



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 21 listopada 2013 r.

Sygn. akt K 1/13

BAS-WPTK-154/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	21. 11. 2013
L.dz. ....	L.zał. ....

**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 imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z 27 czerwca 2012 r. (sygn. akt K 1/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza prawo tworzenia lub wstępowania do związków zawodowych tylko do pracowników, którzy świadczą pracę na podstawie stosunku pracy, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej, wykonujących pracę nakładczą oraz skierowanych do zakładów pracy w celu odbycia służby zastępczej, **jest niezgodny** z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125).

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli oraz zarzuty wnioskodawcy**

1. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (dalej: wnioskodawca albo OPZZ) złożyło do Trybunału Konstytucyjnego wniosek z 27 czerwca 2012 r. o zbadanie zgodności art. 2 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.; dalej: u.z.z.) z art. 12, art. 59 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125; dalej: Konwencja nr 87).

Zakwestionowany art. 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 posiada następujące brzmienie:

- „1. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami.
2. Osobom wykonującym pracę nakładczą przysługuje prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą.
- [...]
5. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych w zakładach pracy przysługuje również osobom skierowanym do tych zakładów w celu odbycia służby zastępczej”.

2. Wnioskodawca podnosi, iż ustawodawca zbyt wąsko wyznaczył krąg osób uprawnionych do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych. Jak wynika bowiem z zaskarżonej regulacji, z wolności koalicji (prawo do zakładania i wstępowania do związków zawodowych) korzystać mogą przede wszystkim osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy (pracownicy), natomiast osoby wykonujące pracę nakładczą mogą jedynie przystąpić do już istniejącego związku zawodowego pracowników. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wskazuje, że prawo do zrzeszania się powinno przysługiwać wszystkim osobom pracującym zawodowo (wykonującym pracę), a zatem także osobom zatrudnionym na podstawie

umów cywilnoprawnych (w szczególności zlecenia oraz o dzieło), tzw. samozatrudnionym oraz innym osobom wykonującym pracę zarobkową, a nie będącymi pracownikami (wniosek, s. 5). Nakaz szerokiego wyznaczenia kręgu podmiotów uprawnionych do tworzenia związków zawodowych wynika z regulacji Konwencji nr 87 w autentycznych wersjach językowych. Użyte w art. 2 Konwencji nr 87 pojęcie ang. *workers*, franc. *travailleurs*, ma szerszy zakres, niż pojęcie „pracownicy” znajdujące się w polskim tłumaczeniu art. 2 Konwencji nr 87 oraz w u.z.z. „Zdaniem Wnioskodawcy, ograniczenie prawa koalicji związkowej w art. 2 Ustawy [u.z.z. – uwaga własna] nastąpiło poprzez błędne, nieprecyzyjne tłumaczenie słów użytych w wersjach autentycznych Konwencji, co w konsekwencji spowodowało nieuzasadnione zawężenie kręgu osób mogących korzystać z prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. [...] Polska wersja językowa nie odpowiada zatem w tym zakresie ustaleniom zawartym w art. 2 Konwencji” (wniosek, s. 4). „Powyższe rozumienie [art. 2 Konwencji nr 87 upoważnia wszystkich zatrudnionych, a nie tylko pracowników, do zrzeszania się w ramach związków zawodowych – uwaga własna] potwierdza również wykładnia systemowa Konwencji. Konwencja w art. 9 dopuszcza ograniczenie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych w stosunku do sił zbrojnych i policji. Przepis ten jest powszechnie interpretowany jako ograniczający podmiotowy zakres prawa zrzeszania się, a zatem jako wyjątek od art. 2 Konwencji [nr 87 – uwaga własna]. Z uwagi na to, że funkcjonariusze tych służb nie są pracownikami, art. 9 Konwencji byłby zbędny, gdyby termin «pracownik» dotyczył tylko pracowników w rozumieniu stosunku pracy. Można zatem wyciągnąć wniosek z tych zapisów, że termin «pracownik» ma szersze znaczenie. Konieczność stosowania szerokiej interpretacji terminu «pracownik» wynika także m.in. z publikacji i oświadczeń MOP” (*ibidem*). Zdaniem OPZZ, prawo do zrzeszania się zatrudnionych (*workers, travailleurs*), o którym mowa w art. 2 Konwencji nr 87, nie może być także realizowane poprzez możliwość utworzenia i wstąpienia do innej niż związek zawodowy organizacji, np. stowarzyszenia albo fundacji; nie posiadają one bowiem takich uprawnień jak związki zawodowe ani nie realizują celów wskazanych przez Konwencję nr 87.

Oprócz regulacji konwencyjnej wnioskodawca wskazał art. 12 oraz art. 59 ust. 1 Konstytucji jako wzorce kontroli. Jak wyjaśnia OPZZ: „Art. 12 Konstytucji [...] zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych nie ograniczając jej do tych osób, które świadczą pracę na podstawie stosunku pracy [...] Ograniczenia

wolności tworzenia i działania związków zawodowych mogą być ustanowione w drodze ustawy, przy zachowaniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji [...] a ewentualnie ograniczenia ustawowe muszą być przy tym wyraźnie uznane za dopuszczalne przez umowy międzynarodowe wiążące Polskę, co wynika z art. 59 ust. 4 Konstytucji [...]” (wniosek, s. 7). Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych zapewnia także art. 59 ust. 1 Konstytucji. Ochrona żadnej z wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości nie wymaga ograniczenia wolności związkowej w drodze wykluczenia osób świadczących pracę na innej podstawie niż umowa o pracę. A zatem zaskarżona regulacja jest sprzeczna z art. 12 oraz art. 59 ust. 1 Konstytucji.

## **II. Analiza formalnoprawna**

1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych są uprawnione do inicjowania kontroli zgodności aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu w hierarchicznie zbudowanym systemie źródeł prawa. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest wszczynane na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu. Spełnia on dwojaką funkcję: po pierwsze – inicjuje postępowanie, po drugie – wyznacza granice orzekania. Wymagającym rozważenia problemem wstępnym jest określenie granic wniosku.

2. Należy podkreślić, że z uwagi na brak terminu ograniczającego możliwość oceniania przez Trybunał Konstytucyjny warunków dopuszczalności wniosku wniesionego przez podmiot o legitymacji ograniczonej oraz ze względu na to, iż zarządzenie sędziego Trybunału o nadaniu wnioskowi biegu nie ma statusu orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, skład Trybunału wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest – co potwierdza także dotychczasowa praktyka orzecznicza – związany wynikami wstępnej kontroli. Tym samym skład ten władny jest przeprowadzić dalszą kontrolę wniosku i umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na ujawnione później przeszkody formalne. Ponadto Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (wyrok TK z 3 czerwca 2002 r., sygn. akt K 26/01; postanowienia TK z: 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99;

9 kwietnia 2002 r., sygn. akt U 6/01; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 18/01; 16 października 2002 r., sygn. akt K 23/02; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05).

3. W pierwszej kolejności należy ustalić, czy OPZZ posiada legitymację do inicjowania kontroli aktów normatywnych, które wyznaczają krąg uprawnionych do założenia związku zawodowego. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej, do Trybunału Konstytucyjnego mogą wystąpić ogólnokrajowe organy związków zawodowych. Choć OPZZ stanowi ogólnokrajową organizację międzyzwiązkową utworzoną przez ogólnokrajowe związki zawodowe i zrzeszenia związków zawodowych, należy zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny przyjmował w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że pojęcie związku zawodowego, występujące w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, obejmuje także ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych, utworzone na podstawie art. 11 u.z.z., a więc nie tylko organizacje zrzeszające osoby będące pracownikami (zob. przykładowo wyroki TK z: 14 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 34/02; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09; w postępowaniach zakończonych ww. wyrokami wnioskodawcą było OPZZ i nie kwestionowano jego uprawnień do inicjowania kontroli norm przed sądem konstytucyjnym; zob. także wyrok TK z 7 maja 2005 r., sygn. akt K 19/00; tezy odnoszące się do zrzeszenia organizacji pracodawców znajdują odpowiednie zastosowanie do zrzeszeń związków zawodowych).

Legitymacja związku zawodowego do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest węższa niż uprawnienia przyznane podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Ograniczenie to polega na tym, że związki zawodowe wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, do których należy OPZZ, zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji mogą wystąpić z wnioskiem, „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 maja 2007 r. (sygn. akt Tw 14/07) stwierdził, że dla wyznaczenia granic legitymacji inicjowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych istotne (kluczowe) znaczenie ma wykładnia pojęcia „zakres działania”. Wnioskodawca ma obowiązek wskazać przepisy ustawy lub statutu, które pozwalają ustalić, że zaskarżony akt normatywny (jego część) dotyczy zakresu spraw objętych jego działaniem. Trzeba podkreślić, że interpretacja ww. pojęć musi opierać się w pierwszej kolejności na przepisach Konstytucji, jako podstawie przyznania

uprawnienia do występowania o kontrolę norm. Ponadto, pojęcie „spraw objętych zakresem działania” z art. 191 ust. 2 Konstytucji powinno być wykładane w sposób ścisły (postanowienia TK z: 22 sierpnia 2002 r., sygn. akt T 25/01 oraz 16 grudnia 2002 r., sygn. akt Tw 56/02). Konieczne jest ustalenie, czy dany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub – gdy chodzi o podmiot prywatnoprawny – również statutowo określonych zadań wnioskodawcy. Przysługujące podmiotowi, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma bowiem charakteru ogólnego, ale jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznanym w związku ze szczególnym charakterem zadań powierzonych danemu podmiotowi przez obowiązującą regulację konstytucyjną i ustawową. Interpretowanie rozszerzająco zakresu tego uprawnienia jest niedopuszczalne (zob. postanowienia TK z: 8 marca 2004 r., sygn. akt Tw 38/03; 11 lipca 2005 r., sygn. akt Tw 29/05; 8 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 30/05).

Ustalając treść pojęcia „zakres działania”, sąd konstytucyjny podkreślił, że ustrojodawca nieprzypadkowo udzielił uprawnienia do występowania z wnioskiem o kontrolę aktów normatywnych do sądu konstytucyjnego ogólnokrajowym organom związków zawodowych, władzom organizacji pracodawców, organizacjom zawodowym w jednym przepisie ustawy zasadniczej (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Jego intencją było objęcie ochroną tylko takich interesów tych podmiotów, „które posiadają wspólny mianownik”. Są to – odpowiednio – interesy pracownicze, interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników oraz interesy związane z wykonywaniem zawodu (zob. postanowienia TK z: 17 marca 2003 r., sygn. akt Tw 63/02; 25 lutego 2003 r., sygn. akt Tw 77/02; 19 marca 2003 r., sygn. akt Tw 73/02; 21 maja 2003 r., sygn. akt Tw 6/03; w szczególności postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2004 r., sygn. akt Tw 74/02; wyrok TK z 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10). Wobec powyższego w literaturze przedmiotu przedstawiony został pogląd, zgodnie z którym sąd konstytucyjny, kontrolując legitymację związku zawodowego, jest zobowiązany zbadać w pierwszej kolejności, czy konkretny zaskarżony przepis dotyczy ściśle rozumianej relacji pracownik-pracodawca (M. Zubik, *Wnioski związków zawodowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 11, s. 5). Dopiero twierdząca odpowiedź na to pytanie przesądza o spełnieniu kryterium z art. 192 ust. 2 Konstytucji. „W przypadku

odpowiedzi negatywnej stawiane jest [...] drugie pytanie – czy kwestionowane rozwiązanie normatywne odnosi się do pracownika jako takiego lub dotyczy praw związkowych. [...] Odpowiedź negatywna dyskwalifikuje wniosek z możliwości merytorycznego jego rozpatrzenia przez Trybunał” (*ibidem*). Pogląd ten znalazł potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z nim wniosek musi być bezpośrednio związany z interesem prawnym danej organizacji jako takiej lub jej członków (postanowienia TK z: 1 września 2003 r., sygn. akt Tw 15/03; 8 marca 2004 r., sygn. akt Tw 38/03; 15 listopada 2005 r., sygn. akt Tw 30/05; zob. także postanowienie TK z 28 stycznia 2004 r., sygn. akt Tw 74/02). Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w postanowieniu z 5 grudnia 2011 r. (sygn. akt Tw 16/11): „Pojęcie «spraw objętych zakresem działania», w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, dotyczy w odniesieniu do ogólnokrajowych organów związków zawodowych wyłącznie tych aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują uprawnienia lub obowiązki pracowników względem pracodawców w kontekście łączącego ich stosunku pracy. Jest to jednocześnie ta sfera działalności związku, która określa przedmiotowy zakres legitymacji tego podmiotu w postępowaniu w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm. Związek zawodowy nie może zatem żądać zbadania takich regulacji, które nie dotyczą w bezpośredni sposób statusu prawnego pracowników i odnoszą się do podmiotów niepozostających w stosunku pracy” (zob. także postanowienia TK z 21 kwietnia i 27 września 2006 r., sygn. akt Tw 43/05, oraz powołane tam orzeczenia). Działanie w swoim rozumianym „imieniu i na rzecz” innych podmiotów, nie mieści się w zakresie uprawnień organizacji zawodowych określonych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji; wyłączną legitymację do inicjowania kontroli w sprawach ogólnospołecznych posiadają bowiem podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji (postanowienie TK z 21 maja 2007 r., sygn. akt Tw 14/07; zob. także wskazane tam orzecznictwo). Przykładowo należy wskazać, iż sąd konstytucyjny, ze względu na brak legitymacji po stronie związku zawodowego, odmówił nadania biegu wnioskowi, w sytuacji gdy:

- a) badaniu podlegały przepisy ustawy regulujące wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, a wniosek złożył Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy (dalej: OZZL); jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny: „wniosek OZZL nie spełnia wymogu określonego w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP. Zakres działania OZZL jest wyznaczony przez postanowienia ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z art. 1

- ust. 1, art. 2 i art. 4 tej ustawy należy do niego obrona praw oraz interesów zawodowych i socjalnych lekarzy. W sposób oczywisty uprawnienia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie należą do zakresu działania Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy” (postanowienie TK z 14 stycznia 2003 r., sygn. akt K 71/02);
- b) wniosek złożył Związek Zawodowy Personelu Latającego i Pokładowego Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż domagał się kontroli przepisów rozporządzenia regulujących czas pracy i wypoczynku kontrolerów ruchu lotniczego, a związek zawodowy, zgodnie ze swoim statutem, zrzekał wyłącznie ludzi pracujących na pokładach statków powietrznych (postanowienie TK z 1 września 2003 r., sygn. akt Tw 15/03);
- c) postępowanie inicjował Niezależny Związek Zawodowy Kierowców, a ocenie poddane miały zostać przepisy rozporządzenia w sprawie kas rejestrujących, nakładające na nabywcę usługi przewozu taksówką obowiązek ujawnienia swoich danych osobowych; związek zawodowy występował wówczas w obronie konstytucyjnych praw nabywców usług, a nie swoich członków (postanowienie TK 8 marca 2004 r., sygn. akt Tw 38/03);
- d) ocenie podlegać miały przepisy ustawy o świadczeniach z opieki zdrowotnej w zakresie warunków i wysokości wynagradzania pracowników służby zdrowia, a postępowanie inicjował OZZL; jak ustalił Trybunał Konstytucyjny do zakresu działania związku nie należy reprezentowanie i obrona praw oraz interesów innych, poza lekarzami i lekarzami stomatologami, pracowników służby zdrowia, w szczególności pielęgniarek, położnych, diagnostyków laboratoryjnych, techników medycznych i innego personelu medycznego (postanowienie TK z 8 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 30/05; zob. także postanowienie TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt Tw 30/05 nie uwzględniające zażalenia);
- e) OZZL kwestionował przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyści określające niektóre warunki przyznania prawa wykonywania zawodu lekarza przez okręgową izbę lekarską, wyznaczające minimalną długość trwania stażu podyplomowego lekarza oraz zawierające upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia



w drodze rozporządzenia programu i czasu trwania stażu podyplomowego oraz sposobu i trybu składania egzaminu państwowego kończącego staż; sąd konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy nie odnoszą się do kwestii naruszenia praw określonej grupy osób jako pracowników, lecz dotyczą problematyki ograniczania praw i wolności przysługujących każdemu obywatelowi; kwestionowane regulacje nie należą zatem do zakresu działania związku zawodowego wyznaczonego przez art. 191 ust. 2 Konstytucji; związek zawodowy, jako dobrowolna i samorządna organizacja ludzi pracy, powołany jest do reprezentowania i obrony – przed Trybunałem Konstytucyjnym – wyłącznie tych praw i interesów zawodowych swoich członków, które związane są z pozostawaniem przez nich w stosunku pracy, jest to jednocześnie ta sfera działalności związku, która określa przedmiotowy zakres legitymacji tego podmiotu w postępowaniu w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (postanowienie TK z 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt Tw 43/05);

- f) Ogólnopolski Związek Zawodowy „KONTAKT” kwestionował przepis ustawy o funduszach emerytalnych, który zakazywał działalności akwizycyjnej na rzecz otwartych funduszy emerytalnych; sąd konstytucyjny uznał, że zaskarżone przepisy i wskazane wzorce kontroli (swoboda działalności gospodarczej) są immanentnie związane z ochroną działalności gospodarczej prowadzonej przez członków wnioskodawcy (akwizytorów), a tym samym nie dotyczą bezpośrednio interesów, w obronie których może występować związek zawodowy, tzn. uprawnień lub obowiązków pracowników w ich relacjach z pracodawcami w ramach stosunku pracy; sytuację prawną pracownika należy rozpatrywać z perspektywy uprawnień lub obowiązków w ramach jego relacji z pracodawcą, odmiennej od tej, która łączy przedsiębiorcę-usługodawcę z usługobiorcą; wnioskodawca natomiast koncentrował się na zagadnieniu wolności gospodarczej, nie zaś na sferze pracowniczej (postanowienie TK z 5 grudnia 2011 r., sygn. akt Tw 16/11; zob. także postanowienia TK z: 21 listopada 2002 r., sygn. akt Tw 62/02; 27 maja 2003 r., sygn. akt Tw 72/02).

Pamiętać jednakże należy, że sąd konstytucyjny nie zakwestionował legitymacji Komisji Krajowej Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80” do inicjowania kontroli przepisu ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.; dalej: ustawa o NIK), który, zdaniem wnioskodawcy, w sposób niekonstytucyjny pozbawił pracowników Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) prawa do zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych (wyrok TK z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97).

4. Wnioskodawca dokonał analizy przepisów u.z.z., które wyznaczają krąg podmiotów uprawnionych do utworzenia związku. Następnie stwierdził, że ustawodawca w zakwestionowanych przepisach zbyt wąsko wyznaczył pojęcie „pracownika”, gdyż w oparciu o definicję zawartą w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94; dalej: k.p.) „[S]powodowało [zbyt wąskie wyznaczenie zakresu podmiotowego pojęcia pracownik – uwaga własna] nieuzasadnione negatywne skutki w postaci niemożności tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osób, nie będących pracownikami w rozumieniu Kodeksu pracy. W rezultacie pozbawiono prawa tworzenia i wstępowania do związków zawodowych takich podmiotów jak osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych, niewymienionych w art. 2 Ustawy [...] samozatrudnionym oraz innym osobom wykonującym pracę zarobkową, a nie będących pracodawcami” (wniosek, s. 4-5). Wskazane przez OPZZ grupy podmiotów nie są zatem podmiotami, które aktualnie są reprezentowane przez związek zawodowy (brak możliwości zrzeszania się stanowi zresztą istotę zarzutu). Powstaje zatem wątpliwość, którą Sejm pragnie zasygnalizować, czy jest możliwe inicjowanie abstrakcyjnej kontroli norm przez związek zawodowy w przypadku, gdy nie dotyczy on interesów jego aktualnych członków. Przedstawiona powyżej analiza orzecznictwa sądu konstytucyjnego nie daje w tym przypadku jednoznacznej odpowiedzi. Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 42/97 nie zakwestionował legitymacji związku zawodowego, który zaskarżył przepis ograniczający możliwość zrzeszania się pracowników NIK, choć, w momencie składania wniosku, nie mogli oni być jego członkami ze względu na zakwestionowany przepis ustawy o NIK. Innymi słowy, zgodnie z poglądem sądu konstytucyjnego wyrażonym *implicit*e w ww. wyroku, dopuszczalne jest zaskarżenie przez organizację związkową przepisu, który ogranicza możliwość zrzeszenia się,

choć z natury rzeczy, w momencie inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym związek zawodowy nie wyraża interesów swoich członków. Przyjąć zatem należy, że występuje on wówczas w interesie organizacji.

W związku z powyższym Sejm, mimo wątpliwości co do dopuszczalności wniosku OPZZ, zdecydował się na przedstawienie analizy zgodności.

### **III. Wzorce kontroli**

1. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje art. 2 Konwencji nr 87. 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, w okresie obowiązywania Konstytucji z 1952 r., przepisów konstytucyjnych po 1989 r. i na tle nowej 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 ratyfikacyjnych dokonanych po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Tymczasem Konwencja nr 87 ratyfikowana została przez Radę Państwa 14 grudnia 1956 r. (zarejestrowana 25 lutego 1957 r. przez Dyrektora Generalnego Międzynarodowego Biura Pracy, zgodnie z art. 14 Konwencji nr 87), a więc w czasie gdy nie obowiązywały przepisy uzależniające ratyfikację od zgody Sejmu. 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 przedmiotowej Konwencji nr 87 pozwala przyjąć, że normowana nią materia dotyczy kwestii określonych w art. 89 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 Konstytucji RP. Jej tekst autentyczny (angielski i francuski) oraz przekład na język polski został opublikowany w załączniku do Dziennika Ustaw z 1958 r. Nr 29, poz. 125. Konwencja nr 87 spełnia zatem wymagania stawiane jej przez Konstytucję.

Artykuł 2 Konwencji nr 87 stanowi: „Pracownicy i pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jedynym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów”.

Uzasadniając zarzut niezgodności przepisów u.z.z. z Konwencją nr 87, OPZZ stwierdził, iż krąg podmiotów uprawnionych do tworzenia związków zawodowych wyznaczony w art. 2 Konwencji nr 87 w autentycznych wersjach językowych (angielskiej i francuskiej, zob. art. 21 Konwencji nr 87 stanowiący, że jednakową moc obowiązującą posiadają tekst angielski i francuski umowy), jest szerszy, niż w polskim tłumaczeniu konwencji. Ponadto, w samym wniosku został zacytowany tekst angielski regulacji: *„Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation”* (wniosek, s. 4). Następnie wnioskodawca porównał krąg podmiotów uprawnionych do tworzenia związków zawodowych wynikający z przepisów u.z.z. z grupą osób legitymowanych na podstawie Konwencji nr 87. Wyraźnie stwierdza: „[...] ograniczenie prawa koalicji związkowej w art. 2 Ustawy nastąpiło poprzez błędne, nieprecyzyjne tłumaczenie słów użytych w wersjach autentycznych Konwencji, co w konsekwencji spowodowało nieuzasadnione zawężenie kręgu osób mogących korzystać z prawa zrzeszania się w związkach zawodowych” (wniosek, s. 4). Równocześnie centrala związkowa dopuszcza, że zgodnie z regułami języka polskiego, pojęcie „pracownik” może być rozumiane szeroko (wniosek, s. 4), a zatem zbieżnie z zakresem podmiotowym pojęć wskazanych w autentycznych wersjach językowych.

Polskie tłumaczenie umowy międzynarodowej musi być zgodne z brzmieniem traktatu w wersji autentycznej i do czasu wszczęcia procedury prostowania błędów w tłumaczeniu, uregulowanej w art. 18b ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.), należy zakładać zgodność obu wersji językowych. Wynikająca z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji zasada przychylności prawu międzynarodowemu nakazuje bowiem interpretować krajowe akty normatywne w zgodzie z zobowiązaniami międzynarodowymi ciążącymi na Polsce, w ten sposób organy władzy publicznej wykonują dyspozycję regulacji konstytucyjnej przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 462 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego). Ponadto, zasada prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda* zakłada zbieżność treści tłumaczenia oraz autentycznej wersji językowej traktatu (zob. art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439). Ponadto, zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 ze zm.): „Umowy międzynarodowe zawierane przez Rzeczpospolitą Polską powinny mieć polską wersję językową, stanowiącą podstawę wykładni, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej” (zob. jednakże uchwałę Sądu Najwyższego z 23 maja 2001 r., sygn. akt III ZP 25/00, w której SN powołał się bezpośrednio na autentyczną wersję językową art. 4 Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r., Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 129), a sam wnioskodawca nie wykluczył możliwości nadania polskiemu tłumaczeniu, zwłaszcza kluczowemu pojęciu „pracownik”, rozumienia wynikającego z angielskiej i francuskiej wersji językowej. A zatem podstawą badania należy uczynić art. 2 Konwencji nr 87 ogłoszony w Dzienniku Ustaw w polskim tłumaczeniu. Podkreślić należy, że Konwencja nr 87 stanowiła już wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. wyrok TK z 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99; por. również wyroki TK z 18 listopada 2002 r., sygn. akt K 37/01 oraz 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04, w których przepisy Konwencji nr 87, w tym art. 2, zostały uznane za nieadekwatny wzorzec kontroli).

2. Konstytucyjną podstawę badania stanowi art. 59 ust. 1 Konstytucji o brzmieniu: „Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców”, a także art. 12 Konstytucji, który brzmi: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”.

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając znaczenie wymienionych przepisów konstytucyjnych przypominał, że „wolność zrzeszania się w związki zawodowe ma charakter wolności politycznej. Składa się ona wraz z szerzej ujętą wolnością zrzeszania się w ogóle (art. 58) na większą całość, jaką jest uniwersalna wolność człowieka w zakresie różnego rodzaju dobrowolnych zrzeszeń, wyrażających potrzebę samorealizacji oraz ochrony interesów. Zapewnienie ochrony tak rozumianej uniwersalnej wolności jest obowiązkiem Rzeczypospolitej, a zarazem jej fundamentalną zasadą ustrojową wyrażoną w art. 12 konstytucji” (wyrok TK z 7 marca 2000 r., sygn. akt K 26/98; zob. także wyroki TK z: 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99; 18 listopada 2002 r., sygn. akt K 37/01 oraz 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04). Sąd konstytucyjny podkreślał przy tym, że „problematyka działalności związków zawodowych w systemie gospodarki rynkowej, ma charakter szczególnie istotny. Znajduje się ona bowiem na styku, z jednej strony – naturalnych dążeń podmiotów działających na rynku (pracodawców) do maksymalizowania zysków (przy jednoczesnej minimalizacji kosztów, w tym kosztów pracy), z drugiej zaś strony – istniejącej w demokratycznym państwie prawnym potrzeby ochrony pracowników przed ewentualną samowolą pracodawcy. Dlatego też określenie statusu związków zawodowych jako organizacji służących ochronie i reprezentacji interesów pracowniczych, winno być dokonane ze szczególną ostrożnością i rozważą. Nadmierne ograniczenie praw i swobody działalności związków zawodowych prowadzić może do naruszenia praw pracowniczych (w tym też godności człowieka)” (*ibidem*). Jak wyjaśnia dalej sąd konstytucyjny wolności związkowe, zagwarantowane w art. 12 i art. 59 Konstytucji, stanowią jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej. Poszanowanie i ochrona tych wolności jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04).

Wolność zrzeszania się, w tym w związkach zawodowych, nie jest wolnością absolutną; dopuszczalne jest zatem ograniczenie tej wolności. Jednakże trzeba pamiętać, iż art. 59 ust. 4 Konstytucji odmiennie od innych praw i wolności wyznaczył zakres możliwych (legalnych) ingerencji. Przepis ustawy zasadniczej brzmi w następujący sposób: „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”. Z powyższego wynika, że 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, to jest być zgodne z ogólnymi warunkami ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw. A zatem są one 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. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszelka ingerencja w sferę wolności związkowych musi być zgodna z zasadą proporcjonalności. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest 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).

#### **IV. Analiza zgodności**

1. Istotę zarzutów wnioskodawcy stanowi teza o niewłaściwym, bo zbyt wąskim względem zakresu podmiotowego art. 2 Konwencji nr 87, wyznaczeniu w art. 2 u.z.z. kręgu podmiotów uprawnionych do utworzenia związku zawodowego. Ustalenie naruszenia normy konwencyjnej będzie równoznaczne ze stwierdzeniem niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, ze względu na treść art. 59 ust. 4 Konstytucji. W pierwszej kolejności trzeba zatem ustalić zakres podmiotowy ustawowego i konwencyjnego prawa do zrzeszania się.

Definicję organizacji związkowej, w płaszczyźnie podmiotowej, odnaleźć można w art. 1 u.z.z., który stanowi, że związek zawodowy jest organizacją ludzi pracy. Pojęcie to posiada niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy niż „pracownik” (zob. M Seweryński, *Problem statusu prawnego związków zawodowych* [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000, s. 110 i n.). Jednakże szczegółowo prawo do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych zostało uregulowane w art. 2 u.z.z. Zgodnie z tym unormowaniem wspomniane prawo mają: a) pracownicy, bez względu na podstawę stosunku pracy, b) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, c) osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami (ust. 1), d) a także osoby, skierowane do zakładu pracy, w celu odbycia służby zastępczej (ust. 5; o służbie zastępczej zob. ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej, Dz. U. Nr 233, poz. 2217 ze zm.). Prawo wstępowania do już istniejących organizacji związkowych, bez prawa ich tworzenia, posiadają osoby wykonujące pracę nakładczą (ust. 2), emeryci i renciści, o ile w momencie „przejścia na emeryturę lub rentę” legitymowali się zdolnością do założenia związku zawodowego (ust. 3). Do związków zawodowych mogą wstępować bezrobotni, o ile statuty organizacji związkowych na to zezwalają (ust. 4). W art. 2 ust. 1 u.z.z. pojęcie pracownik zostało użyte w znaczeniu, jakie zostało mu nadane przez art. 2 k.p. A zatem tworzyć i wstępować do organizacji związkowych mogą osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Odnosząc się do prawa koalicji pracowników służb publicznych, pełne prawo tworzenia związków zawodowych mają: strażnicy zatrudnieni w strażach gminnych lub miejskich (art. 30 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.), funkcjonariusze celni (art. 144 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.), oraz Państwowej Straży Pożarnej (art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.). Prawo do tworzenia organizacji związkowych w ograniczonym zakresie posiadają funkcjonariusze Policji (art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.), Straży Granicznej (art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.), Służby Więziennej (art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 ze zm.) a także pracownicy



Najwyższej Izby Kontroli (art. 86 ust. 2 ustawy o NIK). Mogą zrzeszać się wyłącznie w jednym, działającym wśród funkcjonariuszy/pracowników NIK związku zawodowym. Prawa koalicji pozbawieni są: żołnierze zawodowi (art. 108 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie żołnierzy zawodowych, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593 ze zm.), funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (art. 81 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.), Biura Ochrony Rządu (art. 58 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.), Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 621 ze zm.), funkcjonariusze Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 709 ze zm.). Na mocy Konstytucji do związków zawodowych nie mogą należeć: sędziowie (art. 178), członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2), Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3), Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4).

2. W literaturze przedmiotu podnoszono, że regulację kształtującą katalog podmiotów uprawnionych do koalicji cechuje dowolność (Z. Hajny, *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników, czy prawo ludzi pracy?* [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 176). Przede wszystkim prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych posiadają pracownicy (osoby, które wiąże z pracodawcą stosunek pracy), ale do tworzenia związków zawodowych są uprawnione również osoby, które wykonują pracę na podstawie cywilnoprawnej umowy agencyjnej (*lege non distinguente*, mogą zatem to być osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami, ale także tzw. samozatrudnieni), o ile nie zatrudniają pracowników, a także członkowie spółdzielni produkcyjnych, którzy występują w podwójnej roli: pracownika i właściciela środków produkcji. Prawo do wstępowania do związków zawodowych posiadają tzw. chałupnicy. Z zakładem pracy łączy ich umowa o pracę nakładczą, która stanowi umowę cywilnoprawną (przepisy k.c. odnoszą się do niej wprost, a nie odpowiednio, na podstawie art. 300 k.p.), do której mają zastosowanie wyłącznie te

regulacje prawa pracy, które są wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą (Dz. U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19; zob. także art. 303 k.p.). Umowa o pracę nakładczą jest umową rezultatu, z której nie wynika obowiązek osobistego realizowania umowy, co różni znacznie tę umowę od umowy o pracę. Jednakże właściwym trybem rozpoznawania sporów zbiorowych jest tryb rozpoznawania sporów o roszczenie ze stosunku pracy (zob. wyrok SN z 9 stycznia 2008 r., sygn. akt III UK 76/07 oraz wciąż aktualną uchwałę SN z 19 grudnia 1978 r., sygn. akt I PZP 36/78). Stroną stosunku pracy nie są również bezrobotni, emeryci i renciści, którzy jednakże posiadają prawo do wstępowania do związku (*lege non distinguente* – wszyscy bezrobotni, w tym także byli przedsiębiorcy). Jak wynika z powyższego, prawo do koalicji nie jest, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy (wniosek, s. 4-5), zarezerwowane wyłącznie dla pracowników, w rozumieniu art. 2 k.p. Pomimo to, krąg uprawnionych na podstawie u.z.z. nadal nie obejmuje wszystkich grup wskazanych przez OPZZ jako beneficjentów Konwencji nr 87, to jest wykonujących pracę, w tym tzw. samozatrudnionych oraz osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, innych niż umowa agencyjna albo o pracę nakładczą (zob. wniosek, s. 5-6).

3. Doktryna prawa pracy w sposób zróżnicowany ocenia zgodność regulacji u.z.z. z międzynarodowym standardem, w tym zwłaszcza Konwencją nr 87. I tak K.W. Baran stwierdza, że: „[...] w systemie ustawodawstwa polskiego zakres wolności koalicji w płaszczyźnie podmiotowej jest znacząco szerszy niż w prawodawstwie międzynarodowym, które odnosi się zazwyczaj tylko do osób posiadających status pracownika” (K.W. Baran [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, red. K.W. Baran, tom I, Warszawa 2001, s. 681; zob. także K.W. Baran, *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Kraków 2001, s. 48). Jednakże w literaturze przedmiotu został również wyrażony pogląd o niezgodności art. 2 u.z.z. z Konwencją nr 87. Jak wyjaśnia Z. Hajny: „[...] wykładnia przepisów prawa międzynarodowych, określających podmiotowy zakres prawa zrzeszania się w związkach zawodowych, prowadzi do wniosku, że prawo to przysługuje pracownikom w szerokim, socjalnym znaczeniu tego określenia, obejmującym zarówno pracowników *sensu stricto*, jak również inne osoby, dla których źródłem utrzymania jest własna praca zawodowa, bez względu na prawny

tytuł jej wykonania” (Z. Hajny, *op. cit.*, s. 182; zob. także K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Warszawa 2004, s. 136: „Tymczasem zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, osoby świadczące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych nie tylko że nie mają prawa zakładania związków zawodowych, ale nawet nie mogą przystępować do już istniejących. Należy więc znowelizować w tym zakresie ustawę o związkach zawodowych. Działanie takie jest konieczne również w celu pełnego dostosowania się do wymogów art. 2 Konwencji Nr 87 MOP, która zapewnia możliwość zrzeszania się nie tylko pracownikom, ale wszystkich osób wykonujących pracę na rzecz pracodawcy”; por. E. Podórska-Rakiel, *Rekomendacje MOP dotyczące wolności koalicji związkowej i ochrony działaczy*, „Monitor Prawa Pracy” 2013, nr 2, s. 68 i n.). Należy podkreślić, że również w literaturze prawa konstytucyjnego zgłaszane są postulaty szerokiego rozumienia, poprzez pryzmat prawa międzynarodowego, pojęcia „pracownik” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 99).

4. Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli zainicjowanej przez wnioskodawcę na gruncie porządku prawnego, w którym Konstytucja jest najwyższym aktem prawnym w 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. 1 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 stanowić będzie podstawę (a nie przedmiot) kontroli.

Konstytucja jest najwyższym aktem prawnym w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest więc możliwe dokonanie kontroli zaskarżonego przepisu ze wskazanymi 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, stosowanego prawa i sformułowanymi przez sądy/organy międzynarodowe (zob. wypowiedzi sądu konstytucyjnego odnośnie do stosowania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 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 już 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. 2 Konwencji nr 87 przez organy systemu nadzoru Międzynarodowej Organizacji Pracy nad przestrzeganiem międzynarodowych standardów pracy.

5. 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 rozstrzygnięcia 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.

W ramach systemu nadzoru na przestrzeganiem standardu Międzynarodowej Organizacji Pracy na państwach członkowskich *ex officio* ciąży obowiązek przekazywania rocznych sprawozdań Międzynarodowemu Biuru Pracy (art. 19, art. 22, art. 35 Konstytucji MOP; Międzynarodowe Biuro Pracy ma charakter stałego sekretariatu organizacji, zob. art. 2 Konstytucji MOP). Początkowo merytoryczny nadzór na wykonaniem konwencji MOP sprawowała Konferencja Ogólna MOP (przedstawiciele państw członkowskich; zob. art. 2 Konstytucji MOP), jednakże 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 MTS – to wykonanie zadań mu zleconych (w ramach jego mandatu) musi polegać na dokonywaniu wykładni przepisów konwencji i zaleceń oraz 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 from 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). Komitet Ekspertów pełni rolę służebną wobec Komitetu Konferencji Ogólnej Międzynarodowej Organizacji Pracy do Spraw Stosowania Konwencji i Zaleceń – stałego organu Konferencji Ogólnej MOP, przekazując jemu streszczenia rezultatów swoich badań nad sprawozdaniami (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.). Drugi system nadzoru oparty jest na zarzutach (*representations*) wnoszonych przez partnerów społecznych (art. 25 Konstytucji MOP) albo skargach (*complaints*) wnoszonych przez państwo członkowskie na inne państwo (art. 26 Konstytucji MOP). W obu przypadkach zaangażowana jest w ich rozpoznanie Rada Administracyjna.

W ramach MOP utworzono również specjalny system nadzoru nad przestrzeganiem międzynarodowego standardu zrzeszania się, a zatem również Konwencji nr 87. Zakłada on rozpatrywanie skarg, wnoszonych przez partnerów społecznych do Komitetu Wolności Związkowej (*Committee on Freedom of Association*; dalej: KWZ). Komitet Wolności Związkowej został utworzony przez Radę Administracyjną w 1951 r. Jego zadaniem było przeprowadzanie wstępnej analizy skarg na naruszenia Konwencji nr 87 oraz 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). Ciało to jest organem Rady Administracyjnej, odzwierciedlającym trójstronny charakter samej MOP. Mandat KWZ polega na określeniu, czy konkretne prawodawstwo lub praktyka państw członkowskich są zgodne z zasadami wolności związkowej i rokowań zbiorowych, sformułowanymi w stosownych konwencjach. W ramach swoich uprawnień KWZ ma prawo badać, czy – i w jakim stopniu – przedstawiono dostateczne dowody na poparcie stawianych wniosków. Jak wyjaśnia KWZ, jego zadanie ogranicza się do zbadania przedłożonych mu zarzutów. Jego funkcją nie jest formułowanie ogólnych wniosków na temat sytuacji związków zawodowych w konkretnym kraju, lecz jedynie ocena konkretnej sprawy. Komitet Wolności Związkowej może zalecić, aby Rada

Administracyjna zwróciła uwagę odnośnych rządów na dostrzeżone przez Komitet nieprawidłowości i wezwała je do podjęcia stosownych działań w celu uzdrowienia sytuacji. Jeśli państwo członkowskie, którego dotyczyło postępowanie, ratyfikowało badaną konwencję, Rada Administracyjna może przedstawić Komitetowi Ekspertów sprawę, której analizę dokonał KWZ (*Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, piąta edycja, ILO Office 2006, Nrb. 1-10 oraz Aneks nr 1 Nrb. 5-30; dalej: *Digest...*). W literaturze podkreśla się wagę rozstrzygnięć KWZ wskazując, że „odmowa zastosowania się do zaleceń wypracowanych przez Komitet Wolności Związkowej należy do rzadkości” (A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 109; zob. także wyrok SN z 26 lipca 2012 r., sygn. akt I PK 12/12, w którym sąd dokonując oceny legalności praktyki pracodawcy, powołuje się na ustalenia i rozstrzygnięcia KWZ).

6. Komitet Wolności Związkowej wielokrotnie zajmował się problematyką podmiotowego zakresu prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych. Stał na stanowisku, iż: „Celem art. 2 Konwencji nr 87 jest wyrażenie zasady niedyskryminacji w sprawach związkowych, a użyte w nim sformułowanie «bez jakiegokolwiek rozróżnienia» oznacza, że wolność związkowa powinna być absolutnie zagwarantowana bez względu na zawód, płeć, kolor, rasę, przekonania, narodowość, poglądy polityczne itd., nie tylko pracownikom w prywatnym sektorze gospodarki, lecz również ogólnie rozumianym urzędnikom państwowym oraz pracownikom służb publicznych [...] Wszyscy pracownicy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, w tym dyskryminacji z tytułu rodzaju wykonywanego zawodu, powinni mieć prawo tworzyć i wstępować do organizacji według swego uznania” (zob. *Digest...*, Nrb. 209 i 216). Prawo do organizowania się w związkach zawodowych muszą posiadać m.in.: robotnicy/pracownicy rolni (*agricultural workers*), pracownicy plantacji (*plantation workers*), pracownicy linii lotniczych (*employees of airlines*), pracownicy portowi (*port workers*), pracownicy tymczasowi (*temporary workers*) i na okres próbny (*workers undergoing a period of work probation*), pracownicy spółdzielni (*workers in cooperatives*) oraz dystrybutorzy i agenci (*distributors and sales agents*; zob. *ibidem*). Odnosząc się do ostatniego rodzaju zatrudnionych wyjaśnił, że „Komitet nie jest kompetentny do wypowiedania się w kwestii stosunków prawnych (pracy bądź handlowych) łączących niektórych dystrybutorów i agentów z przedsiębiorstwem, w tym także czy brak uznanego stosunku pracy powoduje, że

pracownicy owi nie są objęci kodeksem pracy. Jednakowoż uwzględniając fakt, że Konwencja nr 87 zezwala na wyłączenie jedynie wojskowych i policjantów, wyżej wymienieni ajenci mogą tworzyć organizacje według swego uznania (Konwencja nr 87, art. 2)” (zob. *Digest...*, Nrb. 263). Komitet Wolności Związkowej wypowiedział się również o możliwości zrzeszenia tzw. samozatrudnionych oraz przedstawicieli wolnych zawodów (*self-employed workers and the liberal professions*). „Ze względu na zasady wolności związkowej, wszyscy pracownicy, z jedynym wyjątkiem wojskowych i policjantów, mają prawo tworzyć i wstępować do organizacji według swego uznania. Tak więc, kryterium uznania komu to prawo przysługuje nie zależy od istnienia stosunku zatrudnienia, którego często brak w przypadku np. pracowników rolnych, szeroko pojętych samozatrudnionych, lub też przedstawicieli wolnych zawodów, którzy niemniej powinni posiadać prawo do organizowania się” (zob. *Digest...* Nrb 254). Wypowiedź ta stanowi uogólnienie tez wyrażonych w stanowiskach KWZ w rozpatrywanych sprawach skargowych, w których Komitet Wolności Związkowej stwierdził, że prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych posiadają:

a) osoby młodociane zatrudnione na kontraktach terminowych, którym ustawodawstwo krajowe odmawia statusu pracownika (323rd Report of the Committee on Freedom of Association, Case No. 2059 (Peru), Nrb. 475; Governing Body, 279th Session, Geneva 2000);

b) personel szkoły zatrudniony na podstawie kontraktów cywilnoprawnych (świadczenie usług profesjonalnych), wobec których nie można stwierdzić relacji podporządkowania względem pracodawcy (326th Report, Case No. 2013, (Meksyk) Nrb. 416; Governing Body, 282nd Session, Geneva 2001);

c) osoby zatrudnione na bazie cywilnoprawnych kontraktów u wydawców gazet i magazynów oraz tzw. samozatrudnieni (*self-employed*) współpracujący z wydawcami na podstawie umów handlowych (332nd Report, Case No. 2221, (Argentyna) Nrb. 222; Governing Body, 288th Session, Geneva 2003);

d) piłkarze, niezależnie od charakteru kontraktu, czy też nawet jego braku w formie pisemnej (336th Report, Case No. 2347, (Meksyk) Nrb. 628; Governing Body, 292nd Session, Geneva 2005).

A zatem można stwierdzić, że KWZ szeroko rozumie pojęcie „pracownicy” (“*workers*”) użyte w art. 2 Konwencji nr 87, którego zakres podmiotowy obejmuje



również osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz tzw. samozatrudnionych (zatrudnionych niepracowniczo).

7. Komitet Wolności Związkowej odniósł się również do polskiej regulacji u.z.z. Postępowanie przed KWZ zainicjowała KK NSZZ „Solidarność” wnosząc skargę na rząd Rzeczypospolitej Polskiej 28 lipca 2011 r. Rząd polski w postępowaniu wyjaśnił, że ład konstytucyjny gwarantuje każdemu prawo do zrzeszania się w odpowiednich organizacjach; osoby samozatrudnione lub wykonujące wolne zawody mogą tworzyć własne organizacje w celu reprezentowania ich interesów, natomiast w przypadku związków zawodowych przedmiotem działalności związkowej (ochrony) nie są jakiegokolwiek interesy, ale jedynie interesy związane z wykonywaniem pracy (organizacje związkowe mogą zawierać układy zbiorowe pracy). Zróżnicowanie prawa do tworzenia związków zawodowych wynika z różnej więzi łączącej poszczególne grupy z zakładem pracy. W przypadku związków zawodowych istotna jest relacja pracodawca-pracownik w procesie pracy; strony stosunków przemysłowych rozwiązują potencjalne konflikty wynikające z przeciwstawnych interesów w drodze rokowań zbiorowych. Takich relacji, zdaniem rządu, nie da się jednak ustalić w przypadku osób samozatrudnionych czy wykonujących wolne zawody. Komitet Wolności Związkowej, po rozpatrzeniu sprawy (nr 2888) i zapoznając się z argumentacją obu stron, wystosował wobec polskich władz następujące zalecenia: „(a) Komitet zwraca się do rządu o podjęcie niezbędnych kroków w celu zapewnienia, by wszystkim osobom zatrudnionym, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, łącznie z osobami samozatrudnionymi oraz zatrudnionymi na podstawie umów cywilnoprawnych, przyznano prawo tworzenia i przystępowania, wedle swego wyboru, do organizacji w rozumieniu konwencji nr 87. (b) Przypominając, że konwencja nr 98 chroni wszystkie osoby zatrudnione i ich przedstawicieli przed aktami dyskryminacji dążącymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie pracy oraz że jedyne dopuszczalne wyjątki od jej stosowania dotyczą policji, sił zbrojnych i urzędników państwowych zaangażowanych w administrowanie państwem, Komitet zwraca się do rządu o zapewnienie, by wszystkie osoby zatrudnione i ich przedstawiciele doznawały odpowiedniej ochrony przed wszelkimi aktami dyskryminacji dążącymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie pracy, niezależnie od tego, czy osoby te mieszczą się w definicji pracowników przyjętej w Kodeksie pracy, czy też

nie. (c) Komitet zwraca się do rządu, by ten dokonał zmiany ustawy o związkach zawodowych tak aby zapewnić, osobom wykonującym pracę nakładczą tworzenie organizacji i przystępowanie do nich wedle własnego wyboru. (d) Komitet zwraca się do rządu o przedstawienie Komitetowi Ekspertów ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń, którego dotyczą aspekty legislacyjne tej sprawy, informacji co do kroków podjętych lub przewidywanych w celu doprowadzenia ustawodawstwa i praktyki do stanu zgodnego z zasadami wolności zrzeszania się” (definitive raport – no 363, marzec 2012, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3057194#T](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3057194#T); zob. także E. Podgórska-Rakiel, *op. cit.*).

Rekomendacja KWZ została przekazana Komitetowi Ekspertów. W raporcie tego ostatniego wyjaśnił on, że: „w myśl art. 2 Konwencji, pracownicy i pracodawcy, w tym pracownicy niezatrudnieni na podstawie umowy o pracę, mają prawo tworzyć organizacje według swojego uznania i przystępować do tych organizacji, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, z jedynym wyjątkiem członków sił zbrojnych i policji. Komitet zwrócił się do rządu [polskiego – uwaga własna] o udzielenie informacji na temat wszelkich działań podjętych lub planowanych w celu nowelizacji ustawodawstwa tak, by było zgodne z Konwencją. Komitet zauważa, że Komitet Wolności Związkowych, rozpatrując zażalenie przedłożone przez Krajową Komisję NSZZ «Solidarność», również wezwał rząd do podjęcia niezbędnych środków by zapewnić wszystkim pracownikom, bez jakichkolwiek rozróżnień, w tym pracownikom samozatrudnionym oraz zatrudnionym na podstawie umowy cywilnoprawnej możliwość korzystania z prawa tworzenia organizacji według własnego uznania i przystępowania do tych organizacji w rozumieniu konwencji [nr 87 – uwaga własna] (por. 363. sprawozdanie Komitetu, Sprawa nr 2888). [...] Komitet [Ekspertów – uwaga własna] z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy w zakresie potencjalnego poprawienia ustawodawstwa i wyraża nadzieję, że jakakolwiek reforma prawa uwzględni powyższe zasady. Komitet zwraca się do Rządu z prośbą o udzielenie informacji w następnym sprawozdaniu o wszelkich postępach poczynionych na tym polu” (uwaga ogólna Komitetu Ekspertów odnosząca się do Polski zamieszczona w raporcie Komitetu Ekspertów z 2012 r., [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2012-101-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2012-101-1A).pdf); s. 150).

A zatem organy MOP odpowiedzialne za nadzór nad przestrzeganiem międzynarodowego standardu pracy (wolności zrzeszania się w związkach zawodowych) uznają, iż zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w organizacjach związkowych, ustalony w art. 2 u.z.z., jest niezgodny z art. 2 Konwencji nr 87 i postulują zmiany w tym zakresie.

8. Należy podzielić pogląd Komitetu Wolności Związkowej, zgodnie z którym art. 2 Konwencji nr 87, stanowiąc część polskiego porządku prawnego, ustanawia wolność zrzeszania się w organizacjach związkowych dla wszystkich osób pracujących, bez żadnego rozróżnienia, a zatem również dla osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym wykonujących prace nakładczą, a także osób samozatrudnionych. Za szerokim rozumieniem pojęcia „pracownik” („*workers*”) przemawia, jak słusznie podnosi wnioskodawca, ograniczenie zakresu działania Konwencji nr 87 wprowadzone w jej art. 8. Zgodnie z tą regulacją, ustawodawstwo krajowe określi, w jakiej mierze gwarancje przewidziane w Konwencji nr 87 będą miały zastosowanie do sił zbrojnych i policji („*The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations*”). A zatem polski prawodawca może w odpowiedniej ustawie (np. w u.z.z.) wyłączyć żołnierzy i policjantów (lub szerzej funkcjonariuszy służb mundurowych) z kręgu uprawnionych do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, to jest ograniczyć (wyłączyć) wobec tej grupy prawa zagwarantowane w Konwencji nr 87. Irrelevantna jest podstawa prawna wykonywania pracy (stosunek pracy, stosunek służby, umowa cywilnoprawna). Żołnierze i policjanci mogą zostać pozbawieni uprawnień konwencyjnych także gdyby wykonywali pracę na podstawie stosunku pracy. Z istoty wyłączenia wynika, że podstawowy zakres działania Konwencji nr 87 musi odnosić się do wszystkich osób wykonujących pracę (pracowników w rozumieniu *workers*) bez względu na rodzaj i treść stosunku prawnego, z którego wynika obowiązek jej świadczenia. Cechą charakterystyczną, wyróżniającą zakres podmiotowy wolności zrzeszania się, jest zatem wyłącznie wykonywanie pracy. Tak też, z powołaniem na ustalenia KWZ, pojęcie „pracowników” użyte w art. 2 Konwencji nr 87 rozumie część przedstawicieli doktryny (zob. wywód Z. Hajnego, *op. cit.* wraz z powołaną tam literaturą i dokumentacją MOP).

Ponadto, pojęcie *workers* (pracownik) jest użyte także w Konwencji nr 141 MOP dotyczącej organizacji pracowników rolnych i ich roli w rozwoju gospodarczym i społecznym (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 76; dalej: Konwencja nr 141). Zgodnie z art. 2 Konwencji nr 141 pojęcie „pracownicy rolni” oznacza wszystkie osoby wykonujące na obszarach rolnych zajęcia rolne, rzemieślnicze lub inne, zrównane z nimi lub z nimi związane, niezależnie od tego, czy chodzi o pracowników najemnych, czy też o osoby pracujące na własny rachunek, jak np. dzierżawców, połowników lub drobnych właścicieli ziemskich. Postanowienia Konwencji nr 141 mają zastosowanie także do tych dzierżawców, połowników lub drobnych właścicieli ziemskich, których głównym źródłem dochodu jest rolnictwo i którzy uprawiają ziemię przy pomocy swych rodzin lub korzystają okresowo z pomocy osób trzecich, a nawet tych którzy: a) nie zatrudniają stale siły roboczej (mogą zatem zatrudniać osoby tymczasowo) lub b) nie zatrudniają dużej liczby pracowników sezonowych albo c) nie zlecają uprawy swojej ziemi połownikom lub dzierżawcom. Szeroki zakres podmiotowy stosowania Konwencji nr 141 wynika zatem wprost z jej przepisów.

Potrzeba uchwalenia Konwencji nr 141 wynikała z trudności, jakie pracownicy rolni napotykali w korzystaniu z wolności związkowych wynikających z art. 87 Konwencji. Stanowi ona uzupełnienie Konwencji nr 87 i razem ustanawiają wolność związkową o powszechnym charakterze (A. M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, tom I, wolumen 2, Warszawa 2008, s. 9). Zakres podmiotowy Konwencji nr 141 oraz nr 87, wyznacza pojęcie (*workers*). Należy przyjąć założenie, że państwa, używając tych samych wyrażeń w obu dokumentach międzynarodowych, chciały tak samo szeroko, co do rodzaju stosunku, na podstawie którego jest wykonywana praca, zakreślić krąg podmiotów wolności zrzeszania się, a w konsekwencji zagwarantować wolność zrzeszania się w związkach zawodowych jak największej liczbie osób pracujących.

9. W związku z powyższym, Sejm stwierdza, że art. 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 u.z.z. w zakresie wskazanym w *petitum* **jest niezgodny** z art. 2 Konwencji nr 87.

10. Jak wyjaśniono w pkt III.2 pisma, ustawowe ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych nie mogą przekraczać (być bardziej rygorystyczne) granic wyznaczonych przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe.

Skoro Konwencja nr 87 pozwala jedynie na wyłączenie wojska i policji z obszaru jej oddziaływania, to dalej idące ograniczenia wynikające z u.z.z. są sprzeczne z regulacją art. 59 ust. 4 Konstytucji. Ze względu na ścisły związek pomiędzy art. 59 ust. 1 Konstytucji, który wraz z art. 12 Konstytucji wyznacza konstytucyjny zakres wolności do zrzeszania się w związki zawodowe w aspekcie pozytywnym, oraz art. 59 ust. 4 Konstytucji, który wyznacza ramy dopuszczalnych jej ograniczeń, naruszenie art. 59 ust. 4 Konstytucji musi być równoznaczne ze stwierdzeniem niezgodności z art. 59 ust. 1 oraz art. 12 Konstytucji.

Uznanie zatem, że art. 2 u.z.z. narusza art. 2 Konwencji nr 87, prowadzi do wniosku, iż zaskarżony przepis jest również niezgodny z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji. Trzeba jednakże dodać, że badany przepis nie spełnia nadto testu wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trudno bowiem wskazać argumenty przemawiające za wyłączeniem z kręgu beneficjentów wolności zrzeszania się w związkach zawodowych osób, które stale świadczą prace na podstawie cywilnoprawnych umów zlecenia lub do których zastosowania znajdują przepisy o umowie zlecenia oraz tzw. samozatrudnionych, skoro równocześnie zakwestionowany przepis umożliwia utworzenie związku zawodowego przez niezatrudniające pracowników osoby (fizyczne i przedsiębiorców), które świadczą pracę na podstawie cywilnoprawnej umowy agencyjnej, albo członków spółdzielni produkcyjnej, które to osoby są równocześnie właścicielami środków produkcji i w sensie ekonomicznym własnymi pracodawcami. Paradoksalnie, tzw. osoby samozatrudnione, albo zatrudnione niepracowniczo (na podstawie umowy zlecenia, o dzieło itp.) mogą wstąpić do związku zawodowego dopiero w momencie, gdy zaprzestaną pracy, już jako bezrobotni.

11. Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 u.z.z. w zakresie wskazanym w *petitum* **jest niezgodny** z art. 12 oraz art. 59 ust. 1 Konstytucji.

12. Na marginesie należy dodać, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowuje projekt rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy o organizacjach pracodawców. Zmiana u.z.z. dotyczyć ma art. 2 ust. 1 i polega na umożliwieniu osobom wykonującym pracę nakładczą tworzenie związków zawodowych. Jej celem jest dostosowania polskiego prawa

związkowego do zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z postanowień Europejskiej Karty Społecznej otwartej do podpisu 18 października 1961 r. w Turynie (Dz. U. z 1999 r. Nr 9, poz. 67; dalej: EKS), a także, w świetle rekomendacji KWZ, Konwencji nr 87 (choć *explicite* nie zostało to wyrażone w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy o organizacjach pracodawców).

Polska, w akcie ratyfikacyjnym z dnia 10 czerwca 1997 r., przyjęła między innymi zobowiązania wynikające z art. 5 EKS (prawo do organizowania się), który stanowi: „W celu zapewnienia lub popierania swobody pracowników i pracodawców tworzenia lokalnych, krajowych lub międzynarodowych organizacji w celu ochrony ich interesów ekonomicznych i społecznych oraz wstępowania do tych organizacji, Umawiające się Strony zobowiązują się, że ustawodawstwo krajowe nie będzie naruszać ani też nie będzie stosowane w sposób, który naruszałby tę swobodę. Zakres, w jakim gwarancje przewidziane w niniejszym artykule będą miały zastosowanie do policji, zostanie określony przez ustawodawstwo krajowe. Zasada dotycząca stosowania tych gwarancji do członków sił zbrojnych i zakres, w jakim będą one miały zastosowanie do tej grupy osób, zostaną również określone przez ustawodawstwo krajowe”. Na podstawie sprawozdań przedstawianych przez Polskę z wykonania postanowień Europejskiej Karty Społecznej, Komitet Niezależnych Ekspertów (organ kontrolny Rady Europy) wydał negatywną konkluzję dotyczącą art. 5 EKS, która obejmowała prawo do organizowania się w związkach zawodowych przez osoby wykonujące pracę nakładczą (chałupników) oraz przez emerytów i osoby bezrobotne. Stanowisko Polski wobec tej konkluzji, wyjaśniające brak podstaw do jej wydawania wobec ww. trzech kategorii osób, zostało zaakceptowane przez Komitet Niezależnych Ekspertów w zakresie dotyczącym bezrobotnych i emerytów. Jednocześnie została jednak podtrzymana konkluzja negatywna w stosunku do osób wykonujących pracę nakładczą. Krytyczne stanowisko w sprawie aktualnego stanu prawnego w Polsce w zakresie braku prawa do tworzenia związków zawodowych przez osoby wykonujące pracę nakładczą wynika z brzmienia art. 2 ust. 2 u.z.z. określającego jedynie prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nakładca nawiązał umowę o pracę nakładczą. Natomiast art. 5 EKS gwarantuje nie tylko prawo wstępowania, ale również tworzenia związków zawodowych. Podtrzymanie przez organ kontrolny Rady Europy konkluzji negatywnej do aktualnego brzmienia art. 2

ust. 2 u.z.z. spowodowało, iż Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej rozpoczęło pracę nad zmianą u.z.z. (uzasadnienie projektu z 6 sierpnia 2013 projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy o organizacjach pracodawców; <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/dialog-spoeczny/ustawa-o-zmianie-ustawy-o-zwiazkach-zawodowych-oraz-ustawy-o-organizacja-ch-pracodawcow/#akapit2>). A zatem planowana nowelizacja będzie częściowo usuwać niezgodność art. 2 u.z.z. z Konwencją nr 87 oraz art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz