

Uchwała KK
nr 25/2013

ws. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 19 ust. 3
ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z Konstytucją

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji RP, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” reprezentowana, zgodnie z decyzją Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 119/11 ws. upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu NSZZ „Solidarność”, przez:

- 1) Piotra Dudę – Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”
- 2) Bogdana Bisia – Zastępcę Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

wnosi o zbadanie zgodności art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U., Nr 55, poz. 236 ze zm.):

- 1) z art. 31 ust. 3 Konstytucji – w zakresie ograniczenia prawa do strajku pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach i prokuraturze,
- 2) z art. 59 ust. 3 Konstytucji – w zakresie, w jakim ograniczenia prawa do strajku dla pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach i prokuraturze,
- 3) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 2 oraz 11 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125) i art. 1 ust. 2 oraz art. 9 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej z dnia 27 czerwca 1978 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 12 lipca 1982 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78),

- 4) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. ratyfikowanej przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r., (Dz. U. Nr 61, poz. 284-285, dalej: EKPC.).

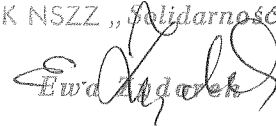
Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” upoważnia Annę Redę do reprezentowania Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Gdańsk, 27 sierpnia 2013 r.

Komisja Krajowa

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”



Ewa Reda

Wniosek
o zbadanie zgodności art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów
zbiorowych z Konstytucją RP

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji RP, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” reprezentowana, zgodnie z decyzją Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 119/11 ws. upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu NSZZ „Solidarność”, przez:

3) Piotra Dudę – Przewodniczącą Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

4) Bogdana Bisia – Zastępcę Przewodniczącą Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”
wnosi o zbadanie zgodności art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U., Nr 55, poz. 236 ze zm.):

5) z art. 31 ust. 3 Konstytucji – w zakresie ograniczenia prawa do strajku pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach i prokuraturze,

6) z art. 59 ust. 3 Konstytucji – w zakresie, w jakim ograniczenia prawa do strajku dla pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach i prokuraturze,

7) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 2 oraz 11 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125) i art. 1 ust. 2 oraz art. 9 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej z dnia 27 czerwca 1978 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 12 lipca 1982 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78),

8) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. ratyfikowanej przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r., (Dz. U. Nr 61, poz. 284-285, dalej: EKPC.).

UZASADNIENIE

- I. Kwestionowany przepis art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 236 ze zm. Dalej: u.r.s.z.) stanowi, że prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Przepis w szerokim zakresie wyłącza prawo do strajku w odniesieniu do osób o statusie pracownika, także tych osób, które zostały zatrudnione na stanowiskach nieurzędniczych na podstawie umów o pracę przy pracach pomocniczych i porządkowych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Wyłączenie zawarte w art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych trzeba uznać za nadmierne w kontekście ograniczeń przewidzianych w Konstytucji (art. 59 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3) i ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych. W ocenie NSZZ „Solidarność” przepis jest niezgodny z Konstytucją RP oraz unormowaniami Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rady Europy.

Na wstępie zauważyć należy, że wątpliwości wywołuje już interpretacja pojęcia „pracownik zatrudniony w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze”. Przykładowo katalog pracowników, wobec których prawo do strajku zostało wyłączone wskazuje K.W. Baran podkreślając jednak, że nie sposób wskazać pracowników wszystkich organów szeroko pojmowanej administracji publicznej (*zob. K.W. Baran, Zbiorowe prawo pracy, Kraków 2002, s. 297*). W literaturze wskazuje się, że jest to pole do rozbieżnych interpretacji, ponieważ przepis nie wskazuje konkretnych stanowisk, w odniesieniu do których wyłączone jest prawo do strajku, a trudno uznać, że pracownicy zatrudnieni na wszystkich stanowiskach, w tym na stanowiskach nieurzędniczych, realizują władzę w imieniu państwa. Podkreśla się w piśmiennictwie, że jeżeli przyjmiemy, że wyłączenie dotyczy wszystkich stanowisk jest to sprzeczne ze standardami międzynarodowymi, a ponadto wykracza poza potrzeby dobra publicznego (*Zob. Z. Góral, Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej, [w:] Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku, Praca zbiorowa pod red. A. Wypych-Żywickiej, M. Tomaszewskiej i J. Steliny, Gdańsk 2010, s. 147*). Zwłaszcza chodzi o rozróżnienie w administracji publicznej stanowisk urzędniczych i nieurzędniczych. Wprowadzając art. 19 ust. 3 u.r.s.z., ustawodawca prawdopodobnie kierował się charakterem i zadaniami jednostek wskazanych w tym przepisie. Ze względu na powagę

pracy niektóre grupy zawodowe nie powinny angażować się w spór zbiorowy, a tym bardziej powstrzymywać się od wykonywania pracy. Niemniej jednak mówienie o nielegalności strajku np. pracowników fizycznych oraz całego personelu pomocniczego zatrudnionego na stanowiskach nieurzędniczych, a także na stanowiskach urzędniczych niższego szczebla, w jednostkach wymienionych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. wydaje się być zbyt daleko idące (*Tak M. Kurzynoga, Warunki legalności strajku, Warszawa 2011, s. 88*).

Wobec wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się w związku z treścią art. 19 ust. 3 u.r.s.z. należy stwierdzić, że niejasna treść przepisu może być podstawą do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Konstytucja w art. 59 ust. 3 zdanie drugie przewiduje, że ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie spełnia wymogu przewidzianego w Konstytucji, ponieważ przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. nie określa wyraźnie precyzyjnie kategorii pracowników, których prawo do strajku może zostać ograniczone bądź wyłączone. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, jeżeli jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwykłych środków interpretacyjnych (*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2002 r. P 13/02 OTK- A 2002 nr 7 poz. 90 plus M. Więcek [w:] M. Zubik, Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów, Warszawa 2011, s. 32*).

W literaturze podkreśla się, że ustawowy katalog wyłączeń prawa do strajku powinien być zredagowany w sposób jasny i precyzyjny, na podstawie obiektywnych kryteriów, tak aby przepisy nie były źródłem rozbieżnych wykładni (*H. Szewczyk, Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2012, s. 341*). Można podać przykłady choćby administracji samorządowej bądź administracji sądowej, w ramach których funkcjonują różne stanowiska zarówno urzędnicze, jak i nieurzędnicze. W administracji samorządowej stanowiska można podzielić według ustawy o pracownikach samorządowych na stanowiska: 1) urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze; 2) doradców i asystentów; 3) pomocnicze i obsługi (*art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm. Dalej u.p.s.*). W ramach kierowniczych stanowisk urzędniczych należy wyróżnić grupę osób pełniących funkcje organów samorządu, czyli zajmujących stanowiska o charakterze politycznym obsadzone na podstawie wyboru oraz powołania, oraz grupę osób zajmujących kierownicze stanowiska urzędnicze na podstawie umowy o pracę. W ramach kierowniczych stanowisk

urzędniczych należy wyróżnić stanowisko sekretarza, obligatoryjnie tworzone w urzędzie gminy, starostwie powiatowym oraz urzędzie marszałkowskim (*art. 5 ust. 1 u.p.s.*).

Oprócz stanowisk urzędniczych ustawa o pracownikach samorządowych wyróżnia także stanowiska doradców i asystentów oraz stanowiska pomocnicze i obsługi. Doradcy i asystenci pełnią jedynie funkcje wspierające tworząc gabinet polityczny (*Tak: A. Rzetecka-Gil, [w:] A. Rzetecka-Gil, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2009, s.138 i n.; A. Giedrewicz-Niewińska, Nowe przepisy o podstawach nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi, Monitor Prawa Pracy 2009, Nr 4, s. 179 i nast.*).

Z osobami zatrudnionymi na stanowiskach pomocniczych i obsługi zawiera się wyłącznie umowę o pracę. Wykaz tych stanowisk umieszczony został w załączniku nr 3 do rozporządzenia płacowego (*Rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.*). Jest to bardzo zróżnicowana grupa obejmująca takie stanowiska jak: kierownicy kancelarii i archiwów, magazynier, kierowca, telefonistka, goniec, sprzątaczką, kierownik biblioteki, opiekun dzieci szkolnych w czasie przewozu do i ze szkoły, a nawet szklarz, tapicer, kelner, malarz, palacz c.o. Biorąc pod uwagę podział na stanowiska urzędnicze i nieurzędnicze w administracji samorządowej trzeba dojść do wniosku, że nie wszystkie stanowiska mieszczą się w ramach kategorii, o której mowa w art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151.

Innym przykładem, którym można się posłużyć, jest ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (*Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639 j.t. ze zm.*). Art. 19 ust. 3 u.r.z. wyłącza prawo do strajku wobec wszystkich pracowników sądów. W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (*Dz. U. z 2010, Nr 49, poz. 299*) zawarty został wykaz stanowisk, na których są zatrudniani urzędnicy w sądach (załącznik nr 1: stanowiska samodzielne: dyrektor sądu, zastępca dyrektora sądu, kierownik finansowy sądu, zastępca kierownika, finansowego sądu, główny księgowy, zastępca głównego księgowego, audytor wewnętrzny, radca prawny, pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych; stanowiska wspomagające pion orzecznicy: starszy inspektor ds. biurowości, inspektor ds. biurowości, starszy sekretarz sądowy, sekretarz sądowy, starszy protokolant sądowy, protokolant sądowy, migrator ksiąg wieczystych; pozostałe stanowiska wspomagające: administrator bezpieczeństwa informacji, główny specjalista ds., specjalista ds., inspektor

ds. obronnych, inspektor ds. bhp, inspektor ds. ochrony przeciwpożarowej, starszy inspektor/starszy księgowy, inspektor/księgowy, kasjer, administrator systemu informatycznego, informatyk, bibliotekarz, archiwista (analogicznie wykaz stanowisk w prokuraturze).

W załączniku numer 2 do rozporządzenia przewidziany został wykaz stanowisk, na których są zatrudniani inni pracownicy w sądach i prokuraturze: stanowiska pomocnicze: sekretarka/sekretarz, starszy wartownik/wartownik-konwojent, wartownik/wartownik-konwojent, woźny sądowy, operator ksiąg wieczystych, goniec; Stanowiska obsługi technicznej i gospodarczej: kierowca, maszynistka telefonistka/telefonista, operator urządzeń elektronicznych/powielających, magazynier, rzemieślnik/konserwator robotnik gospodarczy, palacz c.o, portier, dozorca, sprzątaczką (analogicznie wykaz stanowisk w prokuraturze).

W literaturze podkreśla się, że dopuszczalność ograniczenia lub wyłączenia prawa do strajku osób wykonujących władzę w imieniu państwa oznacza w przypadku wymiaru sprawiedliwości wyraźny zakaz strajków przede wszystkim dla sędziów oraz prokuratorów. Pomimo wątpliwości T. Wrocławska uważa, że należałoby wyraźnie wskazać, które kategorie pracowników wymiaru sprawiedliwości mogą być pozbawione prawa do strajku, ponieważ ustanowienie generalnego zakazu strajków dla wszystkich pracowników sądowych oznacza naruszenie wolności związkowej. Prawo do legalnego strajku powinni mieć pracownicy, których czynności nie mają dużego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie jednostek i organów, o których mowa w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. (T. Wrocławska, *Prawo do strajku w prawie pracy państw bałtyckich w świetle prawa międzynarodowego*, Poznań 2007, s. 110). Urzędnicy i inni pracownicy sądów nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, ale pełnią zasadniczo rolę usługową wobec sędziów (Tak W. Sanetra, *Ogólne założenia ukształtowania statusu prawnego pracowników sądowych*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2012, Nr 11, s. 2).

II. Przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest niezgodny z art. 59 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na podstawie art. 59 ust. 3 Konstytucji 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. Dodać trzeba, że art. 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw 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 i praw. Klauzulą limitującą wolności związkowe jest zasada proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw obywateli), według której ograniczenia mogą zostać wprowadzone, o ile są „konieczne w demokratycznym państwie prawa”. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszelka ingerencja w sferę wolności związkowych musi być zgodną 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2006 r., K 45/04, Z.U. 2006 / 8A / 111). Należy rozpatrywać treść art. 19 ust. 3 u.r.s.z. w kategoriach naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, na skutek braku konieczności wprowadzenia wyłączenia prawa do strajku w odniesieniu do wszystkich pracowników organów władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądów i prokuratur w demokratycznym państwie.

Przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. został uchwalony 23 maja 1991 r., i obowiązuje od wejścia w życie w niezmienionej treści. Przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. nie był weryfikowany przez Trybunał Konstytucyjny pod względem jego zgodności z Konstytucją po wejściu w życie Konstytucji. W literaturze pogląd krytyczny w stosunku do regulacji z art. 19 ust. 3 u.r.s.z. wyraził J. Skoczyński. Jak słusznie zauważył autor, pozbawienie legalności strajku pracowników jednostek wymienionych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z., nieuczestniczących w wykonywaniu władzy publicznej, trudno uznać za mieszczące się w konstytucyjnej formule „ze względu na dobro publiczne”. Rzeczywiste zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania aparatu państwowego stworzyłoby powstrzymanie się od wykonywania pracy przez tych pracowników, którzy uczestniczą w wykonywaniu władzy publicznej. Udział w strajku innych pracowników służby publicznej może stwarzać pewne uciążliwości dla ludności, ale nie zagraża ciągłości działania władz publicznych. Jak podkreśla autor tylko przy bardzo szerokim rozumieniu konstytucyjnej formuły „ze względu na dobro publiczne” można by uzasadniać pozbawienie prawa do strajku pracowników urzędów wykonujących prace niewiążące się z wykonywaniem władzy publicznej. Mając jednak na względzie, że formuła ta upoważnia do nałożenia ustawowych ograniczeń na jedno z podstawowych praw pracowniczych, powinna ona być odpowiednio wąsko

rozumiana. Wobec tego należy uznać, że ustanowienie generalnego założenia nielegalności strajku w odniesieniu do wszystkich pracowników, o których mowa w art. 19 ust. 3 u.r.s.z., stanowi nadmierne ograniczenie prawa do strajku (*J. Skoczyński, Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej, [w:] G. Goździkiewicz (red.), Reprezentacja praw i interesów pracowniczych, Toruń 2001, s. 279*).

Ważną wskazówką będzie także wypowiedź Trybunał Konstytucyjnego, który uznał w wyroku z dnia 17 listopada 1998 r., że wszelkie ograniczenia muszą być traktowane w kategorii wyjątków oraz nie mogą naruszać istoty prawa bądź wolności (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie K 42/97, OTK 1998/7/113). Biorąc pod uwagę, iż ograniczenia wolności i praw powinny mieć charakter wyjątków i być zgodne z zasadą proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie przewidziane w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. należy uznać za nadmierne, ponieważ ogranicza się nie tylko prawo indywidualne pracowników, pozbawionych prawa do strajku, ale także ogranicza uprawnienia związków zawodowych, które nie mogą dostatecznie realizować celu, do którego zostały powołane tj. ochrony praw pracowniczych. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny nadmierne ograniczanie praw i swobody działalności związków zawodowych prowadzić może do naruszenia praw pracowniczych (*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, ZU OTK 2000, Nr 2, poz. 59*). Natomiast ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zagwarantowania związkom zawodowym niezbędnego minimum uprawnień zapewniającego im możliwość skutecznej realizacji swoich celów, a zaniechanie wykonania tego obowiązku stanowi naruszenie art. 59 Konstytucji. Konstytucja przewiduje obok negatywnego obowiązku wyrażającego się w zakazie nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej (*art. 31 ust. 3 Konstytucji*) w sferę wolności konstytucyjnych obowiązek pozytywny organów władzy publicznej, a jego podstawy konstytucyjne można odnaleźć w art. 5 Konstytucji RP wskazującym na obowiązek zapewnienia przez Rzeczpospolitą wolności i praw człowieka i obywatela. W granicach tego obowiązku mieści się obowiązek władzy publicznej ustanowienia odpowiednich regulacji ustawodawczych, które przyznają związkom zawodowym odpowiednie uprawnienia w relacjach z pracodawcami w celu umożliwienia obrony praw pracowniczych, a zaniechanie tego obowiązku oznacza naruszenie art. 59 Konstytucji (*zob. Wyrok TK z 28 września 2006 r., K 45/04, ZU OTK 2006, Nr 8A, poz. 111*). W związku z przywołanymi wskazówkami interpretacyjnymi art. 19 ust. 3 u.r.s.z. należałoby uznać za niezgodny z Konstytucją jako nadmierne ograniczenie praw i wolności pracowniczych.

Trybunał Konstytucyjny uznał także, że wolności związkowe mogą podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne ze względu na potrzebę ochrony ważnych konstytucyjnych wartości (*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 1999 r. w sprawie K 6/99, OTK 1999/7/160.*). Biorąc pod uwagę objęcie art. 19 ust. 3 u.r.s.z. wszystkich pracowników takie rozwiązanie nie jest konieczne. „Konieczność w demokratycznym państwie” – jako jeden z warunków ograniczenia wolności lub prawa – wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz z niezbędności ochrony wolności i praw innych osób, jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, z tej zaś wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględnym zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, koncepcja „istoty” wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (*por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3*). Proporcjonalność oznacza natomiast, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych (*por. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. P 20/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 31*). W ocenie wnioskodawcy obecna treść art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest niezgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nie istnieje konieczność wyłączenia prawa do strajku wobec wszystkich pracowników zatrudniony w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.

III. Przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest niezgodny ze standardami Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej MOP). Według art. 59 ust. 4 Konstytucji zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe, a zwłaszcza przez Konwencję nr 87 oraz nr 151 MOP.

Konwencja nr 151 ma szeroki zakres podmiotowy i, jak wskazuje art. 1 ust. 1 oraz art. 2, znajduje zastosowanie do wszystkich osób zatrudnionych przez władze publiczne w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych postanowień innych międzynarodowych konwencji dotyczących pracy. Już w preambule konwencji podkreśla się, że ze spostrzeżeń organów kontrolnych MOP wynika, że niektóre rządy stosują postanowienia dotyczące wolności związkowej w sposób wyłączający duże grupy pracowników publicznych. Konwencja nr 151 gwarantuje w art. 9 pracownikom publicznym, czyli każdemu pracownikowi zatrudnionemu przez władze publiczne, że będą oni korzystali, tak jak inni pracownicy, z praw obywatelskich i politycznych, mających podstawowe znaczenie dla normalnego korzystania z wolności związkowej, z zastrzeżeniem jedynie obowiązków wynikających z ich statusu i charakteru funkcji przez nich wykonywanych. Wyraźnie należy jednak podkreślić, że zakaz korzystania z prawa do strajku nie może być jednak utożsamiany z pozbawieniem wybranych kategorii pracowników służby publicznej prawa do strajku. Przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. obejmuje wszystkich pracowników zatrudnionych we wskazanych w nim jednostkach i właśnie w tym zakresie jest niezgodny z Konwencją nr 151.

Polski ustawodawca nie zdecydował się na wyraźne określenie kategorii pracowników, którzy z uwagi na przesłanki określone w konwencji mieliby ograniczone prawo do strajku, a potraktował wszystkich pracowników jednakowo. Konwencją nr 151 pozwala ustawodawcy krajowemu na wprowadzenie odstępstw w odniesieniu do osób zatrudnionych przez władze publiczne w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych postanowień międzynarodowych konwencji, dotyczących pracy. Konwencja do tej kategorii osób zalicza pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter (art. 1 ust. 1). Z konwencji nr 151 wyraźnie wynika, że nie każdy pracownik administracji publicznej może być ograniczony w wolnościach związkowych, a jedynie osoby zajmujące określone stanowisko tj. stanowisko wysokie, funkcja kierownicza albo związane z obowiązkami o wysokim stopniu poufności. Zdecydowanie szerokie wyłączenie prawa do strajku w treści art. 19 ust. 3 u.r.s.z. nie mieści się w ramach dopuszczalnych wyłączeń prawa do strajku w Konwencji nr 151.

Warto dodatkowo wskazać, że organy kontrolne Międzynarodowej Organizacji Pracy przyjmują, że prawo do strajku powinno być zagwarantowane szerokiej grupie pracowników. Można przywołać chociażby wypowiedź Komitetu Wolności Związkowej,

który wskazuje, że za dopuszczalne uznaje się ograniczenie lub wyłączenie prawa do strajku w stosunku do urzędników służby publicznej, którzy działają jako przedstawiciele władzy publicznej oraz pracowników zatrudnionych przy wykonywaniu usług użyteczności publicznej o charakterze zasadniczym w ścisłym znaczeniu, czyli takich, których przerwanie zagrażałoby życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu całości lub części społeczeństwa (*Freedom of Association, Digest of decision and principles of the freedom of association Committee of Governig Body of the ILO, Geneva 2006, § 567*). Tymczasem art. 19 ust. 3 u.s.r.z. wyłącza prawo do strajku wobec wszystkich pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Jak podkreśla się w literaturze organy kontrolne MOP zdecydowanie stoją na stanowisku, że pozbawienie prawa do strajku wszystkich pracujących w służbie publicznej nie jest uzasadnione. O wyłączeniu prawa do strajku można mówić jedynie w przypadku osób, które „sprawują funkcje władcze w imieniu państwa” (*Zob. B. Paździor, Strajk w orzecznictwie organów kontrolnych MOP, Państwo i Prawo 2002, z.1, s. 49*).

Za zbyt szerokie uznawane jest ustanowienie zakazu prowadzenia akcji strajkowych wobec pracowników organów władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądów i prokuratur także w świetle Konwencji MOP nr 87. Chociaż sama Konwencja nr 87 prawa do strajku wyraźnie nie przewiduje na podstawie wypowiedzi organów kontrolnych MOP można dojść do wniosku, że strajk może być ograniczony lub wyłączony tylko wobec tych pracowników, którzy działają jako przedstawiciele władzy publicznej (*za Z. Góral, Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej [w:] Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku, pod red. A. Wypych- Żywickiej, M. Tomaszewskiej i J. Steliny, Gdańsk 2010, s. 146*). Komitet Wolności Związkowej wypowiedział się za wąskim rozumieniem zakazów i ograniczeń w korzystaniu z prawa do strajku pracowników służby publicznej (*za A. M. Świątkowski, [w:] Zbiorowe prawo pracy. Komentarz, red. J. Wratny, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 401., Freedom of Association, Digest of Decision, Geneva 2006, pkt. 574-577*). Natomiast zakaz z art. 19 ust. 3 u.r.s.z. obejmuje nie tylko urzędników państwowych, ale wszystkich pracowników zatrudnionych w urzędach publicznych (*B. Cudowski, Spory zbiorowe, [w:] Prawo pracy w obliczu przemian, red. M. Matey- Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 487-488*).

Komitet Wolności Związkowej wskazuje także, że ograniczeniu lub wyłączeniu prawa do strajku danej kategorii pracowników powinno towarzyszyć zapewnienie tym pracownikom innych odpowiednich środków obrony ich interesów w postaci postępowania pojednawczego lub rozjemczego oraz postępowania arbitrażowego, w sytuacji, w której

postępowanie pojednawcze bądź rozjemcze nie przyniosłoby oczekiwanych rezultatów (*Freedom of association, Digest of Decision, Geneva 2006, § 585*). Jak podkreśla się w literaturze w prawie polskim nie towarzyszą wyłączeniom prawa do strajku uregulowania ustanawiające odpowiednie procedury mediacyjne i arbitrażowe, które umożliwiłyby bezsporne rozstrzygnięcie sporu i zastępowałyby pracownikom brak prawa do strajku (*J. Skoczyński, Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej, [w:] G.Goździkiewicz (red.), Reprezentacja praw i interesów pracowniczych, Toruń 2001, s. 280*). Wprawdzie art. 25 ust. 1 u.r.s.z. przewiduje, że w obronie praw i interesów mogą być stosowane, po wyczerpaniu trybu postępowania określonego w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, inne niż strajk formy akcji protestacyjnej, nie zagrażające życiu lub zdrowiu ludzkiemu, bez przerywania pracy, z zastrzeżeniem przestrzegania obowiązującego porządku prawnego. Z prawa tego mogą korzystać także pracownicy nie mający prawa do strajku. Należy jednak zauważyć, że nie jest to zapewnienie pracownikom administracji publicznej innej metody równoważącej brak prawa do strajku.

IV. Art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest także niezgodny z art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który przewiduje zasadę swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich. W ust. 2 tego przepisu przewiduje się, że wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa, i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Przepis ten nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

W oparciu o ten przepis Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował rozwiązania ograniczające wolności związkowe tureckich pracowników administracji samorządowej w sprawach *Demir i Baykara przeciwko Turcji* (Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 listopada 2006 r., *Demir i Baykara v. Turcji nr 34503/97*) oraz *Enerji Yapi-Yol Sen przeciwko Turcji* (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turcji nr 68959/01*). Władze tureckie odmówiły pracownikom samorządu miejskiego prawa do utworzenia związku zawodowego, prowadzenia rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych, a także prawa do strajku. Trybunał uznał, iż takie ograniczenia naruszają art. 11

Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór Orzeczeń, Warszawa 2008, s. 245 i nast.*).

W sprawie *Demir i Baykara* Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że „członkowie administracji państwowej” podlegają ochronie art. 11 Konwencji, a władze krajowe mogą w odniesieniu do nich nakładać „zgodne z prawem (z ustawą)” ograniczenia na podstawie art. 11 ust. 2 Konwencji. Jednocześnie Trybunał szeroko zinterpretował prawo do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych włączając w ramy tego prawa także prawo do rokowań zbiorowych. W kolejnej sprawie *Enerji Yapı-Yol Sen* odmówiono członkom związku urzędników samorządowych prawa do strajku. Związek zawodowy urzędników miejskich *Enerji Yapı - Yol Sen* organizował wspólnie z federacją, do której należał, jednodniowy strajk w ramach kampanii na rzecz zawarcia układu zbiorowego pracy. Związkowcy, którzy wzięli udział w strajku, spotkali się z konsekwencjami dyscyplinarnymi. Trybunał orzekł w tej sprawie, że związki zawodowe mają prawo do działania w obronie interesów swoich członków, włącznie z prawem do strajku. W ocenie Trybunału ograniczenia w zakresie prawa do strajku należy określić klarownie i wąsko, także w sektorze administracji publicznej. Trybunał uznał, że prawo do strajku nie jest absolutne i może podlegać pewnym ograniczeniom. W odniesieniu do niektórych kategorii urzędników możliwe jest wprowadzenie zakazu podejmowania strajku, jednakże zakaz ten nie może obejmować wszystkich pracowników sfery publicznej (K. D. Ewing, J. Hendy QC, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, *Industrial Law Journal* 2010, Vol. 39, No 1, s. 13). Wyłączenie prawa do strajku nie powinno obejmować pracowników administracji publicznej, którzy nie wykonują władzy publicznej. Trybunał uznał, że choć prawo do strajku nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczone, to jest to skuteczny środek powalający na realizację przez związki zawodowe prawa do rokowań zbiorowych.

W kontekście ostatnich wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy uznać, że ograniczenia prawa do strajku przewidziane w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. są zdecydowanie zbyt obszerne, ponieważ wyłączają z zakresu prawa do strajku wszystkich pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.