



PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Do druku nr 1960

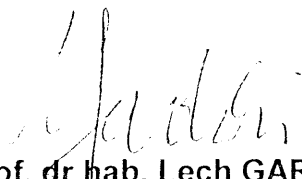
Warszawa, dnia 10 czerwca 2009 r.

Pan  
Lech CZAPLA  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Scenariusz Ryszard Uściński,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 maja 2009 r., Ps-80/09 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych.**

Z poważaniem

  
Prof. dr hab. Lech GARDOCKI



Warszawa, dnia 10 czerwca 2009 r.

**BSA II – 021 – 72/09**

**Opinia w sprawie**  
**senackiego projektu ustawy o związkach zawodowych**

I. Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o związkach zawodowych jest konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r. (P 50/07, OTK Z.U. z 2008 r., Nr 4 A, poz. 58). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność przepisu art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 z późn. zm.) z art. 42 ust. 1 oraz z art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakwestionowany przepis penalizował czyny popełnione przez osoby pełniące funkcje związkowe, polegające na podejmowaniu działalności sprzecznej z ustawą o związkach zawodowych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że taka redakcja art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych nie tylko narusza zasadę *nullum crimen sine lege certa* (art. 42 Konstytucji), ale również dyrektywę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), na którą składa się m.in. wymóg określoności przepisów wprowadzających ograniczenia w zakresie konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zarówno wszystkie elementy czynu zabronionego (jego znamiona), jak i grożące za jego popełnienie kary muszą być określone w samej ustawie i to w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (*np. postanowienie z dnia 25 września 1991 r., S. 6/91, OTK 1991, Nr 1, poz. 34, oraz z dnia 13 czerwca 1994 r., S. 1/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 28, wyrok z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 62, wyrok z dnia 26*

listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 97, wyrok z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06 OTK-A 2008, Nr 2, poz. 30), a nie mogą być - w sposób blankietowy - pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym (orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U. 7/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 5, szerzej zob. J. Warylewski w: J. Warylewski (red.), T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Kraków 2003, R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego 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.

II. Proponowane rozwiązanie prawne odpowiada wymogom poprawnej legislacji, na które zwracano uwagę w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi zwłaszcza o realizację obowiązku, o jakim mowa w § 75 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908, cyt. dalej jako zas. tech. praw.). Zasadą jest bowiem, że 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 (§ 75 ust. 1 zas. tech. praw.). Odesłanie takie 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 (§ 75 ust. 1 zas. tech. praw.).

Obecna konstrukcja normatywna art. 35 ust. 2 a spełnia powyższe standardy. W przepisie tym, w odróżnieniu do zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny art. 35 ust. 2, który typizował zachowanie zabronione przez odesłanie do całokształtu unormowań ustawy o związkach zawodowych, normę sankcjonowaną ujęto w sposób jednoznaczny. Projektodawcy *explicite* sformułowali bowiem znamiona strony przedmiotowej przestępstwa wskazując na konkretny rodzaj zachowania się sprawcy. Polega ono na przeznaczaniu przez osobę kierującą działalnością związkową dochodu z działalności gospodarczej prowadzonej przez

związek zawodowy na cele nie służące realizacji zadań statutowych związku lub dzieleniu go pomiędzy członków związku.

Tak określone znamiona czasownikowe odpowiadają konkretnym zakazom sformułowanym w ustawie o związkach zawodowych. Chodzi o art. 24 ust. 1, zgodnie z którym dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez związki zawodowe służy realizacji ich zadań statutowych i nie może być przeznaczony do podziału pomiędzy ich członków. Zakaz podejmowania przez związek zawodowy działalności gospodarczej służącej jako źródło dochodów jego członków jest przy tym silnie akcentowany także w orzecznictwie administracyjnym (*zob. wyrok NSA z dnia 14 października 1997 r., II SA 193/97, Wokanda 1998, Nr 3, s. 35*).

III. W wyroku z dnia 13 maja 2008 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że naruszenie przez osoby pełniące funkcje związkowe przepisów ustawy o związkach zawodowych wystąpi w przypadku zaniechania obowiązków, o których mowa w art. 14 ust. 1 (obowiązek złożenia wniosku o rejestrację), art. 16 ust. 1 (obowiązek zawiadomienia o zmianie statutu) oraz w przypadku podejmowania obrony praw i interesów pracownika niezrzeszonego w związku zawodowym wbrew jego woli (art. 7 ust. 2 zd. 2 ustawy). Projektodawcy wyszli z założenia, że powyższe naruszenia ustawy nie powinny powodować konieczności wprowadzenia sankcji karnych, ponieważ ustawodawca określa skutki związane z brakiem realizacji tychże obowiązków. Jakkolwiek występowanie administracyjno-prawnych konsekwencji jakiegoś zachowania nie powinno stanowić jedyne kryterium dla oceny zasadności jego kryminalizacji, to jednak stanowisko Projektodawców uznać należy za trafne. Dodać przy tym można, że wprowadzenie prawnokarnej reakcji na tego rodzaju czyny stanowiące naruszenie ustawy o związkach zawodowych nie znajduje uzasadnienia w kontekście ich społecznej szkodliwości. W rachubę może natomiast wchodzić odpowiedzialność za wykroczenie.

---

**Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Skierowano do druku 24 czerwca 2009 r.

Cena 0,30 zł + 22% VAT

