

Dz.U. 2002 Nr 196 poz. 1660

WYROK

z dnia 18 listopada 2002 r.

Sygn. akt K 37/01

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniowski – przewodniczący

Marian Grzybowski – sprawozdawca

Andrzej Mączyński

Janusz Niemcewicz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 listopada 2002 r., wniosku Konfederacji Pracodawców Prywatnych o zbadanie zgodności:

1) art. 241⁷ § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, Nr 106, poz. 668, Nr 113, poz. 717, z 1999 r. Nr 99, poz. 1152, z 2000 r. Nr 19, poz. 239, Nr 43, poz. 489, Nr 107, poz. 1127, Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 11, poz. 84) z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, art. 4 Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 lipca 1949 r. dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126) oraz z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), a także z art. 20 Konstytucji RP;

2) art. 241^{14a} § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125);

3) art. 241¹⁸ § 1-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) z art. 92 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;

4) art. 241¹⁹ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) z art. 59 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125) w zakresie w jakim wyłącza możliwość odstąpienia przez pracodawcę od stosowania układu ponadzakładowego, jeżeli pracodawca wystąpił z organizacji pracodawców, która zawarła układ ponadzakładowy,

o r z e k a :

1. Art. 241⁷ § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, Nr 106, poz. 668 i Nr 113, poz. 717, z 1999 r. Nr 99, poz. 1152, z 2000 r. Nr 19, poz. 239, Nr 43, poz. 489, Nr 107, poz. 1127 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 11, poz. 84, Nr 28, poz. 301, Nr 52, poz. 538, Nr 99, poz. 1075, Nr 111, poz. 1194, Nr 123, poz. 1354, Nr 128, poz. 1405 i Nr 154, poz. 1805 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676) jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 lipca 1949 r. dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126) i art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), a także z art. 20 Konstytucji.

2. Art. 241^{14a} § 3 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125).

3. Art. 241¹⁸ § 1-5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 92 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 241¹⁹ § 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie w jakim wyłącza możliwość odstąpienia przez pracodawcę od stosowania układu ponadzakładowego, jeżeli pracodawca wystąpił z organizacji pracodawców, która zawarła układ ponadzakładowy, nie jest niezgodny z art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 2 Konwencji powołanej w punkcie 2.

UZASADNIENIE:

I

1. Konfederacja Pracodawców Prywatnych wystąpiła o stwierdzenie, że

1) art. 241⁷ § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, Nr 106, poz. 668, Nr 113, poz. 717, z 1999 r. Nr 99, poz. 1152, z 2000 r. Nr 19, poz. 239, Nr 43, poz. 489, Nr 107, poz. 1127 i Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 11, poz. 84) jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji, z art. 4 Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 lipca 1949 r., dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126) oraz z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), a także z art. 20 Konstytucji;

2) art. 241^{14a} § 1-3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125);

3) art. 241¹⁸ § 1-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 241¹⁹ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) jest niezgodny z art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 2 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość odstąpienia przez pracodawcę od stosowania układu ponadzakładowego, jeżeli pracodawca wystąpił z organizacji pracodawców, która zawarła układ ponadzakładowy;

5) art. 241²⁸ § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 4 Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 lipca 1949 r. dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126).

W ocenie wnioskodawcy uregulowanie zawarte w art. 241⁷ § 4 k.p. uniemożliwia stronie, która wnosi zasadnicze zastrzeżenia co do treści postanowień obowiązującego układu, uwolnienie się bez zgody drugiej strony z obowiązku stosowania tych postanowień po upływie okresu, na który został on zawarty, lub w drodze wypowiedzenia układu zawartego na czas nieokreślony. Obowiązek stosowania postanowień układu, po dniu jego rozwiązania przez czas nieokreślony, jeżeli strony w drodze porozumienia nie ustalą terminu zaprzestania ich stosowania, jest zdaniem wnioskodawcy, niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji, art. 4 Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 lipca 1949 r. dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126) i z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), gdyż narusza zawarte w tych przepisach prawo pracodawców i ich organizacji oraz związków zawodowych do prowadzenia dobrowolnych rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych w celu regulowania w ten sposób warunków pracy.

Na podstawie art. 241 ust. 1 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską przed wejściem w życie Konstytucji i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, jeżeli dotyczą one spraw, w których obecnie Konstytucja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Ma to odniesienie do konwencji nr 87 i 98 MOP (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125 i 126), które regulują wolności związkowe gwarantowane w art. 59 Konstytucji. Tym samym konwencje te ma ją pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się z nimi pogodzić (art. 91 ust. 2 Konstytucji). Taką umową jest również Europejska Karta Społeczna (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), której art. 6 ust. 2 normuje tę samą materię, co powołane konwencje MOP.

Zasada dobrowolności rokowań zbiorowych i wiązania się stron układami zbiorowymi lub innymi porozumieniami zbiorowymi, odnosi się nie tylko do samego aktu negocjowania i zawierania układu zbiorowego lub innego porozumienia zbiorowego, ale także do możliwości decydowania przez każdą ze stron o wyjściu ze zobowiązań układowych w drodze wypowiedzenia układu zbiorowego nawiązanego na czas nieokreślony lub odstąpienia od zawarcia nowego układu po upływie okresu, na który układ został zawarty (układ zawarty na czas określony). Uniemożliwienie przez art. 241⁷ § 4 k.p. jednostronnego wyjścia ze zobowiązań układowych stanowi ograniczenie dobrowolności rokowań. Zawarcie układu jest prawem obydwu jego stron. Jeżeli każda ze stron może odmówić zawarcia układu, to każda ze stron powinna także mieć możliwość jednostronnego rozwiązania układu nawiązanego na czas nieokreślony lub zaprzestania stosowania układu nawiązanego na czas określony po

upływie okresu, na który został zawarty. Regulacja zamieszczona w art. 241⁷ § 4 k.p. czyni z zawartego układu zbiorowego pracy zobowiązanie wieczyste, które bez zgody drugiej strony nie może przestać istnieć. Narusza też równość stron w rokowaniach nad zmianą treści układu i stwarza uprzywilejowaną pozycję związkom zawodowym. Postanowienia układu, regulujące warunki pracy i płacy, są zawsze korzystniejsze dla pracowników niż określone w Kodeksie pracy, innych ustawach i aktach wykonawczych (art. 9 § 2 k.p.). Związki zawodowe nie są zatem zainteresowane ustaniem mocy obowiązującej postanowień układowych i powstaniem stanu bezukładowego. Dla organizacji pracodawców lub pracodawcy możliwość jednostronnego wycofania się ze zobowiązań układowych, w drodze wypowiedzenia układu zawartego na czas nieokreślony lub odmowy odnowienia układu zawartego na czas określony, jest jedynym sposobem, w jaki pracodawca może wpłynąć na związki zawodowe, aby zgodziły się na zawarcie układu mniej korzystnego dla pracowników od dotychczasowego, gdy realizowanie przez pracodawcę uprawnień pracowniczych na dotychczasowym poziomie jest dla niego ze względów gospodarczych niemożliwe lub utrudnione. Art. 241⁷ § 4 k.p. zapewnia, że ustalony w układzie zbiorowym pracy poziom uprawnień pracowniczych nie ulegnie w przyszłości uszczupleniu bez zgody związków zawodowych. Wypowiedzenie układu lub upływ okresu, na który został on zawarty nie spowoduje, zdaniem wnioskodawcy, ustania obowiązku stosowania przez pracodawcę postanowień rozwiązanego układu aż do czasu zawarcia nowego układu, chyba że strony ustaliły w układzie lub ustalą w drodze późniejszego porozumienia inny termin, do którego będą stosowane postanowienia rozwiązanego układu. Związki zawodowe mogą tym samym dowolnie długo przeciągać rokowania nad zawarciem nowego układu, niezagrożone tym, że pracodawca zaprzestanie stosowania postanowień rozwiązanego układu. Jedynym sposobem uwolnienia się od postanowień dotychczasowego układu jest zawarcie nowego układu zbiorowego pracy. Zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori* późniejszy układ uchyla postanowienia wcześniejszego. W takiej sytuacji przystąpienie przez pracodawcę do rokowań nad nowym układem nie ma charakteru w pełni dobrowolnego, lecz jest wymuszone obowiązaniem układu dotychczasowego.

Zdaniem wnioskodawcy art. 241⁷ § 4 k.p. przekreśla instytucję wypowiedzenia układu. Wbrew brzmieniu art. 241⁷ § 1 pkt 3 k.p. wypowiedzenie nie prowadzi do rozwiązania układu, skoro zgodnie z art. 241⁷ § 4 k.p. obowiązuje on nadal. Pracodawca nadal obowiązany jest stosować postanowienia. Związek zawodowy ma natomiast możliwość wszcząć i prowadzić spór zbiorowy dotyczący treści tego układu (art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych – Dz. U. Nr 55, poz. 236 ze zm.). Związek zawodowy wszczynając spór dotyczący treści układu, nie poniesie ryzyka, że w wypadku przegrania sporu nie tylko nie będzie nowej regulacji układowej, ale przestanie obowiązywać dotychczasowa. Na ustanie mocy obowiązującej wypowiedzianego układu związek zawodowy musi bowiem wyrazić odrębną zgodę (art. 241⁷ § 4 k.p.).

Umożliwienie wszczęcia i prowadzenia przez związek zawodowy sporu zbiorowego jest sprzeczne z zasadą, że układ jest wiążący dla stron. W czasie obowiązywania układu pracodawca powinien bezwarunkowo wykonywać jego postanowienia, a związek zawodowy nie powinien ich kwestionować, wszczynając spór zbiorowy. Regulacja zawarta w art. 241⁷ § 4 k.p. nie może być uznana za środek służący popieraniu procedury dobrowolnych rokowań między pracodawcami i ich organizacjami w celu zawierania układów zbiorowych pracy. Jej ustanowienie nie znajduje oparcia w art. 4 Konwencji MOP nr 98 i w art. 6 pkt 2 Europejskiej

Karty Socjalnej. Treść art. 241⁷ § 4 k.p. zniechęca pracodawców do zawierania układów zbiorowych pracy, obawiających się niemożliwości odstąpienia od jego postanowień bez zgody związku zawodowego. Wspieranie przez prawo rokowań zbiorowych musi odbywać się przy równym traktowaniu obu partnerów i nie może polegać na udzielaniu nadmiernej ochrony jednemu kosztem interesów drugiego. Zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji zakres wolności związkowych, a w tym także swobody rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych, może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Tym samym nie będzie naruszeniem swobody układowej, takie jej ograniczenie, które jest dopuszczone w umowie międzynarodowej. Żadna z wiążących Polskę umów międzynarodowych nie przewiduje możliwości ograniczenia swobody jednostronnego rozwiązania układu zbiorowego pracy.

Art. 241⁷ § 4 jest także niezgodny z art. 20 Konstytucji, gdyż narusza gwarantowaną w art. 20 Konstytucji wolność działalności gospodarczej, stanowiącą jeden z podstawowych elementów społecznej gospodarki rynkowej. Ustalanie przez pracodawcę warunków płacy i pracy, w tym także zawieranie układów zbiorowych pracy, jest jednym z elementów prowadzenia działalności gospodarczej. Cechą prowadzenia działalności gospodarczej jest konieczność dostosowywania się do zmieniających się warunków rynkowych. Może to oznaczać także konieczność pogorszenia warunków pracy lub płacy zatrudnianych pracowników. Wyłączenie możliwości jednostronnego rozwiązania układu oznacza tym samym ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Ma to szczególne znaczenie w warunkach konkurencji międzynarodowej, bowiem ustawodawstwa państw o gospodarce rynkowej nie znają ograniczenia rozwiązywania układu.

W obszarze stosunków pracy art. 20 Konstytucji musi być stosowany łącznie z art. 24 Konstytucji. Ochrona pracy nie wymaga jednak wyłączenia swobody kształtowania warunków zatrudnienia w drodze układowej poprzez uniemożliwienie jednostronnego rozwiązania układu zbiorowego pracy.

Zdaniem wnioskodawcy art. 241^{14a} § 1-3 k.p. wprowadza daleko idące ograniczenia negocjowania i zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych przez federacje i konfederacje organizacji pracodawców i pracowników. W § 3 wyłączona została zdolność układowa organizacji pracodawców wyższego stopnia, tzn. federacji i konfederacji pracodawców, które zrzeszają organizacje związkowe pracodawców. W odniesieniu do organizacji związkowych pracowników zasada, że zdolność układowa przysługuje tylko organizacjom związkowym pracowników stopnia podstawowego, została ustanowiona w art. 241^{14a} § 1 k.p. W § 2 tego przepisu została dopuszczona w ograniczonym stopniu możliwość zawierania układów zbiorowych pracy przez organizacje międzyzwiązkowe pracowników, ale jednocześnie zostały pozbawione zdolności do zawarcia układu organizacje związkowe pracowników wchodzące w skład organizacji międzyzwiązkowej, gdy odmówi ona przystąpienia do rokowań. Powyższa regulacja stanowi, w ocenie wnioskodawcy, naruszenie zasady wolności związkowej, gwarantowanej w art. 59 Konstytucji oraz w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji nr 87 MOP z dnia 9 lipca 1948 roku dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125). Jednym z elementów składających się na wolność związkową jest autonomia organizacji pracodawców i organizacji pracowników w sferze rokowań zbiorowych, obejmująca także prawo wyboru szczebla, na którym prowadzone są rokowania zbiorowe.

W ocenie wnioskodawcy, Konstytucja w art. 59 ust. 2 nie przewiduje ograniczeń korzystania z prawa do rokowań zbiorowych przez federacje lub konfederacje; nie różnicuje tego prawa do prowadzenia rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych w zależności od tego, czy chodzi o organizację stopnia podstawowego, czy o federację lub konfederację.

Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234 ze zm.), związki zawodowe mają prawo tworzyć federacje i konfederacje. Podobne uprawnienie służy też organizacji pracodawców (art. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców; Dz. U. Nr 55, poz. 235 ze zm.). Wskazuje na to również art. 9 ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym związki określają swobodnie swoje struktury organizacyjne. Prawo reprezentowania pracowników i pracodawców (art. 4 ustawy o związkach zawodowych i art. 5 ustawy o organizacjach pracodawców) służy również federacjom i konfederacjom. Zdaniem wnioskodawcy, ograniczenie zawarte w art. 241^{14a} k.p. jest więc niespójne z zawartymi w powyższych ustawach uregulowaniami dotyczącymi wolności związkowej, a także sprzeczne jest z umowami międzynarodowymi, do których odsyła art. 59 ust. 4 Konstytucji. Wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe, które dotyczą wolności związkowej, nie dopuszczają wprowadzania w prawie krajowym ograniczeń tworzenia i działania federacji i konfederacji.

Powołując się na liczne orzecznictwo organów MOP kontrolujących przestrzeganie Konwencji nr 87, wnioskodawca stwierdza, iż w sposób jednolity przyjmowane jest, że organizacjom pracowników i pracodawców przysługuje prawo wyboru szczebla rokowań bez ingerencji władz publicznych, a ograniczanie tego prawa w stosunku do federacji i konfederacji organizacji pracodawców lub pracowników jest niedopuszczalne i nie może być wprowadzane w drodze ustawowej. Może one wynikać wyłącznie z praktyki związkowej oraz statutów federacji i konfederacji.

Odnosząc się do kolejnego z zakwestionowanych przepisów, art. 241¹⁸ k.p., wnioskodawca dowodzi, iż norma zawarta w jego § 1, uprawniająca ministra właściwego do spraw pracy, do dokonania generalizacji układu zbiorowego pracy w drodze rozporządzenia, jest niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Akt generalizacji układu zbiorowego trudno uznać za akt wydawany w celu wykonania ustawy (w tym wypadku kodeksu pracy), oparty na szczegółowym upoważnieniu zawartym w ustawie. Nie służy on bowiem wykonaniu określonych przepisów kodeksu pracy, zaś kompetencja ministra do jego wydania nie została określona szczegółowo. Zdaniem wnioskodawcy, w świetle regulacji konstytucyjnej, z upoważnieniem określonego organu do wydania aktu wykonawczego do ustawy wiąże się obowiązek wydania takiego aktu. Regulacja prawna generalizacji układu zbiorowego pracy przewiduje jedynie możliwość jego wydania i to pod warunkiem, że zostanie złożony odpowiedni wniosek przez strony ponadzakładowego układu zbiorowego, który ma podlegać generalizacji. Akt rozciągnięcia mocy obowiązującej układu nie ma cech właściwych aktowi prawa powszechnie obowiązującego. Jego adresatami mogą być bowiem tylko ci pracodawcy, którzy prowadzą taką samą lub zbliżoną działalność gospodarczą jak pracodawcy objęci układem, a jednocześnie nie są objęci postanowieniami żadnego ponadzakładowego układu zbiorowego (art. 241 § 1 k.p.). Zgodnie z art. 241¹⁸ § 1 i § 2 k.p. akt generalizacji układu zbiorowego nie ma nawet zastosowania ogólnie do pracodawców, którzy odpowiadają tym warunkom, lecz obejmuje tylko imiennie wskazanych pracodawców. Akt, który jest adresowany do konkretnego adresata i określa jego prawa i obowiązki, jest aktem stosowania

prawa. W obecnym uregulowaniu akt generalizacji układu jest klasyczną decyzją administracyjną, wydawaną w stosunku do konkretnego adresata i nakładającą na niego określone obowiązki. Nie może on być określony jako rozporządzenie, które jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, wydawanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania.

Przewidziane w art. 241¹⁸ k.p. dokonywanie generalizacji układu ponadzakładowego w odniesieniu do pojedynczych, pracodawców, a nie w stosunku do wszystkich pracodawców prowadzących działalność w danej gałęzi pracy, w której obowiązuje rozciągany ponadzakładowy układ zbiorowy pracy, i nie objętych postanowieniami żadnego ponadzakładowego układu zbiorowego pracy, jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie na wszystkich pracodawców, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, czyli prowadzą działalność w tej samej gałęzi pracy, w której obowiązuje generalizowany układ, i nie są objęci żadnym ponadzakładowym układem zbiorowym pracy, zostanie rozciągnięta moc obowiązująca generalizowanego układu. O tym, czy dany pracodawca zostanie objęty aktem generalizującym układ, czy nie, będą decydować strony tego układu oraz minister. Pracodawcy, którzy zostaną objęci takim aktem znajdą się w mniej korzystnej sytuacji prawnej niż pracodawcy, którzy prowadzą działalność w danej gałęzi pracy i nie są objęci postanowieniami żadnego ponadzakładowego układu zbiorowego pracy, a nie zostaną objęci aktem generalizującym układ.

Art. 241¹⁹ § 2 k.p. przewiduje możliwość odstąpienia przez pracodawcę od stosowania układu ponadzakładowego w całości lub w części w wypadku rozwiązania organizacji pracodawców, która zawarła ten układ. Z przepisu tego wynika, zdaniem wnioskodawcy, że wystąpienie przez pracodawcę z organizacji pracodawców, która zawarła układ ponadzakładowy, nie daje pracodawcy podstawy do odstąpienia od stosowania tego układu. Pracodawcę takiego wiążą postanowienia układu do czasu likwidacji organizacji pracodawców lub wszystkich organizacji związkowych będących stroną układu albo do czasu rozwiązania układu, mimo że nie jest on już podmiotem reprezentowanym przez tę organizację. Wiążą go także zmiany wprowadzone do układu po jego wystąpieniu z organizacji pracodawców.

Zdaniem wnioskodawcy, narusza to zasadę wolności związkowej, wynikającą z art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 2 Konwencji nr 87 MOP, zgodnie z którą każdemu pracownikowi i pracodawcy przysługuje swoboda przynależności lub nieprzynależności do organizacji. Z tytułu przynależności lub nieprzynależności do związku pracownik i pracodawca nie mogą ponosić ujemnych konsekwencji. Pracownikowi lub pracodawcy, który nie należy do związku przysługuje negatywna wolność związkowa, tzn. wolność od ingerencji związku w jego indywidualne sprawy. Pracodawca nie jest już reprezentowany przez tę organizację i nie może być zmuszany do stosowania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy, która zawarła.

W ocenie wnioskodawcy art. 241¹⁹ § 2 k.p. jest sprzeczny z art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 2 Konwencji MOP nr 87 w tej części, w której uniemożliwia pracodawcy, który wystąpił z organizacji pracodawców, odstąpienie od stosowania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy zawartego przez tę organizację aż do czasu, gdy ta organizacja ulegnie w ogóle rozwiązaniu.

Odnosząc się do art. 241²⁸ § 3 k.p., wnioskodawca podnosi, że wyłączenie w tym przepisie zdolności układowej zakładowych organizacji związkowych, jeżeli należą one do tego samego związku, konfederacji lub federacji, na rzecz organu wskazanego przez ten

związek, federację lub konfederację, jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji i art. 4 Konwencji nr 98 MOP z dnia 1 lipca 1949 r. dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126), gdyż narusza zawarte w tych przepisach prawo pracodawców i ich organizacji oraz związków zawodowych do prowadzenia dobrowolnych rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych w celu regulowania w ten sposób warunków pracy. Zgodnie z zasadą dobrowolności rokowań zbiorowych określenie szczebla, na którym prowadzone są rokowania, należy do stron i nie może być narzucone przez prawo.

W orzecznictwie organów MOP kontrolujących przestrzeganie konwencji podkreśla się, że zgodnie z zasadą dobrowolności rokowań zbiorowych zawarta w art. 4 Konwencji nr 98 określenie szczebla rokowań jest zasadniczo sprawą pozostawioną uznaniu stron. Narzucenie przez art. 241²⁸ § 3 k.p. organowi osoby prawnej, w której skład wchodzi kilku pracodawców, prowadzenia rokowań nad zawarciem układu zakładowego z organem wskazanym przez ponadzakładową organizacją związkową, federację lub konfederację, jeżeli zakładowe organizacje związkowe należą do tej samej ponadzakładowej organizacji związkowej, federacji lub konfederacji, a nie bezpośrednio z zakładowymi organizacjami związkowymi, narusza prawo stron do swobodnego ustalenia szczebla rokowań. To prawo stanowi jeden ze składników prawa do prowadzenia przez pracodawców i ich organizacje ze związkami zawodowymi dobrowolnych rokowań i zawierania układów zbiorowych pracy. Należy też zaznaczyć, że art. 241²⁸ § 3 k.p. narusza zasadę wolności związkowej zapisaną w art. 59 ust. 1 Konstytucji, gdyż ogranicza prawo związków do swobodnego regulowania swoich struktur i kompetencji przysługujących poszczególnym organom związkowym oraz swobodnego prowadzenia działalności, odbierając zakładowym organizacjom związkowym prawo zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy z organem osoby prawnej obejmującej kilku pracodawców, jeżeli te organizacje wchodzi w skład tej samej ponadzakładowej organizacji związkowej, federacji lub konfederacji.

2. Do wniosku ustosunkował się Prokurator Generalny, który w piśmie z 15 stycznia 2002 r. wniósł o stwierdził, że zaskarżone przepisy Kodeksu pracy są zgodne ze wskazanymi wzorcami Konstytucji, Konwencji MOP oraz Europejskiej Karty Społecznej.

Prokurator Generalny wniósł ponadto o umorzenie postępowania dotyczącego kontroli konstytucyjności art. 241^{14a} § 1 i 2 kodeksu pracy, albowiem wydanie w tym zakresie orzeczenia jest niedopuszczalne na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Ustosunkowując się do wniosku, Prokurator Generalny wskazał przede wszystkim na charakter układów zbiorowych, jako swoistego źródła prawa pracy, którego główną cechą jest dwustronność. Celem zaś układów jest kompromisowe ustalenie w sposób generalny warunków, na jakich mają być zawierane indywidualne umowy o pracę, uwzględniając przy tym właściwości dziedziny zatrudnienia (branży) i zawodu.

Odnosząc się do art. 241⁷ § 1 k.p., Prokurator Generalny stwierdza, iż układ, jako umowa szczególnego rodzaju, winna charakteryzować się stabilnością. Odejście od jej postanowień, szczególnie przez pracodawcę, który jednostronnie chciałby uwolnić się od obciążających go zobowiązań, nie może być traktowane na równi z rozwiązaniem zwykłej umowy. Termin stosowania postanowień rozwiązanego układu pracy wynikać może nie tylko z negocjacji prowadzonych przez strony, po zaistnieniu przesłanek do

rozwiązania układu zbiorowego pracy, lecz również z treści tego układu. Strony mogą zatem już w chwili podpisania układu wprowadzić do niego stosowne przepisy. Nie można zatem zgodzić się z zarzutem, że przepis ten niezgodny jest z art. 59 ust. 2 Konstytucji.

W stosunku do zarzutu naruszenia art. 20 Konstytucji przez art. 241⁷ k.p., Prokurator Generalny wskazuje, iż zarówno zawarcie, zmiana lub rozwiązanie układu zbiorowego pracy wymaga negocjacji obu stron, co czyni zadość warunkom określonym w tym przepisie Konstytucji. Sugerowany przez wnioskodawcę sposób uwolnienia się od uciążliwego dla pracodawcy układu zbiorowego pracy byłby natomiast w kolizji z wymogiem dialogu i współpracy partnerów. Ponieważ przytoczone we wniosku przepisy umów międzynarodowych dotyczą kwestii, o których mowa wyżej, także w tym zakresie nie można, w ocenie Prokuratora Generalnego, dopatrzeć się naruszenia prawa.

Ustosunkowując się do zarzutów stawianych postanowieniom art. 241^{14a} k.p., Prokurator Generalny stwierdza, iż § 1 i § 2 tego przepisu, odnoszą się do określenia reprezentatywności organizacji związkowej, uprawnionej do zawarcia układu zbiorowego pracy. Nie wydaje się, aby treść tych przepisów była objęta zakresem działania wnioskodawcy. Zgodnie zaś z art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z ust. 2 Konstytucji, ogólnokrajowa władza organizacji pracodawców może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego tylko wówczas, gdy kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych jej zakresem działania. Kwestie związane z problematyką zawartą w art. 241^{14a} § 1 i § 2 nie mają takiego charakteru, wobec czego postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności orzekania.

Jeśli natomiast chodzi o § 3 omawianego przepisu, zarzut dotyczy niespójności tej regulacji z zawartymi w innych przepisach uregulowaniami dotyczącymi wolności związkowej. W ocenie Prokuratora Generalnego, gdyby nawet taka niespójność miała miejsce, nie przesądza to o niezgodności art. 241^{14a} z art. 59 ust. 4 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, wnioskodawca nie wykazał, jakiego rodzaju ograniczenia (wchodzące w zakres wolności zrzeszania, które gwarantują przywołane we wniosku umowy międzynarodowe) wprowadza kwestionowany przepis kodeksu pracy. Odnosi się on bowiem do reprezentacji, a nie do możliwości zrzeszania się pracodawców.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 241¹⁸ k.p., Prokurator Generalny podkreśla, iż szczególne znaczenie ma treść § 1, przewidującego, iż „na wspólny wniosek organizacji pracodawców i ponadzakładowych organizacji związkowych, które zawarły układ ponadzakładowy, minister właściwy do spraw pracy może – gdy wymaga tego ważny interes społeczny – rozszerzyć, w drodze rozporządzenia, stosowanie tego układu w całości lub w części na pracowników zatrudnionych u pracodawcy nie objętego żadnym układem ponadzakładowym, prowadzącego działalność gospodarczą taką samą lub zbliżoną do działalności pracodawców objętych tym układem, ustalonej na podstawie odrębnych przepisów dotyczących klasyfikacji działalności, po zasięgnięciu opinii tego pracodawcy lub wskazanej przez niego organizacji pracodawców oraz zakładowej organizacji związkowej – o ile taka działa u pracodawcy – a także opinii Komisji do Spraw Układów Zbiorowych Pracy powołanej na podstawie odrębnych przepisów”.

W ocenie Prokuratora Generalnego, należy zgodzić się z wnioskodawcą, że – zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji – rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Wymaga więc rozważenia

problem, czy w odniesieniu do analizowanego przepisu wymogi te zostały spełnione, bowiem – w ocenie wnioskodawcy – generalizacja układu ponadzakładowego w odniesieniu do pojedynczych zakładów pracy, konkretnie wskazanych w akcie właściwego ministra, nie nosi cech aktu wykonawczego do ustawy w rozumieniu art. 92 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdza również, iż bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji – który w ocenie wnioskodawcy – polega na tym, że generalizacja układu ponadzakładowego nie obejmuje wszystkich pracodawców prowadzących działalność w gałęzi pracy, w której obowiązuje dany układ, lecz tylko tych pojedynczych pracodawców, których konkretnie wskazuje minister. Wnioskodawca nie uwzględnia jednak, że to rozszerzenie może nastąpić wyłącznie na wniosek zainteresowanych pracodawców oraz organizacji związkowych i to w sytuacji, gdy zostały spełnione określone w tym przepisie warunki. Oznacza to, że wszyscy adresaci tej normy prawnej mogą wystąpić o rozciągnięcie mocy obowiązującej danego układu zbiorowego, po spełnieniu takich samych kryteriów. Przepis, który umożliwia (w ściśle określonej sytuacji) rozciągnięcie mocy obowiązującej ponadzakładowego układu zbiorowego pracy na podstawie wspólnego wniosku organizacji pracodawców i ponadzakładowych organizacji związkowych, nie może być uznany za dyskryminujący którejkolwiek strony.

W odniesieniu do art. 241¹⁹ § 2 k.p., Prokurator Generalny stwierdza, iż zarzut naruszenia art. 59 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji nr 87 MOP z 9 lipca 1948 r., jest o tyle nieuzasadniony, że kwestionowany przepis nie nakłada obowiązku zrzeszania się ani nie pozbawia tego prawa; przewiduje natomiast możliwość odstąpienia od stosowania układu ponadzakładowego, w razie gdy zajdą okoliczności przewidziane w tym przepisie. Okres wypowiedzenia ma zagwarantować stronom – w szczególności pracownikom – przystosowanie się do nowej sytuacji. Takiej regulacji nie można zarzucić naruszenia, przywołanych przez wnioskodawcę, zasad konstytucyjnych.

W dalszej części stanowiska, Prokurator Generalny podnosi, iż adresatem normy zawartej w art. 241²⁸ k.p. są organizacje związkowe, biorące udział w tworzeniu układu, co uzasadniałoby zarzut braku legitymacji wnioskodawcy do występowania z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności tego przepisu. Przepis ten reguluje kwestię reprezentacji do prowadzenia rokowań. Ustanowienie upelnomocnionego organu (w sytuacji określonej w przepisie) nie ogranicza wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Nie może też być uznane za ingerencje w struktury i kompetencje przysługujące poszczególnym organizacjom związkowym, skoro wymóg wyznaczenia przez nieupelnomocnionego do rokowań organu dotyczy tylko takich organizacji, które należą do tego samego związku, federacji lub konfederacji. Kwestie te pozostają, w ocenie Prokuratora Generalnego, poza statutową działalnością wnioskodawcy, zatem postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

3. Stanowisko w sprawie przedstawił, w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu, który w piśmie z 26 lipca 2002 r. wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów kodeksu pracy z przywołanymi we wniosku wzorcami Konstytucji, Konwencji MOP oraz Europejskiej Karty Społecznej.

Marszałek Sejmu stwierdza, iż w niniejszej sprawie znaczenie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 22/01, w którym Trybunał uznał, że ograniczenia wolności związkowych, w tym prawa do prowadzenia rokowań i zawierania układów zbiorowych mogą podlegać nie tylko takim ograniczeniom, które są dopuszczalne przez wiążące państwo polskie

umowy międzynarodowe, ale również takim, które wynikają z innych norm konstytucyjnych poddających pod ochronę określone dobra konstytucyjne.

Przytoczona we wniosku interpretacja art. 241⁷ § 4 kodeksu pracy, w kontekście zarzutu naruszenia art. 59 ust. 2 Konstytucji, nie uwzględnia faktu, iż zasada stosowania postanowień układu rozwiązanego do czasu wejścia w życie nowego układu nie jest zasadą bezwzględnie obowiązującą (*ius cogens*), lecz mogła być przedmiotem rokowań na etapie poprzedzającym zawarcie układu (zasada ta stanowi zatem normę o charakterze *ius dispositivum*). Art. 241⁷ § 4 k.p. *expressis verbis* przewiduje możliwość ustalenia, przez strony zawierające układ, terminu stosowania jego postanowień w sytuacji, gdy ulegnie on rozwiązaniu.

W kontekście art. 240 § 2 k.p., zgodnie z którym przedmiotem układu mogą być wszystkie kwestie nie uregulowane bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa pracy, uznać należy, iż od woli stron układu zależy, czy w wypadku rozwiązania, jego postanowienia będą miały zastosowanie do czasu wejścia w życie nowego układu, czy też przestaną być stosowane wcześniej. Przepisy kodeksu pracy nie stanowią przeszkody dla takiego ukształtowania treści układu zbiorowego, by przewidywał on, iż w razie rozwiązania układu, jego postanowienia nie będą dłużej przez strony stosowane.

Konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę w art. 241⁷ § 4 k.p., mimo iż ma charakter dyspozytywny ogranicza swobodę stron, które nie określiły w układzie terminu końcowego stosowania układu po jego wypowiedzeniu. Uznać jednak należy, w kontekście cytowanego wyroku TK, iż ograniczenie to jest uzasadnione na gruncie Konstytucji, gdyż stanowi realizację obowiązku ochrony pracy. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, iż art. 59 Konstytucji nie zakazuje ustawodawcy ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, jeżeli ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenie postanowień umów międzynarodowych dotyczących wolności związkowych, Marszałek Sejmu wskazuje na różnice w ich charakterze: 1) umowy samowykonalne (bezpośrednio skuteczne), których postanowienia działają bezpośrednio w systemie prawa krajowego i 2) umowy wymagające wykonania (ich zastosowanie uzależnione jest od wydania ustawy). Zgodnie z art. 91 ust. 1 *in fine* Konstytucji przepisy umów międzynarodowych, których stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy nie mogą być stosowane bezpośrednio.

Odwołując się do stanowiska doktryny, Marszałek Sejmu wskazuje, iż postanowienia umowy międzynarodowej nie nadające się do bezpośredniego stosowania nie wyłączają możliwości ich naruszenia w prawie krajowym. Dlatego też, uznać należy, iż art. 4 Konwencji nr 98 MOP oraz art. 6 Europejskiej Karty Społecznej mogą stanowić wzorce odniesienia dla kontroli art. 241⁷ § 4 kodeksu pracy.

Wykładnia konwencji MOP dokonywana na gruncie prawa krajowego uwzględniać powinna – jako ważne źródło informacji o jej treści – sposób, w jaki właściwe organy Międzynarodowej Organizacji Pracy dokonują jej interpretacji. Organizacje międzynarodowe traktują wykładnię jako część umów międzynarodowych. Pogląd taki potwierdzony został w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 15 października 1992 r. (I PZP 35/92, OSNCP nr 1-2/1993, poz. 3), który przyjął, że wypełnienie zobowiązania międzynarodowego wymaga nie tylko rozważenia, samodzielnej oceny i ewentualnie recepcji sposobów stosowania i tłumaczenia przepisów Konwencji Nr 87, które przyjęte zostały w orzecznictwie organów statutowych MOP, ale także stosowania takich samych wykładni lub techniki stosowania

prawa, które uwzględniałyby – jako uzupełniające źródło informacji o treści konwencji – raporty, opinie i inne dokumenty organów wyspecjalizowanych MOP, jeżeli Biuro MOP uznaje je za oficjalne dokumenty tej organizacji.

Marszałek Sejmu przytoczył również wyjaśnienie dokonane przez Komitet Ekspertów Rady Administracyjnej MOP dotyczące wykładni art. 4 Konwencji MOP Nr 98 oraz dotyczące pojęcia autonomii stron prowadzących rokowania. Na tym tle sformułował wniosek, iż art. 241⁷ § 4 k.p. nie narusza autonomii stron od woli których zależy, czy postanowienia znajdują się w treści układu. Konstrukcja przyjęta w tym przepisie nie może być zatem traktowana jako środek „nie służący popieraniu procedur dobrowolnych rokowań”, gdyż jedyne ograniczenie dotyczy swobody postępowania stron w sytuacji gdy układ ten nie określa terminu końcowego jego obowiązywania po wypowiedzeniu.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu zwraca również uwagę na art. 8 lit. c) zalecenia nr 91 MOP dotyczącego układów zbiorowych z 1951 r. zgodnie, z którym „ustawodawstwo krajowe może (...) przewidywać ustalenie minimalnego okresu, podczas którego układy zbiorowe, jeśli ich tekst nie zawiera postanowienia przeciwnego, powinny być uważane za obowiązujące, chyba że zostały przed ich wygaśnięciem zmienione lub anulowane przez strony”. Przepis ten jednoznacznie potwierdza tezę, iż art. 4 Konwencji nr 98 MOP nie może być traktowany jako wyłączający możliwość ustanawiania w prawie krajowym ograniczeń swobody stron, w sytuacji gdy układ nie określa terminu końcowego obowiązywania jego postanowień.

W ocenie Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia art. 20 Konstytucji oparty został na założeniu, iż art. 241⁷ § 4 k.p. „wyłącza możliwość jednostronnego rozwiązania układu zbiorowego”. Taka jednak wykładnia art. 241⁷ § 4 kodeksu pracy nie uwzględnia faktu, iż przepis ten nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, lecz dyspozytywny. Art. 20 Konstytucji stanowi o podstawie ustroju gospodarczego jakim jest społeczna gospodarka rynkowa, zaś art. 22 Konstytucji dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Uznając, iż wynikające z art. 241⁷ § 4 k.p. ograniczenie swobody stron układu zbiorowego ustanowione zostało przez wzgląd na konstytucyjny nakaz ochrony pracy (art. 24 Konstytucji), to nie może budzić wątpliwości, iż spełnione zostały konstytucyjne wymogi warunkujące ustanawianie ograniczeń wolności działalności gospodarczej.

Odnosząc się do zarzut niezgodności art. 241^{14a} k.p. z art. 59 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu podnosi, iż zaprezentowana przez wnioskodawcę wykładnia art. 59 ust. 2 nie uwzględnia faktu, że podmiotem prawa do prowadzenia rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień – zgodnie z treścią tego przepisu – są „związki zawodowe” oraz „pracodawcy i ich organizacje”. Zakres podmiotowy art. 59 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje organizacji związków zawodowych (federacji, konfederacji lub zrzeszeń) i organizacji pracodawców jakimi są federacje i konfederacje pracodawców. Analizowany przepis termin „organizacja” odnosi jedynie do pracodawców („pracodawcy i ich organizacje”) i dlatego też nie może być traktowany jako podstawa uprawnień organizacji tworzonych przez związki zawodowe lub organizacje pracodawców w odniesieniu do prowadzenia rokowań i zawierania układów zbiorowych.

Żaden z przepisów Konwencji nr 87 MOP, a w szczególności art. 6 nie gwarantują organizacjom pracodawców i pracowników prawa do rokowań i zawierania układów zbiorowych. Nie sposób również uznać, iż przepisy Konwencji nr 87, nie wyszczególniając tych uprawnień, zakładają je *implicite*. Tym samym art. 241^{14a} k.p. nie jest niezgodny z art. 6 Konwencji nr 87 MOP, bowiem treść tego przepisu, jak również treść art. 2, 3 i 4, do których

odsyła art. 6, nie regulują praw organizacji pracowników i pracodawców w zakresie zawierania układów zbiorowych.

Jak zauważa Marszałek Sejmu, wnioskodawca słusznie wskazuje, iż w oficjalnych dokumentach organów MOP przyjmuje się, iż „organizacjom pracowników i pracodawców przysługuje prawo wyboru szczebla rokowań bez ingerencji władz publicznych, a ograniczenie prawa prowadzenia rokowań przez federacje i konfederacje pracodawców lub pracowników jest niedopuszczalne”. Pogląd ten, zdaniem Marszałka Sejmu, znajduje oparcie w wykładni art. 4 Konwencji nr 98 MOP, który to przepis nie jest przez wnioskodawcę wskazany jako wzorzec odniesienia dla art. 241^{14a} kodeksu pracy.

Odnosząc się do art. 241¹⁸ k.p., Marszałek Sejmu stwierdza, iż zawarte w nim upoważnienie dla ministra właściwego do spraw pracy spełnia wymogi formalne wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Określony został organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu. W tym znaczeniu rozporządzenie dokonujące generalizacji układu zbiorowego pracy na wskazanego we wniosku pracodawcę jest aktem wykonawczym do kodeksu pracy.

Marszałek Sejmu podziela pogląd przedstawiony przez Prokuratora Generalnego, iż generalizacja układu zbiorowego pracy nie jest w polskim systemie prawnym instytucją nową. Przewidywała ją zarówno przedwojenna ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 r., jak i nowelizacja kodeksu pracy z 1986 r. Odwołując się do doktryny prawa (L. Kaczyński, *Generalizacja układu zbiorowego*, PiP 1998, nr 5), Marszałek Sejmu podkreśla, iż znaczenie dla generalizacji układu pracy ma źródło jego obowiązywania, którym jest akt rządowy – zarządzenie (rozporządzenie) Ministra Pracy i Spraw Socjalnych, a nie wspólne oświadczenie woli stron wyposażonych w zdolność układową. Akt rządowy wydany na podstawie art. 241¹⁸ jest konstytucyjnym aktem normatywnym ustanowionym z zastosowaniem szczególnej procedury przewidzianej przez ustawę, a „ponadzakładowy układ zbiorowy pracy w zakresie, w którym został rozszerzony, jest zarządzeniem (rozporządzeniem), to należy jego postanowienia traktować jako przepisy aktów wykonawczych do ustaw”. Zdaniem Marszałka Sejmu, za prawidłową należy przyjąć interpretację, zgodnie z którą akt Ministra Pracy i Spraw Socjalnych powinien być traktowany konsekwentnie jako zarządzenie (rozporządzenie) wykonawcze do ustawy. Wobec czego zarzut braku zgodności art. 241¹⁸ kodeksu pracy z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jest w ocenie Marszałka Sejmu bezzasadny.

Odnosząc się do postawionego zarzut niezgodności art. 241¹⁸ kodeksu pracy z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu stwierdza, iż: po pierwsze tak sformułowany przez wnioskodawcę zarzut odnosi się do stosowania art. 241¹⁸ kodeksu pracy, nie zaś do jego treści. Treść kwestionowanego przepisu kodeksu pracy nie ustanawia kryterium różnicującego podmioty podobne, a jedynie niektóre z możliwych zastosowań tego przepisu. Przedmiotem zaś kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest sposób stosowania przepisów ustaw, lecz zgodność tych przepisów z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi. Po drugie, wnioskodawca w rozważaniach odnoszących się do art. 241¹⁸ kodeksu pracy, pomija fakt, iż rozszerzenie stosowania układu, dokonywane na podstawie wniosku, możliwe jest jedynie, po zasięgnięciu opinii pracodawcy, który ma zostać objęty „rozszerzeniem” (lub wskazanej organizacji pracodawców oraz zakładowej organizacji związkowej), oraz opinii Komisji do Spraw Układów Zbiorowych Pracy, i jeżeli „wymaga tego poważny interes społeczny”. Oznacza to, iż organ stosujący art. 241¹⁸ § 1 kodeksu pracy będzie musiał każdorazowo ocenić, czy generalizacja układu wobec pracodawców wskazanych we wniosku,

nie tylko jest celowa z perspektywy interesu społecznego, ale także czy generalizacja układu jest konieczna dla realizacji takiego celu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, stosując technikę wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, przyjąć można, iż interpretacja formuły „gdy wymaga tego ważny interes społeczny” zakładać musi, iż chodzić może jedynie o taki sposób realizacji interesu społecznego, który nie koliduje z zasadą równości lub też mieści się w zakresie, w jakim Konstytucja dopuszcza jej ograniczenie.

Odnosząc się do art. 241¹⁹ § 2 kodeksu pracy, Marszałek Sejmu podkreśla, iż przepis ten interpretowany *a contrario*, w kontekście braku określenia w innych przepisach skutków, oznacza, iż pracodawcę, który wystąpił z organizacji pracodawców wiążą postanowienia układu do czasu likwidacji organizacji pracodawców lub wszystkich organizacji związkowych będących stroną układu albo do czasu rozwiązania układu, mimo że nie jest on już podmiotem reprezentowanym przez organizację pracodawców.

W ocenie Marszałka Sejmu, postawiony przez wnioskodawcę zarzut naruszenia art. 59 ust. 1 Konstytucji, pomija milczeniem fakt, iż kwestionowany przepis jest wyrazem funkcji ochronnej prawa pracy, a tym samym stanowi realizację konstytucyjnego obowiązku ochrony pracy. Zgodnie zaś z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenia wolności związkowych, w tym prawa do prowadzenia rokowań i zawierania układów zbiorowych mogą podlegać nie tylko takim ograniczeniom, które są dopuszczalne przez wiążące państwo polskie umowy międzynarodowe, ale również takim, które wynikają z innych norm konstytucyjnych poddających pod ochronę określone dobra konstytucyjne.

Konstrukcja przyjęta w art. 241¹⁹ § 2 k.p. jest refleksem zasady ustrojowej, zgodnie z którą układy zbiorowe pracy mają nie tylko charakter umowny, ale również normatywny. Tym samym, o ile zawarcie układu – co do zasady – następuje w wyniku osiągnięcia konsensusu przez autonomiczne strony, to autonomia ta napotyka na ograniczenia w zakresie uchylania mocy obowiązującej układu. Ograniczenia te związane są z normatywnym charakterem układu i służą realizacji konstytucyjnego obowiązku ochrony pracy.

Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K. 1/99) Marszałek Sejmu podkreśla, iż Konwencja nr 87 MOP „nie zawiera definicji i nie wyjaśnia wyczerpująco istoty wolności związkowej (oraz praw związkowych). Odnosi się do niej treść art. 2 stanowiącego, iż: pracownicy i pracodawcy bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, przy jednoczesnym obowiązku stosowania się do ich statutów”.

Art. 241¹⁹ § 2 k.p. nie zabrania tworzenia, ani też przystępowania do tworzonych związków zawodowych. Przepis ten ogranicza jedynie możliwość odstąpienia przez pracodawcę od stosowania układu ponadzakładowego, jeżeli pracodawca wystąpił z organizacji pracodawców, która zawarła taki układ. Przedmiotem Konwencji nr 87 MOP nie są gwarancje odnoszące się do praw związków zawodowych i organizacji pracodawców do rokowań i zawierania układów zbiorowych. Wobec powyższego, nie sposób jest uznać, zdaniem Marszałka Sejmu, iż art. 241¹⁹ § 2 kodeksu pracy narusza zasadę wolności związkowej, o której mowa w art. 2 Konwencji nr 87 MOP.

Marszałek Sejmu ustosunkowując się do zarzutu stawianemu art. 241²⁸ § 3 k.p., podkreśla, iż norma prawna wynikająca z tego przepisu odnosi się wyłącznie do wyłonienia reprezentacji w celu prowadzenia rokowań w przypadku gdy zakładowe organizacje związkowe należą do tego samego związku, federacji lub konfederacji. W tym rozumieniu nie następuje wyłączenie zdolności układowej zakładowych organizacji związkowych, jeżeli należą one do

tego samego związku, konfederacji lub federacji, na rzecz organu wskazanego przez ten związek, federację lub konfederację. Występująca zaś wielość zakładowych organizacji związkowych, biorących udział w rokowaniach, utrudniałaby ich prowadzenie. Ustanowienie upelnomocnionego organu, zgodnie z tym przepisem, nie ogranicza wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Nie może też być uznane za ingerencję w struktury i kompetencje przysługujące poszczególnym organizacjom związkowym, skoro wymóg wyznaczenia przez upelnomocnionego do rokowań organu dotyczy tylko takich organizacji, które należą do tego samego związku, federacji lub konfederacji.

II

Postanowieniem z 9 października 2002 r. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 241^{14a} § 1-2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) z art. 59 ust. 2 Konstytucji i art. 6 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125) oraz art. 241²⁸ § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) z art. 59 ust. 2 Konstytucji i z art. 4 Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 lipca 1949 r. dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126), z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny uznał, iż w stosunku do przepisów art. 241^{14a} § 1-2 oraz art. 241²⁸ § 3 Kodeksu pracy zachodzi ujemna przesłanka procesowa. Kwestie zawarte w postanowieniach tych przepisów pozostają bowiem poza zakresem działania wnioskodawcy, a więc nie spełniają warunku określonego w art. 191 ust. 2 Konstytucji.

III

Na rozprawie wnioskodawca sprecyzował zarzuty zawarte w uzasadnieniu wniosku, wskazując m.in. na naruszenie przez art. 241⁷ § 4 kodeksu pracy zasady dialogu społecznego wyrażonej w art. 20 Konstytucji. Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wraz z argumentacją zawartą w pismach procesowych.

IV

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. Wnioskodawca sformułował zarzuty wobec pięciu przepisów kodeksu pracy, związanych z regulacją różnych kwestii dotyczących układów zbiorowych pracy. W związku z tym należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny zajmował się już problemem zawierania układów zbiorowych pracy stwierdzając m.in., że: artykuł 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (ust. 1). Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie (ust. 3), zaś związkom zawodowym i

organizacjom pracodawców prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (ust. 2). Z przepisu tego wynika m.in. wymóg zagwarantowania zarówno związkom zawodowym jak i organizacjom pracodawców:

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

Analizowany przepis nakłada ponadto na ustawodawcę obowiązek uznania mocy obowiązującej układów zbiorowych, zawieranych przez partnerów socjalnych, tj. związki zawodowe i pracodawców (i ich organizacje), zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Dla wykładni przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa do zawierania układów zbiorowych istotne znaczenie ma społeczna funkcja tego prawa. Prawo to jest nie tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych i związków pracodawców; przede wszystkim służy ono realizacji interesów pracowników i pracodawców.

Art. 59 Konstytucji reguluje ponadto niektóre kwestie związane z ustanawianiem ograniczeń praw zagwarantowanych w tym przepisie. W myśl ust. 3 zdanie drugie – ze względu na dobro publiczne – ustawa może ograniczyć organizowanie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Z kolei ust. 4 stanowi, że zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne na gruncie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Art. 59 Konstytucji nie upoważnia natomiast – *expressis verbis* – do ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych. Trybunał Konstytucyjny uważa jednak, że analizowany przepis nie zakazuje ustawodawcy ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, pod warunkiem, że ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza również uregulowania w drodze ustawy procedury zawierania układów zbiorowych.

Należy podkreślić, że w świetle przepisów Konstytucji kształtowanie stosunków między wskazanymi uprzednio partnerami socjalnymi należy przede wszystkim do samych zainteresowanych. Rola państwa w zakresie kształtowania stosunków pracy nie pozostaje jednak wyłącznie bierna. Rzeczpospolita Polska ma konstytucyjny obowiązek chronić pracę. Państwo ma w szczególności obowiązek nadzorowania warunków wykonywania pracy (art. 24 Konstytucji). Zawierane porozumienia i układy nie mogą też naruszać wartości konstytucyjnych (wyrok TK z 23 października 2001 r., K. 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215).

Stanowisko to należy uwzględnić w całości również w niniejszej sprawie.

2. Pierwszym przepisem zakwestionowanym przez wnioskodawcę jest art. 241⁷ § 4 kodeksu pracy, który stanowi: „W razie rozwiązania układu do czasu wejścia w życie nowego układu stosuje się postanowienia układu dotychczasowego, chyba że strony w układzie ustaliły lub w drodze porozumienia ustalały inny termin stosowania postanowień rozwiązanego układu. Przepis art. 241⁸ § 2 stosuje się”. Celem tego przepisu jest eliminacja tzw. stanu

bezukładowego. Jednak – w ocenie wnioskodawcy – ustanowiony w nim obowiązek stosowania postanowień układu po dniu jego rozwiązania przez nieokreślony czas, jeżeli strony w drodze porozumienia nie ustalą terminu zaprzestania ich stosowania, jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym, że „związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień”. Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany przepis, jest niezgodny również z art. 4 Konwencji nr 98 MOP, w myśl którego „w razie potrzeby należy zastosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu zachęcania i popierania jak najszerzego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy”. Pozostaje także w sprzeczności z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, nakazującym – w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych – „popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia”.

Podniesiony zarzut niezgodności z art. 59 ust. 2 Konstytucji, art. 4 Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 lipca 1949 r. dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126) oraz art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), sprowadza się – syntetycznie rzecz biorąc – do twierdzenia, że kwestionowany przepis Kodeksu pracy stanowi ograniczenie zasady dobrowolności rokowań oraz narusza równość stron w rokowaniach nad zmianą treści układu zbiorowego. Stwarza przez to uprzywilejowaną pozycję w tych rokowaniach związkowi zawodowemu. Co za tym idzie, zawarte w nim rozwiązanie nie może być uznane za środek służący popieraniu procedury dobrowolnych rokowań, czego wymagają ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską cytowane uprzednio przepisy konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Kwestionowanemu przepisowi wnioskodawca zarzuca także niezgodność z art. 20 Konstytucji, gdyż narusza gwarantowaną w tym artykule wolność działalności gospodarczej, stanowiącą jeden z podstawowych elementów społecznej gospodarki rynkowej. Naruszenie to polega na wyłączeniu możliwości jednostronnego rozwiązania układu w związku ze zmianą warunków działalności gospodarczej i wymagań płacowych wynikających z sytuacji na rynku pracy.

Trybunał Konstytucyjny podziela w zasadzie stanowisko określone w tak ujętych zarzutach. W praktyce stosunków gospodarczych rozwiązanie układu zbiorowego następować będzie, w zasadniczej większości przypadków, w razie istotnej zmiany w otoczeniu makroekonomicznym. Dlatego strony układu zbiorowego, które obciążone są konsekwencjami takiej zmiany powinny mieć zagwarantowaną możliwość jego skutecznego rozwiązania. Polski kodeks pracy przewiduje taką możliwość. Stanowi bowiem, że układ zbiorowy rozwiązuje się:

- na podstawie zgodnego oświadczenia stron,
- z upływem okresu, na który został zawarty,
- z upływem okresu wypowiedzenia dokonanego przez jedną ze stron.

Tymczasem postanowienie kwestionowanego przepisu w wielu przypadkach mogą nie tylko ograniczyć, lecz wręcz wykluczyć możliwość w pełni dobrowolnego rozwiązania układu zbiorowego lub uwolnienia się od jego następstw nawet w przypadku układów terminowych, w których strony z góry postanowiły, że będą one obowiązywać przez pewien tylko okres. Przepis nakłada bowiem obowiązek stosowania postanowień rozwiązanego układu, do czasu wejścia w życie nowego układu, co w skrajnych sytuacjach może przecież w ogóle nie nastąpić. To prawda, że art. 241⁷ § 4 k.p. jest przepisem względnie (*ius dispositivum*) a nie bezwzględnie (*ius cogens*) wiążącym. Strony zawierające układ mogą, jeżeli taka jest ich wola, ustalić termin dalszego stosowania jego postanowień w sytuacji, gdy układ ulegnie rozwiązaniu. W rezultacie to strony zawierające układ, a więc także pracodawcy i ich organizacje, mogą decydować o tym, czy w razie rozwiązania układu do czasu wejścia w życie nowego układu stosuje się postanowienia układu dotychczasowego, czy też ustala się inny termin stosowania postanowień rozwiązanego układu. W kodeksie pracy nie ma przepisów, które uniemożliwiałyby ukształtowanie treści układu zbiorowego tak, by przewidywał on, że w razie rozwiązania układu, jego postanowienia nie będą dłużej przez strony stosowane. Postanowienie art. 241⁷ § 4 k.p. formalnie wiąże więc w sytuacji, gdy strony nie uzgodnią zasad odnoszących się do stosowania układu po jego rozwiązaniu lub w drodze porozumienia nie ustalą innego terminu jego stosowania. Jednak, żeby uniknąć negatywnych następstw kwestionowanego przepisu, potrzebna jest zgodna wola wszystkich stron dotychczasowego układu zbiorowego. W przypadku, gdy tylko jedna ze stron dotychczasowego układu będzie zainteresowana dostosowaniem jego postanowień do nowych warunków społeczno-gospodarczych, a najczęściej stroną tą będzie pracodawca, druga strona korzystając z postanowień kwestionowanego przepisu może, nie narażając się na żadne konsekwencje, przedłużyć bez ograniczeń, nieomal w nieskończoność, stosowanie postanowień układu dotychczasowego. To zaś będzie, najczęściej, wiązać się ze szkodą dla interesów strony dążącej do wprowadzenia zmian, a jej przystąpienie do rokowań nad nowym układem nie będzie miało w tych warunkach charakteru w pełni dobrowolnego. Może też prowadzić do naruszenia równości stron w rokowaniach nad nowym układem zbiorowym, stwarzając z reguły uprzywilejowaną pozycję w tych rokowaniach związkom zawodowym.

Taka sytuacja prowadzi też będzie do pewnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, gdyż pracodawcy będący przedsiębiorcami nie będą w pełni mogli odpowiednio reagować na zmiany w warunkach prowadzenia tego rodzaju działalności. Kwestionowany przepis powoduje, że w tym celu nie będą mogli całkowicie skutecznie skorzystać nawet z przewidzianych prawem sposobów postępowania, takich jak możliwość jednostronnego wypowiedzenia układu zbiorowego. Co więcej, żadnego znaczenia nie będzie mieć nawet to, że układ został zawarty na czas określony, skoro po jego upływie, jeżeli strony nie ustaliły innego terminu, musi on być nadal stosowany i to do czasu wejścia w życie nowego układu (nie zaś: przez czas ściśle określony). Godzi to nie tylko w wolność działalności gospodarczej, ale także w dialog i współpracę partnerów społecznych, które wraz z własnością prywatną oraz solidarnością partnerów społecznych stanowią – zgodnie z art. 20 Konstytucji – podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Nie sposób bowiem mówić o dialogu i współpracy, jeżeli partnerzy społeczni nie mają równorzędnej sytuacji negocjacyjnej, gdyż tylko jeden z nich, najczęściej związki zawodowe, ma uprzywilejowaną pozycję, ponieważ – pomimo wygaśnięcia układu zbiorowego – nie tylko nie ponosi żadnego ryzyka zmiany jego sytuacji.

Z gospodarczego punktu widzenia, jeżeli upłynął okres, na który układ zbiorowy został zawarty, albo gdy obie strony lub jedna ze stron wyrażą wolę rozwiązania układu, nie ma podstaw aby układ taki obowiązywał, zwłaszcza przez dłuższy czas. Nie należy również obawiać się stanu bezukładowego, ponieważ prawo pracy przewiduje w tym zakresie inne regulacje wynikające z kodeksu pracy lub zawarte w kodeksie pracy. Natomiast wymuszenie stosowania dotychczasowego układu może w skrajnych przypadkach prowadzić do upadłości prawodawcy.

Problem ten został dostrzeżony także przez inicjatorów jednego z projektów zmian kodeksu pracy, w którym zaproponowano, aby kwestionowany przepis otrzymał brzmienie, zgodnie z którym w razie rozwiązania lub wypowiedzenia układu, do czasu zawarcia nowego układu, nie dłużej niż przez 6 miesięcy od rozwiązania, obowiązuje układ dotychczasowy chyba, że przed upływem tego terminu strony zgodnie oświadczą, iż nie zamierzają zawrzeć nowego układu (Sejm Rzeczypospolitej IV kadencji, druk 334 z 12 lutego 2002 r., s. 11).

3. Kwestionowany przez wnioskodawcę przepis art. 241^{14a} § 3 stanowi, że w razie gdy organizacja zrzeszająca pracodawców, którzy mają być objęci układem ponadzakładowym, wchodzi w skład federacji lub konfederacji, prawo do zawarcia układu przysługuje organizacji, w której pracodawcy są bezpośrednio zrzeszeni. Przepisowi temu zarzuca się naruszenie zasady wolności związkowej, której elementem jest „autonomia organizacji pracodawców i organizacji pracowników w sferze rokowań zbiorowych, obejmująca także prawo wyboru szczebla, na którym prowadzone są rokowania zbiorowe”. Zdaniem wnioskodawcy art. 59 ust. 2 Konstytucji, gwarantując prawo do rokowań i układów zbiorowych, nie przewiduje ograniczeń korzystania z tego prawa w zależności od tego, czy chodzi o organizację stopnia podstawowego, czy o federację lub konfederację organizacji pracodawców. Ponadto ograniczenie zawarte w § 3 art. 241^{14a} jest niespójne z odpowiednimi przepisami dotyczącymi organizacji pracodawców, które dają im prawo do tworzenia federacji i konfederacji. Pomijając kwestię niespójności, która nie może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, zauważyć należy, że zakres podmiotowy gwarancji wynikających z art. 59 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje – *expressis verbis* – struktur, jakimi są federacje i konfederacje organizacji pracodawców. W przepisie tym mowa jest o „pracodawcach i ich organizacjach”. Sformułowanie to nie budzi wątpliwości, że termin „organizacja” odnosi się tylko do takich struktur, których członkami są wyłącznie pracodawcy, ale już nie ich organizacje. Brak też odpowiedniego uzasadnienia aksjologicznego dla rozszerzającej wykładni dość jednoznacznych, nie budzących językowych wątpliwości sformułowań przepisu Konstytucji. Tym samym określenie „organizacja, w której pracodawcy są bezpośrednio zrzeszeni”, którym posługuje się kwestionowany przepis kodeksu pracy znajduje bezpośrednie oparcie w postanowieniach art. 59 ust. 2 Konstytucji. Z tego też powodu art. 241^{14a} § 3 kodeksu pracy nie jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji.

Z kolei niezgodność kwestionowanego przepisu § 3 art. 241^{14a} z art. 6 Konwencji nr 87 MOP polegać ma – zdaniem wnioskodawcy – na tym, że gwarantowane w tym akcie wolności i prawa przysługują także federacjom i konfederacjom. Wśród tych wolności i praw miałoby się znajdować prawo wyboru szczebla rokowań bez ingerencji władz publicznych. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że art. 6 Konwencji nr 87 MOP stanowi, iż „do federacji i konfederacji stosują się postanowienia jej art. 2, 3 i 4”. Zgodnie z tymi postanowieniami, pracownicy i pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania

uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jedynym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów (art. 2). Organizacje pracowników i pracodawców mają prawo opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania (art. 3 ust. 1). Władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która by ograniczała te prawa lub przeszkadzała w ich wykonywaniu zgodnie z prawem (art. 3 ust. 2). Organizacje pracowników i pracodawców nie mogą być rozwiązywane lub zawieszane w drodze administracyjnej (art. 4). W związku z powyższym nie można zgodzić się z twierdzeniem, że postanowienia kwestionowanego przepisu art. 241^{14a} kodeksu pracy naruszają wolności i prawa, do których odsyła art. 6 Konwencji nr 87 MOP. Dotyczy on bowiem prawa zawierania układów zbiorowych, nie zaś wolności czy prawa zrzeszania się w federacje i konfederacje oraz określania struktur i programu działania organizacji tego typu bez ingerencji władz publicznych, o których traktuje art. 6 Konwencji MOP.

4. Następne zarzuty wnioskodawca kieruje do art. 241¹⁸ § 1-5 kodeksu pracy regulującego kwestie związane z możliwością rozciągnięcia mocy obowiązującej ponadzakładowego układu zbiorowego pracy na pracowników i pracodawców, którzy nie są objęci postanowieniami żadnego ponadzakładowego układu zbiorowego pracy, w drodze odpowiedniego aktu organu administracji rządowej (jest to tzw. generalizacja układu zbiorowego pracy).

Zgodnie z postanowieniami kwestionowanego przepisu na wspólny wniosek organizacji pracodawców i ponadzakładowych organizacji związkowych, które zawarły układ ponadzakładowy, minister właściwy do spraw pracy może – gdy wymaga tego ważny interes społeczny – rozszerzyć, w drodze rozporządzenia, stosowanie tego układu w całości lub w części na pracowników zatrudnionych u pracodawcy nieobjętego żadnym układem ponadzakładowym, prowadzącego działalność gospodarczą taką samą lub zbliżoną do działalności pracodawców objętych tym układem, ustalonej na podstawie odrębnych przepisów dotyczących klasyfikacji działalności, po zasięgnięciu opinii tego pracodawcy lub wskazanej przez niego organizacji pracodawców oraz zakładowej organizacji związkowej – o ile taka działa u pracodawcy – a także opinii Komisji do Spraw Układów Zbiorowych Pracy powołanej na podstawie odrębnych przepisów (§ 1). Wniosek o rozszerzenie stosowania układu ponadzakładowego powinien wskazywać nazwę pracodawcy i jego siedzibę, a także uzasadnienie potrzeby rozszerzenia stosowania układu ponadzakładowego oraz zawierać informacje i dokumenty niezbędne do stwierdzenia wymogów, o których mowa w § 1 (§ 2). Projekt rozporządzenia, o którym mowa w § 1, nie wymaga skierowania do zaopiniowania przez organizacje związkowe i organizacje pracodawców (§ 3). Rozszerzenie stosowania układu ponadzakładowego obowiązuje nie dłużej niż do czasu objęcia pracodawcy innym układem ponadzakładowym (§ 4). Do wniosku o uchylenie rozszerzenia stosowania układu stosuje się odpowiednio przepisy § 1-3 oraz art. 241⁸ § 2 k.p. (§ 5).

Wnioskodawca twierdzi, że postanowienia te są niezgodne z art. 92 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z tym pierwszym dlatego, że upoważnienie do generalizacji układu zbiorowego pracy w drodze rozporządzenia zawarte w Kodeksie pracy nie odpowiada warunkom, jakie powinny spełniać upoważnienia do wydawania rozporządzeń jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Zdaniem wnioskodawcy w obecnym uregulowaniu akt

generalizacji układu jest klasyczną decyzją administracyjną, wydawaną w stosunku do konkretnego adresata i nakładającą na niego określone obowiązki. Z tym drugim, z tego powodu, że generalizacji dokonuje się w odniesieniu do pojedynczych, konkretnie wskazanych w rozporządzeniu pracodawców, a nie generalnie w odniesieniu do wszystkich pracodawców prowadzących działalność w gałęzi pracy, w której obowiązuje rozciągany układ zbiorowy.

Jeżeli chodzi o zgodność kwestionowanych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji, należy zgodzić się z poglądem, że rozstrzygające znaczenie dla określenia charakteru rozszerzonego układu zbiorowego pracy i jego statusu prawnego ma źródło obowiązywania takiego układu. W szczególności chodzi o uregulowania, z których wynika, że treść stosunku pracy określonej grupy pracowników jest kształtowana przez postanowienia ponadzakładowego układu zbiorowego, którymi nie są oni objęci z woli stron taki układ zawierających (L. Kaczyński, *Generalizacja układu zbiorowego pracy*, Państwo i Prawo 1998, z. 5, s. 3-7). Bezsporne jest, że ponadzakładowy układ zbiorowy pracy, który podlega generalizacji, jest aktem, który zawiera normy generalne i abstrakcyjne. W demokratycznym państwie prawnym rozciągnięcie mocy obowiązującej takiego aktu na podmioty, których on pierwotnie nie obejmował, może nastąpić tylko poprzez odpowiedni akt normatywny kompetentnego organu państwa. Takim aktem normatywnym jest właśnie rozporządzenie, do wydania którego upoważnia kwestionowany przepis.

Innym zagadnieniem jest, czy upoważnienie do wydania rozporządzenia, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, spełnia wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że zawarte w art. 241¹⁸ § 1 k.p. upoważnienie do wydania rozporządzenia spełnia wymogi formalne stawiane przez postanowienia Konstytucji, określa bowiem organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania, a także – odwołując się do już istniejącego układu zbiorowego – zawiera określenie treści rozporządzenia (stanowiące odpowiednik „wytucznych co do treści”). W ocenie Trybunału przepis art. 241¹⁸ § 1 k.p. jest zatem zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zarzucając naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca nie uwzględnił natomiast okoliczności, że rozszerzenie może nastąpić wyłącznie na wniosek zainteresowanych pracodawców oraz organizacji związkowych i to w sytuacji, gdy zostały spełnione określone w tym przepisie dodatkowe warunki.

W tym kontekście należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, iż zasada równości nie ma charakteru bezwzględny. W określonych sytuacjach dopuszczalne jest zatem zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Trybunał Konstytucyjny wskazywał wszakże, że „wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (...); 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji prawnej adresatów musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać muszą w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi,

uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (...)” (orzeczenie z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33).

Należy podkreślić, że zróżnicowanie podmiotów podobnych, które dopuszcza tu kwestionowany przepis, może nastąpić nie tylko na wniosek i po zasięgnięciu opinii zainteresowanych podmiotów, ale także jedynie wtedy, gdy „wymaga tego ważny interes społeczny”. Uzależnienie generalizacji układu od spełnienia wszystkich warunków, o których mowa w art. 241¹⁸ § 1 k.p., gwarantuje, że zróżnicowanie to znajdować będzie podstawę wyłącznie w odpowiednio przekonywujących argumentach; tym samym zaś – nie nastąpi naruszenie równości w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 241¹⁹ § 2 kodeksu pracy stanowi, że w razie rozwiązania organizacji pracodawców lub wszystkich organizacji związkowych, będących stroną układu ponadzakładowego, pracodawca może odstąpić od stosowania układu ponadzakładowego w całości lub w części po upływie okresu co najmniej równego okresowi wypowiedzenia układu, składając stosowne oświadczenie na piśmie pozostałej stronie tego układu. Przepisowi temu wnioskodawca zarzuca niezgodność z art. 59 ust. 1 Konstytucji gwarantującym wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. Z zarzutem tym wiąże wnioskodawca niezgodność z art. 2 Konwencji nr 87 MOP przyznającym pracownikom i pracodawcom – bez jakiegokolwiek rozróżnienia – prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzenia organizacji według swego uznania, jak też przystępowania do tych organizacji, z jedynym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów. Niezgodność ta ma polegać na uniemożliwieniu pracodawcy, który wystąpił z organizacji pracodawców, odstąpienia od stosowania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy zawartego przez tę organizację aż do czasu, gdy ta organizacja ulegnie w ogóle rozwiązaniu.

Wnioskodawca utożsamia wolność zrzeszania się w organizacjach pracodawców (art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji nr 87 MOP) z prawem do prowadzenia rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień (art. 59 ust. 2 Konstytucji). I choć niewątpliwie między tymi dwiema sytuacjami prawnymi występują liczne powiązania, głównie natury funkcjonalnej. Tym niemniej sytuacji tych nie można utożsamiać już chociażby z tej przyczyny, że przypadku pierwszej z nich występuje kwestia korzystania z wolności zrzeszania się, a w odniesieniu do drugiej – kwestia korzystania z prawa prowadzenia rokowań i zawierania układów zbiorowych. Ograniczenie wolności zrzeszania się wpływa pośrednio na prawo do zawierania układów zbiorowych. Tylko w warunkach wolności zrzeszania się zarówno pracowników jak i pracodawców prawo to może być w pełni i w sposób nieskrępowany realizowane. W drugą stronę zależność taka wszakże nie zachodzi. Określone przez ustawodawcę ograniczenie możliwości odstąpienia od stosowania układu zbiorowego nie ma wpływu na samą wolność zrzeszania się i korzystania z tej wolności. Ponadto nie należy zapominać, że wstępowanie do organizacji pracodawców lub występowanie z niej jest wyłącznie sprawą pracodawców. Podobnie rzecz ma się – w przypadku pracowników – ze związkami zawodowymi. Natomiast odstępowanie od stosowania układu zbiorowego przez pracodawców nie jest wyłącznie sprawą samych pracodawców i ich organizacji, w równym stopniu dotyczy bowiem pracowników. Kwestionowany przepis jest też – podkreślić trzeba – wyrazem funkcji ochronnej prawa pracy, i tym samym służy realizacji konstytucyjnego obowiązku ochrony pracy. Trybunał

Konstytucyjny uznał, na tle art. 59 Konstytucji (wyrok TK z 23 października 2001 r., K. 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215), iż ograniczenia wolności związkowych, w tym prawa do prowadzenia rokowań i zawierania układów zbiorowych mogą podlegać nie tylko takim ograniczeniom, które są dopuszczalne przez wiążące państwo polskie umowy międzynarodowe, ale również takim, które wynikają z innych norm konstytucyjnych poddających pod ochronę określone dobra konstytucyjne, w tym pracę i stosunki pracy.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.