



Warszawa, dnia 1 sierpnia 2013 r.

PG VIII TK 4/13

dot. sygn. akt K 1/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	02. 08. 2013
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych o stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z 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)

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

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych tylko do pracowników, którzy świadczą pracę na podstawie stosunku pracy - jest niezgodny z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 2 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy

dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125);

2) postępowanie w zakresie badania zgodności przepisu art. 2 ust. 2 i ust. 5 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konwencji powołanej w pkt 1 podlega umorzeniu - na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) - ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zwróciło się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.), jest niezgodny z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 2 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125), zwanej dalej „Konwencją nr 87”.

W uzasadnieniu wniosku OPZZ podnosi, że, zgodnie z art. 2 ustawy o związkach zawodowych, 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. Ponadto osobom wykonującym pracę nakładczą przysługuje prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych w zakładach pracy przysługuje również osobom skierowanym do tych zakładów w

celu odbycia służby zastępczej. Emeryci i renciści mają prawo zachowania przynależności w dotychczasowym związku zawodowym oraz przystępowania do już istniejących organizacji związkowych. Również osoby bezrobotne zachowują prawo przynależności do związków zawodowych, a jeśli nie są członkami związków zawodowych, mają prawo wstępowania do związków zawodowych w przypadkach i na warunkach określonych statutami związków.

Kwestionowane przepisy ustawy o związkach zawodowych mają następujące brzmienie:

„Art. 2. 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.”.

Zdaniem Wnioskodawcy, wskazane przepisy nie odpowiadają standardom międzynarodowym w zakresie możliwości tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, bowiem prowadzą do ograniczenia prawa koalicji związkowej.

Konwencja nr 87, w art. 2, stanowi, że pracownicy i pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskiwania uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swojego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jedynym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutow.

Jak twierdzi Wnioskodawca, ograniczenie prawa koalicji związkowej, wynikające z art. 2 ustawy o związkach zawodowych, nastąpiło poprzez błędne, nieprecyzyjne tłumaczenie słów użytych w wersjach autentycznych

Konwencji nr 87, co w konsekwencji spowodowało nieuzasadnione zawężenie kręgu osób mogących korzystać z prawa zrzeszania się w związkach zawodowych.

W polskim tłumaczeniu Konwencji nr 87 użyte zostało słowo "pracownik", które odnoszone jest do osoby wykonującej pracę na podstawie stosunku pracy (z wyjątkami zastrzeżonymi w ustawie o związkach zawodowych), albowiem przyjmuje się w tym względzie definicję pracownika, zawartą w art. 2 ustawy - Kodeks pracy, zgodnie z którą pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

Tymczasem, co podkreśla Wnioskodawca, słowa "workers" oraz "travailleurs" oznaczają nie tylko pracownika w prawnym znaczeniu tego słowa, lecz ogólnie osobę, która pracuje zawodowo.

Opierając się na słownikach języka polskiego Wnioskodawca wskazuje, że również w języku polskim słowo „pracownik” nie jest utożsamiane z osobą zatrudnioną jedynie na podstawie umowy o pracę, w oparciu o przepisy prawa pracy. Zgodnie z definicjami zawartymi w słownikach języka polskiego, pracownikiem może być jakakolwiek osoba pracująca, wykonująca pracę - bez względu na podstawy prawne wykonywanej pracy.

Wnioskodawca stwierdza zatem, że w ustawie o związkach zawodowych przyjęto zbyt wąskie rozumienie pojęcia "pracownik", zawężając zakres tego pojęcia do definicji zawartej w przepisach Kodeksu pracy. Ograniczenie to, jak wskazuje OPZZ, spowodowało nieuzasadnione negatywne skutki w postaci niemożności tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osób, niebędących pracownikami w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. W rezultacie pozbawiono osoby - niewymienione w art. 2 ustawy o związkach zawodowych - a zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych, w szczególności na podstawie umowy zlecenia i umowy o dzieło, w tym także osoby samozatrudnione, oraz inne osoby wykonujące

pracę zarobkową, niebędące pracodawcami, prawa tworzenia i wstępowania do związków zawodowych.

Wnioskodawca podnosi, że niezależnie od różnic w brzmieniu i tłumaczeniu Konwencji nr 87, jej tekst powinien być rozumiany jednolicie przez wszystkich jej sygnatariuszy.

Jak wskazuje OPZZ, konieczność stosowania szerokiej interpretacji terminu "pracownik" wynika także m.in. z publikacji i oświadczeń Międzynarodowej Organizacji Pracy. Komitet Wolności Związkowej MOP w wielu sprawozdaniach podkreślił, że stosunek pracy nie stanowi kryterium określenia osób uprawnionych do zakładania organizacji związkowych i działania w ich ramach. Sama Konwencja nr 87 używa ponadto zwrotu "pracownicy bez jakiegokolwiek rozróżnienia", co znajduje uzasadnienie w logice wolności związkowej i świadczy o tym, że jej celem jest zagwarantowanie tej wolności wszystkim osobom wykonującym zarobkowo pracę zawodową. Ograniczanie wolności związkowej poprzez odwoływanie się do istnienia stosunku pracy stanowi zatem istotne łamanie zasad zawartych w Konwencji nr 87.

Powyższe, w ocenie Wnioskodawcy, oznacza, że ustawodawca w sposób nieuprawniony i niezgodny z przepisami pozbawił prawa koalicji związkowej osoby, których praca, sytuacja i faktyczny status prawny jest podobny do pracy i pozycji pracowników wykonujących pracę w ramach stosunku pracy. W Polsce jest to grupa około 800 tys. ludzi, których pozbawiono prawa koalicji, a ich prawa i interesy nie mogą być reprezentowane przez organizacje związkowe.

Kwestionowane przepisy ustawy o związkach zawodowych nie odpowiadają zatem ustaleniom przewidzianym w art. 2 Konwencji nr 87, co prowadzi do ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

Z tego powodu Wnioskodawca zarzuca art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy o związkach zawodowych niezgodność z art. 2 Konwencji nr 87.

Nadto, w ocenie OPZZ, przepisy art. 2 ust. 1, 2 i 5 ustawy o związkach zawodowych są niezgodne z art. 12 oraz z art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, które zapewniają wolność tworzenia i działania związków zawodowych, nie ograniczając jej do tych osób, które świadczą pracę na podstawie stosunku pracy. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Wnioskodawca podnosi, że wolność zrzeszania się w związki zawodowe ma charakter wolności politycznej, która, wraz z szerszej ujętą wolnością zrzeszania się w ogóle, składa się 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.

Ograniczenia wolności tworzenia i działania związków zawodowych mogą być ustanowione w drodze ustawy, ze względu na potrzebę ochrony ważnych konstytucyjnych wartości, przy zachowaniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a ewentualne ograniczenia ustawowe muszą być przy tym wyraźnie uznane za dopuszczalne przez umowy międzynarodowe wiążące Polskę, co wynika z art. 59 ust. 4 ustawy zasadniczej. Ograniczenia te mogą być zatem ustanawiane 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. W ocenie Wnioskodawcy, żadna z tych wartości nie uzasadnia pozbawienia wolności związkowej osób świadczących pracę na innej podstawie niż umowa o pracę.

W uzasadnieniu wniosku wskazano również, że umowy międzynarodowe przewidują możliwość ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych w stosunku do członków sił zbrojnych i policji bądź osób zajmujących stanowiska w administracji państwowej, związane z tworzeniem polityki lub kierownicze, albo na których wykonywane obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter, natomiast nie odbierają wolności

zrzeszania się tym, którzy wykonują pracę na innej podstawie prawnej niż umowa o pracę jako przesłanka pozostawania w stosunku pracy.

Z powyższych względów, według Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, regulacje zawarte w art. 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 ustawy o związkach zawodowych przez to, że ograniczają wolność tworzenia i działania związków zawodowych, są niezgodne również z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji RP.

Odniesienie się do zarzutów podniesionych przez Wnioskodawcę poprzedzić należy ustaleniem dopuszczalnego zakresu zaskarżenia.

W niniejszej sprawie przede wszystkim należy rozważyć kwestię dopuszczalności orzekania co do zgodności z Konstytucją RP niektórych z zakwestionowanych we wniosku przepisów.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w odniesieniu do niektórych spośród nich zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek powinien odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny,
- 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,
- 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego,
- 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Wniosek Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych spełnia ustawowe wymogi jedynie częściowo, albowiem przepisy art. 2 ust. 2 i ust. 5 ustawy o związkach zawodowych, w stosunku do których

Wnioskodawca domaga się stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją RP, nie pozostają w związku treściowym z regulacją ustanawiającą prawo do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych jedynie pracowników wykonujących pracę w ramach stosunku pracy.

Art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych odnosi się bowiem do prawa osób wykonujących pracę nakładczą do wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą, zaś ust. 5 wskazanego artykułu do prawa tworzenia i wstępowania do związków zawodowych w zakładach pracy osób skierowanych do tych zakładów w celu odbycia służby zastępczej. Przepisy te poszerzają zatem krąg podmiotów uprawnionych do koalicji związkowej w stosunku do ogólnego unormowania ust. 1 w art. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Należy wobec tego stwierdzić, że sformułowane we wniosku zarzuty wobec tych przepisów nie zostały w żaden sposób uzasadnione i nie znajdują oparcia w powołanych wzorcach konstytucyjnych.

W tej sytuacji, postępowanie w zakresie badania zgodności powyższych przepisów z Konstytucją RP i Konwencją nr 87 winno zostać umorzone - na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W pozostałym zakresie zarzuty przedstawione we wniosku zasługują na uwzględnienie z następujących powodów.

Należy przypomnieć treść kwestionowanego art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, który stanowi, że 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.

Powołany przepis konkretyzuje zakres podmiotowy prawa koalicji związkowej, jakim jest prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, przyznając je, obok pracowników, również członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych, a także osobom wykonującym pracę na podstawie umowy agencyjnej, pod tym jednakże warunkiem, że nie mogą one być pracodawcami.

Pojęcie pracownika zostało zdefiniowane w artykule 2 Kodeksu pracy. Według tego przepisu, pracownikiem jest osoba fizyczna zatrudniona na podstawie umowy o pracę, wyboru, powołania, mianowania bądź też spółdzielczej umowy o pracę.

Przywołany przepis Kodeksu pracy nie tylko wymienia podstawy nawiązania stosunku pracy, ale także definiuje pojęcie pracownika przez odwołanie się do tych podstaw. Pracownikiem jest zatem tylko osoba wykonująca pracę w ramach stosunku pracy, zatrudniona w sposób określony w art. 2 Kodeksu pracy.

Oznacza to, że nie jest pracownikiem osoba fizyczna zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej, zatem jej prawa i obowiązki nie są regulowane Kodeksem pracy. Pracownikiem nie jest również osoba fizyczna, która wykonuje usługi na rzecz innej osoby na podstawie umowy zlecenia czy też innych umów zbliżonych do umowy zlecenia, takich jak: umowy o zarządzanie, umowy o świadczenie usług, kontrakt menedżerski, itp. Osób wykonujących pracę nakładczą także nie zalicza się do pracowników, ponieważ umowa ta jest umową cywilnoprawną, nawiązującą niepracowniczy stosunek zatrudnienia.

Podstawą nawiązania stosunku pracy jest wzajemne porozumienie między stronami tego stosunku. Kwestię tę regulują przepisy art. 22 Kodeksu pracy.

Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy

i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem (§ 1 art. 22 Kodeksu pracy).

Przepis art. 22 § 1 Kodeksu pracy wskazuje zespół cech stosunku pracy, które różnią go od innych stosunków prawnych, na podstawie których również może być świadczona praca, w szczególności od niektórych stosunków zobowiązaniowych prawa cywilnego.

Ustawa o związkach zawodowych nie zawiera własnej definicji pojęcia „pracownik”. W takim wypadku pojęcie „pracownik” jest kształtowane przez znaczenie tego terminu nadane mu przez przepisy prawa pracy, tj art. 2 Kodeksu pracy.

Wskazuje na to również § 148 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym, jeżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określanej jako „kodeks” lub „prawo” lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia.

W świetle powyższego, jak zasadnie wskazuje Wnioskodawca, uznać należy, że na gruncie obowiązującego ustawodawstwa nie mają prawa tworzenia i wstępowania do związków zawodowych w większości osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych (np. umowy zlecenia czy umowy o dzieło), a także osoby samozatrudnione oraz inne osoby wykonujące pracę zarobkową, niebędące pracodawcami - jako nieposiadające przymiotu pracowników. Ustawodawca nie objął bowiem swobodą koalicji niepracowniczych stosunków zatrudnienia o charakterze cywilnym.

Dlatego Wnioskodawca takiemu rozwiązaniu zarzuca nieuzasadnione ograniczanie prawa koalicji związkowej, a w konsekwencji niezgodność z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji RP oraz ze standardami międzynarodowymi w zakresie możliwości tworzenia i wstępowania do związków zawodowych.

Związki zawodowe działają na podstawie ustawy o związkach zawodowych. W myśl przepisów tej ustawy, związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związki zawodowe reprezentują osoby w nich zrzeszone, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych.

Status prawny związków zawodowych, określony przepisami ustawy o związkach zawodowych, jest silnie osadzony zarówno w Konstytucji RP, jak i w umowach międzynarodowych z zakresu zbiorowego prawa pracy.

Artykuł 12 Konstytucji RP zawiera fundamentalną gwarancję wolności tworzenia i działania związków zawodowych. W myśl tego przepisu, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno - zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

Treść tej wolności konkretyzuje i rozwija art. 59 Konstytucji RP, stanowiąc, że:

„1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno - zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

2. 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.

3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.

4. 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.”.

Konstytucja RP dopuszcza zatem ustanawianie ograniczeń wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych, ale jednocześnie wyznacza barierę tych ograniczeń, pozwalając na ustawowe ograniczenie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych tylko w zakresie dopuszczonym "przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe".

Wolności związkowe, zagwarantowane między innymi w art. 59 Konstytucji RP, stanowią jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej. Poszanowanie i ochrona tych wolności jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej. Wszelkie ograniczenia wolności związkowych muszą nie tylko być zgodne z wiążącymi umowami międzynarodowymi, lecz także muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. To znaczy, że ograniczenia w zakresie korzystania z wolności związkowych mogą być ustanawiane tylko w ustawie i 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. W myśl ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, 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 (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 września 2006 r., sygn. K 45/04, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 111, z dnia 13 maja 2008 r., sygn. P 50/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 58, z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. K 23/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 100 oraz z dnia 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 58).

Z kolei do najważniejszych aktów międzynarodowych determinujących treść wolności związkowych, w tym status organizacji związkowych, należą przede wszystkim konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (w skrócie: MOP).

Status fundamentalnych konwencji MOP w obszarze zbiorowego prawa pracy posiadają:

- Konwencja Nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych (ratyfikowana przez Polskę 14 grudnia 1956 r.),
- Konwencja Nr 98 z 1949 r. dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (ratyfikowana przez Polskę 14 grudnia 1956 r., Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126).

Konwencje te stanowią swoisty kodeks praw związkowych (*vide*: Informator „Międzynarodowa Organizacja Pracy 90 lat istnienia”, strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej - Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, www.dialog.gov.pl).

Granicę wolności zrzeszania się, jak i innych wolności związkowych, stanowi obowiązek przestrzegania obowiązującego prawa krajowego - przy jednoczesnym nakazie, aby prawo to nie naruszało gwarancji związkowych przewidzianych tą Konwencją, ani nie było tak stosowane, by naruszało te gwarancje (art. 8 Konwencji nr 87).

Gwarancją ochrony praw związkowych jest także zobowiązanie państw, które ratyfikowały Konwencję nr 87, do zastosowania wszelkich koniecznych i właściwych środków w celu zapewnienia pracownikom i pracodawcom swobodnego wykonywania praw związkowych (art. 11 Konwencji nr 87).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 września 2006 r., w sprawie o sygn. K 45/04, „[c]elem Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy jest zagwarantowanie sfery wolności związkowej wolnej od ingerencji organów władzy publicznej. Konwencja gwarantuje nie tylko swobodę zakładania organizacji pracowników i pracodawców, ale również swobodę określania swoich struktur wewnętrznych, swoich programów działania oraz decydowania o swoich wewnętrznych sprawach, a także swobodę zrzeszania się. Organizacje pracowników i pracodawców mogą tworzyć federacje i konfederacje oraz przystępować do nich, a każda organizacja, federacja i konfederacja ma ponadto prawo przystępowania do międzynarodowych organizacji pracowników i pracodawców” (*op. cit.*).

Konwencja nr 87 obejmuje zatem główny obszar gwarancji wolności związkowych, na który składa się, między innymi, prawo zrzeszania się - art. 2 tej Konwencji, według którego 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.

Stąd, w świetle zasady wolności związkowej przyjętej w omawianej Konwencji, wszyscy pracownicy, z wyjątkiem członków sił zbrojnych i policji, do których odnosi się jej art. 9, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, powinni posiadać prawo do organizowania się, według swego uznania, prawo tworzenia i przystępowania do organizacji pracowników mających na celu popieranie i ochronę interesów pracowników, niezależnie od istnienia stosunku pracy, którego brak, między innymi, w przypadku szeroko

pojętych samozatrudnionych lub osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

Przechodząc do oceny trafności zarzutów, podniesionych przez Wnioskodawcę, należy w szczególności wskazać, że analiza kwestionowanego przepisu ustawy o związkach zawodowych prowadzi do wniosku, że osoby samozatrudnione oraz zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych pozbawione są prawa tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Ograniczenie takie nie zostało wprost wprowadzone w tym akcie prawnym, ale wynika z ogólnych regulacji ustawowych prawa pracy, zawierających definicję pojęcia „pracownik”.

Podzielić zatem należy zastrzeżenie Wnioskodawcy, że ustawa o związkach zawodowych operuje wąskim rozumieniem pojęcia "pracownik", zawężając zakres tego pojęcia do definicji zawartej w Kodeksie pracy. Wywołuje to skutek w postaci ograniczenia prawa tworzenia i przystępowania do związków zawodowych niektórych kategorii osób zatrudnionych, niebędących pracownikami w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

Jednocześnie, z punktu widzenia wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia takiego nie uzasadnia brak istnienia stosunku pracy, zwłaszcza wobec praktykowanej różnorodności podstaw zatrudnienia w gospodarce wolnorynkowej, a także wobec tego, iż niektóre grupy osób, których praca jest wykonywana na podstawie umów, należących do kategorii niepracowniczego zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym, jak przykładowo agenci, którzy wykonują usługi na podstawie cywilnoprawnej umowy agencji, czy osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę nakładczą, jak również osoby odbywające służbę zastępczą, nie są pozbawione prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. Brak jest racjonalnych przesłanek, by w zakresie prawa zrzeszania się w związki zawodowe osoby zatrudnione

na podstawie umów cywilnoprawnych były traktowane inaczej (gorzej) niż agenci.

Należy również podnieść, że kwestionowane ograniczenie nie koresponduje z przepisem art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, który definiuje związki zawodowe jako organizacje ludzi pracy, a nie tylko pracowników.

Zważywszy, iż związki zawodowe powołane są do reprezentowania i obrony praw ludzi pracy, obrony ich interesów zawodowych i socjalnych, prawo tworzenia i przystępowania do tych związków powinno uwzględniać różnorodność podstaw zatrudnienia i winno być przyznane możliwie wszystkim osobom zatrudnionym, także tym pracującym na podstawie umów cywilnoprawnych i samozatrudnionym, zapewniając możliwość szerokiej reprezentacji ogółu zatrudnionych.

W takim stanie rzeczy należy uznać, że przepis art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych ogranicza prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych tylko do pracowników, którzy świadczą pracę na podstawie stosunku pracy, i przez to narusza art. 12 oraz art. 59 ust. 1 Konstytucji RP.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia postanowienia umowy międzynarodowej, dotyczącej wolności związkowych, należy podnieść, że wykładnia konwencji MOP dokonywana na gruncie prawa krajowego uwzględniać powinna sposób, w jaki właściwe organy MOP dokonują jej interpretacji. Pogląd taki potwierdzony został w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 15 października 1992 r. (I PZP 35/92, OSNCP nr 1-2/1993, poz. 3), który przyjął, że wypełnienie zobowiązania międzynarodowego wymaga nie tylko rozważenia, samodzielnej oceny i ewentualnie recepcji sposobów stosowania i tłumaczenia przepisów Konwencji Nr 87, które przyjęte zostały w orzecznictwie organów statutowych MOP, 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 MOP.

Dla realizacji celów i zadań MOP, w 1951 r. ustanowiono specjalny mechanizm badania skarg w dziedzinie wolności związkowych, w którym główna rola przypada Komitetowi Wolności Związkowej (*vide*: Informator „Międzynarodowa Organizacja Pracy 90 lat istnienia”, *op. cit.*).

W związku ze złożoną w sierpniu 2011 r. skargą Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, w dniu 28 marca 2012 r., na 313. sesji Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy MOP, Komitet Wolności Związkowej MOP wydał stosowne zalecenia dla państwa polskiego (sprawa Nr 2888, GB.313/INS/9, raport dostępny na stronie: www.ilo.org). Komitet Wolności Związkowej przypomniał, że - zgodnie z zasadą wolności zrzeszania się - wszyscy zatrudnieni, z wyjątkiem dotyczącym członków sił zbrojnych i policji, powinni mieć prawo tworzenia i wstępowania do organizacji według własnego wyboru. Kryterium określającym osoby, którym przysługuje to uprawnienie, nie jest zatem okoliczność istnienia stosunku pracy, którego często brak, jak to występuje na przykład w sytuacji pracowników rolnych, osób samozatrudnionych w ogólności albo tych, które wykonują wolne zawody, a którym mimo to powinno przysługiwać prawo zrzeszania się. W zaleceniach Komitet Wolności Związkowej MOP zwrócił też uwagę na konieczność zapewnienia, by wszystkie osoby zatrudnione, w tym osoby prowadzące indywidualną działalność gospodarczą oraz wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, mogły korzystać z prawa zakładania i wstępowania do organizacji wskazanych w art. 10 Konwencji Nr 87 (*vide*: Ewa Podgórska-Rakiel, *Rekomendacje MOP dotyczące wolności koalicji związkowej i ochrony działaczy*, Monitor Prawa Pracy nr 2/2013).

Należy tym samym uznać, że w świetle Konwencji nr 87 prawo swobodnego tworzenia i przystępowania do organizacji pracowników, mającej

na celu popieranie i ochronę interesów pracowników, służy niezależnie od tego, czy osoba zatrudniona jest pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy, czy też nie, a tym samym nie jest uzależnione od istnienia stosunku pracy.

Stąd uznać należy, że kwestionowany przepis ustawy o związkach zawodowych narusza również przyjęte standardy dopuszczalnych ograniczeń prawa swobodnego zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników, przewidziane Konwencją nr 87.

Mając powyższe na uwadze, wnosić należy, iż art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych jest niezgodny z art. 12 i art. 59 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konwencji Nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych.

Z tych względów wnoszę, jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego