

Andrzej Bałaban*

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego a Konstytucja RP

Działania **prawodawcze** organów państwa polskiego w **sferze gospodarczej** obarczone są od lat swoistymi domniemaniami nieporadności, nadprodukcji, nadregulacji biurokratycznej, a niekiedy wręcz złej woli. W tej dziedzinie następuje najczęstsze łamanie zasad poprawnej legislacji stosowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, na czele z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw słusznie nabytych. W swym potężnym analitycznym opracowaniu książkowym z 2006 r. pt. *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej* (wyd. Kolonia Limited, 533 s.) Roman Sowiński mówi o zagrażającym poziomie ingerencji i bezmiarze działalności reglamentacyjnej w sferze gospodarczej. Po dziesięciu latach kolejnych doświadczeń głębokie analizy tego autora nic nie straciły na aktualności.

11

Jedną z plag zsyłanych przez legislatora gospodarczego jest ciągle sięganie po „nowe” ustawy zamiast doskonalenia tych, które były ostatnio podstawą relacji gospodarczych i ewentualnie dojrzały do nowelizacji. Obca jest mu rzymska zasada i ponadczasowa mądrość *quieta non movere* (spokojne – nie ruszać), nawołująca do stabilnej polityki państwa, z dopuszczalnością drobnych korekt, co jest szczególnie doniosłe w sferze polityki legislacyjnej. Zarzucono także całkowicie ideę kodyfikacji ustawodawstwa, preferując mnożenie ustaw dotyczących dziesiątków aspektów działalności gospodarczej, które nakładając się na siebie, uniemożliwiają jego prostą i jednoznaczną wykładnię, naruszając przy tej okazji konstytucyjną (w wersji ustalonej w orzecznictwie TK) zasadę określoności przepisów prawa. Powołane tu kryteria i oceny mają konkretne zastosowanie, a mianowicie służą zaskarżaniu niechcianej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w drodze kontroli abstrakcyjnej, a po zastosowaniu ustawy także w formie skargi konstytucyjnej i wreszcie, w najszybszym trybie,

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński.

pytania prawnego sądu do Trybunału, jeśli strony procesowe podnoszą kwestie sprzeczności z konstytucją i dwuznaczności przepisów, a sąd te wątpliwości podziela.

Oceniana ustawa jest ewidentnym przykładem fatalnych nawyków legislacyjnych jako próba sukcesu poprzez „ucieczkę do przodu” i „nowe otwarcie” problemów nierozwiązanych, których i tak nie rozwiąże, bo się od nich oddala w kierunku wysoce niejasnej idei „dialogu społecznego”. Tymczasem, to czego brakowało ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, którą nowa ustawa zastępuje, to zwiększenie reprezentatywności stron (zwłaszcza po stronie pracodawców) i przyznanie rzeczywistych możliwości wpływu na partnera rządowego (np. poprzez preferowanie bezpośrednich form umów związków zawodowych z biznesem w imię rozwoju nowych branż i oferowania kolejnych miejsc pracy).

Projekt omawianej ustawy, której pełna nazwa to „Ustawa z dnia 24 lipca 2011 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego”, przygotowany został w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i uzgodniony z członkami Rady Ministrów, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowym Centrum Legislacji, Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Ministrem Spraw Zagranicznych (który uznał, że normowana materia nie jest objęta prawem UE) oraz rozpatrzony i rekomendowany przez Stały Komitet Rady Ministrów. Po przyjęciu przez Rząd skierowany został do Sejmu, gdzie objęty był tzw. pilnym trybem postępowania, który pozwala przyspieszyć prace w Sejmie oraz skracza terminy przyznane Senatowi (14 dni) i Prezydentowi (7 dni) na dokonanie im przypisanych czynności kontrolnych i nadzorczych (Prezydent).

W przypadku analizowanej ustawy narzucenie przez Rząd trybu pilnego nasuwa co najmniej dwie poważne wątpliwości. Po pierwsze, projekt poddany temu trybowi nie może wzbudzać wątpliwości prawnych ani merytorycznych. Tymczasem występują tu oba ich rodzaje. W sensie prawnym (pomijając wątek uproszczeń i pośpiechu prac rządowych – zwłaszcza w zakresie konsultacji z podstawowymi grupami adresatów ustawy) rodzi się tu pytanie, czy Autorzy projektu właściwie odczytali wymogi konstytucyjne z jego zakresu. Wątpliwość druga wiąże się z końcem kadencji i przydatnością projektowanej ustawy w zakresie polityki społecznej i gospodarczej, która będzie realizowana przez nową koalicję. Założmy dla przykładu, że będzie ona preferowała współpracę według modelu komisji trójstronnej o poszerzonym składzie (zwłaszcza po stronie pracodawców), a związki zawodowe zechcą powrócić do zarzuconej współpracy w nowym układzie politycznym. Tymczasem komisja trójstronna z niezrozumiałych dla mnie powodów została zlikwidowana

i zastąpiona przez niejasną formułę „rady dialogu”. Im bardziej „siłowo” przepycha się przez Sejm projekt ustawy, tym większa jest możliwość wywołania niezadowolenia społecznego i prawdopodobieństwo jego uchylenia przez nowy Sejm. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że projektowi nadano sztucznie rolę „sukcesu” legislacyjnego odchodzącego Rządu, co wobec jego braków jest szczególnie irytujące.

W drugim akapicie pisma przewodniego do Sekretarza Rady Ministrów, kierującego projekt ustawy na posiedzenie Rady Ministrów, znalazło się charakterystyczne stwierdzenie informujące, że „projekt ten został opracowany bez uprzedniego przyjęcia założeń”. Czytelnik projektu takie właśnie odnosi wrażenie. Przede wszystkim nie wyjaśniono, dlaczego upadła idea przyjęta w uchylanej ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych... i dlaczego współpracę na gruncie tej ustawy odrzucili partnerzy związkowi. Powody, dla których to się stało, zagrażają skuteczności nowej ustawy, która, powiedzmy szczerze, jest „przypudrowaną” wersją poprzedniej, wzbogaconą głównie o swoiste pustosłowie „dialogu społecznego”, z przywołaniem źle interpretowanych przepisów Konstytucji RP.

Niewątpliwą słabością poprzedniej ustawy o komisji trójstronnej była stosunkowo niska skuteczność środków prawnych pozostających w jej dyspozycji. Jako płaszczyzna do mało konstruktywnych rozmów okazała się niewystarczająca dla obu, jak sądzę, grup przedstawicieli społecznych, czyli pracodawców i związkowców. Dlatego też nowa ustawa próbuje rozwijać ten właśnie wątek regulacji w postaci: wyrażania przez Radę opinii o projektach ustaw i prawa do przygotowania założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych (nie określono wszakże jakich – typu unijnego, ustawowego, rozporządzeniowego, zarządzeniowego, budżetowego, strategicznego, a może bieżącego planowania etc.?) – por. art. 2 pkt 2 oraz 7 ust. 1. Przewidziano też prawo występowania ze „wspólnymi” wnioskami o wydanie i zmianę ustawy do właściwego ministra, co wydaje się uprawnieniem mało znaczącym (art. 13 ust. 1). Nowe jest prawo wystąpienia do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, jeżeli w orzecznictwie ujawniły się rozbieżności w wykładni prawa (art. 14). Szereg innych środków, z reguły powtórzonych za ustawą o Trójstronnej Komisji, ma charakter opiniodawczy i jeszcze niższą potencjalną skuteczność.

Powodem nieskuteczności poprzedniej ustawy stała się też, jak sądzę, ograniczona reprezentatywność, zwłaszcza po stronie organizacji pracodawców. Trudno zrozumieć, jak mogło w niej zabraknąć krajowych reprezentantów izb gospodarczych, będących przecież instytucją ustawową (por. ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych). Nowa ustawa wprowadza po stronie pracodawców dość konkretne kryteria członkostwa

w Radzie typu „ilościowego”, ale zarazem uzależnia ich zastosowanie od postanowień ustawy z dnia 23 maja 1991 r o organizacjach pracodawców, co jest dziwaczną konstrukcją prawną, jako że uzależnia znaczenie nowej ustawy od celów i losów innej ustawy. Zgodnie z art. 22 projektu w posiedzeniach Rady, na zaproszenie Przewodniczącego, brać mogą udział przedstawiciele innych wybranych (przez kogo?) i zainteresowanych organizacji i instytucji, zgodnie z ich zakresem działania (chyba zgodnie z zakresem działania Rady Dialogu?). Łatwo sobie wyobrazić nadużywanie tego przepisu do rozwadniania i spowalniania prac Rady. Pojawianie się pretendentów do uczestnictwa w pracach Rady i uwzględnianie ich „roszczeń” wiąże się z wadliwą nazwą Rady. Zamiast wyraźnej formuły typu „Rada do Spraw Gospodarczych i Pracowniczych”, rozstrzygającej wątpliwości co do celu jej działania, odwołano się do wieloznacznej formuły konstytucyjnej „dialogu społecznego”, niewłaściwie w dodatku interpretowanej.

Sformułowanie o dialogu społecznym użyte we wstępie do konstytucji oraz w art. 20, mimo słownego podobieństwa, ma zupełnie różne znaczenie normatywne. „Dialog społeczny” ze wstępu do konstytucji to metoda działania „wszystkich, którzy dla dobra Rzeczypospolitej tę konstytucję będą stosowali”. Nie jest to konkretna norma uprawniająco-zobowiązująca, na której można zbudować prawo podmiotowe czy nawet wykazać w sposób wiążący interes prawny, skoro dotyczy wszystkich i w każdej sprawie objętej zakresem regulacji konstytucyjnej. Z ośmiu wartości prawnego-naturalnych wymienionych w tym fragmencie wstępu (wolność, sprawiedliwość, współdziałanie władz, dialog społeczny, pomocniczość, przyrodzona godność człowieka, jego prawo do wolności, obowiązek solidarności z innymi ludźmi) sformułowanie o dialogu społecznym wydaje się mieć stosunkowo najbardziej „wiotką” treść prawną, nie wspartą też odpowiednią doktryną prawną.

Zupełnie inaczej odczytać trzeba znaczenie dialogu społecznego, o którym mowa w art. 20. Ten dialog dotyczy nader konkretnego problemu ze **sfery działalności gospodarczej**, której uczestnicy zdefiniowani zostali w ujęciu wzajemnych relacji w ramach art. 59 Konstytucji. Są to związkowcy z jednej strony, organizacje pracodawców zaś z drugiej. To zestawienie obu podmiotów powtórzone jest w art. 59 trzykrotnie w ust. 1, 2 i 4! Na gruncie sformułowań tego artykułu **nie można przyjąć**, by istniała jakaś **dysproporcja stron** formuły dialogu przewidzianej w tym artykule i szczególna pozycja prawna jednej ze stron. Trzeba tu przeciwstawić się posttransformacyjnemu entuzjazmowi interpretacyjnemu w zakresie prawnej pozycji związków zawodowych w sferze gospodarczej i na rynku pracy, w imię preferowania udziału i głosu związkowego. Przeciwnie, przypomniałbym tu pogląd Trybunału Konstytucyjnego sformułowany

w wyroku SK 37/02 (w odniesieniu do znaczenia art. 59 Konstytucji). Trybunał przyjął w nim bowiem, że „do istoty prawa pracy należy świadczenie pracy pod kierownictwem pracodawcy. Prawo do zawierania układów zbiorowych nie wyklucza również jednostronnego normowania pewnych zagadnień przez pracodawcę”. To, co jest dyrektywą interpretacyjną dla Trybunału przy interpretacji prawa, pełni taką rolę tym bardziej we wcześniejszej fazie negocjowania projektów rozwiązań prawnych!

Z art. 20 wynika specjalna pozycja państwa w sferze gospodarki rynkowej. Gospodarka rynkowa, jeśli ma być „społeczna”, zakłada prawo i obowiązek państwa do ingerencji w gospodarkę, jednakże, moim zdaniem, jedynie w warstwie dystrybucji efektów fiskalnych tej działalności, pozyskiwanych przez państwo w ramach narzędzi podatkowych. Przyjęcie, że dopuszczalna jest tu także państwowa ingerencja państwa w sferę rynku, wydaje się przeczyć istocie gospodarki rynkowej i godzi w możliwości do uzyskania, poprzez uwolnienie mechanizmów rynku, efekt fiskalny. Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 17/00 przyjął, że sformułowanie art. 20 Konstytucji „od strony normatywnej oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki działania rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw” (gospodarki rynkowej). Interpretacja taka wydaje się być jedyną dopuszczalną w państwie postkomunistycznym, odrzucającym eksperymenty w sferze państwowego sterowania produkcją i rynkiem.

Wskazane tu sposoby interpretacji konstytucji mają dla przykładu doniosłe znaczenie dla faktycznej i prawnej pozycji Krajowej Izby Gospodarczej i terenowych izb gospodarczych, którym ustawa nie zagwarantowała członkostwa w Radzie. Zawężona formuła Rady Dialogu jest możliwa do zakwestionowania w każdej fazie procesu wchodzenia ustawy w życie w oparciu o przedstawioną interpretację konstytucji. Ocenie zgodności z konstytucją w aspekcie zgodności logicznej i szans procesowych podlegają oczywiście także szczegółowe rozwiązania proponowanej ustawy np. przy zastosowaniu konstytucyjnej zasady równości i jej naruszania poprzez prawną dyskryminację potencjalnych uczestników dialogu. Te argumenty podnosić można wszakże raczej w fazie interpretowania i zaskarżania ustawy już obowiązującej. W fazie legislacyjnej eksperci i lobbyści Krajowej Izby wykazywali, że krach idei Komisji Trójstronnej wymaga poszukiwania nowej formuły współpracy trójstronnej w sferze gospodarki i zatrudnienia, z neutralną i służebną rolą strony rządowej oraz rozbudowaniem reprezentacji biznesu (pracodawców), bo to do nich w istocie odnosi swe postulaty strona związkowa.

Nowi partnerzy dialogu społecznego w postaci np. izb gospodarczych i Krajowej Izby Gospodarczej muszą mieć zapewnione miejsce wśród najważniejszych członków organu typu Rada Dialogu. Fakt, że nie

wynika ono wprost z projektu ustawy i nie znalazło się w przyjętych rozwiązaniach, jest testem marnej jakości projektu. W takim organie potrzeba „świeżej krwi” w postaci nowych uczestników jest ewidentna i stanowi warunek sukcesu. Poszerzanie formuły uczestnictwa pracodawców powinno być podstawowym celem zarówno strony rządowej (autora projektu), jak i strony związkowej, jeśli ta chce mieć partnerów do dyskusji i współpracy. Powiedzmy to wprost. Dominującym elementem organu współpracy gospodarczej (a jeśli z jakichś trudnych do zrozumienia powodów by jej nie było, organu ds. dialogu społecznego) muszą być pracodawcy. Strona rządowa ma tu rolę służebną i koordynacyjną. Związki zawodowe zajmują się w tym układzie jedynie dodatkowym, z punktu widzenia gospodarczego, aspektem ochrony praw pracowniczych. Bez zaangażowania podmiotów gospodarczych dwóch pozostałych uczestników (związki zawodowe i rząd) nie ma w Radzie czy Komisji nic do roboty.

16

Kwestie, o których mówię, powinny być jasne na etapie wstępnych założeń przygotowywanych ustaw. Jeśli tak się nie działo, trzeba je było wprowadzić na etapie sejmowych prac ustawodawczych w podkomisjach, w formie wniosków mniejszości poselskiej w ramach komisji sejmowych, czy ewentualnie, poprzez żądania wysłuchania publicznego „interesarzów” projektu ustawy. Kampania prasowa w tej sprawie (także na tle ustaleń konferencji nauka-biznes) powinna była skutecznie wspomagać ideę nadania organizacjom polskiej gospodarki właściwej pozycji prawnej. Warto zauważyć że Prezydent RP (organ, który z natury powinien być wyczulony na kwestie wartości konstytucyjnych, na których czele plasuje się zasada społecznej gospodarki rynkowej i swoboda działalności gospodarczej) ma, co do ustaw nie rozwiązujących problemów państwa, nader skuteczne narzędzie, jakim jest odmowa podpisania ustawy i przekazanie jej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, z umotywowanym wnioskiem (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Szkoda, że z niego nie skorzystał co do tej ustawy (ostatniej, jaką podpisał w swej kadencji), uznając ustawę z jakiegoś powodu za „mądry i dobry kompromis”.

Co do fazy projektowania omawianej ustawy trudno się zgodzić z ministrem spraw zagranicznych, który nie dostrzegł związku projektu z prawem unijnym. Uznał, że projekt nie narusza norm unijnych, ale to nie znaczy, że nie pozostaje w relacji do tego prawa. Jest to relacja nader ścisła, bo polegająca na bardzo silnej unijnej presji na skuteczność rozwiązań prawnych państw członkowskich w sferze efektywności gospodarki. Współpraca partnerów gospodarczych tego rynku jest warunkiem *sine qua non* zarówno prawidłowego rozwoju rynku krajowego, jak i unijnego. Unia Europejska jest przede wszystkim organizacją efektywności gospodarczej (i była nią zawsze), a zatem o projektach ustaw porządkujących scenę

gospodarczą (w sposób gwarantujący skuteczność) nie możemy powiedzieć w żadnym wypadku, że nie są objęte prawem unijnym. Analiza argumentów unijnych na rzecz konkretnego, krajowego modelu gospodarki czy też konkretnych rozwiązań to oddzielny problem prawny potrzebny w tym momencie do oceny procesu stosowania ustawy, wykazującej ewidentne wady koncepcyjne.

Przechodząc do oceny prawnej obecnej wersji ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, nie da się stwierdzić prostej sprzeczności projektu z konstytucją, jako że nie zawiera ona w tej mierze rozwiązań instytucjonalnych naruszanych przez ustawodawcę. Zachodzi tu wszakże sprzeczność o innej naturze. Projekt ustawy miesza bowiem (sądzę, że nieświadomie) nader ogólną ideę dialogu społecznego, przywołaną we wstępie do konstytucji z konkretną konstytucyjną ideą i zarazem platformą dialogu pracodawców i związkowców w sferze gospodarczej, przewidzianą w art. 20 i 59 Konstytucji.

Rezultatem tego nieporozumienia jest likwidacja Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, co wydaje się właśnie naruszeniem konkretnej idei konstytucyjnej. Choć była ona realizowana w sposób niezadowolający, powinna podlegać korektom ustawowym, ale nie likwidacji! Proponowana koncepcja Rady Dialogu Społecznego jest ciałem o zbyt szerokiej reprezentatywności, by mogła realizować konstytucyjną ideę platformy gospodarczej współpracy związków i pracodawców. Powoływanie się na różnego rodzaju rady społeczno-gospodarcze istniejące w krajach Unii Europejskiej (zawarte w ocenie skutków regulacji przygotowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) nie może zastąpić dopracowania projektu krajowych aktów normatywnych i uzyskania ich społecznej akceptacji w fazie przed legislacyjnej. Niejasna formuła reprezentacji przewidziana w ustawie sprawia też, że, jak sądzę, nie będzie ona satysfakcjonująca dla ruchów społecznych. Dodajmy, że rada typu gospodarczego musi dysponować zupełnie innymi prawnymi środkami działania niż społeczne forum dialogu.

Ponieważ ustawa ma „roztąpić” i ograniczyć rolę organizacji gospodarczych (pracodawców) i jednocześnie związków zawodowych, w zakresie ich wpływu na politykę społeczno-gospodarczą, obie te grupy mają wspólny interes w proteście przeciw jej obowiązywaniu w obecnym kształcie prawnym. Okres *vacatio legis* spowoduje prawdopodobnie, że realizacja ustawy zostanie przekazana (jako swoiste „kukułcze jajo”) nowej koalicji, do której należeć będzie jej weryfikacja, a być może całkowite uchylenie.

Ponieważ nowelizacja to tryb najszybszy i najbardziej skuteczny w odróżnieniu od topienia problemu w procedurach Trybunału Konstytucyjnego i zdawaniu się na jego chimeryczne rozstrzygnięcia, warto już

teraz gromadzić argumenty prawne i, być może nawet ważniejsze, argumenty społeczne pod adresem nowego ustawodawcy. Powtórzmy je raz jeszcze. Polsce potrzebne jest forum rozmów i rozstrzygnięć w sprawach gospodarczych, realizujące konstytucyjną ideę z art. 20 i 59. W Polsce dla innych, ogólniejszych celów przydatna być może „rada dialogu społecznego” realizująca ogólną ideę dialogu ze wstępu do konstytucji. Jednakże w obu tych ciałach pozycja podmiotów gospodarczych (pracodawców) powinna być nie tylko w pełni zapewniona, ale i dominująca.