



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA
Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

Warszawa, 2016.08. 24

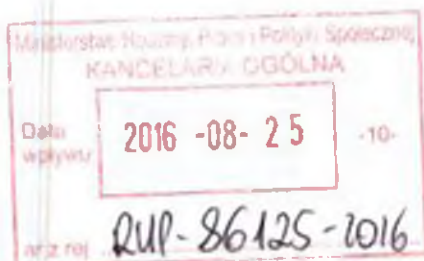
KR-51-397/16/TGL

W 10289 16

MRP1PS



KAN080431



Pan
Stanisław SZWED
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 sierpnia 2016 r., znak: (DDP.I.02100.34.2016.JZ), wraz z którym udostępniony został projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, uprzejmie informuję, iż Prokuratura Generalna Skarbu Państwa zgłasza następującą uwagę do przedłożonego projektu.

W świetle jednego z celów przedłożonego projektu ustawy, jakim jest realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07, w którym stwierdzona została niezgodność z Konstytucją art. 35 ust 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1881), wątpliwe jest odniesienie wskazówek zawartych w uzasadnieniu tego wyroku wyłącznie do art. 35 tejże ustawy, przez dodanie do niego ust. 2¹, który zasadniczo uwzględnia warunki regulacji karnej wskazane w przedmiotowym wyroku. Wymogów tych nie spełniają jednak regulacje karne zawarte w:

- art. 1 pkt 8 projektu, dotyczącym projektowanej treści art. 36 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych”,
- art. 3 pkt 2 projektu, dotyczącym projektowanej treści art. 19 ustawy o organizacjach pracodawców

w zakresie zwrotu „działalność niezgodna z prawem”

oraz

- art. 4 pkt 3 projektu, dotyczącym projektowanej treści art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, w zakresie zwrotu „nie dopełnia obowiązków określonych w tej ustawie”.

W przywołanym powyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „nie można całkowicie wykluczyć zamieszczania w ustawach znamion normatywnych, zawierających *implicite* odesłania do nieokreślonych bliżej w przepisie karnym regulacji prawnych. Za zastosowaniem takiego odesłania muszą jednak przemawiać szczególne względy, a samo odesłanie nie może wyczerpywać typizacji czynu zabronionego. W demokratycznym państwie prawnym jednostka musi mieć możliwość ustalenia na podstawie przepisu karnego, jakie zachowanie podlega karze.”. Zdaniem Trybunału ustawodawca powinien unikać zamieszczania w przepisach prawnokarnych „ryczałtowych” odesłań do nieokreślonych bliżej unormowań prawnych. 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.

W przypadku projektowanych rozwiązań, przywołanych w pierwszej kolejności, odesłanie w zakresie penalizacji działalności określonych w nim organów, prowadzi do oceny tejże działalności według kryterium zgodności z prawem. Nie jest to zatem przepis konkretnej ustawy, zawierający znamiona czynu zabronionego, zaś zastąpienie wyrazu „ustawa” wyrazem „prawo”, prowadzi do wniosku, iż penalizacji podlegać może również naruszenie przepisu jakiegokolwiek rozporządzenia, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Regulacja taka narażona jest więc na zarzut naruszenia wyłączności ustawy w zakresie wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Zgodnie bowiem z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Uzasadnienie przedłożonego projektu nie wskazuje szczególnych względów uzasadniających ustanowienia takiego odesłania, wskazując jedynie, że zastąpienie dotychczasowego zwrotu „działalność sprzeczna z ustawą” zwrotem „działalność niezgodna z prawem” podyktowana jest konstatacją, iż „działalność związkową reguluje bowiem nie tylko ustawa o związkach zawodowych.”.

Podniesione wątpliwości nie mogą jednak stanowić podstawy do uznania prawidłowości również obowiązujących obecnie rozwiązań w zakresie konstrukcji znamion czynu zabronionego w postaci odesłania do ustawy, bez jednoczesnego określenia jej przepisów. Zarówno, przywołane powyżej, obecnie obowiązujące regulacje,

jak i projektowana treść treści art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, w której penalizowane mogą być, bliżej nie sprecyzowane działania określonych podmiotów, polegające na niedopełnieniu obowiązków określonych w ustawie, stanowiące przedmiot zarzutu analogicznego do zarzutu, który zainicjował postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, zakończone wydaniem przedmiotowego wyroku.

Wskazane rozwiązania stoją również w opozycji z przepisem § 75 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w przepisie karnym znamiona czynu zabronionego określa się w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do nakazów lub zakazów zawartych w pozostałych przepisach tej samej ustawy, w przepisach innych ustaw, w tym ustaw określanych jako „kodeks”, w postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub w dających się bezpośrednio stosować postanowieniach aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe. W myśl ust. 2 tego przepisu odesłanie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się tylko w przypadku, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów lub zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy lub w postanowieniach umów lub aktów, o których mowa w ust. 1.

W ocenie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa zasadnym jest więc poprawne sformułowanie wskazanych powyżej regulacji karnych, w zakresie zapewnienia odpowiedniej precyzji odesłań, określających zasady odpowiedzialności karnej.

7 *puzzier,*
WICEPREZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa
Artur Woźniak

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.