



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 grudnia 2021 r.

Pozycja 64

WYROK

z dnia 27 lipca 2021 r.

Sygn. akt K 10/18*

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Julia Przyłębska
Andrzej Zielenacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 lipca 2021 r., wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan o zbadanie zgodności:

- 1) art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. poz. 305) w zakresie, w jakim różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni, z art. 24, art. 65 ust. 1 oraz art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim tworzy grupę podmiotów nieobjętych zakazem wynikającym z art. 5 tej ustawy i różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni, z art. 24, art. 65 ust. 1 oraz art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 3 pkt 7 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim powoduje niedające się usunąć wątpliwości interpretacyjne, z art. 2 Konstytucji,
- 4) art. 18 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje rażąco krótką *vacationem legis* dla tego typu zmian legislacyjnych, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 3 pkt 7 i art. 18 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2021 r. poz. 936) są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 sierpnia 2021 r. w Dz. U. poz. 1424.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 17 maja 2018 r. Prezydent Konfederacji Lewiatan (dalej: wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. poz. 305; dalej: u.o.h.) jest niezgodny z art. 24, art. 65 ust. 1 oraz z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni i w związku z tym narusza zasadę ochrony pracy, zasadę wolności wykonywania pracy, zasadę równości i zasadę proporcjonalności,

2) art. 6 u.o.h. jest niezgodny z art. 24, art. 65 ust. 1 oraz z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim tworzy grupę podmiotów nieobjętych zakazem wynikającym z art. 5 u.o.h. i różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni i w związku z tym narusza zasadę ochrony pracy, zasadę wolności wykonywania pracy, zasadę równości i zasadę proporcjonalności,

3) art. 3 pkt 7 u.o.h. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim powoduje niedające się usunąć wątpliwości interpretacyjne i w związku z tym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę poprawnej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa,

4) art. 18 u.o.h. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przewiduje rażąco krótką *vacationem legis* dla tego typu zmian legislacyjnych i w związku z tym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę poprawnej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że wskazane powyżej przepisy u.o.h. są niezgodne z Konstytucją, wnioskodawca wniósł także o stwierdzenie, iż przepisy te pozostają w ścisłym funkcjonalnym związku z pozostałymi przepisami u.o.h., wobec czego jej stosowanie jest niemożliwe i nie może stać się ona elementem polskiego porządku prawnego.

1.1. Wnioskodawca wykazał na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji, że posiada przymiot ogólnokrajowej władzy organizacji pracodawców oraz że kwestionowane przepisy dotyczą spraw objętych jego zakresem działania.

1.2. Uzasadniając przedstawione zarzuty, wnioskodawca w pierwszej kolejności wskazał, że art. 5 u.o.h. narusza zasadę wolności pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji), zasadę ochrony pracy (art. 24 Konstytucji) i zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przepis ten powoduje pozbawienie pracowników części dotychczas wykonywanej pracy i tym samym zmniejszenie ich dochodów, a także pozbawienie ich pracy w ogóle – w szczególności w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w systemie weekendowego czasu pracy. Ustawa nie realizuje założonych przez ustawodawcę celów, zaś art. 5 u.o.h. stanowi nieproporcjonalną ingerencję w wolność pracy, gdyż wywołuje skutki niedające się pogodzić z obrazem demokratycznego państwa prawa, takie jak zwolnienia grupowe w niektórych branżach, obniżenie

dochodów lub zwiększenie wymiaru pracy w inne dni, a także skutek dyskryminacyjny, polegający na stworzeniu grupy uprzywilejowanych pracodawców i pracowników. Uzasadnieniem dla uchwalenia ustawy nie były względy bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia publicznego lub moralności publicznej ani też względy ochrony wolności i praw innych osób.

1.3. Odnosząc się do zarzutu stawianego wobec art. 6 u.o.h., wnioskodawca stwierdził, że „zachowują aktualność zarzuty naruszenia zasad wskazanych” wobec art. 5 u.o.h. oraz zarzucił naruszenie zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zaznaczył, że art. 6 u.o.h., przewidując kategorie podmiotów wyłączonych z zakazu prowadzenia handlu w niedziele, wywołuje niedozwolony skutek w postaci dyskryminacji. Wprowadzone zróżnicowanie jest irrelevantne i nieproporcjonalne oraz nie przemawiają za nim argumenty pozostające w związku z wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Z uwagi na brak w uzasadnieniu ustawy argumentacji uzasadniającej wyróżnienie takiej grupy podmiotów, ustawa nie spełnia wymogu racjonalności, a wyliczenie „nabiera cech arbitralności”, a także „jest sprzeczne z zasadą równości i nie znajduje wystarczającego uzasadnienia”.

1.4. Wnioskodawca wskazał również, że art. 3 pkt 7 u.o.h. jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zakwestionowany przepis został sformułowany w sposób uniemożliwiający jego prawidłową wykładnię, a w konsekwencji poprawne zastosowanie, czym narusza „zasadę pewności prawa i zaufania do prawa”. Art. 3 pkt 7 u.o.h. wprowadza bowiem definicję ram czasowych niedziel w sposób niezgodny z regulacją zawartą w art. 151⁹ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm., dalej: k.p.), zaś norma odsyłająca zawarta w art. 2 u.o.h. stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie do wykonywania pracy przez pracowników w placówkach handlowych w niedziele i święta stosuje się przepisy k.p. Definicje te są niespójne i w pewnym zakresie wzajemnie się wykluczają.

1.5. Wobec art. 18 u.o.h. wnioskodawca zarzucił niezgodność z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą poprawnej legislacji i zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Uzasadniając zarzut wskazał, że zgodnie z kwestionowanym przepisem, u.o.h. weszła w życie z dniem 1 marca 2018 r., zaś „została opublikowana” 5 lutego 2018 r., czyli *vacatio legis* wynosiła jedynie 23 dni. Zmiana dotychczasowej praktyki w zakresie kształtowania stosunków pracy jest daleko idącą ingerencją w te stosunki, kształtującą je na nowo w pewnym zakresie. Tak krótka *vacatio legis* oznacza, że większość pracodawców mogła nie zdążyć dokonać wymaganych zmian, w szczególności w zakresie wypowiedzenia warunków pracy lub płacy pracownikom zatrudnionym przez okres dłuższy niż 3 lata. Pracodawcy i pracownicy zostali całkowicie zaskoczeni niekorzystną zmianą w zakresie organizacji czasu pracy oraz nie mieli możliwości odpowiedniego przygotowania się przed wejściem w życie ustawy. Wnioskodawca zaznaczył również, że jednocześnie nie dostrzega okoliczności, które w sprawie u.o.h. usprawiedliwiłyby naruszenie zasady lojalnego postępowania państwa wobec jednostki.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 20 lutego 2019 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko, wnosząc o uznanie, że:

- 1) art. 3 pkt 7 i art. 18 u.o.h. są zgodne z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 5 u.o.h. jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 24 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 6 ust. 1 u.o.h. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: u.o.t.p.TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Marszałek Sejmu zauważył, że z uwagi na uzasadnienie stawianych przez wnioskodawcę zarzutów, konieczne jest skorygowanie wzorców kontroli i uznanie, iż domaga się on zbadania zgodności art. 6 ust. 1 u.o.h. wyłącznie z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz art. 5 u.o.h. z art. 65 ust. 1 w związku z art. 24 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś art. 3 pkt 7 u.o.h. powinien zostać poddany ocenie zgodności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa. Wnioskodawca kwestionuje zgodność art. 18 u.o.h. z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z tego przepisu zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzony ze względu na brak uzasadnienia wniosku.

2.2. Odnosząc się merytorycznie do zarzutów stawianych względem art. 5 u.o.h., Marszałek Sejmu podniósł, że nie można uznać, by skarżona regulacja ograniczała konstytucyjną wolność wykonywania pracy w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny. Ustanowiony zakaz ma na celu zapewnienie pracownikom sektora handlu odpowiedniego, cyklicznego wypoczynku. Szczególny charakter niedzieli dla ustawodawcy został wyrażony w art. 151⁹ k.p., zaś wyjątki dopuszczające pracę w niedziele określone są enumeratywnie w art. 151¹⁰ k.p., przewidując jednocześnie rekompensatę za pracę w niedzielę (art. 151¹¹ k.p.) oraz co najmniej raz na cztery tygodnie niedzielę wolną od pracy (art. 151¹² k.p.). Kwestionowany przepis ma na celu pełniejszą realizację konstytucyjnego prawa do wypoczynku wyrażonego w art. 66 ust. 2 Konstytucji, sprzyjać ochronie rodziny, zapewniać bezpieczne i higieniczne warunki pracy, ochronę zdrowia i realizację wolności religii. Zatem czyni zadość konieczności wprowadzenia regulacji ustawowej, zaś ograniczenie „jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązane”. Chcąc zachować wyjątkowy charakter pracy w niedziele, ustawodawca wprowadził zakaz handlu w placówkach handlowych bez względu na podstawę prawną wykonywania pracy.

2.3. W przedmiocie niezgodności art. 6 ust. 1 u.o.h. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu wskazał, że działalność handlowa realizowana przez wskazane w przepisie podmioty zaspokaja istotne potrzeby społeczne, które z punktu widzenia ustawodawcy zostały uznane za niezbędne, racjonalne bądź pożyteczne. Celem wprowadzonego rozróżnienia jest zapewnienie dnia wypoczynku, sprzyjającego zdrowiu i bezpieczeństwu pracowników, zaś funkcjonowanie wymienionych obiektów handlowych jest uzasadnione ochroną zdrowia, zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego czy prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

2.4. Odnosząc się do zarzutu niespójności definicji niedzieli wyrażonej w art. 3 pkt 7 u.o.h. z tą z art. 151⁹ § 2 k.p., Marszałek Sejmu wskazał, że oba przepisy mają odmienny przedmiot regulacji, wobec czego nie są wzajemnie sprzeczne. Ustawodawca nie naruszył zatem zasady określoności przepisów prawa.

2.5. W przedmiocie zarzutu stawianego wobec art. 18 u.o.h. i przewidzianego w tym przepisie terminu wejścia w życie ustawy, Marszałek Sejmu zaznaczył, że ustawodawca zachował minimalny standard czternastodniowej *vacationis legis* wyznaczony w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów praw-

nych (Dz. U. Nr 62, poz. 718, ze zm.; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych). Ponadto zakaz handlu w niedziele został wprowadzony etapami, zaś ustawa nie stanowi nowości legislacyjnej, ale jedynie rozszerza już istniejące przepisy ograniczające pracę w niedziele.

3. W piśmie z 11 października 2019 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 3 pkt 7 i art. 18 u.o.h. są zgodne z art. 2 Konstytucji, zaś w pozostałym zakresie o umorzenie postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

3.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, w zakresie zarzutu niezgodności art. 5 u.o.h. z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (które należy brać pod uwagę związkowo z uwagi na zasadę *falsa demonstratio non nocet*) wnioskodawca nie posiada zdolności wnioskowej. Podnoszone w uzasadnieniu argumenty wskazują bowiem, że wnioskodawca występuje w celu ochrony interesu pracowników, nie zaś praw, które przysługują przedsiębiorcy w stosunku do pracownika. W zakresie pozostałych zarzutów podnoszonych wobec art. 5 u.o.h., wnioskodawca nie sprostował zaś wymogowi ich uzasadnienia, zatem nie uczynił zadość dyspozycji art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 u.o.t.p.TK.

3.2. W przedmiocie zarzutów podnoszonych wobec art. 6 u.o.h. Prokurator Generalny zauważył, że z treści wniosku nie wynika, aby przedmiot zaskarżenia stanowił ust. 2 tej jednostki redakcyjnej, albowiem nie odnosi się do niego żaden z przytoczonych przez wnioskodawcę argumentów. Ponadto wnioskodawca nie uzasadnił, na czym miałyby polegać dyskryminujący charakter art. 6 u.o.h., gdyż nie przedstawiał też na poparcie zarzutu jego niezgodności z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Nie przedstawił również argumentacji na poparcie naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, w szczególności nie przeprowadził testu równości oraz nie wskazał cechy relewantnej charakteryzującej podmioty, które uznał za podobne. W pozostałym zakresie wnioskodawca również nie sprostował wymogowi uzasadnienia stawianego zarzutu.

3.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 3 pkt 7 u.o.h. z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że zasada konsekwencji terminologicznej nie ma charakteru bezwzględnego, szczególnie jeżeli dane pojęcie występuje w różnych aktach prawnych. W przypadku art. 3 pkt 7 u.o.h. ustawodawca precyzyjnie oznaczył granice czasowe „wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych” oraz jednoznacznie określił zakres stosowania przyjętej definicji, toteż nie można uznać go za niepoprawny legislacyjnie, a rekonstruowaną normę prawną za niejasną czy nieprecyzyjną. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, zakwestionowany przepis ani przywołany jako porównanie art. 151⁹ k.p. nie definiują doby niedzielnej i świątecznej. Pojęcia użyte w k.p. i u.o.h. nie są tożsame oraz zostały skierowane do innej grupy odbiorców – to znaczy, że ustawodawca nie był zobowiązany do nadania im tego samego znaczenia.

3.4. Prokurator Generalny, odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 18 u.o.h. z art. 2 Konstytucji, podkreślił, że ustawa weszła w życie z upływem 23-dniowej *vacationis legis*, dłuższej, niż przewidziana w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Wskazał również na niewielką objętość ustawy (18 artykułów). Wprawdzie w związku z wejściem w życie ustawy pracodawcy musieli dokonać zmian w organizacji pracy, jednakże przewidziany w ustawie termin jej wejścia w życie był wystarczający dla umożliwienia przygotowania się

do realizacji postanowień nowej regulacji. Ponadto zakaz handlu w niedziele wchodził w życie etapami.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać wniosek na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalny zakres orzekania merytorycznego.

Przed przystąpieniem do rozpoznania istoty wniosku Trybunał ustalił rzeczywisty zakres zaskarżenia, a także ramy dopuszczalności merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie.

1.1. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK z: 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 63; 11 marca 2020 r., sygn. K 33/16, OTK ZU A/2020, poz. 10).

1.1.1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji, z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Podmiotom tym przysługuje ograniczona legitymacja procesowa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdyż zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą „pojęcie «spraw objętych zakresem działania», użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji, powinno być wykładane w sposób ścisły, a interpretacja rozszerzająca jest niedopuszczalna. Należy uznać, że ustawodawca określił w art. 191 Konstytucji listę podmiotów upoważnionych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w taki sposób, by wykluczyć możliwość nadużywania tego środka do realizacji indywidualnych celów (...). Dlatego wnioskodawca jest zobowiązany wykazać, że zaskarżony przepis dotyczy bezpośrednio realizacji zadań wynikających z Konstytucji lub ustaw, a w przypadku podmiotów prywatnych – również statutów (...). Uprawnienie ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców do złożenia wniosku w celu zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma więc charakter szczególny, immanentnie związany z jednym z atrybutów (zatrudnianiem pracowników), który cechuje działalność prowadzoną przez te podmioty” (postanowienie TK z 19 stycznia 2016 r., sygn. Tw 21/15, OTK ZU B/2016, poz. 57, pkt 3.1 uzasadnienia; por. postanowienie TK z 28 stycznia 2004 r., sygn. Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2).

Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że „zarówno przedmiot kontroli, jak i powołane wzorce kontroli muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu spraw należących do zakresu działania podmiotu posiadają-

cego legitymację szczególną (...). Badanie legitymacji szczególnej podmiotów wyliczonych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji wymaga rozstrzygnięcia dwóch kwestii. Pierwsza wiąże się z ustaleniem zakresu działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Druga, będąca jej następstwem, prowadzi do konieczności rozważenia, czy zarówno zaskarżony akt normatywny, jak i powołane dla jego kontroli wzorce należą do uprzednio wyznaczonego zakresu działania podmiotu wszczynającego postępowanie” (wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49, cz. III, pkt 1 uzasadnienia, wraz z powołanym tam orzecnictwem). Innymi słowy, o zdolności wnioskowej podmiotów legitymowanych szczególnie do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym rozstrzyga także ocena, czy wskazane wzorce kontroli cechuje adekwatność materialna i kompetencyjna (por. wyrok TK z 23 marca 2010 r., sygn. K 19/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 24, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia, wraz z powołanym tam orzecnictwem; zob. także m.in. postanowienie TK z 5 lutego 2014 r., sygn. Tw 8/12, OTK ZU nr 1/B/2014, poz. 2). Trybunał wskazywał, że dla uznania, iż przedmiot zaskarżenia dotyczy spraw objętych zakresem działania podmiotu legitymowanego szczególnie w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, niezbędne jest spełnienie czterech warunków: „po pierwsze, zakwestionowanie przepisu (lub normy), którego adresatem jest wnioskodawca lub podmioty, na rzecz których wnioskodawca prowadzi działalność, i który w sposób prawnokształtujący określa sytuację prawną wnioskodawcy lub tych podmiotów; po drugie, wskazanie zadań realizowanych przez wnioskodawcę, mających swe źródło w regulacji konstytucyjnej, ustawowej lub statutowej; po trzecie, wykazanie związku między kwestionowanymi przepisami a postanowieniami aktów prawnych określających te zadania oraz po czwarte, przywołanie adresowanych do wnioskodawcy lub podmiotów, na rzecz których działa, konstytucyjnych wzorców kontroli” (postanowienie z 18 grudnia 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 525, pkt 4.2 uzasadnienia; por. także postanowienie z 24 czerwca 2014 r. zapadłe w tej sprawie, zwłaszcza pkt 3.2 i 4.2 uzasadnienia wraz z przywołanym tam orzecnictwem).

1.1.2. Sam wniosek inicjujący postępowanie w zakresie hierarchicznej kontroli norm musi spełniać szereg wymogów formalnych, właściwych dla postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), uzasadnienie zarzutu wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, powinno zawierać przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią, przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, jak również wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Uczynienie zadość powyższym wymaganiom jest niezmiernie istotne, gdyż Trybunał Konstytucyjny jest związany zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym inicjatora postępowania, przy czym zarzuty te podlegają rozpoznaniu tylko wtedy, gdy zostały należycie uzasadnione: „przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78, cz. III, pkt 1.3 uzasadnienia; por. np. wyroki TK z: 14 grudnia 2017 r., sygn. K 17/14, OTK ZU A/2018, poz. 4, cz. III, pkt 5.3.2 uzasadnienia; 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16, OTK ZU A/2020, poz. 69, cz. III, pkt 1.4.5.4 uzasadnienia; zob. także postanowienie TK z 17 lipca 2019 r., sygn. P 16/17, OTK ZU A/2019, poz. 44, cz. II, pkt 3.2 uzasadnienia), co wynika z obowiązujących w postępowaniu przed Trybunałem zasady domniemania konstytucyjności oraz zasad skargowości i kontradiktoryjności z art. 67 u.o.t.p.TK.

Wobec związania Trybunału granicami zaskarżenia „sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie. Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (...). W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt ogólne lub niejasne uzasadnienie wniosku, albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli” (postanowienie TK z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU A/2017, poz. 12, cz. II, pkt 2 uzasadnienia). Uzasadnienie wniosku nie może być „nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61, cz. III, pkt 2 uzasadnienia), lecz powinno wskazywać co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli (por. wyrok TK z 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018, poz. 2, cz. III, pkt 3.1 uzasadnienia, wraz z szeroko powoływanym tam orzecznictwem). Trybunał wskazuje ponadto, że to na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją spoczywa ciężar dowodu „i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, cz. III, pkt 3 uzasadnienia).

Poza wymogami z art. 47 u.o.t.p.TK, wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, należy także uzasadnić, powołując przepis prawa lub statutu, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 48 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK), a gdy jest podmiotem, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, dodatkowo powołać przepis prawa lub postanowienie statutu wskazujące, że wnioskodawca jest ogólnokrajowym organem lub ogólnokrajową władzą (art. 48 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK). W tym ostatnim przypadku konieczne jest dołączenie uchwały lub innego rozstrzygnięcia tego organu lub władzy, stanowiące podstawę wystąpienia z wnioskiem i określające kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz wskazujące wzorzec kontroli (art. 48 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK).

1.2. Dokonując oceny legitymacji formalnej wnioskodawcy, Trybunał w pierwszej kolejności stwierdził, że zgodnie z art. 1 ust. 1 Statutu Konfederacji Lewiatan (w brzmieniu obowiązującym w dniu złożenia wniosku; dalej: statut), Konfederacja ta stanowi „organizację pracodawców, w rozumieniu ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. nr 55 z 1991 r. poz. 235 z późn. zmianami)”. Prezydent Konfederacji Lewiatan jest statutowym organem Konfederacji (art. 13 ust. 1 statutu) i, działając jednoosobowo, uprawniony jest do składania oświadczeń woli i reprezentowania Konfederacji na zewnątrz (art. 20 statutu). Ponadto art. 21 ust. 8 statutu przyznaje Prezydentowi Konfederacji Lewiatan uprawnienie ogólne do „podejmowania decyzji w innych sprawach nie zastrzeżonych do kompetencji pozostałych organów Konfederacji”. Ponieważ wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego nie jest zastrzeżone do kompetencji jakiegokolwiek innego organu statutowego Konfederacji, przysługuje ono Prezydentowi Konfederacji Lewiatan. To znaczy, że jest on ogólnokrajową władzą organizacji pracodawców, mającą legitymację do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego. Na marginesie Trybunał zauważył, że po wniesieniu wniosku inicjującego niniejsze postępowanie nastąpiły zmiany statutowe w zakresie kompetencji Prezydenta Konfederacji Lewiatan (art. 20 i art. 21) – przy czym nie ograniczyły one jego zdolności wnioskowej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W niniejszej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiono na podstawie zarządzenia Prezydenta Konfederacji Lewiatan nr 01/04/2018 z 25 kwietnia 2018 r., które dołączono do wniosku. Wobec tego, że określenie w tym zarządzeniu przedmiotu i wzorców kontroli jest tożsame z zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, należy przyjąć, że wymagania w zakresie legitymacji formalnej wnioskodawcy zostały spełnione.

1.3. Dokonując oceny legitymacji materialnej wnioskodawcy, a więc weryfikacji, czy kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania, należy uwzględnić odpowiednie postanowienia statutu oraz uzasadnienie wniosku inicjującego niniejsze postępowanie. Zgodnie z art. 4 statutu, podstawowymi celami Konfederacji Lewiatan jest ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych organizacji pracodawców wobec związków zawodowych pracowników, oraz organów władzy publicznej, jak również prowadzenie działań na rzecz rozwoju rynku i przeciwdziałania bezrobociu. Cele te są następnie uszczegółowione w art. 5 ust. 1 i 3 statutu, zgodnie z którymi do zadań Konfederacji Lewiatan należy reprezentowanie na szczeblu ogólnokrajowym społecznych i gospodarczych interesów zrzeszonych pracodawców oraz oddziaływanie na kształtowanie ustawodawstwa gospodarczego i socjalnego wspierającego harmonijny rozwój gospodarki polskiej i stosunków pracy oraz uwzględniającego prawa i interesy zrzeszonych pracodawców. W uzasadnieniu wniosku inicjującego niniejsze postępowanie wnioskodawca wskazał, że adresatami norm z u.o.h. są w szczególności pracodawcy, zaś przestrzeganie tych norm wiąże się ze zmianą dotychczasowej praktyki wykonywania stosunku pracy. Na marginesie Trybunał zauważył, że po wniesieniu wniosku inicjującego niniejsze postępowanie nastąpiły zmiany w art. 4 statutu, gdzie jako podstawowe cele Konfederacji Lewiatan wskazano: ochronę praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych organizacji pracodawców wobec związków zawodowych pracowników, organów władzy publicznej oraz innych interesariuszy, zapewnienie dobrych warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw, rozwoju gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej i europejskiej gospodarki, poprawę jakości formułowania i wdrażania regulacji, polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych.

W związku z powyższym określeniem celów statutowych Konfederacji Lewiatan, Trybunał Konstytucyjny zbadał wniosek pod kątem legitymacji materialnej wnioskodawcy w zakresie przedmiotu, jak i wzorców kontroli, a także wymogów formalnych stawianych pismu procesowemu inicjującemu przedmiotowe postępowanie.

Jakkolwiek kwestionowane we wniosku przepisy dotyczą relacji pomiędzy pracodawcami a pracownikami, to Trybunał, dokonując dalszej analizy wniosku, zauważył jednak, że choć wskazane jako przedmiot kontroli przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania Konfederacji Lewiatan jako organizacji pracodawców, to nie wszystkie podniesione we wniosku zarzuty zostały sformułowane w kontekście ochrony interesów pracodawców. Ponadto Trybunał uznał, że wniosek nie spełnia w pełni ustawowo określonych wymogów rozpoznania merytorycznego.

1.3.1. Wnioskodawca podniósł niezgodność art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 936; dalej: u.o.h.) z art. 24, art. 65 ust. 1 oraz art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, „w zakresie w jakim różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni i w związku z tym narusza (...) następujące zasady konstytucyjne: zasadę ochrony pracy, wolności wykonywania pracy, zasadę równości, zasadę proporcjonalności”.

Zgodnie z art. 5 u.o.h., w niedziele i święta w placówkach handlowych został ustanowiony zakaz handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem, a także powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem.

Analizując określone przez wnioskodawcę wzorce kontroli, Trybunał przede wszystkim zwrócił uwagę na to, że art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, nie może być traktowany jako samodzielny wzorzec kontroli. To znaczy że art. 31 ust. 3 Konstytucji może być powoływany jedynie łącznie z innym przepisem Konstytucji, odnoszącym się do zagwarantowanych w niej wolności i praw. Dopiero takie skonstruowanie zarzutu pozwala na przeprowadzenie oceny konstytucyjności zakwestionowanego aktu normatywnego lub jego części przez Trybunał.

Trybunał wskazuje przy tym, że zgodnie z obowiązującą w postępowaniu zasadą *falsa demonstratio non nocet* kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Wobec tego należy każdorazowo dokonywać rekonstrukcji zarzutu na podstawie całości wniosku, a więc jego *petitum* i argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma.

Jakkolwiek wnioskodawca w *petitum* wniosku powołał art. 31 ust. 3 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, to na podstawie analizy całości wniosku należy przyjąć, że wiąże on naruszenie zasady proporcjonalności z wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji zasadą wolności pracy.

Jednocześnie Trybunał podkreśla, że podmiotem uprawnień wynikających z art. 65 ust. 1 Konstytucji są pracownicy, a adresatem obowiązków władze publiczne. W realiach niniejszej sprawy wnioskodawca występuje w celu ochrony praw pracowników, nie zaś ochrony praw, które przysługują pracodawcy w stosunku do pracownika. Świadczy o tym także argumentacja zawarta w uzasadnieniu wniosku, która w zakresie omawianego zarzutu odnosi się wyłącznie do sytuacji pracowników i wynikających dla nich negatywnych konsekwencji ustanowienia zakazu, o którym mowa w art. 5 u.o.h. Wnioskodawca występuje zatem w obronie interesów pracowników, a nie członków Konfederacji Lewiatan.

Należy przypomnieć, że stosownie do art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych. Są to odrębne grupy podmiotów, zaś zakres ich kompetencji jest dopełniający w ten sposób, że związki zawodowe nie są powołane do ochrony interesów pracodawców, zaś organizacje pracodawców nie zajmują się ochroną pracowników, o czym przesądza art. 59 Konstytucji, w którym uregulowano zagadnienie zrzeszania się w tych organizacjach, jak również ich podstawowe uprawnienia. Ustrojodawca ograniczył zatem „zdolność wnioskową” organizacji pracodawców do reprezentowania jedynie takich interesów ich członków, które odnoszą się do ich pozycji jako pracodawców. Wykluczone jest zatem występowanie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego przez te organizacje w interesach ogólnospołecznych, gospodarczych, jak i innych podmiotów, zwłaszcza pracowników (por. przytoczone już wcześniej, a wydane w pełnym składzie, postanowienie TK z 28 stycznia 2004 r., sygn. Tw 74/02; zob. także postanowienia TK z: 23 lutego 2005 r., sygn. Tw 2/05, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 106; 15 listopada 2005 r., sygn. Tw 44/05, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 221; 23 listopada 2005 r., sygn. Tw 16/05, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 213; 4 października 2006 r., sygn. Tw 58/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 164; 10 września 2007 r., sygn. Tw 27/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 196; 18 grudnia 2014 r., sygn. Tw 2/14).

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że tak zrekonstruowany zakres zaskarżenia wykracza poza granice ograniczonej legitymacji wnioskowej przysługującej ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców do zainicjowania postępowania w zakresie hierarchicznej kontroli norm i nie może być uznany za sprawę należącą do zakresu działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Wobec tego kontrola zgodności art. 5 u.o.h. z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest w trybie wniosku Prezydenta Konfederacji niedopuszczalna.

Dalsza analiza wniosku wskazuje ponadto, że nie zostały spełnione warunki merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny także w zakresie pozostałych wzorców kontroli powołanych w pierwszym zarzucie.

Wnioskodawca nie określił problemu konstytucyjnego i nie wskazał argumentów lub dowodów mogących wskazywać na niezgodność art. 5 u.o.h. z art. 24 i art. 32 Konstytucji.

1.3.2. We wniosku podniesiona została także niezgodność art. 6 u.o.h. z art. 24, art. 65 ust. 1 oraz z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, „w zakresie w jakim tworzy grupę podmiotów nieobjętych zakazem wynikającym z art. 5 [u]stawy i różnicuje pracowników co do swobody wykonywania przez nich pracy w określone dni i w związku z tym narusza (...) następujące zasady konstytucyjne: zasadę ochrony pracy, wolności wykonywania pracy, zasadę równości, zasadę proporcjonalności”.

Wyjątki od zakazu wyrażonego w art. 5 u.o.h. określa następujący po nim art. 6 u.o.h., składający się z dwóch jednostek redakcyjnych. W art. 6 ust. 1 u.o.h. został zawarty obszerny katalog placówek, w których nie obowiązuje zakaz handlu w niedziele i święta, zaś w art. 6 ust. 2 u.o.h. zawarto definicję „przeważającej działalności”, o której mowa w ust. 1 pkt 2, 5, 6, 28, 29 i 30.

Analizując wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli, Trybunał zauważył, że w części uzasadnienia wniosku odnoszącej się do niezgodności art. 6 u.o.h. z art. 24, art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji jedynie lakonicznie stwierdzono, że „zachowują aktualność zarzuty naruszenia zasad wskazanych w pkt 3.1. [wniosku]”.

Z uwagi na wcześniej poczynione uwagi dotyczące prawidłowego uzasadnienia wniosku, zwłaszcza wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał stwierdził, że nie zostały spełnione warunki merytorycznego rozpoznania wniosku w tej części.

Przechodząc do analizy wzorca kontroli, którym uczyniono art. 32 Konstytucji, Trybunał zauważył, że wnioskodawca nie dokonał rozróżnienia zakresu normowania tej jednostki redakcyjnej, utożsamiając zakaz dyskryminacji z ust. 2 z niekonstytucyjnym odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych zawartym ust. 1.

Po pierwsze, wnioskodawca nie przedstawił argumentacji popierającej zarzut naruszenia zakazu dyskryminacji z art. 32 ust. 2 Konstytucji, w szczególności nie wykazał, że różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie (por. postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115, cz. II, pkt 3.1 uzasadnienia).

Po drugie, wnioskodawca nie przedstawił również argumentacji popierającej zarzut naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. We wniosku ograniczył się do stwierdzenia, że niezgodność art. 6 u.o.h. z ową zasadą konstytucyjną jest „oczywista”, bowiem „[u]zasadnienie [u]stawy nie zawiera argumentów pozwalających zrozumieć przyczynę wyróżnienia akurat takiej grupy podmiotów jak zawarta w art. 6 pkt. 1-32 [u]stawy”. Takie uzasadnienie zarzutu ma charakter pozorny, gdyż wnioskodawca nawet nie dokonał próby przeprowadzenia testu równości. We wniosku nie przedstawiono argumentów odnoszących się do podobieństwa adresatów norm prawnych, relewancji ich zróżnicowania ani tego, czy wprowadzone zróżnicowanie spełnia wymóg proporcjonalności.

1.4. Wobec wskazanego powyżej przekroczenia granic ograniczonej legitymacji wnioskowej przysługującej Prezydentowi Konfederacji Lewiatan oraz niespełnienia ustawowo określonych wymogów wniosku inicjującego hierarchiczną kontrolę norm, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK postanowił umorzyć postępowanie w części dotyczącej badania zgodności art. 5 i art. 6 u.o.h. z wzorcami kontroli wskazanymi odpowiednio w punktach 1 i 2 *petitum* wniosku z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W pozostałej części, dotyczącej oceny zgodności art. 3 pkt 7 i art. 18 u.o.h. z wzorcami kontroli wskazanymi odpowiednio w punktach 3 i 4 *petitum* wniosku, Trybunał Konstytucyjny uznał, że spełnione zostały przesłanki orzekania merytorycznego.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Przedmiot kontroli konstytucyjnej w niniejszym postępowaniu stanowiły art. 3 pkt 7 i art. 18 u.o.h.

Art. 3 pkt 7 u.o.h. jest przepisem ogólnym, wyrażającym definicję legalną ram czasowych wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych. Zgodnie z tym unormowaniem: „[i]lekróć w ustawie jest mowa o: (...) wykonywaniu pracy w handlu oraz wykonywaniu czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych – należy przez to rozumieć wykonywanie takiej pracy lub takich czynności przez pracownika lub zatrudnionego w okresie 24 kolejnych godzin przypadających odpowiednio między godziną 24⁰⁰ w sobotę a godziną 24⁰⁰ w niedzielę, i między godziną 24⁰⁰ w dniu bezpośrednio poprzedzającym święto a godziną 24⁰⁰ w święto; (...)”.

Art. 18 u.o.h. jest przepisem końcowym, zgodnie z którym: „[u]stawa wchodzi w życie z dniem 1 marca 2018 r.”.

2.2. Powyższe wskazanie przedmiotu kontroli wymagało jednak pewnego szerszego omówienia w kontekście treści u.o.h. i przebiegu procesu legislacyjnego.

U.o.h. składa się z 18 artykułów i określa zasady dotyczące ograniczenia handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedziele i święta oraz 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy, przy czym jej przepisy stosuje się do przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162) wykonujących zarobkową działalność handlową (art. 1 u.o.h.).

Najistotniejszą normą wprowadzoną w drodze u.o.h. jest ustanowiony w art. 5 zakaz handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem i powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych. Treść tego zakazu należy rekonstruować w oparciu o definicje legalne zawarte w art. 3 u.o.h. Ustawodawca przewidział przy tym także wyjątki od stosowania zakazu, o którym mowa w art. 5 u.o.h., zarówno co do określonych obiektów i miejsc (art. 6 u.o.h.), jak i określonych niedziel (art. 7 u.o.h.). Ponadto została uregulowana kwestia ograniczenia handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy (art. 8 i art. 9 u.o.h.). Za naruszenie zakazu i ograniczeń ustanowionych w u.o.h. ustawodawca przewidział odpowiedzialność wykroczeniową (art. 10 i art. 11 u.o.h.).

W drodze u.o.h. dokonano także zmian w czterech ustawach (zob. art. 12-15 u.o.h.).

W przepisie końcowym – art. 18 u.o.h. – przewidziano jej wejście w życie 1 marca 2018 r. Na uwagę zasługuje przy tym stopniowe wprowadzanie zakazu, o którym mowa w art. 5 u.o.h., gdyż stosownie do art. 16 u.o.h., w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2018 r. zakaz ten nie obowiązywał w pierwszą i ostatnią niedzielę każdego miesiąca kalendarzowego, o ile nie była świętem, zaś zgodnie z art. 17 u.o.h., w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. zakaz ten nie obowiązywał w ostatnią niedzielę każdego miesiąca kalendarzowego, o ile nie była świętem.

Projekt u.o.h. został wniesiony 2 września 2016 r. jako obywatelski projekt ustawy do Marszałka Sejmu przez Pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Ustawy o ograni-

czeniu handlu w niedzielę, a następnie 22 września 2016 r. przekazany Sejmowi i skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu (druk sejmowy nr 870/VIII kadencja). Pierwsze czytanie odbyło się 6 października 2016 r., drugie 22 listopada 2017 r., zaś trzecie dwa dni później – 24 listopada 2017 r. Następnie tekst ustawy został przekazany do Senatu, który 15 grudnia 2017 r. podjął uchwałę i wniósł poprawki (druk sejmowy nr 2139/VIII kadencja). Stanowisko Senatu zostało rozpatrzone na forum Sejmu 10 stycznia 2018 r., który przyjął poprawki. Dzień później, 11 stycznia 2018 r., ustawa została przekazana do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej, który ustawę podpisał 30 stycznia 2018 r. Ogłoszenie ustawy nastąpiło 5 lutego 2018 r. (Dz. U. poz. 305).

Analiza art. 18 u.o.h. oraz daty ogłoszenia ustawy pozwala stwierdzić, że okres spoczywania ustawy wyniósł 23 dni. Warto przy tym zaznaczyć, że w pierwotnym projekcie u.o.h., wniesionym do Marszałka Sejmu, przewidziano 14-dniową *vacationem legis*.

3. Wzorce kontroli.

3.1. Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 3 pkt 7 i art. 18 u.o.h. z art. 2 Konstytucji i wywodzonymi z niego następującymi zasadami konstytucyjnymi: demokratycznego państwa prawnego, poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Takie określenie wzorców kontroli – zasad – wymagało jednak pewnego uporządkowania i sprecyzowania.

3.2. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Przepis tej jednostki redakcyjnej wyraża trzy zasady powiązane ze sobą treściowo i funkcjonalnie: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwości społecznej. Treść tych zasad stanowiła przedmiot wielu orzeczeń Trybunału, w których ustalił, że klauzula demokratycznego państwa prawnego zawarta w art. 2 Konstytucji „pozwała na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa” (wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35, cz. III, pkt 2.1 uzasadnienia).

Analiza uzasadnienia wniosku inicjującego niniejsze postępowanie wskazuje na to, że zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy u.o.h. naruszają dwie zasady pochodne wobec zasady demokratycznego państwa prawnego, tj. zasadę poprawnej legislacji i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W odniesieniu do zasady poprawnej legislacji, Trybunał uwzględniając swoje dotychczasowe orzecznictwo wskazał, że można z niej wywieść „trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Po pierwsze każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. (...) Ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, «poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogła-

by się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzenia w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji» (...). Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia (...). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwracał konsekwentnie uwagę, że nie każde naruszenie zasad prawidłowej legislacji formułowanych przez doktrynę prawa stanowi jednocześnie naruszenie Konstytucji. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być także uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji” (wyrok z 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59, cz. III, pkt 4 uzasadnienia, wraz z powołanym tam orzecznictwem).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana również zasadą lojalności, wiąże się z bezpieczeństwem prawnym. W jej świetle „adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący” (wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163, cz. III, pkt 6.4.1 uzasadnienia). Z zasady lojalności, „która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany «reguł gry», wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*” (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, cz. III, pkt 2.1 uzasadnienia).

Istotne jest przy tym to, że zasady pochodne, choć funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, będącej wartością konstytucyjną. Trybunał wskazywał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że „[f]unkcjonalne powiązanie pomiędzy zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą poprawnej legislacji nie zawsze pozwala na przeprowadzenie wyraźnej demarkacji pomiędzy nimi. Pozostają one ze sobą w relacji zakresowej nadrzędności, a zasada poprawnej legislacji mieści się w zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, co oznacza, że naruszenie zasady poprawnej legislacji narusza każdorazowo także zaufanie obywatela do państwa, natomiast nie każde naruszenie zasady zaufania obywatela dokonuje się na drodze naruszenia zasad poprawnej legislacji” (wyrok z 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18, OTK ZU A/2019, poz. 4, cz. III, pkt 3.2.2 uzasadnienia).

3.3. Odniesienie powyższych stwierdzeń do realiów niniejszej sprawy pozwala na wskazanie konkretnych zasad, co do których naruszenia wnioskodawca rzeczywiście się wypowiedział.

Niekonstytucyjność art. 3 pkt 7 u.o.h. (definicji legalnej) wnioskodawca upatruje w naruszeniu dyrektywy konsekwencji terminologicznej, wynikającej z zasady poprawnej legislacji, zaś naruszenie tej zasady ma w konsekwencji pociągać za sobą naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niekonstytucyjność art. 18 u.o.h. wnioskodawca wiąże z naruszeniem wymogu odpowiedniej *vacationis legis*, będącego składową zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale dającego się także wyprowadzić z zasady poprawnej legislacji.

4. Ocena zgodności art. 3 pkt 7 u.o.h. z art. 2 Konstytucji.

W pierwszej kolejności Trybunał postanowił rozpoznać merytorycznie podnoszony przez wnioskodawcę zarzut dotyczący ustanowionej w u.o.h. definicji legalnej ram czasowych wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych.

4.1. Dyrektywę konsekwencji terminologicznej można rozpatrywać dwojako. Po pierwsze, jako jedną z powszechnie przyjętych reguł wykładni (zakaz wykładni homonimicznej). Po drugie, jako dyrektywę kierowaną do prawodawcy, dającą się wyprowadzić z zasady poprawnej legislacji.

W tym drugim znaczeniu dyrektywa konsekwencji terminologicznej znajduje swój wyraz w § 9 i § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej: z.t.p.). Zgodnie z § 9 z.t.p., „[w] ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako «kodeks» lub «prawo»”, zaś stosownie do § 10 z.t.p., „[d]o oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”.

Dyrektywa konsekwencji terminologicznej, którą postrzega się także jako zasadę, nie ma charakteru absolutnego. Trybunał, odwołując się do uchwały z 8 marca 1995 r., sygn. W 13/94 (OTK w 1995 r., poz. 21), w wyroku z 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16 (OTK ZU A/2018, poz. 80), wskazał, że w swoim orzecznictwie „podkreślał doniosłość zasad konsekwencji terminologicznej, ale równocześnie ostrzegał przed ich absolutyzacją. Jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji uznał, że «ustawodawca może dokonywać wyjątkowych odstępstw [od tych zasad] nie tylko wówczas, gdy formułuje przepisy należące do różnych gałęzi prawa, ale także, gdy dane określenie jest nader ogólne i (...) pojemne, zaś odmiennie cele różnych regulacji nakazują odpowiednie dla każdej z nich skonkretyzowanie tego określenia. W takich sytuacjach również dokonując wykładni przepisu zawierającego dane określenie należy odstąpić od domniemania identyczności jego znaczenia w różnych aktach prawotwórczych, które to domniemanie skutkowałoby przyjęciem wykładni oczywiście sprzecznej z *ratio legis* interpretowanego przepisu i całego aktu»” (cz. III, pkt 5.3.3 uzasadnienia). Stosownie zaś do § 148 z.t.p., „[j]eżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określanej jako «kodeks» lub «prawo» lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia, używając zwrotu: «w rozumieniu niniejszej ustawy określenie ... oznacza ...» albo zwrotu: «ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o ... należy przez to rozumieć...»”.

Trybunał podziela zatem pogląd, że dochowanie konsekwencji terminologicznej i pojęciowej powinno dotyczyć poszczególnych aktów, o ile stanowią one zamkniętą całość (por. wyrok TK z 6 maja 2008 r., sygn. K 18/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 56, cz. III, pkt 2 uzasadnienia).

4.2. Analizując brzmienie art. 3 pkt 7 u.o.h., a więc sformułowania wyrażonej w nim definicji legalnej, Trybunał stwierdził, że ustawodawca precyzyjnie określił przedział czasowy wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych, a także – stosownie do § 148 z.t.p. – poprzedził defini-

cję legalną zwrotem „[i]lekcioć w ustawie jest mowa o”, czym jednoznacznie określił jej zakres stosowania.

Zdaniem wnioskodawcy, niekonstytucyjność art. 3 pkt 7 u.o.h. ma wynikać z tego, że wprowadzona definicja ram czasowych niedzieli i święta – okres „24 kolejnych godzin przypadających odpowiednio między godziną 24⁰⁰ w sobotę a godziną 24⁰⁰ w niedzielę, i między godziną 24⁰⁰ w dniu bezpośrednio poprzedzającym święto a godziną 24⁰⁰ w święto” – odbiega od regulacji zawartej w art. 151⁹ § 2 ustawy z dnia 16 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320; dalej: k.p.) – „[z]a pracę w niedzielę i święto, w przypadkach, o których mowa w art. 151¹⁰, uważa się pracę wykonywaną między godziną 6⁰⁰ w tym dniu a godziną 6⁰⁰ w następnym dniu, chyba że u danego pracodawcy została ustalona inna godzina”. Wątpliwości wnioskodawcy co do niespójności i wykluczania się tych definicji nie można przy tym podzielić.

Po pierwsze, pojęcia definiowane we wskazanych przez wnioskodawcę przepisach nie są tożsame. „Wykonywanie pracy w handlu oraz wykonywanie czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych” nie jest równoznaczne z „pracą w niedzielę i święto, w przypadkach, o których mowa w art. 151¹⁰ k.p.”.

Po drugie, wskazane przez wnioskodawcę przepisy mają inny zakres podmiotowy. U.o.h., jak już wcześniej wskazano, stosuje się do przedsiębiorców wykonujących zarobkową działalność handlową (art. 1 u.o.h.), zaś k.p. do pracowników i pracodawców (art. 1 k.p.). Ponadto art. 3 pkt 7 u.o.h. dotyczy wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem przez pracowników, a więc osoby zatrudnione w placówce handlowej, zgodnie z przepisami k.p., a także osoby skierowane do wykonywania w placówce handlowej pracy tymczasowej na podstawie umowy o pracę, zgodnie z przepisami o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (art. 3 pkt 4 u.o.h.), jak i zatrudnionych, a więc osoby fizyczne, wykonujące w placówce handlowej pracę na podstawie umów prawa cywilnego, a także osoby skierowane do wykonywania w placówce handlowej pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego, zgodnie z przepisami o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (art. 3 pkt 5 u.o.h.), zaś art. 151⁹ § 2 k.p. dotyczy wykonywania pracy wyłącznie przez pracowników w rozumieniu k.p. (por. art. 2).

Po trzecie, wskazane przez wnioskodawcę przepisy mają inny zakres przedmiotowy. Art. 3 pkt 7 u.o.h. dotyczy wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych, zaś art. 151⁹ § 2 k.p. wykonywania pracy w niedzielę i święto, w przypadkach, o których mowa w art. 151¹⁰ k.p., czyli: „1) w razie konieczności prowadzenia akcji ratowniczej w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony mienia lub środowiska albo usunięcia awarii; 2) w ruchu ciągłym; 3) przy pracy zmianowej; 4) przy niezbędnych remontach; 5) w transporcie i w komunikacji; 6) w zakładowych strażach pożarnych i w zakładowych służbach ratowniczych; 7) przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób; 8) w rolnictwie i hodowli; 9) przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności, w szczególności w: a) [uchylony], b) zakładach świadczących usługi dla ludności, c) gastronomii, d) zakładach hotelarskich, e) jednostkach gospodarki komunalnej, f) zakładach opieki zdrowotnej i innych placówkach służby zdrowia przeznaczonych dla osób, których stan zdrowia wymaga całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych, g) jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej zapewniających całodobową opiekę, h) zakładach prowadzących działalność w zakresie kultury, oświaty, turystyki i wypoczynku; 10) w stosunku do pracowników zatrudnionych w systemie czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta; 11) przy wykonywaniu prac: a) polegających na świadczeniu usług z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadcze-

niu usług drogą elektroniczną lub urządzeń telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego, odbieranych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zgodnie z przepisami obowiązującymi odbiorcę usługi, dni, o których mowa w art. 151⁹ § 1, są u niego dniami pracy, b) zapewniających możliwość świadczenia usług, o których mowa w lit. a”. Co istotne, w wyliczeniu zawartym w art. 151¹⁰ k.p. w pkt 9 lit. a wymienione były „placówki handlowe”, niemniej jednak usunięto je z treści tego artykułu w drodze nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 176, poz. 1239; dalej: ustawa z 24 sierpnia 2007 r.).

Wobec powyższych ustaleń, Trybunał nie dopatrywał się wadliwości legislacyjnej art. 3 pkt 7 u.o.h. Oceniany przepis jest sformułowany w sposób umożliwiający jego prawidłową wykładnię i poprawne zastosowanie. Zakwestionowany przepis nie narusza dyrektywy konsekwencji terminologicznej, a zatem zasady poprawnej legislacji i tym bardziej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W świetle tych ustaleń Trybunał uznał art. 3 pkt 7 u.o.h. za zgodny z art. 2 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 18 u.o.h. z art. 2 Konstytucji.

W dalszej kolejności Trybunał postanowił przyrzeć się ostatniemu z podnoszonych przez wnioskodawcę zarzutów, dotyczącego nieodpowiedniej, w jego ocenie zbyt krótkiej *vacationis legis*, wynoszącej dwadzieścia trzy dni.

5.1. Kwestia długości okresu spoczywania ustawy była już wielokrotnie przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego. Chociaż wymóg stosowania *vacationis legis* o odpowiednim wymiarze czasowym nie został bezpośrednio wyrażony w Konstytucji, nie budzi jednak wątpliwości, że instytucja *vacationis legis* jest jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Wynika z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasady poprawnej legislacji (zob. w szczególności wyrok TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 87, cz. III, pkt 3 uzasadnienia).

Minimalny standard długości okresu spoczywania ustawy został określony w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) na czternaście dni. Termin wejścia w życie aktu normatywnego może być również krótszy, jeżeli zachodzi uzasadniony przypadek. Jeżeli zaś ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Nadrzędne znaczenie względem powyższej normy ma jednak wymóg odpowiedniości *vacationis legis*. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, „odpowiedniość” tę należy rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania swoimi prawami z uwzględnieniem treści nowych przepisów. Wymóg zachowania *vacationis legis* należy bowiem odnosić nie do samej ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do jego możliwości zapoznania się z nowymi przepisami oraz możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98, cz. III, pkt 4 uzasadnienia; 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23, cz. III, pkt 5 uzasadnienia). Wymóg ustanawiania odpowiedniej *vacationis legis* ma więc charakter gwarancyjny dla jednostek.

Wyznaczanie przez prawodawcę odpowiedniej *vacationis legis* służyć ma budowaniu zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z tego względu podstawowym celem ustanowienia tego okresu jest umożliwienie adresatowi norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie do zmieniającego się stanu prawnego.

Pozwala to na odpowiednie rozeznanie własnej sytuacji oraz zaplanowanie działań z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym skutków prawnych. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów. Dzieje się tak wówczas, kiedy nie są oni w stanie zdecydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (por. m.in. wyroki TK z: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, cz. III, pkt 5.1 uzasadnienia; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16, cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia).

Podczas oceny odpowiedniości okresu spoczywania, konieczne jest ustalenie przedmiotu i treści nowych regulacji, stopnia, w jakim ingerują w dotychczasową sytuację prawną, oraz tego, w jakim stopniu różnią się od uregulowań już obowiązujących i jakiego czasu potrzeba, aby adresaci mogli dostosować się do nowych okoliczności (tak np. wyrok TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07). Wśród czynników decydujących o długości *vacationis legis* można odnaleźć w szczególności stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną adresatów wprowadzanych unormowań oraz okoliczność, czy umożliwiono im zapoznanie się z ich treścią (zob. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., poz. 26, cz. III, pkt 4 uzasadnienia; wyroki TK z: 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, cz. III, pkt 5 uzasadnienia; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8, cz. III, pkt 3 uzasadnienia; 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110, cz. III, pkt 15 uzasadnienia; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09 OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3, cz. III, pkt 13.2 i 13.3 uzasadnienia; 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48, cz. III, pkt 7 uzasadnienia oraz 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76, cz. III, pkt 8.5 uzasadnienia).

Stwierdzenie, czy w wypadku danej regulacji zastosowany przez ustawodawcę okres spoczywania ustawy może być uznany za odpowiedni, wymaga zatem dokonania indywidualnej oceny okoliczności towarzyszących wprowadzeniu regulacji do obrotu prawnego.

5.2. W rozpoznawanym przypadku Trybunał Konstytucyjny musiał ustalić, czy zmiany wprowadzane przepisami u.o.h. wymagały zastosowania okresu spoczywania dłuższego niż przewidziany przez ustawodawcę w treści art. 18 u.o.h., a wynoszącego 23 dni.

Należało przede wszystkim przeanalizować zakres zmian, jakie przewidywała ustanowiona regulacja.

Ustawodawca już wcześniej – w art. 151^{9a} k.p. (ustanowionym na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z 24 sierpnia 2007 r.) – przewidział, że praca w święta w placówkach handlowych jest niedozwolona. Zakaz ten dotyczył także świąt przypadających w niedziele, przy czym nie obejmował pracy w placówkach handlowych przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności.

Jak już uprzednio wskazano, u.o.h. w art. 5 wprowadziła całkowity zakaz prowadzenia działalności handlowej w niedziele i święta. Wyjątki pozwalające na prowadzenie tego rodzaju działalności zostały enumeratywnie wymienione w art. 6 u.o.h. Tak daleko idąca zmiana wydaje się rzeczywiście na tyle znacząca, by uzasadniać zastosowanie dłuższego niż czterenaściodniowy okres spoczywania ustawy – i taki właśnie został przez ustawodawcę wskazany w u.o.h.

Trybunał miał świadomość, że przystosowanie się do nowych warunków wiązało się z koniecznością podjęcia przez przedsiębiorców odpowiednich działań. W szczególności konieczne mogły być dokonanie redukcji ilości zatrudnionych osób bądź zmiana sposobu zatrudnienia pracowników, przede wszystkim tych, którzy dotychczas świadczyli pracę w systemie pracy weekendowej, o którym mowa w art. 144 k.p. Zaznaczenia przy tym wymaga, że

zgodnie z przywołanym przepisem prawnym, system tzw. pracy weekendowej stosuje się wyłącznie do pracowników, którzy sami pisemnie wnieśli o wykonywanie pracy w tym systemie.

Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę na szczególne uregulowania dotyczące sposobu wejścia w życie u.o.h. Stosownie do treści jej art. 18, wejście w życie przewidziano na 1 marca 2018 r. Jednocześnie jednakże ustawodawca przewidział dwuletni okres stopniowania zmian wynikających z wprowadzanej ustawy, mający charakter dostosowawczy – zarówno dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.o.h., w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2018 r. zakaz, o którym mowa w art. 5 u.o.h., nie obowiązywał w pierwszą i ostatnią niedzielę każdego miesiąca kalendarzowego. Z kolei stosownie do art. 17 ust. 1 u.o.h., w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. zakaz ten nie obowiązywał w ostatnią niedzielę każdego miesiąca kalendarzowego. To znaczy, że pełna efektywność ustawy została osiągnięta dopiero po upływie okresu przejściowego, trwającego prawie dwa lata i mającego pozwolić zarówno klientom, jak i przedsiębiorcom na dostosowanie się do nowych przepisów. Należy zatem uznać, że ustawodawca miał świadomość daleko idących skutków wywoływanych przez nową regulację i przewidział stopniowanie dolegliwości związanej z obowiązywaniem ustanowionych przepisów.

Z tych względów nie można uznać, aby przewidziany przez ustawodawcę okres spoczywania ustawy naruszał wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Okres 23 dni, chociaż nietypowy, nie był przesadnie krótki, biorąc pod uwagę zakres zmian oraz wskazany w u.o.h. okres dostosowawczy. Pracodawcy mieli możliwość dostosowania się do tych zmian i takiego pokierowania swoimi działaniami, by nie odczuć w drastyczny sposób konsekwencji wprowadzonych rozwiązań.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. akt K 10/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2021 r., sygn. K 10/18.

1. We wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan, która jest ogólnokrajową organizacją pracodawców w rozumieniu ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, zostały przedstawione cztery zarzuty odnoszące się do przepisów ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. poz. 305). Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku orzekł o zgodności tylko niektórych z tych przepisów. W pozostałym zakresie postępowanie zostało umorzone, a jedną z podstaw umorzenia był brak legitymacji wnioskodawcy do zaskarżenia określonych norm z wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli.

Uważam, że Trybunał Konstytucyjny zbyt wąsko potraktował kwestię legitymacji wnioskodawcy i przez to doszedł do błędnego wniosku, że postępowanie odnośnie do niektó-

rych zarzutów należy umorzyć. Moim zdaniem, w rozpoznawanej sprawie o sygn. K 10/18, Trybunał powinien rozpoznać merytorycznie wszystkie zarzuty Prezydenta Konfederacji Lewiatan. Z tego też powodu zdecydowałem się na złożenie zdania odrębnego.

2. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, z wnioskiem o zbadanie zgodności określonych aktów normatywnych lub ich części z aktami wyższego rzędu, mogą wystąpić:

- 1) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 3) kościoły i inne związki wyznaniowe.

W art. 191 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca zastrzegł jednak, że wyżej wskazane podmioty mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Oznacza to, że w polskim systemie prawnym istnieją podmioty, które mają pełną legitymację do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (zob. art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), oraz podmioty, których legitymacja jest ograniczona.

Legitymacja ograniczona przysługuje tym podmiotom, które mogą kwestionować tylko akty normatywne dotyczące spraw objętych zakresem działania danego podmiotu (art. 191 ust. 2 Konstytucji). W związku z tym, że kontrola konstytucyjności prawa realizuje cele publiczne, a orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są powszechnie obowiązujące, nawet w przypadku podmiotu o ograniczonej legitymacji wnioskowej nie ma on obowiązku wykazywania, że kwestionowany przezeń akt normatywny (jego przepisy) dotyczący spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy ma związek z jego indywidualnym interesem prawnym lub ekonomicznym.

Wystarczające podczas badania legitymacji podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, jest ustalenie, że zaskarżony przepis „dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny powinien poddać zaskarżony przepis kontroli abstrakcyjnej, ze wszystkimi jej konsekwencjami dla zakresu orzekania. Art. 191 ust. 2 Konstytucji nie wymaga, żeby Trybunał orzekał wyłącznie w zakresie, w jakim zaskarżony przepis znajduje zastosowanie do wnioskodawcy (por. TK z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, OTK-A 2014, Nr 11, poz. 118). O ile zatem zaskarżony przepis dotyczy zakresu działania podmiotu o rzeczowo ograniczonej legitymacji wnioskowej – kontrola jego konstytucyjności powinna mieć charakter kompleksowy, ograniczony tylko zasadą związania Trybunału granicami wniosku.

Wśród orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego można wprawdzie znaleźć stanowisko, do którego odwołuje się TK w sprawie o sygn. K 10/18 i za pomocą którego uzasadnia odmowę przyznania legitymacji wnioskodawcy w odniesieniu do wszystkich wskazanych we wniosku zarzutów. Zgodnie z wymienionym poglądem wyrażonym w wyroku z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49, w zakresie działania wnioskodawcy muszą się mieścić nie tylko wzorce kontroli, lecz również przedmiot kontroli.

Stanowisko to jest jednak negatywnie oceniane przez doktrynę. Podnosi się, że pogląd wyrażony w uzasadnieniu sprawy o sygn. K 42/05 jest zbyt daleko idący i nie ma podstaw w brzmieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten wymaga bowiem tylko, aby akt normatywny – co należy rozumieć w tym kontekście jako przedmiot kontroli – dotyczył spraw objętych zakresem działania konkretnego wnioskodawcy, a nie aby taki związek był konieczny dla całego zarzutu (zob. M. Wiącek, *Legitymacja organizacji pracodawców do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 512).

3. Z powyższej wskazanych względów uważam, że Trybunał Konstytucyjny oceniając legitymację wnioskodawcy powinien poprawnie zastosować art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji i pominąć w tym zakresie kontekst wzorców kontroli. W ten sposób możliwe byłoby zbadanie wszystkich zarzutów podnoszonych przez wnioskodawcę, gdyż odnosiły się one do aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jarosława Wyrembaka
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 lipca 2021 r., w sprawie o sygn. akt K 10/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 lipca 2021 r., wydanego w sprawie o sygnaturze akt K 10/18.

I. Nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, według którego Wnioskodawca wykroczył poza granice przysługującej mu legitymacji skargowej. Legitymacja ta w treści wniosku została wykazana w sposób bardzo jasny i przekonujący.

II. Nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, według którego – w związku z niektórymi zarzutami – nie określono problemu konstytucyjnego i nie przedstawiono argumentów oraz dowodów mogących wskazywać na niezgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Uważam, że w każdej części wniosku problemy konstytucyjne zostały zdefiniowane w sposób bardzo klarowny i logiczny.

III. Uważam, że w zakresie, w jakim Trybunał orzekł o zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, wyrok – w relacji do zarzutów zawartych we wniosku i argumentów przedstawionych dla ich uzasadnienia – oparty został na dość lakonicznych i ogólnikowych wywodach, które nie mogą zostać uznane za wystarczające uzasadnienie przyjętego przez Trybunał rozstrzygnięcia.

Konkludując: w moim przekonaniu, wniosek w całym zakresie spełniał wszystkie warunki merytorycznego rozpoznania – i na takie merytoryczne rozpoznanie w pełni bardzo zasługiwał.