



Komisja Krajowa
80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24
tel. (58) 308-4480, (58) 308-4311, fax (58) 308-4219
sekprez@solidarnosc.org.pl



Gdańsk, 4 września 2014 r.

L.dz. **PBE/49271/1350/2014**

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

W załączeniu przesyłam 5 egzemplarzy wniosku o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 kodeksu pracy (Dz.U.1998.21.94 j.t.) z Konstytucją RP wraz z załącznikami, w tym odpisem postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie VII Wydział Cywilny Rejestrowy z dnia 18 stycznia 2012 r., o stwierdzeniu na podstawie art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.) reprezentatywności NSZZ „Solidarność”.

W uzupełnieniu wniosku należy podkreślić, że kwestionowany przepis kodeksu pracy dotyczy spraw objętych zakresem działania związków zawodowych. Art. 239 § 3 pkt 1 kodeksu pracy wyłącza z zakresu podmiotowego układu zbiorowego pracy wszystkich członków korpusu służby cywilnej. Głównym zadaniem związków zawodowych jest obrona interesów pracowniczych, która odbywa się także przez prowadzenie rokowań zbiorowych prowadzących do zawarcia układu zbiorowego pracy. Według art. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.) związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związki zawodowe reprezentują pracowników, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4 ustawy o związkach zawodowych). W zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej (art. 7 ustawy o związkach zawodowych). W sprawach indywidualnych stosunków pracy związki zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków. Na wniosek pracownika

niezrzeszonego związek zawodowy może podjąć się obrony jego praw i interesów wobec pracodawcy. Na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie oraz w ustawach odrębnych związki zawodowe kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin (art. 8 ustawy o związkach zawodowych). Przepisy wyznaczające zakres działania związków zawodowych odnaleźć można także w innych aktach normatywnych m.in. w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Według art. 2 ust. 1 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych prawa i interesy zbiorowe pracowników (...) są reprezentowane przez związki zawodowe. Celem działania związków zawodowych jest ochrona praw i interesów pracowniczych, a art. 239 § 3 pkt 1 kodeksu pracy zbyt mocno ogranicza prawa pracownicze.

O objęciu zakresem działania związków zawodowych kwestionowanego przepisu kodeksu pracy świadczy też treść Statutu NSZZ „Solidarność”. Według § 5 Związek zrzesza pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Na podstawie § 6 Statutu celem Związku jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych (zawodowych i socjalnych) członków Związku, m. in: zabezpieczanie praw pracowniczych w zakresie wykonywanej pracy zawodowej, wynagrodzenia, warunków socjalno-bytowych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, wpływanie na kształt polityki gospodarczej i społecznej.

Z poważaniem,



Przedstawiciel NSZZ „Solidarność”

Anna Reda-Ciszewska



Komisja Krajowa
80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24
tel. (58) 308-4480, (58) 308-4311, fax (58) 308-4219
sekprez@solidarnosc.org.pl

Gdańsk, dnia 28 sierpnia 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

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. Kategoryczne wyłączenie 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-Żywicka, 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. Goździewicz, 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 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

wylączenia 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 urzędach (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 Konwencje 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 prawa (*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).

PRZEWODNICZĄCY
KK NSZZ „Solidarność”



PRZEWODNICZĄCY
KK NSZZ „Solidarność”

Piotr Duda