

Uchwała KK

nr 24/2014

ws. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 K.p.
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 – Przewodniczącą Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” oraz
 - 2) Bogdana Bisia – Zastępcę Przewodniczącą Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”
- wnosi o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 kodeksu pracy:

- 1) z art. 59 ust. 2 Konstytucji - w zakresie wyłączenia prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej,
- 2) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 1 oraz art. 7 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) oraz art. 4 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych z dnia 1 lipca 1949 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 25 lutego 1957 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 130),
- 3) 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.),
- 4) z art. 59 ust. 4 Konstytucji - w zakresie zgodności z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.).

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

Wniosek

o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z Konstytucją

Przepis art. 239 § 3 k.p. przewiduje, że układu zbiorowego pracy nie zawiera się dla członków korpusu służby cywilnej. Przepis wyłącza z zakresu podmiotowego także pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania, pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w: a) urzędach marszałkowskich, b) starostwach powiatowych, c) urzędach gminy, d) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, e) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego, oraz sędziów i prokuratorów. Powyższe wyłączenie znajdzie zastosowanie, na podstawie art. 77² § 5 k.p., także do regulaminów wynagradzania. Podstawą sformułowania tych wyjątków jest pełnienie w ramach stosunku pracy określonych funkcji państwowych, publicznych lub wykonywanie niektórych zawodów wymagających zaufania publicznego.

Najdalej idące wyłączenie w art. 239 § 3 k.p. dotyczy członków korpusu służby cywilnej. Najwięcej wątpliwości budzi to, że omawiane wyłączenie dotyczy także pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Kategorie wyłączenia w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. wobec wszystkich członków korpusu służby cywilnej budzi zastrzeżenia wyrażane od dawna w piśmiennictwie (zob. *G. Goździewicz, Ograniczenia negocjacji układowych, [w]: Z. Hajn (red.), Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy, Warszawa 2012, s. 254.*). Wskazuje się na brak racjonalnych argumentów tak szerokiego wyłączenia (*Z. Góral, Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej, [w]: A. Wypych-Zywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), Zbiorowe prawo pracy w XXI w., Gdańsk 2010, s. 144.*).

Zdaniem wnioskodawcy art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest niezgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji. Przepis art. 59 ust. 2 stanowi, że związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Ust. 4 tego przepisu przewiduje, że 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. W konsekwencji trzeba dojść do wniosku, że art. 239 § 3 pkt 1 K.p. jest niezgodny Konstytucją i ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi, ponieważ eliminuje całkowicie metodę układową dla wszystkich pracowników administracji rządowej.

UZASADNIENIE

I. W pierwszej kolejności należy wskazać na niezgodność art. 239 § 3 k.p. z konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy. Art. 4 konwencji 98 MOP nie przewiduje żadnych wyłączeń prawa do rokowań zbiorowych, ale ustawodawca krajowy ma prawo określić, w jakim zakresie gwarancje z tym związane będą stosowane do policji i sił zbrojnych (art. 5 ust. 1 tej konwencji). Choć sama konwencja wyłącza ze swojego zakresu podmiotowego w art. 6 urzędników państwowych organy kontrole MOP wskazują jednak, że konwencja nr 98, a w szczególności jej art. 4 dotyczący promowania i wspierania rokowań zbiorowych, odnosi się zarówno do sektora prywatnego, jak i do przedsiębiorstw znacjonalizowanych oraz instytucji publicznych. Należy dokonać rozróżnienia pomiędzy, z jednej strony, pracownikami administracji publicznej, którzy z tytułu pełnionej funkcji bezpośrednio uczestniczą w zarządzaniu państwem (tzn. urzędników zatrudnionych w ministerstwach i innych podobnych instytucjach) albo pełnią w tym procesie funkcje pomocnicze, a z drugiej strony - osobami pracującymi w instytucjach rządowych czy w przedsiębiorstwach lub autonomicznych instytucjach sektora publicznego. Tylko pracownicy tej pierwszej kategorii mogą nie być objęci postanowieniami Konwencji nr 98 (*Zob. Pkt 885, 887 [w:] Wolność związkowa, Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP, Wydanie piąte poprawione, Międzynarodowe Biuro Pracy, Genewa 2006*).

W większym zakresie do pracowników administracji rządowej odnosi się konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy ma zastosowanie do wszystkich osób zatrudnionych przez władze publiczne w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych postanowień innych międzynarodowych konwencji dotyczących pracy (art. 2 konwencji). Konwencja dopuszcza odstępstwa od wolności rokowań w odniesieniu do pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter (art. 1 ust. 2 konwencji). Poza urzędnikami zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej (np. dyrektora generalnego) nie odpowiadają tej charakterystyce inne osoby zatrudnione w polskiej administracji publicznej

(zob. Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej, [w:] System prawa pracy, TOM V, Zbiorowe prawo pracy, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 1106*). Konwencja nr 151 pozwala na wyraźne wyłączenia względem sił zbrojnych i policji (art. 1 ust. 3 konwencji).

Według wnioskodawcy art. 239 § 3 pkt 1 k.p jest niezgodny z art. 7 Konwencji nr 151 MOP. Zgodnie z tym przepisem w razie potrzeby będą podejmowane kroki odpowiadające warunkom krajowym, zmierzające do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków. Polski ustawodawca nie gwarantuje pracownikom administracji publicznej innych metod niż rokowania układowe pozwalające na uczestniczenie ich przedstawicieli w ustalaniu warunków wynagradzania za pracę (*L. Florek, [w:] Kodeks pracy. Komentarz, (red.) L. Florek, Warszawa 2009, s. 1190*). Takie wyłączenie byłoby uzasadnione, jeśli tej grupie wyłączonych pracowników zapewniono by udział w ustalaniu warunków zatrudnienia ich dotyczących w inny niż układ zbiorowy pracy sposób (*Zob. J. Skoczyński, Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej, [w:] Reprezentacja praw i interesów pracowniczych, red. G. Goździiewicz, Toruń 2001, s. 267-272; W. Sanetra, Wyrok w sprawie Turcji a sprawa polska, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2009, nr 5, s. 8.*). Art. 239 § 3 k.p. wprowadza szersze ograniczenie swobody układowej, niż przewidują to umowy międzynarodowe przy jednoczesnym braku zapewnienia innej metody pozwalającej na uczestnictwo osób zatrudnionych w służbie publicznej w ustalaniu uch warunków pracy i płacy (zob. *H. Szewczyk, Układy zbiorowe w służbie publicznej, [w:] Układy zbiorowe pracy w stulecie urodzin profesora Wacława Szuberta, (red.) Z. Góral, Warszawa 2013, s. 390*). W obecnym stanie prawnym taki udział nie został członkom korpusu służby cywilnej zapewniony.

Objęcie wszystkich członków korpusu służby cywilnej wyłączeniem nie jest uzasadnione. W doktrynie dostrzega się niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie wyłączenia podmiotowego w art. 239 § 3 k.p., wskazując, że odmiennie potraktowano umownych i pozaumownych pracowników administracji publicznej. Trudno znaleźć racjonalne powody, które uzasadniałyby pozostawienie poza metodą układową umownych pracowników służby cywilnej i zachowanie możliwości zawierania układów dla umownych pracowników zatrudnionych w innych urządach (zob. *Z. Góral, Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej, [w:] System prawa pracy, TOM V, Zbiorowe prawo pracy, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 1106*). Układ zbiorowy pracy może obejmować urzędników

zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a wyłącza pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania (art. 239 § 3 pkt 2 k.p.). Możliwe będzie zawarcie układu dla określonych instytucji administracji państwowej i objęcie jego regulacją urzędników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, do których zastosowanie ma ustawa o pracownikach urzędów państwowych, a nie będzie możliwe zawarcie takiego układu w przypadku służby cywilnej (tak K. Rączka w: M. Gersdorf, K. Rączka, J. Skoczyński, *Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2004, s. 769.*).

II. Art. 239 § 3 pkt 1 k.p. 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 sprawie *Demir i Baykara przeciwko Turcji* (Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 listopada 2006 r., *Demir i Baykara v. Turcji nr 34503/97*). 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. Władze tureckie odmówiły pracownikom samorządu miejskiego prawa do utworzenia związku zawodowego, prowadzenia rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych. 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.*). Trybunał dokonał interpretacji art. 11 Konwencji w świetle innych międzynarodowych źródeł prawa (*Demir i Baykara, p. 147-154*). Trybunał powołał się na uregulowania Międzynarodowej Organizacji Pracy:

a dokładnie na Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 98 oraz Nr 151. Warto zauważyć, że Trybunał podkreślił, iż jest obowiązany brać pod uwagę także inne akty prawa międzynarodowego niż Konwencja o ochronie praw człowieka i obywatela. Uwzględniając inne źródła prawa pracy dokonuje się całościowej i wyczerpującej interpretacji. Trybunał stwierdził, że to, że z wcześniejszych jego orzeczeń nie wynika, że prawo do rokowań nie zostało uznane za istotny element prawa zrzeszania się, nie wynika, że lista tych elementów jest zamknięta. Konwencję należy interpretować w świetle dzisiejszych warunków i zgodnie ze zmianami w prawie międzynarodowym, tak aby odzwierciedlać coraz wyższe standardy wymagane w dziedzinie ochrony praw człowieka (Demir i Baykara, p. 146). Warto dodać, że państwo, które wprowadza ograniczenia prawa do rokowań zbiorowych w służbie publicznej powinno zagwarantować przedstawicielom pracowników rolę w procesie ustalania warunków zatrudnienia. Art. 239 § 3 pkt 1 k.p jest niezgodny z nowym rozumieniem art. 11 EKPC (zob. W. Sanetra, Wyrok przeciwko Turcji a sprawa polska, PiZS 5/2009, s. 9).

III. Europejska Karta Społeczna stanowi w art. 6 ust. 2, że jej Strony zobowiązują się popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych. Zdaniem Komitetu Niezależnych Ekspertów - strony Karty zobowiązały się nie tylko do uznania w drodze ustawodawczej możliwości pracowników i pracodawców do regulowania ich wzajemnych stosunków poprzez układy zbiorowe pracy, ale także do popierania i przy zastosowaniu odpowiednich środków zawierania takich układów, jeśli stan ich spontanicznego rozwoju nie jest dostateczny i do zapewnienia w szczególności, aby partnerzy społeczni byli skłonni do podejmowania rokowań między sobą (R. Blainpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 285).

Prawo do rokowań zbiorowych ma powszechny charakter w Europejskiej Karcie Społecznej. Ograniczenia muszą odpowiadać ogólnym warunkom przewidzianym także względem innych praw w art. 31 EKS. Dopuszczalne są ograniczenia wprowadzane w drodze ustawowej, jeżeli są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Pojęcie pracownika w świetle EKS obejmuje także urzędników państwowych i funkcjonariuszy publicznych, co zostało potwierdzone w wypowiedziach Komitetu Niezależnych Ekspertów (zob. Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy*

w sferze publicznej, [w:] System prawa pracy, TOM V, Zbiorowe prawo pracy, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 1087).

W sprawie pracowników publicznych Komitet stwierdził, że jeśli ze względu na ich podległość regulacjom ustawowym zawieranie umów zbiorowych nie jest możliwe, to jednak art. 6 ust. 2 Karty nakłada obowiązek zorganizowani im uczestnictwa, za pośrednictwem swoich przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają ich obowiązywać (R. Blainpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 286; J. Skoczyński, *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, Toruń 2001, s. 271).

Gdańsk, 28 sierpnia 2014 r.

Komisja Krajowa
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek