

58/4/A/2008

**WYROK**

z dnia 13 maja 2008 r.

Sygn. akt P 50/07\*

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 maja 2008 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Toruniu:

czy art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2-4 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, Nr 100, poz. 1080 i Nr 128, poz. 1405, z 2002 r. Nr 135, poz. 1146 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 63, poz. 590 i Nr 213, poz. 2081 oraz z 2004 r. Nr 240, poz. 2407) jest niezgodny z art. 42 ust. 1 oraz z art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 21 września 2007 r. Sąd Rejonowy w Toruniu, X Wydział Grodzki, przedstawił pytanie prawne w sprawie zgodności art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.; dalej: ustawa o związkach zawodowych, ustawa) z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2-4 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione w związku z rozpoznawaniem zażalenia prezesa zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia dochodzenia w sprawie naruszenia przepisów ustawy o związkach zawodowych.

W ocenie Sądu Rejonowego w Toruniu art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych w części odwołującej się do znamienia „kierowania działalnością sprzeczną z ustawą” nie spełnia minimalnych standardów poprawnej legislacji urzeczywistniających zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji ani też nie precyzuje w

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 26 maja 2008 r. w Dz. U. Nr 90, poz. 562.

niezbędnym zakresie znamion czynu zabronionego zgodnie z art. 42 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Sąd Rejonowy w Toruniu zwrócił uwagę na treść załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej). W myśl § 75 zasad techniki prawodawczej znamiona czynu zabronionego powinny być określane bez odsyłania do nakazów i zakazów w pozostałych przepisach tej samej ustawy lub w przepisach innych ustaw. Odesłanie do innych przepisów ustawowych stosuje się tylko wtedy, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy albo postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie. Odesłanie takie stosuje się także wtedy, gdy przepis karny przewiduje inną niż sprawstwo formę popełnienia czynu zabronionego albo przewiduje okoliczności wyłączające, łagodzące lub zaostrzające odpowiedzialność karną. W ocenie Sądu Rejonowego nie budzi wątpliwości, że treść zaskarżonego przepisu nie spełnia tych standardów. W żadnym wypadku nie jest dopuszczalne typizowanie zachowania zabronionego poprzez odesłanie do całokształtu unormowań określonego aktu prawnego.

Zdaniem Sądu Rejonowego typizacja czynu zabronionego w art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych pozostaje w sprzeczności z zasadą określoności czynu zabronionego wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji nie spełnia konstytucyjnych wymogów, określonych w art. 31 ust. 3, obowiązujących przy ustanawianiu ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Konstrukcja hipotezy art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych nie pozwala na odkodowanie zabronionego zachowania i udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaka „działalność sprzeczna z ustawą” osób kierujących organizacjami związkowymi prowadzi do odpowiedzialności karnej. Nieostre ujęcie normy sankcjonowanej godzi w uprawnienia związków zawodowych znajdujące swoje umocowanie w art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji, a ponadto narusza art. 59 ust. 4 Konstytucji.

Według Sądu Rejonowego wadliwość struktury hipotezy art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych polega również na tym, że nie pozwala w zasadzie na odróżnienie tego typu czynu zabronionego od innych typów czynów zabronionych w tej ustawie. Jakikolwiek działanie stypizowane w art. 35 ust. 1 ustawy, którego dopuści się osoba pełniąca funkcję związkową, może być postrzegane przez pryzmat normy art. 35 ust. 2 ustawy.

2. W dniu 25 kwietnia 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o uznanie, że: 1) art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na zbędność orzekania.

W uzasadnieniu pisma podkreślono, że kwestionowany przepis jest przepisem karnym, a zatem adekwatną do jego oceny jest norma art. 42 ust. 1 Konstytucji. Kierując się treścią tej normy jak też dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny jej wykładnią, Prokurator Generalny uznał, że badany przepis jest tzw. przepisem blankietowym, odsyłającym. Funkcjonowanie takiego przepisu w sferze prawa karnego należy wykluczać zawsze wtedy, gdy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu wynikającej z niego normy pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej. Zwrócono uwagę, że potrzeba przestrzegania w procesie legislacyjnym konstytucyjnej zasady określoności znamion czynu zabronionego oraz warunki dopuszczalności norm odsyłających (blankietowych) są akcentowane i respektowane w

regulacjach dotyczących zasad techniki prawodawczej, które zostały określone w § 75 ust. 1 zasad techniki prawodawczej.

Prokurator Generalny przyjął, że zaskarżona regulacja w zakresie znamion, które warunkują odpowiedzialność karną za czyn zabroniony, odsyła w całości do ustawy, stanowiąc, że kryminalizacji podlega „działalność sprzeczna z ustawą”. Z analizy całej ustawy wynika, że przewiduje ona różnorodne i konkretne obowiązki i zakazy, ale adresowane nie do zakładowej organizacji związkowej, lecz wprost do pracodawcy. To znaczy, że gdyby podmiotem zaskarżonego przepisu był pracodawca, to odsyłający charakter tego przepisu miałby sens i nie budziłby wątpliwości. Z badanego art. 35 ustawy wynika natomiast, że ustawodawca postąpił odwrotnie w odniesieniu do osób pełniących funkcje związkowe. W tej sytuacji przewidziano ogólne odesłanie do ustawy, nie precyzując zakazów i nakazów dla tej grupy adresatów. Wiedza o uprawnieniach osób pełniących funkcje związkowe daje wprawdzie możliwość wytypowania działań wykraczających poza te uprawnienia, ale wnioskowanie takie musi być zdecydowanie odrzucone, gdyż dotyczyłoby identyfikacji znamion czynu, za który jednostce grozi kara. Kontrolowany przepis został zredagowany w sposób odbiegający od wymogów w zakresie określoności przepisów wynikających z art. 2 Konstytucji i dlatego jest również niezgodny z tym wzorcem kontroli.

Ponadto Prokurator Generalny podniósł, że brak danych potwierdzających nadużywanie kontrolowanego przepisu w praktyce, w połączeniu z ogólnym uzasadnieniem zarzutu przez Sąd, przemawia za zbędnością badania jego zgodności z art. 59 ust. 2, 3 i 4 Konstytucji.

3. W dniu 30 kwietnia 2008 r. w imieniu Sejmu RP stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, który wniósł o stwierdzenie, że art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 59 ust. 2-4 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska zwrócono uwagę, że zarzut nieokreśloności kwestionowanego przepisu nie jest trafny. Zauważono, iż kontrolowanemu przepisowi trudno jest przypisać cechy niejasności i wieloznaczności w zakresie, w jakim zostało to sprecyzowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Analiza treści przepisu pozwala bowiem na ustalenie, jakiego rodzaju naruszeń dotyczy, a jej adresatowi nie powinno sprawiać trudności ustalenie, które z jego zachowań i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne. Dlatego też zastrzeżenia Sądu należy uznać na nieprzekonujące i nie można podzielić poglądu, że badany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie podzielił również poglądu Sądu o niezgodności badanego przepisu z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W piśmie odnotowano, że uzasadnienie pytania prawnego skoncentrowało się na wykazaniu niekonstytucyjności badanego przepisu z pierwszym z powołanych wzorców, a pominięto w nim praktycznie argumenty mające uzasadnić jego niezgodność również z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pozwala to na ograniczenie oceny zasadności zarzutów tylko do zgodności kontrolowanej normy z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wyraża zasadę *nullum crimen sine lege*, która znajduje rozwinięcie w trzech postulatach: typizacji czynów zabronionych tylko przez ustawę (*nullum crimen sine lege scripta*), maksymalnej określoności tworzonych typów (*nullum crimen sine lege certa*) oraz zakazu stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawy (*nullum crimen sine lege stricta*). Wbrew stanowisku Sądu zasada *nullum crimen sine lege certa* nie wyklucza możliwości korzystania z tzw. karnej normy blankietowej pod warunkiem, że pozwala ona na precyzyjne określenie znamion czynu zabronionego. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału

Konstytucyjnego dopuszczalne jest posługiwanie się odesłaniem w przepisie prawnokarnym, o ile został on sformułowany w taki sposób, który wyklucza dowolność jego stosowania. Ocena dopuszczalności posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami ocennymi, niedookreślonymi, powinna następować *in casu*, ponieważ trudno w tej kwestii o generalną ocenę. Uwzględniając te okoliczności, Marszałek zauważył, że badany przepis nie charakteryzuje się taką nieokreślonością, która nie pozwalałaby na odróżnienie zachowania zabronionego od zachowania dozwolonego. Przepis ten nie budzi wątpliwości wśród komentatorów i przedstawicieli doktryny i jest rozumiany jako gwarancja ochrony przed nadużywaniem funkcji związkowych.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przez badany przepis art. 59 ust. 2, 3 i 4 Konstytucji, Marszałek zauważył, że zarzuty te zostały uzasadnione przez Sąd pobieżnie. Ich analiza pozwala przyjąć, że są one nieuzasadnione. Nie zachodzi bowiem żaden związek pomiędzy art. 35 ust. 2 badanej ustawy, a przyznanym przez art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji prawem do rokowań związków zawodowych oraz prawem organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu. Związku takiego trudno się również doszukać w odniesieniu do ust. 4 w art. 59 Konstytucji, zakazującego wprowadzania ograniczeń względem związków zawodowych innych niż dopuszczone w umowach międzynarodowych wiążących Polskę.

## II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte uprzednio na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytanie prawne przedstawione przez Sąd Rejonowy w Toruniu dotyczy konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege*, wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie tej zasady, zwracając uwagę, że stanowi ona jedną z najważniejszych gwarancji wolności człowieka. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża szereg fundamentalnych zasad prawa represyjnego. Po pierwsze, w myśl tego przepisu, czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, przy czym Konstytucja nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe (zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego). Rola aktu podustawowego polega w tym przypadku na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który zabroniony został przez ustawodawcę. Po drugie, podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł się zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego). Po trzecie, Konstytucja ustanawia zakaz karania za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62, s. 800-801).

Szczególnie ważnym elementem zasady *nullum crimen sine lege* jest zasada określoności regulacji represyjnych – *nullum crimen sine lege certa*. Na tle tej zasady rozwinęło się bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny

wyjaśniał znaczenie konstytucyjnych standardów określoności regulacji prawno Karnych m.in. w wyroku z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, stwierdzając, że: „norma karna (...) powinna (...) wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. (...) Reguła określoności wskazana w art. 42 Konstytucji wyznacza zatem dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawno karniej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. (...) W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji. (...) Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza możliwości zawarcia znamion czynu zabronionego w innej ustawie niż ta, która wprowadza sankcję karną. Nie można też *a priori* wykluczyć możliwości posługiwania się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi czy normami blankietowymi, a zatem stosowania norm niepełnych w szerokim znaczeniu. W piśmiennictwie wskazuje się wręcz, iż nowoczesna technika legislacyjna nie może uniknąć sięgania po przepisy blankietowe (B. Kunicka-Michalska, [w:] G. Rejman (red.), *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 62; T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, s. 51). Dotyczy to również norm z zakresu prawa karnego. Jednak zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stosowanie tego ostatniego narzędzia regulacji prawno karnych powinno być w istotnej mierze ograniczone. Normy takie powinno się w procesie stosowania prawa wprowadzać wyjątkowo i wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisów prawa karnego. (...) Należy (...) zaznaczyć, iż tzw. «rdzeń zakazu» powinien być zawsze dokładnie i w sposób nie budzący wątpliwości oznaczony w ustawie karnej (zob. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2003, s. 16)» (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97, s. 1119-1123).

Rozważając kwestię dopuszczalności odesłań w przepisach prawno karnych, Trybunał Konstytucyjny za nauką prawa karnego rozróżniał odesłania statyczne i dynamiczne. W myśl orzecznictwa Trybunału „odesłanie statyczne to odesłanie do przepisów, których treść została definitywnie ustalona w chwili wejścia w życie przepisu odsyłającego i nie może ulec zmianie. Natomiast odesłania dynamiczne, to odesłania do przepisów, które mogą ulegać zmianom w trakcie obowiązywania przepisu blankietowego. W świetle poglądów doktryny odesłanie statyczne nie budzi z reguły zastrzeżeń, ponieważ wszystkie znamiona czynu zabronionego zostają w tym przypadku wyznaczone decyzją ustawodawcy (R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 123-124)» (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, s. 801).

Należy podkreślić, że – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – wymogi dotyczące precyzji ustawy i stopnia jej określoności mogą zależeć od dziedziny prawa represyjnego, a zwłaszcza od charakteru i stopnia surowości przewidywanych sankcji karnych. W szczególności nie wydaje się możliwe sformułowanie jednolitych standardów precyzji ustawowej dla wykroczeń i przestępstw. W odniesieniu do wykroczeń należy dopuścić większą swobodę ustawodawcy niż w odniesieniu do przestępstw. Jeszcze większy stopień swobody należy pozostawić ustawodawcy w dziedzinie prawa dyscyplinarnego. Natomiast w sferze prawa karnego *sensu stricto* konstytucyjne standardy precyzji i określoności

regulacji prawnych muszą być stosowane w sposób szczególnie rygorystyczny. Dotyczy to w szczególności sposobu tych regulacji prawno-karnych, które dotyczą podstawowych wolności i praw konstytucyjnych.

2. Przedmiotem pytania prawnego przedstawionego przez Sąd Rejonowy w Toruniu jest art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.; dalej: ustawa o związkach zawodowych, ustawa). Rozważając zasadność zarzutów sformułowanych przez sąd, należy przypomnieć w tym miejscu treść całego art. 35 wymienionej ustawy. Przepis ten stanowi:

„1. Kto w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją:

1) przeszkadza w utworzeniu zgodnie z prawem organizacji związkowej,

2) utrudnia wykonywanie działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami ustawy,

3) dyskryminuje pracownika z powodu przynależności do związku zawodowego, pozostawania poza związkiem zawodowym lub wykonywania funkcji związkowej,

4) nie dopełnia obowiązków określonych w art. 26<sup>1</sup>, art. 33<sup>1</sup> i art. 34<sup>1</sup>.

– podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

2. Tej samej karze podlega ten, kto w związku z pełnioną funkcją związkową kieruje działalnością sprzeczną z ustawą.

3. Odpowiedzialność za kierowanie nielegalnym strajkiem określa ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych”.

Analizując treść zaskarżonego przepisu, należy zauważyć na wstępie, że ustawodawca nie określił bliżej przedmiotu ochrony tego unormowania. Można przypuszczać, że celem ustawodawcy było przede wszystkim zapewnienie ochrony interesów pracodawcy, z brzmienia przepisu wynika jednak, że penalizacja obejmuje kierowanie wszelką działalnością sprzeczną z ustawą bez względu na to, które dobra prawne zostają naruszone. Może to być nie tylko działalność na szkodę pracodawcy, ale także m.in. działalność naruszająca interesy państwa lub osób trzecich. Należy także zauważyć, że podmiotem czynu zabronionego jest wyłącznie osoba pełniąca funkcje związkowe. Ustawodawca penalizuje w analizowanym przepisie wyłącznie czyny popełnione w związku z pełnioną funkcją związkową. Chodzi zatem o sytuację, w której fakt pełnienia określonej funkcji związkowej umożliwia kierowanie określoną działalnością. Można przypuszczać, że takie podejście motywowane było dążeniem do zapewnienia pewnej równowagi w relacjach między związkami zawodowymi a pracodawcami: ustawodawca penalizuje w art. 35 ust. 1 ustawy określone czyny naruszające prawa związków zawodowych, a w art. 35 ust. 2 czyny popełnione przez osoby pełniące funkcję związkową.

Analiza obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że zakwestionowany przepis ma przede wszystkim na celu penalizację kierowania działalnością, która obejmuje działania niewypełniające znamion czynu zabronionego. Ten, kto kieruje wykonaniem czynu zabronionego przez inną osobę, odpowiada bowiem na podstawie art. 18 § 1 kodeksu karnego. Natomiast art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych umożliwia ukaranie za kierowanie działalnością, która jest spreczna z ustawą, ale samo w sobie nie stanowi przestępstwa ani nawet wykroczenia. Mamy tu zatem do czynienia z sytuacją, w której określone zachowanie jednostkowe nie zostało uznane za społecznie szkodliwe w stopniu uzasadniającym jego kryminalizację, za społecznie szkodliwe w takim stopniu uznane zostało natomiast kierowanie całym zespołem takich działań.

3. Sąd Rejonowy w Toruniu kwestionuje konstytucyjność art. 35 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim przepis ten zawiera znamie kierowania działalnością sprzeczną z ustawą. Na gruncie zakwestionowanego przepisu mogą pojawić się wątpliwości dotyczące

rozumienia terminów „działalność” oraz „kierowanie”, a także zakresu terminu „ustawa” użytego w tym przepisie.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca zakazuje z reguły określonych czynów, znacznie rzadziej przedmiotem zakazów jest natomiast określona działalność. Tymczasem w art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych ustawodawca nie posłużył się terminem „działanie”, ale „działalność”. W świetle objaśnienia zawartego w *Słowniku języka polskiego*, pojęcie działalności jest różne od pojęcia działania. Termin „działalność” oznacza „zespół czynności, działań, podejmowanych w jakimś celu, zakresie, czynny udział w czym; działanie, prace” (*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, t. III, s. 464). Termin „działalność” oznacza zespół działań. Podejmowane działania muszą się powtarzać, aby można było mówić o działalności. Jednostkowe działanie nie stanowi jeszcze działalności. Aby można było mówić o działalności, podejmowane działania muszą ponadto być ukierunkowane na realizację określonego celu. Zespół działań przypadkowych i chaotycznych nie stanowi działalności. Wolą ustawodawcy była penalizacja zachowania polegającego na kierowaniu pewnym zespołem czynności ukierunkowanych na realizację określonego celu.

W świetle powyższych ustaleń, stosowanie zaskarżonego przepisu, wymaga ustalenia, czy poszczególne zachowania sprzeczne z ustawą objęte kierownictwem sprawcy stanowią ze względu na swój charakter działalność sprzeczną z ustawą. Działalność jest spreczna z ustawą, jeżeli obejmuje zespół działań sprzecznych z ustawą. Warunek naruszenia prawa należy zatem odnieść do zespołu podejmowanych konkretnych działań, naruszających prawo. Osoba fizyczna ponosi odpowiedzialność za przestępstwo na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy, jeżeli kieruje całym zespołem działań sprzecznych z ustawą, przy czym – działania te nie muszą stanowić przestępstwa. Jednym z warunków skazania za przestępstwo określone w zaskarżonym przepisie jest wykazanie sprzeczności z konkretnymi normami prawnymi wyrażonymi w ustawach większej liczby działań podejmowanych przez działaczy związkowych w ramach działalności prowadzonej przez związki zawodowe. Należy dodać, że działalność związkowa może być spreczna z prawem także wtedy, gdy związki zawodowe uporczywie nie wykonują nałożonych na nie nakazów. Skazanie jest zatem możliwe również w razie powtarzających się zaniechań realizacji określonych nakazów ustawowych nałożonych na związki zawodowe i ich działaczy. Należy podkreślić, że przestępstwo przewidziane w art. 35 ust. 2 ustawy zostaje popełnione tylko wówczas, gdy mają miejsce naruszenia konkretnych zakazów lub nakazów prawa mających znaczenie dla działalności związkowej, ustanowionych przez ustawodawcę.

Wątpliwości może również budzić precyzyjne ustalenie znaczenia terminu „kierowanie”. Słowo „kierować” oznacza m.in. „wytyczać drogi działania, rządzić kimś, stać na czele” (tamże, s. 857). Polskie prawo karne zna pojęcie sprawstwa kierowniczego oraz sprawstwa polecającego. W świetle art. 18 § 1 kodeksu karnego odpowiada za sprawstwo także ten, kto kieruje wykonaniem czynu zabronionego przez inną osobę lub, wykorzystując uzależnienie innej osoby od siebie, poleca jej wykonanie takiego czynu. Należy jednak podkreślić, że pojęcia sprawstwa kierowniczego i polecającego odnoszone są do popełnienia określonego czynu zabronionego, nie zaś do działalności sprzecznej z ustawą. Z tego względu nie są one przydatne przy ustalaniu znaczenia znamienia „kierowania” w zaskarżonym przepisie, w którym ustawodawca odnosi pojęcie kierownictwa do działalności sprzecznej z ustawą. Pewną wskazówkę dla interpretatora może stanowić natomiast pojęcie kierowania w art. 258 § 3 kodeksu karnego. Zgodnie z poglądami orzecznictwa i doktryny wypowiedzianymi na tle tego ostatniego przepisu można przyjąć, że kierowanie polega na intelektualnym i faktycznym panowaniu nad określoną działalnością i obejmuje wydawanie poleceń innym osobom, przy czym możliwe jest m.in.

kierowanie kolektywne, a ponadto kierowanie fragmentem szerszej struktury podlegającej kierownictwu innej osoby postawionej wyżej w hierarchii (por. Z. Ćwiąkalski, komentarz do art. 258-259, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Zoll, Warszawa 2006, t. 2, s. 1177).

4. Istotną przesłanką odpowiedzialności na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy jest sprzeczność kierowanej działalności z ustawą. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżony przepis odsyła do ustawy w znaczeniu formalnym, nasuwa się jednak pytanie, czy termin „ustawa” użyty w tym przepisie oznacza wyłącznie ustawę o związkach zawodowych czy też każdą ustawę obowiązującą w polskim systemie prawnym. Poszukując odpowiedzi na to pytanie, należy zauważyć, że analizowany przepis został zamieszczony w rozdziale V ustawy zatytułowanym „Odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy”. Kontekst sugeruje, że w cytowanym tytule chodzi o odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy o związkach zawodowych, nie zaś odpowiedzialność za naruszenie przepisów wszelkich ustaw. Stanowiłoby to argument za uznaniem, że odesłanie zawarte w zaskarżonym przepisie jest odesłaniem do przepisów ustawy o związkach zawodowych. Z drugiej strony ustawodawca, odsyłając do przepisów tej samej ustawy, w której zawarty jest przepis odsyłający, posługuje się z reguły terminem „niniejsza ustawa”. Należy podkreślić, że termin „niniejsza ustawa” użyty został w art. 2 ust. 6, art. 8, art. 45 ust. 1 i art. 48 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Poszukując odpowiedzi na pytanie o znaczenie terminu „ustawa” w zaskarżonym przepisie, należy zwrócić uwagę, że prawo polskie nie reguluje w sposób jednolity wolności zrzeszania, ale przewiduje różne rodzaje zrzeszeń w zależności od celów, które obywatele chcą realizować, i poddaje te zrzeszenia różnym reżimom prawnym. Na tym tle może pojawić się pytanie o zakres prawnie dopuszczalnej działalności poszczególnych rodzajów zrzeszeń i możliwość podejmowania działalności należącej do istoty innych rodzajów zrzeszeń. Na tak postawione pytanie należy co do zasady odpowiedzieć twierdząco, nie można jednak wykluczyć ustanawiania pewnych ograniczeń w przepisach szczególnych. Ograniczenia swobody działalności prowadzonej przez zrzeszenia muszą jednak spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3, wyznaczającym ogólne granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę praw konstytucyjnych. Ograniczenia takie muszą w szczególności jednak zostać jasno sformułowane i określone w ustawie.

Związki zawodowe działają na podstawie ustawy o związkach zawodowych. W myśl przepisów tej ustawy związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby w nich zrzeszone, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Ustawa reguluje procedurę tworzenia tych zrzeszeń oraz określa szczegółowo ich uprawnienia w relacjach z pracodawcami oraz organami władzy publicznej. Fakt, że ustawodawca koncentruje się na uprawnieniach związków zawodowych, może *prima facie* skłaniać do przyjęcia interpretacji, w myśl której podejmowanie działań nieunormowanych w ustawie byłoby niedopuszczalne. Wniosek taki byłby jednak nieuzasadniony, w demokratycznym państwie prawnym ograniczeń wolności nie można domniemywać. Wszystkie działania jednostki i innych podmiotów prywatnych, które nie są wyraźnie zakazane, są dozwolone. Związki zawodowe mogą podejmować wszelkie działania, które nie są wyraźnie zakazane przez prawo. Należy zwrócić uwagę, że wiele przepisów ustawy wyraża wolność podejmowania określonych działań. Ich uchylenie nie zmieniałoby stanu normatywnego, ponieważ działania te byłyby nadal dozwolone w myśl ogólnej zasady wolności, stanowiącej, że wszelkie zachowania niezabronione są dozwolone. Znaczenie tych przepisów polega jedynie na potwierdzeniu



swobody podejmowania określonych działań, tak aby zapobiegać bezprawnym próbom ograniczenia wolności działania związków zawodowych.

Analiza przepisów ustawy o związkach zawodowych prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie wprowadza w tym akcie prawnym wielu ograniczeń swobody działania związków zawodowych, ograniczenia takie wynikają przede wszystkim z ogólnych regulacji ustawowych prawa cywilnego, prawa karnego, a także prawa pracy. Do ograniczeń ustanowionych w ustawie o związkach zawodowych należy m.in.: obowiązek zarejestrowania związku zawodowego, obowiązek niezwłocznego zawiadomienia sądu rejestrowego o zmianach statutu, zakaz obrony praw pracowniczych w sprawie indywidualnej bez wniosku zainteresowanego, zakaz dzielenia pomiędzy członków dochodu z działalności gospodarczej prowadzonej przez związki zawodowe, zakaz przeznaczania tego dochodu na inne cele niż zadania określone w statucie. Jeżeli ustawodawca chciał dokonać kryminalizacji kierowania działalnością naruszającą wyłącznie wymienione zakazy, to nic nie stało na przeszkodzie, aby w przepisie karnym odesłać do konkretnych, jednoznacznie określonych przepisów ustawy o związkach zawodowych.

W świetle powyższych uwag odesłanie zawarte w art. 35 ust. 2 ustawy może być rozumiane jako odesłanie do bliżej nieokreślonych regulacji zawartych w różnych ustawach. Mogą to być zarówno ustawy ogólne, adresowane do różnych adresatów i chroniące m.in. wolność i własność pracodawcy czy nietykalność cielesną, jak i ustawy dotyczące w sposób szczególny stosunków pracy.

5. Jak słusznie zauważa Sąd Rejonowy w Toruniu, istotną wskazówkę przy ustalaniu wymogów dotyczących sposobu formułowania przepisów prawno Karnych stanowi treść załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zasady tworzenia prawa zawarte w załączniku do rozporządzenia nie wiążą wprawdzie ustawodawcy ani organów interpretujących i stosujących Konstytucję, wyrażają jednak uznane standardy poprawnej legislacji, konkretyzujące ogólne unormowania konstytucyjne. Stanowią one istotny argument przy ustalaniu treści bardziej szczegółowych wymogów wynikających z ogólnego nakazu określoności regulacji prawnych.

Zasady techniki prawodawczej wyrażają w § 75 zasady redagowania przepisów prawno Karnych, określając wypadki stosowania odesłań. Paragraf ten stanowi:

„1. W przepisie karnym znamiona czynu zabronionego określa się w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do nakazów albo zakazów zawartych w pozostałych przepisach tej samej ustawy lub w przepisach innych ustaw, w tym ustaw określanych jako «kodeks», albo w postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie.

2. Odesłanie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się tylko w przypadku, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy albo postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie. W takim przypadku w przepisie karnym można odesłać do określonego przepisu tej samej ustawy albo do postanowienia oznaczonej umowy międzynarodowej, używając zwrotu: «Kto wbrew przepisom art. ... (postanowieniom art. ... umowy ...)»”.

3. Odesłanie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się także w przypadku, gdy przepis karny przewiduje inną niż sprawstwo formę popełnienia czynu zabronionego albo przewiduje okoliczności wyłączające, łagodzące lub zaostrzające odpowiedzialność karną, co wyraża się zwrotem: «Kto czyni przygotowania do przestępstwa określonego w art. ...»

albo «Nie popełnia przestępstwa określonego w art. ..., kto ....» albo «Nie podlega karze za przestępstwo określone w art. ... kto ...»”.

W zaskarżonym przepisie ustawodawca nie zastosował się do sformułowanego w cytowanym paragrafie wymogu, aby odesłanie ograniczało się do nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy.

6. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie można całkowicie wykluczyć zamieszczania w ustawach znamion normatywnych, zawierających *implicite* odesłania do nieokreślonych bliżej w przepisie karnym regulacji prawnych. Za zastosowaniem takiego odesłania muszą jednak przemawiać szczególne względy, a samo odesłanie nie może wyczerpywać typizacji czynu zabronionego. W demokratycznym państwie prawnym jednostka musi mieć możliwość ustalenia na podstawie przepisu karnego, jakie zachowanie podlega karze. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, cytując niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, „samo ryzyko karalności powinno być rozpoznawalne dla adresatów normy” (cytowany wyrok z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, s. 1122-1123). Z tych względów ustawodawca powinien unikać zamieszczania w przepisach prawnokarnych „ryczałtowych” odesłań do nieokreślonych bliżej unormowań prawnych. Odesłanie zawarte w przepisie prawnokarnym powinno być odesłaniem do ściśle określonych przepisów prawnych, zwłaszcza wtedy gdy w danym przepisie brak jest innych istotnych znamion czynu zabronionego, które pozwalałyby określić choćby w ogólnym zarysie zachowanie zabronione przez ustawodawcę.

Zaskarżony przepis odsyła do przepisów o mocy ustawy, nie wprowadza zatem pozaustawowych znamion przestępstwa i nie narusza zasady wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Zawiera jednak „ryczałtowe” odesłanie do przepisów ustawowych wyznaczających granice działalności związków zawodowych, nie określając w żaden sposób tych przepisów. Co więcej, jest to odesłanie dynamiczne, gdyż treść przepisów ustawowych wyznaczających granice działalności związkowej może ulegać ewolucji wraz ze zmianami ustawodawstwa. Na bardzo szerokie odesłanie do innych przepisów ustawowych nakłada się ponadto niedookreśloność przepisu związana z nieostrością terminów „działalność” i „kierowanie”.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela w pełni poglądu Sądu Rejonowego, że na gruncie art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych nie jest w ogóle możliwe ustalenie, które zachowania podlegają karze. Odpowiedź na to pytanie wymaga starannej analizy przepisów ustawy o związkach zawodowych, a także przepisów wszelkich innych ustaw mających znaczenie dla wyznaczenia granic działalności związkowej. Wymaga również wykładni terminów nieostrych użytych w analizowanym przepisie. Sprawia to, że adresat normy prawnej nie jest w stanie ustalić na podstawie samego tylko zaskarżonego przepisu choćby w ogólnym zarysie, na czym polega czyn zabroniony przez ten przepis, a w szczególności ustalić, o jakiego rodzaju działalność sprzeczną z prawem może tutaj chodzić. Art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych nie określa bowiem w ogóle rdzenia ustanowionego zakazu. Jednocześnie należy odnotować, że za przyjętą techniką prawodawczą nie przemawiają żadne szczególne względy, w szczególności specyfika prawa pracy nie uzasadnia szerszego stosowania odesłań w przepisach prawnokarnych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego charakter odesłania zawartego w zakwestionowanym przepisie powoduje, że stopień niedookreśloności regulacji prawnej wykracza poza granice swobody regulacyjnej określone w Konstytucji.

7. Sąd występujący z pytaniem prawnym wskazuje jako podstawę dla wprowadzenia zasady określoności regulacji prawnokarnych z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Należy w zawiązku z tym stwierdzić, że zasada

określoności regulacji prawnych stanowi istotny element ogólnej zasady państwa prawnego. W odniesieniu do ograniczeń praw konstytucyjnych ten ogólny wymóg określoności regulacji prawnych został skonkretyzowany w art. 31 ust. 3, a w odniesieniu do regulacji z zakresu prawa represyjnego – w art. 42 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego powoływanie ogólnych zasad konstytucyjnych jako wzorców kontroli norm prawnych jest zbędne, jeżeli treści zawarte w tych zasadach, wyprowadzane przez podmiot inicjujący kontrolę, zostały skonkretyzowane w bardziej szczegółowych przepisach konstytucyjnych. Ponieważ zasada *nullum crimen sine lege certa* została wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając naruszenie tej zasady, uznał za zbędne powoływanie w sentencji wyroku bardziej ogólnych przepisów konstytucyjnych, tj. art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako podstawy wyprowadzenia tej zasady.

8. W ocenie Sądu Rejonowego w Toruniu zaskarżony przepis narusza ponadto art. 59 ust. 2-4 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie wolności tworzenia i działania związków zawodowych, zagwarantowanej w Konstytucji. W wyroku z 28 września 2006 r., sygn. K 45/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że „wolności związkowe, zagwarantowane w art. 12 i art. 59 Konstytucji stanowią jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej. Poszanowanie i ochrona tych wolności jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej. Wszelkie ograniczenia wolności związkowych muszą nie tylko być zgodne z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi, ale ponadto muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, określającym ogóle warunki ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Oznacza to, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z wolności związkowych mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności związkowych. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszelka ingerencja w sferę wolności związkowych musi być zgodna z zasadą proporcjonalności. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 111, s. 1190).

Art. 59 ust. 2 Konstytucji gwarantuje związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Z kolei art. 59 ust. 3 gwarantuje związkom zawodowym prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może jednak ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Natomiast art. 59 ust. 4 Konstytucji 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 przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”.

Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma konstytucyjny wymóg, aby ograniczenia wolności związkowej były ustanawiane w ustawie. Konstytucja wymaga, aby wszystkie istotne elementy tych ograniczeń były zamieszczone w przepisach ustawowych, wykluczających przekazywanie spraw o istotnym znaczeniu do unormowania w drodze aktów podustawowych. Regulacje ustawowe muszą jednocześnie spełniać

wymóg określoności. Przepisy ograniczające wolność związkową muszą być zredagowane w taki sposób, aby ich adresaci, korzystający z tej wolności, mogli przewidzieć działania organów władzy publicznej. Zasada określoności dotyczy w szczególności sposobu tych ograniczeń wolności związkowej, które polegają na penalizacji określonych zachowań. Zasada *nullum crimen sine lege certa* częściowo nakłada się na ochronę praw konstytucyjnych wynikającą z przepisów wyznaczających granicę ingerencji władzy publicznej w poszczególne prawa jednostki. W takim wypadku dochodzi do zbiegu dwóch praw konstytucyjnych: prawa do bezpieczeństwa prawnego w sferze prawa represyjnego, wyrażonego w zasadzie *nullum crimen, nulla poena sine lege*, oraz prawa wynikającego ze szczegółowych przepisów konstytucyjnych – w rozważanym wypadku prawem tym jest wolność związkowa. Penalizacja naruszenia zakazów i nakazów wyznaczających granicę wolności związkowej, która nie spełnia wymogów określoności, narusza jednocześnie i zasadę *nullum crimen sine lege certa* wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji, i wolność związkową zagwarantowaną w art. 59 Konstytucji.

Oceniając zasadność przedstawionego zarzutu, należy zwrócić uwagę, że zaskarżony przepis nie ustanawia żadnych dodatkowych nakazów ani zakazów dotyczących działalności związkowej, lecz jedynie ustanawia sankcję dla ograniczeń ustanowionych w innych przepisach. Art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych nie wyznacza bezpośrednio granic prawa do rokowań, do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień ani prawa do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu. Przepis ten stanowi jednak formę daleko idącej ingerencji w wymienione prawa, ponieważ określa sankcje za naruszenie zakazów i nakazów, określonych w innych przepisach, wyznaczających granicę wymienionych praw. W rezultacie ustanowienia sankcji karnych ingerencja w sferę wolności związkowej staje się szczególnie dolegliwa. Jednocześnie w świetle wcześniejszych rozważań ingerencja ta nie spełnia konstytucyjnego wymogu określoności regulacji prawnych. Z tego względu w ocenie Trybunału Konstytucyjnego doszło do jednoczesnego naruszenia art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając naruszenie wymienionych przepisów konstytucyjnych, dostrzega jednocześnie samą potrzebę wyznaczenia w ustawie granic wolności związkowej i nie podważa kompetencji ustawodawcy w tym zakresie. Ustawa musi wyznaczyć precyzyjnie nie tylko granicę ingerencji pracodawców w sferę działalności związkowej, ale również granicę wolności działania związków zawodowych, może również wykorzystywać w tym celu instrumenty prawa karnego. Jeżeli jednak ustawodawca, wyznaczając te granice, postanawia o zastosowaniu instrumentów prawnokarnych, to musi respektować wszystkie standardy prawa karnego wyznaczone w Konstytucji.

Odrębnego rozważenia wymaga zarzut naruszenia art. 59 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten ustanawia nakaz przestrzegania umów międzynarodowych przy ustanawianiu ograniczeń wolności związkowych, konkretyzując tym samym i akcentując w sferze tych wolności ogólny obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego, wyrażony w art. 9 Konstytucji.

Ocena zgodności regulacji prawnych z tym przepisem konstytucyjnym jest możliwa na gruncie unormowań zawartych w umowach międzynarodowych. Wolność tworzenia i działania związków zawodowych została zagwarantowana m.in. w art. 5 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67) oraz w Konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125). Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy szczególnie istotne znaczenie ma Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych,

otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Akt ten gwarantuje w art. 8 wolność tworzenia i działalności związków zawodowych, a jednocześnie w art. 4 wyznacza dopuszczalne granice ograniczeń praw zagwarantowanych w tym akcie. Ten ostatni przepis stanowi, że „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają, że korzystanie z tych praw, zapewnione przez Państwo zgodnie z niniejszym Paktem, może być poddane przez Państwo tylko takim ograniczeniom, jakie przewiduje ustawa, i tylko w stopniu, w jakim jest to zgodne z istotą tych praw, oraz wyłącznie w celu popierania powszechnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym”. Należy odnotować, że – w myśl tego przepisu – ograniczenia wolności związkowej mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymóg ten powinien być rozumiany w ten sposób, że prawo musi z wystarczającą precyzją określać ograniczenia tej wolności. W świetle przytoczonych wyżej argumentów rozważany wymóg nie został spełniony, tym samym zaskarżony przepis stanowi formę ingerencji w sferę wolności związkowej, która naruszając art. 8 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, narusza jednocześnie również art. 59 ust. 4 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.