



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 23/14

BAS-WPTK-2548/14

Warszawa, dnia 22 grudnia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpi. dnia	22. 12. 2015
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” z 28 sierpnia 2013 r. (sygn. akt K 23/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 295 ze zm.):

1) **jest zgodny** z art. 59 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 59 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 11 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125), 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. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78) a także art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.);

2) **nie jest niezgodny** z art. 2 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy**

1. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” (dalej: wnioskodawca albo NSZZ „Solidarność”) kwestionuje zgodność art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 295 ze zm.; dalej: u.r.s.z.) z art. 31 ust. 3, art. 59 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji oraz art. 2, art. 11 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125; dalej: Konwencja MOP nr 87), 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; dalej: Konwencja MOP nr 151), a także art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPCz).

2. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze”.

3. Wnioskodawca wskazuje, że zaskarżony przepis w nazbyt szerokim zakresie wyłącza prawo do strajku, uznając, że nie powinno ono dotyczyć wymienionych w tym unormowaniu kategorii pracowników. Jak zauważa Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Konstytucja w art. 59 ust. 3 zdanie drugie przewiduje, że ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczać prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. W ocenie wnioskodawcy zakwestionowany przepis nie określa wyraźnie i precyzyjnie kategorii pracowników, których prawo do strajku może zostać ograniczone lub wyłączone (wniosek, s. 3). Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” argumentuje, że zakresem zastosowania wyżej wymienionej normy nie powinny być

objęte osoby zatrudnione na stanowiskach nieurzędniczych na podstawie umów o pracę przy pracach pomocniczych i porządkowych (wniosek s. 2). Zdaniem wnioskodawcy, prawo do legalnego strajku powinni posiadać pracownicy, których czynności nie mają dużego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie jednostek i organów wymienionych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. Jako przykład wnioskodawca wskazuje urzędników i pracowników sądów, którzy nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, pełniąc jedynie rolę usługową wobec sędziów. Ponieważ nie istnieje konieczność wyłączenia prawa do strajku wobec wszystkich pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej, sądach i prokuraturze zakwestionowany przepis narusza ma również art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przewidziane w poddanej kontroli regulacji obostrzenia wnioskodawca uznaje za nadmierne, ponieważ prowadzą one nie tylko do ograniczenia indywidualnego prawa do strajku pracowników, ale także godzą w uprawnienia związków zawodowych. Ze względu na treść zaskarżonego przepisu, związki zawodowe nie mogą bowiem dostatecznie realizować celu, do którego zostały powołane, tj. ochrony praw pracowniczych (wniosek, s. 7).

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” wskazuje, że: „ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zagwarantowania związkom zawodowym niezbędnego minimum uprawnień zapewniającego im możliwość skutecznej realizacji swoich celów [...] 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” (wniosek, s. 7-8).

W dalszej kolejności NSZZ „Solidarność” podnosi, że art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest niezgodny ze standardami Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP). Wnioskodawca wskazuje, że zgodnie z 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, które są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe, a zwłaszcza przez Konwencję MOP nr 87 oraz Konwencję MOP nr 151.

Wnioskodawca argumentuje, że Konwencja MOP nr 151 gwarantuje pracownikom publicznym na równi z innymi pracownikami możliwość realizacji 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. Jak stwierdzono we wniosku: „Konwencja 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, funkcje kierownicze 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” (wniosek, s. 9-10).

Zakaz prowadzenia akcji strajkowych ustanowiony wobec wszystkich pracowników organów władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądów i prokuratur w ocenie wnioskodawcy jest zbyt szeroki także w świetle Konwencji MPO 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” (wniosek, s. 10). Wnioskodawca przywołuje stanowisko Komitetu Wolności Związkowej, zgodnie z którym ewentualnym ograniczeniom lub wyłączeniu prawa do strajku powinno towarzyszyć zapewnienie tym pracownikom odpowiednich środków obrony ich interesów w postaci postępowania pojednawczego, rozjemczego lub arbitrażowego. Tymczasem, w ocenie wnioskodawcy, w prawie polskim wyłączeniem prawa do strajku nie towarzyszą odpowiednie procedury mediacyjne i arbitrażowe, które rekompensowałyby pracownikom brak prawa do strajku.

Te same argumenty prowadzą NSZZ „Solidarność” do wniosku, że art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest niezgodny z art. 11 EKPCz. Wspomniany przepis wyraża zasadę swobodnego stowarzyszania się, w tym tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich. Powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału

Praw Człowieka (dalej: ETPCz), wnioskodawca stwierdza, że przewidziane w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. ograniczenia prawa do strajku są zbyt obszerne.

## II. Wzorce kontroli

1. Artykuł 59 ust. 3 Konstytucji ma następujące brzmienie: „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”.

W polskiej i światowej literaturze przedmiotu prawo do strajku uznaje się za element szeroko pojmowanej wolności związkowej (J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych jak metody rozwiązywania sporów zbiorowych*, Warszawa 2013, s. 182). Jak podkreślił sąd konstytucyjny, wolności związkowe, zagwarantowane w art. 12 i art. 59 Konstytucji, stanowią jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej. Poszanowanie i ochrona tych wolności jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej (wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04). W orzecznictwie konstytucyjnym wskazuje się, że: „wolność zrzeszania się w związki zawodowe ma charakter wolności politycznej. Składa się ona wraz z szerzej ujętą wolnością zrzeszania się w ogóle (art. 58) 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, a zarazem jej fundamentalną zasadą ustrojową wyrażoną w art. 12 konstytucji” (wyrok TK z 7 marca 2000 r., sygn. akt K 26/98; zob. także wyroki TK z: 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99; 18 listopada 2002 r., sygn. akt K 37/01 oraz 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04).

Jednocześnie ustrojodawca dostrzegł specyfikę prawa do strajku jako szczególnej wolności związkowej. Co istotne, zezwolił na ograniczenie, a nawet zniesienie tego prawa w odniesieniu do określonych kategorii pracowników oraz w konkretnych dziedzinach. Wskazał przy tym, że uzasadnieniem dla takich ograniczeń powinno być dobro publiczne. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, klauzulę dobra publicznego należy rozumieć w ten sposób, że: „w podejmowaniu

decyzji o strajku muszą być uwzględniane wartości wyrażone w Konstytucji (np. bezpieczeństwo państwa, życie, zdrowie)” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 303). Dopuszczalność ograniczeń w realizacji prawa do strajku wynika z faktu, iż – jak zauważa się w literaturze – jest to środek o charakterze konfrontacyjnym i zawsze w jakimś stopniu stanowi zagrożenie dla pokoju społecznego i partnerskiego ustroju pracy (por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 59, s. 46). Dopuszczając możliwość ograniczenia lub wyłączenia prawa do strajku w określonych dziedzinach, ustrojodawca dał priorytet interesowi publicznemu, wskazując, iż powinien on być respektowany przy okazji wykonywania uprawnień pracowniczych i związkowych.

2. Konstytucyjnym ograniczeniom podlegać może nie tylko prawo do strajku, ale także wolności związkowe rozpatrywane jako funkcjonalna całość uprawnień przyznanych pracownikom i reprezentującym ich organizacjom związkowym. Godzi się jednak zauważyć, że w tym zakresie art. 59 ust. 4 Konstytucji odmiennie od innych praw i wolności wyznaczył zakres możliwych (legalnych) ingerencji. Przywołany przepis ustawy zasadniczej brzmi: „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”. Z powyższego wynika, że wszelkie ograniczenia wolności związkowych muszą być zgodne z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi oraz mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że ograniczenia te muszą również spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli być zgodne z ogólnymi warunkami ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw. A zatem są one dopuszczalne 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. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszelka 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 (wyroki TK: z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04; 27 listopada 2015 r., sygn. akt K 5/15).

Jak wynika z art. 59 ust. 4 Konstytucji, szczególne znaczenie w ocenie konstytucyjności ustawowych ograniczeń wolności związkowej odgrywają umowy międzynarodowe, które zawierają gwarancje wolności związkowych oraz innych związanych z nimi praw i wolności człowieka, a także dopuszczalny zakres ograniczeń tych wolności. Jeżeli ograniczenie wolności związkowej byłoby szersze niż dopuszczają to wiążące Polskę umowy międzynarodowe, prowadziłyby to do naruszenia nie tylko art. 59 ust. 4 Konstytucji, ale także trzech pierwszych ustępów art. 59 Konstytucji gwarantujących wolności, które zostałyby bezpodstawnie naruszone (L. Florek, *Rola umów międzynarodowych w zbiorowym prawie pracy* [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000, s. 87). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wspomniane ograniczenia mogą być ustanowione wyraźnie (np. dopuszczalność ograniczenia stosowania konwencji MOP nr 87 w odniesieniu do sił zbrojnych i policji wyrażona w art. 9 ust. 1 tej konwencji) lub w sposób ogólny, za pomocą ograniczeń przedmiotowych. „Generalnie sposób sformułowania tej ostatniej metody ograniczania wolności i praw w umowach międzynarodowych koresponduje z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ich ograniczenia 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 tego rodzaju nie mogą jednak naruszać istoty wolności i praw” (Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, LEX/el. 2013, nr 179207).

W doktrynie prawa pracy zauważa się, że: „Przez dopuszczenie ograniczenia wolności związkowych w umowie międzynarodowej należy rozumieć zarówno sytuacje, w których umowa sama ograniczałaby taką wolność, jak i takie, w których pozwala ona na to ograniczenie w prawie krajowym. Zastosowanie umów międzynarodowych dla oceny dopuszczalnych ograniczeń wolności związkowych jest utrudnione ponieważ [...] a) niektóre ich postanowienia zawierają sformułowania ogólne, b) zakres wolności związkowych wynika po części z wykładni umów, nie zawsze jednolitej, c) część powołanych umów międzynarodowych nie nadaje się do

bezpośredniego stosowania, d) poszczególne wolności związkowe są objęte więcej niż jedną umową międzynarodową” (L. Florek, *op. cit.*, s. 105).

Jak zatem podsumowuje się w piśmiennictwie: „Wolności związkowe mogą podlegać ograniczeniom uniwersalnym, na zasadach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela (określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz ograniczeniom szczególnym, odnoszącym się tylko do wolności związkowych (o czym mowa w art. 59 ust. 4, a *in principio* także w art. 233 ust. 1). [...] Ponadto konstytucja dopuszcza ograniczenia specjalne, odnoszącej się do jednej tylko wolności związkowej – prawa do strajku (art. 59 ust. 3, a także art. 233 ust. 3)” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 50).

3. Przechodząc do analizy źródeł prawa międzynarodowego wskazanych przez wnioskodawcę jako podstawa kontroli, Sejm pragnie zwrócić uwagę, że w konwencjach MOP prawo do strajku nie zostało wprost uregulowane ani wyrażone w formie prawa podmiotowego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwie przyczyny takiego stanu rzeczy. „Po pierwsze, MOP promuje metody rozwiązywania sporów między pracodawcami i pracownikami w drodze dialogu. Po drugie, uchwalenie konwencji, a więc aktu o wiążącym charakterze, ma sens, gdy jej postanowienia mają szanse być przyjęte przez wszystkich lub co najmniej większość członków MOP. Tymczasem opracowanie szczegółowych rozwiązań regulujących prawo do strajku, które mogłyby zostać powszechnie przyjęte, wydaje się w praktyce niemożliwe. Ustawodawstwo i praktyka państw w tym przedmiocie (z powodu różnic w systemach społeczno-politycznych, stopnia rozwoju gospodarczego) są zbyt zróżnicowane, aby dało się wprowadzić jednolite rozwiązania prawne. W związku z tym nie podjęto próby normatywnego uregulowania prawa do strajku, ponieważ wiadomo, że wszelkie działania w tym zakresie byłyby z góry skazane na niepowodzenie. Niemniej jednak prawo do strajku jest pośrednio uznawane w dokumentach tej organizacji. Komitet Ekspertów ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń oraz Komitet Wolności Związkowej przyjęły od dawna stanowisko, że strajk jest legalnym środkiem obrony interesów pracowniczych, a prawo do strajku zostało zawarte w art. 3 konwencji nr 87 jako element prawa związków zawodowych do organizowania swojej działalności” (M. Kurzynoga, *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011, s. 26-27).



Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje art. 2 Konwencji MOP nr 87, który stanowi: „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”. Drugi z powołanych przepisów – art. 11 Konwencji MOP nr 87 – statuuje: „Każdy Członek Międzynarodowej Organizacji Pracy, dla którego konwencja niniejsza jest w mocy, zobowiązuje się zastosować wszelkie konieczne i właściwe środki w celu zapewnienia pracownikom i pracodawcom swobodnego wykonywania praw związkowych”.

Jak stwierdził Komitet Wolności Związkowej (tj. organ kontrolny MOP): „Celem art. 2 Konwencji nr 87 jest wyrażenie zasady niedyskryminacji w sprawach związkowych, a użyte w nim sformułowanie «bez jakiegokolwiek rozróżnienia» oznacza, że wolność związkowa powinna być absolutnie zagwarantowana bez względu na zawód, płeć, kolor, rasę, przekonania, narodowość, poglądy polityczne itd., nie tylko pracownikom w prywatnym sektorze gospodarki, lecz również ogólnie rozumianym urzędnikom państwowym oraz pracownikom służb publicznych [...] Wszyscy pracownicy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, w tym dyskryminacji z tytułu rodzaju wykonywanego zawodu, powinni mieć prawo tworzyć i wstępować do organizacji według swego uznania” (zob. *Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, piąta edycja, ILO Office 2006, § 209 i 216; dalej: Digest 2006).

Choć omawiana konwencja nie statuuje prawa do strajku, to organy kontrolne MOP uznają istnienie tego prawa na podstawie wykładni postanowień Konwencji MOP nr 87, w szczególności z postanowień – niepowołanego przez wnioskodawcę jako podstawa kontroli – art. 3 Konwencji MOP nr 87, zgodnie z którym związki zawodowe mają prawo do swobodnego organizowania swojej działalności i formułowania programów w celu popierania i obrony swoich członków, a władze publiczne obowiązane są powstrzymać się od wszelkiej ingerencji, która ograniczałaby to prawo lub przeszkadzałaby w jego wykonywaniu zgodnie z porządkiem prawnym (J. Skoczyński, *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej* [w:] G. Goździewicz, *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001, s. 277).

W dniu 27 czerwca 1978 r. Konferencja Ogólna Międzynarodowej Organizacji Pracy przyjęła także Konwencję nr 151 dotyczącą ochrony prawa organizowania się

i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej. Jak wynika z preambuły tego aktu prawnego, jednym z powodów jego przyjęcia była okoliczność, iż Konwencja nr 98 nie obejmuje niektórych kategorii pracowników publicznych. Ponadto w związku ze stosowaniem do pracowników służb publicznych postanowień Konwencji nr 98 powstały trudności interpretacyjne, a organy kontrolne MOP niejednokrotnie stwierdzały, że niektóre rządy przyjmują te postanowienia w sposób wyłączający duże grupy pracowników publicznych z zakresu ochrony tej Konwencji.

Konwencja MOP nr 151 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. 1 ust. 1 Konwencji MOP nr 151). Powołany przez wnioskodawcę art. 1 ust. 2 konwencji stanowi: „Ustawodawstwo krajowe określi zakres stosowania gwarancji przewidzianych w niniejszej konwencji 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”. Drugi z przepisów powołanych jako podstawa kontroli w niniejszym postępowaniu, tj. art. 9 Konwencji MOP nr 151 gwarantuje, że: „Pracownicy publiczny będą 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”.

Jako wzorzec kontroli wnioskodawca powołał także art. 11 EKPCz. Przepis ten stanowi: „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów” (ust. 1); „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. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej” (ust. 2).

Orzecznictwo ETPCz potwierdza, że z art. 11 EKPCz wynika prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Rozwój orzecznictwa dotyczącego treści prawa do stowarzyszania się w części dotyczącej związków zawodowych cechują – wedle Trybunału – dwie wiodące zasady: po pierwsze, Trybunał bierze pod uwagę całość działań państwa mających zapewnić wolność związkową; po drugie – nie akceptuje ograniczeń istotnych elementów wolności związkowej, bez których stałaby się ona bezprzedmiotowa. Obie zasady nie są ze sobą sprzeczne, przeciwnie – są ze sobą powiązane. Tak więc, państwo – chociaż może co do zasady swobodnie decydować o środkach mających zapewnić przestrzeganie art. 11 EKPCz – musi uwzględniać elementy, które ETPCz w swoim orzecznictwie uznał w tym kontekście za istotne. Z ustalonego orzecznictwa można – zdaniem Trybunału, w jego obecnej postaci – wywieść następujące istotne składniki prawa do stowarzyszania się w związki zawodowe: prawo do tworzenia i przystępowania do związku zawodowego, zakaz porozumień *closed shop* [tj. nakładających na pracowników obowiązek przystąpienia do danego związku zawodowego – uwaga własna], prawo związku zawodowego do podejmowania starań o przekonanie pracodawcy do wysłuchania jego argumentów, które przedstawia w imieniu swoich członków. Trybunał podkreślił, że wykaz ten nie jest wyczerpujący. Przeciwnie, podlega ewolucji w zależności od zmian w stosunkach pracy” (M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 850).

Artykuł 11 EKPCz nakłada na państwa obowiązek ochrony praw umożliwiających skuteczne realizowanie wolności związkowej. „Sformułowanie w nim zawarte «dla ochrony swoich interesów» – wskazuje, że EKPCz zapewnia swobodę ochrony interesów zawodowych członków związków zawodowych poprzez akcję związkową, a państwo musi zezwolić i umożliwić jej prowadzenie i rozwijanie. Członkowie związku zawodowego mają prawo, właśnie w tym celu, żądać, aby ich związek był wysłuchany. Nie musi to jednak nastąpić zawsze w takiej formie, w jakiej się tego domagają [...]. Jednym z najważniejszych środków pozwalających związkom zawodowym skutecznie pełnić tę funkcję jest prawo do strajku. Niewymienione wyraźnie w art. 11, prawo to może być poddane regulacjom ograniczającym korzystanie z niego w pewnych sytuacjach. Władze mogą uznać, że inne środki pozwalają związkom równie skutecznie bronić interesów członków bez uciekania się do strajku” (*ibidem*, s. 851-852).

Szeroko na temat wolności związkowych Trybunał wypowiedział się w wyroku z 12 listopada 2008 r. w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji (skarga nr 34503/97), w którym odniósł się do sformułowania „członkowie administracji państwowej”, o których mowa w art. 11 ust. 2 EKPCz. Uznał przy tej okazji, że sformułowanie to powinno się odnosić wyłącznie do osób, które mają konkretny i bezpośredni związek z wykonywaniem władzy lub które realizują podstawowe funkcje państwa. Podkreślenia przy tym wymaga, że problem analizowany przez ETPCz w przywołanej sprawie dotyczył podstawowej wolności związkowej, tj. prawa pracowników samorządowych do organizowania się w związki zawodowe.

### III. Analiza zgodności

1. W ocenie wnioskodawcy, ograniczenia prawa do strajku przewidziane w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. są nadmierne w świetle standardów wyrażonych w art. 59 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 59 ust. 4 Konstytucji. Rozstrzygnięcie tak sformułowanego problemu konstytucyjnego wymaga ustalenia zakresu zastosowania normy wynikającej z zakwestionowanego przepisu oraz zdekodowania zasad i wartości konstytucyjnych leżących u podstaw przyjętych restrykcji ustawowych, a następnie odniesienia ich do konstytucyjnych przesłanek ograniczania wolności związkowych, w szczególności prawa do strajku.

2. Na wstępie podjętych we wniosku rozważań NSZZ „Solidarność” wskazuje na wątpliwości interpretacyjne co do zakresu zastosowania normy wywodzonej z art. 19 ust. 3 u.r.s.z. Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis w sposób niedostatecznie wyraźny i precyzyjny określa kategorie pracowników, wobec których ustawodawca wyłączył możliwość korzystania z prawa do strajku. Godzi się jednak zauważyć, że w *petitum* wniosku nie wskazano art. 2 Konstytucji (i wywodzonej z niego zasady określoności prawa) jako odrębnego wzorca kontroli konstytucyjności. Wnioskodawca zdaje się łączyć wskazane wątpliwości z zarzutem nieproporcjonalnej (zbyt szerokiej) ingerencji prawodawcy w jeden z przejawów wolności związkowej, jakim jest prawo do strajku. Jednocześnie bowiem – na potrzeby analizy zaprezentowanej we wniosku – NSZZ „Solidarność” przyjmuje, że wyłączenie prawa do strajku o którym mowa w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. obejmuje

wszystkich pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.

W ocenie Sejmu, zakwestionowany przepis nie powinien budzić wątpliwości interpretacyjnych a wnioskodawca prawidłowo zrekonstruował jego zakres zastosowania. Znaczenie art. 19 ust. 3 u.r.s.z. należy bowiem ustalać w kontekście brzmienia całego art. 19 powołanej ustawy.

W art. 19 u.r.s.z. ustawodawca wyodrębnił zarówno konkretne dziedziny jak i kategorie pracowników, wobec których wyłączył możliwość podejmowania legalnego strajku. Dokonane w tym przepisie wyłączenia mają więc zarówno charakter przedmiotowy, jak i podmiotowy.

Ograniczenie o charakterze przedmiotowym zawiera art. 19 ust. 1 u.r.s.z. (J. Żołyński, *op. cit.*, s. 211). Przepis ten stanowi, że: „niedopuszczalne jest zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowych na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa”. W konsekwencji, pracownicy zatrudnieni w tym samym zakładzie pracy, jednakże na innych stanowiskach mogą podejmować legalną akcję strajkową. Jak podnosi się w piśmiennictwie, w praktyce przepis ten będzie miał zastosowanie „do pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych służby zdrowia, opieki społecznej, energetyki (np. elektrowniach, elektrociepłowniach, gazowniach), komunikacji, transportu (np. kontrola ruchu powietrznego), służb komunalnych (np. jednostki oczyszczania miasta, wodociągi) i ratownictwa” (K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2010, s. 452).

Jednocześnie w art. 19 ust. 2 u.r.s.z. ustawodawca przesądził, że organizowanie strajku jest zakazane w strukturach służb zmilitaryzowanych tj. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służbie Więziennej, Straży Granicznej, Służbie Celnej oraz jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej. Ograniczenie to ma charakter podmiotowy, odnosi się do wszystkich pracowników zatrudnionych w wymienionych organach niezależnie od natury prawnej stosunku pracy (M. Kurzynoga, *op. cit.*, s. 86; Żołyński, *op. cit.*, s. 226).

Zakwestionowany w niniejszym postępowaniu art. 19 ust. 3 u.r.s.z. również formułuje ograniczenia prawa do strajku o charakterze podmiotowym. Ustanowiony

tam zakaz dotyczy wszystkich osób pozostających w stosunku pracy bez względu na formę jego nawiązania (umowę o pracę, powołanie czy mianowanie) zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Przykładowe wyliczenie wyżej wymienionych podmiotów odnaleźć można w piśmiennictwie (por. K. Baran, *op. cit.*; M. Kurzynoga, *op. cit.*, s. 87; J. Żołyński, *op. cit.*, s. 216-217).

Porównanie brzmienia zaskarżonego przepisu z dwoma poprzednimi ustępami art. 19 u.r.s.z. nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych. Wyłączenie prawa do strajku obejmuje wszystkich pracowników zatrudnionych w organach, o których mowa w zakwestionowanym przepisie. Jednocześnie ustawodawca celowo określił zakres wyłączenia prawa do strajku w sposób generalny. Wskazanie bowiem konkretnych instytucji – na wzór jednostek militarnych i zmilitaryzowanych wymienionych w art. 19 ust. 2 u.r.s.z. – a tym bardziej stanowisk pracy, byłoby w tych dziedzinach niecelowe lub wręcz dysfunkcjonalne. Celem kwestionowanej normy, co zostanie szerzej wyjaśnione w dalszej części stanowiska, było zagwarantowanie ciągłego i prawidłowego funkcjonowania aparatu władzy państwowej i samorządowej, stąd enumeratywne wyliczenie organów lub stanowisk pracy stanowiłoby rozwiązanie nieefektywne. Pociągałoby za sobą konieczność każdorazowej nowelizacji spornego przepisu w związku z reorganizacją struktur organów państwa lub samorządu. Jak zostanie to wykazane w dalszej części wyводу, ze względów funkcjonalnych niewłaściwym wydaje się także postąpienie w tej dziedzinie kryterium przedmiotowym, jak proponuje wnioskodawca.

3. W dalszej kolejności rozpatrzenia wymaga czy wyłączenie prawa do strajku w zakresie opisanym w poprzednim punkcie stanowiska znajduje oparcie w przepisach Konstytucji.

Na wstępie podkreślenia wymaga fakt, że – jak akcentuje się w piśmiennictwie – prawo do strajku różni się od wolności zrzeszania się w związki zawodowe czy prawa do rokowań zbiorowych bowiem nie ma ono charakteru pełnego, lecz przysługuje w postaci ograniczonej, tj. w granicach określonych w ustawie. „Innymi słowy ustawodawca konstytucyjny zezwolił na większe restrykcje w stosunku do prawa do strajku, niż w odniesieniu do pozostałych wolności związkowych. Ustawodawca przy tworzeniu art. 59 ust. 3 Konstytucji RP miał prawdopodobnie na względzie specyfikę prawa do strajku. Jest to prawo, które z całą pewnością nie

może przysługiwać w sposób nieograniczony, ponieważ zagrażałoby innym wolnościom” (M. Kurzynoga, *op. cit.*, s. 34).

Artykuł 59 ust. 3 Konstytucji wskazuje, że związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Wskazany wymóg formalny realizuje właśnie u.r.s.z. ustalając zakres oraz tryb realizacji prawa do strajku w polskim porządku prawnym. Jednocześnie zdanie drugie cytowanego przepisu Konstytucji przesądza, że ustawodawca może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach ze względu na dobro publiczne. W art. 19 u.r.s.z. ustawodawca wyłączył prawo do strajku zarówno w odniesieniu do konkretnych kategorii pracowników (ust. 1), jak i w określonych dziedzinach (ust. 2 i ust. 3). Z tym, że w ostatnim przypadku posłużył się zarówno techniką legislacyjną polegającą na enumeratywnym wymienieniu struktur służb zmilitaryzowanych (19 ust. 2 u.r.s.z.), jak i generalnym wskazaniem obszarów, w których realizowane jest władztwo publiczne przez organy władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądy i prokuraturę (art. 19 ust. 3), a w których to prawo do strajku zostaje zniesione. Jak wcześniej wyjaśniono, za przyjęciem takiej formuły legislacyjnej przemawiały względy funkcjonalne. W konsekwencji, forma wprowadzonych u.r.s.z. ograniczeń prawa do strajku odpowiada, w ocenie Sejmu, wymogom konstytucyjnym.

Dla ostatecznej oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu kluczowe znaczenie ma jednak rozumienie przesłanki materialnej, tj. klauzuli dobra publicznego, która w świetle standardu konstytucyjnego uzasadniać może ograniczenie prawa do strajku w określonych dziedzinach. W tym przypadku ustrojodawca nie poprzestał na formule, że ustawowe ograniczenia prawa do strajku są możliwe jedynie w granicach określonych przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe, lecz samodzielnie wyznaczył granice legalnego korzystania ze wspomnianego prawa. Jak się wydaje, wynika to z faktu, że z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych tylko Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169), niewskazany przez wnioskodawcę, zawiera w art. 8 ust. 1 lit. d przepis bezpośrednio odnoszący się do prawa do strajku, przy czym przepis ten pozostawia ustawodawcy krajowemu określenie granic korzystania z tego prawa, zaś art. 8 ust. 2 Paktu

wyłącza członków sił zbrojnych, policji i administracji państwowej z podmiotowego zakresu zastosowania gwarancji praw określonych w art. 8 ust. 1 Paktu.

Choć strajk należy do podstawowych środków związkowej ochrony praw pracowniczych, korzystanie z tego prawa musi następować z uwzględnieniem nie tylko interesu pracodawcy, ale także całego społeczeństwa. Z tych względów ustawodawca stworzył temu prawu konkretne ramy prawne, określając przesłanki legalności strajku (M. Kurzynoga, *op. cit.*, s. 13). W ten właśnie sposób klauzula dobra publicznego rozumiana jest w piśmiennictwie, gdzie wskazuje się, że art. 59 ust. 3 Konstytucji nakazuje uwzględniać w decyzji o dopuszczalności akcji strajkowej takie wartości konstytucyjne jak bezpieczeństwo państwa, życie czy zdrowie (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 303). Przywołane wartości znajdują także odzwierciedlenie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odpowiada to szerszemu pogładowi wyrażonemu w orzecznictwie konstytucyjnym, zgodnie z którym wolności związkowe mogą podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne ze względu na potrzebę ochrony ważnych konstytucyjnych wartości (por. wyrok TK z 7 grudnia 1999 r., sygn. akt K 6/99).

4. Z perspektywy celu regulacji poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego najistotniejsze znaczenie ma przesłanka „porządku publicznego” a także wzgląd na prawa i wolności innych osób.

Porządek publiczny rozumiany jest jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego – i tym samym – nie jest wyłącznie powiązana z „państwem”. Porządek publiczny zakłada organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych (zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy [w:] Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 50).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Jak wyjaśnił Trybunał, „dokonując



ograniczenia konkretnego dobra lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego". Innymi słowy przywołana kategoria dotyczy podstawowych zasad porządku prawnego i społecznego, koniecznych dla zachowania organizacji i sprawnego funkcjonowania społeczeństwa (A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006, s. 210) zapewniających niezakłócone funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz ochronę interesów jednostki (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 177). *Ordre public* nie dotyczy zatem wyłącznie spokoju i bezpieczeństwa obywateli w sensie ścisłym, lecz ma szersze znaczenie. W piśmiennictwie podkreśla się, że przesłanka porządku publicznego to ogólniejsze pojęcie związane z obowiązkiem zapewnienia harmonijnego funkcjonowania systemu stosunków społecznych, takiej organizacji życia publicznego, która zagwarantować ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 24).

Niewątpliwym elementem porządku publicznego jest sprawne i nieprzerwane funkcjonowanie aparatu państwa zarówno w pionie administracji rządowej, jak i samorządowej, sądownictwa oraz prokuratury. Zadanie realizowane przez wszystkie organy wymienione w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. służą zapewnieniu szeroko rozumianego porządku publicznego, obsługują bowiem realizację podstawowych potrzeb społecznych związanych z zapewnieniem dostępu do wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, świadczeń społecznych, kontroli poziomu bezpieczeństwa jednostek w różnych obszarach życia społecznego a także ochrony interesu publicznego w określonych dziedzinach (np. administracja skarbową). Charakter pracy wykonywanej przez te kategorie zatrudnionych w sektorze administracji publicznej znajduje wyraz w szczególnych obowiązkach jakie nakładają na nich konkretne pragmatyki służbowe. Należą do nich obowiązki rzetelnego, bezstronnego, poufnego, sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych im zadań, niejednokrotnie przy wymogu zwiększonej dyspozycyjności świadczenia pracy. Stąd niektóre z pragmatyk służbowych wprost formułują zakazy uczestniczenia objętych ich zakresem zastosowania pracowników w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu (por.: art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1111

ze zm.; art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 269 ze zm.).

Zakłócenie ciągłości pracy wspomnianych organów władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądów i prokuratury może także prowadzić do naruszenia praw i wolności innych osób, np. prawa do sądu (przede wszystkim w tym jego aspekcie, który przejawia się w prawie do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, np. w sprawach wyborczych, dotyczących zabezpieczenia roszczeń, zastosowania tymczasowego aresztowania, spraw osób tymczasowo aresztowanych i pozbawionych wolności oraz zatrzymanych, a także spraw, w których orzeczono środek zabezpieczający, spraw rozpoznawanych w postępowaniu przyspieszonym, wniosków o nadanie klauzuli wykonalności, spraw rodzinnych i opiekuńczych o charakterze pilnym) lub prawa własności (zapewnienie skutecznej ochrony prawnej własności prywatnej i publicznej czy zapewnienie warunków legalnej realizacji swobody działalności gospodarczej).

Wnioskodawca wskazuje, że prawo do strajku powinno przysługiwać wszystkim pracownikom, których czynności nie mają dużego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie jednostek i organów, o których mowa w art. 19 u.r.s.z. Podkreślenia wymaga, że wskazane kryterium jest wysoce nieoperatywne a sam wnioskodawca nie wskazał w *petitum* wniosku zakresu normy wywodzonej z zakwestionowanego przepisu, której dotyczyć miałyby podnoszone zarzuty, postulując tym samym wyeliminowanie całego przepisu. Ścisłe rozgraniczenie stanowisk pracy jest niemożliwe ze względu na charakter i cel wspomnianych organów, które rozpatrywane powinny być jako funkcjonalne całości powołane do skutecznego i zgodnego z prawem realizowania zadań publicznych. Na zakres powierzonych im kompetencji składają się zarówno czynności konwencjonalne w postaci realizacji władztwa publicznoprawnego (np. wydawanie decyzji administracyjnych czy wyroków), jak i tzw. działania administracji. Wreszcie niektóre działania techniczne czy pomocnicze warunkują możliwość realizowania podstawowych kompetencji w postaci władczego rozstrzygnięcia spraw publicznych. Przykładowo, pracownicy sądu odpowiedzialni za prawidłowe sporządzenie i doręczenie pism czy zapewnienie sprawnego procedowania w sądzie nie biorą udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej, jednakże nieprzerwane realizowanie powierzonych im obowiązków warunkuje zdolność organów wymiaru sprawiedliwości do realizacji ich konstytucyjnych zadań.

W świetle powyższych ustaleń uprawniona wydaje się teza przeciwna do stawianej przez wnioskodawcę: przyznanie prawa do strajku pracownikom organów, o których mowa w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. mogłoby prowadzić do naruszenia wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zatem sprzeciwiałoby się dobru publicznemu, o którym mowa w art. 59 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji, ograniczenie prawa do strajku wyrażone w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. należy uznać za konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Ponownie należy zwrócić uwagę na fakt, że w odniesieniu do prawa wyrażonego w art. 59 ust. 3 Konstytucji utrojodawca dopuścił – co stanowi wyjątek na tle innych praw i wolności konstytucyjnych – nie tylko możliwość jego ograniczenia, ale także dopuszczalność całkowitego zniesienia prawa do podejmowania akcji strajkowej w określonych dziedzinach.

Jak się wydaje wynika to z faktu, że strajk jest tylko jedną z form realizowania wolności związkowej, stanowiąc swoiste *ultima ratio* w przypadku zaistnienia sporu zbiorowego. Strajk polega na zbiorowym powstrzymaniu się pracowników od wykonywania pracy w celu rozwiązania sporu dotyczącego interesów warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych (art. 17 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 u.r.s.z.). Zasadniczym celem u.r.s.z. jest pokojowe rozwiązanie sporu, a strajk jest środkiem o charakterze ostatecznym, może bowiem prowadzić do radykalnego pogorszenia sytuacji tak pracowników, jak i pracodawcy (B. Cudowski, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych a potrzeby praktyki* [w:] *Aktualne problemy reprezentacji pracowniczej w zbiorowych stosunkach pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 2014, s. 66; por. także: J. Żołyński, *op. cit.*, s. 191; A. M. Świątkowski, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, komentarz do art. 17 [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. J. Wratny, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 386). Ze względu na ogólnospołeczne konsekwencje podjęcia strajku w niektórych dziedzinach, przy rozstrzygnięciu o dopuszczalności akcji strajkowej wymaga się także uwzględnienia interesu publicznego. Z tych względów organizacje związkowe reprezentujące prawa i interesy pracowników wymienionych w zaskarżonym przepisie mogą wszczynać spór zbiorowy i go prowadzić, z tym że jego końcowym etapem nie może być strajk.

Godzi się również zauważyć, że ustawodawca przewidział instrumenty zastępcze, które umożliwiać mają artykulację praw związkowych osób zatrudnionych na stanowiskach pracy, w organach, o których mowa w art. 19 u.r.s.z. Zgodnie

z art. 25 ust. 1 u.r.s.z. pracownicy niemający prawa do strajku w obronie swoich praw i interesów pracowniczych, po wyczerpaniu trybu postępowania określonego w rozdziale 2 u.r.s.z., mogą podejmować inne niż strajk formy akcji protestacyjnej, z zastrzeżeniem obowiązującego porządku prawnego. Wreszcie, art. 22 u.r.s.z. stanowi, że w obronie praw i interesów pracowników, którzy nie mają prawa do strajku, związek zawodowy działający w innym zakładzie pracy może zorganizować strajk solidarnościowy na czas nie dłuższy niż połowa dnia roboczego. Są to niewątpliwie zastępcze środki wywierania wpływu na pracodawcę, które jednocześnie pozwalają uniknąć naruszenia dóbr i wartości konstytucyjnych, o których mowa w art. 59 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tak też wspomniane instrumenty identyfikowane są w piśmiennictwie (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 49).

Na zakończenie tej części rozważań Sejm pragnie wskazać na dodatkowy kontekst rozpatrywanego zagadnienia. Należy zauważyć, że choć prawo do strajku ma charakter prawa osobistego i politycznego to jego praktyczna funkcja nadaje mu wymiar ekonomiczny (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 45). Podkreślenia także wymaga, że na gruncie porządku międzynarodowego prawo do strajku uznaje się za prawo człowieka o charakterze ekonomicznym (J. Żołyński, *op. cit.*, s. 200). Również Komitet Wolności Związkowej MOP definiuje strajk jako środek promocji i obrony interesów ekonomicznych i socjalnych pracowników (Digest 2006, § 520-522). Jak zaś wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania w zależności od specyfiki poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy raczej do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (wyrok TK z 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98). W ocenie Sejmu, wnioskodawca nie wskazał argumentów, które prowadziłyby do obalenia domniemania konstytucyjności zakwestionowanych rozwiązań, znajdujących – co należy zaakcentować – bezpośrednie oparcie w przepisach Konstytucji.

Wreszcie, nie bez znaczenia dla oceny konstytucyjności rozpatrywanych rozwiązań pozostaje kontekst, na który zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 listopada 1998 r. (sygn. akt K 42/97), zauważając, że w polskiej rzeczywistości politycznej „związki zawodowe pełnią rolę quasi-partii politycznych” a także „prowadzą działania polityczne nie zawsze związane z ochroną interesów pracowniczych”. Również doktryna prawa pracy dostrzega fakt, że strajk może mieć

motyw a co najmniej wydzźwięk polityczny (Żołyński, *op. cit.*, s. 222). Jak się wydaje powyższe uwarunkowania potwierdzają, że umożliwienie przeprowadzenia akcji strajkowej w organach wymienionych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. może wiązać się z naruszeniem dobra publicznego.

5. Jak już wskazywano, prawo do strajku przysługuje w postaci ograniczonej. Zakres dopuszczalnych ograniczeń wynika jednak nie tylko z art. 59 ust. 3 Konstytucji, ale także – na mocy art. 59 ust. 4 Konstytucji – z wiążących Polskę umów międzynarodowych. Podkreślić jednak trzeba, że art. 59 ust. 4 Konstytucji dotyczy ograniczeń wolności związkowych ujmowanych w sposób kompleksowy, jako funkcjonalna całość, nie zaś wyłącznie konkretnego uprawnienia w postaci prawa do strajku, na temat którego ustrojodawca wypowiedział się w poprzednim ustępie przywołanego przepisu Konstytucji. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny określił art. 59 ust. 4 Konstytucji jako „zasadę ograniczania wolności związkowych” (zob. wyroki TK z: 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/15 i 17 listopada 2015 r., sygn. akt K 5/15). Przypomnieć także należy, że żaden z powołanych przez wnioskodawcę aktów prawa międzynarodowego nie formułuje *expressis verbis* prawa do strajku. Stąd ocena zaskarżonego przepisu w świetle standardów międzynarodowych sprowadzać się powinna do weryfikacji czy w wyniku pozbawienia pracowników administracji publicznej, sądów i prokuratury prawa do strajku doszło do nadmiernej ingerencji w wolności związkowe rozpatrywane jako funkcjonalna wiązka różnych uprawnień pracowniczych i związkowych.

Rozpatrzenie standardów międzynarodowych rozpocząć wypada od Konwencji MOP nr 87. W tym kontekście wątpliwości budzi powołanie przez wnioskodawcę jako wzorca kontroli art. 2 wspomnianej konwencji. Jak zaznaczono w pkt II.3 stanowiska, przepis ten wyraża zakaz dyskryminacji pracowników w tworzeniu i wstępowaniu do organizacji związkowych. Problem przynależności do związków zawodowych nie stanowi przedmiotu postępowania zainicjowanego wnioskiem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Jak również ustalono, organy nadzorcze i kontrolne MOP kwestię prawa do strajku – i to tylko w sposób pośredni – łączą raczej z art. 3 tej konwencji, który nakazuje władzom publicznym powstrzymanie się od wszelkiej interwencji, która by ograniczała działalność związkową, przeszkadzała w jej wykonywaniu zgodnie z prawem. W ocenie Sejmu,

art. 2 Konwencji MOP nr 87 stanowi zatem nieadekwatny wzorzec kontroli w postępowaniu dotyczącym art. 19 ust. 3 u.r.s.z.

Dopuszczalne natomiast wydaje się rozpatrywanie sformułowanego przez wnioskodawcę problemu konstytucyjnego w świetle art. 11 Konwencji nr 87. Przepis ten nakłada na państwa-sygnatariuszy obowiązek podjęcia środków właściwych i koniecznych dla zapewnienia pracownikom swobodnego wykonywania praw związkowych. Prawo do strajku stanowi niewątpliwie jeden z elementów szeroko rozumianej wolności związkowej. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że na kanwie Konwencji nr 87 MOP Komitet Wolności Związkowej MOP doszedł do wniosku, iż akceptacja wolności związkowej urzędników zatrudnionych w służbie publicznej nie jest jednoznaczna z przyznaniem tym pracownikom prawa do strajku (Digest 2006, *op.cit.*, pkt 572). Kwestia dopuszczalnego zakresu realizowania prawa do strajku nadal pozostaje przedmiotem ożywionej debaty partnerów społecznych na forum Międzynarodowej Organizacji Pracy (zob. *Final Report of the Meeting. Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in relation to the right to strike and the modalities and practices of strike action at national level*, Geneva, 23–25 February 2015 – raport dostępny na stronie: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

Ponadto – jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 listopada 2015 r. – z wiążących Rzeczypospolitą Polską umów międzynarodowych wynika, że prawo do innych wolności związkowych jest mniej intensywnie chronione niż podstawowa wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. „Na tle art. 59 Konstytucji można bowiem rozróżnić silniejszą wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (ust. 1) oraz – powiązane z nią – słabsze pozostałe wolności związkowe, w tym prawo związków zawodowych do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, i do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (ust. 2) oraz prawo do nich zasadnicze prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, w tym prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, mogą być nieco szersze niż ograniczenie samej podstawowej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych”. Ustalenia te zachowują aktualność również w odniesieniu do podejmowania akcji strajkowej.

W ocenie Sejmu, wykonywanie praw związkowych nie wyczerpuje się w prawie do strajku, którego realizacja – jak już zaznaczono – stanowić powinna środek ostateczny. Ustawodawca ma prawo – realizując normę konstytucyjną –

różnicować zakres i formę dopuszczalnych form akcji protestacyjnej. Jak zostało to wyjaśnione w poprzednim punkcie stanowiska, pozbawienie prawa do strajku pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach i prokuraturze stanowi środek właściwy i konieczny, a zarazem motywowany ochroną porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób.

Kolejny z powołanych wzorców kontroli, art. 9 Konwencji nr 151, stanowi, że: „Pracownicy publiczni będą 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”. Jednocześnie art. 1 ust. 2 upoważnia ustawodawcę krajowego do określenia zakresu stosowania gwarancji przewidzianych w tejże Konwencji 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. Jak już wyjaśniono, to właśnie charakter pełnionej funkcji w ramach aparatu władzy państwowej i samorządowej przesądził o wyłączeniu przez ustawodawcę prawa do strajku w dziedzinach wskazanych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. Przepisy Konwencji nr 151 nie określają katalogu obowiązków bądź funkcji wykonywanych przez pracowników publicznych, które uzasadniałyby ograniczenie korzystania z wolności związkowej (w tym prawa do strajku). Katalog ten powinien stworzyć ustawodawca krajowy kierując się konstytucyjnym nakazem ochrony dobra publicznego. Realizacja przedstawionych we wcześniejszym punkcie stanowiska zadań państwa wymaga pełnej dyspozycyjności nie tylko kadr zatrudnionych na wysokich (kierowniczych) stanowiskach, ale także całego aparatu urzędniczego oraz pracowników zapewniających obsługę urzędu. Ponadto, jak zaznaczono, zabezpieczenie realizacji zadań Państwa (np. w dziedzinie sądownictwa) poprzez wyłączenie prawa do strajku tylko w odniesieniu do niektórych grup pracowników urzędów wydaje się być niemożliwe.

Również z brzmienia ostatniego z powołanych wzorców kontroli tj. art. 11 EKPCz nie wynika niedopuszczalność wprowadzenia w prawie krajowym podmiotowych ograniczeń prawa do strajku jakie przyjęto w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. Z art. 11 EKPCz wynika przede wszystkim prawo do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich. Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na

stanowisku, że konwencyjne prawo do zrzeszania się w związki zawodowe gwarantuje swobodę ochrony interesów zawodowych członków organizacji związkowej (wyrok ETPCz z 6 lutego 1976 r. w sprawie Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów przeciwko Szwecji, skarga nr 5614/72). Podkreślić należy, że ustęp drugi powołanego przepisu wprost dopuszcza możliwość ograniczenia szeroko rozumianej swobody stowarzyszania się w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w administracji państwowej, co w literaturze definiuje przez odniesienie do osób, które mają konkretny i bezpośredni związek z wykonywaniem władzy lub które realizują podstawowe funkcje państwa (K. Baran, *System prawa pracy, Zbiorowe prawo pracy*, t. V, Warszawa 2014, s. 296). Podobnie – jak wyjaśniono w pkt III.3 stanowiska Sejmu – również ETPCz dopuszcza możliwość ograniczenia prawa do strajku, a władze państw-sygnatariuszy Konwencji mogą uznać, że inne niż strajk środki prawne pozwalają związkom zawodowym skutecznie bronić interesów swoich członków (zob. M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 852). Zaprzestanie pracy przez pracowników organów, o których mowa w zakwestionowanym przepisie może stanowić rzeczywiste zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania aparatu państwa i stwarzać znaczne uciążliwości dla ludności. Dlatego ograniczenia te należy uznać za konieczne, służą one bowiem prawidłowej realizacji podstawowych funkcji publicznych tj. realizacji praw i wolności jednostek przy jednoczesnym zagwarantowaniu porządku i bezpieczeństwa publicznego.

W uzupełnieniu powyższych wywodów Sejm pragnie zwrócić uwagę, iż znane jest mu stanowisko organów kontrolnych MOP, które prezentują pogląd, że prawo do strajku powinno przysługiwać jak najszerszym kręgom pracowników, w tym pracownikom administracji publicznej, a ograniczeniu lub wyłączeniu prawa do strajku tej kategorii zatrudnionych powinno towarzyszyć zapewnienie odpowiednich środków obrony ich interesów (Digest 2006, § 537-538 i 576). Dostrzega także krytyczne głosy doktryny prawa pracy uznające rozwiązania przyjęte w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. za zbyt daleko idące (M. Kurzynoga, *op. cit.*, s. 88-89, Skoczyński, *op. cit.*, s. 279; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 339). W ocenie Sejmu – zważywszy na bezpośrednie dopuszczenie przez ustrojodawcę w Konstytucji możliwości wprowadzenia podmiotowych ograniczeń prawa do strajku oraz brak bezpośredniego wyrażenia prawa do strajku w dokumentach prawa międzynarodowego – argumenty te nie mogą podważać domniemania konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Opierają się bowiem



na odmiennym, zbyt wąskim w ocenie Sejmu, rozumieniu klauzuli dobra publicznego. W warstwie zaś postulatycznej ograniczają się do tezy, zgodnie z którą prawa do strajku powinni być pozbawieni tylko pracownicy uczestniczący w wykonywaniu władzy publicznej, co oznaczać ma jednocześnie wyłączenie spod aktualnego zakazu tych pracowników, których czynności nie mają dużego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie jednostek i organów, o których mowa w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. Kryteria te są, jak już wyjaśniono, wysoce nieokreślone i nieoperatywne, nie oddają specyfiki całokształtu działań organów państwa i samorządu na rzecz porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób. Godzi się zauważyć, że także przedstawiciele doktryny opowiadający się za liberalizacją aktualnych ograniczeń prawa do strajku dostrzegają również fakt, iż restrykcyjne podejście do kwestii wyłączeń prawa do strajku w niektórych dziedzinach (np. w sądownictwie, przez ograniczenie prawa do strajku wyłącznie do sędziów) stanowić może zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (T. Wroclawska, *Prawo do strajku w prawie pracy państw bałtyckich w świetle prawa międzynarodowego*, Poznań 2007, s. 110).

6. Podsumowując zaprezentowane wyżej wywody, Sejm wyraża stanowisko, że art. 19 ust. 3 u.r.s.z. nie przekracza ram ograniczeń prawa do strajku dopuszczalnych w świetle art. 59 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Za wprowadzeniem powyższych limitacji przemawia konieczność respektowania dobra publicznego w postaci zapewnienia porządku publicznego oraz praw i wolności innych jednostek. Jednocześnie ograniczenie to wprowadzone zostało w wymiarze koniecznym, dotyczy bowiem wyłącznie jednego z przejawów wolności związkowej, przy jednoczesnym wprowadzeniu zastępczych mechanizmów wywierania wpływu pracowników i związków zawodowych na pracodawcę w dziedzinie funkcjonowania organów państwa, administracji rządowej i samorządowej, sądownictwa i prokuratury.

Zważywszy przedstawione wyżej okoliczności Sejm wnosi o uznanie, że art. 19 ust. 3 u.r.s.z.:

1) **jest zgodny** z art. 59 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 59 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 11 Konwencji MOP nr 87, art. 1 ust. 2 oraz art. 9 Konwencji MOP nr 151 a także art. 11 EKPCz;

2) **nie jest niezgodny** z art. 2 Konwencji MOP nr 87.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński