

Warszawa, 3 marca 2003 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.54/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 30 grudnia 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku NSZZ „Solidarność” z dnia 25 września 2002 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 pkt 27 i 28, art. 2 pkt 1 i 5, art. 3 pkt 1 i 6 oraz art. 6 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 135, poz. 1146), zwanej dalej „ustawą”.

Ocenę zasadności podniesionych zarzutów przedstawiam w kolejności przyjętej we wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

*

* * *

Ad pkt 1. Zgodnie z art. 133 § 2 Kodeksu pracy liczba godzin nadliczbowych przepracowanych w związku ze szczególnymi potrzebami pracodawcy nie może przekroczyć dla poszczególnego pracownika 4 godzin na dobę i 150 godzin w roku kalendarzowym. Zaskarżony zaś przepis art. 133 § 2¹ K.p. dopuszcza możliwość ustalenia innej liczby godzin nadliczbowych niż przewidzian w § 2. Można to uczynić 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.

Zarzut niezgodności z Konstytucją art. 133 § 2¹ K.p. jest bezzasadny. Wbrew twierdzeniu Wnioskodawcy, przepis ten:

- 1) pełni funkcję ochronną względem czasu pracy pracownika. Wynika to z treści zakazu zawartego w zdaniu drugim kwestionowanego art. 133 § 2¹ K.p. Mianowicie, w przypadku wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, o którym mowa w zdaniu pierwszym, czas pracy z uwzględnieniem czasu pracy w godzinach nadliczbowych, nie może przekroczyć przeciętnie 48 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym;

- 2) nie narusza konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, określonej w art. 87 ustawy zasadniczej. 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 ustawy zasadniczej. W opiniowanym 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 Kodeksu pracy, zgodnie z którą postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne niż przepisy prawa pracy. 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 Wnioskodawcy, 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. Jak już wspomniałem zaskarżony przepis ogranicza łączny czas pracy pracownika do przeciętnie 48 godzin tygodniowo w okresie rozliczeniowym.

Ad pkt 2. Zdaniem NSZZ „Solidarność”, 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 poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia”. Zamiast bowiem tworzyć nowe miejsca pracy, pracodawcy „będą zainteresowani

powierzeniem nowych zadań w godzinach nadliczbowych pracownikom już u nich zatrudnionym”.

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 przypomnieć wielokrotnie eksponowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że ocena celowości i trafności decyzji ustawodawcy wykracza poza zakres sądownictwa konstytucyjnego. Odpowiedzialność polityczna za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych spoczywa na parlamencie (Wybór tez i sentencji orzeczeń TK II półrocze 2000 r., s. 37).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony został pogląd, że ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym (J. Oniszczyk: Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 130). Punktem wyjścia kontroli ustanowionego zaś prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy oraz domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją (wyrok z dnia 4 grudnia 2000, K.9/00).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że uchwalane przez parlament ustawy mogą, rzecz oczywista, być oceniane pod kątem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych i politycznych, jednak ocena taka „nie leży w zakresie konstytucyjnych kompetencji Trybunału”. Wybór określonych rozwiązań legislacyjnych należy do ustawodawcy, z tym, że „granice swobody tego wyboru określają zasady i przepisy konstytucyjne” (J. Oniszczyk: ibid. s. 758).

W mojej ocenie, 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. Cięży na nim jedynie odpowiedzialność polityczna za dokonany wybór kierunku tych zmian.

Ad pkt 3. Zaskarżony art. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (t.j. Dz. U. z 2002 r. nr 112, poz. 980), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (...), ogranicza zakres podmiotowy stosowania tej regulacji prawnej do zakładów pracy zatrudniających co

najmniej 20 pracowników. Przepis ten w brzmieniu poprzedzającym nowelizację nie wprowadzał różnicowania zakładów pracy według kryterium liczby zatrudnionych. Nowe rozwiązanie, ograniczające zakres stosowania przepisów ustawy, o której mowa, nie jest korzystne z punktu widzenia interesu pracowników zakładów pracy zatrudniających mniej niż 20 osób. 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 zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych (także dla pracowników – W.P.) zmian systemu prawnego” (Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2001 r. – s. 64).

W opiniowanym przypadku zmianą niekorzystną dla pracowników zwalnianych z pracy na zasadach i w trybie przewidzianych w ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r. jest także zmiana przepisów art. 8 ust. 2 tej ustawy, dotyczących wysokości odprawy pieniężnej. **Nie uzasadnia jednak ona zarzutu niekonstytucyjności tych przepisów w nowym brzmieniu.** Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, wprowadzona „z zachowaniem okresu dostosowawczego regulacja przewidująca inny sposób obliczania wynagrodzenia, a nawet jego obniżenie, nie narusza zasady ochrony praw nabytych. **Zdaniem Trybunału także z uwagi na możliwość jednostronnego rozwiązania stosunku pracy, uprawnienie do wynagrodzenia w określonej wysokości za okresy przyszłe nie jest objęte konstytucyjną gwarancją ochrony praw nabytych**” (podkr. W. P. – ibid. s. 65).

Cytowany wyżej pogląd należy odnieść również do odprawy pieniężnej, o której mowa w art. 8 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami 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.** Uwarunkowana w ten sposób możliwość nabycia uprawnień w tym zakresie w

przyszłości nie jest objęta – jak stwierdził Trybunał – ochroną wywodzoną z treści art. 2 Konstytucji (zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz wynikająca z niej zasada ochrony praw nabytych).

Ad. Pkt 4. Wnioskodawca wyraża pogląd, że zmiana ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 nr 79, poz. 854 z późn. zm.), polegająca na dodaniu art. 34², ogranicza wolność działania międzyzakładowych organizacji związkowych, a więc pozostaje w sprzeczności z art. 12 Konstytucji. NSZZ „Solidarność” kwestionuje w szczególności przepis art. 34² ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, wprowadzający ograniczenie liczby pracowników podlegających ochronie przewidzianej w art. 32 ust. 1 tej ustawy. Dotyczy ono sytuacji, w której międzyzakładowa organizacja związkowa w żadnym zakładzie pracy z objętych jej działaniem nie zrzesza liczby pracowników wymaganej do uzyskania statusu organizacji reprezentatywnej (art. 241²⁵a K.p.). W takim przypadku liczba pracowników podlegających ochronie nie może być większa od liczby zakładów pracy objętych działaniem organizacji międzyzakładowej, zatrudniających co najmniej 10 pracowników będących jej członkami.

Zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu należałoby 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. Wypada przypomnieć, że konkretyzację ogólnej normy wyrażonej w art. 12 ustawy zasadniczej zawierają postanowienia art. 59 Konstytucji. Gwarantowana tym przepisem wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (ust. 1) może być jednak ograniczona przez ustawodawcę. Stosownie bowiem do dyspozycji ust. 4, zakres tej wolności oraz innych wolności związkowych może podlegać ograniczeniom ustawowym, dopuszczalnym przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Regulacją prawną wyznaczającą granice obszaru wolności związkowych jest przede wszystkim ustawa o związkach zawodowych, która normuje m. innymi zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony stosunku pracy członków władz organizacji związkowej. **Zaskarżone uzupełnienie tej ustawy przez dodanie art. 34² nie wykracza poza dyspozycję art. 59 ust. 4 Konstytucji.** Nie są bowiem mi znane postanowienia wiążących RP umów międzynarodowych, które zakazywałyby limitowania zakresu ochrony stosunku pracy działaczy związkowych.

Przedstawiona wyżej argumentacja uzasadnia także oddalenie zarzutu niezgodności dodanego art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych z art. 12 Konstytucji. Według zaskarżonego przepisu, uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę nakładczą na podstawie umowy o pracę nakładczą u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji (ust. 1 pkt 1). **Uważam, że uzależnienie ustawowych uprawnień zakładowej organizacji związkowej od liczebności jej członków nie ogranicza podstawowej wolności związkowej, jaką jest wolność zrzeszania się.** Nie narusza więc ono istoty tej wolności. Można przy tym skutecznie bronić poglądu, że przepisy art. 25¹ ustawy mają na względzie ochronę praw i wolności przedsiębiorców, wynikającą z dyspozycji ustrojowej (art. 20 Konstytucji). **Brak jakichkolwiek wymagań co do liczebności członków związku zawodowego, warunkującej „być” uprawnień zakładowej organizacji związkowej, w praktyce prowadziłby do ograniczania wolności działalności gospodarczej w stopniu niewspółmiernym do roli tej organizacji.**

Ad. pkt 5. Zdaniem Wnioskodawcy, zawieszenie stosowania art. 25¹ K.p. pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a zwłaszcza z wynikającymi z niej: zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz regułami przyzwoitej legislacji i dostatecznej określoności przepisów prawnych. Kwestionowany art. 6 ustawy stanowi, że wymienionego przepisu Kodeksu pracy nie stosuje się do dnia przystąpienia RP do Unii Europejskiej. Do tego czasu pracodawca może swobodnie zawierać z pracownikiem kolejne umowy o pracę na czas określony, nie narażając się na niepożądane przez niego skutki prawne. Według art. 25¹ K.p. trzecia kolejna umowa o pracę na czas określony jest traktowana jako umowa o pracę na czas nieokreślony, jeżeli przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy nie przekroczyła jednego miesiąca.

Czasowe zniesienie ograniczeń swobody pracodawcy w zakresie zawierania umów na czas określony koliduje z prawem Unii Europejskiej. Mając to na względzie, ustawodawca zawiesił stosowanie art. 25¹ K.p. tylko na okres przejściowy, do momentu oficjalnego przyjęcia Polski do wspólnoty europejskiej. W roku 2004 przepis ten zostanie ponownie „uruchomiony” w brzmieniu dotychczasowym albo – co jest bardziej prawdopodobne – pełniej dostosowany do prawa unijnego.

Okresowe zawieszenie stosowania art. 25¹ K.p. może być zabiegiem dyskusyjnym ze względów społecznych. **Zabieg ten nie pozostaje jednak w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego.** Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, 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” (wyrok z dnia 7 maja 2001 r. K.19/00 – według Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2001 r. s. 63). W innym orzeczeniu Trybunał, rozważając relacje między swobodą ustawodawcy a charakterem regulowanej materii, wyraził pogląd, że większy zakres swobody regulacji ustawowej przysługuje mu w odniesieniu do materii socjalnych i gospodarczych, normowanych w oparciu o określoną polityczną wizję rozwoju społecznego (wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r. K.3/98 – J. Oniszczyk: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie TK, Zakamycze 2000, s. 140).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zarzut niezgodności art. 6 ustawy z art. 2 Konstytucji należałoby więc uznać za bezzasadny. Zawieszenie stosowania tego przepisu mieści się w granicach swobody stanowienia prawa przez ustawodawcę i nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. Kwestionowany przepis cechuje, m. zdaniem, dostateczna określoność. **Okresowy zaś charakter zawieszenia jego stosowania oznacza jedynie tymczasowość tego rozwiązania, co wszakże nie uzasadnia zarzutu naruszenia reguł przyzwoitej legislacji.**

Sporządził: Witold Pawełko