

Warszawa, dn. 2 sierpnia 2010r.

BAS WAUiP 924/10

Pan Poseł
Jan Bury
Klub Parlamentarny
Prawo i Sprawiedliwość

**Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP
wykluczenia łączenia funkcji członka Rady IPN
z członkostwem w związku zawodowym**

I. Tezy opinii

(1) Zakaz łączenia członkostwa w Radzie IPN z członkostwem w związku zawodowym ma podstawy ustawowe w art. 15 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o IPN. Zakaz ten, choć stanowi ograniczenie konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związku zawodowe gwarantowanej przez art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, trzeba uznać – choć nie bez pewnych wątpliwości – za pozostający w zgodzie z konstytucyjnymi warunkami ograniczania tej wolności, a więc za zgodny z art. 59 ust. 4 oraz art. 59 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

(2) Pilnej zmiany wymaga rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2 czerwca 2010 r. w sprawie zgromadzenia elektorów oraz zgłaszania kandydatów do Rady Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W obecnym stanie prawnym treść załączników do tego rozporządzenia odbiega od rozwiązań ustawowych, rozszerzając zakaz członkostwa w związkach zawodowych na kandydatów do Rady Instytutu Pamięci. Tym samym zakres obu załączników do rozporządzenia, po pierwsze, w niedopuszczalny sposób wykracza poza delegację ustawową do jego wydania zawartą w art. 15 ust. 20 ustawy o IPN oraz, po drugie, oznacza dodatkowe, pozaustawowe ograniczenie konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związku zawodowe. Uregulowanie tego

ograniczenia na poziomie podstawowym oznacza naruszenie art. 59 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zgodności z Konstytucją RP przepisów wykluczających możliwość pełnienia funkcji członków Rady Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: Rada IPN) przez osoby należące do związków zawodowych. W zleceniu czytamy, że regulacje te zawarto w załączniku do projektowanego rozporządzenia w sprawie zgromadzenia elektorów oraz zgłaszania kandydatów do Rady Instytutu Pamięci (dalej także jako: Rada lub Rada IPN). Obecnie projekt ten przybrał już formę obowiązującą jako rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2 czerwca 2010 r. w sprawie zgromadzenia elektorów oraz zgłaszania kandydatów do Rady Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. nr 96, poz. 622; dalej jako: rozporządzenie).

W ocenie Zleceniodawcy, a także „osób proszących (...) o interwencję” przyjęcie wskazanego wyżej rozwiązania prawnego „to działanie bez precedensu, mające na celu wyeliminowania działaczy związkowych oraz pozostałych członków tychże organizacji. Pragnę zauważyć, że żadną miarą nie można jednakowo ważyć kwestii przynależności do partii politycznej i związku zawodowego. Utrzymanie tego zapisu będzie równoznaczne z postawieniem takiej samej bariery byłym działaczom opozycji demokratycznej, będących w chwili obecnej członkami związków zawodowych oraz osobom skazanym, prawomocnymi wyrokami czy byłym współpracownikom komunistycznych służb bezpieczeństwa. Pozostawienie tych ograniczeń będzie pogwałceniem zapisu art. 32 ust. 2, a szczególności art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wydaje się, że autorzy przedmiotowego rozporządzenia zapomnieli o nadrzędności zapisów Ustawy Zasadniczej nad wszelkimi innymi tworzonymi regulacjami prawnymi”.

III. Uwagi wstępne

Przedstawiony wyżej przedmiot zlecenia wymaga doprecyzowania. Po pierwsze, tezy niniejszej opinii w jednakowym stopniu odnoszą się do obu załączników do wskazanego wyżej rozporządzenia, a nie jedynie do wskazanego w zleceniu załącznika nr 1. W załączniku nr 2, mającym zastosowanie w stosunku

do kandydatów do Rady Instytutu Pamięci zgłaszanych przez Krajową Radę Sądownictwa oraz Krajową Radę Prokuratury, w pkt 5 pojawia się identyczne sformułowanie, jak w załączniku nr 1 pkt 5. W rezultacie oba załączniki zakładają konieczność złożenia przez kandydatów do Rady IPN oświadczenia wskazującego m.in. na brak członkostwa w związku zawodowym. W ten sposób wykluczona zostaje możliwość złożenia tego oświadczenia, a tym samym kandydowania do Rady, przez osoby, które przynależą do związków zawodowych.

Po drugie, zakres niniejszej opinii musi zostać rozszerzony o analizę wybranych przepisów ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2007 r., nr 63, poz. 424 ze zm.; dalej: ustawa o IPN). Trzeba bowiem zauważyć, że zakaz łączenia członkostwa w Radzie Instytutu Pamięci z członkostwem w związku zawodowym ma podstawę w art. 15 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o IPN. W konsekwencji w pierwszej kolejności zanalizowana zostanie konstytucyjna dopuszczalność ustanowienia tego zakazu na poziomie ustawowym. W drugiej kolejności przejdę natomiast do rozporządzenia, porównując jego zakres regulacji z upoważnieniem ustawowym. Trzeba bowiem rozważyć, czy w jego przepisach prawidłowo odzwierciedlony został powyższy zakaz.

IV. Charakterystyka ustawowego zakazu łączenia członkostwa w Radzie IPN z członkostwem w związku zawodowym

Jak wynika z wcześniejszych uwag, ustawowy zakaz przynależności do związków zawodowych przez członków Rady Instytutu Pamięci skonstruowany został w art. 15 ust. 1 ustawy o IPN na zasadzie odesłania do art. 11 ust. 3, który odnosi się do wymogów stawianych Prezesowi IPN. Tym samym nie tyle wprowadzono restrykcję nieznaną wcześniej ustawie, lecz rozszerzono na członków Rady ograniczone już istniejące. Wypada dodać, że wprowadzono je już w pierwotnej wersji ustawy z 1998 r., choć jedynie wobec Prezesa Instytutu Pamięci, a nie członków Kolegium, który to organ można uznać za poprzednika Rady IPN. Nie ulega wątpliwości cel wpisania w przepisy ustawy omawianego zakazu łączenia funkcji, jaki stanowi dążenie do zagwarantowania maksymalnej apolityczności Prezesa IPN oraz członków Rady Instytutu Pamięci. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, badając dopuszczalność podobnego zakazu odnoszącego się do pracowników merytorycznych Najwyższej Izby Kontroli:

w rzeczywistości społecznej Rzeczypospolitej Polskiej, związki zawodowe pełnią rolę quasi partii politycznych. Niezależnie od politycznej formacji oraz różnych celów przyświecających ich działaniom, nie ulega wątpliwości, że w głównej mierze prowadzą one działania polityczne, nie zawsze bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych. Ocena tego stanu rzeczy nie należy do Trybunału Konstytucyjnego, jednakże nie może on tracić z pola widzenia zagrożeń, jakie rodzić by mogła swobodna działalność związków zawodowych w instytucji, dysponującej tak szerokimi uprawnieniami w zakresie dostępu do informacji o najwyższym stopniu tajności, jaką jest Najwyższa Izba Kontroli¹.

Powyższe uwagi Trybunału odnieść można również do innych instytucji niż Najwyższa Izba Kontroli. Innymi słowy, w polskim porządku ustrojowym istnieje grupa takich organów, które ustawodawca uznaje za szczególnie „politycznie wrażliwe”, warunkując dostęp do nich rezygnacją z członkostwa nie tylko w partiach politycznych, lecz również w związkach zawodowych. Brak członkostwa w związku zawodowym uznawany jest więc za szczególną gwarancję obiektywizmu i neutralności politycznej osoby piastującej daną funkcję publiczną². Zakazy łączenia przynależności związkowej ze sprawowaniem określonych funkcji odnaleźć można przede wszystkim w Konstytucji RP, np. w odniesieniu do sędziów (art. 178 ust. 1), Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3) oraz członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2). Co jednak szczególnie istotne z punktu widzenia niniejszej opinii, zakazy te wprowadzone zostały także na poziomie ustawowym, np. wobec Prokuratora Generalnego³ lub funkcjonariuszy określonych służb⁴, choć jednocześnie zauważalny jest konsekwencji ustawodawcy podczas tworzenia analogicznych regulacjach ustawowych. Dla przykładu w przypadku członków Rady Polityki Pieniężnej wystarczające jest zawieszenie działalności w związku zawodowym⁵, w przypadku Rzecznika Praw Dziecka brak jest *explicite*

¹ Orzeczenie z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97, OTK ZU z 1998 r., nr 7, poz. 113.

² Por. W. Sokolewicz, uwaga nr 16 do art. 60, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), tom IV, Warszawa 2005.

³ Art. 10b ust. 2 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2008 r., nr 7, poz. 39 ze zm.).

⁴ Por. np. art. 40 ust. 2 ustawy 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. nr 104, poz. 710 ze zm.).

⁵ Art. 14 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2005 r., nr 1, poz. 2 ze zm.).

jakiegokolwiek ograniczenia związanego z działalnością związkową⁶. Można domniemywać, że ustawodawca nie uznaje za celowe wprowadzenie w odniesieniu do wymienionych wyżej organów szczególnej gwarancji bezstronności ich sprawowania polegającej na bezwzględnym zakazie członkostwa w związku zawodowym. Rozwiązanie takie dziwi zwłaszcza w przypadku Rzecznika Praw Dziecka, a więc organu o pozycji ustrojowej zbliżonej do Rzecznika Praw Obywatelskich, wobec którego – jak już wskazano – konstytucja wprowadza zakaz przynależności związkowej⁷.

Dostrzeżona wyżej niekonsekwencja ustawodawcy nie musi rzutować na sformułowaną w dalszej części opinii konstytucyjnoprawną oceną dopuszczalności wprowadzenia omawianego ograniczenia wobec członków Rady IPN. Trzeba pamiętać, że ustawodawca nie wprowadził ograniczenia nieznanego wcześniej ustawie, lecz ujedynolicił wymogi odnoszące się do Prezesa IPN oraz do członków Rady. Nowość normatywna jest więc w pewnej mierze ograniczona. Polega ona na zwiększeniu formalnych wymogów wobec członków Rady jako obecnego organu opiniodawczo-kontrolnego Instytutu, co odróżnia status członków tego organu od statusu członków jej „poprzednika” jaki stanowiło Kolegium Instytutu Pamięci. Niewątpliwym motywem tego typu działania jest dążenie ustawodawcy do zapewnienia maksymalnego stopnia obiektywizmu i neutralności politycznej członków Rady, co *prima facie* wydaje się zasługiwać na aprobatę. W dalszej części opinii konieczne jest jednak zbadanie, czy wprowadzenie tej regulacji – nawet wobec zasadnych motywów ustawodawcy – pozostaje w zgodności ze wskazanymi wcześniej wzorcami konstytucyjnymi.

V. Problem konstytucyjności zakazu z ustawy o IPN

1. Zgodność z art. 32 konstytucji

Przechodząc do analizy zgodności z konstytucją omawianego zakazu łączenia członkostwa w Radzie IPN oraz z przynależnością do związku zawodowego,

⁶ Art. 7 ust. 3 ustawy z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. nr 6, poz. 69 ze zm.) wyklucza możliwość łączenia funkcji Rzecznika z członkostwem w partii politycznej, a także formułuje nieostry i pojemny znaczeniowo zakaz *prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z obowiązkami i godnością jego urzędu*.

⁷ Podobną niekonsekwencję ustawodawcy można dostrzec w odniesieniu do kształtowania zakazów członkostwa określonych funkcjonariuszy publicznych w partiach politycznych, zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK ZU z 2002 r., seria A, nr 2, poz. 18.

rozpocząć wypada od syntetycznego przedstawienia istoty zasady równości z art. 32 ust. 1 konstytucji. Stanowi ona jedną z najistotniejszych zasad konstytucyjnych, zarówno w prawie polskim, jak i w systemach prawnych innych państw demokratycznych (a także w międzynarodowych paktach praw człowieka)⁸. Warto zauważyć, że na gruncie polskim zasada ta „obrosła” w bogate oraz spójne orzecznictwo, zwłaszcza konstytucyjne. Zgodnie z „klasyczną” formułą zastosowaną przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87⁹, *konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących*. Definicja ta, choć powstała 20 lat temu, a więc jeszcze w czasach PRL, zachowuje do dziś aktualność, o czym świadczą liczne nawiązania do niej w orzecznictwie TK¹⁰. Cieszy się ona również powszechną aprobatą doktryny prawa.

Warto dodać, że wskazany w treści zlecenia art. 32 ust. 2, ustanawiający zakaz dyskryminacji, uważany jest za „podstawową konsekwencję zasady równości, bo oznacza zakaz wprowadzania różnicowań o nieuzasadnionym, wręcz arbitralnym charakterze”¹¹. Innymi słowy, między art. 32 ust. 1 a art. 32 ust. 2 konstytucji zachodzi ścisły związek, nakazujący często łącznie rozpatrywać obie regulacje.

Dla oceny zgodności analizowanego ograniczenia z ustawy o IPN kluczowe jest właściwe określenie cechy istotnej (relewantnej) w przypadku członków Rady Instytutu Pamięci. Z treści zlecenia wynika, że zakaz członkostwa członków Rady w związkach zawodowych stanowić ma przejaw dyskryminacji związkowców, którzy wyraziliby zamiar kandydowania do Rady w stosunku do innych potencjalnych członków Rady. Oznacza to, że związkowcy, którzy wyraziliby wolę pełnienia funkcji w Radzie oraz wszystkie inne osoby, które wyraziłyby tą samą wolę, musieliby zostać uznani za jedną kategorię osób w punktu widzenia zasady równości. Cechą istotną byłby więc jedynie zamiar ubiegania się o funkcję członka Rady, na który prawo

⁸ Zob. krótką analizę porównawczą, L. Garlicki, Uwaga nr 3 do art. 32 konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 3, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003.

⁹ OTK z 1988 r., nr 1.

¹⁰ Np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95, OTK ZU z 1995 r., poz. 31, z 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98, OTK ZU z 1999 r., nr 2, poz. 24, 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt 23/99, OTK ZU z 2000 r., nr 3, poz. 89.

¹¹ L. Garlicki, Uwaga nr 17 do art. 32 konstytucji, *op. cit.*

reagowałoby w odmienny sposób – zakazem w stosunku do członków związków zawodowych oraz brakiem zakazu w stosunku do innych osób.

Nie ulega wątpliwości, że powyższe uwagi wskazują na zbyt szerokie zakresienie tzw. grupy podmiotów podobnych, a więc posiadających tą samą cechę istotną (relewantną). W omawianej sytuacji wyrazem odmienności związkowców od innych osób, które wyrażą zamiar kandydowania do Rady jest właśnie członkostwo w związku zawodowym. Biorąc pod uwagę przedstawione wcześniej trafne ustalenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie roli związków zawodowych w RP, trzeba uznać, że wstąpienie do związku zasadniczo zmienia sytuację prawną osób, które wyraziłyby następnie zamiar ubiegania się o wybór w skład takich organów jak Rada Instytutu Pamięci. W kontekście podkreślanej przez TK istotnej politycznej roli związków zawodowych trzeba przypomnieć, że z uwagi na charakter Rady, a także całego Instytutu Pamięci Narodowej na członków Rady nałożone zostają szczególne wymogi neutralności oraz obiektywizmu. Członkostwo w związku zawodowym może potencjalnie osłabiać gwarancje spełnienia tych wymogów, podczas gdy tej uwagi nie sposób odnieść do innych potencjalnych kandydatów do Rady¹². Fakt ten oznacza, że charakter funkcji członka Rady IPN sprawia, iż osoba należąca do związku zawodowego nie może zostać uznana za tzw. podmiot podobny w stosunku do innych potencjalnych członków Rady. W konsekwencji nie sposób wykazać dyskryminacyjnego charakteru wykluczenia z Rady Instytutu Pamięci członków organizacji związkowych. Brak wspólnej cechy relewantnej wszystkich potencjalnych kandydatów do Rady sprawia, że analiza omawianego zakazu z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości jest bezprzedmiotowa. Zasada ta nabiera bowiem znaczenia wtedy, gdy odniesiemy ją do sytuacji prawnej podmiotów podobnych, tzn. cechujących się tą samą cechą istotną.

2. Zgodność z art. 59 ust. 1 i 4

Art. 59 ust. 1 i 4 konstytucji gwarantują tzw. wolność koalicji związkowej, stanowiąc konkretyzację ogólnej wolności zrzeszania się, którą gwarantuje art. 58 konstytucji¹³. Wobec niebudzącej wątpliwości treści ust. 1 tego przepisu – *zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych* – jest oczywiste, że jakkolwiek

¹² Dla uproszczenia pomijam w tym miejscu dodatkowe ograniczenia, zwłaszcza zakaz przynależności członków Rady do partii politycznych.

¹³ W. Sokolewicz, uwaga nr 9 do art. 59, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 4, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005.

prawny zakaz przynależności związkowej stanowi co zasady ograniczenie tej wolności. Właśnie taki charakter posiada analizowany art. 15 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o IPN, a z tego względu zasadne jest rozważenie zgodności tego przepisu z art. 59 ust. 1 i 4 konstytucji.

Nie wdając się w szerszą prezentację konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związki zawodowe, trzeba stwierdzić, że możliwość ograniczania tej wolności jest węższa niż w przypadku innych konstytucyjnych wolności i praw. Nie wystarczy spełnić ogólnych przesłanek z art. 31 ust. 3 konstytucji, gdyż art. 59 ust. 4 ustanawia dodatkowe obostrzenia ograniczania wolności z art. 59 ust. 1. Kluczowe jest, aby potencjalne ograniczenia ustawowe odpowiadały ograniczeniom dopuszczanym *przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe*. Jakkolwiek przepis konstytucji nie preferuje jakiegokolwiek grupy umów międzynarodowych, to w doktrynie wskazuje się na podstawową rolę konwencji przyjmowanych przez państwa w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP)¹⁴. Właśnie w grupie tych aktów prawa międzynarodowego odnaleźć można regulacje istotne dla oceny omawianego ograniczenia wolności związkowej zawartego w ustawie o IPN.

Stosownego przepisu należy poszukiwać w Konwencji MOP nr 151 z 27 czerwca 1978 r. dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej (Dz.U. z 1994 r., nr 22, poz. 78). Art. 1 ust. 2 Konwencji stanowi, że *ustawodawstwo krajowe określi zakres stosowania gwarancji przewidzianych w niniejszej konwencji do pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter*. W doktrynie podkreśla się, że sensem tego przepisu jest umożliwienie ustawodawstwu krajowemu ograniczania wolności zrzeszania się w związki zawodowe osób, o których mowa w tej regulacji¹⁵. Przenosząc ten przepis na grunt analizowanego rozwiązania z ustawy o IPN uważam, że członków Rady można zaliczyć przynajmniej do jednej z kategorii, o których mowa w art. 1 ust. 2 Konwencji, tzn. do osób pełniących funkcje kierownicze. Jakkolwiek art. 9 ust. 1 ustawy o IPN stanowi, że Instytutem Pamięci kieruje Prezes Instytutu Pamięci – a więc nie Rada – to analiza funkcji Rady Instytutu

¹⁴ W. Sokolewicz, uwagi nr 43 i 44 do art. 59, *op. cit.*; zob. też L. Florek, *Zakres ograniczania wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*, Państwo i Prawo 2000, nr 12, s. 8-12.

¹⁵ W. Sokolewicz, uwaga nr 44 do art. 59, *op. cit.*; L. Florek, *op. cit.*, s. 11.

Pamięci również pozwala, w moim przekonaniu, uznać ją za organ kierowniczy Instytutu w rozumieniu powyższego przepisu Konwencji. Funkcje te nie są bowiem opiniodawcze, lecz obejmują w pewnym zakresie kontrolę działalności Instytutu – por. np. art. 23 ust. 3 (zatwierdzanie informacji rocznej o działalności IPN) oraz art. 24a ust. 1 i 2 (przyjmowanie sprawozdania Prezesa z działalności Instytutu) ustawy o IPN. Nie bez znaczenia jest również fakt, że na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o IPN Rada może, w wymienionych w tym przepisie wypadkach, wnioskować do Sejmu o odwołanie Prezesa Instytutu Pamięci.

Oczywiście trzeba podkreślić, że pogląd zaliczający członków Rady IPN do osób, o których mowa w art. 1 ust. 2 Konwencji MOP nr 151 jest w pewnej mierze kontrowersyjny. Przyczynami tego stanu rzeczy są, po pierwsze, nieostrość zwrotów zawartych w tym przepisie, oraz, po drugie, brak w doktrynie jego szczegółowej analizy. Wydaje się jednak, że trudno byłoby bronić poglądu przeciwnego, tzn. wykluczającego zaliczenie członków Rady Instytutu Pamięci do którejkolwiek z kategorii z art. 1 ust. 2 Konwencji.

Dodatkowo należy zauważyć, że dopuszczalność wprowadzania ograniczeń wolności zrzeszania się, obejmującej – jak już wspomniano – wolność uczestnictwa w związkach zawodowych, przewidują inne akty prawa międzynarodowego niż wspomniana wyżej Konwencja MOP nr 151. Tytułem ilustracji wskazać można art. 11 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.), który stanowi, że: *wykonywanie tych praw [tzn. wolności zgromadzeń i zrzeszania się; przyp. P. C.] nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.* Jak widać w zd. 2, przepis ten nieco inaczej kształtuje katalog osób, które mogą podlegać ograniczeniom w zakresie prawa zrzeszania się niż Konwencja MOP nr 151. Wymieniony został bowiem zwrot „administracja państwowa”, który jest szerszą kategorią niż wymienione wcześniej 3 kategorie osób z art. 1 ust. 2 Konwencji MOP nr 151.

Pomimo podkreślonych wyżej pewnych wątpliwości, uważam, że z powyższych uwag wynika, że w prawie międzynarodowym zawarto przepisy umożliwiające wprowadzenie ustawowego zakazu członkostwa członków Rady IPN w związkach zawodowych. Wniosek ten prowadzi do uznania omawianych przepisów ustawy o IPN za zgodne z art. 51 ust. 4 konstytucji. Do rozważenia pozostaje jednak zgodność tych rozwiązań z art. 51 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji, tzn. ogólnymi przesłankami ograniczania wolności i praw. Trzeba bowiem przypomnieć, że szczególny charakter art. 59 ust. 4 konstytucji nie może ograniczać stosowania art. 31 ust. 3, gdyż przepis ten co do zasady określa przesłanki ograniczania wszystkich konstytucyjnych wolności i praw¹⁶. Trafny jest więc pogląd L. Floraka wskazujący na podwójność restrykcji dotyczących ograniczania wolności z art. 59 ust. 1 konstytucji¹⁷.

Wykładnia art. 31 ust. 3 wielokrotnie była przedmiotem rozważań doktryny prawa i w niniejszej opinii nie ma potrzeby prezentować szczegółowych ustaleń w tej sprawie. Trzeba zauważyć, że przepis ten zawiera szereg warunków, które łącznie mogą stanowić podstawę ograniczenia wolności i praw. Są to: wyłączność ograniczania w formie ustawy, proporcjonalność ograniczenia („konieczność w demokratycznym państwie”), umotywowanie ograniczenia jedną z przesłanek materialnych (bezpieczeństwo państwa, ochrona porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób), a także zakaz naruszenia istoty wolności i praw.

Dla oceny zgodności wykluczenia członkostwa w związkach zawodowych osób pełniących funkcję członków Rady IPN z art. 31 ust. 3 konstytucji istotne znaczenia ma kilka okoliczności. Po pierwsze, kolejnego przypomnienia wymaga cel wprowadzenia tego zakazu, jakim bez wątpienia jest dążenie ustawodawcy do zagwarantowania obiektywizmu – w szczególności neutralności politycznej – członków Rady. Neutralność polityczna funkcjonariuszy publicznych ma szczególnie znaczenie w państwie demokratycznym. W Konstytucji RP gwarantuje ją przede wszystkim art. 153 ust. 1, jednak, co wymaga podkreślenia, wyłącznie w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej, a więc z pewnością nie członków Rady

¹⁶ W tej sprawie por. np. uwagi Trybunału Konstytucyjnego zawarte w orzeczeniu z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK ZU z 2002 r., seria A, nr 2, poz. 18.

¹⁷ L. Florek, *op. cit.*, s. 11.

Instytutu Pamięci¹⁸. W doktrynie prawa zwrócono jednak uwagę (W. Sokolewicz), że neutralność polityczna ma swoje źródło w tym, że państwo postrzegane jest jako wspólne dobro wszystkich jego obywateli¹⁹. Tym samym, choć wskazany autor tego wprost nie wyraził, wydaje się, że za normatywną podstawę zasady neutralności politycznej funkcjonariuszy publicznych (wszystkich) uznać można art. 1 Konstytucji RP proklamujący państwo jako dobro wspólne. Nie wdając się w szersze rozważania tej kwestii, ograniczę się do sformułowania tezy, w myśl której neutralność polityczna funkcjonariuszy publicznych – a więc i członków Rady IPN – jest istotną wartością konstytucyjną.

Po drugie, zbliżone tezy odnaleźć można w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Oprócz przytaczanego już w opinii orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 42/97²⁰, trzeba zwrócić uwagę na orzeczenie z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00²¹. W jednym z punktów rozstrzygnięcia w tej sprawie Trybunał uznał za dopuszczalne zakazy łączenia członkostwa w partiach politycznych z pełnieniem funkcji Prezesa IPN oraz nieistniejącej już funkcji Rzecznika Interesu Publicznego. Motywy takiej konstatacji TK były różne, choć dla całości sprawy istotne znaczenie miały standardy międzynarodowe – tożsame ze wskazanymi wcześniej. Natomiast jeśli chodzi o szczegółowe argumenty, to w odniesieniu do Prezesa IPN było to wskazanie na zakres uprawnień związanych z tą funkcją nakazujący ustawodawcy ustanowienie szczególnych gwarancji poufności wykonywanych obowiązków, co, zdaniem Trybunału, wiązało wykluczenie członkostwa Prezesa w partiach politycznych z zawartą art. 31 ust. 3 konstytucji przesłankami bezpieczeństwa państwa oraz ochrony wolności i praw innych osób²². Inaczej natomiast TK uzasadnił analogiczny zakaz w stosunku do Rzecznika Interesu Publicznego. Nie odwołał się bowiem wprost do żadnej z przesłanek z art. 31 ust. 3,

¹⁸ Pomijam w tym miejscu odniesienie się do ewentualnych kontrowersji co do ustrojowego umiejscowienia Instytutu Pamięci Narodowej poza administracją rządową.

¹⁹ W. Sokolewicz, uwaga nr 2 do art. 153, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 2, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.

²⁰ Badając konstytucyjność zakazu członkostwa niektórych pracowników NIK w związkach zawodowych, TK ograniczył się do analizy tego zagadnienia pod względem zgodności z art. 59 ust. 4 konstytucji. Z tego względu orzeczenie to jest mniej istotne dla analizy zgodności analogicznego zakazu z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

²¹ Zob. przypis nr 16.

²² W uzasadnieniu czytamy m.in.: *zasadniczą przesłanką ograniczenia prawa Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej do zrzeszania się jest charakter i wysoki stopień poufności pełnionych obowiązków. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakres uprawnień Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w pełni uzasadnia stanowisko ustawodawcy, iż zakaz członkostwa w partii politycznej osoby pełniącej tę funkcję, jest ograniczeniem koniecznym w demokratycznym państwie, zarówno ze względu na bezpieczeństwo państwa, jak i ze względu na prawa i wolności innych osób.*

lecz stwierdził, że: *członkostwo Rzecznika Interesu Publicznego w partii politycznej osłabiałoby wiarygodność podejmowanych przez niego czynności i uprawdopodobniło zarzuty o polityczną instrumentalizację postępowania lustracyjnego*. Następnie nawiązał do swoich wcześniejszych ustaleń dotyczących istoty postępowania lustracyjnego, stwierdzając: *w wyroku z 21 października 1998 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że "szczególna ustrojowa pozycja Rzecznika Interesu Publicznego w systemie organów państwa, związana jest w intencji ustawodawcy z bezstronnością władzy sądowniczej. Konieczne jest bowiem zapewnienie nieingerencji organów i gremiów politycznych w tryb prac i sposób wykonywania obowiązków przez tak istotny dla postępowania lustracyjnego organ, jakim jest Rzecznik Interesu Publicznego"*.

Przytoczenie powyższych wywodów Trybunału ma poważne znaczenie dla oceny zgodności zakazu przynależności związkowej członków Rady IPN z art. 31 ust. 3 konstytucji, choć trzeba pamiętać, że w analizowanej sprawie mamy do czynienia ze swego rodzaju „kwalifikowanym” ograniczeniem wolności zrzeszania się członków Rady, gdyż obejmującym nie tylko członkostwo w partiach politycznych, lecz również w związkach zawodowych. Ciekawy i zarazem kontrowersyjny jest brak odniesienia się przez Trybunał w sprawie o sygn. akt K 26/00 do przesłanek z art. 31 ust. 3 w odniesieniu do Rzecznika Interesu Publicznego w sytuacji, gdy przepis ten stanowił wzorzec kontroli konstytucyjności. Zarazem trzeba pamiętać, że w doktrynie prawa tzw. przesłanki materialne zawarte w art. 31 ust. 3 są łącznie określane pojemnym pojęciem interesu publicznego²³. W tym kontekście wydaje się, że można uzasadnić – choć z trudem – tezy Trybunału.

Zasygnalizowane wyżej wątpliwości odnoszą się również do ograniczenia dotyczącego członków Rady. Wprowadzenie względem nich zakazu członkostwa w związkach zawodowych można zrozumieć, mając na uwadze istotną rangę – także konstytucyjną – zasady neutralności politycznej funkcjonariuszy państwowych. Trudno jednak przyporządkować je do którejś z przesłanek materialnych z art. 31 ust. 3, choć można argumentować, że zakaz ten motywowany jest przesłanką ochrony porządku publicznego²⁴. Mając na uwadze przytoczone wcześniej standardy

²³ Por. L. Garlicki, uwaga nr 20 do art. 31 konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 3, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003.

²⁴ Cytowany przez L. Garlickiego M. Wyrzykowski pojmując porządek publiczny m.in. jako „dyrektywę takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego”, . L. Garlicki, uwaga nr 23 do art. 31 konstytucji, *op. cit.*

międzynarodowe, orzecznictwo TK, a także istotność zasady neutralności politycznej, uważam jednak, że wprowadzające omawiane ograniczenie art. 15 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o IPN spełniają standardy wynikające z art. 31 ust. 3, pozostając w zgodzie ze sformułowanymi tam warunkami dopuszczalności ograniczania wolności i praw. Jest to jednak konstatacja obarczona wieloma wątpliwościami, których bardziej szczegółowa wykracza poza ramy niniejszej opinii.

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzam, że pomimo wielu istotnych wątpliwości skłonić się trzeba ku uznaniu ustawowego zakazu łączenia członkostwa w Radzie IPN z członkostwem w związku zawodowym za zgodny z art. 59 ust. 4 oraz z art. 59 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji. W dalszej części opinii do zbadania pozostaje problem prawnej oceny wskazanego w zleceniu rozporządzenia w sprawie zgromadzenia elektorów oraz zgłaszania kandydatów do Rady IPN.

VI. Problem konstytucyjności rozporządzenia w sprawie zgromadzenia elektorów oraz zgłaszania kandydatów do Rady IPN

Analiza treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2 czerwca 2010 r. w sprawie zgromadzenia elektorów oraz zgłaszania kandydatów do Rady Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wskazuje, że ustawowy zakaz łączenia funkcji członka Rady IPN z członkostwem w związku zawodowym odzwierciedlony został jedynie w pkt 5 obu załączników do rozporządzenia, stanowiących wzory oświadczeń, jakie złożyć muszą poszczególni kandydaci do Rady IPN. W obu przypadkach są oni zobowiązani m.in. do oświadczenia, że nie należą do związku zawodowego. Bez takiego oświadczenia niemożliwe jest kandydowanie do Rady, gdyż przepisy rozporządzenia bezwzględnie warunkują zgłoszenie kandydatur od jego złożenia (§ 5 ust. 2 pkt 1 oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia).

Porównując powyższe rozwiązanie z zanalizowanym wcześniej zakazem ustawowym, trzeba stwierdzić, że w obu załącznikach do rozporządzenia Prezesa RM pojawia się istotna nowość normatywna. Ustawowy zakaz członkostwa w związku zawodowym ogranicza się bowiem jedynie do członków Rady Instytutu Pamięci, natomiast obecna konstrukcja rozporządzenia rozszerza ów zakaz na kandydatów do objęcia funkcji członka Rady. Jak wskazano wyżej, nie jest możliwe zgłoszenie kandydatury bez złożenia wspomnianego wyżej oświadczenia.

Z kolei złożenie tego oświadczenia nie jest możliwe bez uprzedniego wystąpienia ze związku zawodowego. W przeciwnym razie, nawet jeśli kandydat miałby zamiar dochować zadość przepisom ustawy i wystąpić ze związku bezpośrednio do wyborze w skład Rady, musiałby – pozostając w związku zawodowym do czasu swego ewentualnego wyboru – złożyć nieprawdziwe oświadczenie na potrzeby zgłoszenia swojej kandydatury. Rozporządzenie nie daje bowiem możliwości zachowania członkostwa w związku zawodowym do czasu wyboru danego kandydata w skład Rady. Warto dodać, że takie rozwiązanie zakłada brak przynależności związkowej wszystkich kandydatów do Rady, nawet tych, którzy ostatecznie nie zostaną wybrani.

Powyższe rozwiązanie prawne należy ocenić jako niedopuszczalne. Rozszerzając zakres zakazu przynależności do związku zawodowego, oba załączniki wykraczają poza zakres ustawy o IPN i to w tak istotnej materii, jaką stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa zrzeszania się w związki zawodowe. Tym samym trzeba stwierdzić, że obecnym kształcie pkt 5 obu załączników do rozporządzenia Prezesa RM naruszają:

- art. 15 ust. 20 ustawy o IPN, stanowiący delegację ustawową do wydania analizowanego rozporządzenia, w zw. art. 15 ust. 1 oraz art. 11 ust. 3 ustawy o IPN, a przez to pozostają w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania,
- art. 59 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż wbrew art. 31 ust. 3 konstytucji formułują dodatkowe ograniczenie wolności zrzeszania się w związki zawodowe bez zachowania formy ustawy.

Konsekwencją powyższych uwag jest postulat niezwłocznej nowelizacji rozporządzenia w sprawie zgromadzenia elektorów oraz zgłaszania kandydatów do Rady IPN. Treść rozporządzenia należy dostosować do przepisów ustawy o IPN, w myśl których zakaz członkostwa w związkach zawodowych ogranicza się do członków Rady Instytutu Pamięci i nie obejmuje kandydatów do objęcia funkcji członka Rady. Stosowna modyfikacja przepisów nie wydaje się skomplikowana. Należałoby zmienić oba załączniki oraz wprowadzić dodatkowe mechanizmy do rozporządzenia, np. takie, które warunkowałyby objęcie funkcji członka Rady – a więc już po wyborze w jej skład – od rezygnacji z ewentualnego członkostwa w związku zawodowym.

VII. Podsumowanie

W podsumowaniu niniejszej opinii trzeba stwierdzić, że zakaz łączenia członkostwa w Radzie IPN z członkostwem w związku zawodowym ma podstawy ustawowe w art. 15 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o IPN. Zakaz ten, choć stanowi ograniczenie konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związki zawodowe gwarantowanej przez art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, trzeba uznać – choć nie bez pewnych wątpliwości – za pozostający zgodnie z konstytucyjnymi warunkami ograniczania tej wolności, a więc za zgodny z art. 59 ust. 4 oraz art. 59 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Natomiast pilnej zmiany wymaga rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2 czerwca 2010 r. w sprawie zgromadzenia elektorów oraz zgłaszania kandydatów do Rady Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W obecnym stanie prawnym treść załączników do tego rozporządzenia odbiega od rozwiązań ustawowych, rozszerzając zakaz członkostwa w związkach zawodowych na kandydatów do Rady Instytutu Pamięci. Tym samym zakres obu załączników do rozporządzenia, po pierwsze, w niedopuszczalny sposób wykracza poza delegację ustawową do jego wydania zawartą w art. 15 ust. 20 ustawy o IPN oraz, po drugie, oznacza dodatkowe, pozaustawowe ograniczenie konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Uregulowanie tego ograniczenia na poziomie podustawowym oznacza naruszenie art. 59 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Autor:

Piotr Chybalski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Deskrytory Bazy REX: IPN, związek zawodowy, Konstytucja RP, wolności i prawa, zasada równości.