tych przepisów, a jedynie ograniczenie zakresu ich zastosowania.

Konstrukcja prawna przyjęta w zaskarżonym przepisie nawiązuje w pewnym stopniu do teoretycznoprawnej koncepcji norm względnie obowiązujących (względnie stosowalnych, względnie wiążących, *ius dispositivum*). W pewnym uproszczeniu polega ona na tym, że ustawodawca zezwala adresatom określonej normy prawnej na ustalenie w określonej formie odstępstw od regulacji ustawowej, odnoszących się do treści łączącego ich stosunku prawnego. Zastosowana w niniejszej sprawie metoda regulacji dopuszcza co prawda nie tylko odmienną od ustawowej regulację w umowie pracownika z pracodawcą (umowie o pracę), ale również w drodze układu zbiorowego albo regulaminu pracy, istota rzeczy jest jednak analogiczna. Nie jest to zezwolenie na uchylene normy prawnej, a tylko na określenie treści określonego stosunku prawnego w drodze czynności prawnych stron tego stosunku. Koncepcja przepisów względnie obowiązujących jest bardzo często stosowana w prawie zobowiązań, z którego wywodzi się prawo pracy, i nie ma podstaw, aby uznać tę konstrukcję techniczno-legislacyjną za niezgodną z Konstytucją.

Po drugie, wnioskodawca nie uwzględnił w swoich rozważaniach, że ustawodawca ma – zgodnie z Konstytucją – nie tylko uprawnienie do ustanawiania norm prawnych powszechnie i bezwzględnie wiążących, ale również może ustanawiać odstępstwa od tych norm oraz wprowadzać możliwości odstępstw od tychże norm w zależności od woli ich adresatów, wyrażonej w dokonanych przez nich czynnościach prawnych. Przewidziane wyrażnie przez ustawodawcę odstępstwa od regulacji ustawowej wprowadzone w formie określonej w samej ustawie nie naruszają powszechnego obowiązywania ustawy. Pewnej swobody wyboru formy regulacji, zwłaszcza w dziedzinie stosunków między podmiotami prawa prywatnego, nie można ustawodawcy odmówić. W szczególności zaś podstawy ewentualnych ograniczeń swobody ustawodawcy w tym zakresie nie można dopatrywać się w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten określa charakter prawny ustawy jako aktu prawa powszechnie obowiązującego i oznacza, że każdy podmiot stosunków prawnych „znajdujący się pod władzą RP” może stać się adresatem normy wyrażonej w przepisach ustawowych. Przepis ten nie określa natomiast ani sposobu zmiany (czy nawet uchylecia) norm ustawowych czy też wyrażonych w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego, ani dopuszczalności wprowadzania odstępstw od regulacji ustawowej, jak również nie wskazuje hierarchii źródeł prawa. Stąd stwierdzić można, że wnioskodawca powołał się na wzorzec konstytucyjny nieadekwatny do przedstawionych w treści uzasadnienia zarzutów.

Po trzecie, gdyby iść tokiem rozumowania wnioskodawcy, to wiele innych przepisów kodeksu pracy należałoby również uznać za niezgodne z Konstytucją. Tytułem przykładu wskazać tu można przede wszystkim art. 18 k.p. Przepis ten dopuszcza przecież, by postanowienia umów o pracę określały treść stosunku pracy w sposób odbiegający od norm ustawowych, o ile jest to korzystne dla pracownika. Dotyczy on również układów zbiorowych pracy. Przewiduje więc, że – używając terminologii wnioskodawcy – niewymienione w Konstytucji umowy o pracę oraz „akty specyficzne prawa pracy” mogą „uchylać” normy ustawowe. Jednak zgodność z Konstytucją konstrukcji techniczno-legislacyjnej nie była nigdy – jak wskazuje Prokurator Generalny – kwestionowana. Należy zaś przyjąć, że art. 151 § 4 k.p. posługuje się analogiczną konstrukcją techniczno-legislacyjną jak art. 18 k.p. z tym, że kierunek dopuszczalnych odstępstw jest inny, albowiem mogą one pogarszać sytuację pracownika. Należy przy tym podkreślić, że zasada przyjęta w art. 18 k.p. – chociaż uważana

jest za zasadę ogólną prawa pracy – ma formalnie rzecz biorąc moc zasady ustawowej (a nie konstytucyjnej) ustawodawca ma więc prawo wprowadzania wyjątków i odstępstw od niej.

Zarzut naruszenia art. 87 Konstytucji jest nieuzasadniony, ponieważ przepis ten nie zakazuje ustawodawcy wprowadzania dopuszczalności odstępstw od określonych rozwiązań ustawowych, których podstawą są określone czynności prawne uczestników obrotu prawnego. Nie jest to w sensie formalnym uchylenie norm ustawowych, ale tylko ograniczenie zakresu zastosowania określonych rozwiązań, a ten ustawodawca w ramach przysługującej mu „swobody” może ograniczyć. Ustawodawca, określając zakres zastosowania (hipotezę) normy prawnej, może uczynić jej elementem również brak odmiennej regulacji określonej w treści dokonanych przez adresatów tej normy czynności prawnych, a więc w istocie nadać regulacji ustawowej charakter subsydiarny wobec unormowań wynikających z czynności prawnych, w szczególności z umowy zawartej przez strony określonego stosunku prawnego. Choć podkreślić należy, że nie jest to zasada bezwzględna, to jednak wyjątki od niej nie wynikają z art. 87 Konstytucji, ale z tych jej przepisów, które rezerwują regulację prawną określonych dziedzin życia społecznego wyłącznie i bezwzględnie dla ustawy. Ogólnie powiedzieć można, że konstrukcja taka dominuje w prawie publicznym, opierającym się na założeniu podporządkowania („nierównorzędności”) podmiotów stosunków prawnych. Ponieważ wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), nie ma tu zasadniczo miejsca na umowne kształtowanie ich uprawnień i obowiązków. Natomiast w sferze prawa prywatnego, gdzie mamy do czynienia równorzędnością podmiotów stosunków prawnych, zasada państwa liberalnego nakazuje uwzględnić założenie, w myśl którego treść określonego stosunku prawnego wyznaczona jest przez normy mające swoją podstawę w czynnościach prawnych uczestników obrotu prawnego. Jedną z form realizacji tego założenia jest właśnie wprowadzenie dopuszczalności odstępstw w konkretnych przypadkach od „sztywnych” norm ustawowych.

Zdaniem wnioskodawcy art. 1 pkt 27 ustawy nowelizującej narusza także prawo jednostki (pracownika) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Zarzut ten Trybunał Konstytucyjny uznał za nieuzasadniony.

Po pierwsze, także w tym przypadku wnioskodawca wskazał nieadekwatny wzorzec konstytucyjny. Konstytucja reguluje bowiem wprost problem czasu pracy w art. 66 ust. 2, stwierdzając, że maksymalne normy czasu pracy określa ustawa oraz powołując się na prawo pracownika do dni wolnych od pracy. Przepis ten dotyczy czasu pracy w ogóle, a więc obejmuje również pracę w tzw. godzinach nadliczbowych. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca przyjął unormowanie w tym zakresie i w sensie formalnym spełnił swój konstytucyjny obowiązek. Nie oznacza to, że ustawowa regulacja maksymalnych norm czasu pracy może być dowolna, jednak ewentualne ograniczenia co do treści ustawowego uregulowania maksymalnego czasu pracy wynikają przede wszystkim z art. 24 Konstytucji, a więc zasady ochrony pracy i nadzoru państwa nad jej wykonywaniem. Zarzut naruszenia tych zasad nie został jednak przez wnioskodawcę postawiony.

Po drugie, wnioskodawca nie wziął pod uwagę szczególnego charakteru art. 66 ust. 1 Konstytucji. Określając maksymalne normy czasu pracy ustawodawca niewątpliwie związany jest dyrektywą zapewnienia pracownikowi prawa do dni wolnych od pracy oraz prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Związek czasu pracy z bezpiecznymi warunkami pracy jest bardziej luźny, natomiast ma charakter ściślejszy gdy chodzi o problem higieny pracy. Higieniczne warunki pracy oznaczają bowiem eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Zbyt długi czas pracy, zwłaszcza na niektórych stanowiskach, może być z pewnością takim właśnie

czynnikiem. Związek między czasem pracy a bezpieczeństwem i zdrowiem pracowników wyraźnie zasygnalizowany jest w europejskim prawie wspólnotowym, w szczególności w wytycznych Rady Nr 93/105/EG z 23 listopada 1993 r. o określonych aspektach kształtowania czasu pracy. Należy tu jednak uwzględnić specyficzny charakter art. 66 ust. 1 Konstytucji wynikający przede wszystkim ze zdania drugiego. Przepis ten zapewnia każdemu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ale jednocześnie stanowi, że sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 2 lipca 2002 r., U 7/01, (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48) „zamieszczone z rozdziale II Konstytucji przepisy regulujące wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne mają zróżnicowany charakter”, a art. 66 ust. 1 należy do grupy przepisów, które „zobowiązują ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji, jednak nie wskazują szczegółowo jej kształtu”. Rozwijając to stwierdzenie stwierdzić należy, że sformułowanie, w myśl którego sposób realizacji określonego prawa konstytucyjnego ma określić ustawa oznacza, że określenie treści (zakresu) prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy Konstytucja wyraźnie pozostawiła organom władzy ustawodawczej. W tym przypadku tzw. „swoboda” ustawodawcy ma więc bardzo szeroki zakres, jest on bowiem uprawniony nie tylko do wprowadzania ograniczeń prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ale do określenia treści (zakresu) tego prawa. Dodatkowo zwrócić tu należy uwagę, że praw określonych w art. 66 dochodzić można tylko w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji). Sam art. 66 Konstytucji nie może stanowić zatem podstawy indywidualnych roszczeń pracowniczych, co oznacza, że jego treść normatywna jest „jakościowo” odmienna od innych praw i wolności jednostki wskazanych w przepisach rozdziału II Konstytucji.

Prowadzi to do wniosku, iż Konstytucja proklamowała prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jako tzw. normę programową, co powoduje pewne ograniczenia możliwości szczegółowego rozstrzygania o zakresie i treści tego prawa w procesie kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Jednak zbyt daleko idący byłby pogląd, zakładający, że Konstytucja ograniczyła swoją normatywną treść tylko do nałożenia na ustawodawcę obowiązku przyjęcia przepisów w tej dziedzinie. Założenie takie podważałoby całkowicie normatywny charakter art. 66, będącego integralną częścią regulacji konstytucyjnej.

W takiej sytuacji przyjąć należy, że dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny kontrola zgodności przepisów ustawowych z art. 66 Konstytucji uwzględniać powinna wskazany w tym przepisie zakres kompetencji ustawodawcy oraz jego programowy (ogólny) charakter. W takiej sytuacji „głębokość” kontroli konstytucyjnej nie może więc sięgać tak daleko jak w przypadku przepisów dotyczących praw i wolności politycznych lub osobistych. W szczególności nie można tu mówić w ogóle o ustawowym ograniczeniu prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ponieważ zakres tego prawa i sposób jego realizacji określa nie sama Konstytucja, ale ustawa „zwykła”. Poza tym samo pojęcie „bezpiecznych i higienicznych warunków pracy” nie jest na tyle jednoznaczne, aby na jego podstawie Trybunał Konstytucyjny mógł dokładnie i precyzyjnie ustalić zakres ochrony, jaką przyznaje on pracownikom np. w dziedzinie czasu pracy. Zresztą zauważyć należy, że ustalenie takie prowadziłoby w konsekwencji do tego, że to Trybunał Konstytucyjny, a nie organy sprawujące władzę ustawodawczą określałby sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Wszystko to prowadzi do wniosku, że w przypadku kontroli zgodności rozwiązań prawnych z tym przepisem Trybunał Konstytucyjny winien ograniczyć się do kontroli, czy regulacja ustawowa w sposób oczywisty i jednoznaczny nie zaprzecza

istocie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy bowiem faktycznie pewnego „minimalnego standardu wymagań”, które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma konstytucyjna wyrażona w art. 66 ust. 1 nie została całkowicie pozbawiona „materialnej” treści. W pozostałym zakresie ma on swobodę w wyborze metod i rozwiązań, które służyć mają celowi określone w art. 66 ust. 1 Konstytucji.

Przy takiej interpretacji art. 66 ust. 1 Konstytucji stwierdzić należy, że ustawodawca nie naruszył tego przepisu przy formułowaniu art. 1 pkt 27 ustawy nowelizującej. Przede wszystkim zdaniem Trybunału Konstytucyjnego oczywiste jest, że normy i warunki b.h.p. w zakresie maksymalnego czasu pracy nie są i nie mogą być jednakowe dla wszystkich stanowisk. Przyjęta przez ustawodawcę regulacja z pewnością nie jest nie do przyjęcia w przypadku niektórych zawodów lub rodzajów pracy, zwłaszcza tych, które nie wymagają od pracownika ciągłego wykonywania określonych działań. Należy zresztą uwzględnić, że wzmożonemu wysiłkowi w pewnym okresie towarzyszyć musi – z uwagi na ograniczenia dotyczące średniego czasu pracy w okresie rozliczeniowym – również odpowiednie zmniejszenie czasu pracy w innym okresie. Średni czas pracy w tzw. okresie rozliczeniowym nie może przekroczyć 48 godzin tygodniowo.

Należy również podkreślić, że zgodnie z kodeksem pracy praca w godzinach nadliczbowych jest instytucją wyjątkową. Dopuszczalna jest tylko w razie prowadzenia akcji ratowniczej lub szczególnych potrzeb przedsiębiorcy. W tej drugiej sytuacji można więc powiedzieć, że nie chodzi o zwiększanie czasu pracy wynikające wyłącznie z uznania pracodawcy, ale pewnego rodzaju szczególnej sytuacji. Oczywiste jest zatem, że przepisy dotyczące pracy w godzinach nadliczbowych regulują pewien konflikt usprawiedliwionych interesów między pracownikiem i jego prawem do wypoczynku a pracodawcą i jego dążeniem do prawidłowego, niezakłóconego (nieprzerwanego) prowadzenia działalności, w tym w szczególności działalności gospodarczej. Dlatego na przepisy dotyczące czasu pracy nie można patrzeć wyłącznie z punktu widzenia interesów pracowników, ale występuje tu konieczność „wyważenia” interesów obu „partnerów społecznych”, tj. pracowników i pracodawców. Podkreśla to zasada solidarności partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji).

Poza tym uwzględnić tu również należy niewskazane we wniosku okoliczności, stanowiące pewne gwarancje, że zakwestionowany przepis nie będzie nadużywany. Po pierwsze, wnioskodawca upraszcza zagadnienie stwierdzając, że praca w godzinach nadliczbowych odbywa się na podstawie polecenia pracodawcy bez zgody pracownika. Możliwość zastosowania art. 151 § 4 k.p. uzależniona jest od odpowiedniej regulacji w układzie zbiorowym pracy, regulaminie pracy albo w umowie o pracę. Nie jest więc tak, że pracownik w każdej sytuacji zobowiązany jest do świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych w wymiarze zgodnym z tym przepisem. Układy zbiorowe pracy wymagają akceptacji związków zawodowych, a umowa o pracę i jej zmiany w formie tzw. wypowiedzenia zmieniającego – zgody pracownika (art. 42 k.p.). Formalnie rzecz biorąc nie można więc tu mówić o przymusie. Należy również podkreślić, że regulamin pracy musi być podany pracownikom do wiadomości (art. 104³ k.p.) i nie ulega wątpliwości, iż musi on być zgodny z przepisami kodeksu pracy. Inaczej mówiąc, w każdej sytuacji pracownik powinien wcześniej wiedzieć o możliwości odbiegającej od kodeksowej regulacji czasu pracy w godzinach nadliczbowych i w każdym przypadku ma on możliwość rozwiązania stosunku pracy, jeżeli możliwości tych odstępstw nie akceptuje.

Po drugie, analiza dopuszczalnych odstępstw w zakresie czasu pracy w godzinach nadliczbowych wprowadzonych przez zaskarżony przepis nie prowadzi do wniosku, że zakres

ewentualnego obciążenia pracownika obowiązkiem świadczenia pracy, wynoszący – jak wskazuje wnioskodawca – nawet ponad 12 godzin dziennie, stanowi zawsze oczywiste i jednoznaczne naruszenie warunków b.h.p. Sytuacja w tej materii jest zróżnicowana i nie można oczywiście wykluczyć sytuacji, gdy stan taki stanowić będzie w odniesieniu do pewnych zawodów czy stanowisk naruszenie tych warunków, tym niemniej kolizja ta może być rozwiązana przez wykładnię i prawidłowe zastosowanie przepisów kodeksu pracy, a zatem nie oznacza, że przyjęta przez ustawodawcę regulacja jest w sposób jednoznaczny i oczywisty sprzeczna z Konstytucją. Ponadto zauważyć należy, że dla kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy obojętna jest kwestia wynagrodzenia za godziny nadliczbowe.

Po trzecie, zaskarżony przepis nie uchyla art. 207 § 1 pkt 1 k.p., który nakazuje pracodawcy organizowanie pracy w sposób zapewniający przestrzeganie warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. Normy b.h.p. mogą ograniczyć w przypadku konkretnych stanowisk możliwości ewentualnego przedłużenia pracy w godzinach nadliczbowych. Art. 207 § 1 pkt 1 k.p. uważać więc należy za klauzulę generalną, która powinna wykluczać wykorzystanie zakwestionowanej regulacji w sposób, który stanowiłby naruszenie w konkretnych przypadkach uzasadnionych interesów pracowniczych.

Tak więc art. 1 pkt 27 ustawy nowelizującej nie narusza art. 66 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi próbę rozwiązania określonego konfliktu interesów między pracodawcami i pracownikami, a ocena, czy jest to regulacja całkowicie optymalna, nie należy do Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Trybunału gwarancje zarówno zawarte w tym przepisie, jak i w innych rozwiązaniach kodeksu pracy nie dają podstaw do przyjęcia, że doszło do naruszenia tych praw pracowniczych, które wynikają z art. 66 ust. 1 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia przez art. 1 pkt 27 ustawy z 26 lipca 2002 r. prawa do ochrony zdrowia, to stwierdzić należy, że art. 68 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli przepisów dotyczących czasu pracy. Co prawda długość świadczenia pracy nie pozostaje bez wpływu na zdrowie pracownika, jednakże zagadnienie tego oddziaływania uregulowane jest na poziomie konstytucyjnym w art. 66 ust. 1 i 2 Konstytucji. Pojęcie higienicznych warunków pracy obejmuje bowiem z samej definicji również kwestie wpływu pracy na zdrowie człowieka i zakres przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu pracy na zdrowie człowieka.

Poza tym, jak wynika z art. 68 ust. 2, 3 i 4 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia stanowi podstawę roszczeń skierowanych do władz publicznych, nie jest zaś podstawą do ingerencji w stosunki prawne między podmiotami prawa prywatnego (pracodawcą i pracownikiem). Podkreśla to porównanie treści art. 66 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów wyraźnie zaznacza, że oddziałuje na prawa i obowiązki osób trzecich – pracodawców, niezależnie od ich statusu prawnego. Natomiast art. 68 nie wspomina o nałożeniu obowiązków czy ograniczeń na osoby trzecie. Ten przepis Konstytucji nie zapewnia zatem nikomu prawa do domagania się od państwa przyjęcia regulacji prawnej ograniczającej prawa osób trzecich oraz zasady swobody umów wynikającej z art. 31 ust. 1 Konstytucji. Prawo do ochrony zdrowia w świetle Konstytucji uznać zatem należy za typowe prawo socjalne w wąskim tego słowa znaczeniu, tzn. prawo do pewnych świadczeń materialnych ze strony władz publicznych.

Naturalnie nie oznacza to, że można korzystać ze swoich praw w sposób naruszający zdrowie innych osób, jednak podstawą ewentualnych ograniczeń może być wówczas art. 31 ust. 3, który nie został jednak wskazany we wniosku jako wzorzec konstytucyjny, a nie art. 68 ust. 1 Konstytucji.

3. Punkt drugi wniosku dotyczy art. 1 pkt 28 ustawy z 26 lipca 2002 r., który obniżył wysokość dodatku za pracę w trzeciej i kolejnych godzinach nadliczbowych (przypadających w dniu powszednim) ze 100% do 50% wynagrodzenia. Kwestionowany przepis zmodyfikował brzmienie art. 134 k.p. Obecnie, tj. od 1 stycznia 2004 r., po zmianie numeracji jest to przepis art. 151¹ k.p.

Zauważyć należy, że art. 65 ust. 5 Konstytucji zobowiązuje organy władzy publicznej do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego i produktywnego zatrudnienia, a nie do osiągnięcia takiego zatrudnienia. Przepis ten ma także charakter tzw. normy programowej, tj. wskazując pewien cel (zadanie) pozostawia organom władzy publicznej swobodę w wyborze środków mających służyć realizacji tego celu. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym już wyroku z 2 lipca 2002 r., art. 65 ust. 5 Konstytucji „wskazuje pewne założenia, kierunki czy strategie działania, ale nie wymaga ich realizacji przez wydanie ustaw”. Konstytucja wskazuje pewne metody działania w dziedzinie walki z bezrobociem (programy zwalczania bezrobocia, organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych), ale uznać należy, że mają one charakter przykładowy, a nie wyczerpujący. Uznać również należy, że wskazane w Konstytucji metody zwalczania bezrobocia mają charakter obligatoryjny, tj. władze publiczne mają obowiązek ich stosowania w pierwszej kolejności w sytuacji, kiedy występuje bezrobocie. Skoro jednak – jak stwierdził Trybunał – nie ma nawet konstytucyjnego wymogu wydania ustawy dotyczącej realizacji celu pełnego zatrudnienia, to tym bardziej trudno jest ustalić, jakie byłyby konstytucyjne wymagania co do treści takiej ustawy wynikające z art. 65 ust. 5 Konstytucji.

Także użycie przez ustrojodawcę w art. 65 ust. 5 zwrotu „prowadzenie polityki” nie jest przypadkowe. Po pierwsze, powoduje to, że przepis ten ma ograniczone zastosowanie jako wzorzec konstytucyjny w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Prowadzenie polityki państwa nie należy bowiem do zadań Trybunału, który powołany jest do kontrolowania zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych. Ewentualne wskazania Trybunału Konstytucyjnego w zakresie form zwalczania bezrobocia byłyby zaś w takiej sytuacji formą jego współudziału w prowadzeniu przez władze publiczne polityki, a to nie należy do konstytucyjnych zadań Trybunału. Po drugie, formuła ta wyraźnie sugeruje, że przepis ten ma wyrażnie pragmatyczny i „celowościowy” charakter. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest zaś założenie, w myśl którego Trybunał nie jest powołany do oceny celowości działań ustawodawcy i stwierdzania, czy wybrał on najlepsze, najskuteczniejsze i najbardziej sprawiedliwe wyjście. Pamiętać należy, że polityka zwalczania bezrobocia jest we współczesnym państwie zagadnieniem wysoce skomplikowanym, a programy walki z bezrobociem opierają się zawsze na pewnych prognozach ekonomicznych i założeniach co do przyszłego zachowania się podmiotów uczestniczących w życiu gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny nie jest zaś powołany do rozstrzygania sporów dotyczących prawidłowości tego rodzaju prognoz i analiz, a więc w istocie do rozstrzygania sporów co do celowości i skuteczności działań państwa. Oczywiście zaś jest, że sama Konstytucja nie może zapewnić skuteczności działań władz na polu przeciwdziałania bezrobociu.

Jednocześnie podkreślić należy, że przeciwdziałanie bezrobociu jest tylko jednym z konstytucyjnych celów polityki socjalnej państwa. Z art. 65 ust. 5 Konstytucji nie wynika zatem absolutny zakaz przyjmowania takich rozwiązań ustawowych, które mogą faktycznie przyczynić się do zwiększenia bezrobocia, o ile podstawą takich rozwiązań będą inne normy Konstytucji lub realizacja innych wartości konstytucyjnych oraz konstytucyjnie wskazanych celów państwa. Oczywiście jest, że nakaz prowadzenia polityki zmierzającej do zmniejszenia

bezrobocia uwarunkowany jest sytuacją budżetową, w tym w szczególności art. 216 ust. 5 Konstytucji. Nakaz ten nie może być również podstawą ograniczenia praw i wolności jednostki, np. w postaci ograniczenia wolności działalności gospodarczej przez wprowadzenie obowiązku zatrudnienia określonej liczby osób.

Wszystko to powoduje, że art. 65 ust. 5 Konstytucji tylko w wyjątkowych sytuacjach stanowić będzie adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa. W tym przypadku Trybunał Konstytucyjny powinien ograniczyć swoją rolę kontrolną do oceny, czy zastosowane przez ustawodawcę środki nie były oczywiście i w sposób jednoznaczny nieprzydatne do realizacji celu, którym miało być zwalczanie bezrobocia. Powoduje to, że tylko w sytuacji, gdyby założenia ustawodawcy były oczywiście błędne i nieracjonalne w widocznym na pierwszy rzut oka stopniu, byłoby można uważać je za sprzeczne z art. 65 ust. 5 Konstytucji. Powołane we wniosku stanowisko niektórych specjalistów zajmujących się problematyką bezrobocia, w myśl którego zaskarżony przepis przyczyni się do wzrostu bezrobocia, nie jest zatem decydujące. Co prawda – nie można odmówić mu racjonalnych podstaw i pewnego potwierdzenia w zasadach doświadczenia życiowego, tym niemniej w samym wniosku stwierdzono, że rozwiązanie to nie doprowadzi „w krótkiej perspektywie” do zwiększenia miejsc liczby pracy. Oznacza to, że nawet w tych ocenach, na które powołuje się wnioskodawca, nie wyklucza się, że w „dłuższej perspektywie” może to mieć miejsce. Poza tym powszechnie znane są koncepcje ekonomiczne, w myśl których tzw. „liberalizacja” prawa pracy jako całość pewnych rozwiązań prawnych przyczynia się do ożywienia gospodarczego, a to z kolei powoduje wzrost liczby miejsc pracy. Nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego rozstrzyganie sporów dotyczących polityki ekonomicznej i socjalnej państwa, a w szczególności określanie, które z metod ekonomicznych władze publiczne mają stosować w celu zwalczania bezrobocia. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził, aby ustawodawca przyjął rozwiązania prawne, stojące w oczywistej i jednoznacznej sprzeczności z celami określonymi w art. 65 ust. 1, a zatem by przekroczył bardzo szeroko określone konstytucyjne granice swobody w prowadzeniu polityki socjalnej państwa.

4. Jeżeli chodzi o zarzuty dotyczące nowelizacji ustawy z 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (zwanej ustawą o zwolnieniach grupowych), a konkretnie jej art. 1 ust. 1 (w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej) i art. 8 ust. 2 (w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 5 ustawy zmieniającej), to Trybunał Konstytucyjny uznaje je za uzasadnione w części dotyczącej art. 8 ust. 2 tej ustawy, natomiast w pozostałej części nie podziela stanowiska wnioskodawcy.

Jeżeli chodzi o zarzut wyłączenia spod stosowania przepisów ustawy „małych” zakładów pracy, zatrudniających mniej niż 20 pracowników (art. 2 pkt 1 ustawy z 26 lipca 2002 r.), to stwierdzić należy, że ustawa o zwolnieniach grupowych w brzmieniu ustalonym przez zakwestionowane przepisy istotnie różnicuje sytuację prawną (i ekonomiczną) pracowników zwalnianych z pracy w zależności od liczby pracowników zatrudnionych w danym zakładzie pracy. Jest to *prima facie* istotne zróżnicowanie statusu prawnego, i to o tyle znaczące, że zależne od warunków przedmiotowych, a nie podmiotowych, tj. takich, które zależą od samego pracownika i jego woli lub cech osobowych. Oznacza to konieczność odpowiedzi na pytanie, czy wielkość zakładu pracy powinna w ogóle mieć wpływ na zakres uprawnień pracownika do świadczeń materialnych ze strony pracodawcy i czy jest w tym przypadku dopuszczalnym kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników.

Gdy chodzi o „materialną” podstawę zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników, wynikającego z art. 1 ustawy o zwolnieniach grupowych, to Prokurator Generalny słusznie zwraca uwagę na *ratio legis* nowego rozwiązania. Chodzi o założenie, w myśl którego tzw. „małym” zakładom pracy trudniej ponieść koszty odpraw w przypadku zwolnień grupowych. Istotnie można powiedzieć, że dla „większej” (a więc z założenia „bogatszej” firmy) obciążenia z tytułu odpraw są relatywnie mniejszym ciężarem niż dla firm „małych”, a więc z założenia mających mniejsze obroty bieżące i większe trudności z jednorazową realizacją znacznie większych zobowiązań. Można przy tym stwierdzić, że z zasady solidarności partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji) wynika nakaz uwzględniania sytuacji ekonomicznej pracodawcy przy ustawowym określeniu zakresu świadczeń pracowniczych. Oznacza to, że świadczenia te można ograniczyć z uwagi na takie kryteria, które odnoszą się do sytuacji faktycznej i prawnej pracodawcy, a nie bezpośrednio do sytuacji pracownika.

Trybunał Konstytucyjny wziął przy tym pod uwagę, że uprawnienie do uzyskania odprawy pieniężnej w przypadku rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy ma specyficzny charakter na tle tych uprawnień pracowniczych, które stanowią ekwiwalent świadczonej pracy, tj. wynagrodzenia za pracę. Wskazuje na to jednoznacznie art. 78 § 1 k.p., który wymaga, aby wynagrodzenie za pracę odpowiadało ilości i jakości świadczonej pracy, a także rodzajowi wykonywanej pracy i wymaganiom przy jej świadczeniu kwalifikacjom. Oznacza to, że wielkość zakładu pracy nie powinna mieć – przynajmniej w założeniu – wpływu na wysokość wynagrodzenia za pracę.

Prawo do odprawy pieniężnej, o którym mówi ustawa z 28 grudnia 1989 r., jest natomiast innym świadczeniem związanym ze stosunkiem pracy. Uprawnienia tego rodzaju mają z założenia charakter socjalny, tj. służą one ochronie interesów pracownika w określonych, szczególnych (nadzwyczajnych) sytuacjach (np. odprawa rentowa lub emerytalna, odprawa pośmiertna) i zaspokojeniu potrzeb materialnych. Odprawa z samej istoty rzeczy służyć ma przede wszystkim polepszeniu sytuacji pracownika (lub jego rodziny) w razie zakończenia stosunku pracy. Dopuszczalność zróżnicowania w zakresie wynagrodzenia za pracę należy z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej i zasady równości wobec prawa widzieć zatem inaczej niż dopuszczalność zróżnicowania w zakresie innych świadczeń związanych ze stosunkiem pracy. Ustawodawca ma tu zdecydowanie większy stopień swobody i przyjmując określone rozwiązania winien uwzględniać nie tylko potrzebę ochrony interesów pracowniczych, ale również ochronę ekonomicznych interesów pracodawców, których obciążają świadczenia związane ze stosunkiem pracy. Właśnie uwzględniając szczególną sytuację ekonomiczną „małych” pracodawców ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie kwestionowanych przez wnioskodawcę rozwiązań. Można więc powiedzieć, że regulacja ta posiadała pewną materialną konstytucyjną legitymację.

Należy tu podkreślić, że prawo do odprawy pieniężnej nie ma (i nigdy nie miało) powszechnego charakteru, tj. nie przysługiwało wszystkim pracownikom, z którymi rozwiązano stosunek pracy. Art. 1 ust. 1 ustawy wyraźnie wskazuje, że przepisy ustawy miały zastosowanie tylko w sytuacji zmniejszenia zatrudnienia z przyczyn ekonomicznych lub w związku ze zmianami organizacyjnymi, produkcyjnymi albo technologicznymi, a także, gdy zmiany te następowały w celu poprawy warunków pracy lub warunków środowiska naturalnego. Ustawa dotyczy również szeroko pojętej restrukturyzacji zakładów pracy znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, dla których zmniejszenie zatrudnienia stanowi operację mającą zapewnić osiągnięcie przez nie zysku (zmniejszenie straty), a przez to przeciwdziałać perspektywie ogłoszenia upadłości. Poza sporem pozostaje, że ochrona rentowności zakładów pracy leży nie tylko w interesie pracodawców (przedsiębiorców), ale

jest obowiązkiem państwa jako element realizacji zasady społecznej gospodarki rynkowej. Zachowanie przedsiębiorstwa służy również interesom pracowników, którzy pozostaną w nim zatrudnieni. Oznacza to, że racjonalny ustawodawca ma powinność przeciwdziałania sytuacji, w której „naprawa” przedsiębiorstwa, wymagająca zwolnienia pracowników prowadzić będzie do takich dodatkowych obciążeń finansowych, które przyczynią się do utraty przez nie płynności finansowej, a nawet do ogłoszenia upadłości.

Niezależnie od szczegółowych rozwiązań ustawowych i ich zmian, określenie w art. 1 ust. 1 ustawy sytuacji, w których znajduje ona zastosowanie, wyraźnie podkreśla nadzwyczajny i socjalny cel ustawy w postaci poprawy sytuacji materialnej pracowników, którzy utracili pracę z przyczyn od siebie niezależnych i zapewnienia im możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych przez okres potrzebny dla znalezienia nowego źródła zarobkowania. Założenie to wyraźnie wynika z art. 8 ust. 3 ustawy, który stanowi, że odprawa pieniężna nie przysługuje pracownikom, którzy w dniu rozwiązania stosunku mają już zapewnione określone źródło dochodów.

Poza tym ustawa ta nieprzypadkowo nazywana była powszechnie ustawą o zwolnieniach grupowych (określenia takiego używa również sam wnioskodawca). Podkreśla to istotne założenie leżące u podstaw ustawy z 28 grudnia 1989 r. Chodzi tu o zapewnienie szczególnej ochrony pracownikom w sytuacji zwolnień o znacznej skali ilościowej, co oznacza automatycznie pogorszenie sytuacji, jeśli chodzi o możliwość znalezienia nowego zatrudnienia. Jest oczywiste, że w sytuacji rozwiązania stosunków pracy w zakładach pracy zatrudniających do 20 pracowników przypadek taki zasadniczo nie ma miejsca. Ogólne założenie, w myśl którego prawo do odprawy pieniężnej nie jest powszechnym uprawnieniem pracowników, z którymi rozwiązywany jest stosunek pracy, ale związane jest z wolą zapewnienia ochrony ich interesów w szczególnej sytuacji ekonomicznej powoduje, że również z tego punktu widzenia ustawodawcy przyznać należy znaczny stopień swobody w kształtowaniu zakresu podmiotowego tego prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się naruszenia zasady równości wobec prawa w ograniczeniu zakresu zastosowania ustawy o zwolnieniach grupowych do zakładów pracy zatrudniających co najmniej 20 pracowników. Prawo do odprawy pieniężnej wynikające z art. 8 tej ustawy ma charakter szczególnego uprawnienia pracowniczego, nie będącego wynagrodzeniem za świadczoną pracę, którego treść i zakres przedmiotowy wymagają uwzględnienia nie tylko interesów pracowniczych, ale („rozważenia”) szeregu czynników społeczno-ekonomicznych, w tym również uzasadnionych interesów pracodawców. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ustalenia prawa do odprawy pieniężnej ustawodawca jest uprawniony do zróżnicowania zakresu uprawnień różnych kategorii pracowników, w tym również według kryterium wielkości zakładu pracy.

Wnioskodawca podnosi również, że zakwestionowane przepisy naruszają utrwalone przekonanie o prawie do świadczeń pieniężnych w przypadku rozwiązania umowy o pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Zdaniem wnioskodawcy przekonanie to stało się na tyle utrwalone, że mówić można o powstaniu ekspektatywy prawnej. Z twierdzeniem tym nie można się zgodzić, ponieważ o powstaniu ekspektatywy decyduje konstrukcja prawna sposobu powstania określonych uprawnień, a nie subiektywne przekonanie adresatów tych rozwiązań. Przepisy ustawy z 28 grudnia 1989 r. nie tworzą ekspektatywy uzyskania odprawy pieniężnej według określonych warunków. Dlatego zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i prawa Trybunał Konstytucyjny uznał za nieuzasadniony. Przepisy ustawy z 28 grudnia 1989 r. nie dają bowiem dostatecznych podstaw do założenia, że uprawnienia

pracownicze z niej wynikające mają postać takich ekspektatyw, które byłyby chronione konstytucyjnie chronione przez wspomnianą zasadę.

Jeżeli chodzi o zmianę przepisów dotyczących wysokości odprawy (art. 2 pkt 5 ustawy zmieniającej), to wnioskodawca zwraca uwagę na niekorzystne skutki zmian dla tej części pracowników, którzy mają długi ogólny staż pracy, ale krótko (tj. poniżej dwóch lat) pracują u pracodawcy, który rozwiązuje z nimi umowę o pracę. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny ograniczył rozpatrzenie tego zarzutu do wskazanych we wniosku sytuacji.

Art. 8 pkt 2 ustawy o zwolnieniach grupowych ma następującą treść: „Odprawa pieniężna przysługuje w wysokości: 1) jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik przepracował u danego pracodawcy mniej niż 2 lata, 2) dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik przepracował u danego pracodawcy 2 i więcej lat, jednak nie więcej niż 8 lat, 3) trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik przepracował u danego pracodawcy ponad 8 lat. Odprawę pieniężną ustala się według zasad obowiązujących przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Przepis art. 36 § 1¹ Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio”.

Ogólnie rzecz ujmując stwierdzić można, że kryterium czasu pracy w określonym zakładzie pracy jako podstawa obliczania wysokości odprawy wydaje się bardziej uzasadnione niż kryterium ogólnego czasu pracy. Można powiedzieć, że przez czas swojej pracy pracownik przyczynia się do rozwoju danego zakładu pracy i dlatego im dłużej tu pracuje, tym większy jest ten wkład, a więc i większa podstawa do ewentualnych świadczeń dodatkowych ze strony pracodawcy. Uzależnienie wysokości odprawy od ogólnego stażu pracy oznacza uzależnienie wysokości odprawy od okoliczności niezwiązanych z danym stosunkiem pracy. Generalnie jednak stwierdzić można, że zasady sprawiedliwości społecznej, na które powołuje się wnioskodawca, wskazywałyby, że kryterium „zakładowego stażu pracy” przy określaniu wysokości odprawy pieniężnej jest uzasadnione i nie może być uznane za niesprawiedliwe. Za oboma rozwiązaniami stoją pewne „racje” społeczno-ekonomiczne i stwierdzić można, że ustawodawca mógł tutaj wybrać jedno z nich. Jednak generalne założenie, w myśl którego pracownik o określonym „stażu pracy” ma prawo oczekiwać odprawy i to odprawy obliczonej w ściśle określony sposób, nie jest uzasadnione. Nie mamy tu bowiem do czynienia z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną, a tylko takie ekspektawy mogą podlegać ochronie konstytucyjnej. Kwestia dotyczy bowiem wysokości odprawy, a ta zależna jest od wysokości wynagrodzenia, które może podlegać zmianom. Wysokość odprawy nie zostaje określona w momencie przekroczenia określonej liczby lat pracy, ale w momencie zwolnienia z pracy w trybie ustawy o zwolnieniach grupowych. Stąd w tym zakresie nie można mówić o ekspektatywie odprawy w określonej wysokości.

Analizując bliżej problem stwierdzić należy, że jeśli chodzi o kwestie odprawy to ustawa przewiduje dość długą *vacatio legis*, ale brak jest przepisów przejściowych. Art. 3 ustawy z 26 lipca 2002 r. wszedł w życie 1 lipca 2003 r. i obowiązuje od tego dnia wszystkich pracowników i pracodawców. Wydaje się, że przez ten długi okres ustawodawca rozwiązać właśnie chciał problem praw nabytych (ekspektatyw praw). Jednak stwierdzić należy, że udało się to tylko częściowo.

Można bowiem istotnie mówić o naruszeniu zasady ochrony zaufania do państwa i prawa co do osób, które zmieniły pracę (zakład pracy) w okresie od 1 lipca 2001 r. do dnia ogłoszenia kwestionowanych przepisów (tj. 28 sierpnia 2002 r.) i z tego tytułu poniosły stratę polegającą na zmianie sposobu obliczania wysokości odprawy, który – patrząc z formalnego punktu widzenia – jest dla nich niekorzystny. Chodzi tu o pewną grupę pracowników –

adresatów ustawy o zwolnieniach grupowych, a konkretnie o osoby, które przed wejściem w życie zakwestionowanej nowelizacji (czyli przed 1 lipca 2003 r.) miały już dwudziestoletni ogólny staż pracy i zmieniły pracę w okresie dwóch lat przed wejściem ustawy w życie i przed urzędowym ogłoszeniem ustawy z 26 lipca 2002 r. W przypadku tych osób zmiana zakładu pracy nastąpiła w sytuacji, kiedy osoby te nie mogły wiedzieć, że będzie to miało istotny wpływ na sposób obliczenia, a zatem i wysokość odprawy. W odniesieniu więc do osób, które same wypowiedziały umowę o pracę lub rozwiązały ją za porozumieniem stron przed ogłoszeniem ustawy z 26 lipca 2002 r. i podjęły nową pracę, którą utraciły po wejściu tej ustawy w życie, a spełniały wcześniej wymóg stażu pracy upoważniający do odprawy według najkorzystniejszych zasad, można mówić o uzasadnionym zarzucie naruszenia zasady ochrony zaufania. Osoby te dokonały bowiem z własnej woli czynności prawnych (zmiany zakładu pracy), a czynności te ustawodawca potraktował przez później wydane przepisy jako podstawę do radykalnego pogorszenia ich statusu prawnego. Inaczej mówiąc, późniejsza regulacja zmieniła skutki prawne czynności prawnych dokonanych wcześniej i to na niekorzyść zainteresowanych osób. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tak głębokie pogorszenie sytuacji prawnej wskazanej wyżej grupy pracowniczej nie było uzasadnione i narusza art. 2 Konstytucji. Jednak naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i prawa nie polegało w tym wypadku na ograniczeniu prawnie chronionej ekspektatywy, ale na doprowadzeniu do specyficznej sytuacji wstecznego działania prawa, polegającej na przypisaniu określonym czynnościom prawnym skutków określonych przez przepisy, które dopiero po dacie dokonania tych czynności zostały wydane, urzędowo ogłoszone i weszły w życie.

Konkluzja ta nie oznacza, że ustawodawca nie był uprawniony do pewnej modyfikacji uprawnień również wskazanej wyżej grupy pracowniczej w zakresie sposobu obliczania odprawy na podstawie ustawy o zwolnieniach grupowych. Jednak podkreślić należy, że modyfikacja taka powinna być zgodna z zasadą proporcjonalności i legitymowana koniecznością ochrony dóbr o randze konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie znalazł dostatecznych podstaw uzasadniających zmniejszenie przez ustawodawcę odprawy pieniężnej z wysokości trzymiesięcznego do wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia, a więc dokładnie trzykrotnie. Jest to z ekonomicznego punktu widzenia niewątpliwie istotne obniżenie, zwłaszcza że chodziło o pracowników z długoletnim stażem pracy, którzy często otrzymują wysokie wynagrodzenie powiększone o tzw. wysługę lat. W takiej sytuacji można dostrzec w przyjętej regulacji istotne pokrzywdzenie wskazanej wyżej kategorii pracowników, która – w myśl poprzednio obowiązujących przepisów – zajmowała uprzywilejowaną pozycję w stosunku do pracowników o krótszym ogólnym stażu pracy.

Należy w tym miejscu podkreślić, że ogłoszenie ustawy, która przewiduje określone zmiany stanu prawnego w przyszłości, wyklucza możliwość powoływania się na ekspektatywy lub zasadę zaufania do państwa i prawa przez osoby, dokonujące w okresie *vacatio legis* takich czynności prawnych, które w świetle nowych przepisów oznaczają utratę tej ekspektatywy lub jej ekonomiczne pomniejszenie. Dlatego osoby, które zmieniły pracę po ogłoszeniu ustawy z 26 lipca 2002 r., nie mogą w sposób uzasadniony powoływać się na zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.

5. Punkt czwarty wniosku, dotyczący przepisów art. 3 pkt 1 i 6 ustawy z 26 lipca 2002 r., wprowadzających do ustawy o związkach zawodowych nowe przepisy: art. 25¹ i art. 34² ust. 2, w zakresie wskazania wzorca kontroli ujęty został bardzo wąsko. Wnioskodawca powołał się bowiem wyłącznie na niezgodność z art. 12 Konstytucji, pomijając art. 59 Konstytucji (dotyczący prawa zrzeszania się w związkach zawodowych jako prawa człowieka

i obywatela) oraz art. 31 ust. 3 (dotyczący dopuszczalności ograniczeń praw i wolności). Również kwestia zgodności zaskarżonej regulacji z Konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy w związku z art. 9 i art. 59 ust. 4 Konstytucji nie została objęta granicami wniosku.

Art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych warunkuje nabycie uprawnień zakładowej organizacji związkowej w zależności od jej liczebności. Zgodnie z jego brzmieniem wskazane wyżej uprawnienia przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji albo funkcjonariuszami, o których mowa w art. 2 ust. 6, pełniącymi służbę w jednostce objętej działaniem tej organizacji. Natomiast art. 3 pkt 6 ustawy nowelizującej z 26 lipca 2002 r. wprowadza do ustawy o związkach zawodowych art. 34² ust. 2 określający nowe zasady ustalania maksymalnej liczby działaczy związkowych podlegających szczególnej ochronie stosunku pracy z tytułu pełnienia funkcji w międzyzakładowej organizacji związkowej. Art. 34² ust. 2 ustawy o związkach zawodowych stanowi, że: „W przypadku gdy międzyzakładowa organizacja związkowa w żadnym zakładzie pracy z objętych jej działaniem nie zrzesza liczby pracowników wymaganej do uzyskania statusu organizacji reprezentatywnej w rozumieniu art. 241^{25a} kodeksu pracy, liczba pracowników podlegających ochronie przewidzianej w art. 32 ust. 1 nie może być większa od liczby zakładów pracy objętych działaniem tej organizacji, które zatrudniają co najmniej 10 pracowników będących jej członkami”.

Art. 12 Konstytucji chroni wolność tworzenia i działania związków zawodowych od strony instytucjonalnej. Związki zawodowe uznane zostały – obok organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń, a także fundacji – za ważny element konstytucyjnego ustroju RP i element tzw. „społeczeństwa obywatelskiego”. Oznacza to, że Konstytucja chroni wolności związkowe nie tylko jako przejaw realizacji wolności zrzeszania się przysługującej pracownikom (i innym osobom zrównanym z nimi pod tym względem), ale uznaje związki zawodowe za pełniące pewne istotne funkcje publiczne. Najważniejszą z tych funkcji jest reprezentowanie interesów pracowników jako grupy będącej jednym z partnerów społecznych, o których mowa w art. 20 Konstytucji.

Zapewnienie w art. 12 Konstytucji wolności tworzenia i działalności związków zawodowych oznacza przede wszystkim postulat powstrzymania się państwa od ingerencji w sferę ich zakładania i późniejszego funkcjonowania. Są one – podobnie jak inne formy zrzeszania się i zbiorowego działania ludzkiego wskazane w tym przepisie – objęte ochroną przed formalnym lub faktycznym włączeniem w struktury władz publicznych, a więc swoistym „upaństwowieniem”. Podkreślenie tego „wolnościowego” aspektu tworzenia i działalności związków zawodowych stanowi jednoznaczny wyraz zerwania z rolą, jaką związki zawodowe (i inne formy zbiorowego działania obywateli) odgrywały w okresie 1944-1989.

Należy jednak podkreślić, że sam art. 12 Konstytucji jako przepis statuujący pewną zasadę ustroju RP ma nie tylko symboliczne, ale również normatywne znaczenie. Wykładnia systemowa tego przepisu w związku ze wspomnianym już art. 20 Konstytucji wskazuje, że zakres wolności tworzenia i działania związków zawodowych widziany od strony instytucjonalnej oznacza stworzenie takich ram prawnych, aby związki zawodowe – jako pewna całość – mogły odgrywać w sposób nieskrępowany rolę ogólnego reprezentanta całej grupy pracowników najemnych. Jednak formuła art. 12 Konstytucji nie przewiduje żadnych

szczególnej form „popierania” czy ochrony konkretnych związków zawodowych przed ewentualnymi zagrożeniami dla ich działalności ze strony osób trzecich, a w szczególności ze strony pracodawców. Tak więc trudno na jego podstawie formułować jakiekolwiek założenia dotyczące statusu i uprawnień zakładowych organizacji związkowych oraz pozycji prawnej działaczy związkowych, a tych kwestii – a nie ogólnie sformułowanych zakazów dotyczących tworzenia czy pewnych form działania zakładowych organizacji związkowych – dotyczy zakwestionowana przez wnioskodawcę regulacja ustawowa.

Poza tym art. 12 Konstytucji nie rodzi zasadniczo ani zbiorowych, ani indywidualnych praw podmiotowych. Te ostatnie mają swoją odrębną podstawę konstytucyjną w przepisach rozdziału II Konstytucji. W przypadku tzw. wolności związkowej podstawę taką stanowią art. 59 ust. 1, 2, 3, a przede wszystkim ust. 4 Konstytucji. Te przepisy są więc właściwe dla określenia zakresu wolności zrzeszania się w związki zawodowe, a również zakresu ochrony, jaką państwo winno zapewnić związkom zawodowym przed ewentualnymi zagrożeniami dla ich działalności i zapewniania im równorzędnego statusu w sporach z pracodawcami i ich organizacjami. Istotną rolę ogrywać tu może również art. 31 ust. 3, który formułuje zasady dotyczące ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela, a odnosi się również w zakresie nieuregulowanym w art. 59 ust. 4 Konstytucji do działalności związków zawodowych, która stanowi wyraz zbiorowej realizacji jednej z takich wolności.

Należy przy tym podkreślić, że art. 12 Konstytucji jako przepis, który w sposób najogólniejszy odnosi się do problematyki tworzenia i działalności związków zawodowych, nie może być interpretowany w oderwaniu od innych bardziej konkretnych przepisów dotyczących tej problematyki. Treść normatywna wynikająca z art. 12 Konstytucji nie może zastępować innych, bardziej szczegółowych regulacji konstytucyjnych. Przepis ten, określający jedną z podstawowych zasad ustroju RP, nie powinien być wykładany w sposób, który ograniczałby zastosowanie innych przepisów Konstytucji, które pozostają w bliższym związku z kwestionowanymi w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym przepisami ustaw. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w wyroku z 29 kwietnia 2003 r. (SK 24/02), w myśl którego „interpretacja zasad Konstytucji winna być prowadzona zgodnie z założeniem, w myśl którego, jeżeli określona problematyka uregulowana jest przez bardziej szczegółowe, „bliższe” określonym zagadnieniom normy konstytucyjne, to są one właściwym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących tej problematyki. Nie należy w takich sytuacjach odwoływać się do naczelných zasad ustrojowych, które również – choć w sposób bardziej abstrakcyjny i mniej precyzyjny – danej problematyki dotyczą” (OTK ZU nr 4/A/2003, s. 460-461).

Wszystko to prowadzi do wniosku, że zakwestionowana przez wnioskodawcę regulacja ustawy o związkach zawodowych nie może być uznana za niezgodną z art. 12 Konstytucji. Przepis ten nie jest bowiem adekwatnym wzorcem kontroli bardzo szczegółowych regulacji dotyczących tylko pewnych fragmentów działalności związków zawodowych. Jest on zasadą ustrojową i normy z niego wynikające powinny odnosić się do kwestii zasadniczych. Poza tym – jak już wspomniano – Konstytucja reguluje dokładniej status związków zawodowych w art. 59. Powoduje to, że to ten przepis (a nie art. 12) wskazuje konstytucyjne, dość dokładne założenia dotyczące statusu związków zawodowych i zakresu wolności związkowych. W tej sytuacji art. 59 „wyprzedza” art. 12 Konstytucji jako właściwy wzorzec kontroli konstytucyjności prawa.

6. Ujęty w pkt 5 wniosku zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 6 ustawy z 26 lipca 2002 r. odnosi się do przepisu, który „zawiesza” stosowanie art. 25¹ kodeksu pracy do dnia

przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Art. 25¹ k.p. ogranicza do dwóch maksymalną liczbę dopuszczalnych umów na czas określony zawartych między pracownikiem i pracodawcą oraz postanawia, że zawarcie trzeciej kolejnej umowy o pracę na czas określony będzie równoznaczne w skutkach prawnych z nawiązaniem stosunku pracy na czas nieokreślony.

Zasadniczo nie narusza zasady państwa prawnego postanowienie ustawy dotyczące „zawieszenia” stosowania innego przepisu rangi ustawowej. Organy władzy ustawodawczej, działające w konstytucyjnie określonym trybie, są na mocy art. 10 ust. 2 Konstytucji generalnie uprawnione do dokonywania zmian i uchylania przepisów wszystkich obowiązujących ustaw, a więc na zasadzie *a maiori ad minus* są także konstytucyjnie legitymowane do decydowania o czasowym zakresie ich obowiązywania i stosowania. Dlatego nie można utrzymywać, że ustawodawca narusza – przez wydanie przepisu, stanowiącego, że inny przepis rangi ustawowej nie będzie przez pewien okres stosowany – automatycznie art. 2 Konstytucji. Oczywiście nie jest to praktyka pożądana z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej i postulatu przejrzystości systemu prawa, niemniej jednak sama przez się nie stanowi naruszenia zasady państwa prawnego. O ile – jak w niniejszej sprawie – zakres czasowy „zawieszenia stosowania” określonego przepisu jest jednoznaczny, to nie powstaje również sytuacja, w której istnieje niejasność co do obowiązującego stanu prawnego. Przepis, który stanowi, że inny przepis nie będzie przez pewien okres stosowany, oznacza w istocie epizodyczne pozbawienie go mocy obowiązującej.

Art. 6 ustawy z 26 lipca 2002 r. istotnie nie wprowadza zmian w brzmieniu kodeksu pracy, co może wywoływać pewne nieporozumienia u jego adresatów, których przyczyną byłaby przede wszystkim niezajomość prawa. Ustawodawca doprowadził rzeczywiście do powstania specyficznej sytuacji, w której dla ustalenia rzeczywistego stanu prawnego konieczne jest równoczesne uwzględnienie treści dwóch ustaw, z których jedna ma charakter kodeksu. Jednakże w polskim porządku prawnym nie obowiązuje zasada wyłącznej regulacji kodeksowej określonych dziedzin życia. Dlatego ustawy zwiążkowe mogą oddziaływać na treść i zakres regulacji kodeksowej, co oczywiście nie oznacza, że jest to sytuacja prawidłowa z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej i postulatu przejrzystości systemu prawa.

Nie znaczy to również, że przez działanie, polegające na „zawieszeniu stosowania” przepisu jednej ustawy przez przepis umieszczony w innej ustawie, prawodawca doprowadzić może do naruszenia bardziej szczegółowych dyrektyw wynikających z zasady państwa prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasad poprawnej legislacji.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wnioskodawcy, w myśl którego technika zastosowana przez prawodawcę przy formułowaniu art. 6 ustawy z 26 lipca 2002 r. ma „precedensowy” i dość wyjątkowy charakter. Ustawodawca nie dokonał bowiem formalnego uchylenia przepisu, pozbawiając go w istocie na pewien czas mocy obowiązującej. Jest to sytuacja, która budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i prawa i postulatu przejrzystej legislacji. Biorąc to pod uwagę należy jednak uwzględnić, że zasada ochrony zaufania do państwa i prawa nie może być rozumiana w sposób uproszczony jako ogólne założenie polegające na „niezmienialności” określonych rozwiązań prawnych. Społeczne przekonanie (nawet utrwalone) o treści określonych rozwiązań prawnych nie stanowi w świetle Konstytucji samodzielnej przesłanki pozwalającej odmówić ustawodawcy kompetencji do zmian (lub modyfikacji) tej regulacji prawnej.

Wnioskodawca sam przyznaje, że art. 25¹ k.p. był przepisem, który został sformułowany wadliwie i w praktyce nie spełniał założonej przez prawodawcę roli. Oznacza

to, że były podstawy do wyeliminowania go z systemu prawnego. Niewątpliwie zasada ochrony zaufania do państwa i prawa nie może w jednakowym stopniu odnosić się do stabilności wszystkich przepisów, a zwłaszcza trudno odnosić ją do przepisów, które oceniane są jako wadliwe i nieskuteczne.

Po drugie, Konstytucja nie proklamuje prawa do pracy jako konstytucyjnego prawa człowieka i obywatela, a zatem za konstytucyjną podstawę art. 25¹ k.p. uznać należy art. 24 Konstytucji, który stawia świadczenie pracy i pracownika pod ochroną państwa. Nie można jednak twierdzić, że regulacja dotycząca umów o pracę na czas oznaczony dotyczy konstytucyjnie poręczonych praw pracownika. Z tego punktu widzenia przyjąć należy, że ustawodawcy przysługuje znaczny stopień swobody w regulowaniu tego zagadnienia, a zatem i znaczny stopień dopuszczalnych zmian. Oddziałuje to również na sposób rozumienia zasady ochrony zaufania do państwa i prawa. Zakazy z niej wynikające, adresowane do ustawodawcy, powinny być niewątpliwie dalej idące w sferze ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Natomiast, jak zwraca uwagę Prokurator Generalny, właśnie art. 25¹ k.p. stanowi ingerencję w zasadę swobody umów, która ma podstawy konstytucyjne (art. 31 ust. 1 Konstytucji). Należy tu także podkreślić, że art. 6 ustawy z 26 lipca 2002 r. nie tylko nie ma mocy wstecznej, ale wchodzi on w życie z *vacatio legis* wynoszącą trzy miesiące (art. 14 ustawy).

Po trzecie, jak zgodnie podkreślają uczestnicy postępowania, specyfika sytuacji, związanej z „zawieszeniem stosowania” art. 25¹ k.p. polegała na tym, że uchylenie tego przepisu mogłoby doprowadzić do niezgodności prawa polskiego z europejskim prawem wspólnotowym, o ile do dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nie uchwalono by przepisu odpowiadającego zakresowi regulacji art. 25¹ k.p. Była to więc sytuacja szczególna, w której ustawodawca chcąc z jednej strony wyeliminować wadliwy w jego ocenie przepis, zmierzał z drugiej strony do uniknięcia powstania stanu sprzeczności prawa polskiego z europejskim prawem wspólnotowym w dniu wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, iż poza zakresem niniejszego postępowania pozostaje kwestia zastąpienia art. 25¹ k.p. przez nowy przepis i „udoskonalenia” rozwiązań w tej materii jak również czasowego ich braku. Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy w sprawach oceny zaniechania przez ustawodawcę uregulowania określonych zagadnień życia społecznego. Właśnie z taką sytuacją „epizodycznego” braku regulacji mamy do czynienia w tej sprawie. Również poza zakresem rozpoznania pozostaje zagadnienie zgodności art. 6 ustawy z 26 lipca 2002 r. z Układem Stowarzyszeniowym ze Wspólnotami Europejskimi, a przez to z art. 9 Konstytucji, który to przepis nie został powołany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.