RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 5 grudnia 2014 r.

PG VIII TK 90/14

dot. sygn. akt K 23/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 08. 12. 2014
L.dz. ..... L. zał. .....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność" o stwierdzenie niezgodności art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236 ze zm.) z:

1) art. 31 ust. 3, art. 59 ust. 3 oraz art. 59 ust. 4 Konstytucji;
2) art. 2 i art. 11 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125);
3) art. 1 ust. 2 i art. 9 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78);
4) art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236 ze zm.) w zakresie, w jakim zakaz prawa do strajku odnosi się do wszystkich pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze jest zgodny z art. 59 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 59 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 2 i art. 11 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125), a także z art. 1 ust. 2 i art. 9 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78) i art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

Uzasadnienie

Złożonemu przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność" wnioskowi Trybunał Konstytucyjny nadał bieg w zakresie zbadania zgodności art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236 ze zm.) z:

1) art. 31 ust. 3, art. 59 ust. 3 oraz art. 59 ust. 4 Konstytucji;
2) art. 2 i art. 11 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125);
3) art. 1 ust. 2 i art. 9 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78);
4) art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowany przepis art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (dalej: u.r.s.z.) stanowiący, że prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 59 ust. 3 i 4 Konstytucji oraz ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi, ponieważ nałożone kwestionowanym przepisem ograniczenia nadmiernie ingerują w prawa i wolności wskazane w normach będących wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Wnioskodawca podnosi, że wobec wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się w związku z treścią art. 19 ust. 3 u.r.s.z. już sama niejasność przepisu może być podstawą do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Zdaniem Wnioskodawcy, brak wyraźnego i precyzyjnego określenia kategorii pracowników w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. objętych zakazem strajku oraz niemożność usunięcia tej niejasności w drodze zwykłych środków interpretacyjnych uzasadnia tezę, że kwestionowany przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest niezgodny z Konstytucją. Wnioskodawca wprawdzie w *petitum* wniosku nie wskazał art. 2

Konstytucji jako wzorca konstytucyjnego, to jednak, podnosząc niejasność przepisu art. 19 ust. 3 u.r.s.z. w kontekście jego niekonstytucyjności, pośrednio odwołuje się do art. 2 Konstytucji (strona 3 wniosku). Przyjmując zaś, że art. 19 ust. 3 u.r.s.z. obejmuje wszystkich pracowników zatrudnionych we wskazanych w nim jednostkach, Wnioskodawca zarzuca, że zaskarżony przepis nadmiernie ogranicza prawo do strajku w kontekście ograniczeń przewidzianych w art. 59 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych. Wyłącza bowiem prawo do strajku zarówno w odniesieniu do osób zajmujących stanowiska urzędnicze, jak i nieurzędnicze, a więc także do osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę polegającą na wykonywaniu czynności pomocniczych bądź porządkowych.

Wnioskodawca argumentuje, że zgodnie z art. 59 ust. 3 Konstytucji, ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Nie zachodzi zatem konieczność - w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji - wprowadzenia wyłączenia prawa do strajku w odniesieniu do wszystkich pracowników zatrudnionych w organach, o których mowa w art. 19. ust. 3 u.r.s.z.

Zdaniem Wnioskodawcy, ograniczenie przewidziane w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. należy uznać za nadmierne, ponieważ ogranicza nie tylko prawo indywidualne pracowników, którzy są pozbawieni prawa do strajku, ale także uprawnienia związków zawodowych, które nie mogą dostatecznie realizować celu, do którego zostały powołane, tj. ochrony praw pracowniczych.

Wnioskodawca twierdzi również, że została naruszona zasada proporcjonalności, z której wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględnym zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa.

Wnioskodawca wskazuje też, że przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest niezgodny ze standardami Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji, zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, które są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe, a zwłaszcza Konwencję nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (dalej: Konwencja nr 87) oraz Konwencję nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury warunków zatrudnienia w służbie publicznej (dalej: Konwencja nr 151).

Konwencja nr 151 w art. 9 gwarantuje pracownikom publicznym korzystanie z praw obywatelskich i politycznych, z zastrzeżeniem jedynie obowiązków wynikających z ich statusu i charakteru funkcji przez nich wykonywanych, czyli ogranicza korzystanie z wolności związkowych jedynie do osób zajmujących określone stanowiska. Wnioskodawca reprezentuje pogląd, że zakaz prawa do strajku obejmujący wszystkich pracowników zatrudnionych w jednostkach określonych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest niezgodny z art. 9 Konwencji.

Niezgodność art. 19 ust. 3 u.r.s.z. z Konwencją nr 87 wynika z tego, że strajk na podstawie Konwencji może był wyłączony lub ograniczony tylko do pracowników, którzy działają jako przedstawiciele władzy publicznej, a nie do wszystkich pracowników zatrudnionych w urzędach publicznych.

Nadto - zdaniem Wnioskodawcy - wyłączeniu prawa do strajku nie towarzyszy zapewnienie innych, odpowiednich środków obrony interesów pracowniczych.

Niezgodność z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczy wprowadzenia zakazu prawa do strajku w odniesieniu do wszystkich pracowników sfery publicznej, podczas gdy zakaz

ten winien być odnoszony tylko do tych pracowników, którzy wykonują władzę publiczną.

Przed analizą merytoryczną wniosku, należy dokonać wykładni art. 19 ust. 3 u.r.s.z. w kontekście zgodności z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmował, że przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawa może stanowić samodzielną podstawę do stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji (*vide*: wyrok TK: z dnia 30 października 2001 r., o sygn. akt K. 33/00, OTK 2001/7/217; TK z dnia 20 kwietnia 2004 r., o sygn. akt K 45/02, OTK - A- 2004/4/30; TK z dnia 03 listopada 2004 r., o sygn. akt K 18/03, OTK - A - 2004/10/103).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał również, że niedochowanie wymogu dostatecznej określoności przepisu jest szczególnie niebezpieczne w sferze praw i wolności obywatela oraz ich ograniczeń, ponieważ niejasne i nieprecyzyjne przepisy dają organom stosującym prawo nadmierną swobodę interpretacji, a co za tym idzie i dowolności, co w konsekwencji może prowadzić do zastępowania przez te organy ustawodawcy (*vide*: wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01, OTK - A - 2002/4/42).

Dlatego też konieczne jest dokonanie interpretacji art. 19 ust. 3 u.r.s.z. celem stwierdzenia czy jest on przepisem na tyle jasnym, że nie grozi arbitralnością podejmowanych na jego podstawie decyzji, a tym samym utratą zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Przepis art. 19 u.r.s.z. wprowadzony został ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. 1991 Nr 55, poz. 236). Wynika z niego, że strajk nie jest prawem bezwzględnym, podlega ograniczeniom na różnych płaszczyznach. W ustępie pierwszym przepis ten wskazuje, że niedopuszczalne jest zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowych na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy

zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa. Z wykładni literalnej wymienionego przepisu wynika, że zakaz akcji strajkowych nie jest odnoszony do całego zakładu, a tylko do stanowisk pracy, urządzeń i instalacji, gdy zaprzestanie wykonywania pracy zagraża życiu, zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa. Redakcja przepisu jasno wskazuje, że ograniczenie w nim zawarte ma charakter przedmiotowy (por. M. Kurzynoga, *Kwestia prawa lekarzy do strajku*, PiZS 2012, nr 5 oraz J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych*, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 211). Taka wykładnia tego przepisu dała podstawy do przyjęcia, że wśród pracowników służby zdrowia, w tym lekarzy, zakaz strajku dotyczy tylko tych stanowisk lub miejsc gdzie istnieje zagrożenie w postaci życia i zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa państwa. W art. 19 ust. 1 u.r.s.z. chodzi o „pracownika - gwaranta", zatrudnionego na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu lub zdrowiu ludzkiemu (*vide*: W. Kulesza, *Demonstracja. Blokada. Strajk (Granice wolności zgromadzeń i strajku w polskim prawie karnym na tle prawa niemieckiego)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 1991 r., s. 214-215).

Inny charakter ma zakaz strajku opisany w art. 19 ust. 2 u.r.s.z. Wynika z niego, że niedopuszczalne jest organizowanie strajku w instytucjach wskazanych w tym przepisie poprzez ich enumeratywne wyliczenie. W obecnym stanie prawnym należą do nich: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, jednostki Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służba Więzienna, Straż Graniczna, Służba Celna oraz jednostki organizacyjne ochrony przeciwpożarowej. Na podstawie zestawienia obu przepisów (art. 19 ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 u.r.s.z.) i ich wykładni literalnej można dowodzić, że skoro ustawodawca w art. 19 ust. 2 u.r.s.z. nie wymienia stanowisk pracy, urządzeń i instalacji a instytucje wskazuje jako całość, to

w drugim z opisywanych przepisów (art. 19 ust. 2 u.r.s.z.) chodzi o wyłączenie prawa do strajku o charakterze podmiotowym. W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz prawa pracy również przyjmuje się, że zakaz z art. 19 ust. 2 u.r.s.z. ma charakter podmiotowy, a więc dotyczy całych zakładów pracy lub struktur państwowych (por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, tom IV, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005 r., uwagi do art. 59 Konstytucji, s. 48-49; M. Kurzynoga, *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011, s. 80-81 oraz J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych ..., op. cit.*, s. 216). Za takim odczytaniem wskazanego przepisu przemawia również wykładnia historyczna rozumiana jako odtworzenie tendencji związanych z nowelizacją przepisu, dla potrzeb przypisania prawodawcy określonych celów (*vide*: O. Bogucki, M. Zieliński, *Wykładnia prawa we współczesnym orzecznictwie najwyższych organów sądowych*, [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego*, red. O. Bogucki, J. Ciapała, P. Mijał, Szczecin 2008, s. 44; T. Grzybowski, *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013 r., s. 101). Podstawą do posłużenia się tą wykładnią jest to, iż kolejne nowelizacje art. 19 ust. 2 u.r.s.z. obejmowały instytucje jako całość tj. Służbę Celną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego.

Kwestionowany przez Wnioskodawcę przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. przewiduje, że prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Z wykładni literalnej tego przepisu jasno wynika, że chodzi o zakaz dotyczący wszystkich pracowników zatrudnionych w instytucjach przez ustawodawcę wymienionych. Wniosek taki wywodzić można również poprzez zestawienie z art. 19 ust. 1 u.r.s.z., gdzie jest mowa o stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach w relacji ze skutkiem w postaci zagrożenia

określonych w tym przepisie dóbr oraz z zestawienia z art. 19 ust. 2 u.r.s.z., gdzie jest mowa o instytucjach. Podobieństwo art. 19 ust. 2 i ust. 3 u.r.s.z. wynika również i z tego, że ustawodawca w obu wskazanych przepisach nie mówi o zagrożeniu życia i zdrowia lub bezpieczeństwa państwa, uznając, że ochrona tych dóbr jest niejako wpisana w działalność wymienionych w obu przepisach instytucji (jest w zakresie ich ustawowych kompetencji).

W odniesieniu do zakazu z art. 19 ust. 3 u.r.s.z., podobnie jak w art. 19 ust. 2 u.r.s.z., przyjmuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz prawa pracy, że ma on charakter podmiotowy, a więc dotyczy całych zakładów pracy lub struktur państwowych (por. L. Garlicki, uwagi do art. 59, w [...] *Konstytucja* ..., tom IV, *op. cit.*, s. 48-49; J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych* ..., *op. cit.*, s. 216).

Z powyższego wynika, że intencją ustawodawcy było całościowe stworzenie, w ramach art. 19 u.r.s.z., zakazu organizowania strajku, w znaczeniu podmiotowym bądź przedmiotowym.

Aby odnieść się do zarzutu niejasności art. 19 ust. 3 u.r.s.z. postawionego przez Wnioskodawcę, konieczne jest poczynienie rozważań dotyczących jego zakresu poprzez dokonanie interpretacji pojęć: „pracownik", „zatrudnienie", „organy władzy państwowej", „organy administracji rządowej", „organy samorządu", „sąd" oraz „prokuratura".

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie zawiera autonomicznej definicji pojęcia „pracownik". Jednak już w art. 1 wskazuje się, że jej przedmiotem są spory zbiorowe pracowników z pracodawcą lub pracodawcami, które mogą dotyczyć warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników lub innych grup zawodowych, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Pomimo że ustawa nie zawiera określenia pojęcia „pracownik", to zasadne jest odwołanie się do artykułu 6 u.r.s.z., który wprost wskazuje, że przepisy ustawy, w których jest mowa o pracownikach, mają odpowiednie

zastosowanie do osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t. j. Dz. U. z 2014, poz. 167; dalej: u.z.z.). Z artykułu 2 ust. 1 u.z.z. wynika, że prawo do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeśli nie są pracownikami. Takie rozumienie pojęcia „pracownik" jest szersze niż wynikające z definicji legalnej z art. 2 Kodeksu pracy. W przepisie tym wymienione zostały kategorie osób, które uznawane są za pracownika i należą do nich: osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. W literaturze przyjmuje się, że jest to definicja zakresowa pełna i brak jest podstaw do przyjęcia, iż obejmuje inną podstawę nawiązania stosunku pracy (*vide*: J. Unterschütz, *Karnoprawna ochrona praw osób wykonujących pracę zarobkową*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010 r., s. 64). Poza zakresem pojęcia „pracownik" pozostają osoby zatrudnione na podstawie umowy agencyjnej (*vide*: J. Unterschütz, *Karnoprawna ochrona praw osób wykonujących pracę zarobkową, ..., op. cit.*, s. 69). Szersze rozumienie pojęcia „pracownik" w zakresie prawa do strajku uzasadnione jest z tym, że ustawa o związkach zawodowych związana jest z realizacją przez nie wolności związkowych, w tym prawa do strajku.

Ustawodawca w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. wskazuje, że prawo do strajku nie przysługuje „pracownikom zatrudnionym", co oznacza konieczność dekodowania pojęcia „zatrudnienie". Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K. 3/99, OTK 1999 Nr 4, poz. 73) dokonał wykładni pojęcia „zatrudnienie w administracji rządowej" i przyjął, że przez pojęcie to należy rozumieć pracę w charakterze organu administracji rządowej lub pracę na rzecz takiego organu związaną z podleganiem poleceniom lub zaleceniom tego organu, przy czym nie ma tutaj znaczenia, czy praca jest wykonywana w ramach stosunku pracy, czy w ramach innych stosunków prawnych. W wyroku tym

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że udział w gremiach opiniodawczo-doradczych nie jest zatrudnieniem w administracji rządowej, a tylko zinstytucjonalizowaną współpracą z tymi organami. Na gruncie tej wykładni pojęcie „zatrudnienie" należy odnieść do organów władzy państwowej, samorządowej, sądów oraz prokuratury.

Zwrócenia uwagi wymaga, że ustawodawca w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. odnosi „zatrudnienie" do organu władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej. Nazwa organu oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, 2. wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012 r., s. 459-460).

Przechodząc do wykładni pojęcia „organy władzy państwowej", należy wskazać, że Konstytucja w art. 90 stanowi, iż Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Natomiast artykuł 126 Konstytucji wskazuje, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest „gwarantem ciągłości władzy państwowej". Ustrojodawca nie określił we wskazanych przepisach co należy rozumieć pod pojęciem „władzy państwowej", ale jest niewątpliwe, że oznacza ono odmienny zakres, niż pojęcie „organy władzy publicznej". Pojęcie władzy publicznej obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym - ustawodawczą, wykonawczą i sądownicza (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja ..., op. cit.*, s. 459-460). Gdyby ustawodawca użył w zaskarżonym przepisie pojęcia „władza państwowa" w rozumieniu, w jakim nadane zostało pojęciu „władza publiczna", to zbędne byłoby w treści przepisu art. 19 ust. 3 u.r.s.z. wskazanie, że zakaz prawa do strajku dotyczy też pracowników organów administracji rządowej i samorządowej. Z treści art. 90 Konstytucji wynika, że organami władzy państwowej są te, które posiadają kompetencje stanowienia prawa (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja ..., op. cit.*, s. 520).

W doktrynie przyjmuje się, że organami władzy państwowej są między innymi:

- kancelarie Prezydenta RP, Sejmu, Senatu, Prezesa Rady Ministrów,
- poszczególne ministerstwa,
- urzędy naczelne i centralne, do których zalicza się między innymi Główny Urząd Ceł, Generalny Inspektorat Celny, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Komisję Papierów Wartościowych i Giełd, Państwową Agencję Atomistyki i inne (*vide*: J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych ..., op. cit.*, s. 216 - 217).

Wobec braku definicji organów władzy państwowej, zasadne jest jej określenie poprzez wskazanie kategorii organów, bez ich enumeratywnego wymieniania, co też z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji jest uprawnione.

Prawo do strajku nie przysługuje również pracownikom zatrudnionym w administracji rządowej. Pojęcie „administracja rządowa" występuje w rozdziale VI Konstytucji zatytułowanym „Rada Ministrów i administracja rządowa". Z artykułu 146 ust. 3 Konstytucji wynika, że Rada Ministrów kieruje administracją rządową. Artykuł ten w ust. 4 pkt 3 stanowi, że Rada Ministrów koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej. Artykuł 149 ust. 1 Konstytucji wskazuje z kolei, że ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej, a zakres ich działania określają ustawy. Z artykułu 148 pkt 7 Konstytucji dotyczącego kompetencji Rady Ministrów wynika, że Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. Tak więc przedmiotem regulacji w tym rozdziale Konstytucji jest nie tylko Rada Ministrów, ale i „administracja rządowa". Z powyższych przepisów wynika, że Konstytucja nie zawiera również definicji pojęcia „organy administracji rządowej". Konstytucja ustanowiła tutaj katalog organów administracji rządowej, do których niewątpliwie zalicza się oprócz Rady Ministrów, jej prezesa, ministrów i zrównanych z nimi przewodniczących

komitetów oraz wojewodów (*vide*: L. Garlicki, uwagi do Rozdziału VI, w [...] *Konstytucja* ..., tom II, *op. cit.,* s. 3). Wyjaśnienie pojęcia „administracja rządowa" znajduje się w wyroku z dnia 15 czerwca 2011 r., (sygn. akt K. 2/09, OTK-A 2011/5/42), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „używany w Konstytucji termin «administracja rządowa» odnosi się do struktury organizacyjnej pozostającej w określonych powiązaniach z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów albo ministrami. W skład tej struktury wchodzą organy administracji rządowej oraz urzędy, rozumiane jako jednostki organizacyjne, będące aparatem pomocniczym, za pomocą którego organy wykonują swoje zadania i realizują kompetencje". Trybunał Konstytucyjny w wyroku tym powołał się na wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 3/99, ..., *op. cit.,* w którym Trybunał wskazał, że „do uznania jakiegoś urzędu za urząd administracji rządowej potrzebne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków: wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd, czyli Rada Ministrów". W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że urzędami administracji rządowej są te, które są podporządkowane Radzie Ministrów jako całości, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom bezpośrednio lub poprzez inne organy podległe organizacyjnie i funkcjonalnie tym podmiotom. Zauważył ponadto, że aby uznać dany organ za organ administracji rządowej konieczne jest stwierdzenie, że organ administracji, przy którym funkcjonuje określony urząd, należy do struktury administracji rządowej. Nadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że o zaliczeniu danego organu do administracji rządowej decyduje w świetle Konstytucji poddanie tego organu kierownictwu lub koordynacji i kontroli Rady Ministrów, przy czym funkcje te mogą sprawować też Prezes Rady Ministrów i ministrowie. Z konstytucyjnego katalogu organów administracji rządowej nie wynika zakaz powoływania innych organów tej administracji, przy czym ich powołanie winno następować w drodze

ustawy (vide: L. Garlicki, uwagi do Rozdziału VI, w [...] *Konstytucja* ..., tom II, *op. cit.*, s. 4).

Takie ukształtowanie pojęcia „administracja rządowa" jednoznacznie wskazuje jakie organy do tej kategorii należy zaliczyć. Enumeratywne wyliczenie tych organów poprzez ich wskazanie nie byłoby z punktu widzenia techniki legislacyjnej możliwe, ponieważ z jednej strony obejmowałoby znaczną liczbę podmiotów, a z drugiej - konieczne byłyby kolejne nowelizacje z uwagi na możliwość tworzenia nowych organów „administracji rządowej" w drodze ustawy. Nadto groziłoby to pominięciem, co skutkowałoby niejasnością w zakresie stosowania zakazu strajku.

Ustawodawca w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. wskazał, że prawo do strajku nie przysługuje także pracownikom zatrudnionym w organach administracji samorządowej.

Uważa się, że samorząd terytorialny to „forma samorządu o przymusowym charakterze członkostwa, obejmująca wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polegająca na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej. W tym ujęciu samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej" (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja ..., op. cit.*, s. 835). Istota samorządu terytorialnego sprowadza się do wyodrębnienia tzw. korporacji komunalnych i przyznania im statusu, który pozwala na samodzielne zarządzanie sprawami. Z art. 163 Konstytucji wynika, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Również w orzecznictwie podkreśla się samodzielność (niezależność od administracji rządowej) jednostek samorządu terytorialnego (*vide*: wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, OTK-A-2013/8/125). W Polsce od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje trójszczeblowy podział terytorialny państwa obejmujący gminę, powiat i województwo i na wszystkich tych szczeblach ustanowiony jest samorząd terytorialny. Zadania

publiczne wszystkich jednostek samorządowych są dzielone na zadania własne oraz zlecone. W myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane jako zadania własne. Zadania zlecone mogą być nałożone na wspólnotę, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa i w drodze ustawy, która określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Podział ten odnoszony jest do wszystkich szczebli samorządu. Zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji, podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2013, poz. 594 ze zm.) wynika, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; dalej: u.s.g.). Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, które w szczególności obejmują sprawy: zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i cieplną, gaz, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości, porządku, urządzeń sanitarnych, wysypisk, ochrony zdrowia, cmentarzy gminnych, ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej i inne (art. 7 u.s.g.). Zgodnie z art. 8 ust.1 u.s.g., mogą być nakładane na gminy obowiązki wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej. Gmina może również wykonywać zadania z zakresu właściwości administracji rządowej na podstawie porozumienia z tymi jednostkami (art. 8 ust. 2a u.s.g.).

Organami gminy są rada gminy oraz w gminach wiejskich - wójt, a gdy siedziba gminy znajduje się w mieście - burmistrz lub prezydent miasta (gdy miasto liczy ponad 100000 mieszkańców, a nie jest odrębnym powiatem - art. 11a.1, art. 26 ust.1, art. 26 ust. 3, art. 26 ust. 4 u.s.g.). Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) są zgodnie z treścią przepisów art. 26 ust. 1, art. 26 ust. 3, art. 26 ust. 4 u.s.g. organami wykonawczymi gminy. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust.1 u.s.g.).

Kolejnym organem samorządu terytorialnego jest powiat, który składa się z sąsiadujących ze sobą gmin i tworzy wtedy tzw. powiat ziemski lub obejmuje cały obszar miasta na prawach powiatu i tworzy wówczas powiat grodzki. Powiat, podobnie jak gmina, jest jednostką o wyłącznym samorządowym charakterze. Ustrój powiatu, zakres jego zadań jest uregulowany w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2013, poz. 595 ze zm.; dalej: u.s.p.). Powiaty są tworzone, łączone i znoszone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 3 ust. 1 u.s.p.). Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, do których należą sprawy między innymi: promocji i ochrony zdrowia, transportu zbiorowego i dróg publicznych, gospodarki nieruchomościami, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska, obronności i inne (art. 4 ust. 1. u.s.p.). Na powiat w drodze ustawy mogą być nakładane inne zadania (art. 4 ust. 3 u.s.p.). Nadto ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zadań działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat (art. 4 ust. 4 u.s.p.). Na podstawie ustawy mogą być nałożone na powiat obowiązki związane z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz obronnością (art. 7 ust. 1 u.s.p.). Organami powiatu są rada powiatu, która jest organem przedstawicielskim oraz zarząd powiatu, który jest organem wykonawczym i jest kierowany przez starostę (art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 26 ust. 1, art. 26 ust. 2 u.s.p.). Zarząd powiatu wykonuje zadania przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy (art. 33 u.s.p.).

Samorząd na szczeblu wojewódzkim ma dualistyczny charakter, bowiem z jednej strony województwo jest jednostką samorządu terytorialnego, a z drugiej strony jednostką administracji rządowej, na czele której stoi wojewoda, i która realizuje zadania organów rządowych. Zgodnie z art. 152 ust. 1 Konstytucji, przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda.

Jak wyżej wskazano, województwo jest również jednostką samorządu terytorialnego, która realizuje zadania lokalne. Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. z 2013, poz. 596 ze zm.; dalej: u.s.w.) województwo oznacza jednostkę samorządu regionalnego - regionalną wspólnotę samorządową (art. 1 u.s.w.). Organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy (art. 2 ust. 1 u.s.w.). Zakres zadań samorządu województwa obejmuje wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 u.s.w.). Granicą dla zakresu działalności samorządu województwa jest samodzielność powiatu i gminy (art. 4 ust. 1 u.s.w.). Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, określone ustawami, w szczególności w zakresie promocji i ochrony zdrowia, gospodarki wodnej, w tym w zakresie wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych, obronności, bezpieczeństwa publicznego i inne (art. 14 ust. 1 u.s.w.).

Organami województwa są sejmik województwa oraz zarząd województwa (art. 15 u.s.w.). W myśl przepisu artykułu 16 ust. 1 ustawy sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym województwa, natomiast zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa (art. 31 ust. 1 u.s.w.). Zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych (art. 45 ust. 1 u.s.w.).

Ustawodawca zakazał prawa do strajku również pracownikom zatrudnionym w sądach. Z wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasady trójpodziału władz wynika, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. W myśl art. 10 ust. 2 Konstytucji, władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Z artykułu 175 Konstytucji wynika, że wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy

wojskowe. Przepisy Konstytucji wskazują, że władza sądownicza jest połączona ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, choć oba określenia nie są tożsame, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 marca 1996 r. (sygn. akt K. 11/95, OTK 1996, Nr 2, poz. 9, s. 72), gdzie wskazał, że władza sądowa obejmuje czynności związane z rozstrzyganiem konfliktów prawnych.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest jądrem kompetencyjnym władzy sądowniczej (*vide*: wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 3).

Przy wielości definicji władzy sądowej oraz wymiaru sprawiedliwości wspólnym elementem jest podejście funkcjonalne do definicji, na podstawie którego „chodzi o szczególny rodzaj postępowania, którego rezultatem jest wiążące rozstrzygniecie sporu prawnego, dokonane przez niezależny organ państwowy na podstawie obowiązującego prawa, po dokładnym rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy" (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja ..., op. cit.*, s. 110).

Z uwagi na wyraźne rozróżnienie w artykule 173 Konstytucji sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego powstała wątpliwość, czy pracownicy Trybunału Konstytucyjnego objęci są zakazem strajku z art. 19 ust. 3 u.r.s.z. Trybunał Konstytucyjny jest na podstawie art. 10 ust. 2 Konstytucji organem władzy sądowniczej, choć w rozumieniu art. 175 Konstytucji nie jest sądem. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że pojęcie „sąd" użyte w art. 79 Konstytucji obejmuje także Trybunały (*vide*: postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2005 r., Ts 109/04, OTK - B - 2005/1/38). W doktrynie reprezentowany jest pogląd, że „stosując wykładnię celowościową, należy uznać, że ze względu na konieczność zapewnienia sprawnego i niezakłóconego rozstrzygania spraw o charakterze konstytucyjnym strajk pracowników zatrudnionych w TK jest również zakazany" (*vide*: J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych ..., op. cit.*, s. 218).

Ustawodawca w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. wskazał, że prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w prokuraturze. Z uwagi na dokonanie

interpretacji pojęć „pracownik" oraz „zatrudnienie", należy wskazać jaki jest zakres znaczeniowy pojęcia „prokuratura". Przepisem prawno-ustrojowym określającym to pojęcie jest artykuł 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t. j. Dz. U. z 2011 Nr 270, poz. 1599 ze zm.), który stanowi, że „[p]rokuraturę stanowią Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu".

Ustawodawca w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. zakazał prawa do strajku pracownikom zatrudnionym w sądach oraz prokuraturze, w których zatrudnieni są też urzędnicy. Należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (t. j. Dz. U. z 2011 Nr 109, poz. 639 ze zm.), jej zakresem objęte są obowiązki i prawa „urzędników oraz innych pracowników" zatrudnionych w sądach powszechnych i wojskowych oraz powszechnych i wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Artykuł 2 wymienionej ustawy wskazuje, ze urzędnikiem może być osoba, która między innymi odbyła staż urzędniczy w sądzie lub w prokuraturze. Kolejnym przepisem wskazującym na odmienność pojęć „urzędnik" oraz „pracownik" jest przepis artykułu 8 ust. 1 ustawy, który stanowi, że „[u]rzędnicy i inni pracownicy sądów i prokuratury" podlegają okresowym ocenom kwalifikacyjnym. W ustawie są wskazane większe wymagania kierowane do urzędników, niż do innych pracowników, związane chociażby z odbyciem stażu urzędniczego, co wynika między innymi z art. 3 ustawy. W kontekście ograniczenia prawa do strajku do pracowników zatrudnionych w sądzie oraz prokuraturze należy przyjąć, że skoro obejmuje ono pracowników, co wynika z literalnej wykładni art. 19 ust. 3 u.r.s.z., to tym bardziej obejmuje on też urzędników, którzy są pracownikami, ale z większymi wymogami formalnymi związanymi z ich zatrudnieniem. Za taką interpretacją przemawia również wyżej opisane zakwalifikowanie zakazu z art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jako obejmującego całe instytucje (zakaz o charakterze

podmiotowym). Gdyby celem ustawodawcy było zakazanie organizowania strajku tylko urzędnikom i przyznanie tego prawa pracownikom, to redakcja art. 19 ust. 3 u.r.s.z. byłaby inna. Od wejścia w życie wymienionej ustawy w sądach i prokuraturze pojawiły się dwie kategorie osób: pracownicy oraz urzędnicy, a pomimo to ustawodawca nie dokonał zmiany art. 19 ust. 3 u.r.s.z.

W tym miejscu konieczne jest wskazanie, że zakres zadań wyznaczonych jednostkom wymienionym w art. 19 ust. 2 i 3 u.r.s.z. jest szerszy niż zakres wyznaczony przez art. 19 ust.1 u.r.s.z. obejmujący stanowiska pracy, urządzenia i instalacje, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa. Możliwe jest zaprezentowanie tezy, że przepisy art. 19 ust. 2 oraz 3 u.r.s.z. obejmują swoim zakresem zakaz wynikający z art. 19 ust. 1 u.r.s.z. W związku z tym powstaje pytanie o celowość regulacji wynikających z art. 19 ust. 2 i 3 u.r.s.z. Założenie racjonalnego ustawodawcy przeczy tezie o zbędności uregulowań wynikających z art. 19 ust. 2 i 3 u.r.s.z. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że domniemanie racjonalności ustawodawcy jest wręcz niezbędnym założeniem każdej interpretacji przepisów prawa (*vide*: wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 5/99, OTK 1999/5/100).

Można, posługując się argumentem racjonalności działania ustawodawcy dalej wywodzić, że chodzi o inne sytuacje, niż wymienione w art. 19 ust. 1 u.r.s.z. Gdyby tak nie było, to należałoby uznać, że art. 19 ust. 2 i 3 u.r.s.z. są zbędne.

Z powyższych wywodów wynika, że nie można się zgodzić z zarzutem Wnioskodawcy jakoby kwestionowany przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. był niejasny, w zakresie określenia adresatów zakazu prawa do strajku.

Dalej należy rozważyć, czy zakaz wynikający z art. 19 ust. 3 u.r.s.z. w zakresie, w jakim obejmuje wszystkich pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze, jest zgodny z art. 59 ust. 3 i 4 Konstytucji.

Konstytucyjnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu jest art. 59 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach, jakie są określone w ustawie. Zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu, ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Nie budzi wątpliwości, że zakaz prawa do strajku został umieszczony w ustawie. Istota problemu sprowadza się do zdekodowania znaczenia dobra publicznego, określonych kategorii pracowników lub określonych dziedzin. Wzgląd na dobro publiczne w kontekście zakazu strajku winien być rozumiany jako obejmujący dobra chronione na podstawie Konstytucji, do których należy bezpieczeństwo państwa, życie i zdrowie (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja ..., op. cit.,* s. 358).

Opis zadań, jakie mają do wypełnienia organy wymienione w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jednoznacznie wskazuje, że należą do nich takie dobra jak bezpieczeństwo państwa, życie i zdrowie.

Z przepisu artykułu 59 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji wynika, że zakaz prawa do strajku może dotyczyć określonych dziedzin. Uznaje się, że dziedzina to dział, gałąź wiedzy, nauki gospodarki, techniki, kultury, zakres, sfera, zwłaszcza działania (*vide*: E. Dereń, E. Polański, *Wielki Słownik Języka Polskiego,* Krakowskie Wydawnictwo Naukowe, Kraków 2012 r., s. 183, M. Szymczak (red.) *Słownik Języka Polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, A - K, Warszawa 1999, s. 467). Najbliższymi synonimami tego słowa są dyscyplina, dział, gałąź, sfera, część, branża, resort, pion, specjalność, domena, krąg, obręb, obszar, zakres, pole (*vide*: Z. Kurzowa, Z. Kubiszyn - Mędrala, M. Skarżyński, J. Winiarska, *Słownik synonimów polskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 1998 r., s. 99).

Istotne jest też dokonanie wykładni znaczenia określonych kategorii pracowników w kontekście ustalenia czy chodzi o te kategorie, które wymienia

art. 19 ust. 3 u.r.s.z. Należy rozstrzygnąć, czy kategoria pracownika winna być rozumiana w znaczeniu pełnionej funkcji, czy też zatrudnienia w określonych organach wymienionych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z.

Kategoria jest zbiorem wyróżnionym w jakiejś klasyfikacji. Oznacza rodzaj lub grupę obiektów charakteryzujących się wspólnymi właściwościami wziętymi na podstawie klasyfikacji, a nadto typ oraz gatunek, rodzaj (*vide*: E. Dereń, E. Polański, *Wielki Słownik Języka Polskiego ..., op. cit.*, s. 320, M. Szymczak (red.) *Słownik Języka Polskiego ..., op. cit.*, s. 845). Synonimami tego słowa są: rodzaj, klasa, gatunek, typ, grupa, odmiana (*vide*: Z. Kurzowa, Z. Kubiszyn - Mędrala, M. Skarżyński, J. Winiarska, *Słownik synonimów polskich, ..., op. cit.*, s. 142).

Użycie przez ustrojodawcę w art. 59 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji spójnika rozłącznego „lub" pomiędzy określonymi kategoriami pracowników oraz w określonych dziedzinach wskazuje, że chodzi o dwa różne zagadnienia (*vide*: A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Wydanie 2, Wydawnictwo LexixNexis Warszawa 2008 r., s. 63). Spójnik „lub" może być użyty nie tylko jako funktor zdaniotwórczy, ale również jako funktor nazwotwórczy od argumentów nazwowych, służący do zbudowania nazwy złożonej. Zakres tej nazwy to klasa złożona ze wszystkich tych przedmiotów, które przynależą przynajmniej do jednej z tych klas. Utworzoną w ten sposób klasę nazywany sumą klas składowych (*vide*: Z. Ziembiński, *Logika praktyczna*, Wydanie dwunaste poprawione, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1984 r., s. 76-77).

Wskazane dwie różne podstawy zakazu w postaci określonych kategorii pracowników oraz określonych dziedzin muszą być odnoszone do treści zakazów wynikających z całego artykułu 19 u.r.s.z. Jak wyżej wspomniano, zakazy wynikający z tego przepisu mają dwojaki charakter: przedmiotowy - obejmujący określone stanowiska (odnoszony do art. 19 ust. 1 u.r.s.z.) oraz podmiotowy obejmujący całość zakładów pracy oraz struktur państwowych (odnoszony do

art. 19 ust. 2 i 3 u.r.s.z.). Jeżeli konstytucyjny zakaz strajku określonych kategorii pracowników odnosić do art. 19 ust. 1 u.r.s.z., to zakaz organizowania strajku w określonych dziedzinach należy odnosić nie do pracowników, a instytucji (jako całości), w których są oni zatrudnieni (art. 19 ust. 2 i 3 u.r.s.z.).

Czynnikiem ograniczającym jest na podstawie art. 59 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji dobro publiczne. Wskazuje też na to J. Żołyński, który pisze, że „[z]e względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach" (*vide: Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych ..., op. cit.*, s. 187).

Skoro tak, to brak jest sprzeczności kwestionowanego przepisu art. 19 ust. 3 u.r.s.z. z art. 59 ust. 3 Konstytucji.

W literaturze reprezentowany jest pogląd, że art. 59 ust. 3 Konstytucji stanowi *lex specialis* wobec bardziej dyscyplinującego i powściągającego ustawodawcę art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. L. Garlicki, uwagi do art. 59, w [...] *Konstytucja ...*, tom IV, *op. cit.*, s. 48).

Zachodzi konieczność badania zakazu skierowanego do określonych (w rozumieniu art. 19 ust. 3 u.r.s.z. wszystkich) pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze w zakresie zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na podstawie tego przepisu ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Katalog ten jest zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco (vide: wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K. 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25). Warunkiem dopuszczalności takich ograniczeń jest nadto to, aby nie naruszały istoty wolności i praw, czyli nie prowadziły do sytuacji, w której regulacje prawne znoszące dane prawo lub wolność lub je ograniczające

praktycznie uniemożliwiają korzystanie z przyznanego prawa. (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja ..., op. cit.*, s. 223). Wszystkie te przesłanki musza być spełnione kumulatywnie (*vide*: wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K. 13/98, OTK 1999/4/74). Zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest dyrektywą wykładni prawa i może być też stosowana w przypadku konfliktu zasad (*vide*: postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt I KZP 6/07, OSNKW 2007/5/37, Biul. SN 2007/5/18). Warto też wskazać, że Trybunał Konstytucyjny nakazuje stosować bardziej surowe standardy ocen przy ograniczeniu praw i wolności osobistych i politycznych, niż ekonomicznych i socjalnych (*vide*: wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K. 13/98, OTK 1999/4/74). Zarówno orzecznictwo, jak i ustawodawstwo nie negują, że prawo do strajku jest prawem i wolnością o charakterze osobistym i „[w]prawdzie także wprost nie zakazują strajków politycznych, ale dobitnej niż konstytucja podkreślają socjalno-ekonomiczny charakter strajku" (*vide*: L. Garlicki, uwagi do art. 59, w [...] *Konstytucja ...*, tom IV, *op. cit.*, s. 45).

Nie budzi wątpliwości, że zakaz prawa do strajku został ustanowiony w ustawie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 1998 r. (sygn. akt K. 1/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 3) stwierdził, że ustawowe ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych są dopuszczalne, o ile są konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Badanie tych ograniczeń nie sprowadza się do zagadnień prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjne prawo może być ograniczone (wyrok z dnia 27 stycznia 1998 r., sygn. akt K. 1/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 3).

„Konieczność", którą wyraża art. 31 ust. 3 konstytucji mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, że spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku

ograniczenia prawa czy wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia" (*vide*: wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K. 13/98, OTK 1999/4/74).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził też, że przesłanka konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie stanowi „w pewnym sensie odpowiednik wypowiadanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegają ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie" (wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K. 13/98, OTK 1999/4/74).

Przy badaniu dopuszczalności ograniczeń stosowana jest zasada proporcjonalności, która polega na wyborze możliwie najmniej uciążliwych środków lub dolegliwych w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. akt K. 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25).

Przesłanka ochrony porządku publicznego, pomimo swej daleko idącej nieokreśloności, mieści niewątpliwie w sobie postulat „takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego dobra

lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego" (*vide*: wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P. 2/98, OTK 1999/1/2).

Tak rozumianą przesłankę ochrony porządku publicznego mają wpisaną w zadania wszystkie instytucje wymienione w art. 19 ust. 3 u.r.s.z.

Podstawą ograniczenia mogą być niekiedy prawa i wolności innych osób, do których należy - przykładowo - prawo do sądu, rozumiane jako prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Jest niewątpliwe, że pracownicy sądu nie zajmują się rozpatrzeniem sprawy, ale przyznanie im prawa do strajku bezspornie przekłada się na czas trwania postępowania sądowego, który jest rzeczywistym wyznacznikiem prawa do sądu.

Wnioskodawca wskazuje, że w sądach i prokuraturze są tzw. stanowiska pomocnicze, na przykład gońca, kierowcy, i podnosi, że prawo do strajku winni mieć ci pracownicy, którzy nie mają dużego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie jednostek i organów.

Po pierwsze, określenie tych stanowisk jest - przy uwzględnieniu specyfiki funkcjonowania instytucji - wręcz niemożliwe.

Po drugie, nie można przecież wykluczyć, że nawet na pozór nieistotne stanowiska mają ważne znaczenie dla realizacji praw i wolności obywateli, przykładowo w zakresie doręczeń decyzji (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 listopada 2013 r., nr skargi 54727/08), z którego wynika, że opóźnienie w doręczeniu odpisu orzeczenia sądowego nakazującego zwolnienie aresztanta naruszyło art. 5 ustęp 1 Konwencji. Z par. 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 października 2012 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności (Dz. U. z 2012 r., poz.1153) wynika, że nie

może być przesłany za pośrednictwem telefaksu dokument skutkujący zwolnieniem osadzonego, jeżeli jednostka penitencjarna i właściwy organ mają siedzibę w tej samej miejscowości. Z powołanego wyżej wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 listopada 2013 r. wynika, że opóźnienie w wykonaniu nakazu sądowego nie może przekroczyć kilku godzin.

Naruszenie na przykład prawa wolności zgromadzeń może nastąpić poprzez przyznanie prawa do strajku pracownikom zatrudnionym w tych organach, którym zgłasza się zamiar przeprowadzenia demonstracji.

Należy wskazać, że obecna regulacja art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, będącymi jednocześnie dobrami chronionymi na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, do których należy między innymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny, ochrona zdrowia lub wolności i praw innych osób . Ograniczenie to nie wprowadza też dysproporcji do ciężarów nakładanych na obywateli. Dopiero przyznanie prawa do strajku wszystkim pracownikom mogłoby w konkretnych sytuacjach, które trudno teoretycznie przewidzieć, doprowadzić do naruszenia wymienionych wyżej praw.

Ograniczenia wolności, zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie mogą naruszać istoty praw. W wyroku z dnia 7 marca 2000 r. (sygn. akt K. 26/98, OTK 2000/2/57) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ze zniesieniem niezgodnym z Konstytucją istoty wolności mielibyśmy do czynienia wówczas, gdyby zakaz nie został zrównoważony innymi możliwościami realizacji interesów i praw, za pomocą instytucji zastępczych i subsydiarnych. Przy zakazie prawa do strajku chodzi o brak zrównoważenia tego zakazu innymi dopuszczalnymi prawnie formami realizacji praw.

Strajk jest formą zbiorowego protestu. Pojęcie strajku występuje w wielu znaczeniach, ale wspólnym elementem jest to, że jest to protest człowieka przeciwko szeroko rozumianej niesprawiedliwości (*vide*: J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych ..., op. cit.*, s. 180). Strajk polega na dobrowolnym zbiorowym powstrzymaniu się pracowników od wykonywania pracy w celu

obrony interesów ekonomicznych i socjalnych danej grupy zawodowej (art. 1, art. 17 ust. 1 u.r.s.z.).

Należy przy tym wskazać, że jest formą ostateczną, gdy inne przewidziane prawem procedury nie przyniosą rezultatu.

Na podstawie art. 25 ust. 1. u.r.s.z. możliwe są inne niż strajk formy akcji protestacyjnych. Ustawodawca nie zdefiniował tych form, wskazał tylko, że nie mogą one zagrażać życiu lub zdrowiu ludzkiemu oraz być prowadzone bez przerwania pracy, z zastrzeżeniem przestrzegania obowiązującego porządku prawnego.

Nadto ustawodawca w art. 22 u.r.s.z. dopuścił możliwość zorganizowania strajku solidarnościowego, który może być przeprowadzony w obronie praw i interesów pracowników, którzy nie mają prawa do strajku. W literaturze wskazuje się, że są to zastępcze środki wywierania wpływu na pracodawcę (*vide*: L. Garlicki, uwagi do art. 59, w [...] *Konstytucja* ..., tom IV, *op. cit.*, s. 49).

Należy podkreślić, że zastępcze formy protestu gwarantują zachowanie istoty praw związkowych, a tym samym zaskarżony przepis jest zgodny z art. 59 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazuje również, że zakaz wynikający z art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest sprzeczny z art. 59 ust. 4 Konstytucji, który określa, że zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców i innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Dokonywane jest rozróżnienie wolności związkowych jako całości oraz prawa do strajku, ale tylko w zakresie poddania prawa do strajku dodatkowym rygorom ograniczającym. „Ograniczenia wolności związkowych traktowanych całościowo poddawane są zatem co najmniej podwójnej restrykcji. Jej kryteria, pomimo podobieństw, ujęte są nieco inaczej w art. 31 ust. 3 oraz art. 59 ust. 4,

chociaż te przepisy dotyczą częściowo tych samych sytuacji (...). Ponadto konstytucja dopuszcza ograniczenia specjalne, odnoszące się tylko do jednej wolności związkowej - prawa do strajku (art. 59 ust. 3, a także art. 233 ust. 3)" (*vide*: L. Garlicki, uwagi do art. 59, w [...] *Konstytucja* ..., tom IV, *op. cit.*, s. 50).

Podobne stanowisko wyrażone zostało również przez P. Winczorka, który wskazuje, że do innych wolności związkowych należą przykładowo prawo do rokowań, do protestu, a nadto podnosi, że „[o]graniczenia tych wolności podlegają innym zasadom (...). Na ich straży stoją wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Chodzi tu głównie o konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy" (*vide: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydanie drugie - rozszerzone, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2008 r., s. 143).

Z powyższego wynika, że dodatkowym kryterium oceny prawa do strajku jako jednej z wolności związkowych jest takie ograniczenie ustawowe prawa do strajku, jakie jest dopuszczone przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Wnioskodawca wskazał tutaj trzy akty prawa międzynarodowego. Podniósł, że art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest niezgodny z przepisami artykułów 2 i art. 11 Konwencji nr 87. Konwencja ta dotyczy wolności związkowej i ochrony praw związkowych. Szerokie rozumienie wolności związkowej obejmuje również prawo do strajku. Art. 2 Konwencji gwarantuje pracownikom prawo do tworzenia organizacji według swego uznania, jak i do przystępowania do nich, pod warunkiem stosowania się do ich statutów. Wprost nie obejmuje on ograniczeń w zakresie prawa do strajku, ale szeroko pojętych wolności związkowych. Z artykułu 11 Konwencji wynika, że każdy Członek Międzynarodowej Organizacji Pracy, dla którego Konwencja jest w mocy, zobowiązuje się stosować wszelkie konieczne i właściwe środki w celu zapewnienia pracownikom i pracodawcom swobodnego wykonywania praw związkowych. Szczególne

uregulowanie dotyczy sił zbrojnych i policji, do których ustawodawstwo krajowe określi w jakiej mierze gwarancje przewidziane w Konwencji będą miały zastosowanie (*vide*: art. 9 ust. 1. Konwencji nr 87). Wnioskodawca podnosi, że zakaz prawa do strajku określony w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest sprzeczny z art. 2 oraz 11 Konwencji nr 87, ponieważ jest zbyt szeroko określony. Z literalnej wykładni art. 11 Konwencji nr 87 wynika, że każdy członek Konwencji zobowiązuje się stosować wszelkie konieczne i właściwe środki w celu zapewnienia pracownikom swobodnego wykonywania praw związkowych. „Konieczny" oznacza nie dający się uniknąć, bezwzględnie potrzebny, nieuchronny, nieodzowny (*vide*: M. Szymczak (red.) *Słownik Języka Polskiego ..., op. cit.,* s. 927) Natomiast określenie środka jako „właściwy" znaczy taki jaki być powinien, spełniający konieczne warunki, odpowiedni, stosowny, należyty, charakterystyczny, typowy dla kogoś lub czegoś (*vide*: M. Szymczak (red.) *Słownik Języka Polskiego ..., op. cit.*, s. 682) Użycie spójnika „i" oznacza, że chodzi o zobowiązanie się do środków nieodzownych i jednocześnie stosownych. Nie oznacza to całkowitego zakazu prawa do strajku, bo taki w prawie międzynarodowym nie został ustanowiony. Przykładem jest tutaj choćby art. 8 ust. 1 lit. d Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1966 r. (Dz. U. z dnia 29.12.1977 - Dz. U. 1977.38.169; dalej: Pakt), który gwarantuje prawo do strajku pod warunkiem wykonywania zgodnie z ustawodawstwem krajowym. Nadto z art. 8 ust. 2 Paktu wprost wynika, że „[n]iniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej". Odrębność regulacji z art. 9 Konwencji nr 87 w odniesieniu do sił zbrojnych oraz policji od innych pracowników (art. 11 Konwencji nr 87) wskazuje też, że w prawie międzynarodowym grupy te są pod względem regulacji odróżnione. Należy podkreślić, że z tej Konwencji nie wynika zakaz kierowany do jej Członków pozbawiający ich prawa uregulowania zakazu przeprowadzania strajku w określonych instytucjach, a tylko obowiązek

stosowania środków właściwych i koniecznych. Ustawodawca na zasadzie reguły przyznał prawo do strajku, a wyłączył je tylko na zasadzie wyjątków wskazanych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z., przy czym przyznając prawo do protestu oraz strajku solidarnościowego (jako form subsydiarnych) nie naruszył obowiązku zastosowania środków właściwych i koniecznych.

Pozostaje kwestia oceny zgodności z art. 1 ust. 2 i art. 9 Konwencji nr 151. Wnioskodawca kwestionuje zgodność art. 19 ust. 3 u.r.s.z. z wymienionymi przepisami, ponieważ - jego zdaniem - zakaz obejmujący wszystkich pracowników określonych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. nie może być odnoszony do zastrzeżenia z art. 9 Konwencji nr 151 w zakresie statusu i charakteru funkcji. Tutaj należy wskazać, że najistotniejszy z punktu widzenia oceny zgodności z zaskarżonym przepisem jest artykuł 9 tej Konwencji, umieszczony w części VI dotyczącej praw obywatelskich oraz politycznych. Przyjmując, że prawo do strajku wchodzące w skład wolności związkowej jest jednym z takich praw, konieczne jest wskazanie, że pracownicy publiczni, tak jak inni pracownicy, mogą korzystać z tych praw z zastrzeżeniem jedynie obowiązków wynikających z ich statusu i charakteru funkcji przez nich wykonywanych. Zakres tego zastrzeżenia odniesiony został więc do obowiązków adresatów wskazanych poprzez ich status i charakter wykonywanych przez nich funkcji.

Z wymienionego przepisu Konwencji nie wynika, że chodzi o możliwość ograniczania prawa do strajku tylko do określonych stanowisk, ale zastrzeżenie odrębnej regulacji dotyczy obowiązków połączonych ze statusem i charakterem funkcji pracownika.

Status i funkcje pracowników wymienionych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. wynikają z odrębnych ustaw, do których należą:

- ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t. j. Dz. U. z 2013, poz. 269 ze zm.),
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t. j. Dz. U. z 2014, poz. 1202),

– ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (t. j. Dz. U. z 2011, Nr 109, poz. 639).

Wnioskodawca kwestionuje również zgodność art. 19 ust. 3 u.r.s.z. z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja o OPCziPW). Wnioskodawca stoi na stanowisku, że wprowadzenie zakazu prawa do strajku nie może dotyczyć wszystkich pracowników sfery publicznej. Nie powinno obejmować tych pracowników administracji publicznej, którzy nie wykonują władzy publicznej. Należy podkreślić, że takie uwarunkowania nie wynikają z treści art. 11 tej Konwencji.

Z powołanego przepisu dotyczącego swobody zgromadzania się i stowarzyszania wynika, że swoboda ta nie jest nieograniczona i może podlegać ograniczeniom wskazanym przez prawo, i które są konieczne, w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób (art. 11 ust. 2 zdanie pierwsze Konwencji o OPCziPW). Ze zdania drugiego art. 11 ust. 2 Konwencji o OPCziPW wynika, że niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Wymieniony art. 11 ust. 2 Konwencji należy odczytywać jako możliwość ograniczeń, ale przy spełnieniu określonych warunków, do których należy możliwość ograniczeń tylko przez prawo, a nadto odniesienie tych ograniczeń do potrzeby (konieczności) chronienia określonych dóbr.

Kluczowe jest też przy wykładni tego przepisu wskazanie zakresu pojęcia „administracja państwowa". Pojęcie to ma charakter autonomiczny, niezależny

od wykładni w prawie krajowym. „Jego treść interpretuje się w ten sposób, że ograniczenia i wyłączenia prawa koalicji mogą dotyczyć osób, które mają konkretny i bezpośredni związek z wykonywaniem władzy lub które realizują podstawowe funkcje państwa" (*vide*: K. Baran (red), *System prawa pracy*, Tom V, Zbiorowe Prawo Pracy, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, r., s. 296).

Należy zaznaczyć, że art. 11 ust. 2 Konwencji nie odnosi ograniczeń w zakresie prawa do strajku do określonych stanowisk, ale do ich związku z realizacją podstawowych funkcji państwa tj. konieczności ochrony interesów państwa w sferze szeroko pojętego bezpieczeństwa (państwowego lub publicznego), ochrony porządku i zapobiegania przestępstwom, ochrony praw i wolności innych osób.

Pojęcie to nie może być zatem interpretowane oddzielnie, a tylko w powiązaniu z innymi wartościami.

Przyznanie prawa do strajku jest niewątpliwie jednym z najważniejszych ze środków, które służą ochronie praw pracowniczych, ale istnieją również inne. Prawo do strajku nie zostało wyraźnie wymienione w art. 11 Konwencji, ale może być poddane w prawie krajowym regulacjom ograniczającym, w pewnych sytuacjach (*vide*: M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka Wybór orzecznictwa,* 2. wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 473 i powołane tam: orzeczenie Schmidt i Dahlström v. Szwecja, 6.2.1976, A. 21, par. 36, decyzja S. v. Niemcy, 5.7.1984, skarga nr 10365/83, DR 39/237 oraz M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka,* 6. wydanie, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013 r., s. 852).

W przepisie art. 11 ust. 2 Konwencji jest mowa o przesłance „konieczności" w społeczeństwie demokratycznym, co ma też znaczenie z uwagi na inną rolę związków zawodowych organizujących strajki w krajach o zaawansowanej demokracji.

Władze krajowe mają duży zakres swobody oceny jakie środki są niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa państwa (*vide*: M. A. Nowicki, Europejska *Konwencja Praw Człowieka ..., op. cit.*, s. 485).

Zakres swobody państwa nie jest nieograniczony. Jak wyżej wskazano „konieczność w społeczeństwie demokratycznym" należy oceniać z punktu widzenia celu, zgodności z pilną potrzebą społeczną oraz proporcjonalnością (*vide*: wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 października 2013 r., skarga nr 21613/07, M. Romańska, (red.), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2013 r., s. 284).

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 10 kwietnia 2012 r. dotyczącym realizacji jednego z aspektów stowarzyszania się w formie przystąpienia strażnika miejskiego do partii politycznych (skarga nr 26648/03) wskazał, że „Państwo może w uprawniony sposób nakładać na te osoby pewne ograniczenia ze względu na ich szczególny status, między innymi obowiązek zachowania bezstronności". Trybunał wskazał, że jeżeli chodzi o uzasadniony prawnie cel realizowany w społeczeństwie demokratycznym, to środek ten dąży do zagwarantowania politycznej neutralności i bezstronności funkcjonariuszy straży gminnych oraz do utrzymania po stronie obywateli uprawnionego zaufania do funkcjonariuszy takich służb. Wartości te są niezbędne dla skutecznego wypełniania przez nich misji powierzonej im przez prawo w sferze porządku publicznego oraz ochrony praw i wolności obywateli. Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę, że środki przewidziane dla zagwarantowania neutralności politycznej mogą być uzasadnione w świetle uwarunkowań historycznych danego państwa. W odniesieniu do Polski nie są one rozstrzygające, ale nadal w pewnym stopniu istotne z uwagi na zapewnienie zaufania obywateli do państwa i jego instytucji. Przesłanka „konieczności" w rozumieniu art. 11 ust. 2 Konwencji oznacza „pilną potrzebę społeczną", którą Europejski Trybunał Praw Człowieka ocenia z punktu widzenia sprawiedliwej równowagi pomiędzy podstawowym prawem jednostki, a uprawnionym

interesem danego państwa do zapewnienia wypełniania funkcji publicznych w sferze określonej w art. 11 ust. 2 Konwencji. Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że konsekwentna linia orzecznicza Trybunału przyznaje władzom krajowym margines uznania w zakresie uregulowania statusu i warunków sprawowania swych funkcji przez funkcjonariuszy państwowych biorących bezpośredni udział w wykonywaniu władzy państwowej oraz funkcji mających na celu ochronę powszechnych interesów państwa.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że straż gminna nie stanowi zmilitaryzowanej służby równorzędnej policji, to jednak jej uprawnienia, podległość władzom samorządowym, powierzone zadania, które mają ogromne znaczenie dla obywateli uzasadniają wprowadzenie ograniczeń w zakresie realizacji niektórych praw.

Nadto Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że „podziela pogląd polskiego Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym ograniczenie to nie naruszyło istoty przedmiotowej wolności. Należy wskazać, iż przepisy regulujące status funkcjonariuszy straży gminnych wskazują, iż funkcjonariusze ci mają prawo do wyrażania swych poglądów i opinii politycznych za pośrednictwem innych form wyrazu niż przynależność do partii politycznych" (*vide*: wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 kwietnia 2012 r.). W doktrynie również reprezentowany jest tożsamy pogląd, z którego wynika, że „[w]ładze mogą uznać, że inne środki pozwalają związkom równie skutecznie bronić interesów członków bez uciekania się do strajku" (*vide*: M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej ..., op. cit.*, s. 852).

Przenosząc te rozważania na grunt zakazu prawa do strajku określonego w art. 19 ust. 3 u.r.s.z., należy wskazać, że wszystkie wymienione w nim organy realizują funkcje państwa w sferze bezpieczeństwa państwa lub realizacji praw i wolności przez obywateli. W prawie polskim brak jest wyraźnego zakazu dotyczącego strajku politycznego. W art. 1 u.r.s.z. jest mowa tylko o tym, że spór zbiorowy może dotyczyć warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz

praw i wolności związkowych pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Niezależnie od tego w literaturze podnosi się, że trudno jest odróżnić strajk polityczny od ekonomicznego (*vide*: J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych ..., op. cit.*, s. 222).

Nadto ponownie należy podkreślić, że istnieją formy subsydiarne wyrażania protestu dla tych, którzy nie mają prawa do strajku, i są to inne formy akcji protestacyjnej (art. 25.1 u.r.s.z.) oraz strajk solidarnościowy (art. 22 u.r.s.z.).

Należy też podkreślić, że na pracowników wymienionych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. nałożone zostały obowiązki :

- rzetelnego i bezstronnego oraz sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań (art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r., o pracownikach urzędów państwowych - t. j. Dz. U. z 2013, poz. 269 ze zm.),
- wykonanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie, dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej (art. 24 ust. 2 pkt 2, art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych - t. j. Dz. U. z 2014, poz. 1202),
- rzetelnego i bezstronnego wykonywania swoich zadań, dochowania tajemnicy prawnie chronionej (art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury - t. j. Dz. U. z 2011 Nr 109, poz. 639).

Należy wskazać, że bezstronność rozumiana jest jako zakaz kierowania się własnymi poglądami i partykularnymi interesami przy wykonywaniu swoich zadań (*vide*: Agnieszka Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych Komentarz*, Wydanie 1, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009 r., s. 154).

Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 listopada 1998 r. (sygn. akt K. 42/97, OTK 1998/7/113) do pracowników NIK-u, gdzie przyjął kryterium wysokiego stopnia poufności pełnionych obowiązków, które było nierozerwalnie związane z interesem bezpieczeństwa państwowego lub

publicznego oraz ochroną porządku. Trybunał wskazał też, że pracownicy merytoryczni NIK-u winni być bezstronni i przyznanie im pełnej wolności koalicji mogłoby prowadzić do konfliktu sumienia pomiędzy zawodowymi obowiązkami a politycznymi sympatiami oraz bieżącymi potrzebami związku zawodowego.

Trybunał zwrócił też uwagę na to, że pracownicy merytoryczni NIK mają zachowaną formę wyrażania swego niezadowolenia w postaci strajku solidarnościowego. Trybunał stwierdził też w tym wyroku, że ingerencja ustawodawcy „nie przekracza granic wyznaczonych wiążącymi Rzeczpospolitą umowami międzynarodowymi".

W doktrynie podnosi się, że pomimo zgłaszanych uwag i zastrzeżeń wobec wyłączeń lub ograniczeń prawa koalicji odnoszących się do osób zatrudnionych w sektorze publicznym, Trybunał Konstytucyjny uznawał je za zgodne z Konstytucją (*vide*: K. Baran (red), *System prawa pracy..., op. cit.*, s. 297 - 298 i powołany tam wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K. 26/00, OTK - A - 2002/2/18).

Dlatego istnieją podstawy do przyjęcia, że art. 19 ust. 3 u.r.s.z. w zaskarżonym zakresie, jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego