

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
z dnia 22 kwietnia 2009 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych.

Jednocześnie upoważnia senatora Bohdana Paszkowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o związkach zawodowych

Art. 1.

W ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.¹⁾) w art. 35 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

"2a. Tej samej karze podlega ten, kto kierując działalnością związkową przeznaczając dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez związek zawodowy na cele nie służące realizacji zadań statutowych związku lub dzieli go pomiędzy członków związku."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1405 i Nr 100, poz. 1080, z 2002 r. Nr 135, poz. 1146 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 63, poz. 590 i Nr 213, poz. 2081, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2008 r. Nr 90, poz. 562.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r. (sygn. akt P 50/07), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, Nr 128, poz. 1405 i Nr 100, poz. 1080, z 2002 r. Nr 135, poz. 1146 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 63, poz. 590 i Nr 213, poz. 2081, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2008 r. Nr 90, poz. 562.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2008 r., Nr 90, poz. 562 (dzień publikacji wyroku – 26 maja 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 4A, poz. 58.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Przepis ten ustanawiał karalność czynów popełnionych przez osoby pełniące funkcje związkowe, polegających na podejmowaniu działalności sprzecznej z ustawą.

2.2. Przepis art. 35 ust 2 naruszał w pierwszym rzędzie konstytucyjną zasadę określoności regulacji represyjnych (*nullum crimen sine lege certa*), wyrażoną w art. 42 Konstytucji. W świetle tej zasady, „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 (...)”. Realizacja tego wymogu jest konieczna, bowiem jednostka nie może pozostawać w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą sankcji. W związku z tym „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”.

Wskazana dyrektywa nie wprowadza nakazu, aby w ramach danej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego zostały określone wszystkie znamiona czynu zabronionego. Ze względów legislacyjnych może być pożądane, aby w przepisie karnym, przy określeniu znamion czynu zabronionego, odwołano się do innych przepisów danej ustawy, co może nastąpić w szczególności w postaci odesłania. W przypadku przepisów prawnokranych ustawodawca może jednakże posłużyć się wyłącznie odesłaniem do ściśle określonych przepisów prawnych. Konieczność realizacji tego obowiązku ulega dalszemu wzmocnieniu w przypadku, gdy „w danym przepisie brak jest innych istotnych znamion czynu zabronionego, które pozwalałyby określić choćby w ogólnym zarysie zachowanie zabronione przez ustawodawcę”. Stąd posłużenie się przez ustawodawcę w art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych odesłaniem, w którym w żaden sposób nie zostały określone przepisy, do których następuje odesłanie, nie spełnia wymogu określoności przepisów represyjnych, a więc pozostaje w sprzeczności z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych narusza art. 59 ust. 2-4, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Określenie przez ustawodawcę, w postaci przepisów karnych, granicy dopuszczalnych działań, które mogą być podejmowane przez osoby pełniące funkcje związkowe, stanowi niewątpliwie ograniczenie ustanowionych w art. 59 Konstytucji tzw. wolności związkowych. Wprowadzanie przez ustawodawcę tego typu ograniczeń jest możliwe jedynie wówczas, gdy ograniczenia takie nie prowadzą do naruszenia wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3), na którą składa się m.in. wymóg określoności przepisów wprowadzających ograniczenia w zakresie konstytucyjnych wolności i praw. W przypadku art. 35 ust. 2 przepis ten nie spełnia tak rozumianego wymogu określoności, co powodowało jego sprzeczność z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.3. Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji (26 maja 2008 r.). Trybunał nie odroczył terminu utraty mocy obowiązującej przepisu.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych polegała na dodaniu przepisu karnego, w oparciu o który w sposób precyzyjny możliwe będzie określenie czynów zabronionych przez prawo. W intencji projektodawcy, strona podmiotowa tego

przestępstwa winna pozostać tożsama z brzmieniem uchylonego przez Trybunał art. 35 ust. 2 - stąd projektowany przepis penalizuje działania osób, kierujących działalnością związkową. W aspekcie przedmiotowym proponowany przepis penalizuje zachowanie polegające na przeznaczaniu dochodu z działalności gospodarczej prowadzonej przez związek zawodowy na cele nie służące realizacji zadań statutowych związku lub dzielenie go pomiędzy członków związku.

W uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 maja 2008 r. Trybunał wskazał, że naruszenie przez osoby pełniące funkcje związkowe przepisów ustawy o związkach zawodowych wystąpi również wskutek zaniechania realizacji obowiązków, o których mowa w art. 14 ust. 1 (obowiązek złożenia wniosku o rejestrację w przypadku utworzenia związku zawodowego), w art. 16 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych (obowiązek zawiadomienia o zmianie statutu), jak również w przypadku naruszenia dyspozycji art. 7 ust. 2 zd. 2 ustawy (podejmowanie obrony praw i interesów pracownika niezrzeszonego w związku zawodowym wbrew woli tego pracownika). W ocenie projektodawcy naruszenie powyższych przepisów przez osoby pełniące funkcje związkowe nie wymaga penalizacji. Wynika to stąd, że ustawodawca określa skutki związane z brakiem realizacji tychże obowiązków (odpowiednio - utrata mocy uchwały o utworzeniu związku oraz brak wejścia w życie wprowadzonych w statucie zmian), nie ma zatem potrzeby wprowadzania w tym zakresie szczególnej odpowiedzialności karnej osób pełniących funkcje związkowe. Podobnie obrona praw pracowniczych osób niezrzeszonych w związku zawodowym, także w sytuacji braku wniosku osoby zainteresowanej, nie powinna podlegać penalizacji, jako zachowanie podejmowane w interesie tej osoby.

4. Konsultacje

W trybie konsultacji stanowisko do projektu ustawy przedstawili Minister Pracy i Polityki Społecznej, Związek Rzemiosła Polskiego, organizacje pracodawców (Lewiatan) oraz związki zawodowe (Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”). Przedłożony projekt uwzględnia uwagi zgłoszone przez podmioty biorące udział w konsultacjach, dotyczące określenia zakresu przedmiotowego czynów popełnionych przez osoby kierujące działalnością związkową, które winny podlegać penalizacji. Nie uwzględniono natomiast uwag zgłoszonych przez NSZZ „Solidarność”, związanych z określeniem strony podmiotowej czynu zabronionego, jako że wykraczały one

poza zakres wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU

Mikołaj Dowgielewicz

Min.MD/1569/09/DP/jf

Warszawa, dnia 27 marca 2009 r.

Pan
Bogdan Paszkowski
Zastępca Przewodniczącego
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych (druk senacki nr 351) (pismo nr BPS/KU-034/165/2/09) uprzejmie informuję, że nie zgłaszam uwag.

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej