

Decyzja
Prezydium KK
nr 4/19

ws. opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej
oraz niektórych innych ustaw z dnia 23 października 2018 r.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” wnosi o uzupełnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw z dnia 23 października 2018 r. o nową zmianę, obejmującą art. 34 ustawy o Służbie Więziennej proponując, aby przepis ten przyjął następujące brzmienie:

„Art. 34. Funkcjonariusze mogą zrzeszać się w związkach zawodowych na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Funkcjonariuszom nie przysługuje prawo do strajku.”

Projekt ww. ustawy wpłynął do Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w dniu 11 grudnia 2018 r. Zgodnie z pismem przewodnim, jako podstawa prawna przekazania projektu ustawy został wskazany art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Uprawnienie do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych ma w systemie ustawodawstwa polskiego charakter szczególny. Ma to istotne znaczenie społeczne i prawne, gdyż na etapie tworzenia prawa pozwala związkom zawodowym wpływać na treść i kierunek proponowanych rozwiązań prawnych. Zakres działań ustawowych związków zawodowych odnosi się bowiem do ochrony praw, interesów zawodowych i socjalnych w formie współdziałania w procesie stanowienia aktów prawnych oraz do obrony zbiorowych i indywidualnych interesów pracowników. Jednak w odniesieniu do Służby Więziennej ustawodawca dopuszcza istnienie pewnego dysonansu prawnego. Z jednej strony ustawodawca przewiduje możliwość współdziałania NSZZ „Solidarność” w procesie stanowienia aktu prawnego, który ma regulować określone w nim warunki zatrudnienia w Służbie Więziennej, a z drugiej strony nie dopuszcza możliwości zrzeszania funkcjonariuszy Służby Więziennej w NSZZ „Solidarność”. Zgodnie z § 16 ust. 1 Statutu, NSZZ „Solidarność” jest związkiem zawodowym zorganizowanym na zasadzie terytorialno-branżowej. Natomiast art. 34 ust. 2 zd. 1 ustawy o Służbie Więziennej stanowi, iż w Służbie Więziennej może działać tylko jeden związek zawodowy zrzeszający funkcjonariuszy. W konsekwencji w Służbie Więziennej

może działać tylko jeden branżowy związek zawodowy i wykluczone jest działanie tam innego związku zawodowego. W ten sposób ustawodawca narzuca branżowy monopol związkowy, który jest sprzeczny z zasadą swobodnego wyboru organizacji pracowników, wyrażoną w art. 2 oraz 11 Konwencji 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. Polska ratyfikowała Konwencję nr 87 w dniu 25 marca 1957 roku i od tego dnia jest związana jej postanowieniami. Art. 2 Konwencji stanowi, iż 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. Na skutek ratyfikacji, na mocy art. 11 Konwencji Polska jest zobowiązana do zastosowania wszelkich koniecznych i właściwych środków w celu zapewnienia pracownikom i pracodawcom swobodnego wykonywania praw związkowych.

Sposób interpretacji przepisów Międzynarodowej Organizacji Pracy wskazują przede wszystkim wnioski i zalecenia Komitetu Wolności Związkowej zawarte w Przeglądzie MOP pt.: „Wolność zrzeszania. Zbiór decyzji Komitetu Wolności Związkowej”. Wydanie VI, rok 2018. Komitet wprost wskazał, iż służby więzienne powinny posiadać prawo do organizowania się (pkt. 357 Zbioru). Natomiast w pkt. 359 Zbioru Komitet wprost wskazał, iż zadania jakie wykonują m.in. służby więzienne nie powinny uzasadniać pozbawienia ich na podstawie art. 9 Konwencji nr 87 prawa do organizowania się. Skoro Konwencja nr 87 nie zawiera możliwości ograniczenia wobec Służby Więziennej prawa do organizowania się, to brak jest podstaw aby Polski ustawodawca, związany postanowieniami konwencji mógł sam to prawo ograniczyć. Zatem w odniesieniu do Służb Więziennych, powinna ona cieszyć się pełnią prawa do organizowania w rozumieniu art. 2 Konwencji nr 87 MOP. Stanowisko Komitetu dotyczące prawa organizowania czyli do tworzenia i przystępowania do organizacji według swojego uznania zostało szeroko omówione w rozdziale V Zbioru. Rozdział ten zawiera bogate orzecznictwo dotyczące wolności zrzeszania. Komitet nie pozostawia tu wątpliwości, iż pracownikom (w rozumieniu Konwencji więc również funkcjonariuszom Służby Więziennej) powinno przysługiwać prawo do swobodnego zakładania i przystępowania do organizacji według swego uznania (pkt. 474 Zbioru). Fundamentalne znaczenie dla wolności związkowej jakie ma prawo do zakładania i wstępowania do organizacji według swojego uznania, Komitet wyraził w pkt. 476 Zbioru. Dalej Komitet wskazał, iż fakt istnienia związku dla danej grupy zawodowej nie powinien stanowić przeszkody dla założenia innej organizacji, jeśli jest takie życzenie pracowników

(pkt. 477 Zbioru). Dlatego, zdaniem Komitetu, przepisy wymagające, aby w przedsiębiorstwie albo w grupie zawodowej działał tylko jeden związek są niezgodne z art. 2 Konwencji 87 (pkt. 482 Zbioru). Sytuacja, w której danej osobie nie daje się wyboru spośród różnych organizacji, ponieważ prawodawstwo dopuszcza istnienie tylko jednej organizacji na obszarze, na którym osoba ta wykonuje swój zawód, jest nie do pogodzenia z zasadami zawartymi w Konwencji 87 (pkt. 490 Zbioru). Jednolite i spójne orzecznictwo Komitetu wolności związkowej nie pozostawia wątpliwości, iż zawarte w art. 34 ust. 2 zd. 1 ustawy o Służbie więziennej podwójne ograniczenie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, w postaci dopuszczenia działania w Służbie więziennej tylko jednego związku zawodowego (pierwsze ograniczenie), który to może zrzeszać tylko funkcjonariuszy (drugie ograniczenie), jest sprzeczne z art. 2 Konwencji 87 MOP.

Stosownie do treści art. 59 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.) 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. Umowy międzynarodowe o których mowa w przytoczonym przepisie to m.in. Konwencja 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Niezgodność art. 34 ust. 2 zd. 1 ustawy o Służbie więziennej z art. 2 Konwencji 87 przesądza o niezgodności tego przepisu z ustawą zasadniczą. Oznacza to, iż konieczne są zmiany legislacyjne, które wyeliminują ową niezgodność i doprowadzą do stanu zgodnego z Konwencją nr 87 a w konsekwencji z Konstytucją RP.

Z tej przyczyny, na podstawie art. 20 ustawy o związkach zawodowych wnosimy o niezwłoczne podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która polegać będzie na zmianie treści art. 34 ustawy o Służbie Więziennej, w taki sposób, który umożliwi tworzenie w Służbie Więziennej więcej niż jednego związku zawodowego, oraz zlikwiduje wymóg by związki te były wyłącznie związkami branżowymi. Cytowane już powyżej orzeczenie Komitetu Wolności Związkowej zawarte w pkt. 476 Zbioru podkreśla konieczność szybkich zmian w celu osiągnięcia stanu faktycznego przestrzegania prawa do wolności zrzeszania: „Możliwość zakładania przez pracowników i wstępowania do organizacji według swego uznania ma tak fundamentalne znaczenie dla wolności związkowej, że nie może być narażona na zwłokę.”

W przypadku braku działań ze strony rządu będziemy zmuszeni do złożenia skargi do Międzynarodowej Organizacji Pracy na naruszanie przez Państwo Polskie art. 2 Konwencji 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw

związkowych. NSZZ „Solidarność” przysługuje również prawo złożenia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie art. 34 ust. 2 zd. 1 ustawy o Służbie więziennej z art. 2 w zw. z art. 59 ust. 4 Konstytucji RP.

Wyrażamy nadzieję, iż zapoznanie się przez projektodawcę z bogatym dorobkiem orzecznictwa Komitetu Wolności Związkowej Międzynarodowej Organizacji Pracy przekona, iż wniosek legislacyjny NSZZ „Solidarność” jest uzasadniony, co spowoduje jego uwzględnienie już na etapie obecnych prac nad zmianami ustawy o Służbie Więziennej.

Gdańsk, 8 stycznia 2019 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO
KK NSZZ „Solidarność”

Bogdan Biś