

**WYROK\***  
z dnia 17 listopada 1998 r.  
**Sygn. K. 42/97**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stefan J. Jaworski – przewodniczący  
Zdzisław Czeszejko-Sochacki  
Wiesław Johann – sprawozdawca  
Błażej Wierzbowski  
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 17 listopada 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Komisji Krajowej WZZ “Sierpień 80” z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Prokuratora Generalnego, o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że:

art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.) w części pozbawiającej prawa zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne w Najwyższej Izbie Kontroli jest niezgodny z art. 2, art. 12 i art. 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)

orzeka:

**Artykuł 86 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59; zm: z 1996 r. Nr 64, poz. 315, Nr 89, poz. 402; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 79, poz. 484, Nr 96, poz. 589, Nr 121, poz. 770, Nr 133, poz. 883) jest zgodny z art. 2, art. 12 i art. 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**Uzasadnienie:**

**I**

1. Komisja Krajowa Wolnego Związku Zawodowego “Sierpień 80” zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem z 11 grudnia 1997 r. o zbadanie zgodności art. 86

---

\* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 143, poz. 928

ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.), w części pozbawiającej prawa zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne w Najwyższej Izbie Kontroli z art. 2, art. 12 i art. 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483). Przepis ten dopuszcza przynależność pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne jedynie do związku zawodowego zrzeszającego wyłącznie pracowników Najwyższej Izby Kontroli stanowiąc, że w Najwyższej Izbie Kontroli może działać tylko jeden związek zawodowy zrzeszający pracowników.

Rozwiązaniu temu wnioskodawca zarzuca, iż pozostaje ono w sprzeczności z Konstytucją RP, ponieważ pozbawia pracowników merytorycznych NIK możliwości wyboru innego legalnie działającego związku zawodowego, co wyłącza istnienie wolności związkowej oraz neguje zasadę równości w stosunku do osób zatrudnionych w Najwyższej Izbie Kontroli. W odniesieniu do treści art. 59 ust. 4 Konstytucji RP wnioskodawca stwierdza, że żadna z umów międzynarodowych nie zawiera postanowień, mogących stanowić podstawę zakazu zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych pracowników merytorycznych organu kontrolnego oraz wprowadzenia jednej organizacji związkowej dla tych pracowników.

Wyrażone w ustawie o związkach zawodowych zasady: wolności zrzeszania się oraz autonomiczności oznaczają w istocie wolność wyboru organizacji związkowej. Zdaniem wnioskodawcy brak możliwości takiego wyboru stanowi zaprzeczenie powyższej wolności i nie znajduje merytorycznego uzasadnienia.

Wnioskodawca podkreśla bezzasadność poglądu, że korzystanie z pełnego prawa koalicji stwarzałoby szczególne zagrożenie dla zachowywania przez pracowników NIK tajemnicy służbowej.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 10 lutego 1998 r. zajął stanowisko, iż art. 86 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli w części pozbawiającej pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne prawa zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych jest zgodny z art. 2, art. 12 i art. 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu powyższego Prokurator Generalny podniósł, że nadzorujący i wykonujący czynności kontrolne pracownicy NIK należą do grupy pracowników publicznych, co wynika z usytuowania Izby jako naczelnego organu kontroli państwowej. Pracownicy ci, będąc funkcjonariuszami państwowymi, wykonują zadania wymagające niezależności i neutralności, zatem nie mając prawa przynależności do partii politycznych, prowadzenia politycznej działalności ani też wykonywania zajęć, które mogłyby wywoływać podejrzenia o stronnictwo, winni również podlegać ograniczeniom w zakresie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

Prokurator Generalny powołał Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., dopuszczającą konieczne w społeczeństwie demokratycznym ograniczenia w korzystaniu z wolności zrzeszania się przez pracowników administracji państwowej. Ponieważ kwestionowany przez wnioskodawcę przepis nie zakazuje zrzeszania się w związku zawodowym, nie neguje on fundamentalnej zasady wolności zrzeszania się, a zatem nie prowadzi do jej naruszenia. Dopuszczalność organizowania się i uczestniczenia w związku zawodowym pracowników merytorycznych NIK, zapewnia im dostateczną reprezentację i umożliwia należyłą ochronę ich zawodowych i ekonomicznych interesów. Podobną regulację praw związkowych zawierają ustawy o Policji, Straży Granicznej i Służbie Więziennej, zaś sędziowie i funkcjonariusze Urzędu Ochrony Państwa całkowicie pozbawieni są prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. W związku z tym, Prokurator Generalny

stwierdza, iż w istniejącym stanie prawnym zarzuty wnioskodawcy uznać należy za nieuzasadnione.

3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli w piśmie z 6 lutego 1998 r. zajął stanowisko, iż art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli w części pozbawiającej pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne prawa zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych jest zgodny z art. 2, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz z art. 12 i art. 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prezes NIK wskazał, że przyjęta przez ustawodawcę regulacja prawna zarówno uwzględnia standardy międzynarodowe dotyczące prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, jak i realizuje przepisy ustawy o NIK gwarantujące bezstronność i apolityczność pracowników merytorycznych Izby. Określonym w konstytucji formalnym warunkiem ograniczenia praw i wolności obywatelskich jest, by ograniczenie takie dokonane zostało w jedynej dopuszczalnej formie, to jest w drodze ustawowej, który to warunek został w wypadku zaskarżonej normy spełniony. Wprowadzenie ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników merytorycznych NIK uzasadnione jest dobrem służby. O zastosowaniu przez ustawodawcę takiej regulacji zdecydowały nałożone na pracowników merytorycznych NIK obowiązki, takie jak apolityczność, sumienność i bezstronność oraz zachowanie tajemnicy państwowej. Ta grupa pracowników NIK podlega także ograniczeniom w zakresie prawa swobodnego wypowiedzania się, prowadzenia działalności politycznej i podejmowania dodatkowego zatrudnienia. Prezes NIK stwierdził, że nie można korzystać ze wszystkich swobód obywatelskich przy jednoczesnym dysponowaniu tak szerokimi uprawnieniami jakie ustawa przyznaje kontrolerom NIK. W związku z objęciem przez ustawodawcę wielu nowych obszarów informacji różnego rodzaju tajemnicami ustawowo chronionymi, wyraźnie zwiększyła się liczba spraw związanych z obowiązkiem zachowania szczególnej poufności, z czego wynika, że wskazane w Konwencji Nr 151 MOP kryterium poufności odnosi się również do pracowników merytorycznych NIK.

Prezes NIK wskazuje na przykłady usiłowania wywarcia wpływu na tok czynności kontrolnych oraz podkreśla, że podanie do publicznej wiadomości nieprawdziwych, tendencyjnych lub zniekształconych informacji podważać może wiarygodność systemu i powodować zachwianie pewności obrotu prawnego. Związek zawodowy ma wyznaczone cele oraz strukturę i nie można wykluczyć, że konieczność podporządkowania się decyzjom organów statutowych będzie mogła utrudniać wykonywanie obowiązków służbowych.

Koncepcja ograniczenia prawa zrzeszania się nie jest obca polskiemu ustawodawstwu, podobne regulacje przyjęto w ustawach o Policji, Straży Granicznej i Służbie Więziennej, zasadnicze ograniczenia zawiera także ustawa o służbie cywilnej, przy czym pracownicy merytoryczni NIK są grupą porównywalną z kategorią urzędniczą "A", której funkcjonariusze pozbawieni są całkowicie prawa tworzenia i uczestnictwa w działalności związkowej.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że zawarte w art. 86 ust. 2 ustawy ograniczenie wolności związkowej nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego ani zasady wolności związkowej.

## II

1. Na rozprawie 17 listopada 1998 r. przedstawiciel wnioskodawcy oraz przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli podtrzymali zawarte we wcześniejszych pismach stanowisko.

2. Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił stanowisko, że kwestionowany przez wnioskodawcę art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.) jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu powyższego Przedstawiciel Sejmu RP podniósł, że Najwyższa Izba Kontroli działa w interesie państwowym i publicznym, którego ochrona wymaga zagwarantowania bezstronności osób zaangażowanych w proces kontroli. Wyraził pogląd, że użyte w aktach prawa międzynarodowego pojęcie "członków administracji państwowej" należy rozumieć szeroko, jako obejmujące wszystkich pracowników aparatu państwowego. Wskazał zwiększenie liczby tajemnic ustawowo chronionych i rozszerzenie ich zakresu oraz podkreślił, że w odniesieniu do pracowników państwowych samo państwo przyjmuje na siebie obowiązek dbałości o ich interesy socjalne, nie jest więc konieczna związkowa ochrona praw pracowniczych.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Niniejsza sprawa związana jest przedmiotowo z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 1995 r. (*Sygn. K. 12/95*), wydanym w związku z wnioskiem Komisji Krajowej Wolnego Związku Zawodowego "Sierpień 80" o stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 86, odmawiającego pracownikom merytorycznym Najwyższej Izby Kontroli prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. W sprawie tej, uznając niekonstytucyjność zakazu przynależności tej kategorii pracowników do związków zawodowych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 84 ówczesnie obowiązujących, na mocy art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, nie określa granic swobody zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych, zaś wyjątki od zasady powszechności tego prawa mogą być wprowadzane w drodze ustawowej. Trybunał, powołując się na swe wcześniejsze orzecznictwo uznał, że w demokratycznym państwie prawa granice swobody ustawodawcy wyznaczane są konstytucyjnymi postanowieniami o wolnościach obywateli, przy czym wolności te nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ustawowemu ograniczeniu, jednakże ograniczenie to winno wynikać z innych przepisów konstytucyjnych i dopuszczalne jest tylko w niezbędnym zakresie. Tak więc ingerencja ustawodawcy limitowana jest przyjętymi w ratyfikowanych konwencjach międzynarodowych zobowiązaniami, możliwa jest tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze, ponadto zaś wszelkie ograniczenia muszą być traktowane w kategorii wyjątków oraz nie mogą naruszać istoty prawa bądź wolności.

W związku z tym orzeczeniem nastąpiła nowelizacja ustawy o NIK (ustawą z 21 maja 1997 r., Dz.U. Nr 96, poz. 589), która w swym ostatecznym kształcie dopuszcza przynależność pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne do związku zawodowego zrzeszającego wyłącznie pracowników NIK, przy czym w Izbie działać może tylko jeden związek zawodowy zrzeszający tych pracowników. Oznacza to, że pracownicy merytoryczni Najwyższej Izby Kontroli, uzyskali prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych ograniczone do jednego, praktycznie zamkniętego związku, obejmującego tylko tę grupę pracowniczą.

2. Zapewniona obywatelom w art. 12 i 59 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolność tworzenia i działania związków zawodowych, może zostać ograniczona, w myśl art. 59 ust. 4 Ustawy Zasadniczej wyłącznie w zakresie dopuszczalnym z mocy postanowień wiążących Polskę umów międzynarodowych. Jednocześnie zgodnie z art. 87 konstytucji, ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem prawa powszechnie obowiązującego, dlatego też rozstrzygnięcie sprawy niniejszej oparte jest na analizie wiążących Rzeczpospolitą aktów międzynarodowopravných. Wszystkie one przewidują możliwość ograniczenia wolności zrzeszania się w stosunku do członków sił zbrojnych i policji. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r., (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), wymieniają jako trzecią grupę zawodową mogąca podlegać ograniczeniom “członków administracji państwowej”. Ponadto w myśl Konwencji Nr 151 MOP dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej 27 czerwca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78), ustawodawstwu krajowemu powierza się określenie zakresu stosowania gwarancji w odniesieniu 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”. Katalog pozostałych dopuszczalnych wyłączeń jest w zasadzie jednolity, akty prawa międzynarodowego operują zbliżonymi kryteriami oceny dozwolonych ograniczeń, które mogą być uznawane za konieczne w demokratycznym państwie prawa. Zgodnie z Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ewentualne ograniczenia swobody zrzeszania się wynikać mogą z konieczności zagwarantowania bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub moralności publicznej lub ochrony praw i wolności innych osób. Dla stwierdzenia konstytucyjności ograniczenia prawa zrzeszania się w związkach zawodowych wobec pracowników merytorycznych Najwyższej Izby Kontroli, stwierdzić należy zatem, czy należą oni do którejkolwiek z grup mogących podlegać ograniczeniom, lub też, czy w ich przypadku całkowita wolność koalicji zagraża dobrom określonym w wymienionych aktach prawnych.

3. W związku z faktem, że pracownicy merytoryczni Najwyższej Izby Kontroli nie stanowią formacji umundurowanej i uzbrojonej, nie można wobec nich stosować kryterium podobieństwa do Policji, Sił Zbrojnych, Straży Granicznej czy Służby Więziennej (brak w ustawie o NIK postanowień analogicznych np.: do art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm., art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zm., lub do art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.). Specyfika tych zawodów (jak również zatrudnienia w Urzędzie Ochrony Państwa - por. art. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz.U. Nr 30, poz. 180 ze zm.), będących w swej istocie nie pracą lecz służbą pełnioną w warunkach ścisłego hierarchicznego podporządkowania w ramach struktury rozkazodawczej, jest całkowicie odmienna od charakteru pracy pracowników merytorycznych NIK. Jakkolwiek pozostają oni w szeroko pojętej służbie publicznej, utożsamianie ich sytuacji z sytuacją funkcjonariuszy wymienionych formacji nie znajduje uzasadnienia. Brak również, w ramach obowiązującego porządku prawnego, przesłanek interpretowania prawnie doniosłych analogii pomiędzy sytuacją merytorycznych pracowników NIK a pozycją kategorii urzędniczej “A” funkcjonariuszy służby cywilnej. Już na etapie formułowania inicjatywy ustawodawczej stwierdzono, że ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze

zm.) pracowników NIK nie obejmuje, zatem zawarte w niej ograniczenia nie mogą stanowić uzasadnienia limitowania ich praw.

W myśl postanowień konwencji międzynarodowych, trzecią kategorią pracowników względem której dopuszcza się ograniczenia wolności związkowej, są “członkowie administracji państwowej” (w tekście autentycznym *members of the administration of the state*). Uznaje się, iż w pierwszej kolejności należy za nich uważać organy administracji *sensu stricto*, w drugiej zaś - ewentualnie - pracowników realizujących imperium administracyjne, wyrażające się zdolnością wydawania decyzji administracyjnych. Z całą pewnością jednakże członkami administracji państwowej nie są wszyscy pracownicy urzędów administracji, które mają zapewnić techniczno-organizacyjne warunki funkcjonowania organów (inaczej konwencja mówiłaby o “pracownikach państwowych” - *public employees* lub *officials*). Pracownicy merytoryczni Najwyższej Izby Kontroli nie mogą być uznani za “członków administracji” z co najmniej dwóch względów. Po pierwsze wolą racjonalnego ustawodawcy było usytuowanie NIK poza systemem administracji państwowej, co wynika wprost z art. 202 ust. 1 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. stanowiących, że NIK jest “naczelnym organem kontroli państwowej”, uprawnionym (na podstawie art. 2 ust. 1 i n. ustawy) do kontrolowania działalności między innymi “organów administracji rządowej”. Po wtóre pracownicy NIK nie wykonują imperium administracyjnego, nie mają bowiem prawa wydawania decyzji administracyjnych (za które nie można uważać ani protokołów kontroli ani też wystąpień pokontrolnych), co jest konsekwencją prawno-ustrojowej pozycji Najwyższej Izby Kontroli. W związku z powyższym, podstawą ograniczenia prawa koalicji w stosunku do pracowników merytorycznych NIK, wzmiankowane kryterium konwencyjne być nie może, co jednak pozostaje bez wpływu na status tych pracowników jako funkcjonariuszy publicznych, korzystających w toku wykonywania obowiązków służbowych z pełni przewidzianej przepisami prawa ochrony. Z państwem, jako suwerenną organizacją terytorialną, są oni związani węzłem mianowania (z wyjątkiem okresu wstępnego - art. 68 ust. 1 ustawy), zaś w pewnych dziedzinach podlegają nie tylko ustawie o NIK, kształtującej wyraźnie ich prawa i obowiązki ale też przepisom o pracownikach urzędów państwowych.

Zgodnym z prawem międzynarodowym ograniczeniem wolności związkowej jest pozbawienie tej wolności osób pozostających “na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze”. Jak w powoływanym orzeczeniu stwierdził Trybunał Konstytucyjny, w obowiązującym stanie prawnym brak określenia, które stanowiska w urzędach państwowych spełniają wyżej wymienione warunki (od czasu wydania wzmiankowanego orzeczenia sytuacja nie uległa zmianie). W wypadku wysokich stanowisk związanych z tworzeniem polityki, wskazówką mogą być postanowienia ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. Nr 20, poz. 101 ze zm.), zaliczające do kierowniczych stanowisk państwowych, tylko Prezesa i Wiceprezesów NIK. Pogląd ten znajduje uzasadnienie w fakcie, że tylko te osoby mogą być uznane odpowiedzialnymi za tworzenie polityki (zarówno państwa jak i instytucji), inni pracownicy ponoszą bowiem odpowiedzialność najwyżej za kształtowanie wizerunku instytucji w społeczeństwie. W odniesieniu do pojęcia “funkcji kierowniczych” uznać trzeba, że nie każdy pracownik merytoryczny Izby funkcje takie pełni, dlatego też regulacją wystarczającą w tym zakresie jest postanowienie art. 86 ust. 1 ustawy o NIK.

4. W świetle powyższych stwierdzeń, negujących możliwość zastosowania w przedmiotowej sprawie większości przesłanek konwencyjnych, decydujące znaczenie ma kryterium wysokiego stopnia poufności pełnionych obowiązków, które należy uznać za

niezerwalnie związane z interesem bezpieczeństwa państwowego lub publicznego oraz ochroną porządku.

Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli jest badanie pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności wykonania budżetu państwa, oraz realizacji ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej określonych jednostek (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy). Jednostkami tymi są, na mocy art. 2 organy administracji rządowej, Narodowy Bank Polski, państwowe osoby prawne i jednostki organizacyjne, a także, w pewnym zakresie, organy samorządu terytorialnego, komunalne osoby prawne i jednostki organizacyjne oraz inne jednostki i przedsiębiorcy, wykonujący zadania zlecone, zamówienia publiczne, prace interwencyjne lub roboty publiczne, lub też działający z udziałem mienia państwowego lub komunalnego. Ponadto, na podstawie art. 4 ustawy, NIK kontroluje także wykonanie budżetu oraz gospodarkę finansową i majątkową Kancelarii Prezydenta RP, Sejmu Senatu RP, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy - a więc instytucji o fundamentalnym znaczeniu dla bytu demokratycznego państwa. Z powyższego wynika, że liczba jednostek, podlegających kontroli NIK jest bardzo duża i obejmuje podmioty niezwykle zróżnicowane, zarówno w zakresie form prawnych i organizacyjnych, jak i wykonywanych zadań.

Na marginesie zauważyć należy, że 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 Kontroli.

Jedną z podstawowych cech pracownika merytorycznego Najwyższej Izby Kontroli winna być bezstronność. Na fakt ten wskazują zarówno normy art. 31 ust. 2 (wyłączenie kontrolera w razie uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności) i art. 71 pkt 1 (obowiązek należytego, bezstronnego i terminowego wykonywania zadań), jak też rota składanego przy mianowaniu ślubowania, określona w art. 70 ust. 1. Bezstronność ta oznacza niezależność kontrolera od wszelkich czynników zewnętrznych i pozamerytorycznych, które mogłyby rzutować na ocenę kontrolowanego podmiotu i wpływać na treść protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych. Uznać należy, że integralnym składnikiem pojęcia bezstronności jest apolityczność - oznaczająca nie brak poglądów politycznych, lecz ich niemanifestowanie w pracy zawodowej. Jak wskazano powyżej, w związku z jednoznacznym charakterem działalności polskich związków zawodowych, przynależność pracownika do któregoś z nich musiałaby być poczytana za deklarację politycznych sympatii, zatem przeczyłaby apolityczności i tym samym negowałaby fundamentalną zasadę bezstronności. W tej sytuacji przyjąć trzeba, że przyznanie pracownikom merytorycznym NIK pełnej wolności koalicji mogłoby, w pewnych wypadkach, prowadzić do niebezpiecznego konfliktu sumienia pomiędzy zawodowymi obowiązkami a politycznymi sympatiami pracownika i bieżącymi potrzebami związku zawodowego.

Pracownicy NIK nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne, dysponują w toku prowadzenia kontroli prawem wglądu we wszelkie dokumenty związane z działalnością jednostek kontrolowanych, a także prawami pobierania oraz zabezpieczania tych dokumentów i innych materiałów dowodowych (art. 29 pkt 2 lit. b). Mają oni w związku z

tym dostęp do wielu rodzajów tajemnic ustawowo chronionych: państwowej, państwowej specjalnego znaczenia, służbowej, skarbowej, bankowej, giełdowej i ubezpieczeniowej. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że z woli ustawodawcy liczne nowe zakresy informacji obejmowane są obecnie innymi tajemnicami ustawowo chronionymi. Do obowiązków kontrolerów należy wnikliwa analiza dokumentów, w związku z czym dysponują oni obszerną i szczegółową wiedzą o kontrolowanym podmiocie. W przypadku organów państwowych, fakt ten ma pierwszorzędne znaczenie, bowiem przedwczesne ujawnienie bądź niedokładne przytoczenie lub przeinaczenie, dla celów bieżących rozgrywek politycznych, ustaleń postępowania kontrolnego, skutkować może poważnymi konsekwencjami w sferze polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, zagrażać również może, w pewnych przypadkach, jego bezpieczeństwu. Jednocześnie informacje o podmiotach gospodarczych (w szczególności realizujących zamówienia publiczne), w warunkach społecznej gospodarki rynkowej, mogą mieć bardzo istotne znaczenie dla przedsiębiorstw konkurencyjnych.

5. W wyniku nowelizacji ustawy o NIK stworzona została czytelna hierarchia praw związkowych pracowników Najwyższej Izby Kontroli. W jej ramach prezes, wiceprezesi, doradcy prezesa oraz dyrektor generalny, dyrektorzy i wicedyrektorzy jednostek organizacyjnych pozbawieni są prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. Pracownicy merytoryczni dysponują prawem koalicji, ograniczonym tylko do jednego, zamkniętego związku zawodowego. Pełną swobodę przynależności do związku zawodowego mają natomiast pracownicy Izby, zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi. Unormowanie takie, chroniąc dobro służby zapewnia jednocześnie pracownikom merytorycznym NIK wystarczające gwarancje ochrony ich praw pracowniczych. Pamiętać także należy o dopuszczalnej w polskim porządku prawnym instytucji "strajku solidarnościowego" (z mocy art. 22 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych /Dz.U. Nr 55, poz. 236 ze zm./), który może być prowadzony przez związki zawodowe innych zakładów pracy, w obronie praw i interesów pracowników pozbawionych prawa do strajku. W związku z tym stwierdzić trzeba, iż aktualna regulacja należycie chroni prawa pracownicze pracowników merytorycznych Najwyższej Izby Kontroli.

Uznać należy, że w przedmiotowej sprawie ingerencja ustawodawcy w zakres konstytucyjnie gwarantowanych praw politycznych pracowników merytorycznych NIK, nie przekracza granic wyznaczonych wiążącymi Rzeczpospolitą umowami międzynarodowymi. Ochrona interesu bezpieczeństwa państwa stanowi wystarczające uzasadnienie wprowadzenia ograniczenia swobody koalicji w stosunku do tej grupy pracowniczej. Jednocześnie ograniczenie to wprowadzone zostało tylko w wymiarze koniecznym, bowiem ustawodawca nie pozbawił pracowników merytorycznych Izby możliwości związkowej reprezentacji i ochrony ich praw pracowniczych. Niewątpliwie również ograniczenie takie uznać można za wyjątek od obowiązującej w demokratycznym państwie prawa reguły wolności związkowej, w żadnej mierze istoty tej wolności nie naruszający.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.