



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 5/15

BAS-WPTK-141/15

Termin rozprawy: 17 listopada 2015 r.

Warszawa, dnia 10 listopada 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLARIA	
wpl. dnia	10. 11. 2015
L.dz. ....	L. zat. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” z 28 sierpnia 2014 r. (sygn. akt K 5/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.) **jest zgodny** z art. 59 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji oraz art. 1 ust. 1 i ust. 2, a także z art. 7 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), 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.), art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) oraz **nie jest niezgodny** z art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126).

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” (dalej: wnioskodawca, KK albo Komisja Krajowa) złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek z 28 sierpnia 2015 r., uzupełniony pismem z 17 grudnia 2014 r. Sejm został powiadomiony o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 21 stycznia 2015 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona.

Zgodnie z art. 134 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem:

1) w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania, stosuje się przepisy dotychczasowe;

2) jeżeli Trybunał rozprawę odroczył lub przerwał albo wyznaczył termin rozprawy lub ogłoszenia orzeczenia przypadający po dniu wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe;

3) jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe;

4) w odniesieniu do skarg skierowanych do rozpoznania przez właściwy skład orzekający, przepisu art. 88 ust. 1 nie stosuje się.

W niniejszej sprawie zachodzi przypadek wymieniony w art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. Ze względu na niepodzielność postępowania, tj. konieczność oparcia go na jednolitym reżimie prawnym, należy przyjąć, że przepis ten znajduje zastosowanie zarówno wtedy, gdy umorzeniu podlega postępowanie w całości, jak i wówczas, gdy przesłanki umorzenia odnoszą się tylko do części zakresu zaskarżenia.

## II. Przedmiot kontroli oraz zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca wnosi o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.; dalej: k.p. albo Kodeks pracy) ze standardem konstytucyjnym i międzynarodowym. Zakwestionowany przepis Kodeksu pracy ma następujące brzmienie: „Układu nie zawiera się dla [...] członków korpusu służby cywilnej”.

2. Zakres podmiotowy pojęcia korpusu służby cywilnej, na poziomie ustawowym, wyznacza art. 2 ust. 1-2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.; dalej: u.s.c. z 2008 r.). Korpus służby cywilnej (dalej: k.s.c.) tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w: 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, 4) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, 4a) Centralnym Biurze Śledczym Policji, 6) Biurze Nasiennictwa Leśnego, 7) jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej, a także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy (art. 2 ust. 1 i ust. 2 u.s.c.). Jakkolwiek stanowiska urzędnicze w wymienionych wyżej urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione, lecz, jak wyjaśnia się w literaturze przedmiotu, nie będą one włączone do korpusu służby cywilnej (M. Wujczyk, *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, komentarz do art. 2 ustawy o służbie cywilnej, LEX/el. 2014, nr 441068).

3. Wnioskodawca podnosi, iż ustawodawca zbyt wąsko wyznaczył krąg osób uprawnionych do zawierania układów zbiorowych pracy, gdyż w sposób niezgodny

ze standardem konstytucyjnym i konwencyjnym wyłączył kategorię pracowników – członków korpusu służby cywilnej – z grupy podmiotów, które posiadają zdolność do zawarcia układu zbiorowego pracy. „Kategoryczne wyłączenie w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. wobec wszystkich członków korpusu służby cywilnej budzi zastrzeżenia wyrażane od dawna w piśmiennictwie [...]. Wskazuje się na brak racjonalnych argumentów tak szerokiego wyłączenia [...]” (wniosek, s. 1). Komisja Krajowa stoi na stanowisku, że przedmiot kontroli narusza Konwencję nr 98 dotyczącą stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętą w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126; dalej: Konwencja nr 98) oraz Konwencję nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętą w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78; dalej: Konwencja nr 151), bowiem „wprowadza szersze ograniczenie swobody układowej, niż przewidują to umowy międzynarodowe przy jednoczesnym braku zapewnienia innej metody pozwalającej na uczestnictwo osób zatrudnionych w służbie publicznej w ustalaniu ich warunków pracy i płacy” (wniosek, s. 3). Wnioskodawca wyjaśnia dalej, że: „Takie wyłączenie [wynikające z zaskarżonego przepisu – uwaga własna] byłoby uzasadnione, jeśli tej grupie wyłączonych pracowników zapewniono by udział w ustalaniu warunków zatrudnienia ich dotyczących w inny niż układ zbiorowy pracy sposób” (*ibidem*). Norma kodeksowa inaczej reguluje sytuację prawną umownych i pozaumownych pracowników administracji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 239 § 3 pkt 2 k.p., układu zbiorowego pracy nie zawiera się dla pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania oraz pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania we wskazanych w ustawie urzędach. „Trudno znaleźć racjonalne powody, które uzasadniałyby pozostawienie poza metodą układową umownych pracowników służby cywilnej i zachowanie możliwości zawierania układów dla umownych pracowników zatrudnionych w innych urzędach” (wniosek, s. 4).

Zaskarżony przepis, zdaniem KK, jest także niezgodny 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: EKPC albo Europejska Konwencja). Komisja Krajowa oparła swój wywód argumentacyjny na

orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) z 21 listopada 2006 r. w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji (skarga nr 34503/97), w którym stwierdzono, że: a) z prawa do zrzeszania się w związku zawodowe, wskazanego *explicite* w art. 11 EKPC, wynika prawo do rokowań zbiorowych; b) wykonywanie prawa do zrzeszania się w związku zawodowe może podlegać wyłącznie ograniczeniom, które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na m.in. interes bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku; c) standard konwencyjny musi zostać odkodowany przy uwzględnieniu Konwencji nr 98 oraz Konwencji nr 151.

Prawo do rokowań zbiorowych (dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców, a organizacjami pracowników) zostało także zagwarantowane w Europejskiej Karcie Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej: EKS albo Karta). „Prawo do rokowań zbiorowych ma powszechny charakter w Europejskiej Karcie Społecznej. Ograniczenia muszą odpowiadać ogólnym warunkom przewidzianym także względem innych praw w art. 31 EKS. [...] W sprawie pracowników publicznych Komitet [Komitet Niezależnych Ekspertów – uwaga własna] stwierdził, że jeśli ze względu na ich podległość regulacjom ustawowym zawieranie umów zbiorowych nie jest możliwe, to jednak art. 6 ust. 2 Karty nakłada obowiązek zorganizowania im uczestnictwa, za pośrednictwem swoich przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają ich obowiązywać” (wniosek, s. 6). Zdaniem inicjującego postępowanie krajowego organu ogólnopolskiego związku zawodowego, badany przepis narusza ww. konwencyjny standard Rady Europy.

Komisja Krajowa, wezwana zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2014 r. do uzupełniania braków formalnych wniosku, wyjaśniła, że zakwestionowany przepis Kodeksu pracy narusza art. 59 ust. 2 Konstytucji, gdyż: „obecna treść art. 239 § 3 pkt 1 k.p. zbyt szeroko pozbawia prawa do rokowań zbiorowych członków korpusu służby cywilnej i nie jest uzasadniony w świetle zarówno art. 59 ust. 2, jak i art. 59 ust. 4 Konstytucji” (pismo z 17 grudnia 2014 r. uzupełniające wniosek KK).

### III. Analiza formalnoprawna

Artykuł 1 ust. 3 Konwencji nr 151 stanowi: „Ustawodawstwo krajowe określi, w jakiej mierze gwarancje przewidziane w niniejszej konwencji będą miały zastosowanie do sił zbrojnych i policji”. Komisja Krajowa nie uzasadniła w jaki sposób ten przepis umowy międzynarodowej miałby zostać naruszony przez art. 239 § 3 pkt 1 k.p., który wszak nie reguluje sytuacji prawnej funkcjonariuszy Sił Zbrojnych i Policji.

Badanie dopuszczalności wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskiem podmiotu legitymowanego w sposób szczególny ma miejsce w ramach jej kontroli wstępnej (art. 36 ustawy o TK z 1997 r.), która nie wyłącza ponownej oceny wniosku przez Trybunał na późniejszym etapie rozpatrywania sprawy, jeśli okaże się, że zachodzi jedna z ujemnych (negatywnych) przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, na wnioskodawcy spoczywa – wyrażony w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. – obowiązek uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wymóg właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu, przedstawiana zaś argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Podkreślenia wymaga w tym miejscu również treść art. 66 ustawy o TK z 1997 r., zgodnie z którym Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi, co w konsekwencji uniemożliwia samodzielne określanie przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie wnioskodawcy w obowiązku przedstawienia uzasadnienia naruszenia konstytucyjnych regulacji przez kwestionowane we wniosku przepisy (zob. postanowienia TK z: 27 listopada 2006 r., sygn. akt Tw 56/05 i 4 października 2005 r., sygn. akt Tw 5/05). „W związku z zasadą domniemania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją na wnioskodawcy ciąży obowiązek uzasadnienia wniosku oraz przeprowadzenia dowodu na okoliczność, że normy kwestionowanych aktów prawnych naruszają normy ustawy zasadniczej. Brak uzasadnienia oraz niewystarczający stopień przeprowadzenia dowodu uniemożliwiają merytoryczne rozpatrzenie wniosku. W przeciwnym wypadku, to sam Trybunał dowodziłby niezgodności skarżonych norm

z normami wyższego rzędu, wyrażając w tym wnioskodawcę” (postanowienie TK z 4 października 2005 r., sygn. akt Tw 5/05; zob. także K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17).

W związku z powyższym Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 1 ust. 3 Konwencji nr 151.

#### **IV. Wzorce kontroli**

1. Konstytucyjną podstawę oceny zakwestionowanego przepisu stanowi art. 59 ust. 2 i ust. 4 ustawy zasadniczej w brzmieniu: „Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień” (ust. 2); „Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe” (ust. 4).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 59 Konstytucji poddaje pod ochronę wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (ust. 1), a jednocześnie gwarantuje związkom zawodowym, podobnie jak pracodawcom i ich organizacjom, prawo do rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (ust. 2). Prawo do rokowań służy w szczególności rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Przywołany artykuł dopuszcza również wprowadzenie ograniczeń wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych, a jednocześnie wyznacza granice tych ograniczeń (art. 59 ust. 4 Konstytucji; zob. wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04).

Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny, użyte w art. 59 ust. 2 Konstytucji sformułowanie „prawo do rokowań” powinno być interpretowane szeroko, „stanowi bowiem konkretyzację zasady dialogu społecznego oraz zasady subsydiarności [...]. Konstytucyjne prawo do rokowań wyrażone w art. 59 ust. 2 obejmuje nie tylko rozwiązywanie sporów zbiorowych i zawieranie układów zbiorowych pracy, lecz dotyczy również zawierania «innych porozumień». [...] Przyjęcie hipotezy szerokiego

rozumienia prawa do rokowań oraz potrzeby interpretowania tego prawa w kontekście innych, ogólniejszych założeń Konstytucji (zasady dialogu społecznego, wyrażonej w preambule, oraz art. 12 Konstytucji), determinuje wniosek, że termin «inne porozumienia» odnosi się do wszystkich porozumień określających prawa i obowiązki pracowników i pracodawców” (wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Prawo do rokowań jest zatem, zgodnie z przyjętą przez Konstytucję aksjologią, podstawowym sposobem kształtowania stosunków pomiędzy pracownikami a pracodawcami; stanowi „[...]pożądaną przez ustrojodawcę, negocjacyjną formę ustalania treści wzajemnych relacji między pracodawcami i pracownikami oraz ustalania treści łączących ich stosunków prawnych” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 299). Uprawnienie związku zawodowego może zostać skonkretyzowane w postaci prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy. Ustawa zasadnicza nie definiuje tego pojęcia, ani zakresu spraw, które winny być w nim regulowane. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 22/01 wskazał, że z art. 59 ust. 2 Konstytucji wynika m.in.: „wymóg zagwarantowania związkom zawodowym i organizacjom pracodawców: 1) prawa występowania z inicjatywą zawarcia układu zbiorowego, 2) prawa uczestniczenia w rokowaniach dotyczących układu zbiorowego, 3) swobody podejmowania decyzji w sprawie związania się wynegocjowanym układem zbiorowym oraz 4) możliwie szerokiego zakresu swobody w zakresie kształtowania treści układów zbiorowych” (wyrok TK z 23 października 2001 r.). Jak jednak wynika z wyroku TK o sygn. akt K 27/07, prawo do rokowań, rozumiane szeroko, może zostać zrealizowane w postaci negocjacji pomiędzy stronami dialogu społecznego prowadzących do zawarcia „innego porozumienia”. Możliwość negocjowania i ewentualnie zawarcia układu zbiorowego pracy nie jest zatem jedyną formą prawa do rokowań, o którym mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji.

Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i powiązana z nią wolność rokowań nie są wolnościami absolutnymi, dopuszczalne jest zatem ich ograniczenie. Niemniej trzeba pamiętać, iż art. 59 ust. 4 Konstytucji odmiennie od innych praw i wolności wyznaczył zakres możliwych (legalnych) ingerencji. Wszelkie ograniczenia wolności związkowych muszą być zgodne z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi oraz mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że ograniczenie musi również spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli być zgodne z ogólnymi warunkami



ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia praw i wolności związkowych są więc dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności związkowych. Jak wynika z ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wszelka ingerencja w sferę wolności związkowych musi być zgodna z zasadą proporcjonalności. Jest ona zatem dopuszczalna, jeżeli będzie w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04; zob. także cytowany powyżej wyrok TK o sygn. akt K 22/01: Artykuł 59 ust. 2 Konstytucji „[...] nie zakazuje zatem ustawodawcy ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, jeżeli ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza również uregulowania w drodze ustawy procedury zawierania układów zbiorowych”).

2. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje art. 4 Konwencji nr 98, art. 1 oraz art. 7 Konwencji nr 151, art. 11 EKPC oraz art. 6 ust. 2 EKS. Zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Oznacza to, że wynikającą wprost z tekstu ustawy zasadniczej przesłanką dopuszczalności wskazania umowy międzynarodowej jako podstawy kontroli jest jej ratyfikacja w procedurze tzw. dużej ratyfikacji. Ponadto, pod rządami Konstytucji z 1952 r., przepisów konstytucyjnych obowiązujących po 1989 r. i na tle Konstytucji z 1997 r. minimalną podstawą obowiązywania w stosunkach wewnętrznych norm zawartych w umowach międzynarodowych było i jest opublikowanie umowy w Dzienniku Ustaw (art. 88 ust. 3 oraz art. 91 ust. 1 Konstytucji). Z uwagi na to, że kontrola norm następuje wewnątrz krajowego systemu prawa, wzorzec kontroli mogą stanowić wyłącznie umowy międzynarodowe opublikowane.

O tym, jakie umowy międzynarodowe mogą być ratyfikowane jedynie po uzyskaniu zgody parlamentu wyrażonej w ustawie, rozstrzyga art. 89 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten – z natury rzeczy – dotyczy tylko aktów przedkładanych do

ratyfikacji po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Tymczasem Konwencja nr 98 oraz Konwencja nr 151 zostały ratyfikowane przez Radę Państwa odpowiednio: 14 grudnia 1956 r. oraz 12 lipca 1982 r. (zarejestrowane: 25 lutego 1957 r. oraz 26 lipca 1982 r. przez Dyrektora Generalnego Międzynarodowego Biura Pracy, zgodnie z art. 7 Konwencji nr 98 oraz art. 10 Konwencji nr 151), a więc w czasie, gdy nie obowiązywały przepisy uzależniające ratyfikację od zgody Sejmu. Także EKPC oraz EKS zostały ratyfikowane przed wejściem w życie Konstytucji (odpowiednio: 15 grudnia 1992 r. oraz 10 czerwca 1997 r.) Nie oznacza to, że umowy ratyfikowane przed wejściem w życie nowej Konstytucji nie mogą pełnić roli wzorca kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pozycję prawną tych umów ustrojodawca określił w art. 241 ust. 1 Konstytucji. Zrównuje on z umowami międzynarodowymi spełniającymi wymogi art. 188 pkt 2 Konstytucji te spośród umów ratyfikowanych wcześniej przez Polskę, które dotyczą spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, o ile zostały one opublikowane w Dzienniku Ustaw (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; szerzej na ten temat M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010, s. 81 i n.). Analiza treści obu ww. konwencji pozwala przyjąć, że normowana przez nie materia dotyczy kwestii określonych w art. 89 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 Konstytucji. Ich teksty autentyczne (angielski i francuski) oraz przekład na język polski zostały opublikowane w stosownych Dziennikach Ustaw. Umowy międzynarodowe wskazane przez Komisję Krajową spełniają zatem konstytucyjne wymagania. Podkreślić należy, że ww. umowy międzynarodowe stanowiły już wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. przykładowo wyroki TK z: 18 listopada 2002 r., sygn. akt K 37/01 [Konwencja nr 98; EKS]; 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00 [Konwencja nr 151]; 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00 [EKPC]).

3. Artykuł 4 Konwencji nr 98 ma następujące brzmienie: „W razie potrzeby należy zastosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu zachęcenia i popierania jak najszerszego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy”. Zwrócić należy uwagę na art. 6 tego aktu prawnego: „Niniejsza Konwencja nie dotyczy urzędników państwowych

i nie będzie mogła w żaden sposób być interpretowana jako naruszająca ich prawa lub statut”. Wobec treści tego ostatniego przepisu, należy odpowiedzieć na pytanie, czy Konwencja nr 98 stanowi adekwatny wzorzec kontroli, w postępowaniu, w którym przedmiotem kontroli jest przepis odnoszący się do urzędników państwowych *sensu largo* (członków korpusu służby cywilnej). Dla rozstrzygnięcia tej kwestii kluczowe jest ustalenie, jak interpretują art. 6 Konwencji nr 98 organy systemu Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP) odpowiedzialne za nadzór nad przestrzeganiem standardu konwencyjnego MOP.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że w ramach systemu nadzoru nad przestrzeganiem standardu Międzynarodowej Organizacji Pracy na państwach członkowskich *ex officio* ciąży obowiązek przekazywania rocznych sprawozdań (art. 19, art. 22, art. 35 Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy, tekst obowiązujący dnia 9 października 1946 r.; Dz. U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308; dalej: Konstytucja MOP) Międzynarodowemu Biuru Pracy (ma ono charakter stałego sekretariatu organizacji, zob. art. 2 Konstytucji MOP). Podczas ósmej sesji Konferencji Ogólnej MOP (26 maja 1926 r.) podjęto uchwałę o powołaniu stałego komitetu technicznego odpowiedzialnego za nadzór merytoryczny. Upoważniona przez Konferencję Ogólną MOP Rada Administracyjna – organ zarządzający MOP (zob. art. 2 oraz art. 7 Konstytucji MOP) – powołała Komitet Ekspertów do Spraw Stosowania Konwencji i Zaleceń MOP (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*; dalej: Komitet Ekspertów). Ocenia on sprawozdania wnoszone przez państwa członkowskie i stwierdza zgodność lub niezgodność krajowych przepisów prawa pracy lub praktyki ich stosowania z konwencjami i zaleceniami MOP. Jak podkreśla sam Komitet Ekspertów, mandat do badania zgodności prawa i praktyki państw członkowskich ze standardem międzynarodowym opiera się, po pierwsze, na niezależności, bezstronności oraz obiektywności jego członków. Po drugie, choć nie jest on uprawniony do dokonywania wiążącej wykładni konwencji – zgodnie z art. 37 Konstytucji MOP podejmowanie takich rozstrzygnięć leży w wyłącznej kompetencji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: MTS) – to wykonanie zadań mu zleconych (w ramach jego mandatu) musi polegać na dokonywaniu wykładni przepisów konwencji i zaleceń oraz na ocenie stanu zgodności standardu międzynarodowego z prawem i praktyką państw członkowskich. Po trzecie, Komitet Ekspertów, gdy używa wyrażenia, że jego pogląd jest „ważny i powszechnie uznany, wobec braku

rozstrzygnięcia MTS” („*valid and generally recognized [absent contradictory ruling form the ICJ]*”), nie chce tym samym stwierdzić, że jest sądem prawa (*court of law*), a jego rozstrzygnięcie wprowadza stan *res iudicata* lub podobny, lecz wskazać, że opinie Komitetu Ekspertów opierają swoją moc wiążącą na merytorycznej poprawności (logicznym uzasadnieniu), jednolitości rozstrzygnięć i równym traktowaniu spraw oraz uznanej niezależności członków Komitetu i ich wysokich kwalifikacjach (zob. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*; rozdział *The Committee’s views regarding its mandate*, International Labour Conference, 102<sup>nd</sup> Session, 2013, s. 12-14; szerzej na ten temat zob. A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Międzynarodowe publiczne prawo pracy*, tom I, wolumen I, Warszawa 2008, s. 77 i n.).

Powracając do głównego wątku rozważań, wskazać należy, że w autentycznych wersjach językowych Konwencji nr 98 w art. 6 użyto pojęcia „*public servants engaged in the administration of the State*” (ang.) oraz „*fonctionnaires publics*” (fr.). Zgodnie ze stanowiskiem Komitetu Ekspertów, w zakresie podmiotowym Konwencji nr 98 nie mieszczą się („*Convention does not deal with the position [...]*”; art. 6) pracownicy bezpośrednio zatrudnieni w administracji państwowej (rządowych ministerstwach, instytucjach podobnych, kadry pomocniczej). Stanowiąca wzorzec kontroli umowa międzynarodowa kształtuje natomiast prawa innych pracowników zatrudnionych przez rząd (państwo), w przedsiębiorstwach publicznych (państwowych) albo autonomicznych publicznych (państwowych) instytucjach („*The Committee recalls that a distinction must therefore be drawn between, on the one hand, public servants who by their functions are directly employed in the administration of the State (for example, in some countries, civil servants in government ministries and other comparable bodies, and ancillary staff), who may be excluded from the scope of the Convention and, on the other hand, all other persons employed by the government, by public enterprises or by autonomous public institutions, who should benefit from the guarantees provided for in the Convention*”; General Survey on fundamental Conventions, 2012, paragraph 172; stanowisko to zostało podtrzymane w *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III [Part 1A], International Labour Conference, 104<sup>th</sup> Session, 2015, s. 59; por. inaczej wyjaśnienia Komisji Krajowej [wniosek, s. 2] przywołujące decyzję Komitetu Wolności Związkowej, zgodnie z którą spod działania Konwencji nr 98 wyłączeni są

pracownicy administracji publicznej, którzy z tytułu pełnionej funkcji bezpośrednio uczestniczą w zarządzaniu państwem [tzn. urzędników zatrudnionych w ministerstwach i innych podobnych instytucjach], albo pełnią w tym procesie funkcje pomocnicze).

Członkowie korpusu służby cywilnej są pracownikami bezpośrednio zatrudnionymi przez państwo (przymiot pracodawcy mają poszczególne urzędy jako jednostki nieposiadające osobowości prawnej; H. Szewczyk, *Układy zbiorowe pracy a służba cywilna* [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*; LEX nr 116485). Tym samym, ze względu na treść art. 6 Konwencji nr 98 ukształtowanej przez orzecznictwo Komitetu Ekspertów, konwencja ta nie ma zastosowania do członków korpusu służby cywilnej. Nie może zatem stanowić adekwatnego wzorca kontroli (zob. także pismo Prokuratora Generalnego [dalej: PG] z 25 czerwca 2015 r., sygn. PG VIII TK 13/15, s. 11).

Z tych powodów, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. **nie jest niezgodny** z art. 4 Konwencji nr 98.

4. Komisja Krajowa wzorcem kontroli uczyniła art. 1 oraz art. 7 Konwencji nr 151. W preambule tego aktu międzynarodowego wyjaśniono, że: „przypominając, że Konwencja o prawie organizowania się i rokowań zbiorowych z 1949 r. [Konwencja nr 98 – uwaga własna] nie obejmuje niektórych kategorii pracowników publicznych [...] biorąc pod uwagę szczególne problemy powstające na tle zakresu stosowania umowy międzynarodowej i ustalania definicji na jej potrzeby ze względu na różnice występujące w wielu krajach pomiędzy zatrudnieniem w sektorze publicznym i prywatnym, jak również trudności interpretacyjne, jakie powstały w związku ze stosowaniem do pracowników służb publicznych dotyczących ich postanowień Konwencji o prawie organizowania się i rokowań zbiorowych z 1949 r. [...] przyjmuje [...] Konwencję o stosunkach pracy (służby publicznej) z 1978 r.". Została ona zatem uchwalona w celu ustalenia standardu międzynarodowego dla pracowników administracji publicznej („*public employees*”; preambuła do Konwencji nr 151).

Artykuł 1 Konwencji nr 151 wyznacza jej zakres obowiązywania. W ustępie pierwszym wskazuje podmioty, których sytuację prawną reguluje umowa międzynarodowa: „Niniejsza konwencja ma zastosowanie do wszystkich osób zatrudnionych przez władze publiczne [...]”. Upoważnienie władzy krajowej do

ograniczenia kręgu beneficjentów w stosunku do wszystkich albo niektórych praw konwencyjnych odnaleźć można w ustępach drugim i trzecim tegoż artykułu. W niniejszej sprawie kluczowe znaczenie posiada treść art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151, który stanowi: „Ustawodawstwo krajowe określi zakres stosowania gwarancji przewidzianych w niniejszej konwencji do pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter”.

Zakres pojęć „pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze” oraz „pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter” próbował dookreślić Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 listopada 1998 r. (sygn. akt K 42/97) przy okazji rozstrzygania kwestii praw pracowników Najwyższej Izby Kontroli do zrzeszania się w związkach zawodowych. Sąd konstytucyjny wyjaśnił: „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 [orzeczenie TK z 21 listopada 1995 r., sygn. akt K 12/95 – uwaga własna] 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 [...]”. Natomiast odnosząc się do kryterium wysokiego stopnia poufności pełnionych obowiązków, podkreślił, że jest ono „nierozzerwalnie związane z interesem bezpieczeństwa państwowego lub publicznego oraz ochroną porządku”. Pracownicy nadzorujący lub wykonujący

czynności kontrolne, dysponujący w toku podejmowanych działań prawem wglądu w dokumenty związane z działalnością jednostek kontrolowanych, a w związku z tym posiadający dostęp do tajemnic ustawowo chronionych, spełniają ww. kryterium.

Konwencja nr 151 statuuje następujące prawa do: ochrony przed dyskryminacją zmierzającą do naruszenia wolności związkowej do organizowania się (art. 4) oraz niezależnego od ingerencji władz publicznych organizowania się (art. 5); wykonywania funkcji związkowych (art. 6); rozwijania i stosowania mechanizmu rokowań (art. 7); rozstrzygania sporów zbiorowych (art. 8). Gwarantuje również pracownikom sfery publicznej, na takich samych zasadach jak innym pracownikom, możliwość korzystania z praw obywatelskich i politycznych, które mają podstawowe znaczenie dla normalnego korzystania z wolności związkowych (art. 9).

Podstawowym wzorcem jest art. 7 Konwencji nr 151 o brzmieniu: „W razie potrzeby będą podejmowane kroki odpowiadające warunkom krajowym, zmierzające do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków”. Jak wynika z art. 7 Konwencji nr 151, jeśli regulacje krajowe wyłączają metodę układową dla pracowników służby publicznej, „warunki zatrudnienia tych osób powinny być kształtowane w oparciu o inne formy dialogu z przedstawicielami pracowników” (D. Skupień, *Zakładowy dialog społeczny w sferze budżetowej* [w:] *Zakładowy dialog społeczny*, red. J. Stelina, LEX/el. 2014, nr 199132). Doktryna postuluje, aby ta „inna forma dialogu”, zastępująca możliwość zawarcia układu, została zastosowana wobec wyłączonych spod działania Konwencji nr 151 pracowników, o których mowa w jej art. 1 ust. 2 (*ibidem*).

Jak wyjaśnia Komitet Ekspertów, rokowania zbiorowe (zawieranie układów zbiorowych pracy) w ramach służby publicznej mają szczególny (wyjątkowy) charakter. Negocjowanie zbiorowych układów pracy w administracji państwowej charakteryzuje się szczególnymi cechami obecnymi w różnym zakresie w większości krajów, głównie z uwagi na dwojaki rodzaj odpowiedzialności państwa w tej sferze, jako że jest ono zarówno pracodawcą, jak i prawodawcą ponoszącym wobec elektoratu ostateczną odpowiedzialność za rozdział swoich zasobów oraz właściwe nimi zarządzanie. [...] W pewnych krajach, w których prawodawstwo reguluje całość lub część warunków zatrudniania urzędników państwowych, uznaje się, że status

urzędnika państwowego stoi w konflikcie z jakimkolwiek pojęciem negocjowania zbiorowego układu pracy lub swobody zrzeszania się. Inne państwa wprowadziły systemy pozwalające pogodzić status urzędnika państwowego z prawem do negocjowania zbiorowego układu pracy (*„Collective bargaining in the public service has special characteristics which are found in various degrees in most countries, principally in view of the twofold responsibility of the State in this sphere, since it is both the employer and the legislative authority which is ultimately responsible to the electorate for the allocation and management of its resources. [...] Certain countries in which the legislation regulates exhaustively all or certain of the conditions of employment of public servants consider that the status of public servant is incompatible with any notion of collective bargaining or freedom of association. Other countries have established systems which make it possible to reconcile the status of public servants with collective bargaining”*, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice form a Fair Globalization, 2008, ILC.101/III/1B. s. 87-88; dalej: General Survey z 2008). Przyjęte rozwiązania decydujące o kształcie służby cywilnej są zatem różnorodne, a w ślad za tym, różne są mechanizmy regulacji materii rokowań zbiorowych urzędników państwowych. Przykładowo w Hiszpanii zagadnienia, które obowiązkowo są regulowane prawnie, mogą zostać objęte układem zbiorowym zawartym pomiędzy władzami publicznymi a związkami zawodowymi zrzeszającymi urzędników państwowych w celu zapewnienia, że władze przedstawią projekty ewentualnych zmian w przedmiotowym ustawodawstwie. W tym kontekście Komitet Ekspertów przypomina, że wyłącznie urzędnicy państwowi „zaangażowani w administrowanie państwem” mogą zostać wyłączeni z zakresu Konwencji nr 98 i nr 151, ale jednocześnie negocjacje w sprawie zbiorowego układu pracy mogą podlegać określonym ustaleniom dotyczącym tej kategorii urzędników państwowych. W ostatnich latach Komitet Ekspertów pozytywnie ocenił szereg nowych rozwiązań zastosowanych przez różne państwa-strony Konwencji nr 151. Między innymi zaaprobował: a) uznanie w konstytucji Turcji prawa „urzędników państwowych oraz innych pracowników publicznych” do zawierania układów zbiorowych; b) uznanie przez Sąd Najwyższy Kostaryki zasady, zgodnie z którą układy zbiorowe w sektorze publicznym są zgodne z konstytucją, a zezwalanie na negocjowanie układów zbiorowych powinno być regułą, zaś ograniczanie takiego negocjowania powinno stanowić wyjątek (*„For example, in Spain, the subjects which must necessarily be*



*regulated by law may be covered by a collective accord between the public authorities and the trade union organizations of public servants with a view to ensuring that the authorities submit draft legislation to amend the law in the matter. In this context, the Committee recalls that only public servants «engaged in the administration of the State» may be excluded from the scope of the Convention, but that collective bargaining may be subject to specific arrangements in relation to this category of public servants. [...] Over recent years, the Committee has welcomed several positive developments. Among others, it has noted with satisfaction the recognition in the Constitution of Turkey of the right of «public servants and other public employees» to conclude collective agreements; [...] Finally, it has welcomed the recognition by the Supreme Court of Costa Rica of the principle that collective agreements in the public sector are constitutional and that allowing collective bargaining should be the rule, and to restrict it the exception”, *ibidem*). Ponadto Komitet Ekspertów podkreśla, że dialog trójstronny może również stanowić właściwy instrument do rozwiązywania problemów o szerszym zakresie (np. wypracowywanie propozycji legislacyjnych), lecz negocjacje dotyczące warunków płacy i pracy należy prowadzić w sposób dwustronny, a strony rokowań muszą cieszyć się pełną autonomią (*ibidem*).*

5. Innym konwencyjnym wzorcem kontroli jest art. 11 EKPC. Przepis ten stanowi:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

Z art. 11 EKPC wynika przede wszystkim prawo do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich. Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, że konwencyjne prawo do zrzeszania się w związki zawodowe

gwarantuje swobodę ochrony interesów zawodowych członków organizacji związkowej, w tym poprzez działania zbiorowe (wyrok ETPCz z 6 lutego 1976 r. w sprawie Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów przeciwko Szwecji, skarga nr 5614/72). Początkowo nie wywodził z tego przepisu uprawnień organizacji związkowych do rokowań zbiorowych; negocjacje nad zawarciem układu zbiorowego pracy nie stanowiły bowiem nieodłącznego elementu zagwarantowanego w Konwencji prawa do zrzeszania się w związki zawodowe (*ibidem*). Następnie ETPC uznał, że rokowania zbiorowe mogą stanowić jedną z form ochrony interesów związku zawodowego, a zatem prawo krajowe musi przewidywać możliwość przedstawienia pracodawcy argumentacji strony związkowej (wyrok ETPC z 2 października 2002 r. w sprawie Wilson, Krajowy Związek Zawodowy Dziennikarzy i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 30668/96). Zwrot w linii orzeczniczej ETPC nastąpił w wyroku w sprawie Demir i Baykara. Sąd międzynarodowy wyjaśnił, że w związku z rozwojem prawa międzynarodowego i krajowych systemów prawnych, prawo do rokowań zbiorowych z pracodawcą stało się co do zasady jednym z istotnych elementów prawa do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Zmiana stanowiska trybunału strasburskiego nastąpiła na skutek uwzględnienia w orzecznictwie postanowień Konwencji nr 98, Konwencji nr 151 oraz EKS. Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazuje, że przeprowadzenie oceny, czy art. 11 EKPC nie został naruszony, wymaga, po pierwsze, ustalenia, czy doszło do ingerencji w prawo do zrzeszania się w związki zawodowe. W tym celu uwzględnia się całość środków podejmowanych przez państwo-stronę Konwencji. Po drugie, należy wyjaśnić, czy ograniczenie wolności związkowej dotyczy jednej ze wskazanych w regulacji konwencyjnej grup: sił zbrojnych, policji oraz administracji państwowej, przy czym do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotna będzie ta ostanía. Ograniczenia praw konwencyjnych należy interpretować w sposób zawężający (ściśle) i w sposób nienaruszający ich istoty. Sąd strasburski wyjaśnił, że ingerencja w prawa zagwarantowane przez art. 11 EKPC może następować na podstawie ustawy, w celu realizacji jednego lub kilku uprawnionych celów (wskazanych w art. 11 ust. 2 EKPC) o ile jest „konieczna w społeczeństwie demokratycznym” (wyrok ETPC w sprawie Demir i Baykara). Ingerencja musi być proporcjonalna do realizowanego celu a jej powody muszą być istotne i wystarczające. Jak podkreśla się w literaturze, ETPC w uzasadnieniu ww. sprawy wyjaśnił, że trzeba rozróżnić dwie kategorie pracowników sfery budżetowej: urzędników zaangażowanych

w administrowanie państwem i pozostałych urzędników (w sprawie Demir i Baykara prawa do rokowań zostali pozbawieni urzędnicy municypalni). „Tylko w stosunku do pierwszych z tych kategorii możliwe jest wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu wolności związkowej” (D. Skupień, *op. cit.*).

6. Kolejny wzorzec konwencyjny stanowi art. 6 ust. 2 EKS, o następującym brzmieniu: „W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych, Umawiające się Strony zobowiązują się: [...] 2. popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia”.

Gwarantuje on wszystkim pracownikom i wszystkim związkom zawodowym prawo podejmowania rokowań zbiorowych, a tym samym nakłada na władze publiczne obowiązek aktywnej promocji dialogu społecznego. Zgodnie ze znaczeniem przypisywanym art. 6 ust. 2 EKS przez Komitet Ekspertów Praw Społecznych (dalej: Komitet Niezależnych Ekspertów albo KNE), o którym mowa w art. 25 EKS, znajduje on swoje zastosowanie do urzędników publicznych. Prawa określone w EKS mogą podlegać wyłącznie ograniczeniom określonym przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Ograniczenia dozwolone zgodnie z postanowieniami Karty w stosunku do praw i zobowiązań w niej ustanowionych nie mogą być stosowane w jakimkolwiek innym celu niż ten, dla którego zostały przewidziane (art. 31 EKS).

## **V. Analiza zgodności**

1. Problemem konstytucyjnym jest rozstrzygnięcie, w jakim zakresie możliwe jest ograniczenie konstytucyjnego prawa do zawierania układów zbiorowych pracy. W tym celu należy przedstawić istotę układów zbiorowych pracy oraz regulacji dotyczącej służby cywilnej, a także ewolucję uprawnień urzędników państwowych do zawierania układów zbiorowych pracy. Kwestie te zostaną zaprezentowane

w sposób skrótowy, gdyż obszernie omówienie tych zagadnienie można odnaleźć w stanowisku PG (s. 5-10).

2. Artykuł 59 ust. 2 Konstytucji gwarantuje związkom zawodowym prawo do rokowań. Ich efektem może być w szczególności zawarcie układu zbiorowego pracy, albo innego porozumienia. Konstytucja nie definiuje pojęcia układu zbiorowego pracy, ani nie wyznacza spraw, które musi on normować, można jednak założyć, że mogą zostać w nim uregulowane sprawy pracownicze. Oprócz układów zbiorowych pracy obowiązki i uprawnienia pracowników mogą być zawarte także w innych, opartych na ustawie, porozumieniach zbiorowych, regulaminach i statutach, które nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, ale wiążą strony porozumienia. Z brzmienia art. 59 ust. 2 Konstytucji nie wynika, że ustrojodawca preferuje układy zbiorowe pracy bardziej niż inne porozumienia zbiorowe pracy; ustawodawca nie jest zobligowany do takiego ukształtowania regulacji rokowań zbiorowych, aby negocjacje prowadziły przede wszystkim do zawarcia układu zbiorowego pracy. Ustawa zasadnicza określa natomiast strony rokowań (układu zbiorowego pracy). Są nimi związki zawodowe i pracodawcy oraz ich organizacje. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawo do rokowań, w odróżnieniu od prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, może podlegać ograniczeniom nie tylko dopuszczonym przez prawo międzynarodowe, ale również celem ochrony innych konstytucyjnie gwarantowanych dóbr (wyrok TK z 18 listopada 2002 r., sygn. akt K 37/01). Wobec prawa do rokowań zbiorowych dopuszczalne konstytucyjnie jest wprowadzenie ustawowych ograniczeń (wyłączeń) podmiotowych (np. ustawodawca może pozbawić prawa do negocjacji zbiorowych organizacje niereprezentatywne; wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. akt K 22/01) oraz treściowych (wyrok TK o sygn. akt K 37/01). *Expressis verbis* sąd konstytucyjny wskazał także na konieczność (możliwość) uregulowania przez ustawodawcę procedury zawierania układów zbiorowych pracy, która ograniczy ww. prawo (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 59, s. 40, wraz ze wskazanym tam orzecznictwem TK).

Układy zbiorowe pracy mogą dotyczyć kwestii nieuregulowanych (normatywne *novum*) lub uregulowanych w przepisach prawa pracy, lecz wówczas muszą kształtować pozycję prawną pracownika w sposób bardziej korzystny. Sprawy

związane z zawieraniem układów zbiorowych zostały uregulowane przede wszystkim w kodeksie pracy. Ustawa ta rozróżnia dwa rodzaje układów zbiorowych pracy: układy ponadzakładowe oraz układy zakładowe. Zakładowy układ zbiorowy pracy jest zawierany przez pracodawcę i zakładowe organizacje związkowe. Układ taki zawiera się dla wszystkich pracowników zatrudnionych przez pracodawcę, chyba że strony w układzie postanowią inaczej. Ustawodawca preferuje tym samym zawieranie układów obejmujących wszystkie grupy zawodowe zatrudnione w danym zakładzie pracy. Ustawa nie wyklucza jednak zawierania układów ograniczonych do określonej grupy pracowniczej lub do określonego zawodu, jeżeli strony układu tak postanowią (art. 239 § 1 k.p.). Możliwość ograniczenia zakresu podmiotowego układu, mocą jego postanowień, nie może mieć charakteru dyskryminującego. Pracownicy mogą zostać objęci układem niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy i czas jego trwania. A zatem także zatrudnieni na podstawie aktu mianowania mogą korzystać z dobrodziejstwa zawarcia układu pracy.

3. Utworzenie korpusu służby cywilnej przewiduje art. 153 Konstytucji, przesądzając jego: 1) cel powołania – zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa; 2) miejsce działania – w urzędach administracji rządowej; 3) podporządkowanie premierowi – Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. „Dla wyjaśnienia treści przepisów art. 153 istotne znaczenie ma również nadanie w preambule przymiotu samoistnych wartości konstytucyjnych takim celom działania instytucji publicznych (w ogólności, bez wyodrębnienia, ale także bez usuwania poza nawias administracji rządowej), jak rzetelność i sprawność” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2000, komentarz do art. 153, s. 2). Korpus służby cywilnej tworzą osoby zatrudnione w urzędach administracji rządowej na stanowiskach urzędniczych, a nie pomocniczych lub obsługi, a więc pracownicy merytoryczni. Członkowie służby cywilnej z tytułu takiego zatrudnienia mają „wpływ na sposób wykonywania zadań państwa poprzez wykonywanie kompetencji organu administracji rządowej, któremu dany urząd jest przypisany i na którego rzecz oraz «rachunek» działa” (*ibidem*). „Odrębność charakteru pracy wykonywanej w urzędach administracji rządowej poprzez tę grupę zatrudnionych wymaga uwzględnienia w ich statusie pracowniczym, nakładając dodatkowe obowiązki i ograniczając uprawnienia, ale też

w zamian przyznając pewne dodatkowe pożytki i korzyści socjalne” (*ibidem*). Kwestia szerokości (w jakich urządach) jak i głębokości (na jakich stanowiskach urzędniczych) działania k.s.c. została pozostawiona ustawodawcy; decyzje parlamentu w tym obszarze podlegają ocenie trybunalskiej, który może uznać zakres działania k.s.c. za zbyt szeroki (zob. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99).

Pierwszą ustawą kształtującą sytuację prawną urzędników rządowych była ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 ze zm.), która weszła w życie jeszcze przed nabraniem mocy prawnej przez Konstytucję. Przewidywała zatrudnienie urzędników służby cywilnej wyłącznie w administracji rządowej i jedynie na podstawie aktu mianowania. Zakładała utworzenie w ramach korpusu czterech kategorii urzędniczych: a) A – którą tworzyły osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, b) B – do której zaliczała osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych niższego szczebla lub o charakterze koncepcyjnym, c) S – dla osób zdolnych do zajmowania stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji w określonym zawodzie lub dziedzinie, d) C – włączając do niej osoby zdolne do wykonywania prac pomocniczych wobec urzędników zaliczonych do kategorii A, B i S (art. 28).

Wykonując zobowiązanie wynikające z art. 153 Konstytucji, ustawodawca uchwalił: ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.), ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218, ze zm.; parlament przyjął również ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych [Dz. U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.], w której wyłączył wyższe stanowiska państwowe z korpusu służby cywilnej), a także u.s.c. z 2008 r. Zarówno ustawa o służbie cywilnej z 1998 r., jak i u.s.c. z 2008 r. przewidywały zatrudnienie w korpusie na podstawie aktu mianowania oraz umowy o pracę, a także wyróżniały wśród członków służby cywilnej urzędników zajmujących wyższe stanowiska. Aktualnie wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są stanowiska: 1) dyrektora generalnego urzędu; 2) kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób; 3) wojewódzkiego lekarza weterynarii

i jego zastępcy; 4) kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby (art. 52 u.s.c. z 2008 r.), nie definiując szczegółowo jednakże ich zakresu obowiązków. Wykaz stanowisk urzędniczych, z podziałem na grupy stanowisk, oraz stopnie służbowe urzędników służby cywilnej zostały uregulowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630 ze zm.). Ponad 600 stanowisk urzędniczych w służbie cywilnej zostało podzielonych na następujące grupy: wyższe stanowiska, stanowiska średniego szczebla zarządzania, stanowiska koordynujące, stanowiska samodzielne, stanowiska specjalistyczne, stanowiska wspomagające. Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. nie wprowadza korelacji pomiędzy zajmowanym stanowiskiem, a rodzajem zawieranego z urzędnikiem stosunku pracy (zob. art. 40 i n.). Także osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę mogą zajmować wyższe stanowisko w służbie cywilnej.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu: „Pomimo różnicowań do pewnego stopnia statusu – tzn. zakresu i charakteru obowiązków i uprawnień – wszyscy oni [członkowie korpusu służby cywilnej – uwaga własna] wchodzą w skład k.s.c. jako jego członkowie, wszyscy też zajmują stanowiska urzędnicze (*ergo* – «merytoryczne») mają działać i występować w rolach apolitycznych specjalistów. Pod tym względem ich obowiązki są bardzo zbliżone” (W. Sokolewicz, *op. cit.*). Dopuszczalne jest natomiast, w celu ograniczenia prawa do sądu, pewnych wyodrębnionych grup urzędniczych – funkcjonariuszy działających jako depozytariusze władzy publicznej odpowiedzialni za ochronę ogólnych interesów państw lub innych instytucji (*ibidem*, wraz z powołanym tam orzecznictwem ETPC).

Pamiętać należy, że oprócz k.s.c. w administracji publicznej zatrudnieni są przykładowo: urzędnicy na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.). Ta pierwsza ustawa reguluje prawa i obowiązki urzędników zatrudnionych w administracji pozarządowej (np. Kancelarii Sejmu czy

Biurze Trybunału Konstytucyjnego) oraz w urzędach administracji rządowej, wobec których nie ma zastosowania u.s.c. z 2008 r.

4. Doktryna wyróżnia dwa modele pełnienia funkcji urzędniczych: publicznoprawny i prywatnoprawny. Model publicznoprawny, historycznie pierwszy, zakładał nierównorzędność interesów państwa i interesów prywatnych urzędnika. Status urzędnika był wyznaczany przez bezwzględnie obowiązujące, ustawowe przepisy prawa, a więź łącząca państwo-pracodawcę i urzędnika oparta była na stosunku służbowym. Regulacje określające pozycję prawną urzędnika należały do prawa administracyjnego. W tym modelu nie ma miejsca na negocjacyjny (w wymiarze indywidualnym i zbiorowym) mechanizm ustalania warunków pracy. Natomiast prywatnoprawny model zatrudniania członków k.s.c., przyjęty przez u.s.c. z 2008 r., oznacza objęcie ich przepisami prawa pracy. Zgodnie bowiem z art. 9 u.s.c. z 2008 r. w stosunkach pracy w służbie cywilnej stosuje się przepisy k.p. i inne przepisy prawa pracy wyłącznie w sprawach nieuregulowanych w u.s.c. z 2008 r. (zob. także pogląd J. Steliny: „Obie grupy [pracowników k.s.c. oraz urzędników k.s.c. – uwaga własna], wchodząc w skład korpusu służby cywilnej, mają jednocześnie status pracowników w rozumieniu prawa pracy [bo pozostają w stosunkach pracy], jak również wszyscy są urzędnikami, gdyż tylko osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych dotyczy ustawa o służbie cywilnej. Zatem zarówno «pracownicy służby cywilnej», jak i «urzędnicy służby cywilnej» w rozumieniu komentowanej ustawy są pracownikami i urzędnikami [...] Warto wspomnieć, że podstawa zatrudnienia różnicuje status zawodowy, a nie służbowy członków korpusu służby cywilnej. Uzyskanie mianowania wiąże się więc z wyższym statusem zawodowym członka korpusu, wyrażającym się przede wszystkim zmianą struktury i zasad wynagrodzenia (dodatek służby cywilnej i związany z nim awans poziomy) oraz z większą stabilizacją zatrudnienia, nie powoduje natomiast zmiany zajmowanego stanowiska ani umiejscowienia w hierarchii urzędniczej”, J. Stelina, *Komentarz do art. 3 ustawy o służbie cywilnej* [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX/el. 2014, nr 441069). Rozciągnięcie regulacji prawa pracy na urzędników nie oznacza pełnego zrównania ich pozycji prawnej z osobami zatrudnionymi w sektorze prywatnym gospodarki (por. wypowiedź J. Steliny o mianowaniu jako podstawie nawiązania stosunków pracy z elementami służbowymi [w:] *System prawa administracyjnego. Stosunek Służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011,



t. 11, s. 191). Jak wyjaśnia W. Sokolewicz: „Przy pomocy k.s.c. zadania państwa mają być wykonywane zawodowo [...]. Pracownicze uprawnienia tych funkcjonariuszy zostają ukształtowane odpowiednio do odrębności i potrzeb tego zawodu, właśnie: funkcjonariusza administracji rządowej. Zawód jest wykonywany w ramach urzędu odznaczającego się szczególną, zhierarchizowaną strukturą, której spoiwem jest obowiązek członka k.s.c. wykonywania poleceń służbowych przełożonych [...], który wprawdzie nie jest absolutny, ale stanowi ogólną zasadę, od której dopuszcza się odstępstwa, ale tylko w sytuacjach przewidzianych w ustawie” (*op. cit.*, s. 15; na interes publiczny, jako wartość przemawiająca za ograniczeniem ochrony zbiorowej, zwłaszcza w zakresie zawierania w zakresie układów zbiorowych pracy w publicznej sferze zatrudnienia, wskazywała H. Szewczyk, zaznaczając jednak, że nie usprawiedliwia on tak szerokiego ograniczenia praw członków k.s.c. do rokowań zbiorowych; H. Szewczyk, *op. cit.*). Uznać zatem należy, że status prywatnoprawny urzędników zatrudnionych w administracji rządowej nie przesądza o konieczności zniwelowania wszelkich różnic pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym, w tym dotyczących rokowań zbiorowych. Tym samym również w przypadku przyjęcia modelu prywatnoprawnego konieczność ochrony interesu publicznego może nakładać na ustawodawcę obowiązek ograniczenia praw i wolności związkowych.

5. Zakaz zawierania układów zbiorowych pracy przez pracowników administracji rządowej czerpie swoje źródło jeszcze z tradycji międzywojennej. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 1937 r. o układach zbiorowych pracy (Dz. U. Nr 31, poz. 242) przedmiotowa ustawa nie dotyczyła następujących kategorii pracowników: 1) osób, zatrudnionych w urzędach państwowych, 2) pracowników, zatrudnionych w administracji Lasów Państwowych, w zakładach, funduszach i przedsiębiorstwach państwowych, w których stosunek pracy regulują przepisy, oparte na ustawach szczególnych; dotyczyło to również przedsiębiorstw państwowych: "Polska Poczta, Telegraf i Telefon" i "Polskie Koleje Państwowe", 3) pracowników związków samorządu terytorialnego oraz ich zakładów i przedsiębiorstw, z wyjątkiem pracowników kontraktowych, zatrudnionych w zakładach i przedsiębiorstwach związków samorządowych. Wraz z wejściem w życie k.p. ograniczenia dotyczące zawierania układów zbiorowych pracy przez pracowników urzędów państwowych zostały uchylone wraz z całą ww. ustawą.

„[U]kłady zbiorowe pracy uzyskały powszechny charakter, obejmując co do zasady również pracowników zatrudnionych w sferze publicznej” (Z. Góral, *Zbiorowa reprezentacja pracowników w sferze publicznej* [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Warszawa 2010, s. 144). Ponowne prawne ograniczenie zdolności układowej urzędników nastąpiło wraz z głęboką nowelizacją k.p. w 1994 r. (ustawa z dnia 29 września 1994 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych ustaw; Dz. U. Nr 113, poz. 547), która w art. 239 § 3 k.p. stanowiła: „Układowi nie zawierają się dla: mianowanych pracowników urzędów państwowych, mianowanych pracowników samorządowych, sędziów i prokuratorów”. Zwrócić należy uwagę, że moment wyłączenia możliwości nawiązania stosunku pracy przez urzędnika na podstawie aktu mianowania (derogacja art. 4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych; zob. art. 1 ustawy z 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. Nr 136, poz. 704; art. 4 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Dz. U. Nr 223, poz. 1458), nastąpił po wprowadzeniu art. 239 § 3 k.p. Tym samym ww. wyłączenie dotyczyło, przynajmniej w pierwszych latach jego obowiązywania, całej grupy urzędniczej, która stopniowo ulegała zawężeniu. Artykuł 239 § 3 k.p. otrzymał aktualne (zaskarżone) brzmienie mocą ustawy z 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 1127). Wobec trudności finansów publicznych ustawodawca zdecydował się wprowadzić przepisy dyscyplinujące zawieranie układów zbiorowych pracy dla pracowników jednostek budżetowych (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy; druk sejmowy nr 335/kad. IV). Ustawą z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146) dodano do art. 240 k.p. § 4 („Zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych oraz samorządowych zakładach budżetowych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji, w tym wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów”) oraz § 5 („Wniosek o zarejestrowanie układu zawartego dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych oraz samorządowych zakładach budżetowych powinien zawierać oświadczenie organu, który utworzył dany podmiot lub przejął funkcje takiego organu, o spełnieniu wymogu, o którym mowa w § 4”).

6. Wobec wyłączenia, o którym mowa w art. 239 § 3 pkt 1 k.p., wskazać trzeba na inne formy, w ramach których jest prowadzony dialog społeczny na rzecz członków k.s.c. Jak wyjaśniono powyżej, członkowie k.s.c. mają prawo do informacji i konsultacji oraz rokowań na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 192 ze zm.). Ponadto do 2011 r. funkcjonował zespół doraźny ds. pracowników samorządowych oraz służby cywilnej. Zespół powołany został Uchwałą Nr 34 Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z dnia 16 lutego 2009 r. Zadaniem zespołu było wypracowanie i uzgodnienie rozwiązań dotyczących pracowników samorządowych oraz służby cywilnej, a w szczególności: wynagrodzeń, wytycznych ocen kwalifikacyjnych, wartościowania stanowisk pracy, przepisów szczególnych z zakresu prawa pracy, środków na funkcjonowanie. Zespół zakończył swoje prace 31 grudnia 2011 r. (<http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronna-komisja-ds-spoleczno-gospodarczych/zespoły-problemowe-komisji/zespół-doraźny-ds-pracowników-samorządowych-oraz-służby-cywilnej/>). Nowe forum dialogu pomiędzy pracodawcami a członkami k.s.c. nastąpi wraz z wdrożeniem postanowień ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240; zob. art. 34; dalej: u.r.d.s.). Pewną nowością jest możliwość zainicjowania przez stronę pracowników i stronę pracodawców prac nad przygotowanymi przez stronę społeczną założeniami projektów aktów prawnych (art. 7 u.r.d.s.). Rozwiązanie to, wykorzystane dla kształtowania sytuacji prawnej k.s.c., przypomina akceptowaną przez Komitet Ekspertów konstrukcję zastosowaną w Hiszpanii (*„Other countries have established system which make it possible to reconcile the status of public servants with collective bargaining. For example, in Spain, the subjects which must necessarily be regulated by law may be covered by a colectiva accord between the public authorities and the trade union organizations of public servants with a view to ensuring that authorities submit draft legislation to amend the law in the matter”*; General Survey z 2012).

7. W przeważającej mierze doktryna prawa pracy opowiada się za stwierdzeniem niezgodności regulacji kodeksowej z międzynarodowym standardem, w tym zwłaszcza Konwencją nr 151 (zob. literaturę wskazaną we wniosku, s. 2-3; stanowisko PG, s. 22-24; w piśmiennictwie przede wszystkim wskazywane są prace

H. Szewczyk), to jednak część autorów niuansuje jednoznaczną wypowiedź o naruszeniu konwencji MOP. I tak M. Gładoch sprawozdawczo relacjonuje: „W piśmiennictwie przyjmuje się, że norma art. 239 § 3 KP jest niezgodna z regulacjami konwencji MOP Nr 151 oraz konstytucyjną wolnością rokowań zagwarantowanych art. 59 ust. 2 Konstytucji RP (H. Szewczyk, *Stosunki pracy*, s. 297-298). Na marginesie warto wspomnieć, że pracownicy sfery publicznej nie zostali pozbawieni prawa rokowań z pracodawcą w przypadku planowanych zwolnień grupowych oraz prawa do informacji i konsultacji w istotnych kwestiach funkcjonowania zakładu pracy” (*Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2015, s. 878). Natomiast Z. Góral wyjaśnia: „Układu zbiorowego pracy nie zawiera się zatem zarówno dla umownych pracowników, jak i mianowanych urzędników służby cywilnej. [...] Jakkolwiek wyłączenie zawierania układów zbiorowych pracy dla wskazanych wyżej kategorii pracowników administracji publicznej nie pozostaje w oczywistej sprzeczności ze standardami międzynarodowymi (zwłaszcza postanowieniami Konwencji Nr 98 i nr 151 MOP, które dopuszczają również pozaukładowy udział przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu warunków ich zatrudnienia), to jednak są wyrażane pod adresem regulacji kodeksowej pewne wątpliwości [w tym miejscu następuje przywołanie pracy H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, *op. cit.* – uwaga własna], zwłaszcza co do restrykcji dotyczących ogółu członków korpusu służby cywilnej” (Z. Góral, *op. cit.*).

Przywołane wypowiedzi wskazują, że regulacja wykluczająca możliwość zawarcia dla członków k.s.c. układu zbiorowego pracy została poddana krytyce przedstawicieli doktryny prawa pracy, wskazujących na jej ewentualną niezgodność z prawem międzynarodowym i Konstytucją. Jednak równocześnie w literaturze prezentowany jest pogląd, że potencjalna zmiana w tym zakresie nie będzie doniosła: „Poza tym gdyby nawet zawieranie układów zbiorowych pracy przez członków korpusu służby cywilnej było dopuszczalne, to i tak praktyczna realizacja tego uprawnienia byłaby utrudniona ze względu na niezbyt entuzjastyczne podejście samych zainteresowanych oraz związków zawodowych do tego zagadnienia oraz niepewność wyniku prowadzonych negocjacji” (H. Szewczyk, *Układy zbiorowe pracy a służba cywilna*, *op. cit.*).

8. W pierwszej kolejności należy przystąpić do oceny zgodności z przepisami Konwencji nr 151. Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli zainicjowanej przez wnioskodawcę na gruncie porządku prawnego, w którym Konstytucja jest najwyższym aktem prawnym Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 Konstytucji). Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest jedynie właściwy do oceny konstytucyjności ustaw. Jednakże w procesie oceny zgodności z art. 59 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji, jak wskazano powyżej, występuje konieczność dokonania interpretacji wiążących Polskę umów międzynarodowych. Potrzeba dokonania wykładni przepisów prawa międzynarodowego przez sąd konstytucyjny wystąpi także w sytuacji, gdy ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowa międzynarodowa będzie podstawą kontroli. Z drugiej strony, nie jest możliwe dokonanie oceny zgodności zaskarżonego przepisu ustawy ze wskazanym przez wnioskodawcę wzorcem kontroli, wynikającym z ratyfikowanej umowy międzynarodowej, w oderwaniu od przepisów Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 13 października 2009 r., sygn. akt P 4/08). Rola krajowego sądu prawa, kontrolującego zgodność aktów niższego rzędu z aktami wyższego rzędu w hierarchicznie uporządkowanym systemie prawa wewnętrznego (krajowego), jest inna, niż trybunałów międzynarodowych, oceniających czy akty (czynności) państwa (akt prawodawczy, wyrok sądowy, działanie władzy wykonawczej) naruszają prawo międzynarodowe, czy też są z nim zgodne. Równocześnie sąd (konstytucyjny), jakim jest Trybunał Konstytucyjny, musi uwzględnić orzecznictwo trybunałów międzynarodowych w przypadku, gdy wskazanym wzorcem kontroli jest przepis (norma) konwencji, która przewiduje swoisty (własny) mechanizm kontroli przestrzegania prawa międzynarodowego. Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany na mocy art. 9 Konstytucji do stosowania, w ramach wykonywanej przez siebie kontroli, zasad i metod interpretacji prowadzących do łagodzenia ewentualnych kolizji między standardami wynikającymi z polskiego prawa i sformułowanymi przez sądy/organy międzynarodowe (zob. wypowiedzi sądu konstytucyjnego odnośnie do stosowania EKPC oraz orzecznictwa ETPC, które – zdaniem Sejmu – mają uniwersalny charakter; wyroki TK z 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04 oraz 12 marca 2002 r., sygn. akt P 4/08). Pogląd Trybunału Konstytucyjnego podziela Sąd Najwyższy, który w uchwale siedmiu sędziów z 15 października 1992 r. (sygn. akt I PZP 35/92) wyjaśnił: „Lojalne wypełnienie tego zobowiązania [wynikającego z prawa międzynarodowego – uwaga

własna] wymaga nie tylko rozważenia, samodzielnej oceny i ewentualnie recepcji sposobów stosowania i tłumaczenia przepisów Konwencji, które przyjęte zostały w orzecznictwie organów statutowych MOP i sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich Międzynarodowej Organizacji Pracy (z uwzględnieniem, oczywiście, także specyfiki i tradycji sądowych w każdym z krajów), ale także stosowania takich samych wykładni lub techniki stosowania prawa, które uwzględniałyby – jako uzupełniające źródło informacji o treści Konwencji – raporty, opinie i inne dokumenty organów wyspecjalizowanych Międzynarodowej Organizacji Pracy, jeżeli Biuro MOP uznaje je za oficjalne dokumenty tej Organizacji”.

Zasadne jest zatem ustalenie rozumienia art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 przez organy systemu nadzoru Międzynarodowej Organizacji Pracy nad przestrzeganiem międzynarodowych standardów pracy.

9. Zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy, (Dz. U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308 ze zm.; dalej: Konstytucja MOP): „Wszystkie sprawy i wątpliwości dotyczące interpretacji niniejszej Konstytucji oraz konwencji, później zawartych przez Członków na podstawie postanowień niniejszej Konstytucji, będą poddane pod rozpoznanie Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości”. Ponadto Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (dalej: MTS) jest uprawniony do rozstrzygania sporów pomiędzy państwami-członkami Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP; zob. art. 29 ust. 2 Konstytucji MOP). Jednakże Międzynarodowa Organizacja Pracy, oprócz sądowej kontroli, stworzyła także inne mechanizmy nadzoru na przestrzeganiem prawa konwencyjnego.

Jak wyjaśniono powyżej, w ramach MOP utworzono również specjalny system nadzoru nad przestrzeganiem międzynarodowego standardu zrzeszania się, a zatem również Konwencji nr 151. Zgodnie z art. 22 Konstytucji MOP państwa członkowskie zobowiązane są do przedstawiania rocznych raportów, co do środków jakie przedsięwzięły w celu wykonania zobowiązań konwencyjnych. W system raportowania włączeni są partnerzy społeczni. Organizacje pracodawców oraz centrale związkowe mogą komentować przygotowany przez rząd raport (<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>). A więc także wnioskodawca był i jest zobowiązany

a równocześnie uprawniony do wskazywania organom nadzoru MOP występujących – w jego ocenie – niezgodności polskiego prawa ze standardem konwencyjnym.

10. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 część urzędników państwowych – pracownicy na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo pracownicy, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter – mogą zostać wyłączeni z zakresu oddziaływania umowy międzynarodowej. A zatem polski prawodawca ma prawo, w odpowiedniej ustawie (np. w k.p.), ograniczyć zakres podmiotowy układów zbiorowych pracy. Z punktu widzenia brzmienia art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 irrelevantna jest podstawa prawna wykonywania pracy (stosunek pracy na podstawie mianowania, umowa o pracę, stosunek służby, umowa cywilnoprawna). Pracownicy ci mogą zostać pozbawieni uprawnień konwencyjnych także gdyby wykonywali pracę na podstawie umowy o pracę, aktu mianowania, czy powołania. Z istoty wyłączenia wynika, że podstawowy zakres działania Konwencji nr 151 musi odnosić się do wszystkich osób wykonujących pracę o takim charakterze (rządzenie państwem, zajmowanie wyższych stanowisk kierowniczych w administracji rządowej, wykonywanie zadań związanych z wysoką poufnością), a rodzaj stosunku łączącego osobę wykonującą pracę z jej pracodawcą jest nieistotny. Cechą charakterystyczną, wyróżniającą zakres podmiotowy wyłączenia, o którym mowa w art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151, jest zatem jedynie charakter wykonywanej pracy. Tak też kwestię tę przedstawia Komitet Ekspertów (zob. pkt IV stanowiska; „W tym kontekście Komisja przypomina, że wyłącznie urzędnicy państwowi «zaangażowani w administrowanie państwem» mogą zostać wyłączeni z zakresu Konwencji”; General Survey z 2012, s. 87).

11. Wszyscy uczestnicy postępowania zgadzają się, że ograniczenie zdolności układowej pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter nie stanowiłoby naruszenia standardu Konwencji nr 151 (wniosek, s. 3; pismo PG, s. 11, 21). Zarówno wnioskodawca, jak i Prokurator Generalny wskazują, że zakres wyłączenia członków k.s.c. jest zbyt szeroki (wniosek, s. 3; pismo PG, s. 21). Komisja Krajowa kwestionuje art. 239 § 3 pkt 1 k.p. w pełnym zakresie, uznając tym samym,

iż wśród członków k.s.c. nie ma pracowników na wysokich stanowiskach tworzących politykę, wykonujących funkcje kierownicze, albo których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter. Sejm nie podziela tego poglądu. Bez wątplenia określani w u.s.c. z 2008 r. urzędnicy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (zob. art. 52 u.s.c., dyrektorzy generalni, kierujący departamentami, itd.) mieścić się będą we wskazanym wyłączeniu konwencyjnym. Ponadto także kierownicy średniego szczebla wykonują zadania managerskie, a zatem są pracownikami na „wysokich stanowiskach, których czynności uważa się [...] za funkcje kierownicze (*«high-level employees whose functions are [...] managerial»*)”. Biorąc pod uwagę wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK o sygn. akt K 42/97), że pracownicy wykonujący obowiązki o wysokim stopniu poufności to urzędnicy nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne, dysponujący w toku podejmowanych działań prawem wglądu w dokumenty związane z działalnością jednostek kontrolowanych, a w związku z tym posiadający dostęp do tajemnic ustawowo chronionych, należy dojść do wniosku, że bez wątplenia kryterium to spełnia co najmniej część członków k.s.c., także zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych lub specjalistycznych (przykładowo zatrudnieni w Ministerstwie Finansów inspektorzy kontroli skarbowej, komisarze skarbowi; zatrudnieni w Ministerstwie Spraw Zagranicznych starsi radcowie ministra, albo eksperci, zatrudnieni w urzędach wojewódzkich audytorzy wewnętrzni albo radcowie prawni, generalni oraz wojewody, w szczególności pełnomocnicy do spraw ochrony informacji niejawnych). Wnioskodawca, obarczony ciężarem udowodnienia niekonstytucyjności badanego przepisu, powstrzymał się od analizy grup stanowisk k.s.c. pod tym względem.

Także Komitet Ekspertów w swoich licznych wypowiedziach (raportach), znając stan prawny w Polsce, nie odniósł się krytycznie do regulacji art. 239 § 3 k.p. Wskazywał, że prawo do rokowań zbiorowych może zostać zrealizowane na kilka sposobów, przy pomocy różnych instrumentów, a rokowania zbiorowe niekoniecznie muszą kończyć się zawarciem układu zbiorowego pracy. W Direct Request (CEACR) – przyjętych w 2009, opublikowanych na 99 sesji MOP (2010) – Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (No. 151) - Poland (Ratification: 1982) – organ nadzorczy wyjaśnił: *„the Committee notes that according to the Government’s indications: (1) an intense social dialogue between the Chancellery of the Prime Minister and the representative civil servant trade unions has been taking place with*



*the aim of creating socially acceptable legal regulations and solving the current problems in the civil service corps; (2) discussions are also held with other unions active in the sector to obtain a comprehensive picture of the needs and expectations of the civil servants corps; (3) by Resolution No. 34 of 16 February 2009, an ad hoc team for local government and civil service employees was appointed within the Tripartite Commission for Social and Economic Affairs. This team is composed of employees and employers' organizations, as well as by national and local governments. Its task consists of finding and agreeing on solutions concerning local government employees and civil servants with respect to remuneration, guidelines on competence assessment, job evaluation, specific provisions of labour law and funds for their functioning. The Government indicates that so far four meetings of the team have taken place. The Committee takes due note of this information. The Committee requests the Government to indicate whether, within the framework of this ad hoc team for local government and civil service employees, it is possible to establish facilities for civil service trade union representatives or elected representatives"* ([http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2319967](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2319967)). Natomiast zgodnie z zaleceniem Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 159 dotyczącym stosunków pracy w służbie publicznej (wydanym przez Konferencję Ogólną MOP w 1978 r.), uzupełniającym Konwencję nr 151: „W przypadku gdy stosowane są metody inne niż rokowania, pozwalające przedstawicielom pracowników publicznych uczestniczyć w określaniu warunków zatrudnienia, procedura tego uczestnictwa i ostatecznego określania tych spraw powinny być określone przez ustawodawstwo krajowe lub inne właściwe środki” („Where methods other than negotiation are followed to allow representatives of public employees to participate in the determination of terms and conditions of employment, the procedure for such participation and for final determination of these matters should be determined by national laws or regulations or other appropriate means”; [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312497:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312497:NO)).

A zatem organy MOP, w tym odpowiedzialne za nadzór nad przestrzeganiem międzynarodowego standardu pracy (prawa do rokowań, czy ściślej prawa do negocjowania i ewentualnie zawarcia układu zbiorowego pracy), uznają, że prawo do zawarcia układu zbiorowego pracy nie jest jedyną metodą zapewnienia prawa do rokowań zbiorowych, a także w przypadku Polski nie dostrzegają, aby zakres

podmiotowy zdolności układowej w przypadku pracowników państwowych był zbyt wąski, a pozbawienie członków korpusu służby cywilnej możliwości zawarcia układu zbiorowego pracy, było niezgodne z art. 1 oraz art. 7 Konwencji nr 151 i nie postulują zmian w tym zakresie. Brak możliwości zawarcia układu zbiorowego pracy może być kompensowany innymi formami dialogu społecznego, w tym wyżej opisanymi.

12. Komitet Ekspertów dostrzega dwojakiego rodzaju odpowiedzialność państwa; jest ono zarówno pracodawcą, jak i prawodawcą ponoszącym wobec elektoratu ostateczną odpowiedzialność za rozdział swoich zasobów oraz właściwe nimi zarządzanie (General Survey z 2012, s. 86). Także w piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego wskazuje się, że konieczność zachowania sprawnej i funkcjonalnej administracji rządowej stanowi przesłankę przemawiającą za ograniczeniem praw pracowniczych (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2000, komentarz do art. 153, s. 2 i n.; H. Szewczyk, *op. cit.*). Jak wyjaśnił N. Valticos, służba publiczna posiada swoisty status, a państwo nie jest pracodawcą podobnym do innych, lecz jest depozytariuszem interesu wspólnego, nie może zrezygnować (wyzbyć się, ustąpić) z wykonywania swojego władztwa publicznego (N. Valticos [w:] *Droit International du Travail, Droit du Travail*, red. G.H. Camerlynck, t. VIII, Dalloz 1983, s. 264; zob. także W. Sanetra, *Wyrok przeciwko Turcji a sprawa Polska*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 5, s. 8). Sejm podziela ww. pogląd Komitetu Ekspertów oraz stanowisko doktryny. Mając na celu efektywne i sprawne wykonywanie zadań państwa na rzecz ogółu obywateli (dbanie o dobro wspólne), ustrojodawca zdecydował się na ustanowienie konstytucyjnego obowiązku stworzenia profesjonalnego korpusu służby cywilnej. Obowiązek wypełnienia misji struktury państwowej stanowi wartość, na rzecz której należy poświęcić (ograniczyć) prawo do rokowań zbiorowych członków k.s.c.

Zawodowy charakter korpusu służby cywilnej i związane z tym jego hierarchiczne uporządkowanie zakłada oparcie działania jego członków na przepisach ustawowych i podustawowych, jednolitych, co do zasady, we wszystkich urzędach, a nie różnicowanie sposobu działania urzędu, w myśl obowiązujących w tych jednostkach organizacyjnych układach zbiorowych pracy, które co do zasady mają na celu ukształtowanie sytuacji prawnej pracownika w sposób bardziej

korzystny (np. skrócenie czasu pracy, określenie dogodniejszego terminu rozpoczynania i zakończenia pracy, zwiększenie liczby dni wolnych od pracy itp.).

Istotne jest w tym miejscu przedstawienie kwestii zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Aktualnie dla pracowników sfery publicznej, którzy posiadają zdolność układową, możliwe jest zawarcie zarówno zakładowego, jak i ponadzakładowego układu zbiorowego pracy. Zakaz zawierania zakładowych układów zbiorowych pracy dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej został uchylony 1 stycznia 2001 r. (zob. art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 107, poz. 1127, dalej: nowelizacja z 9 listopada 2000 r.; ww. przepis skreślił art. 241<sup>22</sup> k.p.). Natomiast gdy idzie o układ ponadzakładowy, to art. 241<sup>14</sup> k.p. w brzmieniu do 1 stycznia 2001 r. stanowił, że w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników państwowych jednostek sfery budżetowej taki układ zwiera właściwy minister. Nowelizacja z 9 listopada 2000 r. uchyliła ten przepis, na jego miejsce wprowadzając regulację, zgodnie z którą po stronie pracodawców w celu zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy występuje wyłącznie właściwy statutowo organ organizacji pracodawców – w imieniu zrzeszonych w tej organizacji pracodawców. Pracodawcy sfery publicznej – jednostki organizacyjne, urzędy – nie byli i nie są zrzeszeni w organizacji pracodawców, co uniemożliwia aktualnie zawarcie ww. układu przez organizację pracodawców. Aby nie tworzyć prawa pustego, ustawodawca w art. 9 nowelizacji z 9 listopada 2000 r. wprowadził przejściowo możliwość zawarcia ponadzakładowego układu przez właściwego ministra. Początkowo ograniczył obowiązywanie tej regulacji w czasie (najpierw do 31 grudnia 2003 r., następnie do 31 grudnia 2008 r.; zob. art. 10 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 213, poz. 2081), aby następnie wskazać, że „do czasu zrzeszenia się jednostek sfery budżetowej w organizacje pracodawców” ww. układ zawierać może minister. Z powyższego wynika, że nie jest możliwe ujednoczenie statusu prawnego członków k.s.c. poprzez zawarcie jednego ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla wszystkich pracowników i urzędników służby cywilnej. Realne jest zatem zagrożenie rozproszenia zasad działania urzędów, poprzez zawarcie (zakładowych albo ponadzakładowych) układów zbiorowych pracy.

13. Przyjęcie proponowanego przez Komisję Krajową założenia, że Konwencja nr 151 obejmuje wszystkich członków korpusu służby cywilnej, w tym pracowników zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, prowadzić musiałoby do znaczących modyfikacji stanu prawnego. Ustawodawca nie będzie mógł bowiem ograniczać innych praw konwencyjnych, także wysokim funkcjonariuszom k.s.c., w tym prawa do pełnienia funkcji związkowych, wraz z prawem zwolnienia z pracy na czas pełnienia funkcji związkowej (art. 5 i art. 6 Konwencji nr 151), albo strajku (zob. wyłączenia w art. 78 u.s.c. z 2008 r.). Taka zmiana może kolidować z konstytucyjnym nakazem utworzenia funkcjonalnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej. Jak bowiem wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 42/97: „Uznać należy, że integralnym składnikiem pojęcia bezstronności jest apolityczność – oznaczająca nie brak poglądów politycznych, lecz ich niemanifestowanie w pracy zawodowej. [...] 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 negowała fundamentalną zasadę bezstronności” (zob. także wyroki TK z: 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00 oraz 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02; w tym ostatnim z wymienionych judykatów TK wyjaśnia: „Podobnie zatem, jak w przypadku gwarancji zawodowości korpusu, również z tych względów ustawa o służbie cywilnej powinna stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest to możliwe bez zapewnienia stabilności wskazanych powyżej mechanizmów. Jakakolwiek ingerencja [...] nie może naruszać albo prowadzić do przekreślenia ustalonych, przejrzystych i gwarantujących realizację wskazanych konstytucyjnie celów zasad funkcjonowania tej służby”).

14. Podsumowując:

a) wnioskodawca nie przeprowadził oceny, czy członków k.s.c. obejmuje wyłączenie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151; Sejm dostrzega liczne przykłady stanowisk w k.s.c., które w oczywisty sposób mieszczą się w ww. wyłączeniu;

b) konstytucyjny nakaz zapewnienia sprawnego i funkcjonalnego działania administracji rządowej przemawia za oparciem działania członków k.s.c. na przepisach powszechnie obowiązującego prawa;

c) organy nadzoru zachowania standardu konwencyjnego nie wskazały na naruszenie, pomimo wiedzy o polskich regulacjach;

d) pomiędzy członkami k.s.c. a pracodawcami (urzędami), reprezentowanymi przez Szefa Rady Służby Cywilnej, istniał dialog społeczny prowadzony poprzez komisję *ad hoc* przy Komisji Trójstronnej; wejście w życie u.r.d.s. pozwoli na wznowienie tego mechanizmu,

e) ograniczenia zdolności układowej nie dotyczą całej administracji publicznej, lecz jedynie k.s.c.; urzędnicy zatrudnieni w administracji pozarządowej, oraz w urzędach rządowych, lecz niepodlegający u.s.c. z 2008 r. mogą zawierać układy zbiorowe pracy.

W związku z powyższym, Sejm stoi na stanowisku, że wnioskodawca nie wykazał naruszenia standardu Konwencji nr 151 przez art. 239 § 3 pkt 1 k.p.

15. Przechodząc do oceny zgodności zaskarżonego przepisu z art. 11 EKPC, wyjaśnić trzeba co następuje. Po pierwsze, Konwencja pozwala na nakładanie ograniczeń na administrację publiczną w korzystaniu z prawa do zrzeszania się w związki zawodowe (prowadzenie rokowań zbiorowych). Po drugie, ograniczenia te muszą być interpretowane wąsko (zob. cytowany w pkt IV wyrok ETPC w sprawie Demir i Baykara), lecz także w świetle Konwencji nr 151. Po trzecie, ograniczenia muszą być konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy wskazane w art. 11 EKPC (przykładowo bezpieczeństwo państwowe lub publiczne, ochrona porządku; zob. szerzej pkt IV.5 stanowiska).

Zważywszy wskazane w wyroku ETPC w sprawie Demir i Baykara powiązanie pomiędzy standardem konwencyjnym i standardem MOP w zakresie prawa do zrzeszania się w związki zawodowe i prawa do rokowań, przedstawioną wyżej argumentację należy uznać za adekwatną także względem rozpatrywanego w tym punkcie zarzutu. Członkowie k.s.c. zostali wyłączeni spod działania Konwencji nr 151 (art. 1 ust. 2), gdyż są pracownikami bezpośrednio zaangażowanymi w rządzenie, zajmującymi wysokie stanowiska albo są pracownikami wykonującymi zadania o wysokim stopniu poufności. Sejm dostrzega liczne przykłady stanowisk w k.s.c., które w oczywisty sposób mieszczą się w ww. wyłączeniu. W stosunku do

pozostałych grup pracowniczych administracji państwowej uprawnienia związane z prawem do negocjacji zbiorowych nie są ograniczane (zob. wyjątki wskazane w art. 239 § 3 pkt 2 i 3 k.p.; na temat ich wygasającego charakteru patrz pismo PG, s. 20). Wyłączenie możliwości zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków k.s.c. stanowi zatem wyjątek a nie regułę. Zachowanie standardu MOP pozwala na uznanie, że dopuszczalne jest również ograniczenie w zgodzie z EKPC zakresu podmiotowego prawa do rokowań zbiorowych, poprzez wprowadzenie w ustawie zakazu zawierania układów zbiorowych pracy przez członków k.s.c. Realizowaną w ten sposób wartością (interese) jest bezpieczeństwo państwowe, a w szczególności zapewnienie sprawnego i funkcjonalnego działania administracji rządowej.

Warto również dodać, że ustalenia ETPC w sprawie Demir i Baykara, na którą powołuje się wnioskodawca, odnosiły się do pracowników samorządowych. Należy uwzględnić ten fakt przy interpretacji rygorystycznych stwierdzeń sądu strasburskiego o konieczności zapewnienia prawa do rokowań pracownikom (miejskim), którzy nie są zaangażowani w administrację państwową jako taką (*„The Court further considers that municipal civil servants, who are not engaged in the administration of the State as such, cannot in principle be treated as «members of the administration of the State» and, accordingly, be subjected on that basis to a limitation for their right to organise and to form trade unions”*; nb. 97). Nie jest zatem możliwe przeniesienie w pełni ustaleń sądu strasburskiego na członków k.s.c.

Z tych powodów, Sejm stoi na stanowisku, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. nie narusza art. 11 EKPC.

16. Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 6 ust. 2 EKS. Europejska Karta Społeczna, jak wyjaśniono w pkt IV, zgodnie z jej art. 31, pozwala na wprowadzenie ograniczeń, określonych przez prawo i niezbędnych w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Także w tym przypadku zasadne jest odwołanie się do przedstawionych powyżej wyjaśnień. Ponadto dodać trzeba, iż KNE uznał, iż Polska przestrzega art. 6 ust. 2 EKS. W raporcie ze stycznia 2015 r. wskazał, że dostrzega obowiązujące w Polsce inne niż prawo do zawarcia układu zbiorowego formy rokowań, a mianowicie funkcjonujący w latach 2009-2011 zespół *ad hoc* działający przy

Komisji Trójstronnej. Zauważa starania utworzenia nowej grupy, na której forum mógłby być prowadzony dialog społeczny pomiędzy władzami publicznymi a organizacjami pracowników sfery państwowej, tym razem o stałym charakterze (*„In reply to a question from the Committee, the report states that following the expiry of the notice of termination of a collective agreement, employers may offer their employees new conditions resulting from a new collective agreement or from pay regulations. [...] Regarding the public sector, the report states in reply to a question from the Committee, that between 2009 and 2011 a working group on civil servants and local government officials operated under the auspices of the Tripartite Committee for Social and Economic Affairs. The Committee requests information on the composition, responsibilities and mission of the abovementioned group. An ad hoc group for government officials and local authority staff was set up by resolution No. 34 of 16 February 2009 of the Tripartite Commission for socioeconomic affairs. The group’s task was to prepare and agree on solutions applicable to government officials and to staff of local authorities, particularly in respect of pay, work evaluation guidelines, the evaluation of posts, specific provisions of labour law and funds for the functioning of the civil service. The Government states, however, that the work done did not produce the expected results because of its own and the trade unions’ contradictory positions. The group concluded its activities on 31 December 2011. Efforts are currently being made to set up a new group, this time on a permanent basis, in the framework of the Tripartite Commission for socioeconomic affairs; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/PolandXX3\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/PolandXX3_en.pdf)). W konkluzji KNE dochodzi do wniosku, iż art. 6 ust. 2 EKS nie został naruszony (*„Conclusion. Pending receipt of the requested information, the Committee concludes that the situation in Poland is in conformity with Article 6 § 2 of the 1961 Charter”*; *ibidem*).*

17. Jak wyjaśniono w pkt IV.2-4 pisma, ustawowe ograniczenie konstytucyjnego prawa do zawierania układów zbiorowych pracy nie może przekraczać granic wyznaczonych przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe (nie może być bardziej rygorystyczne). Skoro Konwencja nr 151 pozwala na wyłączenie członków korpusu służby cywilnej spod obszaru jej oddziaływania, to w konsekwencji nie można uznać przedmiotowego przepisu za sprzeczny z regulacją art. 59 ust. 4 Konstytucji. Komisja Krajowa nie przedstawiła odrębnych

argumentów, które miałyby przemawiać za samodzielną niezgodnością przedmiotu kontroli z art. 59 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy niekonstytucyjność – naruszenie zarówno art. 59 ust. 4, ale także art. 59 ust. 2 ustawy zasadniczej – jest następstwem naruszenia standardu konwencyjnego, to jest zbyt szerokiego pozbawienia prawa do rokowań zbiorowych członków k.s.c. (zob. pismo wnioskodawcy z 17 grudnia 2014 r., s. 2). Zważywszy wskazane powiązanie (tożsamość) zarzutów naruszenia standardu konwencyjnego i konstytucyjnego, stwierdzenie zgodności kwestionowanej regulacji ustawowej z art. 59 ust. 4 Konstytucji musi być równoznaczne ze stwierdzeniem zgodności z art. 59 ust. 2 Konstytucji.

Trzeba ponadto dodać, że badany przepis spełnia nadto test wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argumenty przemawiające za wyłączeniem z kręgu beneficjentów standardu międzynarodowego członków korpusu służby cywilnej są adekwatne dla oceny zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie prawa do rokowań można uznać zatem za przydatne, konieczne oraz proporcjonalne *sensu stricto*, nienaruszające istoty prawa do rokowań oraz spełniające wymóg ustawowej formy.

18. Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. **jest zgodny** z art. 59 ust. 2 Konstytucji, art. 1 ust. 1 i ust. 2, art. 7 Konwencji nr 151, art. 11 EKPC, art. 6 ust. 2 EKS oraz art. 59 ust. 4 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska