

100/6/A/2008

WYROK

z dnia 1 lipca 2008 r.

Sygn. akt K 23/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Adam Jamróz

Teresa Liszcz – sprawozdawca

Ewa Łętowska,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 1 lipca 2008 r., wniosku Konfederacji Pracodawców Polskich o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 1, 3 oraz 5 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Nr 79, poz. 550) w zakresie, w jakim ustala tryb wyboru oraz odwołania rady pracowników, co skutkuje nieusprawiedliwionym zróżnicowaniem praw pracowników w zależności od ich przynależności do reprezentatywnej organizacji związkowej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, z art. 59 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 4 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Nr 79, poz. 550 oraz z 2008 r. Nr 93, poz. 584) w zakresie, w jakim określa tryb wyboru oraz odwołania rady pracowników w zależności od przynależności pracowników do reprezentatywnej organizacji związkowej, jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 lipca 2008 r. w Dz. U. Nr 120, poz. 778.

UZASADNIENIE

I

1. W dniu 7 marca 2007 r. Konfederacja Pracodawców Polskich (dalej: KPP) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Nr 79, poz. 550; dalej: ustawa o informowaniu pracowników) w zakresie, w jakim ustala tryb wyboru oraz odwołania rady pracowników, co skutkuje nieusprawiedliwionym zróżnicowaniem praw pracowników w zależności od ich przynależności do reprezentatywnej organizacji związkowej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o informowaniu pracowników, jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,

Z treści zaskarżonych przepisów wynika, że wybór członków rady pracowników jest wyłącznym prawem reprezentatywnej organizacji związkowej, jeżeli funkcjonuje ona u pracodawcy. W uzasadnieniu KPP zarzuca, że kwestionowana regulacja nadmiernie ingeruje w wolność zrzeszania się, skoro brak przynależności organizacyjnej pociąga za sobą negatywne skutki dla pracownika niezrzeszonego w związkach zawodowych. We wniosku KPP przedstawiła szczegółowo poglądy wyrażone w literaturze na temat rozumienia wolności związkowej, zwracając szczególną uwagę na to, że pracownik nie tylko nie powinien być zmuszany do wstąpienia do organizacji związkowej, ale nie może również ponosić ujemnych konsekwencji z tytułu braku członkostwa w związku zawodowym, zarówno na etapie przyjmowania do pracy, jak i przez cały czas zatrudnienia.

Według KPP, regulacja zawarta w kwestionowanych przepisach powoduje pozbawienie pracowników niezrzeszonych w związkach zawodowych nie tylko wpływu na wybór przedstawicieli załogi do rady pracowników, ale również uprawnień do jej rozliczania z prowadzonej działalności, o której mowa w ustawie. Pracownicy, którzy nie są członkami reprezentatywnej organizacji związkowej, nie dysponują bowiem prawem odwołania osób wchodzących w skład rady pracowników. W ocenie KPP, w analizowanym wypadku granice swobodny regulacyjnej zostały przekroczone przez ustawodawcę. W aspekcie materialnym ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych nie może naruszać istoty tych praw, a w wypadku kwestionowanych przepisów takie naruszenie nastąpiło, skoro nie występują przesłanki, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

KPP zarzuca również, że kwestionowane przepisy naruszają zasadę równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji. Adresaci badanej normy prawnej charakteryzują się bowiem wspólną cechą relewantną, jaką jest status pracownika, natomiast brak jest racjonalnych przesłanek zróżnicowania ich uprawnień w zależności od przynależności związkowej. Takie zróżnicowanie jest ponadto sprzeczne z dyrektywą nr 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2002 r. ustanawiającą ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz. U. L 80, 23/03/2002, s. 29-34). Powołując się na preambułę tej dyrektywy, KPP podkreśla, że obowiązkiem ustawodawcy było zapewnienie wszystkim pracownikom, także niezrzeszonym, prawa do informacji o sytuacji w przedsiębiorstwie, która może mieć wpływ na ich dalsze zatrudnienie. Zdaniem KPP, kwestionowana regulacja warunku tego nie spełnia.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 26 lutego 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że przepisy art. 4 ust. 1, 3 oraz 5 ustawy o informowaniu pracowników w zakresie, w jakim

ustalają tryb wyboru oraz odwołania rady pracowników zależny od przynależności pracowników do reprezentatywnej organizacji związkowej, są niezgodne z art. 59 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdził, że ustawa została uchwalona w związku z obowiązkiem wdrożenia do polskiego prawa dyrektywy nr 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2002 r. ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej, która obowiązuje Polskę od 23 marca 2005 r. Dyrektywa odnosi się do pracowników, nie różnicując ich uprawnień w zależności od przynależności do jakiegokolwiek związku zawodowego. Rada pracowników, o której mowa w ustawie, ma być organem załogi przedsiębiorstwa, a nie organem reprezentatywnych organizacji związkowych. Regulacja uzależniająca realizację uprawnień pracowniczych od przynależności do reprezentatywnej organizacji związkowej pozostaje w sprzeczności z zasadą wolności związkowej, gdyż pracownik nie dysponuje prawem kształtowania rady pracowników ani nie ma wpływu na jej działanie, jeżeli nie jest członkiem związku zawodowego. W opinii Prokuratora Generalnego, kwestionowane przepisy wprowadzają pewnego rodzaju przymus, co jest sprzeczne z intencjami zawartymi w dyrektywie nr 2002/14/WE. Nie chronią też żadnego interesu publicznego i nie są konieczne dla realizacji celu, któremu ma służyć omawiana ustawa. Z preambuły dyrektywy wynika, że chodzi o regulacje odnoszące się do pracodawców i pracowników i ich konsultowania się wzajemnie, a nie do organizacji związkowych działających w zakładzie pracy.

Zróznicowanie uprawnień pracowników w zależności od przynależności związkowej jest także sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości. Niekonstytucyjne jest bowiem różnicowanie obywateli ze względu na kryteria nieznajdujące racjonalnego uzasadnienia, co w konsekwencji powoduje powstawanie kategorii o zróżnicowanym statusie. Adresatami norm prawnych zawartych w kwestionowanych przepisach są pracownicy przedsiębiorstw uprawnieni do tworzenia rad pracowników. Skorzystanie z tych uprawnień jest jednak uzależnione od przynależności do reprezentatywnej organizacji związkowej. W wyniku takiej regulacji można zatem wyróżnić dwie kategorie pracowników, których uprawnienia w zakresie informowania i konsultacji są zróżnicowane: pracowników niezrzeszonych, którzy mogą wybierać radę pracowników, gdy w ich zakładzie nie działa reprezentatywny związek zawodowy, oraz pracowników niezrzeszonych, którzy nie mogą wybierać rady pracowników, zatrudnionych w zakładach pracy, w których działa taki związek zawodowy, gdyż to związek przejmuje wówczas uprawnienia związane z tworzeniem i kontrolą działalności tych rad. W analizowanej sprawie kryterium różnicującym jest funkcjonowanie w przedsiębiorstwie reprezentatywnych związków zawodowych i członkostwo pracowników w takim związku. Pracownicy niezrzeszeni nie mają wpływu na skład rady pracowników; nie dysponują również prawem odwołania osób wchodzących w skład rady, zaś wszelkie informacje dotyczące istotnych zamierzeń przedsiębiorstwa będą mogli uzyskać jedynie od organizacji związkowych. To znaczy, że pracownicy niezrzeszeni będą ponosić konsekwencje konsultacji z pracodawcą prowadzonych przez osoby, na których wyboru do rady (i odwołanie) nie mieli żadnego wpływu.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 12 czerwca 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1, ust. 3 oraz ust. 5 ustawy z 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników w zakresie, w jakim ustalają tryb wyboru oraz odwołania rady pracowników, są zgodne z art. 59 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. W uzasadnieniu Marszałek Sejmu uznał, że zaskarżone przepisy nie wprowadzają zróżnicowania uprawnień pracowników w zakresie wyboru do rad pracowników. Nie można bowiem porównywać sytuacji

normatywnej dwóch podmiotów nieposiadających wspólnej cechy relewantnej – organizacji związkowej i pracownika.

W opinii Marszałka Sejmu, ustawodawca nie uzależnia biernego prawa wyborczego od członkostwa w organizacji związkowej i to zarówno wtedy, gdy wybór członków rady pracowników następuje w głosowaniu powszechnym, jak i wtedy, gdy wyboru tego dokonują organizacje związkowe. Nie ma przeszkód normatywnych do wyboru przez organizacje związkowe członków rady pracowników spośród pracowników niebędących członkami tych organizacji albo do wskazania kandydatów na członków rady pracowniczej spośród pracowników nienależących do związku zawodowego. Podstawowym kryterium posiadania biernego prawa wyborczego nie jest przynależność związkowa, lecz staż pracy u danego pracodawcy.

W odniesieniu do tzw. negatywnej wolności związkowej, Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowane przepisy nie stwarzają nawet pośredniego przymusu członkostwa w organizacji związkowej. Nie przewidują także żadnych negatywnych konsekwencji dla niezrzeszonych pracowników. Bezsprzeczne jest jednak pewne uprzywilejowanie przez ustawodawcę reprezentatywnych organizacji związkowych w zakresie tworzenia rad pracowników. Rozwiązania te upraszczają proces wyboru członków rad pracowniczych oraz czynią go mniej kosztownym, a także pozwalają na uniknięcie ewentualnych sporów o charakterze kompetencyjnym pomiędzy poszczególnymi przedstawicielami załogi. Naturalnym uprawnieniem i obowiązkiem związków zawodowych jest reprezentowanie pracowników. Zaskarżone przepisy normują zasady tego reprezentowania w zakresie udziału związków zawodowych w tworzeniu rad pracowników.

II

Na rozprawie 1 lipca 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska pisemne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja Konfederacji Pracodawców Polskich.

1.1. Wnioskodawcą w sprawie jest Konfederacja Pracodawców Polskich (dalej: KPP), która jest podmiotem o legitymacji ograniczonej (art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). W tej sytuacji konieczne jest wykazanie, że zaskarżony przepis pozostaje w związku z zakresem działania podmiotu zwracającego się z wnioskiem (por. postanowienie z 22 marca 2004 r., sygn. Tw 41/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 168). Przysługujące podmiotom, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma charakteru ogólnego, ale jest uprawnieniem wyjątkowym. Interpretacja rozszerzająca zakresu tego uprawnienia jest niedopuszczalna (por. postanowienie z 7 lipca 2003 r., sygn. Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 1).

Art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji stanowi o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców i organizacjach zawodowych, przyznając prawo inicjatywy ich ogólnokrajowym organom lub władzom. Prawo to przysługuje także federacjom lub konfederacjom wymienionych organizacji (por. Tw 74/02). Ocena, w jakim zakresie organizacja pracodawców jest uprawniona do występowania do Trybunału

Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawach wskazanych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, powinna zostać dokonana na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, ze zm.; dalej: ustawa o organizacjach pracodawców), a następnie na podstawie statutu tej organizacji.

KPP została utworzona na podstawie art. 2 ustawy o organizacjach pracodawców i zrzesza pracodawców i przedsiębiorców oraz ich organizacje działające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (§ 8 Statutu KPP; dalej: statut). Prowadzi działalność na całym obszarze RP i poza granicami kraju (§ 2 statutu). Odpowiednie władze statutowe spełniają kryterium „ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców” określonych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Podstawowym zadaniem związków pracodawców, ich federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych w nich członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego (art. 5 ustawy o organizacjach pracodawców). Do zadań KPP należy też oddziaływanie na kształtowanie polityki społecznej i ustawodawstwa (§ 5 ust. 2 pkt 4 statutu). Cele i zadania KPP są realizowane w szczególności przez zajmowanie stanowiska i prezentowanie opinii we wszystkich sprawach związanych z gospodarką, stosunkami pracy, warunkami działania pracodawców (§ 6 pkt 1 statutu).

1.2. KPP zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Nr 79, poz. 550, dalej: ustawa z 7 kwietnia 2006 r. lub ustawa o informowaniu pracowników). Ustawa ta określa warunki informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji przez pracodawców oraz zasady wyboru i odwoływania rady pracowników. Przepisy ustawy stosuje się do pracodawców (i ich pracowników) wykonujących działalność gospodarczą i zatrudniających co najmniej 50 pracowników (art. 1 ust. 1 i 2). Ustawa adresowana jest bezpośrednio do dwóch grup podmiotów: pracowników i pracodawców, a nie do związków zawodowych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w rozpatrywanej sprawie należy uznać, że zaskarżona ustawa dotyczy spraw objętych zakresem działania KPP. Uregulowana w niej procedura informowania pracowników i konsultowania z nimi – za pośrednictwem ich przedstawicieli – określonych spraw dotyczących podmiotu zatrudniającego jest przejawem partycypacji pracowniczej, stanowiącej ważny element współdziałania „pracy i kapitału” i budowania ładu społecznego. W interesie obu stron leży, aby przedstawicielstwo pracowników („załogi” zakładu pracy) było jak najbardziej reprezentatywne, cieszyło się zaufaniem możliwie największej części społeczności pracowników i aby istniał pełny i sprawny przepływ informacji od przedstawicieli do pracowników. Z tego punktu widzenia szczególnie istotne są zaskarżone przepisy ustawy dotyczące sposobu wyboru przedstawicieli pracowników oraz ich odwoływania. Z tych względów Trybunał uznał, że KPP ma legitymację do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności wskazanych przepisów.

2. Treść zaskarżonych przepisów, wzorce konstytucyjne i istota problemu konstytucyjnego.

2.1. Wnioskodawca kwestionuje zgodność przepisów art. 4 ust. 1, 3 i 5 ustawy z 7 kwietnia 2006 r. z art. 59 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Zarzut niekonstytucyjności dotyczy jednak tylko zakresu, w jakim zakwestionowane przepisy ustalają tryb wyboru i odwoływania rady pracowników. Zdaniem wnioskodawcy skutkuje to nieusprawiedliwionym zróżnicowaniem praw pracowników w zależności od ich

przynależności do reprezentatywnej organizacji związkowej. Zakwestionowane przepisy to trzy ustępy art. 4 ustawy. Ze względu na ich normatywne powiązanie, przytoczyć należy całą treść art. 4 ustawy:

„1. W przypadku gdy u pracodawcy działa:

1) jedna organizacja związkowa – zarząd organizacji wybiera członków rady pracowników i powiadamia o tym pracodawcę;

2) więcej niż jedna organizacja związkowa – organizacje wspólnie wybierają radę pracowników i powiadamiają o tym pracodawcę.

2. Zasady powoływania i funkcjonowania rady pracowników, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określają organizacje związkowe w drodze porozumienia.

3. W razie niezawarcia porozumienia, o którym mowa w ust. 2, w terminie 30 dni od daty rozpoczęcia negocjacji, organizacje związkowe powiadamiają o tym pracodawcę, a wyboru członków rady pracowników dokonują pracownicy spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje związkowe na zasadach, o których mowa w art. 9 i 10.

4. Członków rady pracowników u pracodawcy, u którego nie działa organizacja związkowa, zatrudniającego:

1) do 100 pracowników – wybierają pracownicy spośród kandydatów zgłoszonych na piśmie przez grupę co najmniej 10 pracowników;

2) powyżej 100 pracowników – wybierają pracownicy spośród kandydatów zgłoszonych na piśmie przez grupę co najmniej 20 pracowników.

5. Rada pracowników, o której mowa w ust. 4, ulega rozwiązaniu, a mandat jej członków wygasa po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym pracodawca, u którego nie działała do tej pory organizacja związkowa, został powiadomiony na piśmie o objęciu go zakresem działania organizacji związkowej oraz o liczbie członków organizacji będących pracownikami.

6. Przepisu ust. 5 nie stosuje się, jeżeli do upływu kadencji rady pracowników pozostało nie więcej niż 12 miesięcy”.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z 7 kwietnia 2006 r., używane w niej określenie „organizacja związkowa” oznacza tylko zakładową lub międzyzakładową organizację związkową reprezentatywną w rozumieniu art. 241^{25a} § 1 kodeksu pracy. Zakładowa (międzyzakładowa) organizacja związkowa jest reprezentatywna, jeżeli: 1) stanowi jednostkę organizacyjną albo organizację członkowską ponadzakładowej organizacji związkowej uznanej za reprezentatywną w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, o ile zrzesza co najmniej 7% pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy; 2) nie jest jednostką organizacyjną ani członkiem określonej wyżej reprezentatywnej organizacji ponadzakładowej, o ile zrzesza co najmniej 10% pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy. W dalszym ciągu uzasadnienia określenie „organizacja związkowa” oznacza tylko reprezentatywną organizację związkową, chyba że co innego wynika z wyraźnego brzmienia określonej jednostki tekstu.

2.2. Zdaniem wnioskodawcy, wskazane przepisy są sprzeczne z: art. 59 ust. 1 Konstytucji, który zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców; zasadą równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji, oraz zasadą proporcjonalności, zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Problem konstytucyjny dotyczy tego, czy uprzywilejowanie reprezentatywnych organizacji związkowych – i tym samym ich członków – przy powoływaniu (odwoływaniu) rad pracowników i jednocześnie ograniczenie w tym zakresie innych

pracowników (załogi), niebędących członkami reprezentatywnych związków zawodowych działających w przedsiębiorstwie, pozostaje w zgodzie ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

3. Rada pracowników według ustawy o informowaniu pracowników.

3.1. W dniu 11 marca 2002 r. została uchwalona dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz. Urz. L 80, 23/03/2002, s. 29-34; dalej: dyrektywa 2002/14). Dyrektywa 2002/14 weszła w życie 23 marca 2002 r. i powinna zostać wdrożona przez państwa członkowskie do 23 marca 2005 r. (art. 11 ust. 1 dyrektywy 2002/14). Polska jako członek Unii Europejskiej była zobowiązana do wskazanego terminu wdrożyć regulacje wynikające z dyrektywy do powszechnie obowiązującego prawa. Niestety, nie udało się wywiązać w terminie z obowiązku transpozycji. Wykonaniem dyrektywy 2002/14 jest ustawa z 7 kwietnia 2006 r., która weszła w życie 25 maja 2006 r., czyli z ponadrocznym opóźnieniem.

Wejście w życie ustawy z 7 kwietnia 2006 r. oznacza, oprócz implementacji prawa wspólnotowego, urzeczywistnienie kolejnej formy dialogu społecznego o którym stanowi art. 20 Konstytucji. Zgodnie z tym postanowieniem, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Ustrój społecznej gospodarki rynkowej jest zbudowany na pewnych wartościach pozaprawnych, wśród których należy przede wszystkim uwzględnić godność człowieka w procesie świadczenia pracy. Jednym z przejawów poszanowania tej godności jest włączenie pracowników w zarządzanie przedsiębiorstwem. W ustawie z 7 kwietnia 2006 r. przyjęto najsłabsze formy uczestnictwa pracowników w zarządzaniu, polegające na prawie pracowników do otrzymywania określonych informacji dotyczących przedsiębiorstwa oraz obowiązku pracodawcy zasięgania opinii załogi w sprawach wymienionych w ustawie. Celem tej partycypacji pracowniczej jest upodmiotowienie załogi przez zagwarantowanie jej chociażby minimalnego wpływu na decyzje pracodawcy.

3.2. Ustawa z 7 kwietnia 2006 r. reguluje dwie podstawowe kwestie. Po pierwsze – określa warunki informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji, a po drugie – zasady wyboru rady pracowników. Wyłącznie ten drugi aspekt, tj. zasady wyboru rad pracowników, zgodnie z wnioskiem, jest przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego.

3.3. Przepisy ustawy z 7 kwietnia 2006 r. stosuje się obecnie do pracodawców wykonujących działalność gospodarczą i zatrudniających co najmniej 50 pracowników (art. 1 ust. 1 ustawy; do 23 marca 2008 r. przepisy te stosowało się do pracodawców zatrudniających co najmniej 100 pracowników; por. art. 26 ust. 1). Przepisów ustawy z 7 kwietnia 2006 r., w zakresie dotyczącym zasad wyboru rady pracowników i ochrony jej członków, nie stosuje się do: 1) przedsiębiorstw państwowych, w których tworzony jest samorząd załogi przedsiębiorstwa; 2) przedsiębiorstw mieszanych zatrudniających co najmniej 50 pracowników; 3) państwowych instytucji filmowych. W podmiotach tych prawo do uzyskiwania informacji i przeprowadzania konsultacji przysługuje radzie pracowniczej (por. art. 1 ust. 3 i 4).

Rada pracowników jest nowym organem przedstawicielstwa pracowniczego. Funkcjonuje na poziomie zakładowym, na którym realizowane są bieżące cele zarządzania. Ten szczebel uczestnictwa w decyzjach należy odróżnić od udziału w organach

przedsiębiorstwa, który polega na prawie delegowania przedstawicieli pracowników do organów spółek (por. J. Wrątny, *Problemy partycypacji przedstawicielskiej*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, pod. red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zielińskiego, Warszawa 2006, s. 521).

Rada pracowników działa niezależnie od innych przedstawicielstw pracowników, przede wszystkim od związków zawodowych, ale także takich organów jak: europejskie rady zakładowe – działające na podstawie ustawy z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych (Dz. U. Nr 62, poz. 556), przedstawicielstwa pracowników wybierane dla potrzeb konsultacji w sprawie zwolnień grupowych (ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników; Dz. U. Nr 90, poz. 844, ze zm.), pracowników wybieranych przez załogę na podstawie ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335, ze zm.) lub też reprezentacji pracowników wyłonionej w trybie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. Nr 116, poz. 1207, ze zm.). Wyjątkiem są wspomniane wyżej przedsiębiorstwa państwowe, przedsiębiorstwa mieszane i państwowe instytucje filmowe, w których – jeżeli funkcjonuje rada pracownicza – nie wybiera się rady pracowników.

Powołanie rady pracowników i wykonywanie przez pracodawcę obowiązków wynikających z ustawy „nie konsumuje”, co do zasady, powinności pracodawcy dotyczących współdziałania bądź konsultacji z przedstawicielami pracowników, wynikających z innych ustaw. W ustawie nie wskazano, iż rada pracowników przejmuje uprawnienia innych przedstawicieli w sprawach objętych procesem informacji i konsultacji (por. M. Głądoch, *Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. Komentarz*, Toruń 2007, s. 57). Ustawa nie zawiera przepisów, które uchylałyby z obowiązującego porządku prawnego przepisy przewidujące powoływanie jakichkolwiek innych organów, gremiów bądź przedstawicielstw pracowniczych powołanych stale lub czasowo (*ad hoc*) w zakładzie pracy. Z samego faktu powstania u danego pracodawcy rady pracowników nie można wywodzić „automatycznego” wygaśnięcia uprawnień bądź mandatu innych ciał przedstawicielskich działających u pracodawcy (por. M. Wojewódzka, *Kompetencje rady pracowników a uprawnienia innych reprezentacji pracowników w zakładzie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 10/2007, s. 21).

Liczba członków rady została uzależniona od liczby pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy. Zasady obliczania stanu liczbowego załogi zostały określone w art. 7 ustawy z 7 kwietnia 2006 r. U pracodawcy, który zatrudnia od 50 do 250 pracowników wybiera się 3 przedstawicieli do rady, u pracodawcy, który zatrudnia od 251 do 500 pracowników – 5 pracowników, natomiast u pracodawcy, który zatrudnia powyżej 500 pracowników, rada liczy 7 pracowników (por. art. 3 ust. 1). Liczba członków rady może być większa w sytuacji, gdy w zakładzie funkcjonuje wiele organizacji reprezentatywnych. Wówczas mają one prawo wybrać co najmniej jednego własnego przedstawiciela (art. 3 ust. 2). Organizacje związkowe mogą ustalić inne niż przewidziane w ustawie z 7 kwietnia 2006 r. zasady reprezentacji w radzie pracowników (art. 3 ust. 4). Zasady powoływania i funkcjonowania rady pracowników określają organizacje związkowe w drodze porozumienia.

3.4. Ustawa z 7 kwietnia 2006 r. wprowadza trzy tryby powoływania rady: „związkowy”, „mieszany” i „załogowy”. Priorytet w tej materii ustawa przyznaje trybowi związkowemu, który polega na tym, że wyboru pracowników do rady dokonują tylko reprezentatywne organizacje związkowe. W takim wypadku możliwe są dwie sytuacje:

gdy u pracodawcy działa jedna reprezentatywna organizacja związkowa (art. 4 ust. 1 pkt 1) oraz gdy działa więcej organizacji związkowych niż jedna (art. 4 ust. 1 pkt 2).

Sytuacja, w której u pracodawcy działa jedna organizacja związkowa, jest najprostsza. Zarząd organizacji związkowej wybiera członków rady pracowników i powiadamia o tym pracodawcę. Ustawa nie określa terminu dokonania takiego wyboru. Zarząd zakładowej organizacji związkowej to organ, który – niezależnie od swej nazwy – wykonuje funkcje zarządzania sprawami związku (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 2 grudnia 1997 r., sygn. akt I PKN 324/97, OSNAP 1998/19/5701).

Sytuacja prawna staje się bardziej skomplikowana, gdy u pracodawcy działa więcej reprezentatywnych organizacji zakładowych lub międzyzakładowych niż jedna (por. art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 i 3). W takiej sytuacji organizacje te wspólnie wybierają radę pracowników (wskazują konkretne osoby) i powiadamiają o tym pracodawcę. Zasady powoływania i funkcjonowania rady w tym trybie określają organizacje w drodze porozumienia.

W razie niezawarcia porozumienia w terminie 30 dni od daty rozpoczęcia negocjacji, organizacje związkowe powinny powiadomić o tym pracodawcę. W takim razie wyboru członków rady pracowniczej dokonują pracownicy spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje związkowe (na zasadach określonych w art. 9 i art. 10). W tej sytuacji wszyscy pracownicy (załoga) mogą wybierać członków rady pracowniczej, kandydatem może być jednak tylko osoba wytypowana (zgłoszona) przez organizacje związkowe („mieszany” tryb wyboru).

Przepisy ustawy z 7 kwietnia 2006 r. regulujące tryb wyboru do rady, jedynie subsydiarnie odwołują się do załogi, powierzając w całości wybory rady załodze (tryb „załogowy”). Wyjątek ten zachodzi wówczas, gdy w zakładzie nie funkcjonuje reprezentatywna organizacja związkowa. W takiej sytuacji członków rady pracowników u pracodawcy, u którego nie działa organizacja związkowa, zatrudniającego: 1) do 100 pracowników – wybierają pracownicy spośród kandydatów zgłoszonych na piśmie przez grupę co najmniej 10 pracowników; 2) powyżej 100 pracowników – wybierają pracownicy spośród kandydatów zgłoszonych na piśmie przez grupę co najmniej 20 pracowników (art. 4 ust. 4). Powoływanie członków rady przez samych pracowników określa się w literaturze jako „wybory demokratyczne” (por. B. Raczkowski, *Ile osób w radzie?* „Monitor Prawa Pracy” 2006 nr 7, s. 364).

Zasadą pozostaje zatem to, że uprawnione do powoływania rady są reprezentatywne organizacje związkowe. W literaturze podkreśla się, że taka regulacja w istocie tworzy swoisty monopol związkowy, a tego rodzaju hegemonia godzi w ideę równego traktowania pracowników, naruszając bezpośrednio zasadę negatywnej wolności związkowej (por. K.W. Baran, *Komentarz do ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji*, [w:] K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Oficyna 2007, s. 43-44).

3.5. Innym problemem wynikającym z ustawy z 7 kwietnia 2006 r. jest rozwiązanie rady w myśl zaskarżonego art. 4 ust. 5. Ustawodawca przyznał reprezentatywnym organizacjom związkowym bezwzględny prymat w powoływaniu rady. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 5 rada wybrana przez załogę u pracodawcy, u którego dotąd nie działała reprezentatywna organizacja związkowa, z mocy prawa ulega rozwiązaniu, a mandat jej członków wygasa po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym pracodawca, u którego nie działała do tej pory reprezentatywna organizacja związkowa, został powiadomiony o powstaniu takiej organizacji oraz o liczbie jej członków będących pracownikami. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli do upływu kadencji rady pozostało nie więcej niż 12 miesięcy (art. 4 ust. 6). Przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do rady wybranej przez załogę, na

podstawie art. 4 ust. 4. Jeżeli zatem powstanie nowa reprezentatywna organizacja związkowa, rada pracowników powołana przez inne reprezentatywne organizacje związkowe nie ulega rozwiązaniu. Nowa reprezentatywna organizacja związkowa będzie miała prawo wybierać nową radę dopiero po upływie kadencji starej rady (por. M. Głądoch, *Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzani z nimi konsultacji. Komentarz*, Toruń 2007, s. 63-64).

Treść art. 4 ust. 5 przesądza, że o dalszym funkcjonowaniu rady zdecydują nie jej wyborcy, czyli wszyscy pracownicy, lecz reprezentatywne organizacje związkowe. Obowiązek ten ma charakter bezwzględny, gdyż rada ulega rozwiązaniu w każdym wypadku zawiadomienia pracodawcy o powstaniu organizacji reprezentatywnej. To znaczy, że pracownicy, którzy wybrali radę, nie mogą przeciwdziałać odwołaniu jej członków, pomimo że może ona spełniać właściwie powierzoną jej rolę przedstawiciela załogi, a rezultaty jej działania są wysoko oceniane przez wyborców. Wraz z rozwiązaniem rady wygasają mandaty jej członków, a to znaczy że, szczególna ochrona przed rozwiązaniem ich stosunku pracy trwa co najwyżej przez 6 miesięcy od dokonania zawiadomienia przez reprezentatywną organizację związkową. Zawiadomienie wywołuje zatem podwójny skutek, polegający z jednej strony na rozwiązaniu rady, z drugiej – pozbawieniu ochrony byłych przedstawicieli pracowników w radzie. W odróżnieniu od działaczy związkowych (por. art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych; Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.) prawo ochrony nie obowiązuje po upływie sprawowania mandatu przedstawiciela pracowników (zob. M. Głądoch, *op.cit.*, s. 64).

4. Problem negatywnej wolności związkowej.

4.1. Problem konstytucyjny sprowadza się do pytania, czy uprzywilejowanie przy powoływaniu rad pracowników reprezentatywnych organizacji związkowych i tym samym ich członków pozostaje w zgodzie z zasadą negatywnej wolności związkowej (zwanej również w literaturze jako „negatywna wolność koalicji”). Przez negatywną wolność związkową rozumie się swobodę jednostki nienależenia do związku zawodowego bez ponoszenia z tego powodu ujemnych konsekwencji. Wolność ta obejmuje: 1) prawo nieprzystępowania do związku i wystąpienia ze związku; 2) prawo pozostawania poza związkiem; 3) prawo niekorzystania z pomocy związku zawodowego przez pracownika niezrzeszonego (por. Z. Hajn, *Związkowa reprezentacja praw i interesów pracowniczych a zasada negatywnej wolności związkowej*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, pod red. G. Goździewicz, Toruń 2001, s. 63; tak też: L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 1999, s. 305-306; J. Stelina, *Związkowa ochrona indywidualnych praw pracowników nie zrzeszonych w związkach zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 6, s. 60). Negatywna wolność koalicji przejawia się w swobodzie nienależenia do związku zawodowego i ochronie przed ujemnymi tego konsekwencjami (por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 59, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 14).

4.2. Negatywna wolność związkowa ma swoje umocowanie w prawie międzynarodowym. W ujęciu aksjologicznym negatywna wolność związkowa oparta jest na idei dobrowolności zrzeszania się w związkach zawodowych. W ustawodawstwie międzynarodowym ma ona swe umocowanie w art. 20 ust. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, według którego nikogo nie można zmuszać do przynależności do jakiegokolwiek stowarzyszenia, a związki zawodowe są rodzajem stowarzyszenia. Element dobrowolności zrzeszania się wynika także z prawa swobodnego stowarzyszania się

gwarantowanego prawodawstwem ONZ. Wskazać tu można zwłaszcza art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169), który stanowi, że pracownik samodzielnie decyduje o członkostwie w związku bądź o pozostawaniu niezrzeszonym. Również art. 11 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników stanowi, że pracodawcy i pracownicy Wspólnoty Europejskiej mają pełną swobodę przystąpienia bądź nieprzystąpienia do organizacji związkowych i innych organizacji zawodowych, bez zagrożenia jakimikolwiek sankcjami osobistymi lub zawodowymi. W podobnym duchu interpretowany jest też art. 5 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

4.3. W prawie polskim aspekt negatywnej wolności związkowej, wynika z art. 12 Konstytucji (stanowiącego zasadę ustrojową) i z art. 59 ust. 1 Konstytucji. Z art. 59 ust. 1 Konstytucji wynika, że zapewnia się wolność zrzeszania się – a więc tworzenia i wstępowania na zasadzie całkowitej dobrowolności – w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. Jest on ponadto wyrażony *expressis verbis* w art. 3 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z tym przepisem, nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim albo wykonywania funkcji związkowej. W szczególności nie może to być warunkiem nawiązania stosunku pracy i pozostawania w zatrudnieniu oraz awansowania pracownika. W praktyce oznacza to, że przynależność związkowa albo jej brak nie mogą negatywnie rzutować na status pracownika w zakładzie pracy (por. T. Zieliński, *Podstawy rozwoju prawa pracy*, Warszawa – Kraków 1988, s. 53-54). Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na przynależność związkową (art. 11³ kodeksu pracy), dotyczy również negatywnego aspektu tej wolności.

4.4. W rzeczywistości społecznej Rzeczypospolitej Polskiej związki zawodowe, zwłaszcza te największe (reprezentatywne), pełnią rolę quasi partii politycznych. Niezależnie od politycznej formacji oraz różnych celów przyświecających ich działaniom, nie ulega wątpliwości, że w dużej mierze prowadzą one działania polityczne, nie zawsze bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych. (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1998 r., sygn. K. 42/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 113). Taka też może być rola rad pracowników wybieranych przez największe związki zawodowe, które w obecnym kształcie nie reprezentują ogółu pracowników (całej załogi), lecz są kolejnym organem funkcjonującym w przedsiębiorstwie, w którym decydujące znaczenie odgrywają członkowie organizacji związkowych. W rezultacie z woli ustawodawcy, a nie w wyniku zabiegów samego związku zawodowego, pracownicy będący członkami największych związków zawodowych uzyskują wyraźnie korzystniejszą pozycję prawną niż pracownicy niezrzeszeni oraz zrzeszeni w mniejszych organizacjach związkowych. Należy przy tym zwrócić uwagę na bardzo niski obecnie w Polsce stopień „związkowienia” pracowników (ok. 13% całej populacji pracowniczej), który sprawia, że nawet te „reprezentatywne” organizacje w rozumieniu prawa nie są faktycznie reprezentatywne.

Należy dodać, że ustawa z 7 kwietnia 2006 r. nie ustanawia obowiązku rady pracowników przekazywania uzyskanych od pracodawcy informacji ogółowi pracowników ani nie określa jakiegokolwiek trybu (sposobu) przekazywania tych informacji i zasięgania opinii załogi w sprawach dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstwa, w których – zgodnie z ustawą – może przedstawiać pracodawcy swoje stanowisko. To sprawiło, że pracownicy zrzeszeni w reprezentatywnych organizacjach związkowych mogą mieć ułatwiony dostęp do tych informacji i konsultacji „po linii

związkowej”, a pozostali pracownicy mogą nie mieć tego dostępu, albo mieć dostęp utrudniony.

5. Problem niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 59 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

5.1. Podstawowe znaczenie w rozpatrywanej sprawie ma odpowiedź na pytanie, czy zaskarżone przepisy naruszają art. 59 ust. 1 Konstytucji w aspekcie negatywnej wolności związkowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, negatywna wolność związkowa ma umocowanie w Konstytucji, mimo że art. 59 ust. 1 Konstytucji gwarantuje wprost jedynie wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Zasadne jest jednak przyjęcie, że na istotę wolności związkowej składają się dwa elementy – aspekt pozytywny i negatywny. Skoro zatem zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, to tym samym gwarantuje się także wolność nieprzystępowania do organizacji związkowej. Zaskarżone przepisy ustawy pozostają w sprzeczności z zasadą negatywnej wolności związkowej. Pracownicy nienależący do organizacji związkowej nie dysponują prawem wybierania członków rady pracowników i ich odwoływania, a tym samym nie mają żadnego wpływu na działania rady. Jednostka uczestnicząca w procesie pracy powinna mieć realną możliwość wstąpienia bądź niewstąpienia do organizacji pracowniczej. W tym wypadku chodzi nie tylko o prawne zagwarantowanie takiej szansy, ale również o niepodejmowanie działań mogących utrudnić podjęcie tej decyzji (por. P. Czachorowski, *Międzynarodowa Organizacja Pracy. Geneza – struktura – funkcjonowanie*, Gdańsk 2002, s. 43). Naruszenie negatywnej wolności związkowej nie musi mieć charakteru bezpośredniego. Na kształt negatywnego aspektu zrzeszania się może oddziaływać również zjawisko „pośredniego” ograniczania dobrowolności. Jest ono związane z niebezpieczeństwem uprzywilejowanego traktowania przez organy władzy publicznej konkretnych kategorii zrzeszeń, które w świadomości jednostek rodzi przekonanie o „opłacalności” przystępowania do nich (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Pojęcie wolności zrzeszania się – aspekt pozytywny i negatywny*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 592-593).

5.2. Zróżnicowanie uprawnień pracowników w zależności od przynależności związkowej jest także niezgodne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc bez żadnych zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Pogląd ten, sformułowany już w orzeczeniu Trybunału z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1, s. 14) był wielokrotnie powoływany w późniejszym orzecznictwie (zob. m.in. orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K. 17/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 18; a wśród nowszych orzeczeń wyroki TK z: 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 41; 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). Z powołanego postanowienia Konstytucji wynika akceptacja niejednolitego traktowania przez prawo podmiotów niemających istotnej cechy wspólnej. Chcąc ocenić zasadność zarzutów wskazujących na naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości, należy najpierw zbadać, czy istnieje cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej (norm prawnych), ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez

kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona.

W analizowanej sprawie adresatami norm prawnych zawartych w kwestionowanych przepisach są pracownicy przedsiębiorstw uprawnieni do tworzenia rad pracowników. Uprawnienia ich w tym zakresie determinuje jednak przynależność do reprezentatywnej organizacji związkowej, o ile taka działa u pracodawcy. Można zatem stwierdzić, że na gruncie ustawy z 7 kwietnia 2006 r., funkcjonują dwie odrębne kategorie pracowników, których uprawnienia są zróżnicowane.

Pierwsza grupa to pracownicy zrzeszeni w reprezentatywnej organizacji związkowej, którzy za pośrednictwem swojej organizacji związkowej mają wpływ na wybór, odwołanie i funkcjonowanie rady pracowników.

Druga grupa to pracownicy niezrzeszeni w takiej organizacji, którzy zostali pozbawieni przez zaskarżone przepisy jakiegokolwiek, nawet pośredniego, wpływu na skład i funkcjonowanie tej rady. Oznacza to wyraźnie nierówne traktowanie pracowników należących do reprezentatywnych związków zawodowych i nienależących do nich. Tylko bowiem organizacjom związkowym przysługuje prawo wybierania i odwoływania członków rady pracowników, na które to działania mają pośredni wpływ ich członkowie. Inni pracownicy, nienależący do takich organizacji związkowych, zostali pozbawieni nawet pośredniego wpływu na skład osobowy rady pracowników w swoim zakładzie pracy. Jeżeli rada pracowników wybierana jest (pośrednio) tylko przez część załogi przedsiębiorstwa (chyba że 100% załogi należy do związków zawodowych), to znaczy, że przepisy ustawy bezzasadnie różnicują adresatów tych samych norm (pracowników), a sytuacja taka stanowi naruszenie zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Niezrzeszony pracownik przedsiębiorstwa, w zakresie prawa do pozyskiwania informacji oraz uczestnictwa w konsultacjach prowadzonych przez pracodawcę, pozostaje w gorszej sytuacji prawnej niż pracownik należący do związku zawodowego. Rada pracowników może bowiem ustalać z pracodawcą szereg kwestii związanych z relacjami pomiędzy pracownikami a pracodawcą (a nie związkami zawodowymi a pracodawcą – por. art. 5 ustawy). Pracownicy niezrzeszeni będą ponosić konsekwencje konsultacji z pracodawcą prowadzonych przez osoby, na których wybór do rady (i odwołanie) nie mają żadnego wpływu.

Ustawa zawierająca kwestionowane przepisy jest adresowana do pracodawców i do wszystkich pracowników, a nie tylko pracowników – członków reprezentatywnych związków zawodowych. Wskazuje na to jednoznacznie nazwa ustawy (...o informowaniu pracowników...). Z preambuły dyrektywy 2002/14 wynika także, iż chodzi o regulacje odnoszące się do pracodawców i do pracowników, a nie do organizacji związkowych działających w zakładzie pracy. Wyraźnie zatem można dostrzec sprzeczność kwestionowanych przepisów nawet z nazwą ustawy i rozwiązaniami zawartymi w dyrektywie 2002/14.

5.3. Wolności związkowe, zagwarantowane między innymi w 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. To znaczy, że 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 orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 września 2006 r., sygn. K 45/04 OTK ZU nr 8/A/2006. poz. 111).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, różnicowanie sytuacji pracowników wprowadzone w przepisach ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. nie pozostaje w związku z tą regulacją prawną, która określa uprawnienia pracowników do informacji i konsultacji oraz odpowiadające im obowiązki pracodawców, ani nie chroni jakichkolwiek innych konstytucyjnych wartości wymagających takiego różnicowania. Pozostaje zatem w sprzeczności również z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Skutki wyroku.

6.1. Podstawowym następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinna być niezwłoczna zmiana zakwestionowanych przepisów, we wskazanym w wyroku zakresie. Z chwilą wejścia w życie nowych regulacji, rady pracowników powołane w trybie „związkowym” lub „mieszanym” utracą mandat. Taki mandat będą miały wyłącznie rady pracowników wybrane przez załogę. Ze względu na konieczne zmiany legislacyjne, a także organizacyjne w zakładach pracy, w których powstały rady pracowników wybrane przez reprezentatywne organizacje związkowe, Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

6.2. Problemem pozostaje jednak sytuacja przejściowa, tzn. od momentu ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw do czasu wprowadzenia nowej – zgodnej z Konstytucją – regulacji prawnej. Skutkiem „orzeczenia odraczającego” jest to, że uznane za niekonstytucyjne przepisy tracą moc obowiązującą dopiero z upływem terminu wskazanego w wyroku Trybunału. Dopiero od tego momentu pojawiają się wszystkie skutki utraty mocy obowiązującej przepisów, w szczególności wyeliminowanie danej regulacji z systemu obowiązującego prawa i wykluczenie możliwości jej dalszego stosowania. W okresie pomiędzy dniem urzędowego ogłoszenia orzeczenia Trybunału a dniem utraty mocy obowiązującej przepis nadal obowiązuje, choć zostało już – w sposób ostateczny i powszechnie obowiązujący – ustalone, że jest on sprzeczny z unormowaniami wyższego rzędu. Dalsze obowiązywanie oznacza, że przepis może nadal stanowić podstawę kształtowania stosunków prawnych, a zwłaszcza że może być nadal stosowany do rozstrzygania spraw indywidualnych przez wszystkie organy władzy publicznej (por. L. Garlicki, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 21).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie P 1/05 (OTK ZU 2005/4A/42) wskazał, że orzeczenie odraczające termin utraty mocy obowiązującej nie ma charakteru bezpośrednio kasatoryjnego (derogacyjnego), albowiem nie eliminuje z systemu prawa niekonstytucyjnych przepisów z dniem ogłoszenia wyroku. Następstwem tego rodzaju orzeczenia jest konieczność uruchomienia procedury zmierzającej do zmiany wadliwych przepisów przed upływem terminu określonego przez Trybunał.

Takie rozumienie „orzeczenia odraczającego” ma następujące skutki w rozpatrywanej sprawie w okresie przejściowym, tj. – licząc od dnia ogłoszenia wyroku w

Dzienniku Ustaw do dnia wejścia w życie zmienionych przepisów ustawy z 7 kwietnia 2006 r.

Po pierwsze – dotychczasowe rady pracowników wybrane w trybie „związkowym” lub „mieszanym” (tryby uznane za niekonstytucyjne) jak i w trybie „załogowym” mają mandat do sprawowania swoich ustawowych zadań.

Po drugie – w nowo utworzonych zakładach pracy, w których jest ustawowy obowiązek funkcjonowania rady pracowników (por. art. 3 ustawy), wybory do rad pracowników mogą się odbywać na dotychczasowych zasadach (w zależności od sytuacji – tryb „związkowy”, „mieszany” albo „załogowy”).

W kontekście odroczenia utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów należy również zwrócić uwagę na to, że kadencja rady pracowników trwa 4 lata (art. 11 ust. 1 ustawy). Trybunał Konstytucyjny nie może zastąpić ustawodawcy przy formułowaniu przepisów przejściowych, które są w tej sytuacji niezbędne. Teoretycznie można jednak wskazać na dwa rozwiązania, które mogą zostać w nich przyjęte. Pierwsze polegałoby na tym, że rady pracowników wybrane w trybie „związkowym” i „mieszanym” przed ogłoszeniem wyroku Trybunału (tj. przed uchYLENIEM domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów) mogłyby funkcjonować do czasu upływu kadencji. Ustawodawca może jednak wprowadzić regulację skracającą kadencje wszystkich rad wybranych w trybie „związkowym” lub „mieszanym” i nakazującą przeprowadzenie nowych wyborów w określonym czasie na podstawie znowelizowanych przepisów. Taka regulacja jest dopuszczalna, ponieważ zasada kadencyjności rad pracowników nie ma umocowania w Konstytucji i nie można jej porównywać z zasadą kadencyjności organów umocowanych konstytucyjnie, np. organów stanowiących samorządu terytorialnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r. w sprawie o sygn. K. 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48).

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.