

Łucja Kobroń-Gąsiorowska

# STATUS PARTNERÓW SPOŁECZNYCH W PRAWIE PRACY



WYDAWNICTWO NAUKOWE  
UNIWERSYTETU PEDAGOGICZNEGO KRAKÓW



**STATUS  
PARTNERÓW SPOŁECZNYCH  
W PRAWIE PRACY**

Uniwersytet Pedagogiczny  
im. Komisji Edukacji Narodowej  
w Krakowie

Prace Monograficzne 907

Łucja Kobroń-Gąsiorowska

# **STATUS PARTNERÓW SPOŁECZNYCH W PRAWIE PRACY**

Recenzenci:

prof. dr hab. Andrzej Świątkowski  
prof. dr Daiva Petrylaitė

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2019

Redakcja: Urszula Lisowska-Urbańska  
Projekt okładki: Janusz Schneider  
Łamanie: Jadwiga Czyżowska-Maślak

ISSN 2450-7865  
ISBN 978-83-8084-309-7  
e-ISBN 978-83-8084-310-3  
DOI 10.24917/9788380843097

Wydawnictwo Naukowe UP  
30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2  
tel./faks 12 662-63-83, tel. 12 662-67-56  
e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

Zapraszamy na stronę internetową:  
<http://www.wydawnictwoup.pl>

Druk i oprawa: Zespół Poligraficzny WN UP

# Spis treści

Wstęp .....	9
Rozdział I. Filozoficzne i aksjologiczne podstawy wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Godność człowieka pracy a godność pracodawcy... 14	
1. Uwagi wstępne .....	14
2. Godność człowieka w aspekcie wolności zrzeszania się .....	15
2.1. Godność osobowa .....	18
2.2. Godność osobowościowa .....	20
3. Zakres terminu „wolność” i prawne definicje wolności człowieka .....	21
4. Wolność zrzeszania się jako liberalne prawo wolnościowe.....	25
4.1. Koncepcja wolności zrzeszania się według J.S. Milla.....	26
4.2. Koncepcja wolności zrzeszania się według J. Rawlsa .....	29
5. Podsumowanie .....	31
Rozdział II. Źródła i rys historyczny wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców .....	33
1. Uwagi wstępne .....	33
2. Źródła powszechnej wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego .....	34
3. Wolność koalicji w międzynarodowym prawie robotniczym na przełomie XIX/XX wieku – Stany Zjednoczone Ameryki, Niemcy, Anglia i Francja .....	41
3.1. Stany Zjednoczone Ameryki .....	42
3.2. Niemcy .....	47
3.3. Anglia .....	50
3.4. Francja .....	53
4. Geneza i rys historyczny wolności koalicji w polskim prawie robotniczym.....	55
4.1. Wolność koalicji (robotników) pracowników i pracodawców w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego.....	60
4.1.1. Wolność zrzeszania się w przepisach konstytucyjnych.....	62
4.1.2. Dekret z dnia 8 lutego 1919 roku o pracowniczych związkach zawodowych .....	68
4.1.3. Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o służbie państwowej .....	70
4.1.4. Ustawa z dnia 3 grudnia 1924 roku zmieniająca przepisy o zrzeszaniu się pracowników państwowych .....	70
4.2. Osłabienie wolności koalicji w latach 1929–1932 .....	71
5. Wolność zrzeszania się partnerów społecznych w latach 1944–1952 .....	77
5.1. Kształtowanie się wolności zrzeszania się w Polsce w latach 1944–1952 ..	77
5.2. Prawo zrzeszania się w związki zawodowe i wolność zrzeszania się w związkach zawodowych w konstytucji z 22 lipca 1952 roku.....	78
6. Podsumowanie .....	84

Rozdział III. Pojęcie wolności zrzeszania się partnerów społecznych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej .....	88
1. Uwagi wstępne .....	88
2. Wolność zrzeszania się w wybranych konstytucjach państw europejskich.....	91
3. Wolność zrzeszania się a prawo do wolności zrzeszania się partnerów społecznych w Konstytucji RP .....	98
4. Wolność a prawo – charakter prawny konstytucyjnej regulacji chronionych dóbr .....	99
5. Problemy z interpretacją art. 12, 58 i 59 Konstytucji RP w aspekcie wolności zrzeszania się partnerów społecznych .....	107
6. Granice korzystania z prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych na gruncie uregulowań w Konstytucji RP .....	115
7. Zasada pluralizmu związkowego w aspekcie wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców.....	118
8. Podsumowanie .....	120
 Rozdział IV. Standardy wolności zrzeszania się partnerów społecznych według prawa międzynarodowego i europejskiego .....	 122
1. Uwagi wstępne .....	122
2. Prawo międzynarodowe .....	123
2.1. Traktat wersalski .....	123
2.2. Wolność zrzeszania się w świetle aktów ONZ .....	124
2.2.1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka .....	124
2.2.2. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych .....	126
3. Standardy wolności zrzeszania się partnerów społecznych w dokumentach przyjętych przez Międzynarodową Organizację Pracy .....	138
4. Charakterystyka europejskiego prawa pracy a unormowania w zakresie wolności zrzeszania się partnerów społecznych .....	152
4.1. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności .....	154
4.2. Europejska Karta Społeczna i Zrewidowana Europejska Karta Społeczna w kontekście prawa do podejmowania akcji zbiorowych przez pracowników i pracodawców .....	167
5. Wolność zrzeszania się pracowników i pracodawców w prawie Unii Europejskiej .....	179
5.1. Prawo pierwotne – traktaty i karty praw podstawowych .....	179
5.2. Standardy wolności zrzeszania się w prawie wtórnym .....	183
5.2.1. Prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych .....	185
5.2.2. Prawo partnerów społecznych do działań zbiorowych .....	186
6. Podsumowanie .....	187
 Rozdział V. Wolność zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych w polskim prawie pracy .....	 188
1. Uwagi wstępne .....	188

---

2. Zakres podmiotowy .....	192
2.1. Wolontariusze .....	194
2.2. Samozatrudnienie .....	195
2.3. Emeryci, renciści i osoby bezrobotne .....	197
2.4. Służby zmilitaryzowane .....	198
3. Ograniczenie prawa do wolności zrzeszania się na gruncie przepisów Konstytucji RP .....	202
3.1. Sędziowie .....	202
3.2. Najwyższa Izba Kontroli .....	205
3.3. Generalny Inspektor Danych Osobowych .....	209
3.4. Rzecznik Praw Obywatelskich .....	209
3.5. Rzecznik Praw Dziecka .....	210
3.6. Prezes Narodowego Banku Polskiego .....	211
3.7. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji .....	213
4. Problematyka wolności zrzeszania się osób wykonujących pracę na podstawie cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia .....	214
4.1. Umowa-zlecenie .....	216
4.2. Umowa o dzieło .....	218
5. Podsumowanie .....	219
 Rozdział VI. Wolność zrzeszania się pracodawców w polskim prawie pracy .....	222
1. Uwagi wstępne .....	222
2. Wolność zrzeszania się pracodawców na gruncie art. 18(1) k.p. ....	226
3. Wolność zrzeszania się w organizacjach pracodawców według Ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców .....	229
4. Wolność zrzeszania się pracodawców – zakres podmiotowy .....	234
5. Zakaz ingerencji w działalność związków zawodowych .....	237
6. Zasada samorządności organizacji pracodawców .....	239
7. Zasada niezależności organizacji pracodawców .....	243
8. Autonomia organizacji pracodawców .....	254
9. Prawo pracodawcy do obrony swoich interesów. Lokaut jako autonomiczny instrument ich obrony .....	258
10. Podsumowanie .....	264
 Rozdział VII. Tworzenie związków zawodowych i organizacji pracodawców ....	265
1. Uwagi wstępne .....	265
2. Zakładanie związków zawodowych i organizacji pracodawców .....	267
3. Rejestracja związków zawodowych i organizacji pracodawców .....	272
4. Podsumowanie .....	275
 Zakończenie .....	277
Spis skrótów czasopism .....	286
Bibliografia .....	287



## Wstęp

Monografia *Status partnerów społecznych w prawie pracy* ma w zamyśle stanowić ocenę unormowań prawnych dotyczących szeroko pojętej wolności zrzeszania się partnerów społecznych, tj. pracowników i pracodawców, w prawie pracy, opartą na analizie prawa materialnego i ustrojowego. Analiza ta wskazuje na wieloaspektowość poruszanego tematu i jego interdyscyplinarny charakter. Interdyscyplinarność jest jedną z pozytywnych cech tego zagadnienia, ale jej konsekwencją jest m.in. niespójność terminologiczna oraz znaczeniowa w tym zakresie. Najważniejszy z punktu widzenia wolności zrzeszania się partnerów społecznych jest fakt, iż zagadnienie to budzi kontrowersje i pozostaje przedmiotem zainteresowania nie tylko instytucji międzynarodowych i państwa, ale przede wszystkim osób świadczących pracę oraz pracodawców.

Tytuł monografii wskazuje, iż przedmiotem analizy będą partnerzy społeczni, tj. organizacje pracodawców i związki zawodowe. Temat niniejszej pracy jest zgodny z zakresem moich zainteresowań. Obejmuje on problematykę wolności zrzeszania się ludzi pracy i pracodawców, w tym szczególnie porównanie regulacji oraz gwarancji prawa zrzeszania się obojga partnerów społecznych, która zasadniczo na gruncie obowiązujących regulacji międzynarodowych oraz polskich przepisów prawa jest jednakowa. Obowiązujący stan prawny poważnie i negatywnie wpływa na stan wolności zrzeszania się partnerów społecznych w polskim prawie pracy.

Niniejsza monografia ma na celu przedstawienie wolności zrzeszania się jako szeroko ujmowanego prawa, którego elementami podstawowymi nie są wyłącznie prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych czy organizacji pracodawców. Według mnie, prawo do wolności zrzeszania się to prawo jednostki do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych i organizacji pracodawców, prawo do rokowań zbiorowych, a także prawo do aktywnej obrony swoich interesów, zarówno przez pracowników, jak i pracodawców. Regulacje prawne przyjęte w polskim prawie pracy budzą wątpliwości, jeśli chodzi o realne możliwości współpracy partnerów społecznych, zapewniające budowanie relacji partnerskich pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi.

Przedmiotem monografii jest próba odpowiedzi na pytania: Co jest źródłem wolności zrzeszania się partnerów społecznych? Czy w Konstytucji RP mamy do czynienia z prawem, czy wolnością zrzeszania się partnerów

społecznych? Jakie są główne komponenty wolności zrzeszania się partnerów społecznych? Drugie pytanie ma bardzo istotne znaczenie dla określenia podmiotów świadczących pracę, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, a także – na zasadzie równości – pracodawców. Monografię zamyka analiza polskich regulacji dotyczących zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców.

Na wstępie przedstawiam trzy tezy, a mianowicie: 1) polskie ustawy, tj. o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, wymagają redefinicji ze względu na konieczność dostosowania ich do zmieniających się realiów ekonomicznych; 2) obecne przepisy zbiorowego prawa pracy wpływają negatywnie na rozumienie terminu „partnerzy społeczni”, gdyż warunkiem poprawnych relacji pomiędzy partnerami społecznymi jest zapewnienie równowagi w obowiązujących regulacjach, które choć są poprawne, nie są jednak respektowane przede wszystkim przez związki zawodowe. Teza ta prowadzi do kolejnej konstatacji, że w zbiorowym prawie pracy nie znajduje zastosowania zasada równości, tylko zasada równowagi partnerów społecznych. Konstatacja ta została sformułowana na podstawie założenia, że polskie przepisy zbiorowego prawa pracy nie respektują zasady równości, ponieważ 3) pracodawcy, nazywani partnerami społecznymi, zostali pozbawieni możliwości aktywnej obrony swoich interesów w zbiorowych stosunkach pracy.

Monografia składa się siedmiu rozdziałów. W rozdziale I, zatytułowanym *Filozoficzne i aksjologiczne podstawy wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców*, dokonałam analizy źródeł wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców, poczynając od wyodrębnienia godności człowieka pracy jako atrybutu nie tylko osób świadczących pracę na podstawie typowych stosunków zatrudnienia, ale wszystkich ludzi świadczących pracę, oraz godności pracodawcy. Dokonałam szczegółowej analizy źródeł wolności zrzeszania się partnerów społecznych, a także redefinicji godności pracowniczej. Punktem wyjścia rozważań w rozdziale I była analiza godności osobowej i osobowościowej w kontekście wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Ponadto próbowałam stworzyć definicję terminu „wolność” – odnosząc się do analizowanego tematu przez przytoczenie koncepcji wolności J.S. Milla oraz J. Rawlsa.

W rozdziale I zwróciłam przede wszystkim uwagę na to, że wolność zrzeszania się partnerów społecznych ma swoje źródło w przyrodzonej godności człowieka, która uwidacznia się poprzez godność osobową i osobowościową. Wskazałam też na główną cechę wolności, tzn. jej granicę, która jest bardzo trudna do określenia. Wreszcie podkreśliłam, że wolność w rozumieniu uregulowań międzynarodowych oraz krajowych opiera się na koncepcji wolności

„do”. Kategoria wolności jest bardzo pojemna, co może stanowić jej zaletę, ale równocześnie może sprawiać trudności państwu. Ponadto zauważyłam, iż wolność zrzeszania się jest pojęciem niejasnym i niedookreślonym, co wpływa na ujmowanie jej w formie klauzuli generalnej.

W rozdziale II, noszącym tytuł *Źródła i rys historyczny wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców*, dokonałam m.in. analizy i oceny stanu regulacji dotyczących wolności zrzeszania się z okresu dwudziestolecia międzywojennego oraz okresu powojennego do roku 1952. Analizie poddałam również stan sprzed odzyskania przez Polskę niepodległości, tj. regulacje państw zaborczych, miały one bowiem niewątpliwie wpływ na stan ruchu zawodowego w odrodzonym państwie polskim.

W pierwszej części rozdziału II przedstawiłam genezę wolności zrzeszania się robotników w międzynarodowym prawie robotniczym na przykładzie trzech krajów europejskich – Niemiec, Anglii i Francji, oraz dodatkowo Stanów Zjednoczonych, w których wolność zrzeszania się rozwijała się najefektywniej. Następnie poddałam analizie wolność zrzeszania się w byłych państwach zaborczych, wskazując na główne cechy wolności zrzeszania się pracowników oraz pracodawców.

W drugiej części rozdziału II przeprowadziłam dokładną ocenę kształtowania się wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców w II Rzeczypospolitej Polskiej. Skupiłam się zwłaszcza na znaczeniu terminu „wolność zrzeszania się” oraz jego komponentów. W ramach opisywanego zagadnienia na szczególną uwagę zasługiwał Dekret o pracowniczych związkach zawodowych oraz uregulowania dotyczące wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców w konstytucji z 1921 roku. W tej części zaprezentowałam także proces ograniczania wolności zrzeszania się w ustawach: prawo o stowarzyszeniach z 1932 roku oraz o prawie przemysłowym z 1927 roku.

W trzeciej części rozdziału II opisałam odradzanie się wolności zrzeszania się pracowników w komunistycznym państwie, jakim była Polska Rzeczpospolita Ludowa. Opisany stan i regulacje prawne wskazują na patologię, która nie prowadziła do zapewnienia wolności zrzeszania się pracownikom, lecz do całkowitego podporządkowania ruchu robotniczego władzy państwowej.

W omawianym rozdziale poruszyłam nie tylko kwestię dynamicznie kształtującej się wolności zrzeszania się w wąskim rozumieniu, tj. możliwości tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, ale przede wszystkim szerokiej wykładni wolności zrzeszania się pracowników.

W rozdziale tym próbowałam odpowiedzieć na pytanie dotyczące rangi kształtującego się pojęcia partnerów społecznych oraz ich realnej współpracy. Rozdział ten ma stanowić podstawę rozważań podjętych w kolejnych rozdziałach monografii, dotyczących prawa zrzeszania się na gruncie polskich ustaw

– o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych oraz działu jedenastego ustawy Kodeks pracy.

W rozdziale III, zatytułowanym *Pojęcie wolności zrzeszania się partnerów społecznych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, podjęłam próbę zdefiniowania dwóch podstawowych pojęć, tj. prawa i wolności, oraz określenia ich korelacji. Oceeniłam przepisy konstytucyjne traktujące o prawie do wolności zrzeszania się pracowników oraz pracodawców. Stworzyłam definicję „spójnego dualizmu prawa zrzeszania się”, na który składają się dwie warstwy. Jest to próba pogodzenia dwóch podobnych, a równocześnie normatywnie przeciwstawnych pojęć. Na tej podstawie podjęłam próbę określenia granic ustawodawczej ingerencji w wolność zrzeszania się pracowników i pracodawców. Twierdzenie o pełnej wolności w zakresie zrzeszania się partnerów społecznych może prowadzić do nieuzasadnionego wniosku o istnieniu nieograniczonego prawa tej wolności, tzn. do założenia, iż każdy bez względu na różne czynniki ma możliwość przystąpienia do związku zawodowego czy organizacji pracodawców.

Rozdział IV został zatytułowany *Standardy wolności zrzeszania się partnerów społecznych według prawa międzynarodowego i europejskiego*. Stanowi on próbę odpowiedzi na pytanie, czy na gruncie prawa międzynarodowego mamy do czynienia z prawem, czy wolnością zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Ponadto podjęłam tu rozważania nad zakresem podmiotowym i przedmiotowym omawianego pojęcia. Zakres podmiotowy posłużył mi również jako tło do analizy polskich uregulowań. Istotne było także wskazanie elementów składających się na treść pojęcia prawa do wolności zrzeszania się, a mianowicie prawa działań zbiorowych, prowadzenia rokowań zbiorowych oraz prawa/wolności strajku w orzecznictwie europejskim.

Całkowicie nowym zagadnieniem poruszonym w tej pracy jest negatywna wolność zrzeszania się pracodawców. W koncepcji przyjętej w tej pracy założyłam istnienie szerokiego pojmowania negatywnego aspektu prawa do zrzeszania się pracodawców, który stanowi jedną z gwarancji zasady równowagi w zbiorowym prawie pracy.

W pierwszej części rozdziału V, noszącego tytuł *Wolność zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych w polskim prawie pracy*, dokonałam oceny funkcji związków zawodowych na gruncie polskiej ustawy o związkach zawodowych. Moim zamiarem było również znalezienie odpowiedzi na pytanie, które będzie stanowić podstawę analizy nie tylko ustawy o związkach zawodowych, ale także organizacji pracodawców: Czy kiedykolwiek, począwszy od 1991 roku, mieliśmy do czynienia z realną współpracą związków zawodowych oraz organizacji pracodawców?

Druga część rozdziału V została poświęcona zakresowi podmiotowemu prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych – ta kwestia budzi nadal wiele kontrowersji, ma bowiem faktyczny wpływ na pojmowanie ochrony praw ludzi pracy, świadczących pracę na podstawie cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia, a tym samym na określenie zadań stojących przed związkami zawodowymi.

Rozdział VI został zatytułowany *Wolność zrzeszania się pracodawców w polskim prawie pracy*. W pierwszej jego części dokonałam analizy pozycji pracodawcy na gruncie polskiej ustawy o organizacjach pracodawców. Pracodawca jako partner społeczny nie jest traktowany na poziomie równorzędnym, i to w wielu sytuacjach, o których będzie mowa podczas analizy aktów prawa międzynarodowego z uwzględnieniem sytuacji panującej w poszczególnych krajach europejskich. Wolność zrzeszania się pracodawców nie może być postrzegana jedynie przez pryzmat tworzenia organizacji pracodawców, taka interpretacja wolności zrzeszania się byłaby bowiem nieuprawniona.

W rozdziale tym skupiłam się przede wszystkim na określeniu rangi pracodawców względem związków zawodowych, które w dalszym ciągu zajmują pozycję uprzywilejowaną. Jest to zjawisko niepokojące, ponieważ w obszarze zbiorowych stosunków pracy, na gruncie polskich uregulowań, prowadzi to do zaburzenia równości pomiędzy partnerami społecznymi.

Rozdział VII nosi tytuł *Tworzenie związków zawodowych i organizacji pracodawców*. W rozdziale tym została dokonana analiza polskiej procedury tworzenia i rejestracji związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Główny problem, jaki pojawił się w tym rozdziale, dotyczył przede wszystkim obecnego modelu rejestracji związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz potrzeby jego zmiany.

# Rozdział I      Filozoficzne i aksjologiczne podstawy wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Godność człowieka pracy a godność pracodawcy

## 1. Uwagi wstępne

W podtytule tego rozdziału padły słowa „człowiek pracy” i „pracodawca”. Użycie pojęcia pracownika mogłoby prowadzić do nieuzasadnionego wniosku, iż filozoficzne i aksjologiczne problemy godności w prawie pracy ograniczone są wyłącznie do zatrudnienia pracowniczego. Ponadto ograniczenie pojęcia godności wyłącznie do godności pracowniczej sugerowałoby szczególne uprawnienia wynikające z faktu pozostawiania w takiej pozycji na rynku pracy oraz podporządkowania względem podmiotu zatrudniającego. Te właśnie przyczyny prowadziłyby do wniosku, iż pracownik korzysta ze szczególnego przywileju godności pracowniczej w związku z faktem bycia pracownikiem, tj. świadczenia pracy podporządkowanej w ramach typowego zatrudnienia pracowniczego. Konsekwentnie więc osoba wykonująca pracę niepodporządkowaną posiadałaby w pewnym sensie obniżony poziom godności.

Ponadto w doktrynie prawa brakuje przekonujących dowodów na to, iż pracownicy pozostający w typowych stosunkach zatrudnienia korzystają ze szczególnego rodzaju przywileju godności pracowniczej polegającej na tym, iż przysługuje ona szczególnemu kręgowi osób, czyli pracownikom podporządkowanym. J. Jończyk przedstawił tezę o istnieniu tzw. godności pracowniczej<sup>1</sup>, która miała być odróżniana od ogólnego pojęcia godności człowieka. Według Jończyka, godność pracownicza miała sens tylko w kręgu osób (pracowników), do którego należał pracownik. Pogląd ten zostały poparty przez kilku uczonych. Zdecydowana większość wypowiedziała się jednak krytycznie na ten temat, podkreślając, iż ochrona pracownika ma charakter względny, co poważnie ją osłabia. Dlatego, zdaniem niektórych, wystar-

---

<sup>1</sup> J. Jończyk, *Spory ze stosunku pracy*, Warszawa 1965, s. 133 i nast.

czająca powinna być cywilnoprawna ochrona dóbr osobistych pracownika<sup>2</sup>, w tym m.in. godności pracownika.

Zdaniem J. Jończyka, zagadnienie godności pracowniczej można rozważać tylko na gruncie stosunku pracy, w dodatku wykonywanej w sposób rzetelny i staranny. Zgodnie z tą koncepcją środowisko pracy jest szczególną przestrzenią, gdzie mamy do czynienia z godnością pracowniczą. W związku z tym naruszenie godności pracowniczej może mieć miejsce jedynie w sytuacji pozostawania w stosunku pracy<sup>3</sup>.

Uważam, że błędem jest tworzenie odrębnej kategorii tzw. godności pracowniczej z bardzo prostego powodu, godność to cecha ludzka, wynikająca już z samego faktu bycia człowiekiem. To człowieczeństwo o niej przesądza, choć pojęcie godności ma wiele znaczeń. Twierdzę, że bardziej uzasadnione byłoby twierdzenie o godności ludzi pracy, a nie godności pracowniczej jako ściśle określonej kategorii osób – wykonujących pracę zarobkową. Konstatacja ta pozwala na objęcie pojęciem godności ludzi pracy, czyli osób wykonujących pracę zarobkową.

Punktem wyjścia rozważań dotyczących filozoficznych i aksjologicznych podstaw wolności zrzeszania się ludzi pracy i pracodawców musi być analiza godności ludzkiej w perspektywie wolności w ogóle. Rozważania te staną się pomocne w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie dotyczące podstaw wolności zrzeszania się, w tym wolności koalicji.

## 2. Godność człowieka w aspekcie wolności zrzeszania się

Samo pojęcie godności ma wiele aspektów znaczeniowych i może występować w różnych kontekstach<sup>4</sup>. Pytanie, czym jest godność, pozostaje ciągle otwarte. Wydaje mi się, że nie uda się znaleźć na nie odpowiedzi, pomimo wielu prób, które można prześledzić w literaturze przedmiotu. Nie można zapatrywać się na tak fundamentalne kwestie jednostronnie, bez wybiegania poza utrwalone schematy.

Współcześnie w etyce wyróżnia się trzy sposoby rozumienia słowa „godność”<sup>5</sup>. Największy filozof oświecenia I. Kant zwrócił uwagę na to, iż „wszystkie rzeczy na świecie mają swoją wartość oprócz człowieka”, a „człowieczeństwo samo w sobie jest godnością”. „W następstwie tego człowiek

<sup>2</sup> J. Szczurski, *Recenzja pracy J. Jończyka o sporach ze stosunku pracy*, PiP 1967, nr 7–8, s. 133 i nast.

<sup>3</sup> J. Jończyk, *Spory ze stosunku pracy*, *op. cit.*, s. 134 i nast.

<sup>4</sup> M. Środa, *Idea godności w kulturze i etyce*, Warszawa 1993.

<sup>5</sup> Z. Szwarek, *Godność i odpowiedzialność*, SF 1983, nr 8–9, s. 93.

nie może być używany przez nikogo [...] wyłącznie jako środek, lecz zawsze powinien on być jednocześnie traktowany jako cel i w tym wyraża się właśnie godność”<sup>6</sup>. I. Kant domagał się, aby człowiek nie był traktowany wyłącznie jako środek do osiągnięcia jakiegoś celu, lecz aby były brane pod uwagę jego interesy oraz przysługujące mu prawa<sup>7</sup>. Bardzo ciekawe pod kątem szerokiego rozumienia wolności, w tym także wolności zrzeszania się ludzi pracy i pracodawców, jest oparcie przez I. Kanta porządku etycznego na samym człowieku. A dokładniej na godności wynikającej z człowieczeństwa, tzn. człowiek nie jest podporządkowany celom, które mogłyby stać ponad nim, gdyż to on sam w sobie jest celem. Dlatego też może sam decydować o własnym życiu i losie. To poczucie tożsamości, rozum oraz wolna wola decydują o człowieczeństwie. Zdaniem W. Buchnera, I. Kant pokreślił, iż wola jednego człowieka może zostać zharmonizowana z wolą drugiego człowieka zgodnie z powszechnym prawem wolności<sup>8</sup>. W drugim znaczeniu godność rozumiana jest jako szczególna właściwość jednostki ludzkiej – godność własna lub osobista. Z kolei trzecie podejście to rozumienie godności w określonych kontekstach społecznych i politycznych, w których pojęcie to występuje w powiązaniu z konkretną rolą społeczną lub zawodem<sup>9</sup>.

W aktach prawa międzynarodowego traktujących o prawach człowieka termin „godność” występuje w różnych kontekstach, ujawniając przy tym różne treści wiążące się z tym pojęciem oraz różne funkcje w ramach systemu prawnego. Rozważania na temat znaczenia omawianego pojęcia warto zacząć od analizy preambuły aktów prawa międzynarodowego. Na pierwszy plan wysuwają się preambuły Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i międzynarodowych paktów, w których wskazuje się na istnienie godności ludzkiej jako przymiotu przyrodzonego i powszechnego. Ponadto jest w nich mowa o godności jako podstawie sprawiedliwości i wynikających z niej prawach, w tym prawie wolności (wolności zrzeszania się – moim zdaniem). Godność jest zatem swego rodzaju kryterium, na podstawie którego można orzekać o sprawiedliwości prawa, a także gwarancją istnienia podstawowych praw człowieka<sup>10</sup>.

Gdzie zatem poszukiwać definicji godności człowieka? Czy ona w ogóle istnieje? Kategoria godności nie łączy się z określoną koncepcją filozoficzną

<sup>6</sup> I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. M. Wartenberg, Warszawa 1953, s. 61.

<sup>7</sup> I. Boruta, *Godność człowieka – kategorią prawa pracy*, Warszawa 2001, s. 36.

<sup>8</sup> W. Buchner, *Kant – państwo i prawo*, Kraków 1996, s. 65.

<sup>9</sup> P. Dudkiewicz, *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996, s. 103.

<sup>10</sup> M. Piechowiak, *Godność i równość jako podstawy sprawiedliwości*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1992, z. 1, s. 39.

czy teologiczną, można odnieść wrażenie, iż odsyła nas raczej do potocznej intuicji opartej na doświadczeniu<sup>11</sup>. Należy przyznać rację J. Zajadło, który zauważył, iż „związek pomiędzy prawami i godnością człowieka okazał się na tyle immanentny, że nie pozwala na automatyczną eliminację tego ostatniego pojęcia z tekstów normatywnych, mimo trudności interpretacyjnych powstających na tle jego nieokreśloności i *sui generis* aksjomatycznego charakteru”<sup>12</sup>.

Mając powyższe na uwadze, znaczenia pojęcia godności osoby ludzkiej w kontekście praw człowieka, a uściślając – w kontekście wolności zrzeszania się partnerów społecznych, którymi są pracownicy i pracodawcy, należy w moim przekonaniu, idąc w ślad za I. Kantem, poszukiwać w samym człowieczeństwie – traktowanym jako cel sam w sobie. Cel ten wyznacza nam godność człowieka. Tylko człowiek posiadający wolną wolę może wejść w kooperację z wolą drugiego człowieka. Jak słusznie podkreśla I. Kant: „wola jednego człowieka może być zestrojona z wolą drugiego człowieka według powszechnego prawa wolności”<sup>13</sup>. Ta próba definicji wydaje mi się jednak niewystarczająca – uważam, że niezbędne jest wyróżnienie jeszcze jednego elementu dopełniającego i systematyzującego, jakim są uczucia moralne. Ich cechą charakterystyczną jest to, iż zawsze są zbiorowe, zależą od pewnych powszechnych wyobrażeń i są pochodzenia społecznego. Prawo czy religia mają swoje instytucje, jak i specjalistów pełniących określone funkcje. W przypadku moralności sytuacja przedstawia się odmiennie. Moralność ich nie ma, jest także pewną kategorią intuicyjną, tak jak godność. Podkreśla się, że pojęcie moralności ma podłoże socjologiczne<sup>14</sup>. Jak słusznie zauważa I. Lazari-Pawłowska, nasze intuicje moralne prowadzą do przyznania każdej jednostce ludzkiej samoistnej wartości, czyli w każdej sytuacji mamy liczyć się z jej autonomicznym dobrem i nie wolno nam żadnego człowieka sprowadzić do funkcji rzeczy<sup>15</sup>. Za równie interesujące uważam zbadanie systemu moralnego pracowników i pracodawców, reguły i związane z nimi postępowanie w aspekcie wolności zrzeszania się tych dwóch, zdaniem większości, równouprawnionych podmiotów w prawie pracy. Nieuwzględnienie problematyki socjologii moralności pracowników i pracodawców byłoby nieuzasadnione. W tym miejscu pragnę jedynie zasygnalizować ten problem.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>12</sup> J. Zajadło, *Godność jednostki w aktach międzynarodowej ochrony praw człowieka*, RPEiS 1989, nr 2, s. 106.

<sup>13</sup> W. Buchner, *Kant...*, *op. cit.*, s. 65.

<sup>14</sup> M. Ossowska, *Socjologia moralności. Zarys zagadnień*, Warszawa 2005, s. 11.

<sup>15</sup> I. Lazari-Pawłowska, *Kręgi ludzkiej wspólnoty*, „Etyka” 1980, nr 18, s. 199.

Jak już wyżej wspomniałam, zagadnienie godności, jeżeli już jest podejmowane w kontekście praw człowieka, występuje jako godność osobowa i godność osobowościowa. Pierwsza z nich jest związana z istotą człowieczeństwa – przysługuje niezależnie od czyjegokolwiek postępowania, natomiast godność osobowościowa związana jest z doskonałością moralną i zależy włącznie od własnego postępowania<sup>16</sup>.

We współczesnym świecie godność osoby ludzkiej jest wartością najwyższą i niepodlegającą zakwestionowaniu, i to niezależnie od tego, czy ma korzenie w refleksji Kantowskiej, filozofii chrześcijańskiej czy w innym systemie filozoficznym. Osoba ludzka jest bytem niepowtarzalnym, zindywidualizowanym, a co najważniejsze – odrębnym od innych. Została wyposażona w świadomość i władzę dysponowania sobą. Co więcej, człowiek posiada wolną wolę, sam decyduje, co jest dla niego dobre, a co złe, ma możliwość poznania prawdy. Natomiast wolność wiąże się z odpowiedzialnością, którą stanowi moralność. Człowiek jako jednostka indywidualna jest podmiotem własnego działania. Tu pojawia się pytanie o godność osoby w życiu społecznym, skoro godność jest ściśle związana z pojęciem wolności, niejako domaga się dostrzeżenia i szacunku ze strony innych osób. Fakt istnienia więcej niż jednej osoby ludzkiej uzasadnia ich wzajemne respektowanie się<sup>17</sup>. Konstatacja ta prowadzi do wniosku, iż uznanie godności ludzkiej implikuje wolność człowieka zarówno w sferze indywidualnej, jak i zbiorowej. Zamachem na godność człowieka będą wszelkie działania prowadzące do jej utraty, a wraz z nią szeroko pojętej wolności. Godność jest korelatem wolności, która z niej wynika.

## 2.1. Godność osobowa

Jak wspomniałam wyżej, kluczem do zrozumienia podstaw wolności, w tym wolności zrzeszania się ludzi pracy i pracodawców, musi być analiza pojęcia godności ludzkiej. Godność osobowa jest, najprościej rzecz ujmując, przyrodzonym przymiotem człowieka, szczególną wartością, którą reprezentuje już z samego faktu bycia człowiekiem<sup>18</sup>. Zdaniem filozofów chrześcijańskich, godność naturalna wypływa z podobieństwa do Boga, z której wynika wolność człowieka, tj. panowania nad sobą i otaczającą go rzeczywistością. Podstawowa godność człowieka znajduje wyraz w szczególnej pozycji człowieka w różnych dziedzinach życia, zwłaszcza w porządku moralnym, prawnym, kulturalnym, społecznym czy gospodarczym. Warunkiem uznania godności osoby ludzkiej w innym człowieku jest wyrażenie szacunku dla tej godności

<sup>16</sup> J. Zajadło, *Godność jednostki...*, *op. cit.*, s. 111.

<sup>17</sup> P. Dudkiewicz, *Problem aksjologicznych podstaw prawa...*, *op. cit.*, s. 110–112.

<sup>18</sup> M. Piechowiak, *Godność i równość...*, *op. cit.*, s. 42.

drugiego człowieka<sup>19</sup>. Niewątpliwie nauka chrześcijańska wywarła znaczny wpływ na pojmowanie naturalnej godności człowieka, a wężej – godności ludzkiej pracy. Filozofowie chrześcijańscy podkreślają, że pełnia godności człowieka ukazała się dopiero w świetle teologii chrześcijańskiej, w osobistym stosunku do Boga. Osoba ludzka przedstawiana jest w niej jako obraz Boga, cel Objawienia, Wcielenia i Odkupienia oraz całej zbawczej działalności Syna Bożego. Godność człowieka jest doskonała, kiedy pozostaje on w bezpośredniej relacji z Bogiem<sup>20</sup>. W tym miejscu warto również wspomnieć o nurcie refleksji filozoficznej, jakim jest personalizm chrześcijański. Charakterystyczne jest w nim przekonanie o wyjątkowości osoby ludzkiej, która jest postrzegana jako najdoskonalszy rodzaj bytu. Przedstawiciele tego nurtu podkreślają duchowy charakter człowieka, jego moralność, wolność zdolność do samostanowienia. Człowieka nie wolno traktować instrumentalnie, rzeczowo, jako środka do osiągnięcia jakiegoś celu. Personalizm wywarł wpływ na kształtowanie się katolickiej nauki społecznej i nauczanie papieży<sup>21</sup>.

W tym miejscu uzasadnione jest przedstawienie godności człowieka w aspekcie podejmowanej przez niego pracy. Jan Paweł II w swojej encyklice *Laborem exercens*, w której podjął temat szeroko pojętej pracy, podkreśla godność ludzkiej pracy. Nie można zrozumieć pracy, nie zauważając jej związku z wykonującym ją podmiotem i nadrzędności podmiotu nad nią. Tylko ten rozumie pracę, kto postrzega ją przez osobową rangę jej podmiotu, tj. przez *logos* i *ethos*<sup>22</sup>. Jan Paweł II, wymieniając uprawnienia ludzi pracy, których podstawą jest godność osoby ludzkiej, wymienił jeszcze jedno ważne uprawnienie – do zrzeszania się, czyli tworzenia stowarzyszeń i związków mających na celu obronę interesów zatrudnionych. Jan Paweł II podkreślił, iż prawo zrzeszania się przysługuje także pracodawcom w celu ochrony ich istotnych interesów<sup>23</sup>. Praca łączy ludzi, a to zawsze prowadzi do budowania wspólnoty, której interesów trzeba bronić. Przejawem obrony interesów tej wspólnoty jest także strajk, lecz taka forma zrzeszania się powinna być raczej ostatecznością<sup>24</sup>. Tak zwana solidarność ludzi pracy była wynikiem przemian, które zaszły na przełomie XIX i XX wieku. Wtedy nastąpił wielki robotniczy zryw. Było to wezwanie do współdziałania ludzi pracy, których godność

<sup>19</sup> J. Majka, *Filozofia społeczna*, Wrocław 1982, s. 151–153.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 147 (i cytowana tam literatura).

<sup>21</sup> M. Kiwka, *ABC filozofii*, Wrocław 2001, s. 48.

<sup>22</sup> T. Styczeń, *Osobowa godność podmiotu pracy źródłem jej sensu i wartości*, [w:] *Ewangelia pracy. Encyklika Jana Pawła II Laborem exercens*, red. J. Chmiel, S. Ryłko, Kraków 1983, s. 102.

<sup>23</sup> T. Liszcz, *Papież Jan Paweł II – w 25 rocznicę ogłoszenia encykliki Laborem exercens*, PiZS 2006, nr 10, s. 3.

<sup>24</sup> *Ewangelia pracy. Encyklika Jana Pawła II...*, *op. cit.*, s. 52–55.

ludzka została zdegradowana, a sam człowiek był traktowany jako podmiot pracy, a do tego wyzyskiwany pod względem zarobków. Współcześnie też niesłychanie potrzebne są coraz nowsze formy solidarności ludzi pracy, a także z ludźmi pracy<sup>25</sup>.

Godność osobowa nakłada na każdego obowiązek poszanowania jej u drugiego człowieka. Jest niejako nakazem respektowania tej godności w drugim człowieku. Wyznacza zasady postępowania z innymi. Ludzie powinni się powstrzymać od działań, które mogłyby stanowić pogwałcenie naturalnej godności człowieka, a tym bardziej unicestwić tkwiące w nich człowieczeństwo<sup>26</sup>. Godność człowieka jest przyrodzona i niezbywalna. Nikt nie może zrezygnować z godności ani nie może zostać jej pozbawiony. W związku z tym również prawa wynikające z godności są prawami niezbywalnymi<sup>27</sup>. Chodzi tu m.in. o prawo do życia i szeroko pojętej wolności. Istotnym mankamentem tak rozumianej godności było postrzeganie zatrudnienia jedynie przez pryzmat pozostawania w typowym stosunku pracy. Podejście to było charakterystyczne dla prawa pracy XX wieku.

W tym miejscu pragnę wskazać na art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: „uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju świata”. Przyniesiony fragment deklaracji podkreśla, iż godność jest wartością niezaprzeczalną, wyróżniającą człowieka od innych stworzeń. Przysługująca człowiekowi wolność oparta jest na godności naturalnej każdej jednostki ludzkiej. Przedmiotowe postrzeganie człowieka może prowadzić do zewnętrznego zatarcia się ludzkiej godności, nigdy natomiast do jej utraty. Powyższa konstatacja wydaje się prowadzić do wniosku, że sytuacja taka może nastąpić z perspektywy praw podmiotowych człowieka, które są wyrazem ludzkiej godności. Nie podejmując szczegółowych rozważań filozoficznych, można przyjąć ostrożne stanowisko, iż wyżej przedstawiona sytuacja może mieć zwłaszcza miejsce w przypadku wolności zrzeszania się w ogóle, a zwłaszcza – pracowników i pracodawców.

## 2.2. Godność osobowościowa

Drugim typem godności człowieka jest tzw. godność osobowościowa (osobista). Jest ona ściśle związana z moralnością człowieka, ale w głównej mierze

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 24–26.

<sup>26</sup> H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, s. 29.

<sup>27</sup> Zob. Preambuła Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, [http://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf) [dostęp: 19.02.2018].

zależy od jego postępowania i postawy<sup>28</sup>. Godność osobowościowa nie wynika więc z samego faktu bycia człowiekiem, na ten rodzaj godności mamy wpływ. Tak rozumiana godność to możliwość postępowania zgodnie z własnymi przekonaniem i sumieniem. Godność posiada ten, kto umie bronić swoich wartości, tzn. tych, które uważa za słuszne. Ten typ godności charakterystyczny jest zwłaszcza wtedy, gdy człowiek podejmujący konkretne działanie jest zagrożony różnymi sankcjami, głównie prawnymi. Człowiek w różnych sytuacjach musi się przeciwstawić naciskom. Tak przedstawiona godność łączy się czasami z nieposłuszeństwem wobec prawa. W tym miejscu należy podkreślić, iż godność osobista zakłada wolność człowieka determinującą działanie zgodne z jego przekonaniem, a także poznanie warunkujące racjonalność przekonań, z którymi skorelowane jest postępowanie. Za decyzje godne człowieka nie można uznać tych podejmowanych bez głębokiego przeanalizowania sytuacji lub na podstawie bezkrytycznie przyjętych idei. Godność osobista oparta jest przede wszystkim na możliwości decydowania w sposób wolny zgodnie ze swoim osądem rzeczywistości<sup>29</sup>.

To godność człowieka prowadzi go ku wspólnotce, a przejawem tego jest możliwość zrzeszania się ludzi. Samodzielne podejmowanie decyzji oraz możliwość ich rozważenia pod kątem słuszności stanowi sedno godności osobistej. Wyrazem tak pojętej wolności jest możliwość uzewnętrzniania się człowieka.

W tradycji filozofii klasycznej wskazuje się na osobowy charakter poznania, miłości i wolności – jako elementów wzajemnie warunkujących i integrujących ludzkie działanie. W kontekście społecznego zakotwiczenia osoba to byt otwarty, podmiot prawa, a nie tylko jego przedmiot. Jednostka jako byt osobowy transcenduje społeczność i w stosunku do niej jest pojmowana jako całość, a nie część podporządkowana całości. Wolność jest jedną z sześciu oznak ludzkiego bytu osobowego w kontekście społecznym<sup>30</sup>.

### 3. Zakres terminu „wolność” i prawne definicje wolności człowieka

Wracając do wolności zrzeszania się ludzi pracy i pracodawców (partnerów społecznych), trzeba uwzględnić aksjologiczne i filozoficzne ujmowanie pojęcia wolności.

<sup>28</sup> M. Piechowiak, *Godność i równość...*, *op. cit.*, s. 43.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>30</sup> M.A. Krąpiec, *Wprowadzenie do filozofii*, Lublin 1996, s. 316.

„Wolność człowieka” i „ludzka wolność” to określenia, które bywają często używane zamiennie na oznaczenie różnych zjawisk, dlatego straciły na znaczeniu. Wolność jest synonimem ludzkiego działania i sposobu bycia. Tak rozumiana wolność przejawia się przede wszystkim w życiu osobistym i społecznym człowieka. Sam człowiek, jako element społeczności, jest świadomy swego ludzkiego postępowania i sposobu działania. Konsekwencją tak pojmowanego działania jest jego regulacja prawna. Podkreśla się, iż fakt istnienia regulacji prawnych nie umniejsza tej wolności, wręcz przeciwnie – reguły prawne wskazują kierunek działania, które może być wykonane tak lub inaczej. Przepisy prawne stanowią dla człowieka wskazówkę, które działania mogą być wykonane tak lub inaczej i jak powinien on pokierować swoim zachowaniem<sup>31</sup>.

Rozwój osobowy człowieka jest możliwy jedynie w społeczeństwie, w którym tworzone są prawa sprawiedliwe, czyli stanowiące wyraz szacunku dla prawdy<sup>32</sup>. Do uświadomienia sobie, czym jest ludzka wolność, istotny jest kontekst polityczny, którego skrajnymi formami są anarchia i niewolnictwo. Tylko człowiek wolny był przedstawiany jako rozumny i mogący decydować o sobie. Natomiast podleganie komuś jawiło się jako coś dobrego i pożytecznego, dlatego też niepodleganie władzy oznaczało wolność. Jest to tzw. wolność od czegoś, czemu się nie podlega. Wraz z koncepcją wolności „od” pojawiła się druga koncepcja: wolności „do” – do zdobywania wiedzy, do samoobrony, do ratowania ludzkiego zdrowia, do życia w prawdzie, do decydowania o państwie. Obie koncepcje wolności polegają na rozumieniu tej wolności niejako „na zewnątrz” człowieka, którego działania są skierowane na drugiego człowieka. Ta zewnętrzna wolność bywa poszerzana w zależności od sytuacji i kontekstu, mówi się o wolności od chorób, od zniewolenia, od bezrobocia, innym razem mówi się o wolności działania, wyborów, poruszania się, czy wreszcie o wolności zrzeszania się. Koncepcje wolności „od” i „do” to przejawy ludzkiego działania w różnych społecznościach i w różnych kontekstach politycznych. Na ludzkie działanie zasadniczo ma wpływ ludzka wola, człowiek w różnych sytuacjach wymagających podjęcia decyzji musi wyrazić sąd praktyczny. Człowiek zawsze wybiera tylko jeden sąd praktyczny, który pozwala na wybór tylko jednego rodzaju działania. Podczas podejmowania decyzji dokonuje się upodmiotowienie prawa, które wyraża się w wybranym przez nas sądzie praktycznym jako nasze osobiste, nikomu niepodlegające prawo działania. Chociaż za podstawę naszego działania przyjmujemy normę prawną ustanowioną przez ustawodawcę, to jednak jej treść

<sup>31</sup> M.A. Krąpiec, *Ludzka wolność i jej granice*, Lublin 2000, s. 8.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 123.

odbieramy przez pryzmat samych siebie. Dalsze nasze działanie to już tylko realizowanie podjętej decyzji, która konstytuuje nas jako wolnych w działaniu w wymiarze jednostkowym lub w wymiarze społecznym<sup>33</sup>.

Po raz pierwszy definicja wolności człowieka w prawnym znaczeniu została wyrażona w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela w 1789 r.<sup>34</sup> Artykuł IV i V deklaracji stanowią, że wolność polega na możliwości czynienia wszystkiego, co nie szkodzi drugiemu; w ten sposób wykonywanie praw naturalnych każdego człowieka nie ma innych granic niż te, które zapewniają korzystanie z takich samych praw innym członkom społeczeństwa. Granice te może określać tylko ustawa. Ustawa może zabraniać tylko takiego postępowania, które szkodzi społeczeństwu. Wszystko, co nie jest zabronione przez ustawę, nie może być zakazane i nikt nie może zostać zmuszony do czynienia tego, czego ustawa nie nakazuje.

Z kolei w Preambule Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki odnajdujemy zapis o „dobrodziejstwie wolności”, a w Poprawce IX zapis, że wymienienie w konstytucji określonych praw nie oznacza zniesienia lub ograniczenia innych praw przysługujących ludziom. Pojęcie wolności człowieka można odnaleźć w międzynarodowych standardach praw człowieka<sup>35</sup>.

Bardzo podobne rozumienie wolności zostało przedstawione w polskiej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.<sup>36</sup> Art. 31 stanowi, iż „Wolność człowieka podlega ochronie prawnej. Każdy jest obowiązany szanować wolność i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Polska konstytucja miała stanowić odwzorowanie tych wszystkich zasad, które można odnaleźć w europejskim i amerykańskim prawie konstytucyjnym<sup>37</sup>.

Wolnością człowieka jest naturalna zdolność do podejmowania aktów woli i ich realizacji, która w warunkach funkcjonowania jednostki w społeczeństwie podlega ograniczeniom ze względu na konieczność zapewnienia innym jednostkom takiej samej możliwości korzystania z tej wolności. Podkreśla się, że człowiek może organizować się w ciała zbiorowe i za ich pośrednictwem

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 122–123.

<sup>34</sup> Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> [dostęp: 18.02.2018].

<sup>35</sup> Por. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw. Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem i powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa”. Zob. Rezolucja ZO nr 217/III/D z 10.12.1948 r. dotycząca rozpowszechnienia wiadomości o Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

<sup>36</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483).

<sup>37</sup> L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 21.

wyrażać swoją wolę – w szczególności poprzez związki zawodowe i związki pracodawców<sup>38</sup>.

Konstytucyjna zasada wolności człowieka ma dwa aspekty: pozytywny i negatywny. Do ich zobrazowania posłużę się tekstem wyroku Trybunału Konstytucyjnego:

Aspekt pozytywny wolności jednostki polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowanie w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Aspekt negatywny wolności jednostki polega na prawnym obowiązku powstrzymywania się kogokolwiek – od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki. Obowiązek taki ciąży na państwie i innych podmiotach.

Funkcja prawodawcy przy regulowaniu wolności jednostki nie polega bowiem – co należy z naciskiem podkreślić – na ustanawianiu normy zezwalającej na określone zachowanie. Zasada się na wprowadzeniu zakazu podejmowania działań, które utrudniałyby podmiotowi danego prawa kształtowanie swojego zachowania w określonej sferze, zgodnie z dokonany przez siebie wyborem<sup>39</sup>.

Wolność człowieka respektowana w licznych aktach prawa międzynarodowego niewątpliwie ma swoje źródło w ludzkiej godności osobowej. Wolność to czynienie tego, co nie narusza istoty tej wolności, przysługującej też drugiemu człowiekowi. Zasygnalizowane w tym miejscu jedynie w zakresie ogólnym prawne uregulowanie wolności człowieka niewątpliwie opiera się na koncepcji wolności „do”. W aspekcie poruszonym w niniejszej pracy, tj. wolności zrzeszania się, ma ona znaczenie w przybliżeniu prezentowania tej wolności w konstytucjach i aktach prawa międzynarodowego, które stały się gwarancją wolności w państwach demokratycznych.

Rozumienie wolności nie może polegać na uznaniu jej nieograniczonego charakteru wynikającego z godności osobowej. Takie pojmowanie wolności prowadziłoby do zaprzeczenia wolności innych jednostek, które przecież korzystają z niej w takim samym zakresie. Zadaniem państwa jest określać granice tej wolności, które są naturalnym elementem prawidłowego funkcjonowania jednostki. Podzielam pogląd L. Wiśniewskiego, prezentowany już w tej monografii, iż wolność człowieka żyjącego i funkcjonującego w społeczeństwie musi podlegać ograniczeniom, tak aby zapewnić korzystanie z tej wolności innym jednostkom. Nie można zatem twierdzić, iż pewne działania ustawodawcy są ingerencją w wolność człowieka, a inne nie. Takie rozumowanie uniemożliwi znalezienie odpowiedzi na pytanie o granice ingerencji

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>39</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r. (P 21/02).

ustawodawczej. W moim przekonaniu wolność jest wtedy rzeczywista, kiedy istnieje wyważona nierówność. Ta wyważona nierówność powoduje uzasadnienie ingerencji ustawodawcy w podstawowe prawa człowieka przewidziane w aktach konstytucyjnych. Chodzi tu przede wszystkim o ograniczenia w zakresie wolności zrzeszania się partnerów społecznych, tj. swobodę przystępowania i występowania ze związków zawodowych i organizacji pracodawców.

#### 4. Wolność zrzeszania się jako liberalne prawo wolnościowe

W końcu lat siedemdziesiątych XX wieku zostało wprowadzone pojęcie trzeciej generacji praw człowieka. To właśnie wtedy rozgorzała ponownie dyskusja o prawach człowieka. Podział na trzy generacje praw człowieka budzi jednak pewne zastrzeżenia, głównie z uwagi na jego sztuczność. Wynikające z tego powodu nieporozumienia dotyczące wagi tych praw są nader częste. Wprowadzenie tego podziału nie oznacza, że jedna kategoria jest ważniejsza od drugiej. Wszystkie one są dla swej rangi takie same, wzajemnie się uzupełniają i przenikają. Genezy pierwszej generacji praw człowieka należy upatrywać w filozoficznej rewolucji burżuazyjnej pod koniec XVIII i XIX wieku. Prawa drugiej generacji ustanowiono między XIX a XX wiekiem, podczas rewolucji socjalnych, a prawa trzeciej generacji w trakcie samostanowienia się narodów w tzw. trzecim świecie<sup>40</sup>.

Wolność zrzeszania się jest zakorzeniona w pierwszej generacji praw człowieka – praw obywatelskich i politycznych, tj. związanych z egzystencją prawną człowieka. Grupa praw politycznych obejmuje tzw. indywidualne prawa wolnościowe, tzn. prawo do czynienia. Podstawą tych praw wolnościowych jest liberalizm polityczny rozwinięty m.in. w pracach J.S. Milla<sup>41</sup>. Oprócz praw obywatelskich o charakterze egzystencjalnym i wolnościowym klasyczna koncepcja praw człowieka obejmuje również prawo do uczestniczenia w życiu publicznym, którego źródła należy upatrywać w prawie naturalnym i liberalnej koncepcji wolności. Prawa polityczne dają możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym i w procesie kształtowania woli państwa<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka, ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] *Prawa człowieka: geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993, s. 106.

<sup>41</sup> Zob. J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 1959.

<sup>42</sup> W art. 45 francuskiej konstytucji z 1791 r. prawa te zostały określone jako prawa polityczne. We francuskiej konstytucji mocno akcentuje się demokratyczne ujęcie wolności. Zob. M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka...*, *op. cit.*, s. 111.

W demokratycznym państwie prawa wpływ na kształtowanie woli państwa to jedna z podstaw wolności, ale także demokratycznej równości. Wolność zrzeszania się jest jedną z wolności politycznych decydujących w dużym zakresie o funkcjonowaniu państwa. Ze względu na interesujący nas temat musi być traktowana na równi z innymi prawami przewidzianymi w pozostałych dwóch generacjach praw człowieka.

Koncepcja ta naturalnie wpasowuje się w koncepcję godności człowieka i warunkowanych w ten sposób praw jednostek. Przez godność osobową i osobistą człowiek naturalnie konstytuuje swoje podstawowe prawa. Moim zdaniem, to koncepcja godności osobowej stała się podstawą rozwoju wszystkich trzech generacji praw człowieka, gdyż zakłada się w niej aktywność jednostki. Reasumując, wolność zrzeszania się jest zakresowo pojęciem szerszym niż prawo zrzeszania się, które zawsze jest limitowane przez przepisy prawa. Najwyraźniej można tę zależność dostrzec w prawie do wolności zrzeszania się ludzi pracy i pracodawców – w jej ramach zakładanie związków zawodowych i związków pracodawców, możliwość przystępowania do nich, a także bardziej drastyczne formy obrony swoich interesów, np. strajk pracowniczy – są limitowane.

#### 4.1. Koncepcja wolności zrzeszania się według J.S. Milla

Temat wolności zrzeszania się w szerokim tego słowa znaczeniu nadal budzi kontrowersje. Zasada wolności zrzeszania się jest wolnością ugruntowaną i nie powinna być podawana w wątpliwość. Walka o wolność zrzeszania się rozegrała się na przełomie XIX i XX wieku w Europie, a przede wszystkim w Polsce. Dlatego polemika na temat podstaw wolności zrzeszania się, w szczególności pracowników i pracodawców, a także o prawie do strajku nie powinna już się toczyć. Problemy te jednak wydają się nadal nierozwiązane. Wszystko za sprawą kwestii określenia granic wolności zrzeszania się przez państwo w stosunku do innych wolności oraz pewnej niekonsekwencji dotyczącej ustalenia, czy obowiązujące przepisy stanowią o wolności, czy o prawie do zrzeszania się jednostek. Podstawą wolności zrzeszania się jest godność człowieka i wolność osobista przejawiająca się w możliwości podejmowania decyzji o samostanowieniu. W państwie prawa granice tego samostanowienia wyznaczane są przez ustawodawcę. Niemniej jednak prawo wolnościowe, jakim jest wolność zrzeszania się, to podstawowe prawo każdego człowieka. Konstatacja ta prowadzi do wniosku, że jako prawo podlega limitacji ze strony państwa.

W celach porządkowania trudnych zjawisk należy przyjrzeć się liberalizmowi politycznemu, który ma ogromne znaczenie w procesie określenia

statusu partnerów społecznych w prawie pracy. Określenie statusu partnerów społecznych jest centralnym problemem wpisanym w istotę wolności ich zrzeszania się w prawie pracy.

Liberalizm polityczny był niezwykle bogatym nurtem filozoficznym, w jego ramach powstały oryginalne koncepcje o społeczeństwie, człowieku i prawie. Filarem liberalizmu politycznego była kwestia szeroko pojmowanej wolności<sup>43</sup>. Wolność dla J.S. Milla była najważniejsza<sup>44</sup>. Poświęcił jej swoje dzieło *O wolności*, dlatego że, jak sam napisał:

pomyślałem, że w chwili obecnej najlepiej byłoby napisać i opublikować tom dotyczący Wolności. Tak wiele spraw można byłoby w nim zawrzeć; nie znajduję też niczego, co wydawałoby się bardziej potrzebne – a potrzeba ta ciągle wzrasta, ponieważ opinia publiczna zmierza w kierunku coraz większego naruszenia wolności, dodatkowo prawie wszystkie projekty dzisiejszych reformatorów społecznych<sup>45</sup>.

J.S. Mill analizował koncepcję wolności jednostek wielowątkowo, będąc jednak zwolennikiem minimalnej ingerencji państwa w wolności osobiste jednostek<sup>46</sup>. Dzieło J.S. Milla jest wszechstronne i stanowi znakomitą podstawę do polemizowania z autorem.

Zdaniem J.S. Milla wolność obywatelska lub społeczna oraz charakter i granice władzy to środki, którymi społeczeństwo może podporządkować jednostkę. Walka pomiędzy wolnością a władzą toczyła się od najdawniejszych lat. Jedynym celem usprawiedliwiającym ograniczenie indywidualne lub zbiorowe czyjeś swobody działania jest samoobrona. Co więcej, J.S. Mill wytłumaczył także cel ingerencji państwa w formie ograniczenia wolności działania jakiegoś człowieka – może nim być jedynie „zapobieżenie krzywdzie innym”<sup>47</sup>.

J.S. Mill w swoim eseju *Civilization* zauważył, że Europa dzieli się na tzw. ludy niedojrzałe i cywilizowane, czyli takie, które zapewniają rozwiązania prowadzące do spokoju społecznego. Co ciekawe, Mill zaliczył do nich Wielką Brytanię, którą uznał za wybitnie cywilizowaną<sup>48</sup>.

Aksjologiczny wymiar wolności zrzeszania się nie stanowi przedmiotu monograficznych analiz w prawie pracy. Powodem takiego stanu rzeczy jest

<sup>43</sup> J. Gray, *Liberalizm*, Kraków 1994, s. 8–9.

<sup>44</sup> L. von Mises, *Liberalism. In the classical tradition*, San Francisco 2002, s. 218, [www.mises.org/books/liberalism.pdf](http://www.mises.org/books/liberalism.pdf) [dostęp: 20.02.2018].

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> T. Kotarbiński, *Przedmowa*, [w:] J.S. Mill, *Utylitaryzm...*, *op. cit.*, s. 9.

<sup>47</sup> J.S. Mill, *Utylitaryzm...*, *op. cit.*, s. 129.

<sup>48</sup> Być może na taki pogląd Milla miały wpływ reformy przeprowadzone w Wielkiej Brytanii w XIX w., akcentuje on w tym miejscu zniesienie zakazu wolności zrzeszania się pracowników w Anglii w 1824 r. Anglia była pierwszym krajem, która tego dokonała.

interdyscyplinarność tej gałęzi prawa. Brakuje więc uzasadnienia dla przemilczania tego zagadnienia. W świetle powyższych ustaleń interesujące jest rozumienie wolności jako pewnego rodzaju postulatu. Tego rodzaju kontekst uruchamia empiryczny punkt widzenia i rozumienie wolności jako pewnej dystynkcji między możliwością a uprawnieniem. Równocześnie jednak tak ujmowana wolność ma wpływ na kształtowanie rzeczywistości czy tworzenie pożądaných stanów rzeczy; jest ich gwarancją. Wolność – uprawnienie, pomimo braku empirycznego zakorzenienia, może być gwarancją pewnych stanów rzeczy. Co więcej, bardzo często pojawia się synonimicznie i jest nazywana swobodą czy prawami. Przykładem jest tu m.in. wolność zrzeszania się pojawiająca się w konstytucjach i aktach prawa międzynarodowego<sup>49</sup>.

Koncepcja wolności J.S. Milla zasadza się na trzech różnych sposobach rozumienia tego pojęcia. Pierwsze to wolność jako wartość, która nadaje sens ludzkiemu życiu. Drugie znaczenie wolności to uprawnienie, swoboda polityczna, która zapewnia człowiekowi możliwość zaistnienia w życiu politycznym państwa. Ostatnie znaczenie zostało ujęte w formie opisowej – jako próba wyznaczenia granicy pomiędzy wolnością a ograniczeniem tej wolności<sup>50</sup>.

Niezwykle istotny w kontekście analizowanego tematu jest postulat J.S. Milla dotyczący wolności zrzeszania się jednostek. Koncepcja J.S. Milla została przez niego wyprowadzona z tzw. sfery działania, którą jak sam wskazał, społeczeństwo interesuje się tylko pośrednio. Jest to ta część życia człowieka, która wpływa na niego samego, a jeżeli wpływa na innych, to tylko wtedy, kiedy jednostka działa swobodnie. Nie próbując jednak analizować dwóch pozostałych swobód, skupię się jedynie na trzeciej, najistotniejszej. Ze swobody jednostki J.S. Mill wyprowadził swobodę zrzeszania się w każdym celu, który nie przynosi szkody innym. Co więcej, podkreślił on, iż społeczeństwo, w którym te swobody nie są szanowane, nie jest wolne<sup>51</sup>.

Wydaje się, że na podstawie powyższej analizy można uznać, że J.S. Mill był prekursorem uznania wolności zrzeszania się jednostek – mam tu na myśli m.in. wolność zakładania związków zawodowych, związków pracodawców czy prawa do strajku. Należy mieć jednak na uwadze, że koncepcja wolności J.S. Milla opiera się na nieco wypaczonym pojęciu wolności nieograniczonej (w niektórych przypadkach). Sam autor podkreślił, że swoboda zrzeszania się jednostek musi być niewymuszona<sup>52</sup>. Nie ulega wątpliwości, że J.S. Mill

<sup>49</sup> M. Małek, *Liberalizm etyczny J.S. Milla, współczesne nawiązania i kontynuacje (analiza poglądów Johna Graya i Petera Singera)*, praca doktorska, tekst dostępny na stronie: <http://www.sbc.org.pl/Content/7855/doktorat2779.pdf> [dostęp: 20.02.2014].

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 32.

<sup>51</sup> J.S. Mill, *Utylitaryzm...*, *op. cit.*, s. 133.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

w swoich rozważaniach na temat wolności zrzeszania się określił jej legalne granice, kiedy nie szkodzi się innym. J.S. Mill pojmował wolność dwojako: z jednej strony jako stan nieograniczenia, a z drugiej częściowe ograniczenie, tylko jeżeli wolność ta negatywnie oddziałuje na drugą jednostkę. Dla zobrazowania koncepcji J.S. Milla dobrym przykładem będzie strajk pracowniczy, który, w moim przekonaniu, jest emanacją prawa do wolności zrzeszania się pracowników<sup>53</sup>. Ścisłej rzecz ujmując, w odniesieniu do koncepcji J.S. Mila można zadać pytanie, stawiane już wielokrotnie w literaturze przedmiotu, o granice wolności – legalności strajku. Nie chodzi tu o banalne przekonanie o istnieniu granicy, ale o głębszą myśl stanowiącą odpowiedź na pytanie o granice wolności (prawa) strajku, wyznaczaną możliwością obrony swoich interesów przez pracodawców.

#### 4.2. Koncepcja wolności zrzeszania się według J. Rawlsa

Przy omawianiu koncepcji wolności zrzeszania się nie sposób pominąć poglądów J. Rawlsa. W dziele *Liberalizm polityczny* dokonał gruntownej analizy podstawowych wolności człowieka i ich szczególnego statusu. Swoje rozważania zaczął od przedstawienia dwóch zasad sprawiedliwości, z których jedna ma niebagatelne znaczenie w kontekście przedstawionych wyżej analiz. Zaczął od dość rewolucyjnego twierdzenia, iż każda osoba ma prawo do w pełni wystarczającego systemu równych podstawowych wolności, który jest, jego zdaniem, możliwy do pogodzenia z podobnym systemem wolności dla wszystkich<sup>54</sup>. Wolność zrzeszania się jednostek twórca koncepcji liberalizmu politycznego zaliczył do wolności podstawowych. Według J. Rawlsa, ta kategoria obejmowała wolność myśli i sumienia, wolności polityczne i wolność zrzeszania się, swobody wynikające z wolności i integralności osoby, prawa i wolności wyrażone w formie zasady rządów prawa<sup>55</sup>. M. Urbańczyk zauważa, że J. Rawls nie wskazał tu na wolność jako pewną jednostkową wartość, lecz jako zespół elementów tworzących pojęcie wolności. Postawił też pytanie, które wolności są niezbędnymi społecznymi warunkami rozwinięcia i pełnego wykorzystania dwóch władz osoby moralnej w ciągu jej życia – powiązał zatem podstawowe wolności z koncepcją osoby<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Odmienny pogląd prezentuje W. Masewicz, twierdząc, iż wolność strajku jest emanacją wolności pracy. Por. W. Masewicz, *Strajk: studium prawno-psychologiczne*, Warszawa 1986, s. 169.

<sup>54</sup> J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998, s. 392.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 393.

<sup>56</sup> M. Urbańczyk, *Granice swobody wypowiedzi politycznej w koncepcji liberalizmu politycznego Johna Rawlsa*, s. 239, [http://prawo.amu.edu.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/235133/](http://prawo.amu.edu.pl/__data/assets/pdf_file/0017/235133/)

Podstawowe wolności włączył do pierwszej zasady sprawiedliwości, która została przedstawiona wyżej. Wolności te otrzymały specjalny status, który wyraża się w pierwszeństwie wobec dobra publicznego. Nie mogły zostać ograniczone wobec pewnych grup społecznych na zasadzie powołania się na dobro publiczne<sup>57</sup>. Kolejnym ważnym zagadnieniem rozważanym przez J. Rawlsa był stosunek poszczególnych wolności do siebie. Określona wolność mogła zostać ograniczona tylko ze względu na wartość innej wolności podstawowej, nigdy zaś z powodu innych dóbr czy wartości. Cechą charakterystyczną tych wolności było to, że nie podlegały one takiej samej ochronie. J. Rawls pragnął stworzyć spójny system wartości, równo zabezpieczony dla całego społeczeństwa<sup>58</sup>.

Co ciekawe, J. Rawls nie pisał o ograniczeniu wolności, ale o jej uregulowaniu. Regulacja wolności miała polegać na ustanowieniu pewnych reguł porządkowych, które musiały zostać zaakceptowane przez społeczeństwo. Najważniejsze było to, że reguły porządkowe nie ingerowały w zakres głównej podstawowej wolności<sup>59</sup>.

Wolność zrzeszania się była dla J. Rawlsa podstawową wolnością, ściśle związaną z wolnością sumienia. Punktem wyjścia tej koncepcji było postawienie tezy, iż aby nadać realny sens wolności sumienia, potrzebna jest wolność zrzeszania się. Ponieważ jeżeli człowiek nie ma możliwości zrzeszania się z podobnie myślącymi ludźmi, nie może korzystać z wolności sumienia. Niejako podsumowaniem poglądów J. Rawlsa jest stwierdzenie, że w dobrze zarządzonym społeczeństwie niektórzy obywatele mogą chcieć ograniczyć podstawowe wolności (w tym wolność zrzeszania się) lub mogą się ich nawet wyzbycić<sup>60</sup>.

Wolność zrzeszania się była dla J. Rawlsa nie tylko prawem podstawowym człowieka, ale także rozszerzeniem wolności sumienia, pozwalała bowiem na swobodne korzystanie z wolności sumienia, czyli możliwości wymienia się przenikającymi się poglądami z innymi ludźmi. Koncepcja wolności, a w szczególności wolności zrzeszania się, jest koncepcją interesującą przede wszystkim z uwagi na fakt, iż nie oznacza ona nieograniczoności tych wolności. J. Rawls wyraźnie podkreślił, że pierwszeństwo podstawowych wolności oznaczało, że nie można ich było odmówić żadnej osobie tylko na tej podsta-

---

08-DWS-Urbanczyk-M.,-Granice-swobody-wypowiedzi-w-koncepcji-liberalizmu-politycznego-Johna-Rawlsa.pdf [dostęp: 21.02.2018].

<sup>57</sup> J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, op. cit., s. 394.

<sup>58</sup> M. Urbańczyk, *Granice swobody wypowiedzi politycznej...*, op. cit., s. 240.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, op. cit., s. 487.

wie, że jest to wyłącznie życzenie „politycznej skuteczności”<sup>61</sup>. Konstatacja ta prowadzi do wniosku, że prawa do wolności zrzeszania się nie można odmówić jednostkom bez powodu. Ograniczenie takiej wolności mogło nastąpić tylko z uzasadnionej przyczyny.

## 5. Podsumowanie

W literaturze przedmiotu można zauważyć, że o godności człowieka mówi się w określonym kontekście społecznym, tj. kiedy słowo „godność” występuje w powiązaniu z konkretną rolą lub zawodem społecznym<sup>62</sup>. Pragnę w tym miejscu podkreślić ten aspekt godności. W ramach doktryny prawa pracy powstało wiele opracowań dotyczących godności osoby ludzkiej, w których skonkretyzowano specyficzne formy aktywności człowieka i z kategorii ogólnej godności osobistej wyodrębniono kategorię szczególną – godności osoby zatrudnionej<sup>63</sup>. W kontekście poruszonego przeze mnie zagadnienia, tj. filozoficznych i aksjologicznych podstaw wolności zrzeszania się ludzi pracy i pracodawców w prawie pracy, należy posługiwać się pojęciem ogólnym godności ludzkiej. Po pierwsze, przyjęcie istnienia szczególnej kategorii godności pracowniczej prowadziłoby do nieuzasadnionego wykluczenia osób wykonujących pracę „niepodporządkowaną” z prawa do wolności zrzeszania się, prawo takie miałyby bowiem jedynie osoby wykonujące pracę na podstawie typowych stosunków zatrudnienia. Po drugie, nie należy zapominać o pracodawcy, który ma równe prawo do obrony swoich praw i interesów.

Podstawą prawidłowego funkcjonowania państwa prawnego jest obok godności i sprawiedliwości – zasada równości wobec prawa oraz wolności jednostek<sup>64</sup>. Idea równości i wolności łącznie, moim zdaniem, są podstawą szczególnego różnego rodzaju wolności jednostek, w szczególności wolności zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy.

Ważne jest także pojęcie wolności i określenie jej granic. Wolność może być postrzegana jako naturalne prawo człowieka oraz pewna sytuacja prawna jednostki. Kiedy kończy się zatem wolność człowieka? Odpowiedź na to pytanie padła już w niniejszej monografii. Wolność, tj. możliwość samodzielnego decydowania o sobie i możliwość determinowania swojego działania, kończy się, gdy inna jednostka nie może korzystać z takiej samej wolności.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 486.

<sup>62</sup> H. Piliś, *O godności człowieka jako osoby*, SF 1989, nr 7–8, s. 167 z cytowaną tam literaturą; A. Grzegorzcyk, *Pojęcie godności jako element poznawczej regulacji ludzkiego zachowania*, SF 1983, nr 8–9, s. 57; H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, *op. cit.*, s. 36.

<sup>63</sup> H. Szewczyk, *ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 41.

W obecnych stosunkach zatrudnienia, a w szczególności w zbiorowym prawie pracy, nie mamy do czynienia z nieograniczoną wolnością zrzeszania się partnerów społecznych. Nawet przy założeniu (dość wątpliwym w dzisiejszych czasach), iż praca nie jest towarem<sup>65</sup>, każdy z partnerów społecznych musi mieć możliwość swobodnego i prawnie zagwarantowanego wyrażania i determinowania swoich działań. Rozważania zawarte w tym rozdziale były skupione na pozaprawnym wskazaniu, że wolność „do” zawsze podlega ograniczeniom, czego konsekwencją są działania ustawodawcy. Trafnie rolę prawa pozytywnego ujął I. Kant – stwierdził, iż prawo pozytywne jest warunkiem wolności człowieka, ponieważ ogranicza ono wolność człowieka, tak by dało się ją pogodzić z ograniczoną wolnością drugiego człowieka<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Por. tekst Deklaracji filadelfijskiej, dostępny na stronie: <http://www.mop.pl/doc/pdf/inne/dekfil.pdf> [dostęp: 22.02.2018].

<sup>66</sup> M. Szyszkowska, *Europejska filozofia prawa*, Warszawa 1995, s. 57.

## Rozdział II      Źródła i rys historyczny wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców

### 1. Uwagi wstępne

Pierwsze lata po odzyskaniu przez Polskę niepodległości były niewątpliwie wyjątkowe, przede wszystkim z uwagi na stan powojenny. I wojna światowa, nazywana wielką wojną, przyniosła głód, zniszczenia, choroby i rozchwianie wszystkich dziedzin życia. Na tle tych wydarzeń należy podkreślić, iż problemy ówczesnego młodego państwa były znacznie poważniejsze i głębsze. Sytuacja Polski była odmienna niż innych państw europejskich, jak się wydaje, czasami znacznie bardziej poszkodowanych od odradzającej się Polski. Po pierwsze, kwestią nagłącą był brak jakichkolwiek struktur państwowych oraz nakładające się na to nieporozumienia międzydzielnicowe. Odradzające się struktury państwowe nie posiadały wykwalifikowanej kadry administracyjnej. Jak podkreśla M. Świącicki, zachodziła „konieczność improwizowania od wypadku do wypadku”<sup>1</sup>. Nie dziwi więc fakt, iż na etapie prawotwórstwa mieliśmy do czynienia z chaosem, który należało jak najszybciej opanować. Jednocześnie trzeba podkreślić, iż dążenia narodowo-wyzwoleńcze, choć zróżnicowane, ale jednak silne, pozwalały na budowanie nowej państwowości niejako od podstaw. Rok 1918 to początki nowej rzeczywistości prawnej. W tym właśnie roku została podjęta na nowo polska działalność prawotwórcza. Należy wskazać, że sytuacja prawa pracy była odmienna<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 11.

<sup>2</sup> Jak podkreśla M. Świącicki, *ibidem*: „Sytuacja prawa pracy była odmienna od sytuacji w innych gałęziach prawa. W prawie pracy o wiele większe niż w innych gałęziach prawa były różnice stopnia rozwoju między zaborcami. Po wtóre – nawet tam, gdzie prawo pracy stało najwyższej, czyli w zaborze pruskim, znajdowało się ono w o wiele wcześniejszym stadium rozwoju niż prawo cywilne, karne lub administracyjne. Na skutek tego tam, gdzie jakieś przepisy istniały, występowała bardzo silnie potrzeba zastępowania ich normami jednolitymi dla całego kraju, a zarazem więcej niż gdzie indziej było zagadnień leżących odłogiem i wymagających podjęcia od nowa”.

Przedmiotem niniejszego opracowania będą również źródła wolności zrzeszania się pracodawców. W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że zostaną one uwzględnione w stopniu znikomym, z uwagi przede wszystkim na nieznaczne zainteresowanie ówczesnego prawa robotniczego wolnością zrzeszania się pracodawców. Na poparcie słuszności tej tezy pragnę przytoczyć stwierdzenie wybitnego adwokata zajmującego się ówczesnym prawem pracy, które pozostaje aktualne do dnia dzisiejszego i stanowi podstawę obecnego prawa pracy: „Celem prawa robotniczego jest ochrona pracownika. Cel ten jest istotny i uwydatnia się we wszystkich przepisach prawa robotniczego. Bez tego celu prawo to nie stanowiłoby jednolitej całości i nie mogłoby być ujęte systemem”<sup>3</sup>.

## 2. Źródła powszechnej wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego

Rodzące się nowoczesne pojęcie prawa do wolności zrzeszania się musiało znaleźć swój początek w obowiązujących źródłach prawa. Tego oparcia można doszukiwać się przede wszystkim w prawach naturalnych, takich jak prawo do życia, wolności i przyrodzonej godności człowieka. Prawo do wolności zrzeszania się w moim przekonaniu jasno zostało podkreślone już w encyklikach papieża Leona XIII *Rerum novarum*, *Longinqua oceani*, *Graves de communi* oraz encyklice Piusa X *Singulari quadam*<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Zob. więcej Z. Fenichel, *Zarys polskiego prawa robotniczego z uwzględnieniem prawa zagranicznego oraz tekstem polskich ustaw*, Warszawa – Kraków – Lublin – Łódź – Paryż – Poznań – Wilno – Zakopane 1930, s. 23.

<sup>4</sup> „Raz zbudzona żądza nowości, która już od dawna wstrząsa społeczeństwami, musiała w końcu swą chęć zmian przenieść z dziedziny polityki na sąsiednie pole gospodarstwa społecznego. A nowe postępy w przemyśle i nowe metody produkcji, zmiana stosunków między przedsiębiorcami a pracownikami najemnymi, napływ bogactw do rąk niewielu przy równoczesnym zubożeniu mas, wzrost zaufania pracowników we własne siły i łączność między nimi, nade wszystko zaś pogorszenie się obyczajów, sprawiły, że walka (społeczna) zawrzała”. Zob. szerzej Leon XIII, *Rerum novarum*, [http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Leon\\_XIII/rerum\\_novarum/wstep.php](http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Leon_XIII/rerum_novarum/wstep.php) [dostęp: 8.01.2018].

„Wiele rzeczy, które katolicy winni przestrzegać i o które winni się troszczyć w związku z tą kwestią, zawarte jest, jak wiesz, w encyklikach przez Nas pisanych co pewien czas w ciągu Naszego pontyfikatu. W tych pismach i wykładach mówiliśmy o ludzkiej wolności”. Zob. szerzej Leon XIII, *Longinqua oceani*, <http://www.apologetyka.piusx.org.pl/text.php?id=28> [dostęp: 8.01.2018].

„Usiłowania katolików ku wspieraniu i podnoszeniu ludności klas najniższych zgadzają się niewątpliwie najzupełniej z duchem Kościoła i odpowiadają jak najlepiej jego nieustannym przykładom. Czy jednak odnośne środki i przedsięwzięcia noszą nazwę «ludowej akcji

Prawo do wolności zrzeszania się znalazło wyraz na konferencji wersalskiej, która odbyła się w latach 1919–1920, a jej postanowienia nie ograniczały się wyłącznie do zawierania traktatów pokojowych z państwami pokonanymi – Rzeszą Niemiecką, Austrią, Węgrami, Bułgarią i Turcją. Zwycięstwo rewolucji bolszewickiej stanowiło dowód na to, że ruch robotniczy, a przede wszystkim jego siła i skala oddziaływania, to zjawiska, z którymi należało się liczyć na arenie międzynarodowej<sup>5</sup>. Niewątpliwie krokiem naprzód był zapis art. 427 Traktatu wersalskiego, zawierającego ogólne stwierdzenia stron, uznających, że dobrobyt fizyczny, moralny i umysłowy pracowników zarobkujących jest sprawą pierwszorzędnej wagi z międzynarodowego punktu widzenia, i które zdecydowały się ustanowić dla tego podniesłego celu stałą organizację<sup>6</sup>. Kwestią, której nie sposób pominąć w rozważaniach na temat źródeł wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców – partnerów społecznych<sup>7</sup>, mającą diametralny wpływ na kształtowanie się pojęcia wolności zrzeszania się tych dwóch podmiotów, było powstanie Międzynarodowej Organizacji Pracy, powołanej na mocy Traktatu wersalskiego. Międzynarodowa Organizacja Pracy całkowicie różniła się od innych organizacji międzynarodowych funkcjonujących w tamtym czasie, przede wszystkim z uwagi na swoją trójstronną strukturę. Opierała się bowiem na trzech podmiotach: rządach państw, pracownikach i pracodawcach. W. Masewicz zauważył, że pomimo tego, iż samo pojęcie wolności zrzeszania się zostało sformułowane dopiero w tzw. Deklaracji filadelfijskiej, tj. po II wojnie światowej, niewątpliwie to, iż do rozmów dopuszczono tzw. pozarządowych delegatów pra-

---

chrześcijańskiej», czy «chrześcijańskiej demokracji», na tym zależy bardzo mało, byleby tylko nauki, przez Nas udzielane, były z należyтым posłuszeństwem i dokładnie wykonywane. Bardzo wiele jednak zależy na tym, aby w tak ważnej sprawie usposobienie, wola i sposób działania katolików były zupełnie zgodne. A nie mniej ważną rzeczą jest, aby zakres działania pomnożeniem współpracowników i środków pomocniczych podnieść i rozszerzyć”. Zob. szerzej Leon XIII, *Graves de communi*, [http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Leon\\_XIII/graves\\_de\\_communi/gdc.php](http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Leon_XIII/graves_de_communi/gdc.php) [dostęp: 8.01.2018].

„Teraz odnośnie organizacji pracowniczych: choćby nawet ich celem było przyniesienie doczesnych korzyści ich członkom, to jednak te stowarzyszenia zostały uznane i poczytane za najbardziej użyteczne dla prawdziwej i stałej korzyści ich członków, które zostały założone przede wszystkim na fundamencie religii katolickiej i szczerze postępują według wskazówek Kościoła”. Zob. szerzej Pius X, [http://www.kns.gower.pl/pius\\_x/singulari.htm](http://www.kns.gower.pl/pius_x/singulari.htm) [dostęp: 8.01.2018].

<sup>5</sup> W. Masewicz, *Położenie prawne związków zawodowych w Polsce w latach 1919–1939*, Warszawa 1972, s. 99.

<sup>6</sup> Tekst deklaracji dostępny na stronie: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19200-350200> [dostęp: 9.01.2018].

<sup>7</sup> Pojęcie to nie zostało w pełni wykształcone w okresie Polski międzywojennej, z uwagi na to, że wtedy zaczęto dopiero budować zasady współpracy pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców.

owników świadczyło o zdecydowanym postępie na forum międzynarodowym<sup>8</sup>. W literaturze przedmiotu można spotkać się (i słusznie) z poglądem, że ówczesne prawo robotnicze dotyczyło w przeważającej mierze wolności zrzeszania się pracowników. Pragnę zauważyć, iż sam wstęp Deklaracji stanowi, iż „reprezentanci pracowników i pracodawców, ciesząc się statusem równym [...]”<sup>9</sup>. Dlatego w tym miejscu pragnę uzupełnić stwierdzenie W. Masewicza, iż pracodawcy zostali wskazani w Deklaracji jako partnerzy posiadający równorzędny status. Wstęp Deklaracji uzasadnia obecnie jednak obawę, że bez względu na starania udowodnienia zasady równowagi, a nie zasady równości pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi, ta teza będzie podważana.

Należy podkreślić, iż w tym czasie takie niejednoznaczne hasła czy deklaracje wywoływały wiele wątpliwości, powodowały też liczne problemy. Prawo do wolności zrzeszania się czy do koalicji nie było regulowane, jednoznaczne i dookreślone jak prawo do życia czy wolności – choć wydaje się, iż nawet kwestia tych wymienionych przeze mnie praw naturalnych pozostawała wątpliwa z różnych względów, które jednak nie zostaną poruszone przeze mnie w niniejszej pracy.

Pomimo że praca towarzyszy człowiekowi od dawna, we wcześniejszym okresie nie była tak istotna jak obecnie. Co więcej, jak już wcześniej podkreśliłam, nie można było mówić o prawie robotników do wolności zrzeszania się we współczesnym rozumieniu. Na arenie międzynarodowej dostrzeżono jednak następującą prawidłowość: robotnicy pozostawieni sami sobie jako elementy indywidualne ulegają wpływom kapitału (pracodawcy). To pracodawca mógł im narzucić warunki pracy, co było jednocześnie wzmacniane przez współzawodnictwo pracowników poszukujących pracy. Tej tzw. sile kapitału mogła zagrozić jedynie koalicja robotnicza – przejściowa lub trwała<sup>10</sup>.

W kontekście źródeł wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców krótkiego opisu wymaga na samym wstępie terminologia, która niewątpliwie uległa przez lata pewnym modyfikacjom. Dlatego niezbędne jest wyjaśnienie kilku nieścisłości. Jeszcze przed rozpoczęciem II wojny światowej w prawie pracy istniało tzw. organizacyjne prawo pracy, na które składało się prawo koalicji, stowarzyszania się, prawo organizacji zawodowych, or-

<sup>8</sup> W. Masewicz, *Położenie prawne związków zawodowych...*, op. cit., s. 99.

<sup>9</sup> Zob. Wstęp do Deklaracji filadelfijskiej, <http://www.mop.pl/doc/pdf/inne/dekfil.pdf> [dostęp: 20.02.2018].

<sup>10</sup> Zob. B. Ziemięcki, *Prawo koalicji i strajku*, RPG 1924, nr 1, s. 8. Autor ten zaznacza, iż „Tylko zmowa zawieść może pracę w zakładzie, lub strajkiem zagrozić, tylko koalicja może usunąć współzawodnictwo nakazem solidarności, powstrzymując poszukujących zarobku robotników od stawiania na miejsce strajkujących. A te środki w największej mierze skłonić mogą pracodawcę do układów i ustępstw na rzecz robotników”.

ganizacji przedsiębiorstw oraz prawo o radach robotniczych<sup>11</sup>. Z. Fenichel poczynił interesujące spostrzeżenie, że podstawowym pojęciem tego działu, tj. organizacyjnego prawa pracy, jest właśnie prawo koalicji. Przez koalicję rozumiał on uzgodnioną działalność pracowników w celu wywarcia wpływu na kształt i treść umowy o pracę. Wskazał również istotną różnicę zachodzącą pomiędzy (mylnym wówczas) pojęciem koalicji a stowarzyszeniem. Przez stowarzyszenie rozumiał przede wszystkim trwałe połączenie ludzi dla osiągnięcia wspólnego celu, których działalność opierać się miała na statucie<sup>12</sup>. Z kolei koalicja miała polegać na przejściowej umowie dla osiągnięcia jakiegoś celu, a co najważniejsze – w przeciwieństwie do stowarzyszenia miała charakter krótkotrwały<sup>13</sup>. Pragnę jednak wskazać na odmienny sposób rozumienia trwałości koalicji B. Ziemięckiego, który pojmował wolność koalicji jako twór trwały<sup>14</sup>. Cechami charakterystycznymi stowarzyszenia miały być: niezarobkowy cel, dobrowolność i trwałość<sup>15</sup>. Należy podkreślić, że istotnym mankamentem tak rozumianej koalicji w ogóle było postrzeganie jej jedynie przez pryzmat pracowników.

Rozpatrując zagadnienie oparcia prawnego dla wolności zrzeszania się, w przeważającej mierze pracowników, z perspektywy krajowych źródeł prawa, należy mieć na uwadze przede wszystkim Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych<sup>16</sup>. Jak słusznie podkreślił M. Świącicki, wolność koalicji leżała u podstaw wszystkich zdobywcy klasy robotniczej. W rodzącym się państwie istniał dość mocny, lecz równocześnie skłócony ruch zawodowy. Najlepsze warunki dla rozwoju ruchu zawodowego istniały w zaborze pruskim, z kolei na Górnym Śląsku całkowicie ignorowano różnice narodowościowe. Czysty polski ruch zawodowy powstał w Westfalii – w Bochun, gdzie w 1902 roku utworzono Zjednoczenie Zawodowe Polskie. Istotny jest fakt, iż w zaborze austriackim również istniała możliwość zakładania związków zawodowych<sup>17</sup>. Z kolei w Królestwie Polskim prawo do koalicji nie istniało, przede wszystkim z uwagi na tyranie caratu. O pewnym ociepleniu stosunków można jedynie mówić od 1905 do 1908 roku, czyli w okresie „hucznych” deklaracji wolności konstytucyjnych. Początki prawa koalicji na terenie Królestwa Polskiego datuje się na

<sup>11</sup> Z. Fenichel, *Prawo pracy. Komentarz*, Kraków–Warszawa 1939, s. 989.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 989–990.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 990.

<sup>14</sup> B. Ziemięcki, *Prawo koalicji i strajku*, *op. cit.*, s. 8.

<sup>15</sup> J.S. Langrod, *Polskie prawo o stowarzyszeniach*, Kraków 1934, s. 23.

<sup>16</sup> Dekret z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych (Dz. Pr. nr 15, poz. 209).

<sup>17</sup> M. Świącicki, *Instytucje polskiej prawa pracy...*, *op. cit.*, s. 23.

rok 1916, tj. czas przejścia pod okupację niemiecką i austriacką<sup>18</sup>. Świadczy o tym powstanie Rady Okręgowej Polskich Związków Zawodowych, która obejmowała narodowe związki zawodowe, Komisję Centralnych Związków Zawodowych oraz Warszawską Radę Związków Zawodowych<sup>19</sup>.

Poddając gruntownej analizie dane przedstawione przez A. Landego<sup>20</sup> o stanie liczebności w związkach zawodowych (w 1919 roku około 970 tys. osób) należy stwierdzić, iż ruch zawodowy wykazywał prężność, niezależnie od innych niekorzystnych czynników, o których już była mowa.

Powracając do interesującego nas tematu, należy w pierwszej kolejności odnieść się do wymienionego wyżej dekretu, który niewątpliwie stanowił podstawowe źródło wolności zrzeszania się robotników w odradzającej się Polsce i stał się początkiem współczesnej wolności zrzeszania się pracowników. Zgodnie z art. 1 dekretu: „Związki pracownicze, których zadaniem jest obrona i popieranie interesów ekonomicznych i kulturalnych pracowników danej gałęzi pracy, lub gałęzi pokrewnych lub podobnych, podlegają specjalnym przepisom”. Z kolei w art. 19 można zauważyć wskazanie wyłącznie na pracowników instytucji państwowych. W literaturze naukowej podkreśla się, że dekret ten ograniczał do niezbędnego minimum środki bieżącej kontroli nad działalnością związków zawodowych<sup>21</sup>, czego wyrazem był art. 13, stanowiący o obowiązku zarządów związków zawodowych nadsyłania właściwemu inspektorowi pracy sprawozdania składanego na ogólnym zebraniu w ciągu 14 dni od daty walnego zgromadzenia. Cytowany Dekret wszedł w życie na obszarze 5 województw byłego Królestwa Polskiego. Zasięg obowiązywania Dekretu objął całe państwo na mocy ustawy z dnia 4 lipca 1923 roku o zakładaniu filii przez związki zawodowe<sup>22</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, iż pomimo mylącej nazwy dekretu obowiązywał na terenie całego kraju.

Kolejnymi istotnymi aktami prawnymi były ustawa o państwowej służbie cywilnej<sup>23</sup>, która tylko pozornie nie wprowadzała rewolucyjnych zmian w zakresie wolności zrzeszania się, oraz ustawa zmieniająca przepisy o zrzeszaniu się pracowników państwowych<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> Zob. K. Dagnan, *Związki zawodowe klasy pracującej w Polsce*, PiOS 1924, nr 1, s. 103.

<sup>19</sup> A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930, s. 327.

<sup>20</sup> A. Landy, *Stan organizacji zawodowej klasy pracującej w Polsce*, Biuletyn M.P.iO.S. 1919, nr 5, s. 66.

<sup>21</sup> M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy...*, *op. cit.*, s. 25.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 4 lipca 1923 roku w sprawie zakładania filii przez związki zawodowe na terenie działania austriackiej ustawy o stowarzyszeniach z dnia 15 listopada 1867 r. (Austr. Dz. Ust. No. 134) oraz rozporządzenia komisarza generalnego Ziem Wschodnich z dnia 25 września 1919 r. (Dz. Urz. Z. C. Z. W. No. 25, poz. 255) (Dz. U. nr 73, poz. 662).

<sup>23</sup> Ustawa dnia 17 lutego 1923 roku o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. nr 21, poz. 164).

<sup>24</sup> Ustawa dnia 3 grudnia 1924 r. w przedmiocie niektórych postanowień o pracowniczych związkach zawodowych, względnie o stowarzyszeniach i związkach a mianowicie postanowień dotyczących zrzeszania się pracowników państwowych (Dz. U. nr 114, poz. 1012).

Cofnięcie istotnej części uprawnień wywalczonych w latach dwudziestych w zakresie wolności zrzeszania się nastąpiło już na początku lat trzydziestych ubiegłego wieku. Mam tu na myśli przede wszystkim wyraźne ograniczenie tej wolności w kontekście związków zawodowych. Taki stan rzeczy został spowodowany szerzącym się nurtem totalitarnym, głównie po przewrocie majowym. Strona rządząca, mająca doświadczenie w dezorganizowaniu partii politycznych od zewnątrz, postanowiła podporządkować sobie związki zawodowe w identyczny sposób. Utworzono do tego celu Centralne Zrzeszenie Klasowych Związków Zawodowych, natomiast tzw. centrala sanacyjna (promująca głównie hasła syndykalistyczne) – Związek Związków Zawodowych Moraczewskiego<sup>25</sup>. Z punktu widzenia źródeł pracy istotny wpływ na ograniczenie wolności zrzeszania się miała ustawa o stowarzyszeniach z 27 października 1932 roku<sup>26</sup>. Ustawa ta tylko pozornie utrzymywała wszystkie dotychczasowe przepisy, w rzeczywistości za pomocą kilku zapisów w znaczący sposób zmieniła faktyczną pozycję związków zawodowych, ograniczając rodzącą się wolność zrzeszania się pracowników<sup>27</sup>.

Uwagi wymagają także niezrealizowane projekty ustaw. Po koniec lat trzydziestych obóz rządzący doszedł do wniosku, iż należałoby przyspieszyć od dawna zapowiadaną reformę związków zawodowych. Cel ten miał zostać zrealizowany poprzez nowe projekty ustaw o związkach zawodowych oraz o izbach pracy. Warty wskazania jest fakt, iż to właśnie obóz rządzący nigdy nie myślał o przeprowadzeniu likwidacji ruchu zawodowego czy jego upaństwowieniu<sup>28</sup>. Związki zawodowe miały być trzymane w ryzach zgodnie z zapisem wyrażonym w art. 5 Konstytucji kwietniowej<sup>29</sup> – państwo musiało zapewnić obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa i zrzeszeń, ale granicą tych wolności miało być dobro powszechne. W moim przekonaniu to ten zapis Konstytucji był głównym powodem zmiany w pojmowaniu roli ruchu zawodowego po 1926 roku, który od tej pory miał przede wszystkim służyć dobru ogólnemu<sup>30</sup>, najważniejszemu hasłu po 1935 roku.

Reforma ustawy o związkach zawodowych miała opierać się głównie na powołaniu tzw. izb pracowniczych<sup>31</sup>. W pierwszej kolejności należy zadać

<sup>25</sup> M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy...*, *op. cit.*, s. 311.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 27 października 1932 r. prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. nr 94, poz. 808).

<sup>27</sup> J.G. Wengierow, *Prawo pracy w okresie pełnomocnictw w roku 1932*, PiOS 1932, nr 4, s. 348.

<sup>28</sup> W. Masewicz, *Położenie prawne związków zawodowych...*, *op. cit.*, s. 251.

<sup>29</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. nr 30, poz. 227).

<sup>30</sup> W. Masewicz, *Położenie prawne związków zawodowych...*, *op. cit.*, s. 251.

<sup>31</sup> Por. M. Bornstein-Łychowska, *Izby robotnicze – organizacja i zadania*, PiOS 1929, nr 4; W. Landau, *Izby pracy*, Warszawa 1932; H. Rygier, *Izby pracy – projekt ustawy i uzasadnienie*, Warszawa 1932.

sobie pytanie: Skąd wzięła się koncepcja powstania izb pracowniczych? Na tak postawione pytanie można udzielić prostej odpowiedzi, zasygnalizowanej już poprzednio. Głównym celem sanacji (obozu rządzącego) miało być stopniowe podporządkowanie związków zawodowych rządowi. Przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowaniu będzie koncepcja izb pracowniczych przedstawiona przez J. Wengierow, który określił je jako „prawno-publiczne przedstawicielstwo interesów pracowniczych”<sup>32</sup>. Wskazał na problem przenikania i mieszania się takich nazw, jak: rady pracy, izby pracownicze, izby robotnicze, izby pracy, urzędy pracy, które posiadają dwie wspólne cechy – są zawsze instytucjami prawa publicznego, obejmującymi pracowników najemnych, a ich działalność jest związana z szeroko pojętą pracą. W tym kontekście zwrócił uwagę na to, iż na podstawie samej nazwy trudno określić i zdefiniować charakter instytucji, tj. czy ma się do czynienia z jednostronnym przedstawicielstwem pracowniczym, czy też instytucja ta została powołana do uzgodnienia sprzecznych interesów pracowników i pracodawców oraz posiada skład parytetowy<sup>33</sup>. Izbom pracowniczym miała zostać powierzona stała reprezentacja interesów zawodowych pracowników, która stopniowo umożliwiałaby poprawę położenia gospodarczego i kulturalnego pracowników. Co najważniejsze, J. Wengierow wskazał, iż izba miałaby objąć reprezentacją pracowników najemnych wszelkiego rodzaju, z wyłączeniem urzędników i kierowników zakładów pracy<sup>34</sup>. Zakres działania izby miał obejmować przede wszystkim funkcje opiniodawcze polegające na ocenie wniosków, udzielaniu władzom informacji na temat sytuacji pracowników, takich jak: warunki pracy, ubezpieczeń społecznych, zagadnienia dotyczące aktualnego rynku pracy oraz następujące kwestie: warunki mieszkaniowe, żywieniowe czy zdrowotne, które w pośredni lub bezpośredni sposób miałyby wpływ na sytuację pracowników. W założeniu izby pracownicze powinny mieć zapewnioną współpracę z rządem np. przy opiniowaniu ustaw rozstrzygających ważne kwestie dotyczące świata pracowniczego<sup>35</sup>. Skutki powstania wspomnianych izb pracowniczych miały być znaczące, głównie z uwagi fakt, iż doszło do całkowitego odsunięcia związków zawodowych od wpływu na istotne decyzje dotyczące spraw pracowniczych. Idea izb pracowniczych była silnie propagowana na II Kongresie Związku Związków Zawodowych w dniach 7 i 8 stycznia 1934 roku w Warszawie. Kongres ten był niejako manifestem solidarności z rządem i jego polityką działania

<sup>32</sup> J. Wengierow, *Izby pracownicze*, Warszawa 1934, s. 3.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 56.

wobec związków zawodowych<sup>36</sup>, choć w tym miejscu należy podkreślić, iż miał on za zadanie propagację idei izb pracowniczych. Podkreślono, iż:

Nie partie robotnicze, lecz związki zawodowe stanowią najlepszą formę organizacji klasy robotniczej, a zwłaszcza Izby Pracy o szerokich kompetencjach (przymusowe członkostwo, pełny samorząd, rozstrzygający głos w sprawach dotyczących uprawnień klasy pracującej, niezależność materialna). Muszą to być związki bezpartyjne i choć partie polityczne wmawiają w swych członków, że bezpartyjność znaczy to samo, co apolityczność, w rzeczywistości jest zgoła inaczej<sup>37</sup>.

Istotny jest fakt, iż już w okresie międzywojennym zauważono ściśle powiązanie działalności związków zawodowych z wpływem na politykę państwa w dziedzinie polityki socjalnej.

Rozpatrując problem wolności zrzeszania się przez pryzmat osłabiania pozycji związków zawodowych, należy wskazać na istotne problemy, jakie pojawiły się już na początku lat trzydziestych dwudziestego wieku. Nie bez wpływu na sytuację związków zawodowych pozostawały ówczesne przemiany polityczne. Przede wszystkim należy jeszcze raz podkreślić, iż w Polsce nigdy nie doszło do takiego ograniczenia wolności zrzeszania się robotników, jak to miało miejsce w krajach faszystowskich i w nazistowskich Niemczech. Starano się raczej pod hasłami dobra ogólnego zakreślać granice tej wolności. Warto zauważyć, iż prawo do wolności zrzeszania się nie tylko w świecie, Europie, a przede wszystkim w Polsce było jak „uczące się chodząc dziecko, mimo dumnych przechwałek wciąż ogląda się za opieką, za subwencjami – i nie raz robi wrażenie, że bez tej pomocy byłoby po prostu fikcją”<sup>38</sup>. Co więcej, prawo do wolności zrzeszania się nawet w okresie dwudziestolecia międzywojennego nigdy nie było określane jako nieograniczone. Pragnę wyeksponować tę uwagę, ponieważ w dalszych rozważaniach będzie stanowić główny sposób ujmowania wolności zrzeszania się.

### 3. Wolność koalicji w międzynarodowym prawie robotniczym na przełomie XIX/XX wieku – Stany Zjednoczone Ameryki, Niemcy, Anglia i Francja

W obecnym czasie nie zdajemy sobie sprawy ze znaczenia rodzącej się wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. O doniosłości tego zagadnienia może świadczyć przede wszystkim stanowisko przyjęte w ramach

<sup>36</sup> S. Ajzner, *Związek Związków Zawodowych 1931–1939*, Warszawa 1939, s. 182.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 191.

<sup>38</sup> J. Hoppe, *Adam Skwarczyński, myśli o związkach zawodowych*, Warszawa 1934, s. 28.

doktryny. J. Wengierow już we wstępie do swojego opracowania *Przedstawicielstwo pracownicze a państwo* zaznaczył, iż zdaje sobie sprawę z wrażliwości tej kwestii, a omawiany temat „jest na ogół wstydliwie przemilczany”<sup>39</sup>. Sam autor wskazał jednak, iż każdy, kto nie jest „wtajemniczony w maszynę działalności zawodowej, nie zdoła trafnie ocenić wagi poszczególnych kwestyj”<sup>40</sup>.

Ruch zawodowy stanowił w istocie ważną część kultury europejskiej. Podkreślano, iż istotną rolę z punktu widzenia rozwoju ruchu zawodowego odgrywała przede wszystkim warstwa pracownicza. W XIX i XX wieku charakterystyczne było postrzeganie rozwoju wszelkiego rodzaju organizacji zawodowych jako jednego z największych przewrotów społecznych. Porównywano go do tego w średniowieczu, który spowodował powstanie ustroju cechowego, a także do Wielkiej Rewolucji Francuskiej<sup>41</sup>. Nic więc dziwnego, iż zagadnienie to skłaniało do pytań i wywoływało wątpliwości. Najpełniej i zarazem najklarowniej obawy przed wolnością zrzeszania się wyraził B. Ziemięcki, który stwierdził, iż to przedstawiciele kapitału (pojęcie to należy rozumieć szeroko), którzy doskonale zdawali sobie sprawę z zagrożenia, jakie niesła za sobą koalicja robotnicza, starali się ją w jak najszybszy sposób zniszczyć lub przynajmniej osłabić. Udało się to już w pierwszej połowie XIX wieku w postaci zakazów wprowadzonych w przepisach ustaw. Warty uwagi jest fakt, iż wprowadzane zakazy koalicji w równym stopniu dotyczyły pracowników i pracodawców, ale jak podkreśla sam autor: „zazwyczaj zakaz ten dotyczy również pracodawców, ale w stosunku do nich pozostał on zawsze tylko na papierze”<sup>42</sup>. W tym miejscu uzasadnione wydaje się zwrócenie uwagi na to, iż prawo do wolności zrzeszania się w układzie pracownik–pracodawca dotyczyło w głównej mierze „uciśnionego robotnika”. Prawo do wolności zrzeszania się trzeba było zdobyć za cenę wyrzeczeń i wysiłków, nie było ono czymś naturalnym jak prawo do życia czy wolności.

### 3.1. Stany Zjednoczone Ameryki

Prawo do wolności zrzeszania się partnerów społecznych zyskało najszerszy zakres w Stanach Zjednoczonych. Na poparcie mojej tezy pragnę przedstawić ewolucję rozwoju wolności zrzeszania się w tym kraju, zaczynając od przedstawienia uregulowań konstytucyjnych, a kończąc na roku 1939, który będzie stanowił cezurę rozważań w niniejszym rozdziale.

<sup>39</sup> J. Wengierow, *Przedstawicielstwo pracownicze a państwo*, Warszawa 1935, s. 8.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>42</sup> B. Ziemięcki, *Prawo koalicji i strajku*, *op. cit.*, s. 8.

W pierwotnym brzmieniu amerykańskiej konstytucji (1789) trudno dozukiwać się odniesień do wolności zrzeszania się, wolności związkowej czy prawa do strajku<sup>43</sup>. Przełomowa w tym zakresie okazała się I Poprawka do Konstytucji, która stanowi, iż żadna poprawka Kongresu nie może ograniczyć swobodnego praktykowania religii, wolności słowa lub prasy, prawa do zgromadzeń lub składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd. Kluczowe znaczenie dla rozwoju wolności zrzeszania się w orzecznictwie miała Poprawka XIV (1866). Zgodnie z brzmieniem paragrafu 1:

Żaden stan nie może wydawać ani stosować ustaw, które by ograniczały prawa i wolności obywateli Stanów Zjednoczonych. Nie może też żaden stan pozbawić kogoś życia, wolności lub mienia bez prawidłowego wymiaru sprawiedliwości ani odmówić komukolwiek na swoim obszarze równej ochrony prawa<sup>44</sup>.

W tym miejscu należy zauważyć, że amerykański prawodawca posłużył się pojęciem obszaru równej ochrony praw. Określenie to nie wywoływałoby większych wątpliwości, gdyby nie to, że w Stanach Zjednoczonych oprócz prawa federalnego istniało również prawo stanowe; każdy stan posiadał własne konstytucje i ustawy, które gwarantowały przestrzeganie tych praw w równym stopniu. Przechodząc na grunt amerykańskiego *common law*, należy podkreślić fakt, iż Sąd Najwyższy dla ochrony tych praw i wolności pracowniczych, pikiet czy strajków w swoim orzecznictwie daje wyraźny prymat Poprawce XIV<sup>45</sup>.

Istotne znaczenie gwarancyjne ma w pierwszej kolejności prawo federalne, które musi zostać poddane krótkiej analizie. Podobnie jak na gruncie europejskim w Ameryce na początku lat dwudziestych XX wieku w prawodawstwie skupiano się w głównej mierze na wolności zrzeszania się pracowników. To walki pracowników doprowadziły do wydania w 1926 roku *The Railway Labour Act* (tzw. ustawy kolejowej), która gwarantowała pracownikom kolejowym prawo do organizowania się i rokowań zbiorowych<sup>46</sup>. W ustawie kolejowej akcentowano równy obowiązek pracodawców i pracowników w zakresie dokładania wszelkich starań, aby dotrzymywać wzajemnych umów dotyczących rozstrzygnięcia sporów, ustalania warunków pracy i wy-

<sup>43</sup> Zob. Tekst Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki dostępny na stronie: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html> [dostęp: 11.01.2018].

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Unfair advantage, worker's freedom of association in the United States under the International Human Rights Standards*, <http://www.hrw.org/reports/pdfs/u/us/uslbr008.pdf> [dostęp: 11.01.2018].

<sup>46</sup> W roku 1964 ustawa kolejowa została rozciągnięta na pracowników transportu lotniczego; obecnie prawie milion pracowników transportu kolejowego i lotniczego jest objętych ustawą kolejową; <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/45/153> [dostęp: 11.01.2018].

nagrodzenia<sup>47</sup>. Warty podkreślenia jest fakt, że z paragrafu 152 ust. 3 ustawy kolejowej można wyprowadzić wniosek, iż ustawa ta wprowadzała pojęcie równouprawnienia reprezentantów pracowników i pracodawców przemysłu kolejowego poprzez zapis stanowiący o wyborze „bez zakłóceń” przedstawicieli do rozmów czy rozwiązywania różnego rodzaju konfliktów między pracodawcami a pracownikami. Mowa jest tu między innymi także o pracodawcach. W tym miejscu pragnę podkreślić, że ustawa kolejowa pomimo tego, iż jej zakres podmiotowy został znacznie ograniczony, to jednak w wyraźny sposób eksponuje równouprawnienie pracodawców w kwestii podejmowania rozmów z pracownikami czy reprezentantami tych pracowników. Zasada równouprawnienia została przeze mnie tutaj zaakcentowana z uwagi na rolę, jaką odgrywa w wolności zrzeszania się partnerów społecznych, a która zostanie szczegółowo rozważona w dalszej części pracy.

Do katalogu aktów statuujących wolność zrzeszania się w głównej mierze pracowników należy zaliczyć ustawę *The Norris–La Guardia Act*<sup>48</sup>. Prezydent Hoover podpisał ją 23 marca 1932 roku po przegłosowaniu przez Izbę Reprezentantów głosami w proporcji 363 do 13 i Senat 75 do 5. Ustawa ta była niebywałym osiągnięciem walk związków zawodowych, została ona uchwalona podczas głębokiego kryzysu w Stanach Zjednoczonych. Po pierwsze, ustawa ta niewątpliwie usuwała bariery w zakresie organizowania się pracowników. Została zapewniona pełna wolność ich zrzeszania się w związkach zawodowych (*full freedom of association*). Najważniejszym postanowieniem ustawy był zakaz tzw. *yellow dog contracts*. Wcześniej pracodawcy mogli zawrzeć w umowie o pracę klauzulę o zakazie przystępowania do związku zawodowego – jako warunek nawiązania umowy o pracę. Jeżeli pracownik przystąpił do związku zawodowego po podpisaniu umowy o pracę, pracodawca mógł z nim rozwiązać tę umowę<sup>49</sup>. W amerykańskiej literaturze przedmiotu stosunkowo rzadko wypowiedziano się o tej ustawie, a wtedy zazwyczaj jako o ustawie promującej wolność zrzeszania się pracowników i prawo do podejmowania rokowań zbiorowych<sup>50</sup>. W piśmiennictwie amerykańskim można dostrzec zapatrywanie, które jest niejako odpowiedzią na pytanie dotyczące przyznawania pracownikom prawa do zrzeszania się i uznawania tego prawa za prawo naturalne. Podkreśla się, iż prawo pracowników do zrzeszania się jest naturalną reakcją na panujący monopol pracodawców. Nierówność ta

<sup>47</sup> Zob. par. 152 ustawy kolejowej.

<sup>48</sup> Umowa zawierana pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, według której warunkiem zatrudnienia jest oświadczenie kandydata do pracy, że nie należy on do związku zawodowego.

<sup>49</sup> M.O. Reynolds, *An economic analysis of the Norris–La Guardia Act, the Wagner Act and the Labour Representation Industry*, “The Journal of Libertarian Studies” 1982, Vol. VI, Nos 3–4, s. 227.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 231.

może zostać zahamowana poprzez promowanie związków zawodowych, co doprowadziło do wydania tzw. *bilateral monopoly* (dwustronny monopol)<sup>51</sup>. Podczas wielkiego kryzysu zostały uchwalone ustawy: *Davis–Bacon*, *Walsh–Healey* oraz *Fair Labour Standards Act*<sup>52</sup>. Nie będą jednak przedmiotem analizy z uwagi na charakter niniejszej monografii.

Z całą pewnością *The Norris–La Guardia Act* była zapowiedzią wydanej w 1935 roku ustawy *The National Labour Act*<sup>53</sup>, znanej pod nazwą *The Wagner Act*. Rok ten stał się symbolem centralizacji prawa pracy w Stanach Zjednoczonych, odtąd bowiem stosunek pracy został uregulowany przez ustawę federalną. Do tej pory w Stanach Zjednoczonych panował chaos w stosunku nie tylko do podstawowych praw pracy, jakie przysługiwały pracownikom, ale także poszczególne ustawy stanowe różniły się w zakresie regulacji prawa pracowników do samoorganizacji i zawierania układów zbiorowych pracy<sup>54</sup>. Rozszerzał on znacznie prawo pracowników sektora prywatnego do samoorganizacji, czyli najprościej rzecz ujmując, był aktem statuującym prawo pracowników do wolności zrzeszania się. *The Wagner Act* był nazywany najbardziej radykalną i postępową ustawą, jaka została wydana przez Kongres Stanów Zjednoczonych do 1935 roku<sup>55</sup>. Co więcej, w moim przekonaniu akt ten był rewolucyjny w stosunku do prawa do wolności zrzeszania się przede wszystkim pracowników. W amerykańskiej literaturze przedmiotu jednogłośnie podkreśla się rolę i znaczenie, jakie wydanie tej ustawy miało dla narodzin prawa do korzystania przez pracowników z wolności zrzeszania się, a co najważniejsze, rewolucji, jaka dokonała się w latach trzydziestych XX wieku w Stanach Zjednoczonych<sup>56</sup>. Z interesującego nas punktu widzenia należy zwrócić uwagę na sekcję 8 ust. 2 *The Wagner Act*, gdzie uznano, iż wszyscy pracownicy mają prawo do samoorganizacji, tworzenia, przystępowania do tych organizacji, do prowadzenia rokowań zbiorowych, prowadzenia działań zbiorowych oraz wyboru swoich przedstawicieli według własnego uznania.

W świetle powyższych uwag należy ponadto dodać, iż wydanie *The Wagner Act* stało się zaczątkiem ożywionej dyskusji na temat równoważenia sił w układzie pracodawca–pracownik. Pracodawcy zauważyli, że to na państwo została przerzucona odpowiedzialność niejako głównego mediatora przy roz-

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 227.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 230.

<sup>53</sup> Oryginalna nazwa to *The National Labour Relations Board’s*.

<sup>54</sup> Zob. B.I. Sachs, *Labour Law renewal*, “Harvard Law & Policy Review” 2007, Vol. 1, s. 375.

<sup>55</sup> K.E. Klare, *Judicial deradicalization of the Wagner Act and the origins of modern legal consciousness 1939–1941*, “Minnesota Law Review” 1978, Vol. 62, s. 265.

<sup>56</sup> Szerzej na ten temat: R. Weyand, *Majority rule in collective bargaining*, “Columbia Law Review” 1945, Vol. 45, s. 556 i nast.

wiązywaniu między innymi sporów zbiorowych<sup>57</sup>, co więcej – podkreślono, że to nie pracodawca jest strażnikiem praw pracowników, a tym bardziej prawa zrzeszania się w związkach zawodowych<sup>58</sup>. Nie wchodząc w szczegółowe zagadnienia prawne *The Wagner Act*, które nie są przedmiotem zainteresowania w niniejszej monografii, warto na koniec podkreślić, iż była to pierwsza ustawa federalna, w której użyto określenia *freedom of association* w stosunku do pracowników. Jeszcze w trakcie prac nad projektem został podkreślony bardzo ważny element kooperacji pracowników i pracodawców, a mianowicie zasada równouprawnienia partnerów społecznych. Organizacje pracownicze miały być powoływane dla określonego celu (jakim dla pracowników była ochrona ich interesów), a co najważniejsze, miały one współdziałać z pracodawcami, tak aby ten cel osiągnąć przy równoczesnym wzajemnym poszanowaniu swoich interesów<sup>59</sup>. Podzielam zapatrywanie, iż ustawa *The Wagner Act* tak naprawdę nie tylko ukonstytuowała prawa wszystkich pracowników do zrzeszania się, choć prawa te nigdy w Stanach Zjednoczonych nie zostały oficjalnie zanegowane. Wolność zrzeszania się wyrażona w *The Wagner Act* dała pracownikom, jako stronie równouprawnionej, prawo do współdecydowania w kwestiach istotnych dla obu stron, a co najważniejsze, przyznała im legalne środki wywierania wpływu na pracodawców w kwestii uwzględniania postulatów i żądań pracowników<sup>60</sup>. Takie rozwiązanie stanowi niewątpliwie wyraz uznania wolności zrzeszania się pracowników jako równouprawnionej strony. W moim przekonaniu – wyrażonym już na samym początku rozważań dotyczących roli, jaką Stany Zjednoczone odegrały w zakresie rozwoju wolności zrzeszania się jednostek (w tym pracowników) poprzez prawo do koalicji, nazywanych przez badaczy amerykańskich *associational right*<sup>61</sup> – to właśnie prawo do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców zaowocowało rozwojem znaczenia pojęcia wolności zrzeszania się. W tym miejscu uprawnione jest pytanie, dlaczego to właśnie Stany Zjednoczone mogą zostać nazwane przodownikami w dziedzinie rozwoju praw fundamentalnych, w szczególności wolności zrzeszania się? Odpowiedź na tak zadane pytanie wydaje się niezwykle prosta. Kultura amerykańska nazywana bywa kulturą gromadną, z kolei kultura zachodnioeuropejska to kultura bardzo in-

<sup>57</sup> Zob. J.C. Gall, R.S. Smethurst, *Amending the Wagner Act: The problem from the manufacturer's viewpoint*, „Law and Contemporary Problems” 1938, Vol. 5, No. 2, s. 307.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 308.

<sup>59</sup> D. Brody, *The Wagner Act and the question of workplace representation*, Cornell University LLR School, Federal Publications, Vol. 10/1994, s. 18.

<sup>60</sup> Zob. szerzej: Ch.W. Baird, *Labour Law and the first amendment*, „Cato Journal” 1985, s. 218.

<sup>61</sup> T.I. Emerson, *Freedom of association and freedom of expression*, „Yale Law School Faculty Scholarship” 1964, Vol. 74, No. 1, s. 4.

dywidualna<sup>62</sup>, stanowi to paradoksalnie problem, ponieważ wpływ, jaki ma dana zbiorowość na kształtowanie się uprawnień, implikuje siłę oddziaływania tych praw na zewnątrz.

### 3.2. Niemcy

Przenosząc rozważania na grunt europejski, w pierwszej kolejności należy przyjrzeć się kształtującej się wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców w Niemczech. Dla porządku będę się posługiwać określeniem „prawo koalicji”. Związki zawodowe w Niemczech mają dość długą historię. Już w średniowieczu istniały tzw. związki majstrów i czeladników, z czasem przekształcone w związki o celach gospodarczych. Bractwa rosły w siłę i do końca XV wieku zaczęły poważnie wpływać na selekcję osób, które do nich wstępowały. Ponadto przez tzw. artykuły uzyskiwały one prawa, które z biegiem czasu umiejętnie rozszerzały w drodze strajków i bojkotów „Verruff”. Na tzw. strajki majstrowie reagowali bojkotem lub pewnego rodzaju lokautem, czyli wyrzucali wszystkich czeladników. Taki stan rzeczy doprowadził do pewnej patologii, na którą zareagowano w 1731 roku, wydając ordynację cechową, zakazującą wszelkich stowarzyszeń i zgromadzeń czeladników. Zakaz ten został chwilowo zniesiony w 1848 roku w trakcie tzw. rewolucji niemieckiej<sup>63</sup>. Przełomowym momentem była uchwalona 21 czerwca 1869 ordynacja przemysłowa, która uregulowała robotnicze prawo koalicji<sup>64</sup> i wprowadziła na terenie całych Niemiec trzy rodzaje związków zawodowych: liberalne – wzorowane na angielskich Trade Union, które nie uznawały walki klasowej; socjalistyczne – wolne związki zawodowe; chrześcijańsko-narodowe stowarzyszenia robotników – najbardziej ugodowe, które niejako promowały współpracę z pracodawcami<sup>65</sup>.

Niemieckie ustawodawstwo stanowiące o wolności zrzeszania się w ogólnym znaczeniu tego słowa na początku XX wieku nie było jednolicie skodyfikowane. W pierwszej kolejności należy tutaj przedstawić paragraf 21 BGB<sup>66</sup> o stowarzyszeniach, które uzyskiwały zdolność prawną przez wpis do rejestru stowarzyszeń sądu powiatowego. Ponadto w ustawie o stowarzyszeniach

<sup>62</sup> S. Rychliński, *Przeobrażenia społeczne w Stanach Zjednoczonych na tle urbanizacji*, Warszawa 1937, s. 49.

<sup>63</sup> A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, op. cit., s. 309.

<sup>64</sup> K. Grzybowski, *Prawa narodowości polskiej, prawa obywatelskie*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4, red. J. Bardach, Warszawa 1982, s. 547.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 310.

<sup>66</sup> Tekst Kodeksu cywilnego BGB dostępny na stronie: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> [dostęp: 17.01.2018].

z 1908 roku, która obowiązywała również w dzielnicy pruskiej<sup>67</sup>, wiele uwagi poświęcono kwestii prawa pracowników do tworzenia związków zawodowych, ale także prawu pracodawców do tworzenia związków pracodawców<sup>68</sup>. Nieco więcej uwagi należy jednak poświęcić zapisom Konstytucji Republiki Weimarskiej<sup>69</sup>. Zgodnie z art. 123, każdemu Niemcowi przysługiwało prawo tworzenia związków i stowarzyszeń w celach niestojących w sprzeczności z ustawami. Nie ulega wątpliwości, iż przepis ten był wyrazem szeroko rozumianej wolności zrzeszania się obywateli (w tym pracowników i pracodawców). W systematyce konstytucji w dzisiejszym rozumieniu praw i wolności jednostki wolność zrzeszania się została umieszczona wraz z innymi wolnościami w rozdziale II, traktującym o zasadniczych prawach i obowiązkach Niemców. Należy zwrócić uwagę, iż umieszczenie wolności zrzeszania się w rozdziale II miało ogromne znaczenie dla funkcji, jaką spełniał art. 123 w zakresie normowania praw i wolności obywatelskich ówczesnych Niemiec.

Należy w tym miejscu podkreślić pewną niekonsekwencję ustawodawczą. W art. 123 cytowanej konstytucji przyznano ograniczone prawo do wolności zrzeszania się jednostkom poprzez ograniczenie tej wolności celami sprzecznymi z ustawami. Takie ograniczenie nie powinno budzić większych wątpliwości i w moim przekonaniu jest poprawne dogmatycznie i aksjologicznie. Ustawodawca niemiecki w ustawie zasadniczej wyraził zapatrywanie, iż każda wolność przyznana jednostce posiada ściśle określone granice. Tu jednak nasuwa się pewna wątpliwość dotycząca art. 159 konstytucji, zapewniającego nieograniczoną wolność zrzeszania się pracowników. Trzeba podkreślić, że zachodzi pewna sprzeczność pomiędzy tymi dwoma przepisami. Z uwagi na miejsce, jakie zajmował art. 129 w systematyce Konstytucji Republiki Weimarskiej, tj. w rozdziale II, należy uznać, iż wolność zrzeszania się między innymi pracowników i pracodawców była limitowana przez ten właśnie artykuł.

Potwierdzając wolność zrzeszania się jako prawo fundamentalne przysługujące wszystkim jednostkom, z perspektywy pracowników należy dokonać głębszej analizy art. 159 analizowanej konstytucji, który zapewnił wszystkim

<sup>67</sup> K. Wajda, *Stosunki ludnościowe na ziemiach pomorskich w latach 1850–1914*, [w:] *Historia Pomorza*, t. 4 (1850–1918), cz. 1: *Ustrój, gospodarka, społeczeństwo*, red. S. Salmonowicz, Toruń 2000, s. 98–105; J. Małek, *Regionalne i narodowe tożsamości oraz etniczne i konfesyjne mniejszości w Prusach w XIX i XX w.*, [w:] *W kręgu nowożytnej i najnowszej historii ustroju Polski. Księga dedykowana Profesorowi Marianowi Kallasowi*, red. S. Godek, D. Makiła, M. Wilczek-Karczevska, Warszawa 2010, s. 303–310.

<sup>68</sup> Zob. A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, *op. cit.*, s. 310.

<sup>69</sup> R. Schiffers, *Referendum und Volksinitiative in der Weimarer Republik*, [w:] *Direkte Demokratie In der Weimarer Republik. Eine Verfassungspolitische Vergegenwärtigung*, Hrsg. T. Evers, Schlösschen Schönburg 1987, s. 90–91.

pracownikom (grupom zawodowym) wolność zrzeszania się w celu zabezpieczenia, poprawy warunków pracy i działalności gospodarczej. W moim przekonaniu na uwagę zasługuje również zdanie drugie przytoczonego przepisu, w którym podkreślono, iż każda umowa lub zarządzenie próbujące ograniczyć lub utrudnić korzystanie z tej wolności jest niezgodne z prawem.

W dalszej kolejności na uwagę zasługuje art. 165 omawianej konstytucji, zgodnie z którym robotnikom i pracownikom<sup>70</sup> przyznano prawo do równego wpływu na warunki pracy i płacy w trakcie prowadzenia negocjacji z pracodawcami. Co więcej, w konstytucji uznano organizacje obu stron i umowy między nimi. Ponadto robotnicy i pracownicy otrzymali w celu ochrony interesów gospodarczych i społecznych ustawowe prawo przedstawicielstwa w robotniczych radach przedsiębiorstw, w obwodowych radach robotniczych, utworzonych według okręgów gospodarczych, oraz w robotniczej radzie Rzeszy. Obwodowe rady robotnicze i okręgowe rady robotnicze łączyły się w jedną gospodarczą radę Rzeszy, której skład miał odpowiadać interesom wszystkich pracowników, robotników i pracodawców, aby każda grupa zawodowa mogła być w nim reprezentowana. Prawo do reprezentacji zostało przyznane obwodowym radom gospodarczym, które wybierały swoich przedstawicieli do gospodarczej rady Rzeszy. Warte odnotowania w interesującym nas kontekście jest to, iż wszystkie ustawy, które mogły mieć wpływ społeczno-polityczny lub społeczno-gospodarczy na sytuację pracowników, robotników i pracodawców, były opiniowane przez gospodarczą radę Rzeszy.

Na samym końcu warto dodać, iż sytuacja pracodawców ówczesnych Niemiec nie różniła się od sytuacji pracodawców innych państw europejskich, tj. mieli pozycję dominującą. Warto jednak podkreślić pewne różnice między niemieckimi związkami pracodawców a związkami w innych krajach. Niewątpliwie zasadnicza różnica to rola, jaką odgrywały związki pracodawców w Republice Weimarskiej – sprowadzała się ona wyłącznie do celów obronnych wobec wspomnianych już syndykatów pracowniczych. Przełomowym momentem był okres już po rewolucji niemieckiej<sup>71</sup>, tj. rok 1918, ponieważ doszło wtedy na mocy układu do uznania syndykatów robotniczych przez związki pracodawców. Powstał dla nich wspólny organ pod nazwą *Arbeitsgemeinschaft der Industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands (Zentralarbeitsgemeinschaft)*, czyli Centralna Wspólnota Przemysłu i Handlu, Pracodawców i Pracowników Niemiec. Jak

<sup>70</sup> Pewnym mankamentem w Konstytucji Republiki Weimarskiej jest posługiwanie się znaczeniem słowa „człowiek pracy” w dzisiejszym rozumieniu i określanie go jako pracownika i robotnika; takie rozróżnienie nie powinno budzić większego zdziwienia z uwagi na to, iż w okresie po 1918 roku w prawodawstwach europejskich można dostrzec wyraźny podział na pracowników (w Polsce umysłowych) i robotników (pracowników fizycznych).

<sup>71</sup> Zob. A. Czubiński, *Rewolucja 1918–1919 w Niemczech*, Poznań 1967, s. 12 i nast.

podkreślił A. Raczyński, powstanie pierwszego wspólnego organu przyczyniło się do utworzenia kolejnych, które jednak nie spełniły swojej roli i zaczęły się rozpadać. Układ ten był niezwykle ważnym osiągnięciem, przede wszystkim samych robotników, stawił ich bowiem w pozycji równorzędnej z pracodawcami<sup>72</sup>.

### 3.3. Anglia

Niezwykłe, można powiedzieć – burzliwe, były dzieje rozwoju wolności zrzeszania się, w tym wolności koalicji robotniczej, w Anglii na przełomie XVIII i XIX wieku, w okresie rewolucji francuskiej, która wywarła wpływ na całą ówczesną Europę.

Uchwalona w 1800 roku ostateczna wersja ustawy *Combination Act* była w rzeczywistości reakcją rządu angielskiego na szeroko zakrojoną działalność radykałów sympatyzujących z angielskimi robotnikami i rewolucją francuską. Dla uporządkowania pewnych nieścisłości należy podkreślić, iż już w roku 1793 w angielskiej marynarce doszło do buntu, a u wybrzeży Irlandii lądowali francuscy rewolucjoniści, których głównym celem był spisek z irlandzkimi rebeliantami<sup>73</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż wydarzenia te miały niebagatelny wpływ na zahamowanie rozwoju wolności zrzeszania się nie tylko robotników, ale wszystkich zgromadzeń, stowarzyszeń czy klubów<sup>74</sup>.

Ustawa *Combination Act*<sup>75</sup> uchylała wszystkie poprzednie porozumienia między pracownikami a pracodawcami, regulujące zasady ich współpracy<sup>76</sup>. Trzeba zauważyć, że ustawa ta została wydana niewątpliwie pod wpływem wydarzeń w rewolucyjnej Francji i była legalną bronią dla pracodawcy, który od tej pory mógł wpływać na stosunki z pracownikami, a przede wszystkim na wysokość ich wynagrodzenia i czas pracy, pozbawiając tym samym robotników nie tylko prawa do koalicji, ale także możliwości wpływania na swoją sytuację zawodową i pozycję względem pracodawcy. Pierwotna wersja ustawy *Combination Act*<sup>77</sup> z roku 1799 zakazywała robotnikom wszelkich koalicji mających na celu wpływanie na wynagrodzenie i czas pracy. Ponadto zakazywała robotnikom zachęcania innych robotników do porzucenia pracy. Część

<sup>72</sup> Zob. A. Raczyński, *Polskie prawo pracy, op. cit.*, s. 310.

<sup>73</sup> W.E. Burnes, *Combination Acts*, [w:] *Encyclopedia of the age of political revolutions and new ideologies 1760–1815*, ed. G. Fremont-Barnes, Vol. 1, Westport, Connecticut – London 2007, s. 133; R. Mcey Rayner, *The story of trade unionism from the Combination Acts to the General Strikes*, London – New York – Toronto 1929, s. 8 i nast.

<sup>74</sup> A. Raczyński, *Polskie prawo pracy, op. cit.*, s. 312.

<sup>75</sup> Ustawa ta nigdy nie doprowadziła do likwidacji związków robotników.

<sup>76</sup> W.E. Burnes, *Combination Acts, op. cit.*, s. 133.

<sup>77</sup> Uchwalona pod dużym wpływem ówczesnego premiera Williama Pitta Młodszego.

parlamentarzystów brytyjskich pozostała jednak w opozycji do tej ustawy. Z całej Anglii zaczęły napływać do parlamentu petycje robotników żądających jej uchylecia. W związku z tym zdecydowano się zmodyfikować pewne postanowienia ustawy. Ostateczna jej wersja z roku 1800 również zakazywała robotnikom zrzeszania się w celu wpływania na warunki pracy i płacy, wprowadzała jednak znacznie ostrzejsze kary dla naruszających te warunki. Ustawa pozwalała lokalnym władzom wpływać na ustalanie wysokości płac i czas pracy<sup>78</sup>.

Oczywiście osiągnięta w ten sposób przewaga pracodawców nad pracownikami została wzmocniona przez kolejne ustawy angielskie w latach 1824–1825. W roku 1825 parlament uchwalił ustawę, która uchylała *Combination Act*. Na taki stan rzeczy miał wpływ głównie wielki boom gospodarczy w Anglii na początku XIX wieku. Warto podkreślić, że nie spowodowało to zakończenia fali protestów robotniczych w całym kraju. Niebagatelny wpływ na kształt ustawy z 1825 roku odnoszącej się do zniesionego zakazu koalicji robotników, dążących do podwyższenia zarobków lub skrócenia czasu pracy, miał J.R. McCulloch, który jako jedyny uważał, iż robotnicy powinni zacząć mieć wpływ na warunki płacy i pracy. W ustawie tej przewidziano prawo robotników do kolacji mającej na celu wyłącznie unormowanie warunków płacy i pracy. Wszystkie inne cele koalicji były karane, czyli: wszelkie próby nakłonięcia innych pracowników do opuszczenia miejsca pracy czy nakłaniania pracodawcy do zmiany sposobu prowadzenia przedsiębiorstwa; zabroniono robotnikom używania przemocy, gwałtu lub organizowania pikiet<sup>79</sup>. W takiej sytuacji wydawać by się mogło, iż reformy na przełomie lat 1824/1825 doprowadziły do wolności zrzeszania się robotników w tzw. dobrym celu, czyli wpływania na ustalanie warunków płacy i pracy. Tak rozumiane prawo robotników do kolacji w żaden sposób nie korespondowało z pojęciem wolności związkowych mieszczących się niewątpliwie w pojęciu wolności zrzeszania się robotników, a także z celem, dla którego powstawały związki zawodowe, a nie była nim tylko możliwość wpływania na poprawę warunków pracy i zarobków robotników. W moim przekonaniu trudno w tym wypadku twierdzić, iż ustawa ta dawała jakąkolwiek wolność czy w węższy sposób rozumiane prawo do koalicji. Przeciwnie stwierdzenie prowadziłyby do wypaczenia szeroko pojmowanej wolności zrzeszania się, ale także samego prawa do organizowania się. Poprawę tej sytuacji przyniosła kolejna ustawa *Molestation of Workmen Act*, która jedynie wyłączyła z odpowiedzialności karnej tych

<sup>78</sup> Postanowienie to było jednak bardzo rzadko stosowane.

<sup>79</sup> E.J. Evans, *Britain before the reform act. Politics and society 1815–1832*, Edinburgh 2008, s. 54–56.

pracowników, którzy uczestniczyli w pokojowym strajku, była ona jednak bardzo rzadko stosowana przez sędziów<sup>80</sup>.

Przełomowe dla robotników było uchwalenie w 1871 *The Trade Union Act* i w 1875 *Conspiracy and Protection of Property Act*, które zniosły przepisy o traktowaniu związków zawodowych jako organizacji nielegalnych. Wymienione akty prawne nadały robotnikowi charakter osoby prawnej, utrzymano jednak przepisy karne traktujące o „czynach, gwałtach, groźbach”, które mogły mieć wpływ na funkcjonowanie fabryki<sup>81</sup>. Wymienione zakazy i kary okazały się w mniemaniu pracodawców niewystarczające. Zastanawiano się nad tym, jak jeszcze można ukarać związek zawodowy, który na przykład wszczął strajk. Do omówienia tego zagadnienia należy w pierwszej kolejności sięgnąć do dwóch przełomowych procesów – *Quinn v Leatham* i *Taff Vale Railway Co. v Amalgamated Society of Railway Servants*<sup>82</sup>, które zapoczątkowały proces uregulowania kwestii odpowiedzialności cywilnej strajkującego związku zawodowego. Podczas tych procesów od związków zawodowych zasądzono bardzo wysokie odszkodowania za szkody wyrządzone pracodawcy. Wyroki w tych sprawach stanowiły przełom w sprawie całkowicie ograniczonej wolności zrzeszania się robotników i wynikającego z tego prawa do strajku. W wydanym w 1906 roku *Trade Disputes Act* zakazano pociągania do odpowiedzialności cywilnej pokojowo strajkujących związków zawodowych, ponadto zezwolono związkom na tzw. posterunki strajkowe<sup>83</sup>. W 1913 roku wydano *Trade Union Act*, który zawierał zgodę na „pewną działalność polityczną” związków zawodowych, finansowaną jednak ze specjalnego funduszu<sup>84</sup>.

I wojna światowa przyniosła ogromny przełom dla związków zawodowych, nie tylko za sprawą kryzysu ekonomicznego, ale też z powodu osłabienia pozycji prawnej związków zawodowych. Po generalnym strajku w 1926 roku wydano *The Trade Disputes and Trade Union Act (1927)* – zakazano w nim wszelkich strajków, które nie miały na celu poprawy losu robotników oraz takich, które zmierzały do zastraszania i wywarcia presji na rząd, czyli tzw. strajków politycznych<sup>85</sup>.

<sup>80</sup> M. Salamon, *Industrial relations: Theory and practice*, Edinburgh 2000, s. 101.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 102.

<sup>82</sup> S. Honeyball, *Employment Law*, Oxford 2012, s. 4.

<sup>83</sup> J.H. Richardson, *An introduction to the study of industrial relations*, London 2003, s. 215.

<sup>84</sup> Ch. Barrow, *Industrial Relation Law*, London 2002, s. 125.

<sup>85</sup> L.B. Ferguson, *The Trade Disputes and Trade Union Act, 1927*, London 1927, s. 13–22.

### 3.4. Francja

Rozwój wolności zrzeszania się we Francji przebiegał w moim przekonaniu w najefektywniejszy sposób w grupie krajów wybranych do charakterystyki w tej monografii. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest burzliwa przeszłość we Francji, która wywarła niebagatelny wpływ na historię Europy i świata. Wprowadzono tam w życie szereg zarządzeń królewskich z lat 1500, 1539, 1566 i 1629, w których zabroniono wszelkich zrzeszeń pracowniczych. Punktem przełomowym było wydanie przez króla Ludwika XV w 1723 roku zarządzenia zabraniającego zrzeszania się wszystkim robotnikom, czeladnikom i ich uczniom<sup>86</sup>.

Najważniejszym okresem dla wolności zrzeszania się robotników była w historii Francji Wielka Rewolucja Francuska. Nie doszło jednak, jak mogłoby się wydawać, do rozszerzenia tej wolności, wręcz przeciwnie – nałożono jeszcze więcej sankcji karnych na ruch zrzeszeniowy pracowników. Na taki stan rzeczy miała wpływ przede wszystkim doktryna liberalna, która stała na straży suwerenności jednostki w państwie, w którym większość obywateli decyduje o wszystkich sprawach. Uważano, że wszelkie związki jednostek ograniczają wolną jednostkę, a jakiegokolwiek pośrednictwo pomiędzy obywatelem a państwem zagraża tej wolności<sup>87</sup>. Zanim przejdę do omówienia najważniejszej kwestii związanej z szeroko pojętą wolnością zrzeszania się robotników i pracodawców w okresie po rewolucji francuskiej, pragnę zaznaczyć, iż niewątpliwie jednym z osiągnięć tego czasu była Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, uchwalona 26 sierpnia 1789 roku<sup>88</sup>, która miała uwolnić jednostkę od jakiegokolwiek nacisku. Deklaracja ta nie gwarantowała obywatelowi wolności zrzeszania się, co prawda stanowiła o wolności obywatela, ale kończyła się jedynie na czczej deklaracji. Zgodnie z art. IV wolność była pojmowana jako możliwość robienia wszystkiego, co nie szkodziło innym i tylko w granicach ustawowych. Z kolei według art. V omawianej Deklaracji wolność to możliwość czynienia wszystkiego, czego ustawa nie zabrania. A w ustawie można zabraniać tylko tego, co szkodzi społeczeństwu. Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela miała ułatwić pojednanie, zharmonizowanie praw naturalnych człowieka z jego prawami pozytywnymi<sup>89</sup>. Podstawowym prawem człowieka wyrażonym w Deklaracji była wolność. Jak już wcześniej podkreśliłam, pojęcie wolności stało się abstrakcyjną deklaracją,

<sup>86</sup> J. Wengierow, *Przedstawicielstwo pracownicze...*, op. cit., s. 18.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>88</sup> Tekst Deklaracji dostępny na stronie: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> [dostęp: 5.02.2018].

<sup>89</sup> J. Baszkiewicz, *Nowy człowiek, nowy naród, nowy świat. Mitologia i rzeczywistość rewolucji francuskiej*, Warszawa 1993, s. 49.

a przede wszystkim zaprzeczeniem gwarantowanej w Deklaracji równości wobec prawa. Wszystko, co miało być wspólne dla robotników i biedaków, tj. interesy, żądania, oznaczało zagrożenie dla burżuazji, której głównym celem była obrona osiągniętych już praw, zagwarantowanych im w konstytucji uchwalonej 14 września 1791 roku<sup>90</sup>. W konstytucji sformułowano niewątpliwie pojęcie nowego obywatela, ale w literaturze przedmiotu zauważa się, iż pod koniec XVIII wieku stworzono także różne wzorce obywatela<sup>91</sup>. Nie trudno sobie wyobrazić, iż burżuazja panicznie bała się żądań robotników, czego dobitnym wyrazem była uchwalona przez Konstytuante 14 czerwca 1791 roku przeważającą większością głosów ustawa, której głównym pomysłodawcą był adwokat Izaak Le Chapelier. Ustawa ta, nazywana ustawą Le Chapeliera, była krokiem radykalnym w kierunku ograniczenia wolności obywateli. Zakazywano w niej wszelkich zrzeszeń zawodowych tego samego stanu lub zawodu, co więcej, niedopuszczalne były nawet porozumienia tymczasowe, za które groziły surowe kary<sup>92</sup>. Zgodnie z par. 2 ustawy La Chapeliera – istotnego nie tylko z punktu widzenia robotników, ale w równym stopniu pracodawców, zabroniono obywatelom tego samego stanu lub zawodu, robotnikom i przedsiębiorcom zrzeszania się w jakimkolwiek celu. Należy się zgodzić z J. Wengierowem, iż konsekwencje rewolucji francuskiej były daleko idące, ponieważ pojęcia „państwo”, „jednostka”, stały się jedynie mało znaczącymi hasłami deklaracji<sup>93</sup>. Wolność zrzeszania się pracowników, a ściślej rzecz ujmując – swoboda działania takich zrzeszeń została uznana dopiero dekretem z 25 lutego 1848 roku. W dekrete tym, wydanym przez rząd tymczasowy, uznano prawo do zrzeszania się robotników. W latach 1852–1860 zauważa się gwałtowne zahamowanie rozwoju stowarzyszeń robotniczych<sup>94</sup>. Dopiero w 1864 roku został zniesiony zakaz zrzeszania się robotników, ale także obwarowany pewnymi ograniczeniami. Gwałtowny rozwój francuskich związków zawodowych nastąpił po 1876 roku<sup>95</sup>. Taki zwrot sytuacji spowodował żywą dyskusję na temat związków zawodowych w parlamencie francuskim, której głównym punktem, jak się okazało, stała się próba określenia struktury związków zawodowych. Pierwsza koncepcja zakładała tworzenie związków zawodowych wspólnie z pracodawcami, uważano wówczas, iż robotnicy nie

<sup>90</sup> J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 194.

<sup>91</sup> K. Trzciński, *Początki nowożytnego obywatela w Europie – obywatel państwa i katalog jego praw w dokumentach rewolucji francuskiej*, SE 2005, nr 2, s. 67.

<sup>92</sup> A. Raczyński, *Polskie prawo pracy, op. cit.*, s. 315.

<sup>93</sup> J.G. Wengierow, *Przedstawicielstwo pracownicze...*, *op. cit.*, s. 20.

<sup>94</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>95</sup> J. Malański, *Pracownicze związki zawodowe w Polsce*, Warszawa 1934, s. 21.

powinni zrzeszać się samodzielnie, a pracodawców uważano niejako za patronów tych związków. Druga propozycja została zaprezentowana przez samych robotników, którzy chcieli utworzenia związków poszczególnych zawodów. Przeważała trzecia propozycja, która niewątpliwie wywarła duży wpływ na ustawodawstwa europejskie. Odrzucono pogląd o związku zawodowym jako organizacji konkretnego zawodu. Co więcej, wolność podzielono na wolność indywidualną (główne hasło Wielkiej Rewolucji Francuskiej) i wolność gromady. Prawo zrzeszania się pozostało dalej prawem indywidualnym w tym sensie, iż każdy pracownik<sup>96</sup> mógł je realizować osobiście. Tak zwana indywidualna swoboda zrzeszania się była realizowana dzięki prawu zakładania związku zawodowego, wstępowania do tego związku (które nie mogło zostać ograniczone) oraz występowania ze związku w dowolnym czasie<sup>97</sup>.

#### 4. Geneza i rys historyczny wolności koalicji w polskim prawie robotniczym

Ruch robotniczy na przełomie XIX i XX wieku był tak ogromnym zrywem mas, iż współcześnie nie jesteśmy sobie w stanie wyobrazić, jak istotne znaczenie miał nie tylko dla ówczesnego świata pracy, stosunków społeczno-gospodarczych, ale przede wszystkim dla stosunków politycznych (wewnętrznych i zewnętrznych). Pierwszoplanową rolę odgrywała tutaj kwestia robotnicza, która nie mogła pozostać niezauważona. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż w każdym kraju droga do uzyskania wolności zrzeszania się czy węższej rzecz ujmując – prawa do koalicji robotników, była inna.

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości Polska znajdowała się w niekorzystnym położeniu nie tylko pod względem ekonomicznym, ale także kulturalnym i społecznym<sup>98</sup>. Taki stan rzeczy nie sprzyjał ani rozwojowi prawa robotniczego, ani prawa do koalicji robotników. Podkreślano, iż ruch zawodowy, a co za tym idzie – prawo do samoorganizacji, były kwestią pierwszorzędnej wagi. Ruch zawodowy nie tylko był czynnikiem spajającym,

<sup>96</sup> Terminu „pracownik” używa J.G. Wengierow.

<sup>97</sup> J.G. Wengierow, *Przedstawicielstwo pracownicze...*, *op. cit.*, s. 29–32.

<sup>98</sup> Na uwagę zasługują słowa S. Rychlińskiego, krótko przedstawiającego sytuację w Polsce po roku 1918: „W kraju naszym zacofanym (zwłaszcza w Kongresówce i Małopolsce) – ustroju społecznym, w którym słabe są jeszcze więzy, krepujące jednostkę na rzecz wspólnych interesów, w kraju o zastraszającym analfabetyzmie i braku wyrobienia wśród rzesz robotniczych – zdrowy ruch zawodowy może zdziałać więcej na polu zbliżenia się do zachodnich form życia społecznego niż inne czynniki społeczne i państwowe” – S. Rychliński, *Zasadnicze kierunki robotniczego ruchu zawodowego w Polsce*, Warszawa 1929, s. 7.

budującym solidarność, miał przede wszystkim wpływać na poprawę warunków bytowych robotników<sup>99</sup>.

Dzieje samoorganizacji zawodowej robotników w Polsce sięgają odległych czasów<sup>100</sup>. W tej monografii ograniczę się jednak wyłącznie do zaprezentowania kształtującego się prawa robotników do koalicji w okresie zaborów, dwudziestolecia międzywojennego i okresu konstytucji z 1952 roku. Rozważania zacznę od dokonania charakterystyki rozwoju tego prawa w poszczególnych zaborach.

Warunki do rozwoju prawa do koalicji w poszczególnych zaborach były różne, mam tu na myśli nie tylko warunki gospodarcze, ale przede wszystkim warunki polityczne. Związki zawodowe powstające w poszczególnych zaborach musiały przystosować swoje struktury organizacyjne do tamtejszych warunków politycznych i gospodarczych. Najbardziej sprzyjający rozwojowi prawa do koalicji był zabór austriacki<sup>101</sup>.

Warunki do rozwoju ruchu zawodowego w Królestwie Polskim były pod względem gospodarczym idealne, na taki stan rzeczy wpływały w dużej mierze ogromny wzrost gospodarczy i przemysłowy, powstanie wielkich ośrodków przemysłowych, a co za tym idzie – wielkich skupisk robotniczych. Natomiast jeśli chodzi o warunki polityczne – i tu taki stan rzeczy nie powinien dziwić – nie sprzyjały one lub wręcz uniemożliwiały rozwój wszelkich zrzeszeń, a tym bardziej koalicji robotniczych. W okresie tym nie obeszło się bez strajków klasy robotniczej, które zazwyczaj wybuchały żywiołowo, ale były od razu tłumione<sup>102</sup>. Głównym organizatorem strajków, które – należy podkreślić – miały na celu poprawę warunków pracy robotników, był powstały w 1890 roku Związek Robotników Polskich. Należy podkreślić, że wszelkie próby samoorganizacji robotników skończyły się fiaskiem, dlatego też Związek Robotników Polskich podjął próbę stworzenia związków zawodowych na wzór angielski, które miały być formą poprzedzającą powołanie „trade unions”. Próba ta niestety skończyła się niepowodzeniem. W 1893 roku powstały dwie partie: Polska Partia Socjalistyczna i Demokracja Królestwa Polskiego. Przy Polskiej Partii Socjalistycznej powstały niewielkie stowarzyszenia robotnicze. Słabość ruchu robotniczego powodowały silne wówczas prześladowania polityczne. Nie należy jednakże zapominać, iż nawet w zaborze rosyjskim nie obyło się bez walki o poprawę bytu robotników. W czasie wzrostu gospodarczego, jaki wtedy miał miejsce, a zwłaszcza podczas strajków robotniczych w 1898 roku, powstały koła robotnicze, których celem było przejęcie

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> Chodzi o wieki XV–XVII.

<sup>101</sup> K. Dagnan, *Związki zawodowe...*, *op. cit.*, s. 101.

<sup>102</sup> Pierwszy strajk miał miejsce w Warszawie (1882 r.), a drugi w Żyrardowie (1883 r.).

kierownictwa nad strajkami. Próby, które podejmował Związek Robotników Polskich, nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów, prawo do koalicji robotników było reglamentowane, a ściślej rzecz ujmując – zabronione<sup>103</sup>.

Należy podkreślić, iż do 1906 roku<sup>104</sup> wszelkie próby zrzeszania się czy działalność związkowa były zakazane i wielokrotnie tłumione. Podejmowano więc próby zakładania wśród robotników tzw. kas strajkowych i kas oporu, które miały wspomagać ich w organizacji strajków. Można powiedzieć, że powiew wolności przyniosła rewolucja z 1905 roku<sup>105</sup>, która była zaczątkiem swobód konstytucyjnych. W dniu 16 marca 1906 roku wydano tymczasowe przepisy o związkach i stowarzyszeniach, które umożliwiały tworzenie legalnych związków zawodowych. W miastach polskich powstawały różne związki zawodowe, jedne pod wpływem Narodowego Związku Robotniczego, inne Polskiej Partii Socjalistycznej, tj. żydowskiego Bundu oraz Socjalnej Demokracji Królestwa Polskiego i Litwy. Panowało jednak przekonanie, iż nie należy wierzyć nowej „rosyjskiej konstytucji”, dlatego też wiele tych organizacji działało w konspiracji. Lata 1906–1908 należały do okresu szczytowego rozwoju szeroko pojętej wolności zrzeszania się robotników, zaznaczam tutaj granicę na roku 1908 – z uwagi na to, iż wtedy rozpoczął się okres odchodzenia od konstytucyjnych praw i wolności na rzecz dawnych absolutystycznych rządów<sup>106</sup>.

Ruch zawodowy kształtował się w Królestwie Polskim, formowanie się związków zawodowych było jednak procesem niezwykle skomplikowanym. W tej monografii ograniczę się do kwestii najważniejszych, które są niezbędne do uzyskania ogólnego stanu wiedzy o samoorganizacji robotników. Jak już wskazałam wyżej, ruch zawodowy został odbudowany zasadniczo podczas odwilży w latach 1905–1906. W roku 1915 mieliśmy nawet do czynienia ze stopniową centralizacją związków zawodowych w Jednolitą Komisję Międzyzwiązkową. Już w 1917 roku związki znajdujące się pod wpływem Polskiej Partii Socjalistycznej utworzyły radę związków zawodowych i stowarzyszeń robotniczych miasta Łodzi, z kolei związki socjaldemokratyczne wystąpiły z Komisji na skutek nieporozumień z żydowskimi związkami<sup>107</sup>. W 1916 roku Stowarzyszenie Robotników Chrześcijańskich próbowało stworzyć w ramach swej organizacji związki zawodowe wyłącznie o ideologii chrześcijańskiej<sup>108</sup>.

<sup>103</sup> S. Rychliński, *Zasadnicze kierunki...*, op. cit., s. 11.

<sup>104</sup> A. Raczyński podaje rok 1905. Zob. A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, op. cit., s. 326.

<sup>105</sup> W latach 1882–1905 w Królestwie Polskim zanotowano 186 strajków. Zob. J.G. Wengierow, *Przedstawicielstwo robotnicze a państwo*, Warszawa 1935, s. 38.

<sup>106</sup> K. Dagnan, *Związki zawodowe...*, op. cit., s. 104.

<sup>107</sup> Na skutek starć ze związkami żydowskimi o wybór języka urzędowego.

<sup>108</sup> S. Rychliński, *Zasadnicze kierunki...*, op. cit., s. 16.

Przed samym wybuchem I wojny światowej w zaborze rosyjskim doszło do zupełnej dezorganizacji związków zawodowych. Z jednej strony można zauważyć w pewnych okresach próby zrzeszania się, centralizowania w celu uzyskania większych możliwości wpływu na sytuację robotników, z drugiej jednak widać pogłębiającą się destabilizację wewnętrzną w związkach.

Nieco inaczej przebiegał rozwój wolności zrzeszania się i co za tym idzie – ruchu robotniczego, w zaborze pruskim. Rozważania zacznę jednak od przedstawienia kształtowania się wolności zrzeszania się pracodawców. Jak podkreśla A. Piotrowski: „do końca lat osiemdziesiątych wieku dziewiętnastego nikt o związkach pracodawców nie wiedział, a nawet nie marzył”<sup>109</sup>. Wzrost siły robotniczej stał się zaczątkiem powstawania związków pracodawców, głównie w celu obrony swoich praw, czyli jak się można łatwo domyślić, obrony przed nieuzasadnionymi żądaniami robotników. Pierwszy związek pracodawców powstał w Niemczech w 1889 roku jako związek w zawodzie rękawiczniczym, rok później związek pracodawców w zawodzie metalurgicznym. Wielki strajk tkaczy w latach 1903–1904 przyczynił się do powstania dwóch wielkich organizacji pracodawców: *Hauptstelle deutsche Arbeit Geber* oraz *Verein deutsche Arbeitgeber*. W większości przypadków pracodawcy byli zmuszani do przystępowania do związków pracodawców. Główną tego przyczyną było poszukiwanie skutecznej broni przeciwko robotnikom, którzy mogliby zagrozić interesom pracodawców. Mam tu na myśli tzw. czarne listy robotnicze – wykazy drobnych przewinień robotników. Każdy, kto znalazł się na takiej liście, dostawał tzw. czarny list, który uniemożliwiał mu znalezienie jakiegokolwiek pracy. Pracodawcy mieli także możliwość łączenia się w miejscowe związki pracodawców, zawsze jednak jedynym celem takich związków było „poskramianie niesfornych robotników”<sup>110</sup>.

Dla pełnego zobrazowania sytuacji w zaborze pruskim należy w paru słowach odnieść się do polityki prowadzonej przez kanclerza Bismarcka, który wbrew wszelkiej opinii nie był przeciwnikiem związków zawodowych. W latach osiemdziesiątych XIX wieku nastąpił gwałtowny przypływ robotników do Berlina. Konsekwencją takiego stanu rzeczy był spadek płac i wzrost cen żywności. W 1875 roku Zjednoczenie Niemieckiego Ruchu Robotniczego powołało Socjaldemokratyczną Partię Robotniczą Niemiec, co wywołało zaniepokojenie u samego Bismarcka<sup>111</sup>. Niewątpliwie główną przyczyną złożenia w parlamencie projektu ustawy antysocjalistycznej był drugi zamach na Wilhelma I w dniu 2 czerwca 1878 roku. To doprowadziło do wybuchu kampanii antysocjalistycznej w prasie mieszczańskiej. Po trzecim czytaniu ustawę

<sup>109</sup> A. Piotrowski, *Powstanie i rozwój polskich związków zawodowych pod zaborem pruskim*, Poznań 1910, s. 40.

<sup>110</sup> *Ibidem*, s. 41–45.

<sup>111</sup> J. Pajewski, *Historia powszechna 1871–1918*, Warszawa 1967, s. 85.

uchwalono 19 października 1878 roku. Ograniczała ona działalność stowarzyszeń socjaldemokratycznych, socjalistycznych i komunistycznych. Na równi ze stowarzyszeniami potraktowano wszelkie związki obywateli. Formalne uchylene wolności koalicji nastąpiło 21 czerwca 1869 wraz z uchwaleniem ustawy przemysłowej, która zagwarantowała wolność koalicji nie tylko pracownikom, ale także pracodawcom<sup>112</sup>. Należy zauważyć pewien paradoks na gruncie par. 153 ustawy przemysłowej, który stał w sprzeczności z jednym z aspektów wolności zrzeszania się, jakim było prawo do strajku<sup>113</sup>. Zgodnie z tym przepisem ochronie podczas strajków podlegały osoby, które ten strajk łamały – tzw. łamistrajkowie. Niewątpliwie przepis ten był ukrytą furtką dla zakazu prawa do koalicji. Wspomniana ochrona została zarezerwowana dla osób, które nie solidaryzowały się z robotnikami. Przepis ten ostatecznie uchylono w maju 1918 roku<sup>114</sup>.

Omówiony wyżej par. 153 ustawy przemysłowej nie przeszkodził w rozwoju polskiego ruchu zawodowego w Westfalii i Nadrenii w okręgu górniczym. Przyczyną takiego stanu rzeczy była masowa emigracja ludności polskiej z ziem Królestwa Polskiego w poszukiwaniu pracy. Sytuacja robotników pracujących w zagłębiu westfalsko-nadreńskim nie była łatwa, choć znalezienie zatrudnienia było znacznie łatwiejsze z uwagi na ciągłe zapotrzebowanie na ręce do pracy. Równocześnie warunki pracy oraz zarobki były na niskim poziomie. Coraz szybciej zaczęto obawiać się Polaków i „wirusa polskiego”, który mógł się rozprzestrzenić. Należało więc podjąć odpowiednie kroki – wydając rozporządzenie radcy Taeglichsbecka. Zgodnie z nim w interesie bezpieczeństwa pracy w kopalniach mogli zostać zatrudnieni robotnicy wykazujący się dostateczną znajomością języka niemieckiego. Chciano w ten sposób osiągnąć dwa cele: odsunąć Polaków od lepszych stanowisk pracy, a ponadto poddać w pewien sposób ludność polską germanizacji. Takie posunięcie spotkało się z oburzeniem polskich robotników, gdyż 8 marca 1899 roku wybuchł protest, który jednak nie przyniósł żadnych skutków. Sami robotnicy zdali sobie sprawę z tego, iż ich głos jest mało znaczący, a próby zwracania się do niemieckich związków zawodowych<sup>115</sup> skończyły się fiaskiem. Inicjatorami utworzenia polskiego związku zawodowego byli bracia Jan i Antoni Brejscy, kierownicy „Wiarusa Polskiego”. Pragnęli utworzenia przede wszystkim czysto robotniczej organizacji, pozbawionej kierownictwa duchowieństwa. Efektem zbiorowych wysiłków było utworzenie w 1902 roku Zjednoczenia Zawodowego Polskiego, była to trzecia taka organizacja. Pierwsza powstała

<sup>112</sup> W. Masewicz, *Położenie prawne związków zawodowych...*, *op. cit.*, s. 45–48.

<sup>113</sup> Celowo używam pojęcia prawa do strajku, a nie wolności strajku.

<sup>114</sup> B. Ziemięcki, *Prawo koalicji...*, *op. cit.*, s. 8–9.

<sup>115</sup> Chodzi tu przede wszystkim o chrześcijański związek zawodowy, do którego należała większość robotników polskich.

już w 1889 roku na Śląsku i był to Związek Wzajemnej Pomocy, a druga to Polski Związek Zawodowy utworzony w 1902 roku. Podkreślić należy, iż Zjednoczenie Zawodowe Polskie było najnowocześniejszym związkiem zawodowym spośród wyżej wymienionych. Pod względem organizacyjnym był wyłącznie organizacją robotniczą, tj. skupiającą robotników, którzy sami mieli reprezentować swoje interesy<sup>116</sup>.

Najlepiej dla rozwoju wolności zrzeszania się w szerokim znaczeniu tego pojęcia kształtowała się sytuacja w byłym zaborze austriackim, a to za sprawą uchwalonej w 1867 roku Ustawy Zasadniczej o powszechnych prawach obywateli, która gwarantowała im prawo gromadzenia się i zakładania stowarzyszeń<sup>117</sup>. Niestety prawo obywateli do zgromadzeń było limitowane Kodeksem karnym z 1852 roku, w którym przewidywano kary nawet za sam udział w strajku<sup>118</sup>. Przepisy te zostały uchylone przez ustawę z 7 kwietnia 1870 roku, która zagwarantowała wolność koalicji robotnikom i przedsiębiorcom. Warto podkreślić, iż pojęcie koalicji było rozumiane w Austrii jako chwilowe zrzeszenie pracowników czy pracodawców chcących osiągnąć określony cel. Z kolei stałe syndykaty robotników w Austrii podlegały przepisom o stowarzyszeniach. Ustawa o wolności koalicji z 1870 roku obowiązywała w Cesarstwie Austro-Węgierskim do wybuchu I wojny światowej<sup>119</sup>. Tak kształtujące się przepisy dały asumpt do rozwoju ruchu zawodowego w zaborze austriackim, głównie na Śląsku Cieszyńskim i w niektórych regionach Galicji. Organizacje te jednak zajmowały się głównie działalnością wychowawczą i kulturalną. Postępująca liberalizacja prawa o stowarzyszeniach pozwalała organizacjom pracowniczym na przechodzenie do związków zawodowych, ruch ten był jednak pomimo najlepszych warunków dla rozwoju wolności koalicji bardzo słaby<sup>120</sup>.

#### 4.1. Wolność koalicji (robotników) pracowników i pracodawców w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego

Jak już wielokrotnie wspominałam, dość niejasno przedstawiała się terminologia dotycząca omawianego tematu. zamiennie używano terminów „wolność zrzeszania się”, „wolność koalicji” i „prawo do koalicji” – ta niekonsekwencja

<sup>116</sup> M. Chełmickowski, *Związki zawodowe robotników polskich w Królestwie Pruskim 1889–1918*, Poznań 1925, s. 81 i nast.

<sup>117</sup> *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 32.

<sup>118</sup> W. Masewicz, *Położenie prawne związków zawodowych...*, op. cit., s. 71.

<sup>119</sup> A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, op. cit., s. 318.

<sup>120</sup> A. Pilch, *Związki zawodowe na Śląsku Cieszyńskim przed pierwszą wojną światową*, Warszawa 1966, s. 50 i nast.

może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne. Na potrzeby tej monografii będę używała w dalszym ciągu tych pojęć naprzemiennie, akcentując jednak pojęcie prawa do koalicji, gdyż w moim przekonaniu jest ono właściwe do określenia kształtującej się wtedy w Europie wolności zrzeszania się, w głównej mierze robotników.

W powojennej literaturze przedmiotu rozwój ruchu zawodowego w dwudziestoleciu międzywojennym bardzo często dzieli się na kilka etapów: 1918–1920, 1920–1924, 1924–1932<sup>121</sup>. Okres po roku 1932 traktowany jest jako upadek rozwoju nowoczesnej wolności zrzeszania się. Chciałabym przedstawić trochę inny podział, a mianowicie obejmujący przedziały czasowe: 1918–1921, 1921–1932, 1932–1935. Oczywiście ten podział w dużej mierze opiera się na granicach wyznaczanych uchwalaniem kolejnych ustaw konstytucyjnych w Polsce międzywojennej oraz znanej wszystkim dacie wybuchu wielkiego kryzysu ekonomicznego.

Można pokusić się o stwierdzenie, iż ówczesna Polska do roku 1932 była pionierem w kwestii wolności zrzeszania się w Europie. Jedynym mankamentem tak postępującego rozwoju było mieszanie pojęć, przez co niestety zyskujemy zaburzony w pewien sposób obraz wolności zrzeszania się, który był utożsamiany z prawem koalicji. Przykładowo J. Malański używał pojęć wolności zrzeszania się i prawa koalicji jako równoważnych, co ciekawe, akcentując pojęcie wolności zrzeszania się<sup>122</sup>, obejmujące także urządzenie pochodów, wieców, zgromadzeń, uchwalanie rezolucji, występowanie z żądaniami oraz strajk. Z kolei A. Raczyński posługiwał się konsekwentnie pojęciem prawa koalicji<sup>123</sup>.

Można powiedzieć, że zagwarantowanie robotnikom, w głównej mierze, prawa koalicji stało się na przełomie XIX i XX wieku wyznacznikiem poziomu demokratyzacji poszczególnych państw. Klasa pracująca<sup>124</sup> osiągnęła to wszystko po uciążliwych i wyczerpujących walkach. Zorganizowany zawodowo świat pracy zaczął odgrywać znaczącą rolę dzięki uzyskaniu wpływu nie tylko na warunki i zarobki w określonym miejscu pracy, ale w głównej mierze na politykę społeczną i gospodarczą rządu oraz – co najważniejsze – na ustrój państwowy<sup>125</sup>.

<sup>121</sup> Tak M. Świąćicki, *Instytucje polskiego prawa pracy...*, *op. cit.*, s. 23, 100, 311.

<sup>122</sup> J. Malański, *Pracownicze związki zawodowe w Polsce*, *op. cit.*, s. 14.

<sup>123</sup> A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, *op. cit.*, s. 307 i nast.

<sup>124</sup> Pojęcie używane w szerokim tego słowa znaczeniu.

<sup>125</sup> J. Malański do warstwy pracowniczej zalicza bardzo szerokie grono osób: robotników, pracowników umysłowych, technicznych i biurowych w przedsiębiorstwach, czeladników, praktykantów, uczniów w rzemiośle, chałupników, służbę domową oraz pracowników rolnych; J. Malański, *Pracownicze związki zawodowe w Polsce*, *op. cit.*, s. 15.

Nieco inne było spojrzenie na zrzeszanie się pracowników umysłowych, którzy z pewnością mieli uprzywilejowaną pozycję. Na taki podział miał wpływ przede wszystkim rozwój gospodarczy danego kraju. W krajach Europy Zachodniej (Wielka Brytania, Francja, Belgia, Holandia) robotnicy żyli na stosunkowo wysokim poziomie nie tylko z uwagi na poziom rozwoju materialnego kraju, ale także dążenia tych państw do niwelacji różnic społecznych. W krajach Europy Środkowej i Środkowo-Wschodniej było to wynikiem innego pochodzenia pracowników umysłowych, którzy wywodzili się przeważnie ze szlachty, znajdującej się na różnym poziomie materialnym czy kulturowym. Na taki stan rzeczy wpływał również koszt wykształcenia pracownika umysłowego, który przewyższał znacznie koszt wykształcenia robotnika<sup>126</sup>.

Wolność zrzeszania się w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego kształtowała się na różnym poziomie. Zaraz po odzyskaniu przez Polskę niepodległości związki zawodowe stanowiły poważną siłę, która nie mogła zostać zlekceważona. Tło dla rozwoju wolności zrzeszania się w Polsce stanowiły nie tylko wydarzenia na zachodzie i wschodzie Europy, ale także wzrost uprawnień związków zawodowych na arenie międzynarodowej<sup>127</sup>.

#### 4.1.1. Wolność zrzeszania się w przepisach konstytucyjnych

Podstawę rozważań nad kwestią wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców będzie stanowiła analiza dwóch polskich ustaw konstytucyjnych z okresu dwudziestolecia międzywojennego. W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę także na systematykę przepisów stanowiących o podstawowych wolnościach obywatelskich zawartych w konstytucji z 23 marca 1921 roku<sup>128</sup> oraz konstytucji z 17 kwietnia z 1935 roku<sup>129</sup>.

##### 4.1.1.1. KONSTYTUCJA Z DNIA 17 MARCA 1921 ROKU

Koniec roku 1918 to okres przemian społecznych, gospodarczych i politycznych. Załamanie się potęgi niemieckiej stanowiło wówczas poważny problem. Organizacje polskie wypędzaly Austriaków i Niemców z Galicji oraz z zaboru pruskiego. Władzę najwyższą 11 listopada 1918 roku objął Józef Piłsudski, a już 22 listopada mianowany przez niego rząd ogłosił republikańską formę rządu w Polsce – aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Głównym zadaniem sejmu było przygotowanie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który został do niego przesłany 5 kwietnia 1919 roku. Władzę wy-

<sup>126</sup> J.G. Wengierow, *Przedstawicielstwo pracownicze a państwo*, op. cit., s. 55–56.

<sup>127</sup> Chodzi przede wszystkim o postanowienia Traktatu wersalskiego dotyczące związków zawodowych, a także uchylene w Niemczech par. 153 ustawy przemysłowej.

<sup>128</sup> Dz. U. 1921 nr 44, poz. 267.

<sup>129</sup> Dz. U. 1935 nr 30, poz. 227.

konawczą powierzono prezydentowi na okres siedmioletniej kadencji. Ustawa konstytucyjna zabezpieczała szeroko pojęte wolności obywatelskie<sup>130</sup>. Deklaracja konstytucyjna uchwalona 3 maja 1919 roku, jak podkreśla M. Handelsman, utrzymana została w tonie ogólnikowym jak konstytucja z 3 maja 1791 roku.

Geneza powstania samej konstytucji marcowej była dość burzliwa. Ówczesny ustawodawca musiał się zmierzyć z niezwykle trudnym zadaniem. Wiele kwestii ustrojowych i administracyjnych w nowo odrodzonej Polsce było regulowanych przez przepisy przedkonstytucyjne, przepisy państw zaborczych lub nawet dużo starsze<sup>131</sup>. Władysław Leopold Jaworski w swej publikacji wymienił trzydzieści najważniejszych i najpilniejszych ustaw, które powinny zostać uchwalone od czerwca 1921 roku celem wprowadzenia w życie konstytucji. Co najważniejsze, wśród najpilniejszych umieścił ustawę o prawie do koalicji, zgromadzeń i stowarzyszania, na podstawie art. 108 konstytucji marcowej<sup>132</sup>.

Po pierwsze, kwestia uregulowania prawa do koalicji, zgromadzeń i stowarzyszania została wymieniona przez Jaworskiego jako równorzędna wśród trzydziestu najpilniejszych. Po drugie, co trzeba podkreślić, prawo koalicji w ówczesnej Polsce było rozumiane nie tylko jako prawo samych pracowników, ale także pracodawców<sup>133</sup>. W tym miejscu wypada zauważyć, iż tak kształtujący się stan rzeczy był fenomenem na skalę europejską, a nawet na skalę światową. W większości krajów europejskich podkreślano, iż prawo koalicji zostało wywalczone przez klasę robotniczą na przełomie XIX i XX wieku. Oczywiście tak było i w Polsce, z tą różnicą, iż młode, odrodzone państwo poszło o krok dalej, przyznając to prawo także pracodawcom, którzy uważani byli raczej za ciemniźcyce niż za równego partnera w stosunkach pracy.

Przechodząc do analizy przepisów konstytucji marcowej traktujących o prawie koalicji, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na systematykę ustawy zasadniczej. Prawa i obowiązki obywatelskie zostały umieszczone w rozdziale V, a więc po rozdziałach określających ustrój państwa oraz trójpodział władz. Nie ulega wątpliwości, że taka systematyka wynikała przede wszystkim z sytuacji odrodzonego państwa, którego głównym celem była kwestia ustrojowa, określenie ram organizacyjnych państwa, co stanowiło podstawę prawidłowego i niezakłóconego funkcjonowania na arenie międzynarodowej.

<sup>130</sup> A. Korobowicz, *Historia ustroju i prawa polskiego 1772–1918*, Warszawa 2012, s. 234 i nast.

<sup>131</sup> W. Konopczyński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1926, s. 38–39.

<sup>132</sup> W.L. Jaworski, *Prawa Państwa Polskiego, Konstytucja z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1921, s. 9–10.

<sup>133</sup> W. Konopczyński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 33.

Zgodnie z art. 108 konstytucji „Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń i związków”. K. Krzetuski podkreślił, że tak ważne prawo zostało zawarte w lakonicznym sformułowaniu. Jego zdaniem, prawo koalicji przyznano obywatelom – pracownikom i pracodawcom, ale w przepisie tym zapomniano wspomnieć o tym, iż związkom pracowników i pracodawców przyznano osobowość prawną. Zwrócił też uwagę na to, iż w konstytucji powinien zostać jasno wprowadzony zakaz wszelkiego przymusu koalicyjnego, a także stanowisko w sprawie strajków i lokautów<sup>134</sup>. Z kolei A. Paszkudzki w komentarzu do art. 108 konstytucji podkreślił, iż koalicja, zgromadzenie się, zawiązywanie stowarzyszeń i związków to zjawisko społeczne, które jako przejaw pewnego rodzaju łączności międzyludzkiej<sup>135</sup> wymaga uregulowania konstytucyjnego. Uważał on, iż prawo koalicji zarówno pracowników, jak i pracodawców jest prawem tworzenia związków dla osiągnięcia ściśle określonego celu. Przy czym jego zdaniem, cel ten mógł być zakreślony dość ogólnie. Przeciwnie do Krzetuskiego uważał on, iż art. 108 wprowadzał dopuszczalność strajków i lokautów<sup>136</sup>.

Reasumując, ogólna ocena uregulowań zawartych w konstytucji marcowej jest pozytywna, choć zaznaczam, że nie może ona pozostać bez krytyki. Należy zgodzić się ze stanowiskiem K. Krzetuskiego, iż prawo koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń i związków zostało sformułowane zbyt lakonicznie i w sposób mało szczegółowy. Równocześnie nie można zapominać, iż wolność zrzeszania się, choć niewyartykułowana w konstytucji, była traktowana równoważnie z prawem koalicji i w praktyce terminu tego używano zamiennie. Nie ulega wątpliwości, iż najsilniej wolność zrzeszania się akcentował W.L. Jaworski, który już z samego podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą wyprowadzał, i słusznie, swego rodzaju potrzebę kontroli nad tak zarysowanym podziałem władz. Miała się ona odbywać m.in. przez silnie eksponowane przez tego autora prawo koalicji<sup>137</sup>. Nie może umknąć naszej uwadze budzący zastrzeżenia art. 95 konstytucji, w którym co prawda zapewniono zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii, ale również śmiało można powiedzieć, iż zabrakło w tym przepisie lub innym szczególnej gwarancji wolności zrzeszania się obywateli. Prawdopodobnie

<sup>134</sup> K. Krzetuski, *Własność i praca w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, [w:] *Ankieta do Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924, s. 350.

<sup>135</sup> Moim zdaniem, argument nie do końca przekonujący.

<sup>136</sup> M. Handelsman, *Konstytucja z 17 marca 1921 r. Komentarz*, Lwów–Warszawa 1926, s. 117–118.

<sup>137</sup> W.L. Jaworski, *Państwo praworzędne*, [w:] *Ankieta do Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, *op. cit.*, s. 236.

taki stan rzeczy, który już wcześniej został zaakcentowany, wynikał głównie z utożsamiania tych pojęć na przełomie XIX i XX wieku.

#### 4.1.1.2. KONSTYTUCJA Z DNIA 23 KWIETNIA 1935 ROKU

Mieczysław Wilbik w swoich rozważaniach na temat konstytucji kwietniowej podkreślił, iż dzień 26 stycznia 1934 roku był dniem przełomowym dla Polski, wtedy bowiem nasz kraj wkroczył na drogę gruntownych reform i zmian ustrojowych. Polska jako kraj bogaty w myśl społeczno-polityczną posiadała gotowe rozwiązania, o które walczyły kraje ościenne. Co więcej, konstytucja marcowa była jedynie zapowiedzią zmian, które miały dokonać się w naszym kraju, oraz idei, które miały zostać wcielone w życie<sup>138</sup>.

Analiza przepisów konstytucyjnych traktujących o wolności zrzeszania się musi zostać poprzedzona gruntownym zbadaniem stosunku polskiej ustawy konstytucyjnej z 1935 roku do dwóch odmiennych światopoglądów społecznych, które zostały wyrażone w idei liberalnej (nurt indywidualistyczny i nadindywidualistyczny) i idei państwa totalnego. Kierunek indywidualistyczny przejawiał się przede wszystkim w postaci idei liberalnej, zgodnie z którą celem państwa było zagwarantowanie obywatelom bezpieczeństwa, wolności osobistej i własności. To państwo miało zapewnić warunki do swobodnego rozwoju jednostek. Nadrzędnym zadaniem państwa była ochrona obywatela w swobodnym korzystaniu z tych wolności. Z kolei wyznawcy kierunku nadindywidualistycznego traktowali pewne zjawiska jako cele same w sobie, pomijając w zupełności potrzeby indywidualne. Nadawali wytworom kulturalnym, nauce, literaturze wartość absolutną. Była to sztuka dla sztuki, nauka dla nauki. Inaczej mówiąc, to jednostka miała służyć państwu, a nie odwrotnie. Wszystkie interesy wspólne miały zostać podporządkowane interesowi narodowemu. Wyrazem kierunku nadindywidualistycznego było państwo totalne, które na pierwszy plan wysuwało jego interes. Czy zatem ustawa konstytucyjna z 1935 roku była wyrazem idei liberalnej, czy idei państwa totalnego? Nie była w żadnym wypadku wyrazem koncepcji liberalnej, mimo iż w pewnych jej fragmentach odnaleźć można takie zapisy, m.in. art. 1 konstytucji, że „Państwo Polskie jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Należy wskazać, że idea liberalna ograniczała funkcję państwa do niezbędnego minimum. Z kolei art. 4 stanowił, iż „W ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa”. W ujęciu liberalnym społeczeństwo rozwija się niezależnie od państwa. Konstytucja kwietniowa nie była również wyrazem idei państwa totalnego. Zgodnie z treścią art. 5: „Państwo zapewnia obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych

<sup>138</sup> M. Wilbik, *Konstytucja styczniowa na tle polskiej myśli politycznej*, Warszawa 1934, s. 28.

oraz wolność sumienia, słowa i zrzeczeń”. Z całą pewnością nie było to sformułowanie świadczące o dążeniu do stworzenia państwa totalnego, ponieważ takie państwo całkowicie pomija wolność osobistą, a wynosi na piedestał siłę i wielkość narodu<sup>139</sup>. Nie wdając się jednak w szczegółowe rozważania dotyczące koncepcji wyrażonej w konstytucji kwietniowej, w tym miejscu pragnę jedynie zaznaczyć, iż wywody przedstawione poniżej mają ogromne znaczenie dla zrozumienia idei praw obywatelskich zagwarantowanych w konstytucji, w szczególności wolności zrzeszania się obywateli.

Niezwykłe interesujące było przemówienie ówczesnego marszałka sejmu Stanisława Cara, jako referenta generalnego komisji konstytucyjnej, wygłoszone 14 grudnia 1934 roku na posiedzeniu komisji konstytucyjnej Senatu. W głównej mierze należy się przyjrzeć jego wypowiedzi dotyczącej praw i obowiązków obywatelskich. Głównym zarzutem, jaki kierowano pod adresem przepisów dotyczących praw i wolności obywatelskich, było to, iż ustawodawca nie potraktował z należytą starannością przepisów dotyczących tak ważnego zagadnienia. W odpowiedzi na to S. Car z całą stanowczością podkreślił, iż rzeczywiście sformułowania odbiegały treścią od tych zawartych w konstytucji marcowej, co jednak według niego nie stanowiło problemu. Jego zdaniem, pominięcie niektórych praw i zasad wynikało z tego, że były zbyt oczywiste, aby umieszczać je w konstytucji. Co ciekawe, S. Car przywołał tutaj genialne porównanie Polski do Anglii, podkreślając, iż nikt nie może zaprzeczyć, że Anglia jest krajem wolności, a nie posiada żadnego aktu deklaratoryjnego, obejmującego całokształt praw i obowiązków obywatelskich<sup>140</sup>. Takie stanowisko jest wyrazem po części idei państwa liberalnego, które ma się jawić jako strażnik praw i wolności obywatelskich. Próba porównania systemu prawa kontynentalnego do systemu *common law* była jednak z całą pewnością nietrafiona, całkowicie rozmywała istotę rzeczy z uwagi na inne podłoże rozwoju systemu prawnego Polski. Konstytucja kwietniowa całkowicie zmieniła ideę wolności<sup>141</sup>, która miała zostać wolnością państwa, a nie jednostki, państwo i obywatel mieli zaś stanowić jedność. W. Makowski stwierdził, iż to właśnie konstytucja marcowa była wyrazem idei liberalnej – dążenia do zespolenia wszystkich obywateli przeciw państwu, czego wyrazem była tzw. gwarancja negatywna, tj. że państwo nie będzie się wtrącać w wolność swoich obywateli. Jako przykład Makowski podał francuską Deklarację Praw Człowieka i Obywatela, a dokładnie jej naczelną zasadę o tym, że państwo nie może mieć innych celów, jak tylko stanie na straży

<sup>139</sup> A. Peretiatkowicz, *Polska deklaracja konstytucyjna z 1935 r. Analiza prawno-porównawcza*, Poznań 1936, s. 6–11.

<sup>140</sup> S. Car, *Czynnik równowagi w nowej Konstytucji*, Warszawa 1934, s. 8–9.

<sup>141</sup> S. Wachholz, *Wolność i władza*, Kraków 1935, s. 27.

przyrodzonych praw człowieka. Przy czym krytykował ten zapis, podkreślając, że w żadnym miejscu Deklaracji nie wskazano ani nie sprecyzowano wspomnianych przyrodzonych praw człowieka. Makowski skonstatował, iż negatywne doświadczenia Polski, a dodatkowo Wielka Rewolucja Francuska, która była nastawiona wyłącznie na prawa człowieka, wpłynęły negatywnie na konstytucję marcową<sup>142</sup>.

W międzywojennej literaturze naukowej dotyczącej konstytucji kwietniowej da się zauważyć prawie całkowite pominięcie w rozważaniach art. 5 stanowiącego o wolności zrzeszania się obywateli. K.W. Kumaniecki wyróżnił na podstawie przepisów omawianej konstytucji tylko cztery wolności: religijną, narodowościową, nauki i nauczania oraz wolność osobistą<sup>143</sup>, co nie dziwi z uwagi na przekonania tego autora, iż podstawą stabilnego państwa jest zgodność władzy i wolności<sup>144</sup>. Przyglądając się przepisom ustawy zasadniczej, można stwierdzić, że nie wspomniano w niej o prawie koalicji pracowników i pracodawców. A. Chmurski zauważył, iż uchylone zostały podstawowe prawa obywatelskie, m.in. wolność prasy, koalicji i wolność zgromadzeń<sup>145</sup>. Wszystkie wolności, nawet tak nieliczne, mogły zostać uchylone w myśl art. 5 nowej konstytucji: „Granica tych wolności jest dobro powszechne”. Zapewniona przez państwo obywatelom wolność zrzeszania się była jedynie pustym zapisem. Czy można by się pokusić o wyprowadzenie z art. 5 konstytucji kwietniowej prawa do koalicji pracowników i pracodawców? W moim przekonaniu tak, co wydaje się potwierdzać przywołana wcześniej wypowiedź S. Cara. Stoję na stanowisku, prezentowanym już w tej pracy, iż prawo koalicji jest pojęciem węższym niż wolność zrzeszania się, dlatego też uważam, że prawo koalicji pracowników i pracodawców nie zostało uchylone. Moje stanowisko jest zbieżne z twierdzeniem C. Znamierowskiego, który zaznaczył, że konstytucja kwietniowa wyraźnie akcentowała m.in. wolność zrzeszania się obywateli<sup>146</sup>. Niestety, tu pojawia się pewna granica nawet tak daleko wyprowadzonej wolności zrzeszania się, a mianowicie przywołany już art. 5 cytowanej konstytucji. Jak daleko może zostać zakreślona granica wolności przez dobro powszechne? Jak słusznie zauważył A. Chmurski, granicę są w stanie ustalić organy administracji, które w całkowicie dowolny sposób mogą interpretować klauzulę dobra powszechnego<sup>147</sup>.

<sup>142</sup> W. Makowski, *Zasady nowej Konstytucji*, Katowice 1934, s. 9–10.

<sup>143</sup> K.W. Kumaniecki, *Nowa Konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 69.

<sup>144</sup> *Przedmowa* Kumanieckiego do: S. Wachholz, *Wolność i władza, op. cit.*, s. 4.

<sup>145</sup> A. Chmurski, *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935, s. 114.

<sup>146</sup> C. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 52.

<sup>147</sup> *Ibidem*, s. 115.

#### 4.1.2. Dekret z dnia 8 lutego 1919 roku o pracowniczych związkach zawodowych

Organizacyjne prawo pracy, jak słusznie zauważył Z. Fenichel, było w Polsce najgorzej rozwinięte, choć jak sam podkreślił, dział ten obejmował w równej mierze także pracodawców, a podstawowym pojęciem było w nim prawo koalicji. Z. Fenichel słusznie dokonał rozróżnienia pomiędzy koalicją a stowarzyszeniem. Koalicję rozumiał jako działalność pracowników w celu wywarcia wpływu na warunki umowy o pracę. Stowarzyszenie było trwałym połączeniem kilku osób, rozwijających swoją działalność na podstawie statutu<sup>148</sup>. Głównym celem związków zawodowych miało być wprowadzenie równouprawnienia pomiędzy pracownikami a pracodawcami w zakresie ustalania warunków pracy, zarobków czy podczas strajku.

Zaraz po odrodzeniu się państwa polskiego Dekretem z dnia 8 lutego 1919 roku o pracowniczych związkach zawodowych została uchwalona wolność koalicji<sup>149</sup>. Była to ustawa niezwykle postępową jak na realia europejskie. Zgodnie z brzmieniem art. 1 omawianej ustawy zadaniem związków pracowniczych była obrona i popieranie interesów ekonomicznych i kulturalnych pracowników danej gałęzi pracy lub gałęzi pokrewnych. Było to pewne *novum*, ponieważ umożliwiono pracownikom zrzeszanie się według gałęzi pracy. Kwestią niezwykle interesującą był system rejestracji związku zawodowego. Podanie o zarejestrowanie związku zawodowego można było składać bezpośrednio lub za pośrednictwem inspektora pracy głównemu inspektorowi pracy (art. 4). Odmowa rejestracji następowała tylko z dwóch przyczyn: gdy statut związku nie spełniał warunków przewidzianych w art. 1 i 5 oraz gdy statut był niezgodny z prawem. Dekret nadawał osobowość prawną związkowi zawodowemu – mogły one nabywać prawa i zaciągać zobowiązania (art. 6). Z kolei nadzór nad działalnością związku był ograniczony do minimum. Zgodnie z art. 13 zarząd związku zawodowego był zobowiązany co roku przysyłać właściwemu inspektorowi pracy sprawozdanie po upływie 14 dni od daty walnego zgromadzenia. Za działalność przestępczą związki mogły odpowiadać wyłącznie przed sądem powszechnym, co zapewniło im wolność od nacisku politycznego (art. 14)<sup>150</sup>. Ostatnim bardzo ważnym zapisem w dekrete był art. 15: związki zawodowe zostały uznane nie tylko za instytucje prawa publicznego, ale także za przedstawicieli interesów zawodo-

<sup>148</sup> Z. Fenichel, *Prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 898.

<sup>149</sup> Dekret dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych (Dz. U. nr 15 z 8 lutego 1919, pozycje 199–216). Zob. też Z. Fenichel, *Prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 994–998.

<sup>150</sup> M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy...*, *op. cit.*, s. 25.

wych ludzi pracujących w ogóle<sup>151</sup>. W tym miejscu należy wskazać wątpliwość przedstawioną przez W. Masewicza w stosunku do prawnej reprezentacji ogółu zatrudnionych w danej gałęzi pracy oraz w gałęziach podobnych lub pokrewnych<sup>152</sup>. Autor zastanawiał się, czy związek zawodowy miał reprezentować jedynie swych członków, czy ogół pracowników zatrudnionych w danej gałęzi pracy oraz gałęziach pokrewnych i podobnych. Za przyjęciem drugiej z tez, jak wskazywał, przemawiał interes samego związku zawodowego, zwłaszcza w relacjach z organami państwowymi, brakowało jednak uniwersalnego ujęcia zadań związku<sup>153</sup>. Poglądu tego nie należy aprobować, a to z uwagi przede wszystkim na wyraźne sformułowanie zawarte w art. 1 w związku z art. 15 omawianego dekretu, że związki zawodowe będą uważane za przedstawicieli interesów zawodowych klas pracujących, a także cel powstania związków zawodowych.

Związki zawodowe były zorganizowane według zasady branżowej, a jednocześnie mogły zrzeszać pracowników gałęzi podobnych i pokrewnych. W praktyce prowadziło to do chaosu na skalę ogólnopolską, ponieważ kryteria kwalifikacji związku pokrewnego i podobnego były na tyle nieostre, iż spowodowało to rozproszenie organizacji zawodowych, a także powstawanie coraz mniejszych związków zawodowych<sup>154</sup>. Co ciekawe, chociaż dekret w swojej nazwie zawierał określenie „tymczasowy”, obowiązywał przez całe dwudziestolecie międzywojenne, pomimo iż od 1932 roku związki zawodowe poddane zostały reżimowi ustawy o stowarzyszeniach. Dekret powstawał pod silnym wpływem prawa angielskiego. Dążono do tego, żeby każda decyzja administracyjna mogła zostać zaskarżona do sądu, urzeczywistnieniem tego był art. 9 cytowanego dekretu<sup>155</sup>.

Dekret z 1919 roku o związkach zawodowych obowiązywał na terenie pięciu województw byłego Królestwa Polskiego, a w 1923 roku rozciągnięto jego obowiązywanie na województwo wileńskie<sup>156</sup>. Choć formalnie dekret o związkach zawodowych obowiązywał w nieznacznej części naszego kraju, sytuacja ta uległa diametralnej zmianie w 1923 roku, ponieważ odtąd związki zawodowe, które zostały założone na podstawie przepisów dekretu z 1919 roku,

<sup>151</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>152</sup> W. Masewicz, *Położenie prawne związków zawodowych...*, *op. cit.*, s. 110–111.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> „Na postanowienie Inspektora Pracy, względnie Głównego Inspektora Pracy, przysługuje prawo skargi do sądów ogólnych w terminie miesięcznym od daty zakomunikowania przez Inspektora Pracy, względnie Głównego Inspektora Pracy, motywowanej odmowy rejestracji”.

<sup>156</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1922 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretów o inspekcji pracy oraz o pracowniczych związkach zawodowych na Ziemię Wileńską (Dz. U. 1922 nr 73, poz. 662).

mogły na podstawie wydanej ustawy o zakładaniu filii przez związki zawodowe<sup>157</sup> otwierać swoje filie na terenie całego kraju. Jedyne wymóg, jaki przewidziano w dekrete, to powiadomienie w ciągu trzech dni inspektoratu pracy i starostwa w miejscowości, w której miała zostać założona filia. Formalnie więc związki zawodowe uzyskały możliwość aktywnego działania w całym kraju. Wymienione akty prawne stały pomimo swoich luk i niedociągnięć na wysokim poziomie legislacyjnym. Z praktycznego punktu widzenia umożliwiały pracownikom przystępowanie do takich związków zawodowych bez większych trudności.

#### 4.1.3. Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o służbie państwowej

Koncepcja odseparowania pracowników państwowych od reszty pracowników została zrealizowana wydaniem Ustawy z 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej<sup>158</sup>. Ustawa ta wyłączała całą kategorię urzędników państwowych, można powiedzieć, do osobnej grupy. Funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej dzieliła na urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych. Co więcej, ustawie tej podlegali także praktykanci, czyli osoby dopuszczone do służby przygotowawczej.

#### 4.1.4. Ustawa z dnia 3 grudnia 1924 roku zmieniająca przepisy o zrzeszaniu się pracowników państwowych

W pierwotnym brzmieniu art. 19 Dekretu z 1919 roku o związkach zawodowych na tle ustawy o stowarzyszeniach przewidywano możliwość zrzeszania się pracowników państwowych. Ustawa z dnia 3 grudnia 1924 roku<sup>159</sup> całkowicie rozwiązywała sprawę wolności zrzeszania się pracowników państwowych. Została nazwana ustawą porządkującą obecny status urzędników państwowych. Miała ona głównie na celu odciążyć Radę Ministrów od zatwierdzania statutów urzędników państwowych, które przewidywano w art. 19 ustawy o związkach zawodowych<sup>160</sup>. Stosownie do art. 1 wspomnianej ustawy, zrzeszenia pracowników państwowych przestały odtąd podlegać dekreto-  
wi z 1919 roku o związkach zawodowych, a zaczęły ustawie o stowarzysze-

<sup>157</sup> Ustawa z dnia 4 lipca 1923 r. w sprawie zakładania filii przez związki zawodowe (Dz. U. 1923 nr 594, 595, poz. 880).

<sup>158</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. 1922 nr 21, poz. 164).

<sup>159</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 1924 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień o pracowniczych związkach zawodowych, względnie o stowarzyszeniach i związkach, a mianowicie postanowień dotyczących zrzeszania się pracowników państwowych (Dz. U. 1924 nr 114, poz. 1012).

<sup>160</sup> M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy...*, op. cit., s. 100.

niach z 3 stycznia 1919 roku<sup>161</sup>. Ustawa ta uchylała niezwykle rygorystyczne postanowienia art. 9, 10, 11 i 12 o stowarzyszeniach i związkach z 17 marca 1906 roku oraz art. 8, 9 i 10 rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich o stowarzyszeniach i związkach z 25 września 1919 roku.

Z całą pewnością ustawa ta wprowadzała jasne granice pomiędzy pracownikami – urzędnikami państwowymi, a resztą świata pracowniczego w polskim systemie prawa pracy. Pracownicy państwowi podlegali ustawie o stowarzyszeniach, co niewątpliwie wpływało na ich sytuację prawną i możliwość przystępowania do związków zawodowych.

#### 4.2. Osłabienie wolności koalicji w latach 1929–1932

W drugiej połowie lat dwudziestych XX wieku na świecie panowała bardzo dobra koniunktura gospodarcza, która wydawała się na tyle sprzyjająca, iż odnoszono wrażenie, że kapitalizm poradził sobie wreszcie z częstymi kryzysami.

Nic bardziej mylnego, ponieważ pierwsze zwiastuny wielkiego kryzysu dało się odczuć już w 1928 roku. W magazynach zalegał niesprzedany towar, ceny surowców, wyrobów przemysłowych czy płodów rolnych wyraźnie spadły. Oddziaływanie wszechobecnego kryzysu całkowicie odmiennie kształtowało się w poszczególnych państwach – w zależności od stopnia zaawansowania ich rozwoju gospodarczego. W krajach z dominującym przemysłem charakterystyczną cechą był spadek wytwórczości i szybki wzrost bezrobocia. Co ciekawe, zjawisko tak ogromnego bezrobocia nie było spowodowane tylko przez kryzys, pojawiło się bowiem wraz z nadejściem kapitalizmu. Najwięcej bezrobotnych było w Stanach Zjednoczonych (12–15 mln), Niemczech (5,5 mln), Wielkiej Brytanii (2,7 mln), w Polsce liczba bezrobotnych wynosiła około 0,5 mln. Przedstawione dane pokazują jedynie liczbę oficjalnie zarejestrowanych bezrobotnych. Warunki życia bezrobotnych były wówczas skandaliczne: niskie pensje, brak opieki medycznej, całkowite podporządkowanie pracodawcy, a co najważniejsze – brak jakichkolwiek perspektyw na zmianę<sup>162</sup>. Taki stan rzeczy negatywnie wpływał na sytuację wolności zrzeszania się, w głównej mierze, pracowników. Z całego świata dochodziły głosy o bardzo złej sytuacji ekonomicznej wielu krajów. Na to nakładała się wspomniana już liczba bezrobotnych, która nie malała. Występujące wtedy napięcia społeczne, polityczne i gospodarcze niekorzystnie wpłynęły na sytuację w Polsce.

<sup>161</sup> Ustawa o stowarzyszeniach z 3 stycznia 1919 r. (Dz. U. 1919, nr 3, poz. 88).

<sup>162</sup> J. Ciepielewski *et al.*, *Powszechna historia gospodarcza Polski XIX i XX w.*, Warszawa 1969, s. 207–236.

W tym miejscu uprawiona jest konstatacja, że paradoksalnie światowy kryzys pomógł ówczesnemu obozowi rządzącemu w Polsce w ostatecznym rozwiązaniu kwestii związków zawodowych. Kryzys w Polsce trwał bardzo długo, przyczynami takiego stanu były w dużej mierze zależność Polski od poziomu gospodarczego w innych krajach, a także współzależność kryzysu przemysłowego i kryzysu w rolnictwie. W Polsce w roku 1929 produkcja rolnicza stanowiła około 79% ekonomiki narodowej. Na to nakładał się wspomniany gwałtowny wzrost bezrobocia i tzw. bezrobocia częściowego, polegającego na zatrudnianiu robotników tylko w niektóre dni tygodnia czy przy pracach sezonowych<sup>163</sup>.

Przedsiębiorcy coraz częściej postulowali wydłużenie czasu pracy do 48 godzin<sup>164</sup>. Ciekawym zabiegiem stosowanym przez pracodawców było omijanie przepisów o urloпах pracowniczych. Powszechne stały się zwolnienia pracowników przed dniem nabycia prawa do urlopu, pracodawcy próbowali skrócić czas trwania urlopu z 8 do 4 dni oraz z 15 do 8 dni, a także zaliczali niedziele i święta do dni urlopowych bez obowiązku płacenia za nie. Ostatnie rozwiązanie, nazywane „świętówkami”, zostało wprowadzone w 1933 roku<sup>165</sup>.

Na coraz szerszej zakrojonej politykę władz sanacyjnych miały także wpływ wydarzenia we Włoszech i w Niemczech. Faszyzm włoski spowodował prawną likwidację ruchu zawodowego i powołanie syndykatów, które miały zostać poddane całkowitej i nieograniczonej kontroli państwa. Syndykaty faszystowskie cechowała wieloszczeblowość, co ciekawe, mogły zrzeszać samych pracowników, samych przedsiębiorców lub pracowników i przedsiębiorców. W Niemczech likwidacja związków zawodowych przebiegała jawnie, sam Hitler był zdania, iż przy budowaniu nowego państwa nie może być mowy o dwóch stronach, zwycięzcą może być tylko naród<sup>166</sup>. Celem faszystów było jak najszybsze opanowanie ruchu zawodowego.

W Polsce układ sił nie pozwalał na tak drastyczne posunięcia. Starano się szukać innych, prawnych środków do złamania oporu ruchu związkowego. Takim działaniom politycznym sprzyjał niewątpliwie wielki kryzys ekonomiczny.

<sup>163</sup> W. Masewicz, *Położenie prawne związków zawodowych...*, *op. cit.*, s. 123–126.

<sup>164</sup> Dz. U. 1933 nr 27, poz. 227. Por. S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3, Kraków 2001, s. 283 i 285. Tam też obszerna literatura na temat czasu pracy w II RP. Na temat problemów interpretacyjnych zob. np. L. Lewandowski, *Czas pracy i urlopy*, Łódź 1934, s. 7–27.

<sup>165</sup> *Ibidem*, s. 30–35.

<sup>166</sup> M. Bornstein-Lychowska, *Drogi włoskiej i niemieckiej polityki społecznej*, PiOS 1934, nr 1, s. 38–41.

Jak słusznie zauważył J.G. Wengierow, słabą stroną polskiego ruchu zawodowego były jego związki z partiami politycznymi. Chodziło głównie o koherentną współpracę, która nie była skoncentrowana, tylko umiejętnie rozbijana przez zwalczające się ugrupowania<sup>167</sup>. Ta postępująca dezorganizacja wewnętrzna związków zawodowych, zapędy rządu ograniczające ich działalność, wielki kryzys ekonomiczny najbardziej odczuwany w Polsce, a także likwidowanie wolności zrzeszania przede wszystkim w Niemczech, we Włoszech, ale także innych krajach<sup>168</sup>, zaowocowały reakcją obozu rządzącego – wydaniem 27 października 1932 roku ustawy prawo o stowarzyszeniach<sup>169</sup>. A. Pruszkowski próbował doszukać się jeszcze innego celu takiego ograniczenia wolności zrzeszania się obywateli. Mianowicie uważał on, że sytuacja taka była efektem niewłaściwego wykorzystania faktu odzyskania niepodległości. Towarzyszył temu chaos, który wynikał z różnorodności przepisów dzielnicowych z zakresu praw wolnościowych, a także wyznaczania granic tych praw. Zrzeszenia społeczne coraz bardziej zaczęły odchodzić od realizowania podstawowych celów. A. Pruszkowski zauważył, że przywódcy zrzeszeń stali się łatwym celem stronnictw politycznych, co więcej, brak głębszych celów, dobrej organizacji, a przede wszystkim źle rozumiana wolność zrzeszania się były przyczynami załamania się związków zawodowych<sup>170</sup>.

Przechodząc w tym miejscu do analizy przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach z 1932 roku, należy w pierwszej kolejności zastanowić się nad jej tezami, gdyż uregulowała wolność zrzeszania się w dość radykalny sposób. Główne założenie ustawy było stosunkowo proste, zapewniło ono pełną swobodę zrzeszania się, równocześnie jednak przyznało państwu bardzo wysokie uprawnienia nadzorcze, poświęcając swobodę jednostek na rzecz dobra ogólnego<sup>171</sup>. Zgodnie z art. 1 analizowanej ustawy, stowarzyszenie to trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych. Istotnymi cechami takich stowarzyszeń były: trwałość, cel niezarobkowy oraz dobrowolność<sup>172</sup>. O tym, jak głęboko została naruszona wolność zrzeszania się związków zawodowych, świadczy przede wszystkim art. 11 omawianej ustawy, a dokładnie par. 2, który nałożył na związki zawodowe obowiązek dostarczania powiatowej władzy administracyjnej właściwej ze względu na siedzibę związku informacji o składzie zarządu. Największe zagrożenie dla związków stanowiły art. 15 i 17. Zgod-

<sup>167</sup> J.G. Wengierow, *Przedstawicielstwo pracownicze a państwo, op. cit.*, s. 42.

<sup>168</sup> Hiszpania, Portugalia, Francja, Belgia i Rumunia.

<sup>169</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 1932 nr 94, poz. 808).

<sup>170</sup> A. Pruszkowski, *Nowe Prawo o stowarzyszeniach*, Warszawa 1933, s. 5–7.

<sup>171</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>172</sup> H. Broydy, W. Junosza, *Nowe prawo o stowarzyszeniach. Tekst, komentarze, wskazówki praktyczne*, Warszawa 1933.

nie z tymi przepisami, władza nadzorcza mogła wezwać zarząd związku do dostarczenia jej odpisu protokołu posiedzenia lub treści powziętej uchwały, co więcej, mogła w lokalu związku swobodnie przeglądać akta, dokumenty, księgi, mogła sporządzać z nich notatki. Nie ulega wątpliwości, iż przepis ten dalece ingerował w niezależność związków zawodowych<sup>173</sup>. Stosownie do treści art. 17 omawianej ustawy, jeżeli działalność jednego ze związków miała na celu popełnienie przestępstwa albo zagrażała bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu, powiatowa władza administracji mogła zażądać od władz związku usunięcia stanu zagrożenia, mogła również zawiesić działalność związku i wystąpić z wnioskiem do sądu o rozwiązanie związku zawodowego przy zastosowaniu przepisów postępowania karnego. Nie ulega wątpliwości, iż polityka eliminacji związków zawodowych przynosiła zamierzone skutki. Władza nadzorcza uzyskała niemal całkowitą kontrolę nad związkami, musiały one bowiem dostarczać uchwalone uchwały i protokoły. Ponadto jeżeli władza nadzorcza dopatrzyła się jakichkolwiek nieprawidłowości, mogła swobodnie wejść do lokalu związku w celu skontrolowania ich. Art. 15 par. 2 analizowanej ustawy, oprócz zagrożenia ze strony organów administracji, niósł zagrożenie także ze strony pracodawcy. Jak słusznie zauważył J.G. Wengierow: „Przepis ten mógłby się stać niebezpieczny dla ruchu związkowego, gdyby informacje, zaczerpnięte przez władzę, mogły trafić do rąk przedsiębiorców”<sup>174</sup>. Tak naprawdę niezależność i wolność związków zawodowych stała się fikcją. Co więcej, ukoronowaniem takiego stanu rzeczy było stosowanie przepisów karnych przez sąd rozpatrujący wniosek właściwego organu administracji. Praktycznie została zniesiona wolność zgromadzeń publicznych związków zarówno w lokalach, jak i poza nimi, w postaci manifestacji, pochodów czy wieców. Zgromadzenie w lokalu mogło się odbyć po uprzednim pisemnym zawiadomieniu starosty, a poza lokalem po uprzednim zezwoleniu starosty<sup>175</sup>. Wolność zrzeszania się deklarowana w ustawie przestała obowiązywać.

Całkowicie inaczej przedstawiała się sytuacja pracodawców w okresie dwudziestolecia międzywojennego. W młodym państwie polskim panował chaos wewnętrzny, dało się też odczuć zagrożenie niestabilnych granic państwa, które stało się początkowo priorytetem władz państwowych. Ponadto nie należy zapominać, że w okresie walk robotników przemysłowych kwestia prawa do wolności zrzeszania się pracodawców była tematem marginalnym.

<sup>173</sup> A. Zdanowski, *Jedność i niezależność związków zawodowych*, Warszawa 1935, s. 4.

<sup>174</sup> J.G. Wengierow, *Prawo pracy w okresie pełnomocnictw*, op. cit., s. 348–349.

<sup>175</sup> W. Masewicz, *Położenie prawne związków zawodowych...*, op. cit., s. 146.

Oczywiście, Polska, tak jak inne kraje Europy, przechodziła nie tylko transformację ustrojową, ale co najważniejsze, społeczną<sup>176</sup>. Jak to już zostało podkreślone, Polska niejako odziedziczyła po państwach zaborczych również związki pracodawców, tzn. ich działanie w zaborze rosyjskim było nielegalne, z kolei w zaborze austriackim i pruskim istniały związki przedsiębiorców. Po odrodzeniu się państwa polskiego w jednej części państwa istniała luka w tym zakresie, a w pozostałych dwóch byłych zaborach prężnie działały wspomniane związki. Co więcej, mieliśmy do czynienia jednak z pewnym rozdrobnieniem związków przedsiębiorców, co nie było zjawiskiem pozytywnym, powodowało bowiem dezorganizację i chaos w strukturach, a co najważniejsze – brak jedności organizacji pracodawców<sup>177</sup>.

W pierwszej kolejności trzeba podkreślić, iż związki pracodawców, tak jak i związki zawodowe, zostały poddane reżimowi ustawy Prawo o stowarzyszeniach z 1932 roku oraz jako zrzeszenia przemysłowe – Rozporządzeniu z dnia 7 czerwca 1927 roku o prawie przemysłowym<sup>178</sup>. Żaden z wymienionych aktów prawnych nie pozwalał na zrzeszanie się pracodawców w pełnym tego słowa znaczeniu. Pierwszy z nich, tj. ustawa Prawo o stowarzyszeniach, prowadził do daleko idących ograniczeń, o których już była mowa. Z kolei rozporządzenie o prawie przemysłowym w dziale V, zatytułowanym „Korporacje i związki korporacji”, w art. 69 wprowadzało pojęcie celu tworzenia organizacji pracodawców, który sprowadzał się do unormowań wewnętrznych danego zrzeszenia, niemającego nic wspólnego z zasadami niezależności i samorządności<sup>179</sup>. Korporacja taka mogła określić swoje zasady funkcjonowania w statucie, który co do istoty regulowała analizowana ustawa w art. 73 i 74. Tak zwanego statutu, nawet w zakresie szczątkowym, nie można określać tym mianem, podlegał on bowiem zatwierdzeniu przez władzę przemysłową, przy czym mogło ono nie nastąpić, jeżeli statut nie odpowiadał obowiązującemu prawu. W praktyce zatwierdzenie polegało na uznaniu dyskrejonalnym, co nie odpowiadało nawet ówczesnemu restrykcyjnemu reżimowi prawnemu. Od takiej decyzji można się było odwołać do ówczesnego ministra przemysłu i handlu w terminie czterech tygodni.

<sup>176</sup> Zob. „Biuletyn Informacyjny” 1968, t. 9, s. 1–41.

<sup>177</sup> Zob. *Sprawozdanie Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów z działalności w roku 1929*, Warszawa 1930.

<sup>178</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. 1927 nr 53, poz. 468).

<sup>179</sup> Zadaniem korporacji było: pielęgnowanie ducha łączności oraz podnoszenie i utrzymywanie godności zawodowej członków; piecza nad utrzymaniem dobrego stosunku między członkami korporacji i ich pracownikami, prowadzenie informacyjnych wykazów wolnych miejsc pracy w przedsiębiorstwach członków korporacji i poszukujących takich miejsc pracy.

W 1932 roku w wyniku zjednoczenia 29 najpoważniejszych związków przemysłowych, branżowych i terytorialnych, izb przemysłowych i handlowych powstał Centralny Związek Polskiego Przemysłu. W jego skład wchodziły: Centralny Związek Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów – Lwujatan oraz Naczelna Organizacja Zjednoczonego Przemysłu i Rolnictwa Zachodniej Polski. W bardzo krótkim czasie liczba skonfederowanych organizacji zwiększyła się do ponad czterdziestu, natomiast reprezentowanych w nich organizacji do sześciuset. Niezwykle istotny jest fakt, że Centralny Związek zajmował się kształtowaniem ogólnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto współpracował z rządem oraz władzą ustawodawczą w zakresie ochrony produkcji krajowej przed zbędnym importem i eksportem<sup>180</sup>. Drugą jego funkcją była „obrona postulatów sfer gospodarczych w dziedzinie socjalnej”, która sprowadzała się do wpływania na kształtowanie prawodawstwa w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Nieco inaczej kształtowała się sytuacja w układach zbiorowych prawa pracy, warto jednak przyjrzeć się jednemu z aspektów prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych, jakim jest prawo ich zawierania oraz prawo do obrony swoich interesów przez pracodawców. Problem w zakresie unormowania rozwiązywania zatargów zbiorowych w przemyśle i handlu oraz układów zbiorowych pracy sprowadzał się do niezwykle silnego oporu ze strony pracodawców, których pozycja w tamtym okresie była bardzo stabilna<sup>181</sup>. W latach kryzysu układy zbiorowe prawa pracy były wręcz zdominowane w przez organizacje pracodawców, które wykazywały się jawną niechęcią wobec takiego regulowania warunków pracy i płacy. Ponadto w kwestii rozjemstwa organizacje pracodawców upatrywały zagrożenie w monopolu związków zawodowych na prowadzenie sporu zbiorowego<sup>182</sup>.

Należy podkreślić, iż w porównaniu do czasów współczesnych w Polsce panowały zupełnie inne stosunki pomiędzy pracodawcami a pracownikami, wpływały na to: słaby, ale rozwijający się ruch robotniczy i nadzwyczaj silne organizacje pracodawców. Organizacje pracodawców miały realny wpływ na kształtowanie się polityki gospodarczej państwa. Niestety w tym procesie brakowało związków zawodowych. Taki status związków zawodowych oraz organizacji pracodawców nie pozwalał na zrównoważony wpływ na kształtowanie polityki w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

<sup>180</sup> *Sprawozdanie Centralnego Związku, op. cit.*

<sup>181</sup> W roku 1926 były gotowe projekty ustaw: o załatwianiu zatargów zbiorowych pracy w przemyśle i handlu oraz ustawa o układach zbiorowych pracy. Zob. A. Świąćicki, *Instytucje polskiego prawa pracy...*, *op. cit.*, s. 326.

<sup>182</sup> *Ibidem*, s. 328–329.

## 5. Wolność zrzeszania się partnerów społecznych w latach 1944–1952

### 5.1. Kształtowanie się wolności zrzeszania się w Polsce w latach 1944–1952

II wojna światowa oraz okupacja Polski spowodowały istotne zmiany w strukturze ludności. Szczególnie dotkliwe dla wyzwolonego kraju były zniszczenia gospodarcze w kluczowych gałęziach przemysłu: hutniczym, metalowym, elektrotechnicznym, budowlanym oraz górniczym. Poziom zniszczeń w przemyśle regionalnym wahał się między 37% a 65% w zakresie uszkodzeń budynków, w energetyce i urządzeniach technicznych zakładów. Ponadto na uwagę zasługują straty, jakie poniósł nasz kraj w transporcie kolejowym. Polskie Koleje Państwowe w wyniku II wojny światowej utraciły 74% wartości całego majątku<sup>183</sup>. Ludność Polski zmniejszyła się z 35,2 mln ludzi w 1939 roku do 23,9 mln w 1946 roku.

Przedstawione wyżej w ogromnym skrócie informacje obrazują ogromne zniszczenia na terenie całego kraju, które niewątpliwie miały istotne znaczenie dla odradzania się związków zawodowych oraz ich działalności<sup>184</sup>. Ruch zawodowy po II wojnie światowej tworzył się od wyzwolenia wschodnich ziem Polski aż do II/VIII Kongresu Związków Zawodowych w czerwcu 1949 roku. Okres ten można podzielić na dwa podokresy. Pierwszy trwał od końca lipca 1944 roku – do I/VII Kongresu Związków Zawodowych w Polsce. Powstały wówczas nowe ideowo i politycznie najważniejsze związki zawodowe. Podokres ten można podzielić na dwa kolejne etapy, od lipca 1944 roku do I Zjazdu Delegatów Związków Zawodowych<sup>185</sup> i od I Zjazdu do I/VII Kongresu w listopadzie 1945 roku – ten ostatni cechował się dynamicznym rozwojem liczebnym ruchu zawodowego. Drugi okres datowany jest między I/VII a II/VIII Kongresem Związków Zawodowych w Polsce<sup>186</sup> – wtedy w dalszym ciągu postępował proces umacniania nowego oblicza związków zawodowych<sup>187</sup>, które miały od tej pory zostać podporządkowane nowej władzy.

<sup>183</sup> J. Naumiak, *Na początku trudnej drogi*, Łódź 1985, s. 13; A. Jezierski, *Historia gospodarcza Polski Ludowej 1944–1964*, Warszawa 1971, s. 52.

<sup>184</sup> Jak zauważa J. Chumiński, paradoksalnie „przyrost zatrudnienia w okresie okupacji, w tym także w przemyśle, był jednym ze źródeł szybkiego wzrostu liczebności klasy robotniczej po 1945 roku”, J. Chumiński, *Ruch zawodowy w Polsce w warunkach kształtującego się systemu totalitarnego 1944–1956*, Wrocław 1999, s. 71.

<sup>185</sup> 20–21 listopada 1944 r.

<sup>186</sup> 1–5 czerwca 1949 r.

<sup>187</sup> J. Naumiak, *Na początku trudnej drogi*, op. cit., s. 25. Por. też S.M. Grzybowski, *Pracownicze związki zawodowe*, Kraków 1948, s. 86–87; K. Dunin-Wąsowicz, *Polski ruch so-*

W latach 1944–1949 koncepcje programów ruchu zawodowego, głównie w kwestii roli i relacji między partiami robotniczymi – związkami zawodowymi a państwem ludowym, zachowały pewną odrębność, choć należy podkreślić, iż już w pierwszych latach Polski Ludowej struktura i działalność związków zawodowych wykraczała poza ramy przepisów z okresu międzywojennego<sup>188</sup>.

Warunki rozwoju związków zawodowych w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej były niezwykle trudne. Wynikało to w głównej mierze z bardzo niekorzystnych zmian nie tylko ekonomicznych, ale także społeczno-politycznych. Sytuacja ta była konsekwencją nasilających się zjawisk patologicznych w ramach odradzającego się ruchu zawodowego. Sytuacja na początku lat pięćdziesiątych XX wieku była wynikiem niekorzystnych zmian z końca lat czterdziestych. Nie bez znaczenia pozostawał fakt istnienia na ziemiach polskich do 1948 roku PPS, które praktycznie nie miało większego wpływu na demokratyzację ruchu zawodowego, a ten i tak znalazł się w orbicie wpływów władzy centralnej. Ponadto większym problemem, jak się okazało, było wprowadzenie do zakładów pracy organizacji politycznych<sup>189</sup>.

W koncepcji przyjętej w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej zakładano podjęcie próby pogodzenia dwóch elementów: ścisłego planowania i zarządzania gospodarką centralnie oraz instytucjonalnego udziału pracowników w zarządzaniu w postaci rad zakładowych<sup>190</sup>. Należy zauważyć, iż powyższa koncepcja w głównej mierze oparta była na gospodarce scentralizowanej, która aplikowała taki sam model działania względem związków zawodowych<sup>191</sup>.

## 5.2. Prawo zrzeszania się w związki zawodowe i wolność zrzeszania się w związkach zawodowych w konstytucji z 22 lipca 1952 roku

Jak już wspominałam, w 1945 roku we wszystkich zakładach pracy zostały powołane organy pracownicze związków zawodowych na mocy Dekretu

---

*cyjaldystyczny 1939–1945*, Warszawa 1993, s. 41; J. Siewierski, *Idea demokracji gospodarczej w polskim ruchu socjalistycznym 1918–1939*, [w:] *Ruch związkowy i samorządowy*, red. J. Polakowska-Kujawa, J. Gardawski, Warszawa 1989, s. 7–12.

<sup>188</sup> J. Naumiak, *Na początku trudnej drogi*, *op. cit.*, s. 82–83.

<sup>189</sup> J. Chumiński, *Ruch zawodowy w Polsce...*, *op. cit.*, s. 304.

<sup>190</sup> L. Gilejko, *Samorząd pracowniczy – Ewolucja koncepcji*, [w:] *Ruch związkowy i samorządowy*, red. J. Polakowska-Kujawa, J. Gardawski, Warszawa 1989, s. 29 i nast.

<sup>191</sup> W. Morawski, *Strategia narzuconej industrializacji a społeczeństwo*, „*Studia Socjologiczne*” 1980, nr 4, s. 117; J. Kaliński, *Polityka gospodarcza Polski w latach 1948–1956*, Warszawa 1987, s. 114 i nast.

z dnia 6 lutego 1945 roku o utworzeniu rad zakładowych<sup>192</sup>. Z kolei w roku 1946 rozciągnięto moc obowiązującego dekretu z 8 lutego 1919 roku na cały obszar państwa<sup>193</sup>, a co najważniejsze – uchylono art. 59 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach.

Najistotniejszymi w kontekście poruszanego tu tematu będą: Ustawa z dnia 1 lipca 1949 roku o związkach zawodowych<sup>194</sup> oraz Konstytucja Polski Ludowej z 22 lipca 1952 roku<sup>195</sup>. Wcześniej należy jednak zwrócić uwagę na pierwszy i oficjalny dokument władzy ludowej – Manifest PKWN z 22 lipca 1944 roku<sup>196</sup>, który gwarantował przywrócenie prawa zrzeszania się w związki zawodowe. Deklaracja ta została potwierdzona przez Sejm Ustawodawczy w następnym dokumencie z 22 lutego 1947 roku, dotyczącym realizacji praw i wolności obywatelskich, zapewniono w nim m.in. prawo zrzeszania<sup>197</sup>. Ustawa ta już w art. 1 zagwarantowała robotnikom i pracownikom umysłowym prawo dobrowolnego zrzeszania się w związki zawodowe oraz czynnego udziału w sprawowaniu władzy ludowej.

J. Licki podkreślił, iż ustawa ta była gwarancją pełnej niezależności i swobody działania związków zawodowych. Ponadto, jak zauważył autor, ustawa:

zniosła wszelkie pozostałe w spadku po rządach kapitalistycznych przepisy, które ograniczały prawo robotników i pracowników umysłowych do dobrowolnego zrzeszania się w związki zawodowe, poddawały działalność związków zawodowych nadzorowi władz administracyjnych i przyczyniły się do rozbijania ruchu zawodowego<sup>198</sup>.

Polemika z tym autorem wydaje się uzasadniona co do pierwszej części jego uwagi, ponieważ ustawą tą wprowadzono zasadę centralizacji związków zawodowych poprzez utworzenie naczelnej reprezentacji ruchu zawodowego – Zrzeszenia Związków Zawodowych w Polsce, co więcej, organami ZZZ były Kongres Związków Zawodowych oraz Centralna Rada Związków

<sup>192</sup> Dekret z dnia 6 lutego 1945 roku o utworzeniu rad zakładowych (Dz. U. nr 8, poz. 36 ze zm.; Dz. U. nr 41, poz. 92).

<sup>193</sup> Dekret z dnia 8 stycznia 1946 roku o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa pracy na cały obszar państwa polskiego (Dz. U. 1946 nr 4, poz. 30).

<sup>194</sup> Ustawa z dnia 1 lipca 1949 roku o związkach zawodowych (Dz. U. nr 41, poz. 239).

<sup>195</sup> Konstytucja Polski Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).

<sup>196</sup> Manifest PKWN z 22 lipca 1944 roku (Dz. U. 1944 nr 1).

<sup>197</sup> T. Fuks, A. Łopatka, *Systematyka podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, [w:] *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. T. Fuks, A. Łopatka, Warszawa 1981, s. 353.

<sup>198</sup> J. Licki, *Prawo pracy w PRL. Zarys wykładu*, Łódź–Warszawa 1962, s. 132.

Zawodowych. Centralna Rada Związków Zawodowych odpowiadała za swoją działalność przed Kongresem Związków Zawodowych.

Ponadto warto, w moim przekonaniu, odnieść się do zapisu art. 1 pkt 1 omawianej ustawy, gwarantował on bowiem robotnikom oraz pracownikom umysłowym możliwość dobrowolnego i czynnego udziału w sprawowaniu władzy ludowej. Uprawniona w tym miejscu będzie konstatacja, iż ustawa z 1949 roku o związkach zawodowych paradoksalnie dawała władzy dużo większą możliwość kontroli związków zawodowych – ze względu na ich scentralizowanie. Teza ta znajduje uzasadnienie w art. 4 omawianej ustawy – stanowił on, że związki zawodowe poprzez swoje statutowo określone instancje kierownicze i organy związkowe współpracują z władzami i instytucjami w dziedzinie administracji publicznej, gospodarki narodowej i kontroli w zakresie i trybie ustalonym przez przepisy prawa. Zadania, cele i zakres działania związków zawodowych określał Statut Zrzeszenia Związków Zawodowych w Polsce oraz statuty związków wchodzących w skład zrzeszenia<sup>199</sup>. Konstrukcja i model nowej kategorii związków zawodowych nie umożliwiały im samodzielnego decydowania o swoich prawach. Taki stan rzeczy odzwierciedla par. 3 omawianego statutu. Podstawowa różnica pomiędzy Ustawą z dnia 1919 roku o pracowniczych związkach zawodowych a ustawą z 1949 roku o związkach zawodowych polegała na tym, że w pierwszej mieliśmy do czynienia z dwoma zasadami działania i funkcjonowania związków zawodowych – zasadą samorządności i niezależności związków zawodowych. W par. 3 statutu z 1949 roku określono, iż związki zawodowe opierały się na zasadach dobrowolności, powszechności i bezpartyjności. Odbiegały one od zasady samorządności związku zawodowego, a tym bardziej od zasady niezależności, które świadczą o szeroko pojmowanej autonomii. Pojęcie niezależności było nieobecne w ustawie z dnia 1949, czego potwierdzeniem był par. 3 statutu ZZZ, określający jedno z zadań związków zawodowych – współuczestnictwo w rządzeniu Państwem Ludowym, co więcej w par. 4 pkt 4 statutu przewidywano, iż uchwały i wytyczne wyższych władz związkowych są obowiązujące dla niższych władz związkowych. Warte uwagi jest natomiast wyraźne wskazanie, że związki zawodowe reprezentowały interesy i prawa ogółu pracowników – zrzeszonych i niezrzeszonych. Można się pokusić o stwierdzenie, że Statut Zrzeszenia Związków Zawodowych w Polsce z roku 1958 w sposób bardziej radykalny niż Rozporządzenie Prezydenta z 27 października 1932 roku pozwalał władzom na przejęcie kontroli na związkami zawodowymi.

Polska konstytucja z 1952 roku – jak można przeczytać w projekcie wstępu do ustawy zasadniczej – opierała się na „rewolucyjnym dorobku polskiego

<sup>199</sup> Statut Zrzeszenia Związków Zawodowych w Polsce z 18 kwietnia 1958 roku, Biuletyn CRZZ 1958, nr 3, poz. 51.

i międzynarodowego ruchu robotniczego”<sup>200</sup>. W polskiej literaturze przedmiotu z zakresu nauki prawa konstytucyjnego z połowy lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku uznawano okres ustawodawczy sprzed uchwalenia konstytucji z 1952 roku, tj. lata 1944–1952 – za odzwierciedlenie drogi, którą państwo polskie przebyło od chwili wyzwolenia do wejścia w życie ustawy zasadniczej<sup>201</sup>. Ustrój odrodzonego państwa opierał się na nowych podstawach społeczno-gospodarczych, które były rezultatem przeobrażeń w układzie stosunków klasowych<sup>202</sup>. Nową konstytucję określano jako „wielką kartę” utrwalającą podstawowe zasady ustroju społeczno-gospodarczego oraz prawa i obowiązki wszystkich obywateli, oba te aspekty były traktowane równorzędnie<sup>203</sup>. Dla dalszego wywodu szczególnie istotne jest pojęcie i znaczenie prawa w konstytucji z 1952 roku. A. Burda określił ich pochodzenie jako „produkt zwycięstwa ludu pracującego miast i wsi”<sup>204</sup>, a nie abstrakcję wywodzącą się z natury człowieka lub porządku wszechświata. Takie ujęcie pochodzenia praw w nowej konstytucji nie powinno dziwić z uwagi na inne realia społeczno-gospodarcze w Polsce po II wojnie światowej, oparte na nowej ekonomii państwa. Autor ten, negując pochodzenie praw z godności ludzkiej, podkreślił, iż nowa konstytucja „afirmuje zdeptaną w krajach imperjalizmu godność człowieka pracy”<sup>205</sup>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej z 1952 roku została uchwalona stosunkowo późno, tzn. osiem lat po przejęciu władzy przez komunistów<sup>206</sup>. Dla pełnego ukazania zakresu i pozycji prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych w konstytucji z 1952 roku należy się w pierwszej kolejności przyjrzeć samej systematyce ustawy zasadniczej, która budzi pewne zastrzeżenia i wątpliwości. W rozdziale I umieszczono przepisy określające podstawę ustroju politycznego państwa, z kolei w rozdziale II – ustrój społeczno-gospodarczy.

Podstawowe prawa i obowiązki zawarte w Konstytucji PRL świadczyły o rodzącej się klasowości nowego państwa, a za prawa podstawowe uzna-

<sup>200</sup> Zob. B. Bierut, *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 36.

<sup>201</sup> Przedmowa K. Biskupskiego do: *Konstytucji i podstawowych aktów ustawodawczych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Lipiński, A. Piasecka, Warszawa 1952, s. 5.

<sup>202</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>203</sup> A. Burda, *Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN, 4–9 lipca 1953*, Warszawa 1954, s. 139.

<sup>204</sup> *Ibidem*, s. 140.

<sup>205</sup> *Ibidem*, s. 142.

<sup>206</sup> H. Skrzeczyńska, *Geneza i tryb uchwalania Konstytucji PRL z 1952*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 479.

wano te, które miały atrybut powszechności. Prawa te funkcjonowały dla dobra społeczeństwa jako całości, wynikały z istotnych typów państwa, bez względu na etap rozwoju oraz stanowiły podstawę całego systemu państwa<sup>207</sup>. Podana tu charakterystyka praw obywatelskich potwierdza tezę o zupełnie nowym pojmowaniu podstawowych praw człowieka-obywatela w rozdziale VII omawianej konstytucji<sup>208</sup>. Podstawowe prawa obywatelskie zostały przyznane przez państwo socjalistyczne, jakim była ówczesna Polska. J. Zakrzewska słusznie wskazała, że również państwo socjalistyczne nie może przyznać praw bezwzględnych i absolutnych, ale przyznaje prawa rzeczywiste, co jest wyrazem „dyktatury praw większości nad mniejszością”<sup>209</sup>.

W polskiej doktrynie prawniczej istniały dwa poglądy na temat pochodzenia podstawowych praw obywateli. Pierwszy pogląd opierał się na założeniu, iż podstawowe prawa i wolności obywateli wykształciły się w procesie historycznym. Z kolei według drugiego podstawowymi prawami są te zapisane w konstytucji, czyli nadane przez ustawodawcę. O tym, czy dane prawo jest podstawowe, decydowało to, czy zostało zapisane w ustawie zasadniczej. Niezwykle interesujące było rozumienie praw i wolności, które na gruncie Konstytucji z 1952 roku, z uwagi na redefinicję ustroju społeczno-gospodarczego, przeszły specyficzną transformację. W nowej konstytucji operowano pojęciami praw i wolności obywatelskich. Za wolność obywatelską uznano wolność od ingerencji w sprawy obywatela, natomiast prawo obywatelskie oznaczało prawo obywatela do pozytywnych świadczeń ze strony państwa<sup>210</sup>. W żadnym miejscu Konstytucji PRL nie wspomniano o wolności obywateli, ale cały rozdział VII traktował o wolnościach i prawach obywatelskich. F. Siemiński zdefiniował prawa i wolności oraz podstawowe różnice pomiędzy nimi. Według tego autora wolność to możliwość postępowania według własnego wyboru, ponadto wolność nie wynikała z prawa w znaczeniu przedmiotowym, jak w przypadku uprawnienia; prawo nie stanowiło podstawy wolności. To prawo ograniczało wolność jednostki<sup>211</sup>. Z kolei S. Zawadzki próbował określić ce-

<sup>207</sup> A. Burda, *Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie...*, *op. cit.*, s. 145.

<sup>208</sup> Zagadnienie praw i obowiązków obywateli było przedmiotem rozważań A. Burdy. Autor ten uważał, że jest to kwestia stosunku obywateli do państwa, a pośrednio celu państwa. Przy określeniu stosunku obywatela do państwa przedstawił on dwa przeciwstawne punkty widzenia: uniwersalistyczny oraz indywidualistyczny. Według pierwszego, państwo realizuje własne cele, nadrzędne w stosunku do interesów jednostek, a jednostka jest tylko środkiem do ich realizacji. Według drugiego, istniały tylko cele i interesy jednostki. Zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 367.

<sup>209</sup> J. Zakrzewska, *Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie*, [w:] *Prawo państwowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. J. Zakrzewska, Warszawa 1965, s. 224.

<sup>210</sup> *Ibidem*, s. 226–228.

<sup>211</sup> F. Siemiński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 125.

chy wspólne praw i wolności obywatelskich, stwierdził on, iż zarówno prawa, jak i wolności opierają się na normie prawnej, znajdują więc wyraz w prawie przedmiotowym, prawa obywatelskie implikują jednak określone roszczenia obywatela względem państwa. Zdaniem tego autora w przypadku wolności obywatelskich to państwo sankcjonuje sferę działania jednostki wolną od swoich ingerencji<sup>212</sup>. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż Konstytucja PRL zawierała zasady ogólne, które stanowiły niejako dopełnienie podstawowych praw i wolności. Dwoma najważniejszymi były: zasada równości obywateli oraz rozwojowego charakteru praw i wolności obywatelskich<sup>213</sup>.

Podstawowe prawa i obowiązki obywateli zostały umieszczone w rozdziale VII, w art. 72 konstytucji. W ust. 1 art. 72 zapewniono obywatelom prawo zrzeszania się w wymiarze ogólnym, w celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Stowarzyszenia zostały szczegółowo wymienione w ust. 2, w którym znalazły się również związki zawodowe. Na gruncie konstytucji z 1952 roku wolność zrzeszania się w związkach zawodowych oznaczała możliwość obywateli zrzeszania się w związkach zawodowych (zakładania ich) w celu urzeczywistniania określonych celów, możliwość własnego rozwoju w tych organizacjach na zasadach demokratycznych oraz możliwość swobodnego wstępowania do związków zawodowych oraz występowania z nich<sup>214</sup>. Systematyka i miejsce art. 72 jest podobne do przepisów stanowiących o prawie do wolności zrzeszania się określonych w konstytucji z 1921 roku (art. 108), choć jak to zostało podkreślone, pod adresem tego przepisu wysuwano zastrzeżenia lakonicznego sformułowania. Na gruncie Konstytucji PRL prawo zrzeszania się w znaczeniu ogólnym zostało przyporządkowane do praw politycznych obywatela PRL<sup>215</sup>. Dla porównania – konstytucja z 1935 roku w art. 5 zawierała jedynie ogólne sformułowanie, iż państwo zapewnia obywatelom wolność zrzeszeń, a granicą tej wolności jest szeroko pojmovane dobro powszechne<sup>216</sup>.

Wracając jednak do art. 72 konstytucji z 1952 roku, należy zwrócić uwagę na ust. 3 tego artykułu, który również określił granicę działalności związków zawodowych, analogicznie jak art. 5 konstytucji z 1935 roku. Stosownie do jego treści zakazane było tworzenie zrzeszeń i udział w nich, jeżeli ich cel i działalność godziłyby w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek

<sup>212</sup> S. Zawadzki, *Prawa, wolności i obowiązki obywatelskie*, [w:] *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, red. M. Sawicka, Warszawa 1980, s. 264.

<sup>213</sup> F. Siemiński, *Prawo konstytucyjne*, *op. cit.*, s. 132.

<sup>214</sup> S. Zawadzki, *Prawa, wolności i obowiązki obywatelskie...*, *op. cit.*, s. 226.

<sup>215</sup> T. Fuks, A. Łopatka, *Systematyka podstawowych praw i wolności obywateli PRL...*, *op. cit.*, s. 91.

<sup>216</sup> Jak to zostało nakreślone, konstytucja z 1935 była wyrazem zmian ustrojowych kraju.

prawny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Paradoksalnie można przyjąć tezę o węższym zakresie zakazu zrzeszania się w związkach zawodowych w konstytucji z 1952 roku niż w konstytucji z 1935 roku. Równocześnie w żadnym miejscu w konstytucji z 1935 roku nie wspomniano o prawie zrzeszania się w związki zawodowe pracowników, w przeciwieństwie do konstytucji z 1952 roku.

Konstytucja z 1952 roku niewątpliwie w sposób bardzo lakoniczny i ogólny zapewniała obywatelom prawo zrzeszania się w związki zawodowe, zakazując go całkowicie w przypadku, gdyby takie zrzeszenia godziły w podstawy funkcjonowania państwa komunistycznego. Pominięcie w konstytucji pracodawców wynikało w nowego ustroju politycznego państwa. W konstytucji z 1952 roku w sposób definitywny sformułowano termin „partnerzy społeczni”. Miejsce pracodawcy zajęło państwo, które odtąd ściśle współpracowało ze związkami zawodowymi, przejmując nad nimi całkowitą kontrolę. W Polsce komunistycznej został stworzony całkowicie inny model związków zawodowych, których partnerem społecznym zostało państwo – pracodawca. Centralistyczny model związkowy w żadnym wypadku nie był emanacją prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, lecz ściśle podporządkowaną strukturą, która nie opierała się na zasadach samorządności oraz niezależności. Podstawową różnicą, jaka zachodziła pomiędzy konstytucjami z lat 1921 i 1935 a Konstytucją PRL, było określenie pochodzenia prawa i wolności jednostki – obywatela, które odtąd z powodu nowego ustroju politycznego państwa były nadawane w konstytucji. Kategorie praw i wolności stały się atrybutami obywateli – nadawanymi przez ustawodawcę.

Istotnymi kwestiami były aspekt pozytywny prawa do wolności zrzeszania się, a także aspekt negatywny tego prawa, które gwarantowała konstytucja z roku 1952, ustalając granicę na jakiegokolwiek ingerencji w ustrój państwa. Państwo stało się niejako strażnikiem, a co najważniejsze – podmiotem niepotwierdzającym prawo do wolności zrzeszania się, ale jego wyłącznym dzierżycielem, który mógł nim swobodnie dysponować.

## 6. Podsumowanie

Próba scharakteryzowania i oceny statusu pracowników i pracodawców oraz szeroko pojętej wolności zrzeszania się w Europie i Stanach Zjednoczonych, a w szczególności w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego oraz w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej nie jest łatwym zadaniem. Odpowiedź na pytanie, czy w tym okresie istniała szeroko pojęta wolność zrzeszania się, nie może być jednoznaczna. Już w trakcie analizy unor-

mowań w poszczególnych krajach pojawiły się daleko idące rozbieżności. Punktem wyjścia konstatacji musiała być kwestia terminologiczna, mogąca powodować pewien chaos. Wielokrotnie w literaturze przedmiotu zauważa się naprzemienne używanie pojęć wolności koalicji, wolności zrzeszania się, prawa koalicji, prawa do wolności zrzeszania się czy prawa do koalicji. W niewielkim zakresie poruszano kwestię prawa pracodawców do samorganizowania się. Kwestia terminologiczna nie miała większego znaczenia dla doktryny oraz teoretyków prawa w okresie dwudziestolecia międzywojennego w Polsce. Zasadniczo każda z wyżej przedstawionych nazw oznaczała w tamtym okresie – w moim przekonaniu – szeroko pojętą wolność zrzeszania się, która obejmowała również strajk pracowniczy oraz lokaut pracodawców.

Muszę jednak stwierdzić, iż w omawianym okresie praktycznie nie mieliśmy do czynienia z pojęciem partnerów społecznych, gdyż tego rodzaju współpraca nie istniała nawet na poziomie uregulowań ustawowych. Mam tu na myśli głównie kwestię zawierania układów zbiorowych pracy oraz monopolu związkowego, który zdecydowanie umacniał pozycję związków zawodowych.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego związki zawodowe oraz organizacje pracodawców nie miały wyraźnie zarysowanego statusu. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy było tworzenie się nie tylko związków zawodowych, które musiały się dostosować do nowej rzeczywistości, ale także samych organizacji pracodawców, które mogły być tworzone na podstawie dwóch różnych ustaw. Twierdzenie to uzasadnione jest również faktem, że w zakresie organizowania się przedsiębiorców mieliśmy do czynienia z silnym i prężnie rozwijającym się ruchem, który do 1932 roku tracił na znaczeniu w wyniku wzmocnienia pozycji związków zawodowych.

Z kolei w regulacjach innych krajów najwyraźniej pojęcie wolności zrzeszania się ukształtowało się w Stanach Zjednoczonych, gdzie *freedom of association* miało najlepsze podłoże historyczne do rozwoju. Nie ulega wątpliwości, iż przemiany społeczne, jakie miały miejsce na przełomie XIX i XX wieku, wywarły wpływ na cały świat. Wtedy bowiem „uciemiężony robotnik” wyzwolił się od swojego „ciemężyciela” – pracodawcy. Z całą pewnością na taki stan rzeczy miał wpływ poziom ekonomiczny, społeczny i kulturowy w tym kraju.

Polska znalazła się w tym kotle rewolucyjnym w najmniej korzystnym dla niej momencie. Dopiero co odrodzone państwo musiało się zmagać nie tylko z prawie kompletną dewastacją kraju pod względem gospodarczym, ale także administracyjnym. Polska nie mogła pozostać obojętna na zmiany w świecie robotniczym, które odbijały się echem w całej Europie. Pełna wolność zrzeszania się została zagwarantowana w konstytucji marcowej i kwietniowej, z tą różnicą, iż w konstytucji marcowej została zagwarantowana i pod-

kreślona wolność koalicji, co wskazywało na wolność tworzenia związków zawodowych, jak i związków pracodawców. Z kolei konstytucja kwietniowa gwarantowała pełną wolność zrzeszania się, co pod względem terminologicznym było najkorzystniejsze, wyrażało bowiem także węższy przejaw tej wolności, tzn. prawo koalicji pracowników i pracodawców. Oczywiście trzeba również podkreślić, warunki, w jakich została uchwalona konstytucja kwietniowa, której głównym celem było ograniczenie wolności związkowej i podporządkowanie związków zawodowych. „Kwietniowa wolność zrzeszania się” ograniczona została przez wielce kontrowersyjną ustawę o stowarzyszeniach, w której przekreślono wolność tworzenia i przystępowania do związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Co więcej, ustawa ta uczyniła zapisy konstytucyjne pustymi, a w konsekwencji pozbawiła pracowników prawa do strajku.

Ogólna ocena regulacji w szczególności polskich przepisów konstytucyjnych pozostaje jednak pozytywna z uwagi na wysoki poziom legislacyjny. Wolność zrzeszania się pracowników i pracodawców stała się faktem. Znacznie gorzej wypada wskazywany okres po 1932 roku, który niestety trwał do wybuchu II wojny światowej.

Niezwykle interesującą kwestią i w moim przekonaniu najważniejszą była niewątpliwie realna możliwość wpływu organizacji pracodawców na kształtowanie się polityki państwa w zakresie ustawodawstwa prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Kwestią otwartą pozostaje pytanie o siłę tego wpływu, który w okresie dwudziestolecia międzywojennego zyskał na znaczeniu.

Całkowicie inaczej przedstawiało się prawo do wolności zrzeszania się po II wojnie światowej. W tym okresie miała miejsce całkowita centralizacja wszystkich dziedzin państwa, a w szczególności związków zawodowych. Praktycznie przestało istnieć pojęcie pracodawcy, którego rolę przejęło państwo. Wraz z wydaniem ustawy w 1949 roku przestały istnieć samorządne i niezależne związki zawodowe – powstające natomiast w krajach kapitalistycznych. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy była konstytucja z 1952 roku, która co prawda zagwarantowała prawo obywateli do zrzeszania się w związkach zawodowych, ich działalność została jednak podporządkowana organom centralnym związków zawodowych. Ponadto warto podkreślić, iż związki zawodowe po 1952 roku cechowały się silnym upolitycznieniem, czego potwierdzeniem był Statut Zrzeszenia Związków Zawodowych z 1958 roku. Reasumując, prawo do wolności zrzeszania się stało się jedynie nic nieznaczącą deklaracją.

Ostatnią kwestią – już poruszaną w tym podsumowaniu, było pojęcie partnera społecznego. Gruntowna analiza uregulowań z okresu międzywojennego, a także zapatrywania doktryny uprawniają do twierdzenia, że takie pojęcie

nie funkcjonowało, co najwyższej próbowano je wprowadzić do użycia na gruncie ustawy z 1937 roku o układach zbiorowych pracy. Co więcej, określenie to może zostać przypisane ówczesnemu rządowi, który odgrywał zasadniczą rolę w kształtowaniu pozycji związków zawodowych oraz organizacji przedsiębiorców.

## Rozdział III      Pojęcie wolności zrzeszania się partnerów społecznych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

### 1. Uwagi wstępne

Jednym z kluczowych przejawów konstytucyjnej wolności zrzeszania się jest nakaz zapewnienia przez państwo ochrony tego podstawowego prawa. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż niekwestionowany wpływ na rozwój wolności i praw jednostki w polskiej Konstytucji RP z 1997 roku miało prawo międzynarodowe dotyczące praw człowieka<sup>1</sup>. Twórcy konstytucji uczynili z praw człowieka nadrzędną i główną wartość, a odwołanie do nich zawarli już w preambule ustawy zasadniczej<sup>2</sup>. Weryfikacji należy poddać przede wszystkim rozdział II Konstytucji RP z 1997 roku zatytułowany „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Mogłoby się wydawać, iż zawiera on niezbyt rozbudowaną część regulującą wolności i prawa obywatelskie. Tego rodzaju wolności i prawa polityczne były znane w poprzednich polskich konstytucjach. Znaczenie tych regulacji jest ogromne, wynika ono z rangi regulacji prawnych wolności i praw politycznych, jaką posiadają w realizacji najważniejszej zasady konstytucyjnej, stanowiącej fundament ustroju politycznego państwa, czyli zasady suwerenności państwa<sup>3</sup>. Prawa polityczne są narzędziem gwarantującym jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem i kształtowaniu jego polityki<sup>4</sup>. W doktrynie wyróżnia się podział

<sup>1</sup> Zob. B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 97.

<sup>2</sup> Zob. Preambuła do Konstytucji RP.

<sup>3</sup> J. Juchniewicz, M. Kazimierczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 114. Por. P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 26.

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 28. Por. M. Steele, *The social imaginary as a problematic for human rights*, [w:] *Theoretical perspectives on human rights and literature*, eds E. Swanson Goldberg, A. Schultheis Moore, New York 2012,

praw politycznych na prawa polityczne *sensu stricto* oraz prawa polityczne *sensu largo*<sup>5</sup>. Pierwsza kategoria zapewnia jednostce możliwość współdziałania w zinstytucjonalizowanych formach oraz wpływu na kształtowanie woli i polityki państwa (takie jak: prawa wyborcze, prawo do udziału w referendum). Z kolei druga kategoria obejmuje prawa polityczne *sensu stricto* oraz tzw. wolności o charakterze politycznym, do których zaliczane są prawa wolności zgromadzeń i zrzeszania się.

Współcześnie wolność zrzeszania się jest gwarantowana przez systemy prawne wszystkich państw demokratycznych oraz przez prawo międzynarodowe. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2006 roku<sup>6</sup> podkreślił, że wolność zrzeszania się jest funkcjonalnie związana z wolnością zgromadzeń oraz stanowi element składowy wolności religii, sumienia i wyznania. W pierwszej kolejności należy zastanowić się nad istotą koncepcji wolności przewidzianych w Konstytucji RP. Bardzo ważnym zagadnieniem jest tożsamość danej wolności, a w szczególności tzw. ingerencja, która może powodować wątpliwości, czy nadal mamy do czynienia z tą samą wolnością, czy zupełnie inną jakością wolności. Koncepcja istoty wolności opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić elementy podstawowe, bez których dana wolność nie mogłaby istnieć<sup>7</sup>. Niezwykle istotnym orzeczeniem, które w moim przekonaniu ma fundamentalne znaczenie dla zrozumienia samego pojęcia wolności zrzeszania się, jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2002 roku<sup>8</sup>, w którym Trybunał podkreślił, że do naruszenia istoty prawa do wolności zrzeszania się doszłoby wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia uniemożliwiłyby całkowicie realizowanie funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym<sup>9</sup>. Następnie należy zastanowić się nad istotnym zagadnieniem mającym istotny wpływ na teorię i praktykę prawa, ujętym w formie pytania, czy na gruncie uregulowań konstytucyjnych mamy do czynienia z prawem, czy wolnością zrzeszania się w szerokim znaczeniu, tzn. partnerów społecznych. Odpowiedź na tak zadane pytanie pozwoli automatycznie wyjaśnić kwestię statusu partnerów społecznych w zbiorowym prawie pracy. Analizie muszą zostać poddane art. 12 oraz art. 11 Konstytucji RP,

---

s. 87–103; C. Bisaz, *The concept of group rights, in International Law: Groups as contested right-holders, subjects and legal persons*, Zurich 2012, s. 7–33.

<sup>5</sup> Tak m.in. J. Juchniewicz, M. Kazimierczuk, *Wolności i prawa polityczne...*, *op. cit.*, s. 114.

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. (K21/05).

<sup>7</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 385.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00).

<sup>9</sup> W tym miejscu pragnę jedynie zaznaczyć, iż zagadnienie godności w Konstytucji RP nie będzie już poruszane przeze mnie w tym rozdziale.

konstituujący zasadę pluralizmu politycznego – elementu niezbędnego, na którym oparty jest system demokratycznego państwa prawnego<sup>10</sup>.

Umieszczenie art. 12 konstytucji w rozdziale I było świadomym zamyśłem ustawodawcy, artykuł ten bowiem konstytuuje prawną zasadę ustroju RP. Umieszczenie art. 12 pomiędzy art. 11 ustanawiającym zasadę pluralizmu politycznego a art. 13, który precyzuje kryteria ograniczające wolność zrzeszania się, również ma znaczenie. Realizacją przepisów art. 12 od strony formalnej jest art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 1. Przepisy te stwarzają konstytucyjną ochronę prawom podmiotowym jednostek do zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Art. 58 ust. 1 i 59 ust. 1 są uzupełnieniem zasady ustrojowej wyrażonej w art. 12 Konstytucji RP<sup>11</sup>. Analiza przedstawionych przepisów nie zostanie dokonana w tym miejscu, gdyż dla pełnego zrozumienia wymaga pogłębionej egzegezy. Wykładnia przepisów art. 58 w kontekście zrzeszania się partnerów społecznych wymaga uwzględnienia całego kontekstu konstytucyjnego. Po pierwsze, rozważaniom muszą zostać poddane inne przepisy, które są emanacją wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców, m.in. wolność wypowiedzenia się przewidziana w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP<sup>12</sup>. Po drugie, co już zostało przez mnie zasygnalizowane, wśród tych przepisów można wyodrębnić przepisy szczególne dotyczące właśnie m.in. konkretnych rodzajów zrzeszeń, takich jak związki zawodowe, tj. art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 1 Konstytucji RP. Po trzecie, szczególna pozycja w kontekście zrzeszania się przypada umiejscowieniu art. 12 konstytucji i jego relacji względem art. 58 i 59. W końcu należy poddać analizie art. 31 ust. 3 w zestawieniu z art. 59 ust. 4, którego warstwa tekstualna wywołuje wiele kontrowersji.

Zanim przejdę do szczegółowej analizy polskich przepisów konstytucyjnych dotyczących wolności zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy, przedstawię uregulowania konstytucyjne wolności zrzeszania się w wybranych państwach europejskich. Taki swego rodzaju wstęp może okazać się bardzo pomocny do zrozumienia wolności, a szczególnie wolności zrzeszania się partnerów społecznych w polskim prawie pracy.

<sup>10</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 24; D. Dudek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 43–64; Zdaniem P. Sarnackiego pod pojęciem zasad konstytucyjnych rozumie się m.in. fundamentalne normy, podstawowe decyzje kształtujące konstytucje, ogólne idee, podstawowe wartości konstytucyjne, reguły interpretacyjne, normy kierunkowe – por. *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnacki, Warszawa 2002, s. 11.

<sup>11</sup> W. Sokolewicz, „Rzeczpospolita” artykuł 12, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2.

<sup>12</sup> Tak również: W. Sokolewicz, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 7. Por. A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, PiP 1995, nr 8, s. 16 i nast.

## 2. Wolność zrzeszania się w wybranych konstytucjach państw europejskich

Pierwszy kraj, którego konstytucja zostanie poddana analizie, to Republika Federalna Niemiec. Niemiecka konstytucja z 23 maja 1949 roku<sup>13</sup> jest dość lakoniczna w kwestii wolności zrzeszania się w znaczeniu ogólnym. Art. 9 ust. 1 przedmiotowej konstytucji stanowi: „Wszyscy Niemcy mają prawo zakładania związków i stowarzyszeń”, dalej w ust. 2 czytamy: „Zakazane są organizacje, których cele lub działalność są sprzeczne z ustawami karnymi, skierowane są przeciwko porządkowi konstytucyjnemu albo idei porozumienia między narodami”. Cel, jaki ma przyświecać założycielom organizacji (związków zawodowych i organizacji pracodawców), to ochrona i poprawa warunków pracy oraz warunków ekonomicznych. Wątpliwości budzi samo lakoniczne sformułowanie ust. 1 konstytucji, może wywoływać pewne kontrowersje, jeżeli jego interpretację oprze się wyłącznie na wykładni językowej. W ust. 3 art. 9 ustawodawca niemiecki zaznaczył, że porozumienia, które ograniczają lub uniemożliwiają prawo zakładania tych organizacji, są nieważne, a środki stosowane w tym celu sprzeczne z prawem. Nie ma zatem prawnych barier do zakładania związków zawodowych przez pracowników, a także pracodawców. Państwo nie może ingerować w wewnętrzne funkcjonowanie związków zawodowych ani związków pracodawców, tak wypowiedział się m.in. Federalny Trybunał Konstytucyjny w 1998 roku<sup>14</sup>. W wyroku tym zostało sformułowane powszechne prawo do wolności zrzeszania się partnerów społecznych, które znajduje potwierdzenie w art. 9 ust. 1 konstytucji z 1949 roku, w tym także prawo do strajku, z zastrzeżeniem, że pracownicy mają szczególny obowiązek lojalności względem pracodawcy. Podkreślono, iż art. 9 ust. 1 konstytucji stanowi emanację wolności zrzeszania się w ogóle, którą jako taka nie może być ograniczana przez żadną ze stron stosunku pracy.

Na trochę innych zasadach wolność zrzeszania się została zagwarantowana uchwałą Prezydium Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 roku o ogłoszeniu Karty podstawowych praw i wolności jako części porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej<sup>15</sup>. Na pierwszy plan niejako samoistnie wysuwa się art. 1 Karty stanowiący o prawach i wolnościach jako nieprzekazywalnych, niezbywalnych, nieprzedawniających się i nienaruszalnych przymiotach człowieka. Dopiero w rozdziale II Karty, zatytułowanym

<sup>13</sup> Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 522.

<sup>14</sup> BAG, wyrok z dnia 17 lutego 1998 r., 1 AZR 364/97.

<sup>15</sup> Uchwała Prezydium Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 r. o ogłoszeniu Karty podstawowych praw i wolności jako części porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej, [w:] *Konstytucje państw..., op. cit.*, s. 206–212.

„Prawa człowieka i podstawowe wolności”, wymieniono enumeratywnie prawa polityczne, poczynając od wolności wypowiedzi (art. 17), która stanowi istotny element wolności zrzeszania się, prawo pokojowego gromadzenia się (art. 19) oraz art. 20 Karty z zapisem, że poręcza się prawo wolności zrzeszania się w związkach, stowarzyszeniach i innych zrzeszeniach. Wykładnia językowa nie może nasuwać większych wątpliwości, iż w art. 20 mieszczą się wszystkie związki zawodowe pracowników i pracodawców. Prawo do wolności zrzeszania się może zostać ograniczone jedynie w formie ustawy w celu ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, zapobiegania czynom karalnym lub dla ochrony praw i wolności innych osób. Ogromne zaskoczenie wywołuje art. 23 Karty, w którym ustawodawca czeski zagwarantował prawo do strajku pracowników i lokautu pracodawców, ponieważ przepis ten stanowi o prawie każdego obywatela do oporu wobec tego, „kto odrzucałby demokratyczny porządek praw człowieka i wolności podstawowych przyjętych w Karcie”. W moim przekonaniu sformułowania przyjęte w Karcie są dość lakoniczne i nieprecyzyjne, brakuje w niej bowiem jakichkolwiek odniesień precyzujących wolność zrzeszania się pracowników i pracodawców, co należy przyjąć z dezaprobatą.

Odmiennie kształtuje się wolność zrzeszania się w Konstytucji Królestwa Hiszpanii<sup>16</sup>, ponieważ już w jej art. 1 zapewniono wszystkim pluralizm polityczny. Należy podkreślić, iż Konstytucja Hiszpanii zapewnia silną wolność zrzeszania się pracowników i pracodawców. W art. 7 ustawodawca hiszpański wyraźnie zaznaczył, że związki zawodowe pracowników oraz zrzeszenia przedsiębiorców przyczyniają się do obrony i rozwoju właściwych im interesów ekonomicznych i socjalnych, a ich tworzenie i działalność są wolne w ramach konstytucji i ustawy. Konstytucja zatem nie ogranicza prawnych podstaw prawa zrzeszania się partnerów społecznych. Systematyka przepisów konstytucyjnych stanowiących o wolności zrzeszania się jest całkowicie odmienna od tych prezentowanych w polskiej konstytucji. Potwierdza to wyodrębnienie art. 22 konstytucji, w którego ustępie 1 zagwarantowano prawo do zrzeszania się. Podkreślenia wymaga fakt, że ten przepis nie obejmuje związków zawodowych, Konstytucja Hiszpanii odsyła do art. 28, który bardzo szczegółowo zakreśla prawo do swobodnego zrzeszania się w związki zawodowe. Ograniczenia w prawie zrzeszania się mogą zostać określone jedynie w stosunku do osób pełniących służbę w siłach lub formacjach zbrojnych oraz w stosunku do funkcjonariuszy publicznych. Czynni zawodowo sędziowie i prokuratorzy zostali pozbawieni prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych,

<sup>16</sup> Konstytucja Hiszpanii z dnia 29 grudnia 1978 r., [w:] *Konstytucje państw...*, op. cit., s. 343–350.

mogą się jednak zrzeszać w innych zrzeszeniach zawodowych<sup>17</sup>. Przepis wyraźnie stanowi składowe wolności związków zawodowych, na którą składają się: prawo do zakładania związków zawodowych, do przystępowania do nich na zasadzie wyboru, prawo związków do tworzenia konfederacji oraz przystępowania do międzynarodowych organizacji związków zawodowych. W Konstytucji Hiszpanii sformułowano także prawo zrzeszania się od strony negatywnej – nikt nie może zostać zmuszony do przystąpienia do związku zawodowego. Ponadto w ust. 2 pracownikom zagwarantowano prawo do strajku w celu obrony swoich interesów. Wreszcie w art. 37 konstytucji zapewniono prawo do zbiorowych negocjacji warunków pracy między przedstawicielami pracowników i przedsiębiorców – jako istotny element prawa zrzeszania się partnerów społecznych. Łatwo dostrzec, że hiszpańska konstytucja zapewnia szerokie prawo do zrzeszania się pracowników, pomijając w takiej szczególności pracodawców, poza ogólnym stwierdzeniem w art. 7, który konstytuuje ogólną zasadę celowości powstawania zrzeszeń przedsiębiorców. Trzeba podkreślić, iż Konstytucja Hiszpanii szeroko reguluje prawo pracowników do zrzeszania się, w tym prawo do strajku i negocjacji zbiorowych. Można powiedzieć, iż prawo do wolności zrzeszania się pracowników stanowi fundament hiszpańskiej konstytucji, o czym świadczy umiejscowienie tych przepisów w właśnie w ustawie zasadniczej oraz ich szczególność. Prawo do wolności zrzeszania się pracodawców zostało jednak pominięte.

Nikt dziś nie kwestionuje szerokiego prawa do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców we Francji, choć całkowicie odmienne pojmowanie wolności zrzeszania się zawiera Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 roku<sup>18</sup>. Stanowi ona, że zadaniem parlamentu jest uchwalenie ustaw regulujących prawa obywatelskie i podstawowe gwarancje zapewniające korzystanie z wolności publicznych, m.in. z wolności w ogóle. Ciekawsza pod względem tematyki niniejszej pracy była preambuła do konstytucji z 27 października 1946 roku, która potwierdzała prawo każdego człowieka do dochodzenia swych praw i interesów w drodze akcji związkowej lub poprzez związek zawodowy.

Na tle prezentowanego zagadnienia Szwecja zapewnia silne ramy ochrony wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Szwedzka konstytucja z 28 lutego 1974 roku<sup>19</sup> już w rozdziale 2 par. 2 zapewnia każdemu obywatelowi nie prawo, a wolność zrzeszania się z innymi osobami dla realizacji

<sup>17</sup> Judicial Power Organization Act No. 6/1985.

<sup>18</sup> Konstytucja Francji z dnia 5 października 1958 r., [w:] *Konstytucje państw...*, *op. cit.*, s. 273–296.

<sup>19</sup> Konstytucja Królestwa Szwecji z dnia 28 lutego 1974 r., [w:] *Konstytucje państw...*, *op. cit.*, s. 755–780.

celów publicznych lub prywatnych. Pojęcie wolności zrzeszania się zostało skonkretyzowane w ustawie<sup>20</sup>. Zakreślona przez ustawodawcę szwedzkiego wolność zrzeszania się gwarantuje bardzo szerokie prawo do przystępowania i tworzenia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. W par. 14 zapewniono związkom zawodowym, pracodawcom oraz organizacjom pracodawców prawo podejmowania akcji protestacyjnych, lecz prawo to może zostać ograniczone przez ustawy lub porozumienia branżowe. Nie wnikając w szczegółowe rozważania konstytucyjne, należy jedynie zaznaczyć szeroko zakreśloną wolność zrzeszania się na poziomie konstytucyjnym, co znajduje potwierdzenie we wskazanych wyżej przepisach.

Wolność zrzeszania się na Węgrzech ze względu na historyczny aspekt<sup>21</sup> została ukształtowana nieco inaczej. Jako państwo z byłego bloku komunistycznego stanęły przed nie lada wyzwaniem uregulowania tej kwestii, wcześniej nie nadano jej bowiem właściwych ram prawnych. Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 roku<sup>22</sup> w rozdziale II „Wolność i odpowiedzialność” w art. 8 ust. 2 stanowi, iż każdy ma prawo do zakładania organizacji oraz wstępowania do nich, z kolei w ust. 5 konstytucji związkom zawodowym i innym organizacjom społecznym zagwarantowano możliwość tworzenia i swobodnego działania na podstawie ustawy o stowarzyszeniach. W art. XVII konstytucji został podkreślony partnerski rodzaj stosunków pomiędzy pracownikami a pracodawcami. W ust. 1 tego artykułu ustawodawca węgierski zobowiązał pracowników i pracodawców do współdziałania, mając na względzie zabezpieczenie miejsc pracy. Ponadto pracownicy i pracodawcy mają ustawowe prawo do negocjacji, zawierania umów zbiorowych oraz organizowania strajków. Jednocześnie należy mieć na uwadze dość kontrowersyjne rozwiązanie w konstytucji węgierskiej – w rozdziale I „Fundamenty”, w art. C ust. 2 niejako wyznaczono granice ludzkiej wolności: „Niczyja działalność nie może zmierzać do zdobycia i sprawowania władzy siłą”. Zasadniczo konstytucja węgierska w wielu przypadkach odsyła do ustaw, na których spoczywa ciężar wykonywania i zagwarantowania podstawowych praw człowieka i obywatela.

<sup>20</sup> Konstytucyjna wolność zrzeszania się została skonkretyzowana w *Employment Act (Co-Determination in the Workplace) 1976:580*. W ustawie używa się już terminu *right of association*, które oznacza prawo pracowników i pracodawców do przynależności do związków zawodowych lub organizacji pracodawców oraz do korzystania z praw wynikających z tego członkostwa.

<sup>21</sup> Odwołuję się tu w głównej mierze do historii Węgier po II wojnie światowej.

<sup>22</sup> Konstytucja Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r., [w:] *Konstytucje państw...*, op. cit., s. 819–843.

Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 roku<sup>23</sup> w par. 13 „Wolność zgromadzeń i zrzeszania się” zagwarantowała każdemu wolność zrzeszania się, na którą składają się: prawo tworzenia zrzeszeń bez konieczności uzyskania zezwolenia, prawo wstąpienia lub wystąpienia ze zrzeszenia oraz uczestniczenia w jego działalności. Ponadto związkom zawodowym zagwarantowano wolność organizowania się w celu obrony swoich interesów. Można postawić tezę o prawie do strajku pracowników i pracodawców jako przymiocie wolności zrzeszania się. Prawa te zostały uregulowane w ustawie o stowarzyszeniach<sup>24</sup>.

W kolejnym państwie europejskim – Irlandii, kwestia wolności zrzeszania się partnerów społecznych została uregulowana w Konstytucji Irlandii z 1 lipca 1937 roku<sup>25</sup> dość ogólnie. W rozdziale „Prawa podstawowe” w art. 40 ust. 6iii zagwarantowano obywatelom prawo do zakładania stowarzyszeń i związków, co oczywiście oznacza prawo do zakładania związków zawodowych i organizacji pracodawców. Co ciekawe, prawo do zakładania i przystępowania do związków zawodowych oraz organizacji pracodawców dotyczy w równym stopniu obywateli irlandzkich oraz cudzoziemców legalnie przebywających w Irlandii<sup>26</sup>. Pewnych problemów może nastroczać brak odniesienia do prawa do strajku. W moim przekonaniu, ta kwestia nie powinna budzić większych wątpliwości, co znajduje potwierdzenie w organizowaniu strajków przez pracowników w Irlandii<sup>27</sup>. Powszechnie uznaje się, iż każde państwo demokratyczne, które gwarantuje swoim obywatelom wolność zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców, jest zobligowane do respektowania prawa do strajku, lokautu oraz prowadzenia negocjacji zbiorowych, uznając te trzy elementy za nierozdzielną całość, ponieważ stanowią fundament wolności zrzeszania się<sup>28</sup>. Konstatacja powyższa może mieć zastosowanie jedynie wtedy, jeżeli przyjmiemy wolność strajku, a nie prawo do strajku, zagadnienie to zostanie poddane gruntownej analizie w dalszej części opracowania.

<sup>23</sup> Konstytucja Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., [w:] *Konstytucje państw...*, *op. cit.*, s. 252–270.

<sup>24</sup> Associations Act No. 503/1989.

<sup>25</sup> Konstytucja Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r., [w:] *Konstytucje państw...*, *op. cit.*, s. 395–417.

<sup>26</sup> Zob. Art. 1 Konstytucji Irlandii.

<sup>27</sup> Developments in working life in Europe 2014: EurWORK annual review, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/developments-in-working-life-in-europe-2014-eurwork-annual-review> [dostęp: 26.04.2018].

<sup>28</sup> Praktyka okazuje się jednak odmienna.

Pierwotny tekst Konstytucji Królestwa Belgii pochodzi z 7 lutego 1831 roku i był wielokrotnie nowelizowany w kolejnych wiekach<sup>29</sup>. Wolność zrzeszania się w Belgii została uregulowana w tytule II „Belgowie i ich prawa” w art. 27 konstytucji „Belgowie mają prawo zrzeszania się; prawo to nie może być przedmiotem podejmowania żadnych środków prewencyjnych”. Konstytucja belgijska pozostaje w tej kwestii również lakoniczna, natomiast potwierdzenie wolności zrzeszania się, która została zagwarantowana dość ogólnie w wymienionej konstytucji, zostało dokonane w ustawie z 1921 roku<sup>30</sup>. Zapewniono w niej nadzór państwa nad wykonywaniem prawa do wolności zrzeszania się, określono konsekwencje związane z przystąpieniem do związku zawodowego, wreszcie zagwarantowano aspekt pozytywny i negatywny prawa do wolności zrzeszania się – przejawiające się w prawie do strajku i lokautu<sup>31</sup>.

Ostatni kraj, na który zostanie w tej pracy zwrócona szczególna uwaga, to Portugalia. W Konstytucji Republiki Portugalskiej<sup>32</sup> prawom i wolnościom pracowniczym poświęcono cały rozdział III „Prawa i wolności pracownice i ich gwarancje”. Zanim jednak go omówię, pragnę zaznaczyć, iż ogólna wolność zrzeszania się została przyznana wszystkim obywatelom w art. 46 konstytucji. W art. 55 ustawy zasadniczej pracownikom zapewniono wolność związkową, która ma stanowić warunek i gwarancję jedności pracowników w obronie własnych praw i interesów. Na wolność związkową składają się: wolność tworzenia organizacji związkowych, wolność wstępowania do tych organizacji (bez jakiegokolwiek przymusu), wolność określania swojej organizacji i stanowienia wewnętrznych regulacji przez związki zawodowe, prawo do prowadzenia działalności związkowej oraz prawo do ustalania kierunków działania. W ust. 3 omawianego artykułu podkreślono niezależność związków zawodowych od organizacji pracodawców oraz od państwa. W art. 56 zostały wymienione enumeratywnie prawa związków zawodowych, a w ust. 3 tego art. – jeden z istotnych aspektów wolności zrzeszania się, jakim jest prawo związków zawodowych do rokowań zbiorowych. Oddzielnie zostało potraktowane prawo do strajku. Portugalski ustawodawca określił zakres interesów, które mogą być brnione, zakres ten może zostać jednak ograniczony przez ustawę. Natomiast wątpliwości prawne budzi cał-

<sup>29</sup> Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 14 lutego 1994 r., [w:] *Konstytucje państw...*, *op. cit.*, s. 87–112.

<sup>30</sup> The Freedom of Association Act 24 May 1921.

<sup>31</sup> P. Humblet, M. Rigaux, *Belgian Industrial Relations Law*, Antwerp–Oxford 2005, s. 7; R. Blanpain, *Labour Law in Belgium*, Alphen aan den Rijn 2012, s. 258.

<sup>32</sup> Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., [w:] *Konstytucje państw...*, *op. cit.*, s. 603–615.

kowity zakaz lokautu w ust. 4 jako niewątpliwie jedna z form obrony swych interesów przez pracodawców. Dla uściślenia – prawo zrzeszania się pracodawców zostało uregulowane ustawą z 1975 roku<sup>33</sup>.

Reasumując wątek konstytucyjnego unormowania wolności zrzeszania się w kontekście wolności zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy, jako prawa do podejmowania aktywnej działalności, mającej wpływ na poprawę statusu pracownika i pracodawcy, należy podkreślić, iż wymienione przeze mnie konstytucje państw europejskich zawierają w swojej treści wszystkie standardy prawa międzynarodowego w zakresie ukształtowania tej podstawowej wolności przysługującej człowiekowi. Jeśli chodzi o ocenę regulacji w rozważanym kontekście, większość omówionych konstytucji odsyła do ustaw regulujących kwestie zakładania i przystępowania do związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Należy mieć także na uwadze pewną niekonsekwencję ustawodawców, którzy nazbyt lakonicznie uregulowali w konstytucjach kwestię organizowania się pracowników i pracodawców. Wolność zrzeszania się, zaliczana do kategorii praw pierwszej generacji, powinna – w moim przekonaniu – znaleźć dość szerokie uregulowanie w ustawie zasadniczej. Równocześnie bardzo istotną kwestią, która może umknąć z pola widzenia, jest systematyka i umieszczenie praw pierwszej generacji w tekście konstytucji. Umieszczenie katalogu praw i podstawowych wolności w I rozdziale oznacza, iż każdy ustawodawca traktuje swoje deklaracje prawne w zakresie unormowania praw człowieka jako wartości nadrzędne, które będą podlegały szczególnej ochronie. Wybór krajów europejskich mających służyć jako tło porównawcze nie był przypadkowy. W tym miejscu uprawniona wydaje się konstatacja, iż w konstytucjach państw postkomunistycznych regulacje prawa do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców są zasadniczo bardzo szczegółowe. Co za tym idzie, ustawy szczegółowe stanowią swego rodzaju doprecyzowanie już i tak szczegółowych uregulowań konstytucyjnych. Z kolei w państwach, w których rozwój nowoczesnych związków zawodowych zaczął się znacznie wcześniej, zapisy konstytucyjne są bardzo lakoniczne i enigmatyczne – rozwinięte dopiero w ustawach szczegółowych. Dyskusyjna pozostaje w dalszym ciągu teza o istnieniu szeroko pojętej wolności zrzeszania się partnerów społecznych, która w moim przekonaniu ma jedynie znaczenie pozaprawne.

<sup>33</sup> Decreto – Lei 215 – C/75.

### 3. Wolność zrzeszania się a prawo do wolności zrzeszania się partnerów społecznych w Konstytucji RP

Obecnie nie budzi żadnych wątpliwości to, iż miejsce katalogu podstawowych praw i wolności człowieka w systematyce konstytucji ma niebagatelne znaczenie. Warto zwrócić uwagę, że samo miejsce zamieszczenia regulacji wolności i praw jednostki w treści konstytucji jest istotne. Taki zabieg świadczy o wadze, jaką przywiązuje się do określenia wzajemnego stosunku jednostki i państwa (płaszczyzna wertykalna), ale także do stwierdzenia, czy stosunki te mają charakter podmiotowy, czy też przedmiotowy. W obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku odmiennie od Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku<sup>34</sup> uregulowano status praw i wolności, ponieważ umieszczono je zaraz po rozdziale I „Rzeczpospolita”. Rozwiązanie takie miało na celu podkreślenie znaczenia, jakie zostało przyznane prawom i wolnościom człowieka i obywatela. To państwo jest gwarantem swobód i uprawnień jednostki<sup>35</sup>. Ponadto w wielu miejscach obowiązującej konstytucji znajdujemy odwołania do szeregu gwarancji prawno-naturalnych, które nie były akcentowane w poprzedniej konstytucji z roku 1952. Skutkiem wprowadzenia do ustawy zasadniczej wartości pozanormatywnych jest traktowanie ich jako norm programowych lub jako pewnego rodzaju wzorca konstytucyjnego. Oznacza to, iż katalog wolności i praw jednostki ma charakter mieszany, tj. niektóre z nich potwierdzają pewne uniwersalne wartości o charakterze prawno-naturalnym, a inne mają charakter kreacyjny, czyli wynikają z prawotwórczej działalności ustawodawcy<sup>36</sup>. Konstatacja ta prowadzi do

<sup>34</sup> Na uwagę zasługują słowa K. Działochoy, który podkreślił, iż „Najpierw trzeba zerwać z pewną autarkią, będącą w naszej pamięci [...]. Żeby zerwać z tą wyraźną autarkią, sprowadzającą sytuację jednostki do sytuacji prawnej obywatela i wychodząc naprzeciw ważniejszym tendencjom światowym, podkreślałabym zarówno prawa i wolności człowieka, jak i obywatela”, Biul. KKZN 1995, nr XIV, s. 36.

<sup>35</sup> M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 80. Por. M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 9.

<sup>36</sup> *Ibidem*. Na marginesie należy zaznaczyć, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 października 2001 roku, K28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212, stwierdził, iż „wartości państwa wspólnego i godności człowieka mogą determinować swoistą hierarchię praw i wolności oraz usprawiedliwiać potrzebę ograniczenia innych wartości społecznych, wolności obywatelskich i zasad konstytucyjnie chronionych, *in concreto*, zasada *lex retro non agit* odnoszona do wolności gospodarczej powinna ustąpić miejsca zasadzie dobra wspólnego, ujmowanej z perspektywy art. 30 Konstytucji RP. Chociaż godność człowieka nie jest uzależniona od woli prawodawcy, to od praw fundamentalnych należy odróżnić te, które nie są prostą emanacją godności ludzkiej, stanowią jedynie formę lub jedną z form zabezpieczenia praw człowieka,

wniosku, iż wolność zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy jest wartością, która została jedynie potwierdzona przez polskiego ustawodawcę, wypływa ona bowiem z uniwersalnych wartości prawno-naturalnych. Nie próbując nawet w ograniczonym zakresie analizować katalogu podstawowych praw i wolności przyznanych jednostce, trzeba zaznaczyć, że polski ustawodawca zdecydował się na zastosowanie klasycznego podziału, znanego z szeregu regulacji międzynarodowych. Można uznać, że podział zastosowany przez polskiego ustawodawcę jest standardem, gdyż uwzględnia wolności i prawa osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne i kulturalne<sup>37</sup>. Potwierdza to tezę o szczególnym charakterze wolności zrzeszania się, która została uregulowana w art. 12 konstytucji.

#### 4. Wolność a prawo – charakter prawny konstytucyjnej regulacji chronionych dóbr

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mamy do czynienia z wolnością, czy prawem do zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy, należy zacząć od pogłębionej analizy pojęć wolności i prawa oraz ich charakteru prawnego ze względu na zakres konstytucyjnie chronionych wartości. Analiza taka nie może się jednak ograniczyć do językowej wykładni tych pojęć<sup>38</sup>, prowadziłyby to bowiem do nieuzasadnionego zawężenia ich znaczeń, a co najważniejsze – do pojawienia się kolejnego problemu dotyczącego braku silnych argumentów *stricte* prawnych, powodujących niczym nieuzasadnioną swobodną wykładnię.

Wolność w doktrynie polskiej i zagranicznej uważana jest za pierwotną, immanentną cechę, którą jednostka posiada już w momencie przyjścia na świat. Oznacza to, że człowiek sam może lub powinien decydować o swoim życiu, dokonywać wyborów zgodnie ze swoim osądem. Na tzw. drugą warstwę wolności ludzkiej składa się stan świadomości człowieka, jego myśli, idee czy przekonania. Jedynie pierwsza warstwa może zostać skutecznie

---

te zaś ustrojodawca i zwykły ustawodawca może kształtować, poszukując optymalnego modelu, który z jednej strony będzie stwarzać możliwość ich ochrony, z drugiej zaś – kierować instrumenty gwarantujące możliwość realizowania innych konstytucyjnych wartości. Nie ma jednak ochrony praw i wolności konstytucyjnych tam, gdzie nie ma ochrony dobra wspólnego i godności człowieka.

<sup>37</sup> M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] *Prawa człowieka: geneza, koncepcja, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993, s. 114 i nast.

<sup>38</sup> Tak również: L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 22 i nast.

ograniczona przez drugiego człowieka, natomiast druga nie może być w żaden sposób limitowana, nie ma bowiem żadnej możliwości pozbawienia człowieka wolności myślenia. Uprawnienia mogą natomiast zostać jednostce przyznane lub odebrane<sup>39</sup>. Konstatacja ta prowadzi do wniosku, iż ustawodawca, potwierdzając wolności człowieka, ma na myśli prawa.

B. Gronowska uważa, iż „Próba precyzyjnego rozgraniczenia kategorii wolności i prawa jednostek nie jest zabiegiem prostym, co powoduje, że niektórzy [...] używają tych kategorii zamiennie bądź skłonni są traktować wolności jako specyficzny rodzaj praw człowieka”<sup>40</sup>. Z. Zieliński stwierdza, że „wśród wielu praw człowieka wyróżnia się podstawowe prawa człowieka i wolności obywatelskie przejawiające się w całej mnogości szczegółowych praw człowieka”<sup>41</sup>. Podobne stanowisko zajmuje K. Gołata, stwierdzając, że „Zasada nienaruszalności praw człowieka i obywatela jest pochodną zasady równości obywateli wobec prawa [...]. Prawa przyznane jednostkom są zgodne z prawami naturalnymi [...]. Samo wymienienie praw i wolności nie jest gwarancją ich realizacji”<sup>42</sup>. Do ostatniego sformułowania K. Gołaty należałoby dodać, że samo wymienienie praw i wolności w konstytucji nie jest gwarancją ich realizacji. Warto zauważyć, iż o (pojęciu) wolności pisali głównie filozofowie, był to jednak zabieg o wiele prostszy, pozbawiony bowiem konotacji prawnej, gdyż wolność rozpatrywana była jako pewien idealny stan, do którego powinna zmierzać ludzkość. W związku z postulatami pojmowania wolności już nie jako pewnych ideałów, ale jako cechy immanentnej każdego człowieka zrodziła się myśl usystematyzowania, skonkretyzowania i zagwarantowania ich w konstytucjach. Dlatego też wolności pojawiły się w tekstach ustaw zasadniczych wraz z prawami. Mieszanie obu tych pojęć może budzić poważne wątpliwości, a co najważniejsze – wywołuje pewien chaos terminologiczny. Jak to już zasygnalizowałam, niezbędne na potrzeby tej monografii jest dokonanie pewnego rozróżnienia, a także znalezienie różnic i cech wspólnych konstrukcji normatywnych praw i wolności. Gruntowna analiza opracowań dotyczących tego zagadnienia nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie zadane na początku tej monografii, czy w Konstytucji RP mamy do czynienia z wolnością zrzeszania się, czy prawem do zrzeszania się.

Powyższe rozważania należy zacząć od przytoczenia tytułu rozdziału II Konstytucji RP „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”.

<sup>39</sup> A. Ławniczak, *Wolności i prawa człowieka w ujęciu konstytucyjnym*, [w:] *Wolności i prawa...*, *op. cit.*, s. 173.

<sup>40</sup> B. Gronowska, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 103.

<sup>41</sup> E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001, s. 67.

<sup>42</sup> K. Gołata, *System polityczny*, [w:] P. Deszczyński, K. Gołata, *Demokratyczne systemy i doktryny polityczne*, Poznań 2003, s. 35.

W rozdziale tym *expressis verbis* dokonano wyodrębnienia wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. W systemie anglosaskim termin „prawo człowieka” jest rozumiany jako prawo przysługujące człowiekowi, niezależnie od ustawodawstwa – definicja ta została zbudowana przez M. Piechowiaka<sup>43</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pojęcie praw człowieka używane jest wyłącznie w rozważaniach filozoficznych. Jak słusznie zauważa K. Wojtyczek, termin „prawo” w języku prawniczym jest stosowane zarówno w szerokim znaczeniu, które zawiera w sobie również wolności, oraz w znaczeniu wąskim jako oznaczenie jedynie niektórych typów sytuacji prawnych jednostki<sup>44</sup>. Obejmuje również prawo jednostki do aktywnego udziału w życiu państwa, w tym do podejmowania aktywności, którymi niewątpliwie są możliwość przystępowania do związków zawodowych, organizacji pracodawców czy podejmowania akcji strajkowych, mających swoje źródło w przyrodzonej godności osobistej i osobowościowej człowieka. Termin „prawo człowieka” może być używany w dwóch znaczeniach: podmiotowym i przedmiotowym. W znaczeniu podmiotowym prawo człowieka to prawo przysługujące jednostce wobec państwa, ale także wobec innych osób – wynika to z norm prawnych ustanowionych dla ochrony wartości o charakterze podstawowym. Prawa człowieka o charakterze podmiotowym zapewniają ochronę jednostki, a także osób prawnych, chronią je przed władzami publicznymi. Z kolei przez prawa człowieka w znaczeniu przedmiotowym rozumie się normę prawną, która jest źródłem praw człowieka w znaczeniu podmiotowym. Norma ta zapewnia ochronę prawa przedmiotowego tych wartości, które są niezbędne dla rozwoju i samorealizacji jednostki. Prawa człowieka w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym to dwa aspekty jednego zjawiska prawnego, które razem składają się na złożoną strukturę prawną<sup>45</sup>. Ciekawy wydaje się tu także pogląd Z. Ziemińskiego, który słusznie podkreślił, że w przypadku prawa podmiotowego mamy do czynienia z zespołem powiązanych ze sobą wolności, uprawnień i kompetencji, ustalających więzi normatywne w określonym układzie stosunków społecznych<sup>46</sup>. Uważam, że powyższa analiza jest celowa, gdyż bardzo często dochodzi do posługiwania się oboma pojęciami bez wyraźnego celu, i to zarówno w obszarze teorii prawa, jak i prawa konstytucyjnego. Takie nieumiejętne posługiwanie się terminami „wolność” i „prawo” da się zauważyć w szczególności podczas naprzemiennego używania określeń „wolność zrzeszania się” i „prawo do wolności zrzeszania

<sup>43</sup> M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 7.

<sup>44</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 16.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>46</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 366–369.

się”. Nie dziwi więc fakt, że chaos terminologiczny w Konstytucji RP może wywoływać pewien sceptycyzm. W polskiej konstytucji nie sformułowano definicji wolności, co raczej nie powinno dziwić, gdyż taka definicja nie pojawia się w konstytucjach współczesnych państw demokratycznych. Wolność w Konstytucji RP niejako została uznana za kategorię nadrzędną, podniesioną do rangi ponadnormatywnej. Jak zauważa D. Górecki, ustęp 2 art. 31 przybliża treść tego pojęcia w ujęciu normatywnym, ponieważ jak ustanowiono w konstytucji: „każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych”, co może oznaczać ograniczenie wykonywania wolności<sup>47</sup>. Kwestia ograniczenia wolności zrzeczania się zostanie przedstawiona szerzej w dalszej części tego opracowania, w tym miejscu pragnę jedynie zasygnalizować, iż wyżej przedstawione sformułowanie ma istotne znaczenie dla rozgraniczenia dwóch problematycznych pojęć: prawa i wolności. Konstatacja powyższa może prowadzić do wniosku, iż na gruncie konstytucyjnym pojęcie wolności zostało ukształtowane nie jako prawo nieograniczone, ale jako możliwość ograniczenia tej wolności w ściśle oznaczonych przypadkach przez ustawodawcę. To z kolei może prowadzić do kolejnego wniosku, że wolność zrzeczania się zagwarantowana w Konstytucji RP nie ma swojego źródła w prawno-naturalnej koncepcji wolności, a sformułowanie to jest jedynie pewną deklaracją tej wolności, rozumianej przez pryzmat prawa wolnościowego. Co więcej, termin „wolność” używany jest w Konstytucji RP wielokrotnie, i to – w moim przekonaniu – w różnych znaczeniach.

Niezwykle interesująca jest analiza przepisów konstytucyjnych wyrażających konkretne wolności czy prawa. We współczesnym konstytucjonalizmie zauważa się dwupoziomowe rozumienie norm o prawach jednostki, tj. każdy przepis konstytucyjny, który wyraża konkretne prawo czy wolność, musi być rozumiany jednocześnie jako prawo podmiotowe – konkretne uprawnienie przysługujące jednostce wobec władz publicznych, ale także wobec innych podmiotów. Uprawnienie to może być postrzegane jako wolność, a więc ma skłaniać władze publiczne do powstrzymania się od działań, które mogłyby utrudniać lub uniemożliwiać korzystanie z tej wolności, lub też jako prawo, które narzuca władzom publicznym obowiązek podejmowania działań umożliwiających realizację tego prawa. Drugi poziom to tzw. wytyczna działania dla całego systemu władz publicznych, która wyraża określoną wartość. Wynika ona z podejścia do konstytucji jako aktu prawnego wyrażającego obiektywny system wartości. Ustawodawstwo ma służyć przede wszystkim urzeczywistnieniu tego systemu wartości – stworzyć ogólne ramy, które pozwolą na realne korzystanie przez jednostkę z przysługujących jej praw i wolności. Jeżeli zatem w Konstytucji RP została sformułowana wolność wyrażania

<sup>47</sup> *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2007, s. 88.

opinii i poglądów (wolność zrzeszania się), to musi zostać stworzona prawna i polityczna struktura, która pozwoli na realizację tej wolności<sup>48</sup>. Przedstawiona koncepcja zakłada istnienie „spójnego dualizmu” prawa podmiotowego, na który składają się przedstawione wyżej dwa poziomy pojmowania norm o prawach jednostki. Jest to próba pogodzenia dwóch jakże podobnych pojęć, tj. wolności i prawa, będących równocześnie pojęciami normatywnie przeciwstawnymi. Moim zdaniem, ten drugi poziom ma nieco większe znaczenie dla zrozumienia pojęcia wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Odpowiedzi na pytanie, czy w Konstytucji RP mamy do czynienia z wolnością zrzeszania się, czy prawem do wolności zrzeszania się, można poszukiwać w warstwie drugiej przedstawionej koncepcji. Spory o prawo podmiotowe dotyczą zazwyczaj katalogu dóbr, a raczej ich hierarchii. Można je ponadto podzielić na dwie kategorie. Pierwsza obejmuje spory w zakresie wyboru najważniejszych wartości, jakie powinny być chronione przez prawo, dotyczące treści filozoficznej określającej model praw jednostki. Druga kategoria sporów odnosi się do kwalifikowania środków, które są niezbędne do osiągnięcia określonych skutków w postaci dóbr pierwszych. W tym kontekście jest jeszcze jedna kwestia, która wydaje się istotna z punktu widzenia wolności zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy<sup>49</sup>. Nie chciałabym w tym miejscu wejść zbyt głęboko w rozważania dogmatycznoprawne, krótka refleksja będzie jednak tutaj niezbędna. Wracając do głównej myśli – sporów o hierarchię dóbr, należy zaznaczyć, iż w języku konstytucji pojawiają się zwłaszcza zwroty, takie jak: „X ma prawo”, „zapewnia się X prawo”, „podmiotowi X gwarantuje się wolność...”. W przypadku wolności zrzeszania się każdemu takie prawo zostało zagwarantowane w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, natomiast niejako podstawą tej wolności jest art. 12 ustawy zasadniczej. Jak już wielokrotnie podkreślałam, takie zapisy konstytucyjne mogą wywoływać dogmatyczny chaos, zwroty te są bowiem wieloznaczne.

Kolejne istotne zagadnienie to kwestia definicji prawa podmiotowego w ujęciu konstytucyjnym. Dość kontrowersyjną definicję tego pojęcia zaproponowała S. Wronkowska. Według niej, prawo podmiotowe to:

jakaś sytuacja prawna pochodna wyznaczona określonym podmiotom przez obowiązujące normy prawne, a sytuacje prawne określane jakimś podmiotom przez obowiązujące normy określa się jako wolności, uprawnienia, kompetencje, roszczenia, uznawane zwykle za korzystne dla takich podmiotów<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 106.

<sup>49</sup> R. Pieszko, *Pojęcie prawa podmiotowego*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, red. J. Ciapata, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006, s. 15–16.

<sup>50</sup> S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 56–57.

Jak słusznie podkreśla R. Pieszko, w definicji tej pominięto istotne elementy prawa podmiotowego, takie jak zabarwienie emocjonalne, a przede wszystkim funkcjonalny związek wolności uprawnień oraz kompetencji<sup>51</sup>. Rzeczywiście trudno się zgodzić z definicją, która nie pozwala odpowiedzieć na pytanie dotyczące koncepcji prawa podmiotowego w Konstytucji RP. Sformułowanie definicji prawa podmiotowego ma istotne znaczenie w kontekście rozważań na temat pojęcia prawa do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Uważam, że prawo podmiotowe należy rozumieć jako sytuację prawną podmiotu tego prawa (w kontekście wolności zrzeszania się w prawie pracy), określaną przez normy zawarte w Konstytucji RP jako wolności i prawa jednocześnie. Jak już wyżej podkreśliłam, zakładam istnienie spójnego dualizmu prawa podmiotowego, który jest niezbędny dla określenia i uzasadnienia prawa i wolności jednocześnie. Próba znalezienia definicji prawa podmiotowego jest niezwykle trudna. Nie zgadzam się jednak z poglądem wyrażonym przez R. Pieszkę, który uważa, że termin „prawo podmiotowe” jest teoretycznie zbędny. Nie zgadzam się także z tym, że prawo podmiotowe jest rodzajem hasła, które stwarza gwarancje konkretnego postępowania jedynie określonym jednostkom<sup>52</sup>. Stwierdzenie to jest wewnętrznie sprzeczne, nie można bowiem wyprowadzać wniosku, który tak naprawdę nie znajduje uzasadnienia w przypadku praw podmiotowych określonych w konstytucji, a zwłaszcza w interesującym nas prawie/wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Prawo podmiotowe wyraża konkretne prawo przysługujące jednostce; można się zgodzić jedynie z tym, że jest swego rodzaju gwarancją tego prawa, a nie hasłem.

Wracając do głównej myśli tej monografii, wolność w szerokim tego słowa znaczeniu rozumiana jest jako możliwość postępowania zainteresowanej jednostki zgodnie ze swoją wolą. Granice tej wolności zawsze określone są przez prawo przedmiotowe, czyli wolności prawnie reglamentowane. Oznacza to możliwość skorzystania z tej wolności przez jednostkę, ale zawsze w granicach określonych przez prawo. W świetle konstrukcji prawa podmiotowego jednostka ma prawo zgłosić roszczenie określone w prawie przedmiotowym. Prawo do czegoś wynika zawsze ze stosunku obligacyjnego, w którym jedna strona jest uprawniona do określonego świadczenia, a druga strona ma obowiązek to świadczenie zapewnić. W prawie rzymskim różnica pomiędzy wolnością a prawem sprowadzała się do postrzegania wolności przez pryzmat obowiązku o charakterze negatywnym (*non facere*), a prawa jako obowiązku o charakterze pozytywnym (*dare, facere, praestare*)<sup>53</sup>. B. Gronowska zauwa-

<sup>51</sup> R. Pieszko, *Pojęcie prawa podmiotowego...*, op. cit., s. 18.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>53</sup> B. Gronowska, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, op. cit., s. 154.

za, że pomiędzy oboma terminami: „prawo” i „wolność”, występuje określona różnica i dlatego nieuzasadnione jest ich swobodne używanie. Uważa ona, że w przypadku niektórych pojęć, np. prawa do wolności osobistej, prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców, chodzi o ochronę praw wskazanych w standardzie wolności<sup>54</sup>. W odniesieniu do tego stanowiska nie uważam za uzasadnione rozgraniczania tych dwóch pojęć, zdaję sobie jednak sprawę z tego, iż większa część doktryny opowiada się za ich różnicowaniem. Dochodzę do wniosku, iż na gruncie prawa konstytucyjnego nie jest możliwe zaznaczenie wyraźnej granicy pomiędzy nimi, co więcej, nie znajduję racjonalnych argumentów na gruncie prawa konstytucyjnego do takiego różnicowania. W tym miejscu pragnę się ustosunkować do stanowiska przedstawionego przez J. Ciapatę, który uważa, że wolność należy odnosić z jednej strony do sytuacji prawnej samego podmiotu prawa, któremu ona przysługuje, z drugiej strony do jej prawnych konsekwencji, które dotyczą postaw samego prawodawcy i jej innych podmiotów. Uważa on ponadto, że skoro prawodawca nie nakazuje ani nie zakazuje danego czynu, to istnieje wolność dwustronna w zakresie podjęcia lub niepodjęcia określonej aktywności. Dalej zauważa, że mamy do czynienia z różnego rodzaju wolnościami, które trudno nawet wymienić. Spotykamy się jednak z takimi wolnościami, które określane są jako prawa wolnościowe – definiowane jako sytuacje prawne, powstające dla podmiotu korzystającego z danej wolności i będące następstwem ustanowienia norm zakazujących wszystkim innym podmiotom prawa ingerencji władczej w konkretną sferę zachowań danego podmiotu<sup>55</sup>. W moim przekonaniu, nieuzasadnione jest tworzenie podziałów wolności w kategorii uregulowań konstytucyjnych, ponieważ Konstytucja RP zapewnia jednostce wolność w szerokim tego słowa znaczeniu, co więcej, zapewnia ją we wszystkich dziedzinach życia. O wolności możemy mówić w sytuacji, kiedy władza publiczna ma obowiązek powstrzymać się od ingerencji w nią, natomiast z prawem mamy do czynienia, gdy władza publiczna ma obowiązek podjęcia działań na rzecz uprawnionego<sup>56</sup>.

Określenie „prawo do wolności” sugeruje, że wolność jest nadawana przez państwo, co niewątpliwie stanowi próbę zsyntetyzowania zagadnienia praw i wolności. Zwrot ten sugeruje, że wolność ma być obiektem troski ustawodawcy. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jeżeliby wolność w kon-

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> J. Ciapata, *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych*, [w:] *Prawa podmiotowe...*, *op. cit.*, s. 32. Por. R. Alexy, *A theory of constitutional rights*, Oxford 2010, s. 61 i nast.; Ch. Walter, *The Notion of European Fundamental Rights and Freedom*, [w:] *European Fundamental Rights and Freedoms*, ed. D. Ehlers, Berlin 2007, s. 25–67.

<sup>56</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, *op. cit.*, s. 89.

stytucji została zapisana wielką literą, to uzasadnione byłoby twierdzenie, iż ustrojodawca uznaje istnienie zarówno wolności przedkonstytucyjnej, jak i konstytucyjnej. Na poparcie tej tezy przypomina się o istnieniu odwiecznej idei wolności, której wyraz odnaleźć można na kartach konstytucji. Co najważniejsze, ten właśnie ideał wolności zostaje zapisany jako prawa, pomimo że nazywane są wolnościami. Są to prawa podstawowe – istotne, ale mniej ważne niż pierwotna wolność, która została przekształcona w liczne wolności. Co więcej, zauważa się, że tytuł rozdziału II wskazuje, że wolności są czymś innym, a przede wszystkim istotniejszym niż prawa. Uważam, że przeciwko takiemu rozumowaniu należy wysunąć argument językowy. Z perspektywy systematyki danego aktu normatywnego znacznie łatwiej jest zatytułować rozdział, umieszczając wolności na samym początku, ponieważ w sposób właściwy można rozdzielić pierwszą, nierozbudowaną część tytułu od drugiej, znacznie obszerniejszej. Najważniejsze w kontekście poruszanego zagadnienia jest to, iż polski prawodawca stworzył niejako wrażenie, że wolności są tworem poza państwowym, jest to jednak wrażenie mylne z dwóch powodów. Po pierwsze, wymieniona przez ustawodawcę w konstytucji godność jest źródłem nie tylko praw, ale także wolności (art. 30)<sup>57</sup>. Po drugie, skoro uznaje się, że to godność jest źródłem wszystkich praw i wolności, w zasadzie należałoby się zastanowić nad zasadnością polemiki nad konstytucyjnym podziałem praw i wolności. Ponadto, moim zdaniem, pojęcie wolności należałoby rozumieć jako pewnego rodzaju gwarancję i wyznacznik nie tylko dla władzy publicznej, ale także dla innych jednostek. We współczesnej nauce zauważa się, że w przypadku prawa istnieją zawsze dwa podmioty: jeden uprawniony, a drugi zobowiązany, aby to uprawnienie spełnić; z kolei przy wolności mamy do czynienia tylko z jednym podmiotem, który aktem własnej woli realizuje określoną wolność<sup>58</sup>. Zastanawiający jest również swego rodzaju postulat wyodrębnienia w Konstytucji RP tzw. praw zbiorowych, m.in. prawa do petycji czy wolności zrzeszania się<sup>59</sup>.

Nie podejmując szczegółowej analizy aktów prawa międzynarodowego, pragnę podkreślić, że każdy z nich traktuje o prawie do wolności zrzeszania się. Może to świadczyć o tym, iż ustawodawca międzynarodowy pragnął zwrócić uwagę nie tylko na wymiar gwarancyjny tych praw, ale co najważniejsze – każe mówić o prawnej gwarancji tych praw. Interesujące jest stanowisko zaprezentowane przez L. Bieleckiego oraz P. Ruczkowskiego, że źródłem wolności w ogólnym tego słowa znaczeniu nie jest wola państwa, wyrażona w prawie przedmiotowym. Prawo, które rozumiane jest jako zbiór obowiązujących norm, nie kreuje wolności zrzeszania się, powinno jednak

<sup>57</sup> A. Ławniczak, *Wolności i prawa człowieka w ujęciu konstytucyjnym*, op. cit., s. 170–172.

<sup>58</sup> M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, op. cit., s. 94.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

gwarantować możliwość korzystania z tej wolności, chroniąc jednostkę przed ingerencją w tę wolność ze strony władz publicznych<sup>60</sup>. To rozumowanie może się wydawać poprawne, wykazuje jednak daleko idące sprzeczności. Po pierwsze, należy uznać, że wolność ma charakter przedprawny, ale to ustawodawca musi chronić jednostkę przed ingerencją ze strony innych jednostek. Ponadto prawo nie kreuje wolności jako takiej, skoro jej źródła należy upatrywać w godności ludzkiej, prawo gwarantuje i potwierdza prawo „do” wolności, rozumiane jako immanentny składnik tej wolności. Źródłem prawa do wolności jest właśnie ta przedpaństwowa wolność. Jednocześnie należy zgodzić się z poglądem K. Wojtyczka, który słusznie zauważył, iż w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP poddano pod ochronę całą sferę wolności jednostki. Nie możemy zatem na gruncie konstytucji mówić o wolności prawnie chronionej i niechronionej prawnie. Zachodzą tutaj różnice przede wszystkim między statusem prawnym wolności jednostki w sferze objętej zakresem szczegółowych przepisów a statusem prawnym wolności poza tą sferą. Poszczególne prawa zagwarantowane jednostkom odpowiadają tym sferom aktywności ludzkiej, które mają największe znaczenie dla człowieka, a jednocześnie są najbardziej narażone na ingerencję ze strony państwa<sup>61</sup>. Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców, moim zdaniem, jako wolność chroniona w szczegółowym przepisie konstytucyjnym, musi świadczyć o szczególnej randze i wartości tej wolności. Ta szczególna wartość i siła tego przepisu może przeważać w pewnych sytuacjach, kiedy ta wolność będzie ograniczana<sup>62</sup>. Reasumując, w świetle powyższych rozważań można przedstawić wniosek, iż wolność zrzeszania się powinna być traktowana jako prawo do wolności zrzeszania się.

## 5. Problemy z interpretacją art. 12, 58 i 59 Konstytucji RP w aspekcie wolności zrzeszania się partnerów społecznych

Na wstępie rozważań dotyczących problemów interpretacyjnych, a także wzajemnych relacji trzech wymienionych artykułów, tj. art. 12, stanowiącego o gwarancji wolności tworzenia i działania związków zawodowych, art. 58 ust. 1, w którym ustawodawca zagwarantował wolność zrzeszania się w znaczeniu ogólnym, oraz art. 59 Konstytucji RP, który gwarantuje wolność zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców,

<sup>60</sup> L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wolność zrzeszania się i jej ograniczenia w Konstytucji RP i w prawie międzynarodowym*, PPP 2010, nr 7–8, s. 20.

<sup>61</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, op. cit., s. 50–51.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

należy sformułować tezę, iż zakres wolności zrzeszania się określony w art. 58 i 59 Konstytucji RP nie jest ujęty szeroko. Powyższe twierdzenie musi jednak zostać poparte gruntowną analizą art. 12 Konstytucji RP, pragnę bowiem zauważyć, iż na gruncie ustawy zasadniczej nie poddano wyraźnemu różnicowaniu wolności zrzeszania się od elementów konstruktywnych wolności zrzeszania się, które składają się na całościowe ujęcie wolności zrzeszania się partnerów społecznych.

W pierwszej kolejności należy mieć na uwadze samą treść wymienionych przepisów. Zgodnie z brzmieniem art. 12 „Rzeczpospolita zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń”. Przepis ten wyraża – można powiedzieć w sposób ogólny – wolność zrzeszania się, przy czym wolność tworzenia i działania związków zawodowych została wyeksponowana na pierwszym miejscu. Art. 12 umieszczony w rozdziale I Konstytucji RP ma niewątpliwie charakter prawnej zasady ustroju, natomiast nieuzasadnione jest wyprowadzanie z niego gwarancji indywidualnych wolności<sup>63</sup>. Konstatacja ta może prowadzić do wniosku, iż wraz z przyjęciem tezy o potraktowaniu art. 12 i wyrażonej w nim ogólnej zasady ustrojowej – wolności zrzeszania się, po pierwsze należy przyjąć, iż pojęcie wolności zrzeszania się określone w art. 58 ust. 1 zostało wyprowadzone z ogólnej zasady wyrażonej w art. 12 konstytucji. Po drugie należy także bezsprzecznie przyjąć, iż pojęcie wolności związkowej zawiera się w pojęciu wolności zrzeszania się, która została wyrażona w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Zanim jednak przejdę do szczegółowego omówienia sfery działania, która jest emanacją wolności zrzeszania się w szczególności partnerów społecznych w prawie pracy, pragnę podkreślić, iż realizację treści przepisu art. 12 Konstytucji RP gwarantują art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przepisy te stwarzają konstytucyjną ochronę prawom podmiotowym jednostek do zrzeszania się w ogóle, a uszczegóławiając – zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Prawa podmiotowe wyrażone w art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 1 są podwaliną zasady ogólnej określonej w art. 12. Zrzeszenie określone w art. 58 ust. 1 jest ogólną nazwą dla wszystkich form organizowania się obywateli wpływających z wolności zrzeszania się<sup>64</sup>. Podczas gruntownej analizy art. 12 pewne wątpliwości może budzić to, że w pierwszej kolejności zostały wymienione: wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Zupełne pominięcie w tym przepisie organizacji pra-

<sup>63</sup> W. Sokolewicz, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 4.

codawców (równouprawnionej strony stosunku pracy, a także dialogu społecznego) budzi nie tylko zdziwienie, ale i pewien niepokój<sup>65</sup>. Co prawda organizacje pracodawców można ująć określeniem „inne dobrowolne zrzeszenia”, zasady działania związków zawodowych, a także organizacji pracodawców powinny jednak stanowić podstawę zasady wolności zrzeszania się, dlatego uważam, że pominięcie na gruncie art. 12 organizacji pracodawców było nieuzasadnione. Należy podkreślić dodatkowo, iż zasada swobody działania partnerów społecznych, tj. związków zawodowych<sup>66</sup> oraz organizacji pracodawców, stanowi gwarancję demokratycznego państwa prawnego, a także społeczeństwa obywatelskiego<sup>67</sup>.

Nieco więcej uwagi należy poświęcić problematyce wolności związkowych określonych w art. 59 Konstytucji RP. W świetle ustawy zasadniczej związkom zawodowym przyznano prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz prawo zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Ponadto związki zawodowe zyskały prawo organizowania strajków pracowniczych i innych form protestów, podlegających takim ograniczeniom ustawowym, które są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe (art. 59 ust. 4). Zapisy zawarte w art. 59 ust. 2 i 3 – ściśle określone w przepisie konstytucyjnym – potwierdzają odrębność swobody działania związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Ta swoboda została wyeksponowana przez ustawodawcę jako rozszerzenie zasady wolności zrzeszania się określonej w art. 12 Konstytucji RP. To znaczy swoboda działania związków zawodo-

<sup>65</sup> W orzeczeniu z dnia 28 IX 2006 r., K 45/05, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że pracownicy i pracodawcy są równouprawnionymi partnerami: „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego prawodawca, kształtując relacje między związkami zawodowymi a pracodawcami, musi uwzględnić słuszne interesy obu stron, w szczególności konieczność pogodzenia obrony praw pracowników z zapewnieniem efektywnego funkcjonowania zakładów pracy. Jak wspomniano wyżej, regulacje ustawowe nie mogą jednak prowadzić do naruszenia konstytucyjnego minimum uprawnień związków zawodowych określających istotę wolności związkowych chronionych przez art. 59 Konstytucji ani prowadzić do naruszenia równowagi uprawnień w relacjach między pracownikami a pracodawcami i ich organizacjami”.

<sup>66</sup> Nieuzasadnione wydaje się pomijanie związków pracodawców nawet w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w wyroku z 2004 r. zaliczył związki zawodowe do trzonu społeczeństwa obywatelskiego: „Związki zawodowe uznane zostały [...] za ważny element konstytucyjnego ustroju RP i element tzw. społeczeństwa obywatelskiego. Oznacza to, że ustawa zasadnicza chroni wolności związkowe nie tylko jako przejaw realizacji wolności zrzeszania się przysługującej pracownikom (i innym osobom zrównanym z nimi pod tym względem), ale uznaje związki zawodowe za pełniące pewne istotne funkcje publiczne”. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2004 r. (K 54/02).

<sup>67</sup> Trybunał uznał, iż „stwierdzając naruszenie zasady równości, wziął pod uwagę chronioną przez Konstytucję wartość, jaką jest swoboda i efektywna działalność związków zawodowych, stanowiąca jeden z podstawowych elementów społeczeństwa obywatelskiego”. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2003 r. (P 7/02).

wych i organizacji pracodawców została określona nie w art. 12 – choć, jak już to podkreśliłam, artykuł ten stanowi podstawę wolności zrzeszania się określoną w art. 58 ust. 1 w ogólności, a także w art. 59 ust. 1 wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. W tym miejscu należy zadać następujące pytanie: Czy na gruncie konstytucyjnym jest potrzebne rozróżnienie pomiędzy wolnością zrzeszania się a wolnością związkową? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, ponieważ Konstytucja RP nie wprowadza żadnej reguły, która pozwoliłaby na sformułowanie jakichkolwiek kryteriów pozwalających na wskazanie różnic pomiędzy tymi dwoma pojęciami. W moim przekonaniu, delimitacja tych pojęć nie jest potrzebna, co już pośrednio zostało przeze mnie wykazane. Wychodzę tu od szerokiego pojmowania prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Możliwość tworzenia, przystępowania, przynależności, a co najważniejsze – swoboda działania w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców zawiera się w pojęciu zrzeszania się, co potwierdzić może nawet wykładnia językowa analizowanego pojęcia. Dlatego uważam, że możliwość działania określona w art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji RP zawiera się w wolności zrzeszania się, identycznie jak wolności związkowe, które jedynie z przyczyn historycznych zostały wyodrębnione z wolności podstawowej. Oczywiście takie rozróżnienie nie budzi większego zdziwienia, ale moim zdaniem – co pragnę zaakcentować – ma jedynie znaczenie i podłoże historyczne i jest związane w głównej mierze z walką o możliwość zrzeszania się pracowników. Co ciekawe, całość gwarancji konstytucyjnych w omawianym zakresie nosi właśnie nazwę „wolności związkowych”. Sformułowanie to nawiązuje do francuskiego terminu *liberte syndicate*, który oznacza prawo zrzeszania się w związki zawodowe w literaturze francuskiej i francuskojęzycznej literaturze międzynarodowej. Pojęcie wolności związkowej jest jednak używane w międzynarodowym prawie pracy również w szerszym znaczeniu, na pojęcie to składa się nie tylko wolność zrzeszania się, ale także rokowania zbiorowe oraz strajki. Jak słusznie zauważa L. Florek, jedną z przyczyn tak rozszerzającej wykładni pojęcia wolności związkowej jest chęć zagwarantowania pracownikom prawa do strajku, pomimo braku podstaw prawnych dla niego w konwencjach MOP<sup>68</sup>. Stoję na stanowisku, że problematyka prawa do strajku mogłaby zostać wyprowadzona z uniwersalnego charakteru wolności zrzeszania się partnerów społecznych, przy założeniu wolności zrzeszania się. Z całkowitą dezaprobatą przyjmuję pogląd L. Florka o nieograniczonym charakterze wolności związkowych wymienionych w art. 59 ust. 2,

<sup>68</sup> L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, PiP 1997, nr 11–12, s. 201.

a ograniczonym prawie do strajku<sup>69</sup>. Z argumentu *a coherentia* wnioskuję, iż zarówno prawo do przystępowania, jak i nieprzystępowania do związków zawodowych, organizacji pracodawców, prowadzenie rokowań zbiorowych, prawo do strajku czy lokautu mają charakter ograniczony.

Zgodnie z przyjętym przeze mnie stanowiskiem uważam, iż w polskiej konstytucji pomimo pewnego bałaganu terminologicznego przyjmuje się, iż zrzeszanie się jest korzystaniem z wolności, a nie realizacją prawa<sup>70</sup>. Na wstępie należy zauważyć, iż wolność zrzeszania się nie została uznana za wartość absolutną. Wolnościowy charakter nie zwalnia państwa z obowiązku zapewnienia warunków, które będą sprzyjać praktycznemu korzystaniu z tej wolności, przy czym muszą one w dużo większym stopniu uwzględniać swobodę jednostki w dokonywaniu przez nią wyborów. Dlatego też przyjęcie tezy, iż w polskiej konstytucji mamy do czynienia z prawem, a nie wolnością, wcale nie oznacza, że państwo ma pozostać biernym obserwatorem powstawania nowych zrzeszeń. Państwo ma co prawda sprzyjać zrzeszeniom, ale ma też kontrolować ich działalność<sup>71</sup>.

Pomiędzy art. 58 ust. 1 a art. 59 ust. 1 zachodzi symetria. Ustawodawca w art. 58 ust. 1 używa zwrotu „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”, z kolei w art. 59 ust. 1 używa sformułowania „Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców”. Natomiast w ust. 2 art. 59 wymieniono tzw. sferę działania związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Sformułowania użyte w art. 12 i 58 ust. 1 mogą się wydawać tożsame. Założenie takie jest jednak błędne, ponieważ, jak już kilkakrotnie wskazałam, art. 12 ustanawia jedynie ogólną zasadę wolności zrzeszania się, natomiast art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 są doprecyzowaniem zasady ogólnej. Wątpliwości może jednak budzić pewien podział uprawnień przyznanych związkom zawodowym. Mam tu na myśli przede wszystkim prawo do strajku i innych form protestu pracowników. Z jednej strony mamy zagwarantowane prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców, ponadto prawo obu partnerów społecznych do prowadzenia rokowań zbiorowych, zawierania układów zbiorowych i innych porozumień. Z drugiej strony tylko związkom zawodowym zostało zagwarantowane prawo do strajku. To wywołuje pewne wątpliwości natury aksjologicznej. Należałoby się w takim razie zastanowić nad tym, czy prawo działania, tj. prawo prowadzenia działań zbiorowych, przysługuje pracodawcom. Chodzi przede

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 205.

<sup>70</sup> Por. A. Kulig, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 88.

<sup>71</sup> Zob. W. Sokolewicz, „*Rzeczpospolita*” artykuł 12, *op. cit.*, s. 16.

wszystkim o lokaut. Kwestia lokautu jest w Polsce dość oczywista, ponieważ nie została uregulowana przez przepisy konstytucyjne ani ustawowe. Czy zatem pracodawcom przysługuje wolność akcji protestacyjnych? Kładę tu nacisk głównie na słowo „wolność”, ponieważ przyjęcie wolności działania prowadziłoby do nieuprawnionego pozbawiania ochrony prawnej protestujących pracodawców. Co prawda wolność zapewniałaby pracodawcom możliwość podjęcia akcji zbiorowej, ale pozostałaby poza zasięgiem ochrony prawnej.

Wracając jednak do głównej myśli skupiającej się wokół art. 59 Konstytucji RP, należy w pierwszej kolejności spróbować odnaleźć adresatów gwarancji powszechnej wolności zrzeszania się w aspekcie wolności zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy. Po pierwsze, trzeba się zastanowić, czy art. 59 jest gwarancją powszechnej wolności zrzeszania się. Na to pytanie można odpowiedzieć negatywnie, z uwagi na fakt, iż w szczególności z charakteru praw wolnościowych nie można wyprowadzać tak daleko idącego wniosku, który sprowadzałby się do uznania, iż na gruncie Konstytucji RP ustawodawca wprowadził szeroko pojęty zakres podmiotowy tej wolności, na co wskazywałaby wykładnia językowa omawianego artykułu. Można by wnioskować, iż konstytucja poprzez zwroty „każdemu” oraz „zapewnia się” przyznała wolność zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców. Takiego wniosku nie można przyjąć z aprobatą, ponieważ prowadziłby on do zanegowania racjonalności ustawodawcy, a ponadto musi być on interpretowany zgodnie z przepisami obowiązujących umów międzynarodowych. W duchu racjonalnej wykładni przepisów konstytucyjnych wnioskuję, iż na gruncie Konstytucji RP nie możemy mówić o wolności zrzeszania się w wymiarze uniwersalnym. Co więcej, pomimo tego, iż zapis konstytucji nie wskazuje adresatów normy ujętej w art. 59, nie pozwala to na przyjęcie, iż każdy człowiek, niezależnie od statusu prawnopracowniczego, wieku czy obywatelstwa, jest uprawniony do korzystania z tej wolności.

Na uwagę zasługuje w moim przekonaniu kwestia prawa do wolności zrzeszania się cudzoziemców – osób nieposiadających polskiego obywatelstwa. Zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji RP: „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji RP”<sup>72</sup>. W art. 37 ust. 1 sformułowano zasadę uniwersalności korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, ale wskazano tylko na jedną przesłankę gwarancji tych praw i wolności, a mianowicie – pozostawanie pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym art. 37 ust. 1 zawiera domniemanie korzystania przez cudzoziemców z konstytucyjnej wolności zrzeszania się,

<sup>72</sup> Por. M. Okólski, *Migracje pracownicze z perspektywy związków zawodowych*, [w:] *Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, red. M.J. Radło, Warszawa–Gdańsk 2005, s. 2014 i nast.

a wyłączenie tego prawa może nastąpić tylko na podstawie wyraźnego unormowania zawartego w przepisach konstytucyjnych. Jeżeli jednak takie wyłączenie nie zostanie dokonane, to można zastosować wykładnię *a contrario* i przyjąć, iż zarówno obywatele, jak i cudzoziemcy mogą zostać adresatami pozostałych praw i wolności. Ponadto zasada uniwersalności wskazuje, iż przez zwrot „każdego” obejmuje swym zasięgiem wszystkie osoby fizyczne, a więc także te nieposiadające obywatelstwa polskiego<sup>73</sup>. Rezygnując jednak ze szczegółowych rozważań dotyczących zasady terytorialności<sup>74</sup>, niebędącej przedmiotem zainteresowania w niniejszej monografii, skupię się na warstwie tekstualnej art. 37 ust. 2, w którym dopuszcza się zastosowanie wyjątku od zasady uniwersalności, a mianowicie ograniczenie z korzystania praw i wolności w stosunku do osób nieposiadających obywatelstwa polskiego. Przechodząc jednak do rozważań na temat możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców, należy poszukiwać takich ograniczeń w ustawie o cudzoziemcach<sup>75</sup>. Gruntowna analiza przepisów tej ustawy nie daje podstaw do przyjęcia, iż przewiduje się w niej takie ograniczenia w stosunku do cudzoziemców. Dlatego należy przyjąć, iż cudzoziemcom przysługuje pełne prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Nieco więcej wątpliwości nastęrcza relacja art. 37 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowiących o ograniczeniu korzystania z konstytucyjnych praw i wolności w aspekcie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Relacja prezentowanych artykułów sprowadzała się do dwóch prostych sytuacji. Art. 37 ust. 2 można traktować jako *lex specialis* do art. 31 ust. 3, czyli przyjmując taką interpretację ograniczenia z korzystania z wolności zrzeszania się, cudzoziemców należałoby oceniać tylko pod kątem dochowania przesłanek z art. 37 ust. 2, natomiast całkowicie zbędne byłoby dochowanie przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Takie rozumienie przepisu 37 ust. 2 zasługuje na dezaprobatę. Przyjęcie tego rodzaju interpretacji przyczyniłoby się do ustanowienia wyjątków w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności zrzeszania się cudzoziemców poprzez dochowanie jedynie formy ustawowej dla określenia tych ograniczeń, natomiast nie byłoby konieczne dochowanie przesłanek z art. 31 ust. 3. A to stałoby w całkowitej sprzeczności z zachowaniem istoty tej wolności, na co jasno wskazuje sformułowanie przyjęte w art. 31 ust. 3: „Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Ograniczenia dla cudzoziemców mogłyby zostać całkowicie dowolnie usta-

<sup>73</sup> Zob. L. Garlicki, *Rozdział II, Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 5.

<sup>74</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2000 r. (P 12/99).

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. 2003 nr 128, poz. 1175 ze zm.).

nowione, co stałoby w całkowitej sprzeczności z aksjologią Konstytucji RP. Najważniejsze jednak jest to, iż gwarancja wolności zrzeszania się przyznana „każdemu” wynika przede wszystkim z wiążących Polskę umów międzynarodowych, które szeroko określają standardy dotyczące prawa do wolności zrzeszania się. Na uwagę, w moim przekonaniu, zasługuje także kwestia już poruszona w tej monografii, a mianowicie źródło praw i wolności człowieka, którym jest niewątpliwie godność człowieka w szerokim tego słowa rozumieniu. Dlatego też wszelkie ograniczenia w prawie do wolności zrzeszania się cudzoziemców nie tylko muszą być interpretowane na tle art. 31 ust. 3, ale co najważniejsze – punkt wyjścia wszelkich rozważań musi stanowić źródło tej wolności, czyli godność człowieka. Stoję na stanowisku, iż wolność zrzeszania się jest prawem fundamentalnym i nawiązuje wprost do godności osoby ludzkiej. Dlatego też ograniczenia w korzystaniu z wolności zrzeszania się dla cudzoziemców mogą być ustanawiane jedynie poprzez dochowanie przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Na kanwie tych rozważań pojawiło się dość ciekawe zagadnienie dotyczące podziału fundamentalnych praw i wolności człowieka na „gorsze” i „lepsze”. W wyroku z 2000 roku Trybunał Konstytucyjny podkreślił:

pośród praw, dla których źródłem jest art. 30 konstytucji, podstawowe znaczenie mają te, które przez to, że nawiązują wprost do istoty godności ludzkiej i wyrażają jej kwintesencję, mają charakter praw fundamentalnych. Ustawodawca z reguły nie może ich nie tylko kwestionować, ale i ograniczać. Nie są one w zasadniczej swojej treści uzależnione od woli prawodawcy, a tym bardziej od organów stosujących prawo, bez względu na to, czy będą to organy administracji publicznej, czy sądy. Stąd określa się je mianem praw przyrodzonych. Z nimi wiąże się niewątpliwie konstytucyjna teza o nienaruszalności godności człowieka [...]. Od praw fundamentalnych (przyrodzonych) należałoby odróżnić te, które nie są prostą emanacją godności ludzkiej, a stanowią jedynie formę lub jedną z form zabezpieczenia praw człowieka. Mają więc charakter praw umożliwiających realizację innych praw i wolności<sup>76</sup>.

Jak słusznie zauważył L. Garlicki, z tym sposobem rozumowania Trybunału Konstytucyjnego nie można się zgodzić, jak już bowiem zostało zaznaczone, takie rozróżnienie praw i wolności „gorszych” i „lepszych” mogłoby doprowadzić do całkowitej arbitralności ustawodawcy<sup>77</sup>. Teraz pragnę się zastanowić nad tym, jakie mogłoby mieć to znaczenie dla ustalenia pozycji wolności zrzeszania się już w aspekcie uniwersalnym, tj. zarówno obywateli, jak i cudzoziemców. Wydaje się, że w interesującym nas zakresie należałoby rozważyć, czy wolność zrzeszania się w związkach zawodowych oraz

<sup>76</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2000 r. (P 12/99).

<sup>77</sup> L. Garlicki, *Rozdział II, Wolności...*, *op. cit.*, s. 8.

organizacjach pracodawców nawiązuje wprost do istoty godności ludzkiej. Przyjęcie takiej koncepcji całkowicie podważyłoby rangę Konstytucji RP, ale także wiążące Polskę umowy międzynarodowe, co więcej, naruszałoby system ochrony praw człowieka.

## 6. Granice korzystania z prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych na gruncie uregulowań w Konstytucji RP

Kontynuując rozważania nad konstytucyjnym zakresem wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców, odniosę się do art. 59 ust. 4 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a przede wszystkim do wzajemnych relacji tych dwóch przepisów. Z teoretycznoprawnego punktu widzenia artykuł 59 ust. 4 bierze pod uwagę możliwość ograniczenia wolności zrzeszania się w takim zakresie, w jakim są one dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Przewidziana w art. 31 ust. 3 możliwość ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw odnosić się musi do konstytucyjnej wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Na przykład zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. a Paktu praw politycznych i ekonomicznych<sup>78</sup> korzystanie z prawa zrzeszania się w związki zawodowe (pominięto organizacje pracodawców) może podlegać tylko takim ograniczeniom, które są przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego, lub dla ochrony praw i wolności innych osób. Ingerencja państwa w sferę praw człowieka musi mieć prawne uzasadnienie. Należy jednak zwrócić uwagę, że wyrażenia te są tak wieloznaczne, że mogą nastęrczać trudności interpretacyjnych. Racjonalny prawodawca wybiera cele, które pozwalają najlepiej wprowadzić w życie określony system wartości<sup>79</sup>. W konstytucji z 1997 roku ujęto zasadę proporcjonalności w sposób jasny i oczywisty, ponieważ w art. 31 ust. 3 wskazuje, iż ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, „gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym”. Określone zostały dwie przesłanki: konieczność ograniczenia i dopuszczalność tego ograniczenia wymagająca oceny całokształtu badanej regulacji. Co więcej, przesłanki te mają charakter uniwersalny i wyznaczają granice wszystkich praw i wolności<sup>80</sup>. Prawnonaturalne uzasadnienie ochrony praw i wolności w Konstytucji RP

<sup>78</sup> Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (Dz. U. 1977 nr 38, poz. 169).

<sup>79</sup> K. Wojtyczek, *Gwarancje ingerencji ustawodawczej...*, *op. cit.*, s. 137.

<sup>80</sup> L. Garlicki, *Rozdział II, Wolności...*, *op. cit.*, s. 29.

oraz konstrukcja ochrony praw i wolności jednostki, którą stanowi zasada proporcjonalności, może w niektórych przypadkach prowadzić do wniosku o wyższości norm ujmujących tego typu wartości nad zasadami, które odzwierciedlają interes publiczny reprezentowany przez państwo. Zasadą jest ochrona, a ograniczenie wyjątkiem<sup>81</sup>. Należy zatem przyjąć, iż zasadą jest nienaruszalność praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji RP. Ujęte w niej prawa i wolności są niekonkluzywne, czyli nie mają charakteru absolutnego, dlatego też podlegają ograniczeniom. Przyglądając się ograniczeniom przewidzianym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, można wnioskować, że konkretne rozwiązania prawne w zestawieniu z abstrakcyjnie zredagowanymi prawami i wolnościami konstytucyjnymi – wolnością zrzeszania się, mogą być całkowicie nietrafne, gdy w procesie ważenia tej wolności z interesem publicznym może się okazać, że interes publiczny zyska nad wolnością zrzeszania się<sup>82</sup>. Należy mieć na uwadze fakt, iż słowo „zyska” nie może oznaczać całkowitego zawieszenia tej wolności. Zgodnie z trafnym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego: „ani poszczególne ograniczenia, ani ich suma nie mogą naruszać istoty ograniczonego prawa czy wolności”<sup>83</sup>.

Wzajemna relacja art. 31 ust. 3 i 59 ust. 4 nastęrcza wielu problemów interpretacyjnych w zakresie ograniczenia prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Można w tym miejscu polemizować, czy wolności związkowe podlegają ograniczeniom uniwersalnym określonym w art. 31 ust. 3, czy może tym określonym w art. 59 ust. 4 Konstytucji RP? Limitacja prawa do wolności zrzeszania się może być potrójna: pierwsza określona w art. 31 ust. 3, druga w art. 59 ust. 4 oraz trzecia w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczeniem szczególnym jest to przewidziane w art. 59 ust. 4, który stanowi, iż zakres ograniczeń w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Czy zatem art. 59 ust. 4 można traktować jako *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3?

Aby rozstrzygnąć tę kwestię, w pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę całościowo prawo do wolności zrzeszania się uregulowane w Konstytucji RP i jego fundamentalne znaczenie dla zrzeszania się partnerów społecznych. Kluczowe w opisaniej instytucji prawnej jest twierdzenie, że art. 59 ust. 4 jest przepisem szczególnym, który wymaga, aby ograniczenia wolności zrzeszania się partnerów społecznych były dopuszczalne przez wiążące

<sup>81</sup> M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 186.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 187.

<sup>83</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1995 r. (K 12/95).

Polskę umowy międzynarodowe. Czy w takim razie wolność ta może zostać ograniczona jedynie w przypadku zaistnienia takich norm w aktach prawa międzynarodowego, które wiążą Polskę? Należy podzielić w tej kwestii stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który jednoznacznie stwierdził, iż: „Wolności związkowe mogą podlegać takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne ze względu na potrzebę ochrony ważnych konstytucyjnych wartości”<sup>84</sup>. Szczególna klauzula ograniczająca, przewidziana przez art. 59 ust. 4, nie może zostać w żadnym wypadku uznana za *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 1. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że *lex specialis* nie może pozostać w sprzeczności z *lex generalis*, i choć wykładnia językowa prowadziłyby do uznania, iż mamy do czynienia z sytuacją odwrotną, to jednak drugie rozwiązanie należy odrzucić. W moim przekonaniu klauzula generalna określona w art. 31 ust. 3 zawsze musi znaleźć pierwszeństwo przez klauzulami ograniczającymi, w tym przypadku art. 59 ust. 4. Klauzula ograniczająca w żadnym wypadku nie wyłącza zastosowania zasady ogólnej określonej w art. 59 ust. 4, stanowi tym samym szczególne miejsce w systematyce Konstytucji RP – art. 31 ust. 3 (rozdział II), oraz pełni istotną funkcję w zakresie unormowania praw i wolności jednostki<sup>85</sup>.

Szczególne uregulowanie praw i wolności konstytucyjnych ustanowiono w art. 233 Konstytucji RP. W tym miejscu pragnę poświęcić więcej uwagi ust. 3 wymienionego artykułu. Ustawodawca polski zastosował szczególny zabieg, mianowicie podzielił ograniczenia praw i wolności na dwie kategorie. W ust. 3 art. 233 został określony zakres ograniczeń wolności i praw w stanie klęski żywiołowej. Szczególnie interesujące wydaje się ograniczenie prawa do strajku. M. Korycka-Zirk słusznie zauważa, że art. 233 ust. 1 w zestawieniu z art. 31 ust. 3 może prowadzić do przyjęcia tezy o bezwzględności praw wymienionych w art. 233 ust. 1. To z kolei uprawnia do wniosku, że w stosunku do praw ujętych w ust. 3 art. 233 (w szczególności prawa do strajku) niewymienione w nim prawa korzystają z takiej samej ochrony. Ponadto autorka podkreśla, że art. 233 ust. 3 jest jedynie poszerzeniem podstawy z art. 31 ust. 3, bez możliwości wyłączenia tego prawa w ogóle<sup>86</sup>. Teza o wyższości klauzuli generalnej potwierdza stanowisko zaprezentowane przez M. Korycką-Zirk, co znajduje nie tylko uzasadnienie aksjologiczne, ale również dogmatyczne i filozoficzne. Należy mieć na uwadze fakt, że przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłyby do twierdzenia o nieracjonalności polskiego ustawodawcy, co więcej, mogłoby stanowić podstawę utraty zaufania do prawa.

<sup>84</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 1999 r. (K 6/99).

<sup>85</sup> M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa...*, op. cit., s. 203.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 204.

## 7. Zasada pluralizmu związkowego w aspekcie wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców

Zakres rozważań w niniejszej pracy musi zostać poszerzony o obszar stanowiący podstawę zasady wolności zrzeszania się, którą stanowi zasada pluralizmu związkowego, wyrażona w art. 12 Konstytucji RP. W katalogu zrzeszeń objętych zakresem tego artykułu na pierwszym miejscu wymieniono związki zawodowe. Jak już wielokrotnie podkreślałam, pominięcie przez ustawodawcę organizacji pracodawców uważam za przejaw braku równowagi w zakresie uprawnień pracowników i pracodawców.

W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje warstwa tekstualna zasady pluralizmu związkowego, która musi być rozpatrywana wielowymiarowo. Działanie związków zawodowych i organizacji pracodawców musi odbywać się w warunkach pluralizmu, tj. wolnego konkurowania idei, programów czy interesów w różnych dziedzinach życia. W płaszczyźnie politycznej może łączyć się to z osobami, które myślą podobnie i w ten sposób mogą zwiększyć wpływ na proces decyzyjny, a ponadto tak wpływać na większość, aby realizować wspólne zamierzenia. Pluralizm w sferze politycznej implikuje wolność zrzeszania się nie tylko w związki zawodowe, ale także w organizacje pracodawców. Działalność związków zawodowych oraz organizacji pracodawców jest formą realizacji wolności zrzeszania się. Wypełniają one nie tylko istotne funkcje, jakie są przypisane tego typu zrzeszeniom, ale przede wszystkim istotne funkcje publiczne<sup>87</sup>. W ujęciu konstytucyjnym zasada pluralizmu obejmuje nie tylko wolność tworzenia związków zawodowych i organizacji pracodawców, ale również wolność ich działania. Związki zawodowe oraz organizacje pracodawców odgrywają szczególną rolę w prawidłowym funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego, jakim jest niewątpliwie Polska. Zasada pluralizmu związkowego nie może być w żadnym wypadku rozpatrywana z pominięciem organizacji pracodawców, co jest niestety zabiegiem powszechnym i jak się wydaje, przyjętym w literaturze przedmiotu.

<sup>87</sup> Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny o partiach politycznych: „Partie są bowiem nie tylko formą realizacji prawa do zrzeszania się, ale przy tym wypełniają istotne funkcje publiczne, ściśle związane z władzą państwową [...]. Zasada pluralizmu politycznego uważana jest za nienaruszalną zasadę ustrojową ze względu na znaczenie i funkcje partii politycznych w państwie demokratycznym. Jej treść wyznaczana jest przez treść innych podstawowych zasad ustroju RP, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasady zwierzchnictwa narodu (art. 4) i legalności (art. 7). Konstytucja wprowadza także zasadę jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2). Obowiązek jawności dotyczy także struktur lub członkostwa (*a contrario* z art. 13)”. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2000 r. (Pp 1/99).

U podstaw pluralizmu związkowego stoi zasada aktywnego manifestowania praw i interesów ludzi pracy. Pragnę podkreślić zwrot „ludzie pracy”, ponieważ w tym miejscu pojawia się problem rozumienia pojęcia pracowników. Pod pojęciem związku zawodowego, zgodnie z Ustawą o związkach zawodowych z 25 maja 1991 roku<sup>88</sup>, należy rozumieć dobrowolną i samorządną organizację zrzeszającą pracowników lub inne ustawowo wskazane podmioty. Termin „pracownik” musi być rozumiany szeroko, tj. nie tylko jako osoba wykonująca pracę na podstawie pracowniczych stosunków zatrudnienia, ale także pracę na podstawie cywilnoprawnych form zatrudnienia, co wynika z wiążących Polskę umów międzynarodowych<sup>89</sup>. Pełne urzeczywistnienie zasady pluralizmu, w moim przekonaniu, może mieć miejsce jedynie wtedy, kiedy będzie istniała możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych osób pozostających w cywilnoprawnych stosunkach zatrudnienia<sup>90</sup>. Zasada pluralizmu związkowego zakłada istnienie różnorodności praw i interesów ludzi pracy, co wymaga aktywnej ochrony na różnym poziomie – branżowym czy terytorialnym. Pluralizm związkowy pozwala na dążenie poszczególnych jednostek, a także większych grup ludzi pracy do wyważania interesów, które mogą być postrzegane jako całość przez pryzmat tej zasady. Co więcej, stanowi jej emanację dzięki swobodzie jednostki (rozumianej też jako pracodawca) przystępowania do danej organizacji według własnego wyboru, a także możliwości aktywnego działania w ramach wybranej organizacji. Nie można pomijać faktu, że ta sytuacja będzie prowadziła do coraz bardziej aktywnej manifestacji działania w ramach danej struktury. Jednostka bowiem, identyfikując się z daną strukturą organizacyjną, przez możliwość działania wyraża interesy indywidualne, które jako całość identyfikowane są na zewnątrz – co daje większe możliwości oddziaływania w celu ochrony zbiorowych interesów grupy.

Zgodnie z zasadą pluralizmu związkowego zakłada się przede wszystkim istnienie wielu związków zawodowych, ale także organizacji pracodawców. Co najważniejsze, zasada ta jest emanacją zasady równości podmiotów wobec prawa, wyrażonej w Konstytucji RP, ale także zasady zaufania, która wynika wprost z zasady demokratycznego państwa prawnego i należy do niekwestionowanego kanonu tej zasady<sup>91</sup>. Wyraża ona zasadę równego traktowania różnych związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, które znajdują

<sup>88</sup> Ustawa o związkach zawodowych z dnia 23 maja 1991 r. (Dz. U. 2001 nr 79, poz. 854).

<sup>89</sup> Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. 1977 nr 38, poz. 169 zał.); Decyzja Komitetu Wolności Związkowej Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy Międzynarodowej Organizacji Pracy, Case No. 2888 (Poland) – Complaint date: 28-JUL-11.

<sup>90</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. (K 1/13).

<sup>91</sup> W. Sokolewicz, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, op. cit., s. 34.

się w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej. Podkreślona przeze mnie zasada zaufania powinna być również rozważana wielowymiarowo. Zasada równości wobec prawa związków zawodowych oraz organizacji pracodawców łączy się integralnie z zasadą zaufania, ale również z pewnością prawa. Najgłębszy wymiar aksjologiczny otrzymuje ona poprzez wolność jednostki w zakresie wyboru organizacji, tj. związku zawodowego czy organizacji pracodawców, w tym miejscu należy podkreślić zasadę swobody wyboru. Ponadto daje ona możliwość nieskrępowanego działania w ramach wybranej organizacji, a także pewność, iż wywalczone zbiorowe interesy znajdą się pod opieką państwa i będą należycie chronione. Wymienione trzy zasady konstytucyjne są, w moim przekonaniu, podstawą zasady pluralizmu związkowego, a ta jest emanacją prawa do wolności zrzeszania się zagwarantowanej w Konstytucji RP. Powyższa konstatacja upoważnia do kolejnego twierdzenia, iż równowaga w zakresie wyważania interesów musi stanowić podstawę prawidłowego dialogu – nierzadko dwóch skonfliktowanych stron (np. strajk, ale także lokaut), ponadto musi mieć zastosowanie także w procesie rokowań zbiorowych, gdyż podczas prowadzenia rozmów pomiędzy dwoma równouprawnionymi stronami, których interesy w większości wypadków należy rozpatrywać w aspekcie ekonomicznym, może dochodzić w pewnych sytuacjach do zacierania się granicy równości. Nie wolno również zapominać o tym, że z zasady pewności prawa wynika dyrektywa, która jest skierowana do prawodawcy – wymaga się, by zwłaszcza on zachowywał ostrożność w zakresie wyważania interesów partnerów społecznych, w szczególności w sytuacjach konfliktowych.

## 8. Podsumowanie

Próbując ująć zagadnienie konstytucyjnej regulacji wolności zrzeszania się, należy stwierdzić, iż uregulowanie kwestii wolności zrzeszania się w szerokim tego słowa znaczeniu było niezwykle trudne. Na uwagę zasługuje fakt, iż nadanie możliwości zrzeszania się formy prawnej wolności oznacza w głównej mierze zagwarantowanie temu podmiotowi możliwości zbiorowego realizowania wspólnych celów<sup>92</sup>. W zakresie wolności zrzeszania się partnerów społecznych twierdzenie o wolności zrzeszania się może prowadzić do nieuzasadnionego wniosku istnienia nieograniczonego prawa tej wolności, tzn. założenia, iż każdemu bez względu na różne czynniki będzie przysługiwać możliwość przystąpienia do związku zawodowego czy organizacji pra-

<sup>92</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Pojęcie wolności zrzeszania się – aspekt pozytywny i negatywny*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 591.

codawców. Powyższa teza byłaby uzasadniona przy literalnym odczytaniu przepisów traktujących o wolności zrzeszania się.

Przyjmuję, iż na gruncie Konstytucji RP mamy do czynienia z prawem do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Jeszcze raz pragnę podkreślić, iż wolność zrzeszania się partnerów społecznych oznacza, iż każdy ma możliwość założenia związku zawodowego czy organizacji pracodawców oraz przystąpienia do niego, a także do aktywnego działania w strukturach związku, lecz bez możliwości uprzywilejowania członków zawodowych czy organizacji zawodowych. Z kolei prawo do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców oznacza, iż prawo to zostaje zazwyczaj ujęte w akcie najwyższym danego demokratycznego państwa, skonkretyzowane zaś w akcie prawnym rangi ustawy. Uprawnienia wypływające z tak rozumianego pojęcia nie są jedynie filozoficznym postulatem, ale znajdują się pod ochroną państwa.

Należy zaznaczyć, iż prawo do wolności zrzeszania się łączy się z ograniczoną lub całkowicie wyłączoną ingerencją z zewnątrz, tj. nie tylko władzy publicznej, ale także innych podmiotów, np. interwencją pracodawców w działalność związków zawodowych lub na odwrót. Ograniczona ingerencja państwa będzie polegała przede wszystkim na kontrolowaniu powstawania związków zawodowych czy organizacji pracodawców, tak aby nie dopuścić do powstania niekontrolowanych struktur, które nie zawsze mogłyby się zajmować obroną interesów pracowników czy pracodawców. W tym miejscu nasuwa się kolejny wniosek o limitowaniu prawa do zrzeszania się określonych kategorii podmiotów. Funkcja kontrolna prawodawcy oraz ingerencja w prawo wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców przez państwo powinna być zawsze działaniem zmierzającym w kierunku ochrony tego prawa.

## Rozdział IV      Standardy wolności zrzeszania się partnerów społecznych według prawa międzynarodowego i europejskiego

### 1. Uwagi wstępne

Wolność zrzeszania się jednostek – w aspekcie prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych, uznana przeze mnie za prawo fundamentalne jednostek, jest jedną z podstawowych swobód człowieka. Traktowanie jej jedynie jako swobody może prowadzić do nieuzasadnionego spłylenia tego pojęcia. Prawo zrzeszania się jest integralną częścią prawa międzynarodowego, które w drodze ratyfikacji stało się częścią polskiego porządku prawnego. Niniejszy rozdział ma na celu ujęcie teoretyczne wolności zrzeszania się i jej znaczenia w poszczególnych aktach prawa międzynarodowego. Dokładnej analizie zostaną poddane również akty prawa międzynarodowego wyznaczające jedynie standardy krajom-sygnatariuszom, których głównym celem powinno być dążenie do jak najskuteczniejszego urzeczywistnienia tych standardów jako podstaw prawidłowego funkcjonowania jednostki w społeczeństwie obywatelskim. W tym rozdziale skoncentruję się na szerokim ujęciu wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Postaram się też odpowiedzieć na pytanie, czy na gruncie prawa międzynarodowego mamy do czynienia z prawem, czy wolnością zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Ponadto podejmę rozważania nad zakresem podmiotowym i przedmiotowym analizowanego pojęcia.

Analiza dotyczyć będzie także praw częściowych, składających się na treść analizowanego pojęcia, a mianowicie prawa do działań zbiorowych, prowadzenia rokowań zbiorowych oraz prawa/wolności strajku w orzecznictwie europejskim.

Już na samym początku rozważań można postawić tezę o ograniczonym charakterze zrzeszania się partnerów społecznych. Wskazują na to nie tylko przepisy zawarte w aktach prawa międzynarodowego, traktujące o kryteriach

dopuszczalności stosowania ograniczeń w krajowych porządkach prawnych, ale także sprawozdania oraz opinie instytucji międzynarodowych. Uprawnienie krajowego ustawodawcy do formułowania ograniczeń należy traktować nie tylko jako przyzwolenie na wskazywanie dowolnych kryteriów ograniczających prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych czy organizacjach pracodawców, ale w głównej mierze jako pewnych granic, których ustawodawca krajowy nie może pominąć przy formułowaniu tych kryteriów. Traktowanie przepisów prawa międzynarodowego jedynie jako postulatu stanowiłoby przejaw łamania przepisów prawa, a ponadto pogwałcenie podstawowych zasad, a co najistotniejsze, fundamentalnego prawa, jakim jest zrzeszanie się partnerów społecznych.

## 2. Prawo międzynarodowe

### 2.1. Traktat wersalski

Jak już wskazałam w rozdziale II, dopiero po I wojnie światowej twórcy prawodawstwa międzynarodowego zwrócili uwagę na konieczność uregulowania kwestii zrzeszania się pracowników i pracodawców. Pierwszą regulacją, w sposób bardzo ograniczony odnoszącą się do tych zagadnień, którą jednak należy uznać za pionierskie osiągnięcie ówczesnego prawa pracy, był Traktat wersalski<sup>1</sup>. Przede wszystkim Wysokie Strony potwierdziły, iż praca nie powinna być uważana za towar lub artykuł handlu. Traktat potwierdził istnienie prawa zrzeszania się (*right of association*) pracowników oraz pracodawców, pod warunkiem że regulacje szczególne nie wyłączą tego prawa. Sprawa uregulowania zrzeszania się została uznana za pilną. Należy jednak podkreślić, iż zapis zawarty w Traktacie wersalskim o prawie zrzeszania się był jedynie postulatem skierowanym do państw-sygnatariuszy, w żadnym wypadku nie był nakazem bezwzględnym. Zainteresowane państwa miały jedynie dążyć do zagwarantowania pracownikom i pracodawcom prawa, a nie wolności. W Traktacie wersalskim na określenie pracowników używano pojęcia *employed*. Określenie to może sugerować szeroki zakres podmiotowy tego pojęcia. Zabieg taki nie powinien dziwić z uwagi na fakt, iż jak o już zostało przeze mnie wykazane, m.in. okres po I wojnie światowej do końca lat 60. XX wieku to przede wszystkim czas funkcjonowania pracowniczych stosunków zatrudnienia, tj. tradycyjnego rozumienia terminów „pracownik” i „pracodawca”. Dlatego też użycie w tekście traktatu słowa *employed*

<sup>1</sup> Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 roku (Dz. U. 1920 nr 35, poz. 200).

wskazuje jedynie na pracowników pozostających w typowych stosunkach zatrudnienia.

Jednym z mankamentów art. 427 Traktatu wersalskiego było uzależnienie prawa zrzeszania się od warunków indywidualnych każdego państwa, m.in. zwyczajów, klimatu oraz rozwoju gospodarczego. Ponadto wątpliwości może wzbudzać samo sformułowanie *right of association*, które w żaden sposób nie przystawało do warunków panujących w ówczesnym świecie pracy, a co najważniejsze – do zdobyczy świata pracy. Chodziło w głównej mierze o traktowanie wolności zrzeszania się jako kategorii wolności przysługującej każdemu człowiekowi, mającej swoje źródło w przyrodzonej godności człowieka. Omawiany artykuł należy traktować jako postulat, hasło. Zapis w traktacie o prawie zrzeszania się traktowany był jako wyraz pewnej idei, która nie miała mocy wiążącej państwa-sygnatariuszy.

## 2.2. Wolność zrzeszania się w świetle aktów ONZ

### 2.2.1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka została uchwalona 10 grudnia 1948 roku na trzeciej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>2</sup>. Stanowi ona jedno z największych osiągnięć ONZ w zakresie potwierdzenia podstawowych praw człowieka, wyrażających wolność i godność człowieka. Niewątpliwie Powszechna Deklaracja Praw Człowieka była odpowiedzią na największy w historii atak na podstawowe prawa człowieka, ale miała także na celu potwierdzenie tych praw i wolności, wywodzących się z przyrodzonej godności człowieka, które choć mocno akcentowane przez publiczność międzynarodową, nie zostały nigdy w pełni potwierdzone. W preambule Powszechnej deklaracji podkreślono, iż uznanie przyrodzonej godności człowieka oraz równych i niezbywalnych praw członków wspólnoty jest podstawą wolności. Co więcej, w preambule można odnaleźć zapis o zagwarantowaniu praw człowieka przepisami prawa, co może sugerować nie tylko postulat, jak to przewidywał Traktat wersalski, ale *quasi*-gwarancję m.in. wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. W art. 23 pkt 4 zostało sformułowane prawo każdego człowieka do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Na uwagę zasługuje sformułowanie „każdy człowiek”, wskazuje ono bowiem na szerokie rozumienie prawa, a więc nie tylko w stosunku do osób świadczących pracę, ale także nieaktywnych ekonomicznie, którzy dla obrony swoich interesów mogli zrzeszać się w organizacjach zawodowych.

<sup>2</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 roku, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> [dostęp: 26.04.2018].

Jednocześnie należy wskazać, iż w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z nieuzasadnionych powodów pominięto prawo pracodawców do tworzenia organizacji pracodawców i przystępowania do nich. Trudno to zrozumieć, tym bardziej że postulat ten został zawarty w Traktacie wersalskim. Można tu zauważyć nieuzasadnione uprzywilejowanie jednej ze stron stosunku pracy, pozbawiające tym samym prawa do obrony swoich interesów drugą stronę – pracodawców. Powyższa konstatacja zostaje wzmocniona przez art. 1 deklaracji, który stanowi o wolności i równości wszystkich ludzi pod względem praw. Nie widzę żadnego aksjologicznego uzasadnienia dla pozbawiania prawa do zrzeszania się pracodawców przez deklarację, która w art. 23 pkt. 4 stoi w całkowitej sprzeczności z zasadą równości określoną w art. 1.

Ponadto na uwagę zasługuje art. 2 deklaracji, który zawiera zakaz dyskryminacji w zakresie korzystania z praw i wolności zagwarantowanych przez Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Z pojęciem dyskryminacji w kontekście sformułowań zawartych w traktatach międzynarodowych mamy do czynienia, kiedy pewne grupy pozbawia się równych praw społecznych, ekonomicznych czy politycznych, a ponadto gdy dochodzi do zniweczenia lub uszczuplenia w wykonywaniu lub korzystaniu na zasadzie równości z podstawowych praw i wolności człowieka<sup>3</sup>. Kontynuując rozważania dotyczące pozbawienia w deklaracji prawa zrzeszania się pracodawców, należy stwierdzić, iż pomimo braku mocy dopuszcza ona ograniczenia w wykonywaniu prawa do zrzeszania się wobec tej grupy. Zakaz określony w art. 2 został zaadresowany do ustawodawcy, który ma zapewnić każdemu człowiekowi możliwość swobodnego wyboru związku zawodowego, przystąpienia do niego i aktywnej działalności. W artykule tym został sformułowany także postulat niedyskryminowania osób, które nie skorzystają z możliwości przystąpienia do związku zawodowego<sup>4</sup>.

Pragnę podkreślić, iż w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka nie sformułowano pełniej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, na co wskazuje nie tylko wykładnia literalna przepisu art. 23 pkt 4, ale także wykładnia funkcjonalna. W art. 23 pkt 4 wyraźnie sformułowano prawo człowieka do tworzenia związków zawodowych oraz do przystępowania do nich. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka założono prawo, a nie wolność w wymiarze absolutnym. Prawo to jawi się jako cel, do którego mają dążyć państwa rzeczywistnie realizujące zasadę demokratycznego państwa prawa. W żadnym wypadku deklaracja nie wyraża powszechnej wolności zrzeszania się, potwierdza ona jedynie prawo każdego człowieka do przystępowania

<sup>3</sup> D. Ostrowska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 131.

<sup>4</sup> W zakresie wyboru miejsca pracy, ale także w zakresie korzystania z różnego rodzaju przywilejów.

i tworzenia związków zawodowych, ponadto, co już sygnalizowałam, prawo to nie zostało zagwarantowane pracodawcom.

### 2.2.2. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>5</sup> oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>6</sup> mają kluczowe znaczenie dla analizy prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy. Analiza postanowień niniejszych traktatów będzie się sprowadzała w głównej mierze do odpowiedzi na podstawowe pytanie, czy w aktach prawnych prawa międzynarodowego o wiążącym charakterze mamy do czynienia z prawem, czy wolnością zrzeszania się partnerów społecznych. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych zawiera w preambule potwierdzenie, że każdemu człowiekowi w równym stopniu przysługują prawa i wolności, a ich źródłem jest przyrodzona godność człowieka. Dalej w art. 2 ust. 1 została sformułowana zasada niedyskryminacji:

Każde z Państw-Stron niniejszego Paktu zobowiązuje się przestrzegać i zapewnić wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji, prawa uznane w niniejszym Pakcie, bez względu na jakiegokolwiek różnice, takie jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności<sup>7</sup>.

Analogiczne uregulowania sformułowano w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w art. 2 ust. 2:

Państwa-Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zagwarantować wykonywanie praw wymienionych w niniejszym Pakcie bez żadnej dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności<sup>8</sup>.

Przytoczenie tych przepisów na samym początku analizy jest zabiegiem celowym, gdyż będzie miało wpływ na wnioski.

Odnosząc się w tym miejscu do sfery wolności zrzeszania się, w pierwszej kolejności pragnę zwrócić uwagę na zapis art. 22 ust. 1 Międzynarodowego

<sup>5</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. 1977 nr 38, poz. 167).

<sup>6</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. 1977 nr 38, poz. 169).

<sup>7</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych..., *op. cit.*

<sup>8</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych..., *op. cit.*

dowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, w którym każdemu zagwarantowano prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów. Z kolei w art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych zdecydowanie rozwinęto prawo do wolności zrzeszania się, nałożono bowiem na państwa-strony obowiązek zagwarantowania każdemu w odpowiednich przepisach ustawowych prawa do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu realizacji i ochrony swych interesów gospodarczych i społecznych. Miało się to odbywać pod jednym warunkiem – przestrzegania przepisów statutowych danej organizacji, co budzi pewne wątpliwości. Należy się bowiem zastanowić nad możliwością ograniczenia aktywnego działania w ramach danego związku zawodowego poprzez umożliwienie tej działalności jedynie w przypadku przestrzegania przepisów statutowych, co wydaje się nieuzasadnione z uwagi na źródła wolności zrzeszania się. Co więcej, tak szerokie przyznanie związkowi zawodowemu samorządności może stać w sprzeczności z zasadą wolności zrzeszania się, która musi być interpretowana szeroko. Wolność zrzeszania się ma swoje źródła w przyrodzonej godności człowieka, ale także – co już zostało podkreślone w niniejszej pracy – w zasadzie równości wobec prawa. W tym miejscu wskazane jest rozważenie zasady samorządności przyznanej związkowi zawodowemu. Na wstępie pragnę zaznaczyć, iż nie neguję istnienia pełnej zasady samorządności związków zawodowych, co jednak nie zmienia faktu, iż kontrowersyjny zapis w MPPGSiK może wywoływać wątpliwości już na etapie literalnej wykładni tego przepisu. Czy zatem prawo do aktywnego działania w strukturach związku zawodowego w celu ochrony interesów gospodarczych i społecznych może być limitowane przez związki zawodowe z uwagi na przepis statutu? Realizacja wolności zrzeszania się powinna się odbywać na zasadzie dobrowolności<sup>9</sup>. Zasada dobrowolności dotyczy nie tylko braku przymusu przynależności do związku zawodowego czy organizacji pracodawców, ale także swobody działalności w danej organizacji, co przejawia się w możliwości swobodnego wyboru kierunków aktywności w celu ochrony pewnej kategorii interesów. Na pierwszy plan wysuwają się głównie względy ekonomiczne i socjalne. Kolejnym problemem, który już został nakreślony, jest zasada samorządności związków zawodowych, w kontekście wolności zrzeszania się pozostająca w perfekcyjnej korelacji. W art. 8 paktu wolność zrzeszania się nie została ograniczona przez zasadę samorządności, gdyż stanowi ona emanację wolności zrzeszania się i nie może jej wyprzedzać, a tym bardziej ograniczać. Taka argumentacja znajduje także uzasadnienie nie tylko

<sup>9</sup> A. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, *Komentarz do art. 22, [w:] Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 543.

w preambule omawianego aktu, w którym każdemu zapewniono możliwość korzystania z praw obywatelskich i politycznych, ale także w art. 5, stanowiącym, iż żadne z postanowień niniejszego aktu nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie jakiegokolwiek prawa do podjęcia czynności lub dokonania aktu mającego na celu zniweczenie praw lub wolności uznanych w niniejszym pakcie, albo inne ograniczenie w szerszym stopniu, niż przewiduje to niniejszy akt. Interpretacja ta jest zgodna z postanowieniami art. 5 MPPGSiK, a także z art. 22 ust. 2 MPPOiP, który zawiera zamknięty katalog przesłanek mogących być podstawą ograniczenia tego prawa. Interpretacja rozszerzająca jest niedopuszczalna, ponieważ stała się podstawą naruszenia istoty tego prawa.

Ponadto związkom zawodowym przyznano prawo do zakładania krajowych federacji lub konfederacji oraz prawo do tworzenia międzynarodowych organizacji związkowych i przystępowania do nich. Z kolei ograniczenie działalności związków zawodowych może zostać wprowadzone tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego, lub dla ochrony praw i wolności innych osób. W końcu w MPPGSiK przyznano pracownikom prawo do strajku, pod warunkiem jednak, iż będzie wykonywane zgodnie z ustawodawstwem państwa-strony.

Zarówno Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich, jak i Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych dość niekonsekwentnie wprowadzają postulat zagwarantowania i potwierdzenia wszystkich praw i wolności, które swoje źródło mają w przyrodzonej godności człowieka. Oba paktów jednoznacznie podkreślają uniwersalne prawo każdego człowieka do zrzeszania się – należy jednak z całą mocą podkreślić, iż jest to prawo „do” – w sensie przedmiotowym do tworzenia, wstępowania i występowania z różnego rodzaju związków zawodowych. W trakcie prac przygotowawczych nad Międzynarodowym Paktem Praw Politycznych i Obywatelskich wskazywano na brak konieczności nawiązywania w traktacie do praw związków zawodowych, skoro zostały one wyraźnie skonkretyzowane w MPPGSiK oraz w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>10</sup>. Jeden z argumentów, wskazywany przez państwa członkowskie, dotyczył wyróżnienia w art. 22 MPPOiP wolności zrzeszania się w kontekście związków zawodowych. Miał ich zdaniem znacznie osłabić całą regulację i możliwość odnoszenia jej do innych form zrzeszania się<sup>11</sup>. Odnosząc się do powyższej polemiki, należy z aprobatą przyjąć ten argument, który niewątpli-

<sup>10</sup> M. Kazimierczuk, *Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 131–132.

<sup>11</sup> A. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, *Komentarz do art. 22, op. cit.*, s. 544.

wie jest uzasadniony w kontekście zagwarantowania wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Przede wszystkim przepis ten nie zawiera żadnego uregulowania odnoszącego się do kwestii zrzeszania się pracodawców, co, w moim przekonaniu, poważnie osłabia jego konstrukcję, ponadto argument o częściowym przeniesieniu ciężaru na konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy nie jest do końca przekonujący. Z kolei odnosząc się do art. 22 ust. 1 MPPOiP w kwestii uregulowania prawa zrzeszania się w organizacjach pracodawców, należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, iż ust. 1 tego artykułu stanowi o prawie każdego do stowarzyszania się z innymi. Przyjmując przy tym, iż organizacje pracodawców są szczególnymi typami stowarzyszeń, możliwa jest wykładnia o zagwarantowaniu wolności zrzeszania się również pracodawcom.

W dalszej kolejności należy się zastanowić nad aspektem negatywnym wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, z uwagi na pominięcie w przepisach prawa zrzeszania się pracodawców.

W tym miejscu uprawnione będzie pytanie, czy traktaty ONZ zawierają gwarancję negatywnego aspektu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych w zakresie prawa do nieprzystępowania do związków zawodowych? Żaden z przepisów, tj. art. 8 MPPGSiK, ani art. 22 MPPOiP, *expressis verbis* nie formułują prawa do nieprzystępowania do związków zawodowych, prawa do swobodnego opuszczenia struktur związków zawodowych, prawa do tworzenia związków zawodowych czy swobodnego rozwiązywania związków zawodowych. Do takich wniosków prowadzi literalna wykładnia tych przepisów.

W moim przekonaniu traktaty ONZ uwzględniają aspekt negatywny wolności zrzeszania się w związki zawodowe, ponieważ przyznając prawo do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich, należy *a contrario* uznać, iż ustawodawca może sformułować zakaz zmuszania kogokolwiek do przystępowania do związków zawodowych. Oczywiście, proponowana wykładnia jest zbyt daleko idąca, należy jednak uznać, iż znajduje ona uzasadnienie w aksjologicznej podstawie wolności zrzeszania się, wyrażonej w preambułach omawianych traktatów<sup>12</sup>.

Niezwykle istotnym zagadnieniem jest kwestia swobodnej działalności w strukturach związków zawodowych. Zgodnie z brzmieniem art. 8 MPPGSiK każdy ma prawo do swobodnej działalności w strukturach związku zawodowego. Odnosząc się do zakazu nierównego traktowania sformułowanego w art. 5 wymienionego traktatu, dyskryminacja pracownika, który jest zaangażowany w działalność związkową, stanowi niewątpliwie naruszenie art. 8 MPPGSiK, ale także art. 22 ust. 1 MPPOiP. Wnioski takie uzasadnione

<sup>12</sup> Por. M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl am Rhein 2005, s. 503.

są wykładnią Komitetu Praw Człowieka, który zmierza w kierunku rozszerzającej interpretacji<sup>13</sup>, co należy oceniać pozytywnie.

Należy również zauważyć, iż Komitet wielokrotnie podkreślał, iż całkowity zakaz zrzeszania się wobec niektórych grup zawodowych, w tym wypadku wobec urzędników administracji państwowej, nie jest zgodny z art. 22 ust. 1 MPPOiP. W jednym ze sprawozdań końcowych w sprawie Libanu państwu-stronie zalecono zniesienie zakazu stowarzyszania się wobec tej grupy zawodowej<sup>14</sup>. Ustawodawca w przypadku wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń w aspekcie podmiotowym musi zawsze brać pod uwagę rolę i doniosłość wolności zrzeszania się dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Nie mogą jednak w pełni zaakceptować decyzji Komitetu, ponieważ narusza ona w sposób bezpośredni swobodę ustawodawcy w zakresie kształtowania zakresu podmiotowego kręgu osób, wobec których niezbędny jest zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych z uwagi na pełnione przez nie funkcje. Stanowisko Komitetu należy rozpatrywać dwupłaszczyznowo. Przepisy Konwencji MOP nr 151<sup>15</sup> przewidują możliwość ograniczenia w zakresie prawa do wolności zrzeszania się względem pracowników publicznych, których czynności uważane są za związane z tworzeniem polityki, do pracowników pełniących funkcje kierownicze i wobec tych, których obowiązki mają charakter w wysokim stopniu poufny. W moim przekonaniu należy się zgodzić z Komitetem w zakresie przyznania prawa do zrzeszania się pracownikom administracji publicznej. Wątpliwości pojawiają się jednak w przypadku osób, które są jednocześnie pracownikami administracji publicznej i wykonują czynności typowe dla pracodawcy. W tym wypadku po pierwsze, należy zastanowić się, czy przyznanie pełnej wolności zrzeszania się tej szczególnej kategorii pracowników, tj. możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych, jest właściwe. Po drugie, status pracowniczy wiąże się zawsze ze szczególnego rodzaju podporządkowaniem, co więcej, z konfliktem interesów, które w przypadku pracowników są zawsze inne niż pracodawców. Uważam, że nieuprawnione jest przypisywanie takim podmiotom statusu *quasi*-pracodawcy oraz odbierania im prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. Postulat ten wiązałby się ponadto niejako z automatycznym zakazem prawa do strajku czy lokautu, ale już nie w stosunku do urzędników<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Zob. Decyzja KPCz z dnia 29 lipca z 1981 r. w sprawie 52/1978 Burgos p. Urugwajowi.

<sup>14</sup> L. Gliszczyńska-Grabias, L. Wiśniewski, *Komentarz do art. 22, op. cit.*, s. 558.

<sup>15</sup> Zob. L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, PiP 1997, nr 11–12, s. 204 i nast.

<sup>16</sup> Na co wskazuje Komitet: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR): Concluding Observations: Australia, 11 September 2000.

Co więcej, uwadze nie może także umknąć kwestia określenia zakresu podmiotowego w art. 8 MPPGSiK i art. 22 MPPiO, w których w sposób jednoznaczny zaznacza się, iż prawo zrzeszania się w związkach zawodowych przysługuje każdemu. Pragnę zauważyć, iż traktaty nie wyznaczają desygnatów terminu „każdy”. Komitet bardzo często używa zwrotu *persons working*<sup>17</sup>, co wskazywałby na szerokie ujęcie tego określenia, a w konsekwencji do literalnej wykładni przepisów obu traktatów, ale używa także słowa *employee*<sup>18</sup>, które ma znacznie węższe znaczenie od wskazanego poprzednio. Przede wszystkim określenie *persons working* nie wyznacza statusu prawnopracowniczego osób świadczących pracę. W tym zakresie mogłyby się mieścić osoby pozostające w typowych stosunkach zatrudnienia, ale także osoby pozostające w nietypowych stosunkach zatrudnienia, osoby świadczące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, osoby samozatrudnione, emeryci, a nawet wolontariusze, ale już nie np. bezrobotni. Komitet zdecydowanie posługuje się określeniem *persons, people working*<sup>19</sup> na wskazanie kategorii osób świadczących pracę, co stanowi pewną niekonsekwencję.

Przy analizie przepisów traktujących o aspekcie podmiotowym wolności zrzeszania się partnerów społecznych warto, w moim przekonaniu, zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii podnoszonych przez Komitet.

Komitet w naprzemienny sposób posługuje się pojęciami *worker* i *employee*, nie wyznaczając przy tym desygnatów tych pojęć. Niekonsekwencja takiego podejścia jest widoczna przede wszystkim w raportach Komitetu<sup>20</sup>, ponieważ obecnie szeroko rozumie termin *worker*. O ile na aprobatę zasługują prace nad rozszerzeniem prawa do wolności zrzeszania się osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, o tyle wątpliwości budzi sposób realizacji tej kwestii. W duchu takiej wykładni terminy *worker, person working* należy interpretować szeroko – mam tu na myśli także osoby pozostające

---

<sup>17</sup> Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant: concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Colombia.

<sup>18</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), List of issues in relation to the second periodic report of the Czech Republic, 19 December 2013.

<sup>19</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: list of issues to be taken up in connection with the consideration of the 5<sup>th</sup> periodic report of Germany, concerning articles 1 to 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/DEU/5), 9 December 2010.

<sup>20</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant: concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Russian Federation, 1 June 2011.

stające w atypowych stosunkach zatrudnienia<sup>21</sup>, natomiast do tej kategorii nie zaliczam osób stale nieaktywnych ekonomicznie, tj. rencistów.

Należy się jeszcze pochylić nad zagadnieniem wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z prawa zrzeszania się w przepisach traktatowych. Zarówno art. 8 MPPGSiK, jak i art. 22 MPPiO określają przesłanki wyliczone enumeratywnie, które mogą być podstawą wprowadzenia ograniczenia prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. Art. 22 MPPiO wprowadza dodatkową przesłankę w postaci moralności publicznej. Warunki dopuszczalności stosowania ograniczeń zostały wyraźnie zaadresowane do państw-stron, na które został nałożony obowiązek wprowadzenia w ustawodawstwie krajowym ograniczeń sprecyzowanych, a co najważniejsze – jedynie koniecznych dla zagwarantowania i zachowania istoty prawa. Komitet wielokrotnie podkreślał, iż ograniczenie praw – w tym również prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, a co za tym idzie, także innych elementów podstawowych prawa do wolności zrzeszania, nie może naruszać istoty tego prawa<sup>22</sup>. Wszelkie ograniczenia wolności zrzeszania się muszą podlegać pewnym wyższym standardom wyznaczonym przez demokratyczne państwo prawne. Jak już wcześniej wskazałam, zarówno art. 8 MPPGSiK, jak i art. 22 MPPiO określają przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności, w tym wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Przesłanki te to: bezpieczeństwo narodowe i publiczne, porządek publiczny, ochrona zdrowia i moralności publicznej oraz ochrona praw i wolności innych osób. Żadne z tych pojęć nie oczekiwało się ścisłej definicji, co może skutkować zbyt częstym ograniczaniem przez władze publiczne prawa do wolności zrzeszania się.

Pierwsza z przesłanek, tj. bezpieczeństwo narodowe i publiczne, posiada jedno z najszerzych znaczeń spośród wymienionych, ale nie budzi ono większych wątpliwości, gdyż związane jest z takimi zagrożeniami, jak: przejęcie władzy lub szerzenie propagandy wojennej. Kolejną przesłanką, istotną z punktu widzenia wolności zrzeszania się, jest klauzula zagrożenia dla życia i zdrowia jednostek. W pierwszej kolejności należy się zastanowić nad interesem adresata tej klauzuli, tj. państwa, które reprezentuje interesy całego narodu. Nie jest możliwe zastosowanie w powyższych rozważaniach koncepcji ograniczonej ingerencji państwa w wolność zrzeszania się jednostek w aspekcie wolności zrzeszania się partnerów społecznych<sup>23</sup>, a to z dwóch względów. Należy wyważyć interes państwa, na który składa się suma poszczególnych interesów indywidualnych, nierzadko przeciwstawnych. Władza

<sup>21</sup> Szerzej w osobnym rozdziale.

<sup>22</sup> Decyzja KPCz z dnia 29 lipca z 1981 r. w sprawie 52/1978 Burgos p. Urugwajowi, Decyzja KPCz z dnia 27 marca z 1981 r. w sprawie 44/1979 Pietraroiias p. Urugwajowi.

<sup>23</sup> Nawiązując do koncepcji J.S. Milla.

publiczna występuje tu jako reprezentant tych interesów, musi jednak opowiedzieć się i wybrać te, które z powołaniem się na przesłankę zagrożenia dla życia i śmierci jednostek, przy zastosowaniu zasady proporcjonalności, mogą stać się usprawiedliwieniem reakcji władzy. Sytuacja ta może być rozważana w przypadku strajku i lokautu, ale także w przypadku nieuzasadnionej odmowy rejestracji związku zawodowego lub wprowadzenia takiej procedury rejestracyjnej, która jedynie z pozoru będzie wydawać się zwykłą procedurą rejestracyjną, a tak naprawdę będzie miała na celu ograniczenie wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców<sup>24</sup>. Ogromne zastrzeżenia może budzić sytuacja strajku czy lokautu pracodawców, gdyż niejednokrotnie może oznaczać sparaliżowanie najważniejszych sektorów państwa, tj. publicznego i ekonomicznego. Mam tu na myśli przede wszystkim strajk personelu medycznego i lekarzy. Można przecież wyobrazić sobie sytuację dość kuriozalną, tj. strajku generalnego lekarzy z całego kraju, czy już bardziej prawdopodobny strajk pielęgniarek. W przypadku pierwszym istnieje prawdopodobieństwo narażenia życia i zdrowia pacjentów. Lokaut pracodawców również mógłby wywołać niebezpieczeństwo zagrożenia dla życia lub zdrowia jednostek, np. w razie niedopuszczenia lekarzy z prywatnej przychodni czy szpitala do wykonywania obowiązków pracowniczych. Sytuacje te, choć dość abstrakcyjne, pokazują jednak, iż w takich sytuacjach ingerencja państwa np. w strajk mogłaby prowadzić do uzasadnionego ograniczenia wolności zrzeszania się, usprawiedliwionego ochroną porządku publicznego.

Przesłanka ochrony zdrowia i moralności publicznej musi być rozważana jednopłaszczyznowo, a mianowicie w zakresie działalności wewnętrznej danego związku zawodowego czy organizacji pracodawców. Za działalność wewnętrzną uznaję aktywność przynoszącą skutki na zewnątrz. Przenosząc te rozważania na grunt polskiej ustawy o związkach zawodowych, jej art. 2 stanowi, iż związek zawodowy jest niezależny w swej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji. Niezależność związku zawodowego przejawia się m.in. tym, że związki zawodowe oraz organizacje pracodawców nie podlegają w realizacji swych celów innym podmiotom zewnętrznym<sup>25</sup>. W tym miejscu należy się jednak zastanowić nad kwestią jakiegokolwiek ingerencji władzy publicznej ograniczającej niezależność związku zawodowego, podjętej z powołaniem się na przesłankę zdrowia i moralności publicznej. W tym

<sup>24</sup> Zob. uwagi końcowe z 2000 r. do sprawozdania Kuwejtu, CCPR/CO/69/KWT.

<sup>25</sup> W. Widera, *Związek zawodowy jako niezależny podmiot w stosunkach przemysłowych: redefinicja „niezależności” w systemie postkomunistycznym*, [w:] *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, red. W. Kozek, Warszawa 1997, s. 61. Nie jest to do końca przekonujący pogląd, ponieważ organizacje zawodowe pracowników czy pracodawców podlegają różnorodnej kontroli administracyjnej.

kontekście uprawniona jest konstatacja, iż ingerencja władzy publicznej w działalność wewnętrzną związku zawodowego w przypadku prowadzenia przez ten związek (ale i organizację pracodawców) działalności, która miałaby na celu propagowanie akcji naruszających podstawowe zasady moralne (również dobrym przykładem mogłaby być organizacja strajku przez związek zawodowy), byłaby uzasadniona<sup>26</sup>.

Ostatnią przesłankę, która może stanowić podstawę ingerencji w wolność zrzeszania się pracowników i pracodawców, stanowi potrzeba ochrony praw i wolności innych osób. Wspomniana przesłanka, w moim przekonaniu, w sposób najbardziej uzasadniony może stanowić podstawę ograniczenia prawa do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Kwestią oczywistą jest, iż działalność związku zawodowego czy organizacji pracodawców nie może naruszać prawa do wolności zrzeszania się innych osób, godząc np. w prawa ekonomiczne. Punktem wyjścia moich rozważań będzie podzielenie poglądu A.M. Świątkowskiego, że prawo pracy umożliwia osiągnięcie dwóch sprzecznych celów, z jednej strony pozwala bowiem pracodawcom na realizację celu głównego, jakim jest osiągnięcie zysku, natomiast z drugiej strony chroni interesy pracowników jako grupy potencjalnie słabszej<sup>27</sup>. Sprzeczność celów z łatwością można zauważyć na płaszczyźnie relacji pracownik–pracodawca, co jest oczywiste. Natomiast zdecydowanie trudniejszą kwestią jest konflikt interesów występujących w ramach danego związku zawodowego czy organizacji pracodawców. Interesy te nieraz są sprzeczne już na samym etapie podejmowania działalności przez związek zawodowy mający na celu ochronę interesów pewnej grupy ludzi pracy. Co więcej, najczęstszy konflikt interesów występuje właśnie wewnątrz danej grupy, tj. związku zawodowego.

Warto również podkreślić rozszerzoną klauzulę limitującą, dotyczącą członków sił zbrojnych i policji. Ograniczenia względem tych dwóch podmiotów zostały sformułowane w art. 8 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz art. 22 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Analiza tych przepisów nastęrcza pewnych wątpliwości interpretacyjnych. Porównując uregulowanie kwestii wolności zrzeszania się członków sił zbrojnych i policji z analogicznymi do art. 22 ust. 2 MPPOiP z przepisami MPPGSiK, podkreślenia wymaga fakt przedstawienia bardzo wąskiego zakresu podmiotowego w art. 22 ust. 2 MPPOiP w stosunku do tego samego zakresu określonego w art. 8 ust. 2 MPPGSiK. Art. 22 ust. 2 MPPOiP stanowi jedynie o ograniczeniu wolności

<sup>26</sup> Władzy publicznej rozumianej szeroko, nie tylko jako organy administracji publicznej, państwowej czy samorządowej, ale także organy władzy ustawodawczej i sądowniczej. K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 129.

<sup>27</sup> A.M. Świątkowski, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 31.

zrzeszania się w stosunku do członków sił zbrojnych i policji, podczas gdy art. 8 ust. 2 MPPGSiK wskazuje dodatkowo administrację państwową. Punkt wyjścia niniejszych rozważań stanowi art. 8 ust. 1 MPPGSiK zawierający prawo każdego do przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru. Należy się jednak zastanowić nad dopuszczalnością ograniczenia wolności zrzeszania się wobec dwóch wyżej wspomnianych grup. Zgodnie z paktemi ograniczenia muszą być przewidziane w ustawie, lecz w omawianym przepisie nie ma mowy o tym, jakimi kryteriami dopuszczalności ograniczeń musi kierować się ustawodawca wobec tych dwóch grup. Pakt nie stanowi o spełnieniu przesłanek – konieczności zastosowania ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym ze względu na bezpieczeństwo narodowe czy publiczne, moralność publiczną albo ochronę praw i wolności innych osób. Warto w tym miejscu poczynić uwagę, iż przynależność do tych specyficznych struktur może uprawniać ustawodawcę krajowego do wprowadzenia bardziej restrykcyjnych ograniczeń, co nie może budzić większych wątpliwości. Natomiast należałoby się zastanowić, czy ustawodawca może określić także inne grupy podmiotów, które wykonują podobne funkcje<sup>28</sup>. Mam tu na myśli funkcjonariuszy AW, ABW, służbę więzienną czy straż graniczną itp. Nakładające się obowiązki poszczególnych służb mogą zacierać granice, niewątpliwie istniejące pomiędzy tymi dwoma grupami. Nie podjęto jak dotąd próby sformułowania definicji terminów „siły zbrojne” czy „policja”. Na marginesie: nieuzasadnione, w moim przekonaniu, byłoby odebranie pełnej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych np. straży więziennej czy straży granicznej. Tym grupom została jednak przyznana ograniczona wolność zrzeszania się. Na przykład funkcjonariusze policji na mocy art. 67 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji<sup>29</sup> mogą się zrzeszać tylko w jednym związku zawodowym funkcjonariuszy policji. Analogiczne rozwiązanie zostało wprowadzone w stosunku do funkcjonariuszy służby więziennej<sup>30</sup> oraz straży granicznej<sup>31</sup>. W moim przekonaniu, wobec funkcjonariuszy policji oraz sił zbrojnych w zakresie wprowadzania ograniczeń wolności zrzeszania się w związkach zawodowych powinna mieć zastosowanie klauzula ograniczająca określona w art. 8 ust. 1 a MPPGSiK, a także szczególna przesłanka przedmiotowa, szczegółowo określona przez ustawodawcę krajowego. Również kwestia prawa do strajku jest kontrowersyjna, ponieważ na gruncie prawa polskiego zarówno funkcjonariusze policji, jak i służby więziennej oraz strażnicy gminni są pozbawieni prawa do strajku – art. 63 ust. 2 ustawy

<sup>28</sup> Podobnie jak: M. Nowak, *UN Covenant...*, *op. cit.*, s. 509.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2007 r. nr 43, poz. 277).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. 2010 nr 79, poz. 523).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. 1990 nr 78, poz. 462).

o Policji, art. 34 ustawy o Służbie Więziennej, art. 30 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych<sup>32</sup>. W tym miejscu uprawiona jest konstatacja, że zarówno funkcjonariusze policji, jak i członkowie sił zbrojnych, a także osoby wykonujące czynności podobne do wskazanych grup, powinny zostać pozbawione prawa do strajku. Stanowisko swoje uzasadniam przede wszystkim szczególną sytuacją tych podmiotów, których zadaniem jest nie tylko ochrona interesów publicznych. W pewnych przypadkach, np. stan wyjątkowy czy stan wojenny, strajk wspomnianych grup mógłby doprowadzić do sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu obywateli. Oczywiście nie można wykluczyć także sytuacji, kiedy pomijając stany nadzwyczajne, np. strajk funkcjonariuszy służby więziennej mógłby doprowadzić do poważnego zagrożenia samego funkcjonowania zakładów karnych.

Warto w tym miejscu rozważyć prawo do strajku, które jak już wielokrotnie podkreślałam, jest emanacją i elementem podstawowym wolności zrzeszania się pracowników, i tego stanowiska będę konsekwentnie bronić. Rozważania na ten temat należy rozpocząć od analizy art. 22 ust. 1 MPPOiP, w którego lakonicznej treści nie wspomina się *expressis verbis* o zagwarantowanym prawie do strajku, w przeciwieństwie do art. 8 ust. 1 MPPGSiK, który stanowi o prawie do strajku. Pomocna może się okazać decyzja Komitetu Praw Człowieka w sprawie J. B. i inni przeciwko Kanadzie<sup>33</sup>. W tej sprawie skarżący twierdzili, iż zakaz strajku dotyczący branży usługowej był niezgodny z art. 22 ust. 1 MPPOiP. Podnosili oni argument, iż prawo do strajku powinno być wyinterpretowane z decyzji Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz art. 3 i 8 Konwencji MOP nr 87. Komitet uznał skargę za niedopuszczalną, oprął się bowiem jedynie na wykładni literalnej art. 22 ust. 1 MPPOiP i uznał, iż skoro prawo to nie jest zagwarantowane w pakcie, to skarżący nie mogą wystąpić ze skargą indywidualną. Komitet stwierdził, że prawo do strajku jest odrębne od prawa do przystępowania czy tworzenia związków zawodowych – co czyni z niego osobną gwarancję. Co do zarzutu odwoływania się przez skarżących do decyzji i konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, Komitet podkreślił, iż każdy traktat powinien być interpretowany w świetle przepisów w nim zawartych – co uważam za stanowisko nietrafne. Z interesującego nas punktu widzenia należy się odnieść do komentatorów decyzji Komitetu. W pierwszej kolejności komentatorzy wyszli ze słusznego założenia, iż prawo do strajku jest jednym z głównych środków służących do ochrony praw pracowników, co nie zostało przyjęte przychylnie przez Komitet jako rozszerzające interpretację omawianego artykułu. Komitet wskazał, iż nawet Powszechna Deklaracja Praw nie zawiera odniesień do prawa do strajku. Ponadto kome-

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 1997 r. nr 123, poz. 779).

<sup>33</sup> Decyzja KPCz z dnia 18 lipca 1986 r. w sprawie 118/1982 J. B. i inni przeciwko Kanadzie.

tatorzy powoływali się także na prace przygotowawcze do paktu, twierdząc, iż z zapis w art. 22 ust. 1 MPPOiP: „w celu ochrony swych interesów”, należy interpretować w ten sposób, iż prawo do wolności zrzeszania się nie zostało ograniczone wyłącznie do prawa do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Stanowisko komentatorów w sprawie decyzji Komitetu należy zaaprobować, a to z kilku względów. Po pierwsze, prawo do strajku jest jednym z najistotniejszych elementów zbiorczego terminu, jakim jest „prawo do wolności zrzeszania się” w szerokim rozumieniu. Po drugie, funkcją strajku powinna być w pierwszej kolejności ochrona interesów pracowniczych. Sam Komitet na określenie praw przyznanych w art. 22 ust. 1 MPPOiP używa sformułowania *freedom of associaton*<sup>34</sup>. W moim przekonaniu nie jest to uzasadnione, gdyż przepis wyraźnie stanowi o prawie zrzeszania się, a sformułowanie to pomija nawet pojęcie prawa do wolności zrzeszania się, co więcej, na wolność zrzeszania się partnerów społecznych składa się kilka elementów, m.in. prawo do strajku. Z wolności zrzeszania się można wyprowadzać wolność strajku, lecz korzystający z tej wolności nie będą korzystał z gwarancji szczególnej ochrony. Najistotniejszym argumentem przedstawionym przez komentatorów była kwestia ochrony interesów pracowniczych, które są elementem podstawowym wolności zrzeszania się pracowników. Stanowisko Komitetu z czasem uległo zmianie. Komitet wielokrotnie podkreślał szerszy kierunek interpretacji art. 22 ust. 1 MPPOiP, wskazując, iż wyłączenie lub ograniczenie prawa do strajku jest poważnym naruszeniem tego artykułu<sup>35</sup>. Ograniczenie prawa do strajku może przybierać różne formy i nie zawsze musi się wiązać z podmiotowym ograniczeniem, ponieważ może wystąpić taka sytuacja, że nie będzie możliwe wprowadzenie w życie prawa do strajku, a to z uwagi na ograniczenia formalne po stronie strajkujących, np. liczebne, czy nawet wpływ samego pracodawcy. Innym ograniczeniem, które może stanowić pewnego rodzaju przywilej, jest przymus wyczerpania możliwości pokojowych sposobów zlikwidowania zatargu zbiorowego<sup>36</sup>.

W tym miejscu warto się także pochylić nad kwestią faktycznego zagwarantowania związkom zawodowym ochrony sądowej w przypadku nieuprawnionej i nieuzasadnionej ingerencji podmiotów zewnętrznych w ich działalność, a tym samym w zasadę ich niezależności. Autonomia związków zawodowych musi przejawiać się w niezależności nie tylko od władzy publicznej, ale przede wszystkim od pracodawców. Uważam, że niezależność związku zawodowego musi być także postrzegana przez pryzmat tzw.

<sup>34</sup> Będzie o nich mowa w odrębnym rozdziale.

<sup>35</sup> Zob. uwagi końcowe z 1996 r. do sprawozdania Niemiec, CCPR/C/79/Add. 73, pkt 18.

<sup>36</sup> Jak w czasie obowiązywania Ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (Dz. U. nr 32, poz. 216 ze zm.).

indywidualnej niezależności jednostki – pracownika, w zakresie podejmowania działań mających na celu ochronę jego interesów, które w przełożeniu składają się na interes zbiorowy, który jest reprezentowany podczas strajku czy rokowań zbiorowych. Jednocześnie ten sam pracownik, który jest częścią związku zawodowego, musi przestrzegać postanowień statutu danego związku zawodowego. W konsekwencji należy się zgodzić z zapisem art. 8 ust. 1a MPPGSiK, który uzależnia możliwość przystępowania do związku zawodowego i działalności w nim od przestrzegania przepisów statutowych tego związku. Może się bowiem zdarzyć taka sytuacja, iż w danym statucie niektóre pojęcia zostaną potraktowane za szeroko lub będą niedookreślone, przez co mogą spowodować znaczne pogorszenie się sytuacji prawnej i faktycznej danego pracownika. Art. 5 ust. 1 MPPGSiK nie może być podstawą wprowadzenia przez ustawodawcę krajowego regulacji, które chroniłyby pracownika przed postanowieniami statutowymi, a równocześnie mogłyby być podstawą ograniczenia wolności zrzeszania się w aspekcie prawa do działalności związkowej, a tym samym naruszałyby esencję prawa zrzeszania się partnerów społecznych. Na tle powyższych rozważań Sąd Najwyższy na gruncie polskich regulacji podkreślił, iż zgodność działalności związku zawodowego ze statutem nie podlega ocenie sądu pracy<sup>37</sup>. Stanowisko Sądu Najwyższego nie jest pozbawione racji. Jednocześnie istotne wydaje się określenie dwóch komponentów autonomii partnerów społecznych – zasad samorządności oraz niezależności, które są atrybutami związków zawodowych oraz organizacji pracodawców<sup>38</sup>.

### 3. Standardy wolności zrzeszania się partnerów społecznych w dokumentach przyjętych przez Międzynarodową Organizację Pracy

Międzynarodowa Organizacja Pracy została powołana do zajmowania się zagadnieniami prawa pracy. Początkowo funkcjonowała w ramach Ligi Narodów<sup>39</sup>. Komisja do spraw Międzynarodowego Ustawodawstwa prowadziła burzliwe dyskusje nad Konstytucją Międzynarodowej Organizacji Pracy.

<sup>37</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 1999 r., I PKN 457/99.

<sup>38</sup> O kontroli sądowej postanowień statutu będzie mowa w rozdziale dotyczącym zrzeszania się pracodawców na gruncie polskich uregulowań.

<sup>39</sup> Konstytucja MOP stanowiła część Traktatu wersalskiego kończącego I wojnę światową, część XIII Traktatu wersalskiego poświęcona została zagadnieniom międzynarodowej regulacji pracy. Do spraw najpilniejszych zaliczono m.in. zagwarantowanie wolności zrzeszania się pracownikom i pracodawcom. Por. E.B. Haas, *Human rights and international action. The case of freedom of association*, Palo Alto 1970, s. 25–114.

Główny problem, który się wtedy pojawił, dotyczył charakteru prawnego norm stanowiących przez Międzynarodową Organizację Pracy, tj. czy powinny mieć charakter norm prawnych wiążących<sup>40</sup>. Głównym celem Międzynarodowej Organizacji Pracy było przede wszystkim wyznaczanie standardów w zakresie prawa pracy<sup>41</sup>. Jednym z głównych obszarów zainteresowania MOP była zasada wolności zrzeszania się<sup>42</sup> w pełnym znaczeniu, której jednym ze wspomnianych wcześniej komponentów jest wolność prowadzenia działalności związkowej.

Konstytucja MOP z 1919 roku, obowiązująca do dzisiaj, jest szczególnym aktem prawnym, uważanym za źródło międzynarodowego prawa pracy, w szczególności za źródło zasady wolności zrzeszania się<sup>43</sup>. Wstęp do Konstytucji MOP zawiera przede wszystkim normy programowe, które powinny mieć podstawę w idei budowy trwałego i powszechnego pokoju na zasadach sprawiedliwości społecznej. Założenia programowe zostały rozwinięte we wspomnianej Deklaracji filadelfijskiej, która potwierdziła główne zasady MOP, m.in. wolność słowa i zrzeszania się, uznając je za elementy nieodzownego i trwałego postępu. Zasady działalności MOP, wynikające z konstytucji, są bezpośrednim źródłem zobowiązań państw-członków, i to niezależnie od tego, czy państwa te ratyfikowały odpowiednie konwencje. Założenie takie zostało uzasadnione tym, iż w Konstytucji MOP uwzględniono zasady wynikające z podstawowych praw pracowniczych. W związku z powyższym każde państwo jest zobowiązane dostosować swoje ustawodawstwo do zasad ogólnych przyjętych przez MOP. Działanie przeciwne utrudniałoby wysiłki innych narodów dążących do polepszenia losu robotników w ich własnych krajach<sup>44</sup>. Międzynarodowe standardy ustanowione przez Międzynarodową Organizację Pracy przybierają postać konwencji lub zaleceń, przy tym najistotniejszy jest fakt, że w pracach legislacyjnych biorą udział partnerzy społeczni, którzy dzięki porozumieniom mogą wypracować kompromisowe stanowisko. Natomiast w przypadku rozbieżności zapatrywań pomiędzy władzami państwa członkowskiego a partnerami społecznymi władzom państwa członkowskiego przysługuje prawo do sprzeciwu co do stosowania niektórych postanowień.

<sup>40</sup> A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy*, wolumen 1, Warszawa 2008, s. 14.

<sup>41</sup> Zob. H. Wierzbńska, *Międzynarodowa Organizacja Pracy i Rada Europy w aspekcie polskiego prawa pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 1996, s. 171.

<sup>42</sup> Zob. Sekcja I Konstytucji MOP, Konstytucja MOP z 9 października 1946 r. (Dz. U. 1948 nr 43, poz. 308 ze zm.).

<sup>43</sup> J.M. Servais, *International Labour Organization*, Alphen aan den Rijn 2011, s. 13.

<sup>44</sup> Por. L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 19.

Pierwszą konwencją, która uregulowała kwestię zrzeszania się, ale jedynie w stosunku do pracowników rolnych, była Konwencja nr 11<sup>45</sup> z 25 października 1921 roku. Już sam tytuł konwencji pozwala na pewne sprecyzowanie pojęcia wolności zrzeszania się, ponieważ dzieli je na prawo zrzeszania się i prawo koalicji – wskazuje to na jego celowo rozłączne traktowanie, co zapewne przyświecało twórcom. W art. 1 członkowie Międzynarodowej Organizacji Pracy – lecz tylko ci, którzy ratyfikują konwencję, zobowiązują się zapewnić wszystkim osobom zatrudnionym w rolnictwie takie same prawa zrzeszania się i koalicji, z jakich korzystają pracownicy przemysłowi. Konwencja sama w sobie jest dość lakoniczna w treści. Wątpliwość budzi sam fakt rozdzielenia prawa zrzeszania się i koalicji. Prawo zrzeszania się ma niewątpliwie szersze znaczenie, ponieważ może w sobie zawierać również prawo do strajku, co związane jest z możliwością aktywnej działalności, a tym samym z ochroną praw i interesów pracowniczych. Mankamentem konwencji jest niewątpliwie brak zdefiniowania pojęć prawa zrzeszania się i prawa koalicji, a ponadto brak wskazania uzasadnionych podstaw wprowadzonego zróżnicowania.

Druga konwencja, w której pracownikom rolnym przyznano możliwość przystępowania do istniejących już związków zawodowych, to Konwencja nr 141<sup>46</sup>, dotycząca organizacji pracowników rolnych i ich roli w rozwoju gospodarczym i społecznym. Preambuła Konwencji stanowi, iż:

znaczenie pracowników rolnych w świecie czyni sprawą pilną włączenie ich do procesu rozwoju gospodarczego i społecznego w celu polepszenia w sposób trwały i skuteczny warunków ich pracy i życia, biorąc pod uwagę, że w wielu krajach świata, a zwłaszcza w krajach rozwijających się, ziemia i siła robocza są wykorzystywane w sposób niedostateczny i że fakty te wymagają zachęcenia pracowników rolnych do rozwijania niezależnych i aktywnych organizacji, zdolnych do ochrony i obrony interesów swych członków i do zapewnienia im efektywnego udziału w procesie rozwoju gospodarczego i społecznego.

W art. 3 tego dokumentu, wszystkim grupom pracowników rolnych – zarówno pracownikom najemnym, jak i osobom pracującym na własny rachunek zagwarantowano, bez potrzeby uzyskiwania uprzedniego zezwolenia, prawo tworzenia organizacji według własnego wyboru, jak również prawo do przyłączenia się do tych organizacji. Przyznanie pracownikom rolnym prawa zrzeszania się zostało obwarowane warunkiem przestrzegania statutów orga-

<sup>45</sup> Konwencja nr 11 Międzynarodowej Organizacji Pracy o prawie zrzeszania się i koalicji pracowników rolnych uchwalona na 3 sesji Konferencji Ogólnej MOP; weszła w życie 11 maja 1923 r., Polska ratyfikowała ją 26 czerwca 1924 r. Zob. A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 155.

<sup>46</sup> Konwencja nr 141 dotycząca organizacji pracowników rolnych i ich roli w rozwoju gospodarczym i społecznym (Dz. U. 1994 nr 22, poz. 76).

nizacji, do których przystępują. Taki warunek nie wiąże się jednak z zagrożeniem ograniczenia aktywnej działalności w ramach danej organizacji, gdyż jest wyrazem zasady samorządności. Zapis ten zasługuje na aprobatę. Należy zauważyć, że sam statut może także w pewnych sytuacjach stać się powodem dyskryminacji potencjalnych kandydatów, tj. już na etapie przystępowania do organizacji, co jednak nie prowadzi do uzasadnionej konieczności badania przez państwo statutów związków zawodowych.

Zdecydowanie o wolności zrzeszania się stanowi Konwencja nr 87<sup>47</sup> dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, a także Konwencja nr 98<sup>48</sup> dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych. W Preambule Konwencji nr 87 podkreślono, że „uznanie zasady wolności związkowej” jest jednym ze środków mogących polepszyć położenie pracowników i zapewnić im pokój. Już w art. 2 konwencji przyznano pracownikom, a co najważniejsze – pracodawcom, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, a ponadto bez konieczności uzyskania uprzedniego zezwolenia na tworzenie organizacji według własnego wyboru, prawo do przystępowania do tych organizacji, ale z zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów. Bez wątplenia konwencje te są aktami o fundamentalnym znaczeniu dla przyznania wolności zrzeszania się pracownikom, co więcej, uznają takie same prawa pracodawców. Należy podkreślić zasadę uniwersalizmu, wprowadzoną przez konwencję MOP. Konwencja zagwarantowała *freedom of association*, na którą składa się wolność w zakresie wyboru organizacji, do której dany pracownik lub pracodawca chce przystąpić, wolność w zakresie swobody przystąpienia do organizacji oraz możliwość tworzenia tych organizacji. Kolejną kwestią jest określenie *worker* użyte w tej konwencji, które oznacza, iż jej zakres podmiotowy odnosi się do szerokiego kręgu ludzi pracy, ponieważ pozbawienie prawa do wolności zrzeszania się także tych osób, które świadczą pracę, nie pozostając w typowym stosunku zatrudnienia, byłoby aksjologicznie nieuzasadnione<sup>49</sup>. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie już w samym wstępie konwencji, której głównym celem jest zagwarantowanie pracownikom, a także pracodawcom obrony swych praw i interesów. Komitet Wolności Związkowej MOP wielokrotnie wypowiadał się na temat pełnego zagwarantowania wolności zrzeszania się wszystkim pracownikom bez jakiegokolwiek dyskryminacji<sup>50</sup>. Komitet wskazywał również, iż zarówno

<sup>47</sup> Konwencja nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w San Francisco 9 lipca 1948 r.

<sup>48</sup> Konwencja nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań, przyjęta w Genewie 1 lipca 1949 r.

<sup>49</sup> Zob. Rozstrzygnięcie dla Polski skargi NSZZ „Solidarność” z 31 lipca 2012 r.; Case No. 2888, 363<sup>rd</sup> Reports of the Committee on Freedom of Association.

<sup>50</sup> Zob. 326<sup>th</sup> Report, Case No. 2113, para. 372.

pracownicy sektora prywatnego, jak i publicznego powinni mieć możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych w celu popierania swoich interesów i obrony swych praw. Komitet uznał, iż zakaz jest w tym wypadku niezgodny z ogólną zasadą niedyskryminacji, która zakłada brak jakiegokolwiek rozróżnienia, a ponadto przyznanie takiego prawa pracownikom sektora prywatnego stanowi pewien wyraz uprzywilejowania ich względem pracowników sektora publicznego, co spotkało się z jego krytyką<sup>51</sup>.

Ciekawą kwestią, na którą wskazuje Komitet, jest zakaz wolności zrzeszania się w stosunku do funkcjonariuszy policji oraz sił zbrojnych, czyli aspekt podmiotowy wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Zanim jednak przejdę do tego ciekawego zagadnienia, pragnę wskazać, iż art. 9 ust. 1 Konwencji nr 87 stanowi, że ustawodawstwo krajowe samo ma określić, w jakiej mierze gwarancje przewidziane w tej Konwencji będą miały zastosowanie do sił zbrojnych i policji. Konwencja pozostawia do uznania przez ustawodawstwo krajowe przyznania wolności zrzeszania się członkom sił zbrojnych i policji. Komitet jednak z całą mocą podkreśla, iż wszelkie ograniczenia, zarówno te przedmiotowe, jak i podmiotowe, powinny być określane z wielką ostrożnością<sup>52</sup>. Wskazanie przez Komitet na aspekt podmiotowy uprawnia do konkluzji, iż ustawodawca krajowy przy precyzowaniu kręgu jednostek, tj. ustanawianiu zakresu pojęciowego określeń „siły zbrojne” i „policja”, nie dokona zrównania osób, których obowiązki mogą się pokrywać z obowiązkami policji w wąskim tego słowa znaczeniu. Mam tu na myśli obowiązki, które mogą być pokrewne, a takie wyłączenie uważam za uzasadnione. Konkluzja ta może zostać poparta stanowiskiem Komitetu, który wyraźnie zaznaczył, iż osoby noszące broń ze względu na wykonywane obowiązki nie mogą zostać pozbawione prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych<sup>53</sup>. Wracając jednak do głównej myśli towarzyszącej temu zagadnieniu, Komitet poczynił w tej kwestii bardzo ciekawe uwagi. Wyraźnie zaznaczył, że robotnicy cywilni pracujący w zakładach produkcyjnych sił zbrojnych<sup>54</sup>, personel cywilny pracujący w banku armii, a także osoby cywilne świadczące usługi dla armii<sup>55</sup> powinni mieć zapewnioną pełną swobodę w korzystaniu z wolności zrzeszania się.

Kontynuując rozważania nad zakresem podmiotowym wolności zrzeszania się pracowników, warto w tym miejscu trochę uwagi poświęcić przepi-

<sup>51</sup> Zob. 334<sup>th</sup> Report, Case No. 2222, para. 206.

<sup>52</sup> Zob. 321<sup>st</sup> Report, Case No. 2066, para. 332.

<sup>53</sup> Zob. 333<sup>st</sup> Report, Case No. 2299, para. 562.

<sup>54</sup> Zob. 330<sup>th</sup> Report, Case No. 2229, para. 941.

<sup>55</sup> Zob. 338<sup>th</sup> Report, Case No. 2387, para. 868.

som Konwencji nr 151<sup>56</sup> – ustawodawcy krajowemu przyznano w niej kompetencję do określenia ograniczeń, jakie mogą zostać zastosowane względem pracowników publicznych na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo pracowników, których obowiązki mają charakter wysoce poufny. Zgodnie z art. 2 Konwencji nr 151 pracownikiem publicznym jest osoba zatrudniona przez władze publiczne. Należy podkreślić, iż postanowienia Konwencji nr 151 zostały powielone przez Komitet, który jednoznacznie podkreśla, że pracownikom publicznym powinno przysługiwać takie samo prawo zrzeszania się w związkach zawodowych<sup>57</sup>.

Większe wątpliwości może jednak budzić art. 1 ust. 2 konwencji, adresowany do ustawodawcy krajowego, którego zadaniem jest określenie kategorii pracowników, wobec których będzie możliwe zastosowanie ograniczeń wynikających z konwencji. Należy się zastanowić nad granicą tej kompetencji, która nie może zniweczyć samej istoty tego prawa. Zgodnie ze stanowiskiem Komitetu pracownicy publiczni powinni mieć możliwość obrony swoich praw i interesów, co wskazywałoby na objęcie szerokim zakresem możliwości zrzeszania się pracowników publicznych w związkach zawodowych. W art. 1 ust. 1 omawianej konwencji określono krąg osób, do których ma ona zastosowanie, co prawda użyto w niej zbiorczej nazwy „pracownik publiczny”, co mogłoby stanowić podstawę do rozszerzającej interpretacji przez państwa członkowskie. Konwencja jednak określa, iż gwarancje przewidziane przez nią mogą zostać ograniczone wobec niektórych kategorii pracowników. Wydaje się, iż powyższe sformułowania mogą być traktowane rozszerzająco, na co wielokrotnie wskazywał Komitet. W moim przekonaniu art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 może jednak stanowić podstawę do pozbawienia prawa zrzeszania się wyższych urzędników państwowych, których czynności uważane są za tworzenie polityki, pracowników wykonujących funkcje kierownicze lub takich, których obowiązki mają wysoce poufny charakter. Zdaję sobie sprawę z kontrowersyjności moich zapatrywań, ponieważ stanowisko Komitetu w tej kwestii jest jednoznaczne, uważa on bowiem, iż pozbawienie prawa zrzeszania się wyższych urzędników państwowych na podstawie art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 za niedopuszczalne<sup>58</sup>. Podzielam pogląd Komitetu Wolności Związkowej, iż pracownicy samorządowi powinni mieć możliwość pełnej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, jak i prawa do

<sup>56</sup> Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określenia warunków zatrudnienia w służbie publicznej z 26 czerwca 1978 r.

<sup>57</sup> Zob. 29<sup>th</sup> Report, Case No. 2177/2183, para. 633.

<sup>58</sup> ILO Komitet Ekspertów, 1983, *General Survey...*, *op. cit.*, s. 43.

zakładania takich związków zawodowych. Co do urzędników zatrudnionych przez centralną administrację rządową, wyrażam pogląd o ograniczonym prawie zrzeszania się w związkach zawodowych, lecz z zastrzeżeniem, iż ustawodawca krajowy powinien z ogromną ostrożnością wyselekcjonować takie stanowiska, których zajmowanie będzie wiązać się z przesłankami określonymi w art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151. Co więcej, nie upatruję w tym stanowisku przejawu nadmiernej władzy przyznanej ustawodawcy, co jednak nie wykluczy sytuacji, w których możliwość taka może być interpretowana przez ustawodawcę krajowego rozszerzająco oraz dowolnie.

W dalszej kolejności pragnę się odnieść do zagadnienia poruszanego już w niniejszej monografii, a mianowicie kwestii osób wykonujących tzw. podwójne funkcje, tj. pracownika i pracodawcy<sup>59</sup>. Kwestia ta wymaga omówienia, gdyż nie była przedmiotem bezpośredniego badania przez Komitet. Ten bowiem pośrednio zaznaczył, iż osoby będące pracownikami i jednocześnie wykonujące funkcje pracodawcy – jako pracownicy administracji publicznej, mają prawo zrzeszania się w związkach zawodowych dla obrony swoich interesów. Ponadto, jak zauważył Komitet, osoby te powinny mieć prawo do tworzenia własnych organizacji, czyli związków zawodowych, dla obrony swoich interesów, bez jakiegokolwiek rozróżnienia<sup>60</sup>. W tym zakresie należy się zastanowić nad słusznością stanowiska wyrażonego przez Komitet. W moim przekonaniu, stanowisko Komitetu jest właściwe. Odnosząc powyższe rozważania do uregulowań polskich: pracownicy samorządowi oraz urzędnicy służby cywilnej<sup>61</sup> mają prawo zrzeszania się bez ograniczeń w związkach zawodowych<sup>62</sup>. Po pierwsze, zakaz możliwości utworzenia związku zawodowego tej szczególnej kategorii osób, np. wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, nie doprowadzi do zminimalizowania głównego problemu, jakim niewątpliwie pozostanie konflikt interesów i celów, należy się bowiem zastanowić, czy taki konflikt interesów zachodzi<sup>63</sup>. Co więcej, tzw. konflikt interesów nie mógłby doprowadzić do zaburzenia dysproporcji praw równoprawnych stron stosunku pracy. Relacja występująca pomiędzy pracownikami np. urzędu gminy a wójtem wyznaczana jest tylko przez pełnienie funkcji zwierzchnich wójta w stosunku do pracowników urzędu, które mogą przejawiać się także w upraw-

<sup>59</sup> L. Kaczyński, *W sprawie jednostki organizacyjnej jako pracodawcy*, PiZS 1998, nr 5, s. 38 i nast.; K.W. Baran, *Status prawny pracowników sektora publicznego*, PiZS 2002, nr 6, s. 86 i nast.

<sup>60</sup> Zob. 327<sup>th</sup> Report, Case No. 1865, para. 484.

<sup>61</sup> Mogą zrzeszać się w związku zawodowym urzędników służby cywilnej, co nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

<sup>62</sup> Dz. U. 2001 nr 86, poz. 953 ze zm.

<sup>63</sup> Por. Ź. Grygiel-Kaleta, *Zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w związkach zawodowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2012, t. 19, s. 392–393.

nieniu tych kierowników do wydawania zarządzeń o sposobie dokonywania okresowych ocen pracowników czy poprzez zatrudnianie doradców lub asystentów. Taki szeroki zakres uprawnień nadanych kierownikom miałyby przybliżać ich do roli pracodawcy<sup>64</sup>. Należy z całą konsekwencją podkreślić, że błędne jest w przypadku wójta, prezydenta czy burmistrza utożsamianie obowiązków przyznanych im przez ustawodawcę z funkcją pracodawcy, która nie została im przyznana przez ustawodawcę. Ponadto nie widzę żadnego uzasadnienia dla przyjęcia, że wójt, burmistrz czy prezydent miasta pełnią funkcję *quasi*-pracodawcy. Możliwość normowania przez wójta niektórych praw i obowiązków urzędników pracujących w urzędzie jest, w mojej ocenie, pełnieniem funkcji pracodawcy, co jednak nie czyni z nich pracodawców.

Na uwagę zasługuje również możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników zatrudnionych na okres próbny. Kwestia ta była rozważana przez Komitet. Bywa jednak marginalizowana, ponieważ świadczenie pracy przez ściśle określony czas – bardzo krótki, mogłoby takich pracowników pozbawiać realnych szans na obronę swoich interesów. Wydaje się, że kwestia pracy na okres próbny jest często pomijana, co prowadzi do nieuzasadnionej dyskryminacji tej grupy pracowników, która przecież w okresie tzw. próby wykonuje te same obowiązki, co pracownicy regularni. Stosownie do art. 3 Konwencji nr 87, pracownicy mają prawo zrzeszania się bez jakiegokolwiek rozróżnienia, co wskazuje na rozszerzającą wykładnię, ale nie dowolną. Ograniczenie wolności zrzeszania się przez konkretną kategorię pracowników musi być traktowane jako wyjątek. Ponadto sformułowanie zakresu podmiotowego przez pryzmat okresu zatrudnienia może znacznie zawęzić kategorię osób, którym będzie przysługiwać prawo do wolności zrzeszania się. Niewątpliwie należy uznać, że na gruncie Konwencji nr 87 mamy do czynienia z szerokim zakresem podmiotowym kręgu osób, którym przysługuje prawo do wolności zrzeszania się, w tym kierunku idzie także wykładnia Komitetu. Wyraźnie zaznaczono, iż pracownicy zatrudnieni na okres próbny powinni mieć możliwość przystąpienia do związku zawodowego w celu popierania i obrony swoich interesów<sup>65</sup>. Co więcej, odmowa prawa do wolności zrzeszania się tej grupie pracowników może zostać potraktowana jako naruszenie Konwencji nr 87, a w szczególności jej art. 2.

Na gruncie analizowanych przepisów może się jednak pojawić inny problem związany już z samą działalnością członków w ramach danego związku zawodowego. Wolność zrzeszania się pracowników, na którą składa się także prawo do działalności związkowej, musi zostać wyłączona z władczej ingerencji państwa. Działanie władzy publicznej powinno być skierowane

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Zob. 304<sup>th</sup> Report, Case No. 1796, para. 467.

przede wszystkim na ochronę tej działalności i przeciwdziałanie wszelkim formom dyskryminacji działaczy związkowych. Tu pojawiają się kolejne problemy związane z granicami wolności działania działaczy związkowych, głównie w odniesieniu do prawa do strajku, który jest przejawem ludzkiej aktywności mieszczącej się w wolności zrzeszania się. Czy możliwe jest wyznaczenie tych granic? Ich przekroczenie ma miejsce z pewnością w sytuacji, kiedy porozumienie zawarte z pracodawcą nie zadowala pracowników i w konsekwencji decydują się oni na strajk jako formę obrony swoich interesów. Komitet dopuszcza ingerencję władzy publicznej w prawo do strajku, ale jedynie w odniesieniu do przypadków zakazów strajkowych, co wydaje się uzasadnione w kontekście przyjęcia koncepcji prawa do strajku. Jednocześnie Komitet podkreślił, iż przypadki zbyt dalekiej ingerencji rządu mogą zostać uznane za naruszenie wolności zrzeszania się, chodzi tu przede wszystkim o takie przypadki, kiedy zostaje naruszona zasada proporcjonalności kar stosowanych przez tzw. łamistrajków. Komitet zaznaczył, że wszystkie kary w odniesieniu do nielegalnych działań związanych ze strajkiem powinny być proporcjonalne do popełnionego przestępstwa i winy, natomiast władze nie powinny odwoływać się do pozbawienia wolności za samo organizowanie lub uczestnictwo w strajku pokojowym<sup>66</sup>. Inną sytuacją, która może stanowić nadmierną ingerencję w wolność zrzeszania się pracowników, jest ograniczenie prawa do strajku przez powołanie się władzy publicznej na przesłanki ogólne – porządku i bezpieczeństwa publicznego. Ograniczenie prawa do strajku nie oznacza w tym przypadku jedynie utrudnienia na etapie organizowania go, ale głównie na etapie zaawansowanej akcji protestacyjnej<sup>67</sup>. Komitet zwraca głównie uwagę na aspekt wolnościowy kar, które mogą zostać zastosowane przez władzę publiczną. Naruszenia tego rodzaju były rozpatrywane przez Komitet wielokrotnie – jednoznacznie podkreślił on, że pozbawienie wolności pracowników, którzy zostali skłonieni do wzięcia udziału w strajku, jest naruszeniem wolności zrzeszania się, a tym samym Konwencji nr 87. Ponadto Komitet słusznie zauważył, że w przypadku przekroczenia granicy prawa do strajku państwa powinny bezwzględnie zrezygnować z nakładania na takie osoby kar pozbawienia wolności.

W art. 2 konwencji wskazano na aspekt przedmiotowy prawa do wolności zrzeszania się, ustanawiając, że pracownicy i pracodawcy mogą tworzyć organizacje bez konieczności uzyskania uprzedniego zezwolenia. W pierwszej kolejności należy się zastanowić nad samym sformułowaniem „bez uprzedniego zezwolenia”, gdyż może wskazywać na całkowity brak ingerencji w sposób rejestracji związków zawodowych czy organizacji pracodawców.

<sup>66</sup> Zob. 304<sup>th</sup> Report, Case No. 1870, para. 13 (Kongo).

<sup>67</sup> Zob. 304<sup>th</sup> Report, Case No. 1818, para. 18 (Kongo).

Wykładnia ta miałaby uzasadnienie jedynie w przypadku uznania wolności zrzeszania się, a nie prawa do wolności zrzeszania się, co jednak zgodnie z założeniem tej monografii nie może zostać zaakceptowane. To w gestii państwa pozostaje kontrola powstawania różnego rodzaju organizacji, które mają zostać dopuszczone do obrotu prawnego, musi się bowiem liczyć się z tym, że będą miały one wpływ na stosunki gospodarcze i ekonomiczne państwa. Nakaz „bez uzyskania jakiegokolwiek zezwolenia” nie oznacza literalnej wolności zakładania organizacji pracowników i pracodawców, jest on bowiem w pierwszej kolejności adresowany do państwa. Zezwolenie nie może być utożsamiane z rejestracją danego związku zawodowego czy organizacji pracodawców. Podstawą naruszenia swobody zakładania związków zawodowych czy organizacji pracodawców, uznaną przez państwa członkowskie na podstawie art. 2, mogą okazać się skomplikowane procedury rejestracyjne<sup>68</sup>. Należy się jednak zastanowić nad możliwością środka odwoławczego lub skargi, które przysługiwałyby związkowi w przypadku odmowy rejestracji związku zawodowego lub organizacji pracodawców. Czy zadanie to spełniłaby procedura administracyjna lub sądowa? Na to pytanie należy poszukiwać odpowiedzi przede wszystkim w sposobie rozumienia zasady niezależności organu, do którego miałyby być składane odwołanie danej organizacji. Warunek niezależności jest konieczny i istotny dla zagwarantowania pełnego prawa rejestracji danej organizacji przyznanego pracownikom i pracodawcom<sup>69</sup>. Ocena zasadności zaskarżonej decyzji powinna być rozpatrywana nie tylko pod względem formalnym, tj. zgodności z obowiązującymi przepisami, ponieważ nie zawsze będzie wskazywać na rzeczywisty powód odmowy rejestracji. A ten przecież może stanowić asumpt do eliminacji z obrotu prawnego dużej liczby związków zawodowych czy organizacji pracodawców. Powinno się rozpatrzyć kontrolę dokonywaną np. przez sądy, która sprowadza się jedynie do oceny formalnej danej decyzji. Uzasadniony byłby postulat wyposażenia organów administracji również w możliwość kontroli materialnej. Sytuacja powyższa, tj. nieuzasadniona odmowa, ale także bariery formalne, np. w zakresie możliwości zakładania związków zawodowych, powinny być w kontekście wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców poddane również kontroli materialnej. Powyższa teza ma nie tylko uzasadnienie aksjologiczne, ale przede wszystkim wprowadzenie jej w życie stanowiłoby najpełniejszy sposób wypełnienia zaleceń art. 2 omawianej konwencji.

Warto również przeanalizować uwagi Komitetu Wolności Związkowej na temat rejestracji związków zawodowych i organizacji pracodawców. Po

<sup>68</sup> Information and reports on the application of Conventions and Recommendations – Report of the Committee on the Application of Standards (Part one), 2013, Fiji, pkt 208.

<sup>69</sup> Zob. Seszele, Application of International Labour Standards 2006, Part I, s. 124.

pierwsze, Komitet podkreślił, iż warunek uprzedniego uzyskania zezwolenia różni się od podejmowania przez władze publiczne dyskrecjonalnej decyzji, której skutkiem może być odmowa rejestracji związku zawodowego<sup>70</sup>, nawet przy spełnianiu wymogów formalnych przez związek. Komitet wyraźnie zaznaczył, że formalności pojawiające się podczas procedury rejestracji nie mogą osłabić wolności zrzeszania się w związkach zawodowych czy organizacjach pracodawców<sup>71</sup>. Komitet określił te formalności jako przejaw upośledzenia jednego z aspektów wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców<sup>72</sup>. Mimo to aprobejuje on określenie formalnych procedur rejestracyjnych, ale takich, które nie spowodują naruszenia istoty wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Rodzajów naruszeń, jakich mogą dopuścić się władze publiczne, aby uniemożliwić utworzenie związku zawodowego czy organizacji pracodawców, Komitet analizował bardzo dużo. Wprowadzenie tzw. okresu wyczekiwania, po upływie którego możliwe staje się formalne zarejestrowanie związku zawodowego, jest sprzeczne z Konwencją nr 87<sup>73</sup>. Bardzo interesującym przypadkiem, którym zajmował się Komitet Wolności Związkowej, była odmowa rejestracji związku zawodowego z uwagi na wypełnienie przez jego liderów przestępstw<sup>74</sup>. W tym miejscu należy z aprobatą odnieść się do decyzji Komitetu, który nie tylko zakazał rozszerzonego wpływu negatywnych skutków na pozostałych członków związków zawodowych, ale co najważniejsze – podkreślił, że działanie takie stanowi naruszenie praw pracowniczych.

Ponadto, co już było przedmiotem rozważań w niniejszej monografii, ustanawianie minimalnej liczby członków czy to związku zawodowego, czy organizacji pracodawców, umożliwiającej ich formalną rejestrację może być niezgodne z postanowieniami art. 2 Konwencji nr 87, jeżeli liczba ta jest bardzo duża<sup>75</sup>. W tym miejscu należy się jednak zastanowić nad możliwością wprowadzenia minimalnego progu w celu utworzenia związku zawodowego oraz spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy taka sytuacja nie jest przejawem ograniczenia wolności zrzeszania się, która oznacza możliwość swobodnego zakładania związku zawodowego, a także organizacji pracodawców. Komitet dopuszcza możliwość wprowadzenia minimalnych progów przez państwa członkowskie jako formalnego warunku rejestracji. Możliwość taka musi być

<sup>70</sup> 318<sup>th</sup> Report, Case No. 2038, para. 530.

<sup>71</sup> 323<sup>th</sup> Report, Case No. 2079, para. 539.

<sup>72</sup> 308<sup>th</sup> Report, Case No. 1894, para. 536.

<sup>73</sup> 337<sup>th</sup> Report, Case No. 2327, para. 197.

<sup>74</sup> 1996 Digest, para. 250, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (1996).

<sup>75</sup> 336<sup>th</sup> Report, Case No. 2332, para. 703

jednak rozpatrywana dwutorowo, ponieważ równocześnie dopuszczalne jest przyjęcie stanowiska bezkompromisowego, argumentowanego tym, że władza publiczna musi mieć wpływ na powstawanie różnego rodzaju organizacji. A faktyczne cele tych organizacji nie zawsze są zgodne z zakładanymi, tj. ochroną interesów pracowników czy pracodawców. Uzasadnienie można znaleźć także w możliwości kontrolowania powstawania tzw. dzikich organizacji. Komitet nie widzi w tym przejawu nadmiernej ingerencji państw-stron MOP w wolność zrzeszania się. Nasuwa się jednak wątpliwość, czy takie ograniczenia nie będą naruszały prawa do wolności zrzeszania się przyznane w Konwencji MOP nr 87. Art. 3 ust. 3 omawianej konwencji stanowi, że prawo zrzeszania się nie może być ograniczane przez władze publiczne, które ponadto powinny się powstrzymać od jakiegokolwiek interwencji, mogącej spowodować ograniczenie prawa zrzeszania się pracowników i pracodawców. Uzasadnione jest pytanie, czy wprowadzenie minimalnej liczby członków w celu rejestracji związku zawodowego czy organizacji pracodawców jest zagrożeniem dla prawa zrzeszania się. Nie podzielam stanowiska Komitetu, który także wykazuje się pewną niekonsekwencją, ponieważ nie dostrzega sprzeczności, jakie zachodzą pomiędzy prawem zrzeszania się a określeniem limitów liczby członków, potrzebnej ze względów formalnych do rejestracji związku zawodowego. Niewątpliwie wprowadzenie minimalnej liczby członków nie stanowi ograniczenia wolności zrzeszania się na gruncie Konwencji nr 87, natomiast ten próg, który każdorazowo będzie określany przez dane państwo członkowskie, musi być nie tylko rozsądny, ale co najważniejsze – musi być każdorazowo oceniany z punktu widzenia realiów panujących w danym państwie. Zdaniem Komitetu przy określaniu progu powinny być brane pod uwagę także inne czynniki, np. liczba pracowników w danym przedsiębiorstwie, którzy zamierzają utworzyć związek zawodowy<sup>76</sup>. Stanowisko to należy zaaprobować, nie usuwa ono jednak barier, które mogą być stawiane przed pracownikami, i to nie tylko tymi pozostającymi w typowych stosunkach zatrudnienia, ale także tymi świadczącymi pracę na podstawie atypowych form zatrudnienia, przede wszystkim przed pracownikami tymczasowymi<sup>77</sup>. Ponadto nie widzę większej zależności pomiędzy określeniem rozsądnej liczby członków<sup>78</sup> a gwarancją swobody zakładania związków zawodowych i organizacji pracodawców, gdyż taka liczba jest prawie niemożliwa do ustalenia, co więcej – zależy w głównej mierze od konkretnych uwarunkowań w danym zakładzie pracy czy to na szczeblu zakładowym, czy ponadzakładowym. Oczywiście takie same wymogi mogą zostać nałożone na pracodaw-

<sup>76</sup> 336<sup>th</sup> Report, Case No. 2332, para. 703.

<sup>77</sup> Zagadnienie to będzie poruszane w osobnym rozdziale.

<sup>78</sup> 336<sup>th</sup> Report, Case No. 2332, para. 703.

ców, którym może zostać istotnie ograniczone prawo zrzeszania się w organizacjach pracodawców. W przypadku pracodawców problem ilościowy może mieć także daleko idące, negatywne konsekwencje, ponieważ znacznie trudniej jest zebrać 10 pracodawców niż 10 pracowników (przy założeniu, że minimalny próg został ustalony na 10 członków). Ta sprawa nie została poruszona przez Komitet Wolności Związkowej, co wydawać się może dość krótkowzrocznym działaniem. Co prawda Komitet wypowiadał się w kwestii wyważenia minimalnej liczby członków, lecz ograniczył się jedynie do zasygnalizowania problemu. Na aprobatę zasługuje jednak stanowisko Komitetu, który podkreślił, że rejestracja zarówno związku zawodowego, jak i organizacji pracodawców jest niezbędnym warunkiem rozpoczęcia rokowań zbiorowych przez związki zawodowe<sup>79</sup>, a także do organizacji strajku przez związki zawodowe – choć już pośrednio. Trudności z rejestracją implikują niejako niemożność prowadzenia rokowań zbiorowych, które są jednym z elementów wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Argument Komitetu przemawia za uznaniem wprowadzenia limitów minimalnych dla dokonania rejestracji związku zawodowego czy organizacji pracodawców, ale jak już podkreśliłam, nie rozwiązuje to problemu.

Komitet zwraca również uwagę na inny problem, który może się pojawić podczas rejestracji związku zawodowego czy organizacji pracodawców, a mianowicie nadmiernie swobodne uznanie prawa władz publicznych do odmowy rejestracji w przypadku stwierdzenia przez nie, iż dana organizacja nie jest w stanie wykonywać swoich zadań<sup>80</sup>. Ponadto Komitet wielokrotnie już wskazywał na nadużywanie przez państwa-strony możliwości powoływania się na klauzule ogólne, np. bezpieczeństwa i porządku publicznego, które mogą stanowić podstawę odmowy rejestracji związku zawodowego czy organizacji pracodawców<sup>81</sup>.

Konwencja nr 87 nie reguluje tzw. negatywnej wolności związkowej, pomimo iż na wolność zrzeszania się składa się również aspekt negatywny, czyli swoboda nieprzystępowania do związków zawodowych czy organizacji pracodawców, bez żadnych konsekwencji. Godna uwagi jest Konferencja z roku 1947, podczas której dyskutowano nad wprowadzeniem klauzuli bezpieczeństwa. Wynikł wówczas bardzo poważny spór: strona turecka próbowała przeforsować zapis, który wyeliminowałby wszelkie wątpliwości co do klauzuli *closed shop* – uzależnienia utrzymania zatrudnienia przez pracownika od przynależności do związku zawodowego. Głosowanie przesądziło jednak o nieprzyjęciu tego zapisu w Konwencji (głosami 51 do 64). Innym

<sup>79</sup> 324<sup>th</sup> Report, Case No. 2053, para. 232.

<sup>80</sup> 1996 Digest, para. 261.

<sup>81</sup> 1996 Digest, para. 262.

argumentem przedstawianym na Konferencji była nieuzasadniona ochrona pracowników, którzy chcą korzystać z takich samych przywilejów jak pracownicy należący do związku zawodowego<sup>82</sup>.

Sprawozdanie opracowane przez MOP w 1948 roku wskazywało na to, iż prawo niezrzeszania się nie może być z oczywistych przyczyn wyprowadzane z prawa zrzeszania się. Obecnie również Komitet Wolności Związkowej dużo większą wagę przykłada do wolności zrzeszania się w znaczeniu pozytywnym niż negatywnym<sup>83</sup>.

W pierwszej kolejności należy się zastanowić nad tym, czy powyższe stanowisko Komitetu jest właściwe, tj. czy wolność zrzeszania się partnerów społecznych rozumiana szeroko nie może być utożsamiana z prawem niezrzeszania się. Punktem wyjścia powyższych rozważań musi być aksjologiczna interpretacja tego pojęcia, która jednak zostanie ograniczona do minimum. Literalne brzmienie terminu „wolność zrzeszania się” nie nasuwa większych problemów interpretacyjnych, ponieważ zawiera w sobie jedynie aspekt pozytywny. Interpretacja tego pojęcia powinna zmierzać jednak do rozłącznego traktowania wolności i zrzeszania się. Wtedy dopiero może nastąpić prawidłowa wykładnia prawa do wolności zrzeszania się – traktowanej całościowo. Wolność, jak przedstawiłam to w rozdziale I tej pracy, musi być traktowana dwuwymiarowo: wolność „do” i wolność „od”, z tym że wolność „od” oznacza brak jakiegokolwiek przymusu do działania. Uważam, że zgodnie z koncepcją prawa do wolności zagadnienie negatywnej wolności związkowej stanowi istotny element prawa wolności zrzeszania się, która nie może być bez tego elementu rozpatrywana.

Komitet Wolności Związkowej jest w tej kwestii niezwykle liberalny, ponieważ dopuszcza przy interpretacji art. 2 Konwencji nr 87 daleko idącą swobodę państw-stron w zakresie wolności negocjacji partnerów społecznych, która w pewnych sytuacjach przekracza granice wolności drugiej strony. W moim przekonaniu, stanowi nieuzasadnione i nieuprawnione naruszenie wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Komitet zezwala partnerom społecznym na wprowadzanie do układów zbiorowych pracy klauzul „zamkniętego zakładu pracy” (*closed shop*) dla tych pracowników, którzy nie są zrzeszeni w organizacjach związkowych. Klauzula *closed shop* może prowadzić do dalekosiężnych skutków. Pracownik niezrzeszony w danym związku zawodowym może nie zostać zatrudniony albo nawet poddany innym formom dyskryminacji za brak przynależności do związku zawodowego. Ponadto Komitet próbuje porozumienia, na mocy których od pracowników niezrze-

<sup>82</sup> Szerzej na ten temat: J. Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, Pennsylvania 1999, s. 174 i nast.

<sup>83</sup> A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, wolumen 2, Warszawa 2008, s. 7.

szonych wymaga się opłacania składek równych składkom uiszczanym przez członków organizacji związkowych albo wyższych<sup>84</sup>.

Uprawniona jest konstatacja, iż w świetle przepisów Konwencji MOP nr 87 Komitet dopuszcza szeroko pojętą wolność w zakresie działania partnerów społecznych, tj. porozumień, które niewątpliwie mają na celu ograniczenie wolności zrzeszania się czy to pracowników, czy pracodawców. Pewien niepokój budzi dość niechętny stosunek Komitetu do negatywnej wolności związkowej – traktowanie jej jako elementu nienależącego do zakresu wolności zrzeszania się.

#### 4. Charakterystyka europejskiego prawa pracy a unormowania w zakresie wolności zrzeszania się partnerów społecznych

Kwestia ochrony podstawowych praw i wolności człowieka stała się problemem ogólnoswiatowym po tragicznych doświadczeniach II wojny światowej. Okazało się bowiem, iż mechanizmy ochrony praw człowieka na poziomie narodowym są niewystarczające, dlatego konieczne okazało się stworzenie mechanizmów ponadnarodowych. Szczególny i silny rozwój dało się zauważyć w Europie, która dotknięta wieloma negatywnymi doświadczeniami, była niejako zmuszona do podjęcia radykalnych kroków w opisywanym zakresie. Potrzebę uniwersalnej ochrony praw człowieka i podstawowych wolności zaznaczono już w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10 grudnia 1948 roku w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Kilkakrotnie podkreślałam, iż deklaracja ta była jedynie pewnym wyznacznikiem, potwierdzeniem praw i wolności człowieka, co przesądza także o jej uniwersalizmie i swego rodzaju postulatowości. Punktem wyjścia tego aktu międzynarodowego było podkreślenie wszystkich praw i wolności człowieka. Deklaracja nie pozostawała jednak bez wad, nie miała bowiem mocy wiążącej państwa-sygnatariuszy<sup>85</sup>.

Rada Europy – międzynarodowa organizacja utworzona w 1949 roku. Jej głównym celem było promowanie współpracy humanitarnej między państwami kontynentu europejskiego, ochrony praw człowieka, rządów prawa i demokracji. Ochronę praw społecznych gwarantują dwa najważniejsze dokumenty Rady Europy: Europejska Karta Społeczna<sup>86</sup> otwarta do podpisu w Turynie

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 8–9.

<sup>85</sup> A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 27 i nast.

<sup>86</sup> Tekst Europejskiej Karty Społecznej dostępny na stronie: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19990080067> [dostęp: 22.02.2018].

18 października 1961 roku, uzupełniona trzema dodatkowymi protokołami z 5 maja 1988 roku, 21 października 1991 roku oraz 9 listopada 1995 roku, a także Zrewidowana Europejska Karta Społeczna<sup>87</sup> z 1996 roku.

Kwestia praw społecznych, nazywanych prawami ekonomicznymi człowieka, stanowi w obecnym czasie niemały problem. Wydaje się, że Europa jest w tej sprawie podzielna na trzy obozy. Pierwszy obóz nie uznaje obecnego stanu rzeczy i uważa, że jest on wysoce niezadowolający, drugi z kolei stoi na stanowisku, iż Europę czeka jeszcze długa droga w ustanawianiu aktów prawnych umożliwiających wprowadzanie zasadniczych zmian. Trzeci obóz uważa, że w obecnej chwili Europa posiada prawo do nadmiernej ingerencji w suwerenność państw europejskich. Tak naprawdę Europa nigdy jeszcze nie była tak blisko celu wyznaczonego w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku, tzn. pełnego zagwarantowania wszystkich praw człowieka. Pod koniec II wojny światowej Europa Zachodnia bardzo wyraźnie opowiedziała się za potwierdzeniem wszystkich przyrodzonych praw człowieka, w tym praw politycznych, obywatelskich, a także praw społecznych i ekonomicznych. Jednocześnie starano się oddzielić te prawa od siebie, tj. prawa polityczne i obywatelskie od praw społecznych i ekonomicznych. Od co najmniej 20 lat zauważa się jednak proces scalania tych praw w jedną grupę podstawowych praw człowieka<sup>88</sup>.

Aby w tej monografii uniknąć chaosu terminologicznego, niezbędne jest określenie wyraźnej granicy pomiędzy działaniami Unii Europejskiej a działaniami Rady Europy. Rada Europy podejmowała kroki, które miały służyć zbliżeniu z Unią Europejską, głównie poprzez wprowadzenie istotnych zmian w Karcie Społecznej. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna stanowi przykład pogodzenia dwóch niezależnych od siebie porządków prawnych. Większość praw zawartych w EKS pojawia się w Karcie Praw Podstawowych UE, głównie w części dotyczącej kwestii równości i solidarności, ale także w części stanowiącej o godności i swobodach<sup>89</sup>. Wolność zrzeszania się partnerów społecznych została w odmienny sposób sformułowana w Konwencji praw człowieka, Europejskiej karcie społecznej i w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej.

Istotnym elementem tego podrozdziału będzie także analiza prawa do strajku, jako istotnego, ale także najbardziej kontrowersyjnego elementu

<sup>87</sup> Tekst Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej dostępny na stronie: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/escrbooklet/Polish.pdf> [dostęp: 22.02.2018].

<sup>88</sup> R. Brillat, *Droga do stworzenia jednolitego systemu ochrony praw społecznych w Europie*, [w:] *Dorobek Rady Europy w zakresie kształtowania i ochrony praw społecznych*, red. A.M. Świątkowski, Warszawa 2005, s. 12.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 14.

prawa do wolności zrzeszania się. Należy podkreślić, iż Rada Europy od momentu powstania bardzo silnie podkreślała znaczenie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców<sup>90</sup>.

#### 4.1. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Punktem wyjścia niniejszych rozważań będzie anglojęzyczna wersja konwencji, a głównie jej art. 11. Przedmiotowy podrozdział został zatytułowany *Freedom of assembly and association*. Sedno tego artykułu zawiera się w zdaniu: *Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests* („Każdy ma prawo do swobodnego pokojowego zgromadzania się i do swobodnego stowarzyszania się z innymi, w tym prawo do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich w celu ochrony swoich interesów” – tłum. Ł. K.G.). Sformułowanie *right to freedom of association* oznacza, że podkreślone zostało prawo człowieka do wolności zrzeszania się, czyli iż pracownicy i pracodawcy mają prawo do wolności zrzeszania się, a co za tym idzie, także prawo do strajku czy rokowań zbiorowych w celu obrony równouprawnionych interesów obu stron stosunku pracy. Zawarte w art. 11 prawo do wolności zrzeszania się oznacza, że jednostki uprawnione mogą z niego korzystać, tj. pracownicy i pracodawcy mają prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych czy organizacjach pracodawców, prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych, szerzej rzecz ujmując – prawo do podejmowania aktywnej działalności w strukturze danej organizacji, prawo do strajku czy prawo do lokautu. Art. 11 chroni przede wszystkim jednostkę przed ingerencją ze strony państwa, ale także przed ingerencją ze strony innych jednostek<sup>91</sup>. Wymienione przeze mnie prawa są tak naprawdę uprawnieniami częściowymi, które stanowią elementy podstawowe składające się na prawo do wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Należy podkreślić, iż prawa te należy pojmować jako sumę praw indywidualnych składających się na szerokie pojęcie praw zbiorowych jednostek. W tym miejscu nieuprawniona byłaby analiza aksjologiczna prawa indywidualnego czy prawa zbiorowego z uwagi na zakres tematyczny niniejszej monografii.

Interpretacja konwencji nie będzie pełna bez uwzględnienia także innych artykułów, takich jak art. 9 stanowiący o wolności myśli i uzewnętrzniania

<sup>90</sup> Zob. A. Wróbel, *Rozdział I, Prawa i wolności*, [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 651.

<sup>91</sup> Ch. Tomuschat, *Freedom of association*, [w:] *The European system for the protection of human rights*, ed. R.St.J. Macdonald, London 1993, s. 493.

swoich przekonaniach, art. 10 – o wolności do wyrażania opinii, bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe oraz art. 14 – o zakazie dyskryminacji w korzystaniu z praw i wolności przewidzianych w konwencji ze względu m.in. na płeć, rasę, kolor skóry, wyznanie. Wymienione prawa i wolności są immanentnie związane z prawem do wolności zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy. W moim przekonaniu należy wziąć pod uwagę także art. 13 konwencji. Przepis ten stanowi o prawie do skutecznego środka odwoławczego przysługującym „każdemu, czyje prawa i wolności zagwarantowane w Konwencji zostały naruszone”, czyli prawa do wolności zrzeszania się, prawa do prowadzenia rokowań zbiorowych czy prawa do strajku i lokautu. Art. 11 chroni nie tylko prawo do wolności przystępowania do związków zawodowych czy organizacji pracodawców, ale także prawo podejmowania działalności w ramach danej organizacji – o czym już była mowa. Rozszerzająca interpretacja art. 11, analogiczna do koncepcji przyjętej w tej pracy, tj. nadrzędności prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych oraz składających się na to prawo częściowych uprawnień, znajduje potwierdzenie w bogatym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał podkreślił, iż art. 11 nie chroni jedynie prawa do przystępowania do związków zawodowych (względnie organizacji pracodawców), ale także prawo do działalności związkowej<sup>92</sup>.

Bardzo istotnym zagadnieniem rozpatrywanym przez Trybunał była kwestia relacji art. 11 i 14 konwencji. Trybunał podkreślił, iż art. 14 stanowi integralną część każdego z artykułów określających prawa i wolności bez względu na ich charakter. Pełni on funkcję ochronną praw i wolności jednostek<sup>93</sup>. Interpretacja Trybunału jest niewątpliwie liberalna i zmierza do szerszej interpretacji zarówno art. 11, jak i art. 14.

Skupiając się na zagadnieniu rozszerzającej interpretacji prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych w pierwszej kolejności pragnę się odnieść do treści art. 11, zgodnie z którym każdy ma prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swoich interesów. Warto zwrócić uwagę za zakres podmiotowy wyrażony w art. 11 konwencji: prawo do wolności zrzeszania się przyznano każdemu, i to niezależnie od statusu prawno-pracowniczego. Krąg osób objęty zakresem art. 11 jest bardzo szeroki, należy zatem stwierdzić, iż prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych to prawo każdego człowieka pracy, i to bez względu na szeroko rozumianą podstawę zatrudnienia. Przejawem pewnej niekonsekwencji wydaje się nieumieszczenie prawa do zrzeszania się w organizacjach pracodawców, lecz biorąc pod uwagę, iż organizacje te są szczególnym typem

<sup>92</sup> Zob. Wyrok ETPCz w sprawie *Union of Belgian Police przeciwko Belgii* (1975), par. 38.

<sup>93</sup> *Ibidem*, par. 44.

zrzeszenia, można bez żadnych wątpliwości stwierdzić, iż prawo do tworzenia i przystępowania do organizacji pracodawców jest zawarte w art. 11 konwencji<sup>94</sup>. Termin *freedom of association* nie został w niej zdefiniowany, choć definicja ta może zostać wyartykułowana, ale jedynie w przypadku przyjęcia szerokiego rozumienia prawa do wolności zrzeszania się. W pierwszej kolejności należy się zastanowić nad samym pojęciem wolności zrzeszania się na gruncie omawianej konwencji, jak również nad istotą tego prawa w ogólnym i szerokim znaczeniu. Prawo do wolności zrzeszania się gwarantuje jednostkom jednoczenie się w celu osiągnięcia kolektywnie określonych celów. Na treść tej definicji składają się uprawnienia indywidualne, które jednak zawsze będą stanowić jedno zbiorowe uprawnienie. W moim przekonaniu, indywidualne uprawnienia są podstawą prawa do wolności zrzeszania się, które na zewnątrz zawsze będą postrzegane jako dążenie jednostek do realizacji sprecyzowanego celu lub celów.

Pewne kontrowersje może wzbudzać przedmiot ochrony w ujęciu art. 11 omawianej konwencji<sup>95</sup>. W doktrynie zagranicznej prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym prawo do zrzeszania się ujęte w art. 11 określane jest jako zrzeszanie się z innymi jednostkami dla osiągnięcia wspólnych celów, przy czym te cele nie są chronione przez art. 11 konwencji. Taki pogląd budzi pewne wątpliwości. Wiążą się one przede wszystkim z tym, iż jest on niezwykle restryktywny, przez co w moim przekonaniu nie do przyjęcia. Po pierwsze, należy zauważyć, iż przyjęcie takiego zapatrywania doprowadziłoby do sprzeczności w rozumieniu prawa do wolności zrzeszania się, jako prawa traktowanego restryktywnie. Pozwoliłoby to państwu na wprowadzanie daleko idących ograniczeń, i to zarówno w stosunku do pracowników, jak i pracodawców. Po drugie, brak ochrony interesu zbiorowego mógłby prowadzić do pozbawienia ochrony interesu indywidualnego jednostki. Po trzecie, w wyniku wąskiego rozumienia prawa zrzeszania się ochrony zostałyby pozbawione prawo do strajku, prawo do rokowań zbiorowych czy prawo do lokautu. Jeśli chodzi o prawo do lokautu, w tym miejscu pragnę podkreślić, iż zdaję sobie sprawę z kontrowersyjności zaliczenia go do sfery prawa do wolności zrzeszania się, ale rozumienie takie nie jest pozbawione racji. Wynika to głównie z założenia o istnieniu zasady równowagi w zbiorowych stosunkach pracy i zanegowania zasady równości.

W tym miejscu uzasadniona jest analiza warstwy tekstualnej art. 11 EKPCz, poprzez przedstawienie dwóch koncepcji stanowiących o zakresie ochrony prawa do wolności zrzeszania się jednostek. W pierwszej koncepcji

<sup>94</sup> Zob. Wyrok ETPCz Le Compte Van Leuven and de Meyere (1981), par. 65.

<sup>95</sup> M. Janis, R.S. Kay, A.W. Bradley, *European Human Rights Law. Text and materials*, Oxford 2008, s. 318–320.

zakłada się, że art. 11 omawianej konwencji chroni prawo kolektywne jednostek. W drugiej – szerokie rozumienie prawa do wolności zrzeszania się, obejmujące wszelką działalność, np. członków związku zawodowego w granicach określonych przez cele danego związku zawodowego, a także związku pracodawców. Art. 11 konwencji chroni zatem zarówno działalność indywidualną, jak i zbiorową. Problemów, jakie mogą pojawić się w tym przypadku, jest kilka. Pierwszy z nich dotyczy zakwalifikowania innych przejawów działalności związków zawodowych czy organizacji pracodawców, tj. rokowań zbiorowych, przeprowadzania konsultacji czy wreszcie prawa do strajku. Ponadto należy się zastanowić, czy pod pojęciem prawa zrzeszania się w celu ochrony interesów możemy rozumieć także działania jednostkowe w celu osiągnięcia określonych celów indywidualnych. Odnosząc się do pierwszego problemu, należy się zgodzić z szerokim rozumieniem prawa do wolności zrzeszania się, ponieważ przyjęcie go gwarantuje, iż art. 11 konwencji będzie chronił także inne przejawy działalności związków zawodowych czy organizacji pracodawców. Prawo do strajku uważam za jeden z podstawowych przejawów prawa do wolności zrzeszania się pracowników, dlatego całkowicie nieuzasadnione byłoby pobawienie tego rodzaju działalności związków zawodowych ochrony. Jeśli chodzi o ochronę działań indywidualnych, które mogą być istotne z punktu widzenia danego zrzeszenia, nie jest kwestią całkowicie bezsporną, co należy rozumieć pod pojęciem istotnych interesów dla danego zrzeszenia, które w nielicznych przypadkach mogą być sumą skrajnie przeciwnych interesów danego związku zawodowego czy organizacji pracodawców. W niektórych przypadkach możemy mieć do czynienia z konfliktem interesów trudnych do pogodzenia. Druga koncepcja powinna zostać zmodyfikowana poprzez przyjęcie, iż art. 11 omawianej konwencji powinien chronić jedynie interesy zbiorowe, co jest zgodne z aksjologicznym rozumieniem prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy, które nie może być rozumiane wąsko – jako prawo koalicji, czyli uprawnienie pracowników i pracodawców do przystępowania do związków zawodowych czy tworzenia takich organizacji. Przedstawione przeze mnie zapatrywanie jest zbieżne ze stanowiskiem Trybunału, który w jednym ze swoich orzeczeń<sup>96</sup> podkreślił, iż wyrażenie „dla ochrony swoich interesów” nie jest pojęciem zbędnym, które należy usunąć z konwencji. Wyrażenie to wskazuje na główne funkcje związków zawodowych czy organizacji pracodawców, m.in. prowadzenie działalności oraz rozwój danych organizacji. Trybunał wyraźnie podkreśla kolektywne rozumienie ochrony wspólnych celów, a także zbiorowych interesów.

<sup>96</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Swidish Engine Drivers' Union przeciw Szwecji, (1976), pkt 40.

Kolejnym wartym uwagi zagadnieniem jest pozbawienie niektórych grup osób prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych w kontekście autonomii danej organizacji. Punktem wyjścia niniejszych rozważań będzie przykład pozbawienia prawa do wolności zrzeszania się duchownych wspólnoty religijnej na podstawie wewnętrznych przepisów danej wspólnoty<sup>97</sup>. Art. 11 ust. 2 pozwala na wprowadzenie pewnych ograniczeń w korzystaniu z prawa do wolności zrzeszania się w stosunku do niektórych kategorii osób, mianowicie członków sił zbrojnych, policji oraz członków administracji państwowej. Trybunał w jednej z rozpatrywanych spraw analizę powyższego problemu rozpoczął od podkreślenia, iż art. 11 ust. 1 analizowanej konwencji chroni jednostkę przed arbitralną ingerencją ze strony władzy publicznej. Odmowa rejestracji związku zawodowego duchownych jest przykładem negatywnego zabezpieczenia praw określonych w omawianym artykule<sup>98</sup>. Trybunał podkreślił, iż sam fakt zakazu przez ustawodawstwo danego państwa zrzeszania się niektórych kategorii osób nie jest wystarczającym argumentem na potwierdzenie tego zakazu. Co więcej, Trybunał zauważył, że katalog osób, którym może zostać ograniczone lub wyłączone prawo zrzeszania się, jest katalogiem zamkniętym. Dlatego też osoby duchowne świadczące pracę w ramach indywidualnych umów o pracę mają prawo swobodnego zrzeszania się w związkach zawodowych oraz prawo tworzenia takich związków. Nie można ocenić stanowiska Trybunału bez skonfrontowania go ze zdaniem odrębnym przedstawionym przez dwóch sędziów Trybunału, którzy swoje rozważania zaczęli od przedstawienia ugruntowanego stanowiska Trybunału o autonomii wspólnot religijnych i roli państwa, jaką ma być zapewnienie bezstronnego i neutralnego istnienia, a co najważniejsze – funkcjonowania wspólnoty religijnej. W tym kontekście interesujące są zdania odrębne sędziów Inety Ziemele i Nony Tsotsorii – ze względu na ich niewątpliwą oryginalność. Jak zaznaczyli sędziowie w zdaniu odrębnym, w pierwszej kolejności należy się zastanowić nad kolizją art. 11 określającego podstawowe prawo człowieka, czyli prawo zrzeszania się, a art. 9 i 10 konwencji. Sędziowie Ziemele i Tsotsoria mieli poważne zastrzeżenia do kolizji zasad autonomii wspólnoty religijnej i zasady wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Sędziowie zwrócili uwagę na pkt 63 uzasadnienia wyroku, w którym Trybunał podkreślił, iż artykuł 11 pozwala państwu nakładać ograniczenia w zakresie prawa do organizowania się wyłącznie w przypadku trzech grup osób, tj. członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej, oraz pod warunkiem że takie ograniczenia są zgodne z prawem. Główny zarzut sędziów względem Trybunału miał formę stwierdzenia, iż Trybunał pominął

<sup>97</sup> Wyrok ETPCz w sprawie *Pastroul Celbun przeciw Rumunii* (2012).

<sup>98</sup> *Por. Hatton and Others v. the United Kingdom*, No. 36022/97, § 98, ECHR 2003-VIII.

„główne napięcie”, jakim jest kolizja zasad zawartych w art. 9, 10 i 11 konwencji. W moim przekonaniu problem, który tu wystąpił, a został całkowicie pominięty zarówno przez Trybunał, jak i sędziów w zdaniu odrębnym, sprowadzał się do znacznie bardziej kontrowersyjnych wniosków. Punktem wyjścia moich rozważań musi być samo pojęcie prawa do wolności zrzeszania się, na które składa się nie tylko prawo do tworzenia związków zawodowych czy przystępowania do takich związków, ale także prawo do prowadzenia negocjacji zbiorowych, prawo do konsultacji czy wreszcie prawo do strajku. Trybunał skupił się jedynie na wąskim rozumieniu wolności zrzeszania się pracowników, co doprowadziło go do niekonsekwencji. Nie ulega wątpliwości, że zasada niezależności wspólnoty religijnej, a tym samym jej autonomia, ma istotne znaczenie w przypadku kolizji z prawem do wolności zrzeszania się, co więcej, duchowni danej wspólnoty religijnej muszą wykazywać się wobec swoich przełożonych lojalnością, cecha ta nie jest wymagana od osób cywilnych. Wracając jednak do głównej myśli, pragnę zauważyć, że przyznanie duchownym – członkom wspólnoty religijnej, pełnego prawa do zrzeszania się musiałoby automatycznie skutkować przyznaniem im także prawa do rokowań zbiorowych czy prawa do strajku jako podstawowych uprawnień członka związku zawodowego, który w razie naruszenia jego istotnych interesów może np. zorganizować strajk w celu ich ochrony. Nawet gdyby skutek automatyzacji praw nie wystąpił od razu, to postulat przyznania np. prawa do strajku pojawiłby się w przyszłości.

Wydaje mi się, że ten problem powinien zostać poruszony przez Trybunał, ponieważ przyjęcie stanowiska, które i tak okazało się niekonsekwentne w stosunku do poprzedniej linii orzeczniczej, prowadzi do nieuzasadnionego pominięcia głównych aspektów wolności zrzeszania się pracowników. Pomiedzy uzasadnieniem orzeczenia a zdaniem odrębnym nie ma konsensusu w kwestii istnienia standardu ochrony w art. 11 analizowanej konwencji.

Wykładnia przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dokonywana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka ma ogromne znaczenie dla samej istoty wolności zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy. Niezwykle trudnym zadaniem jest zachowanie tej istoty, gdyż w wielu wypadkach mamy do czynienia kolizją dóbr i próbą ich wyważenia, co zawsze prowadzi do sprzeczności interesów.

Warty uwagi jest też kolejny wspomniany przeze mnie aspekt prawa do wolności zrzeszania się, jakim jest prawo do strajku, będące niewątpliwie przejawem działalności związku zawodowego, podejmowanej w celu ochrony interesów pracowniczych. Prawo do strajku nie zostało wyraźnie wyartykułowane w konwencji, było jednak przedmiotem rozważań Trybunału. Zagadnieniem godnym analizy jest dyskryminacja strajkujących pracowników,

ponieważ może mieć ona również daleko idące skutki. Co więcej, problem poruszony przez Trybunał w orzeczeniu Schmidt i Dahlstrom<sup>99</sup> sprowadzał się do określenia roli państwa w stosunku do związków zawodowych. Państwo nie może zniechęcać jednostek do przystępowania do związków zawodowych poprzez różnego rodzaju działania. W przedmiotowej sprawie skarżącym, którzy byli członkami związku zawodowego przeprowadzającego strajk, odmówiono świadczeń związanych ze strajkiem pracowniczym. Co istotne, skarżący nie uczestniczyli w strajku, ale musieli ponieść negatywne konsekwencje działania związku zawodowego. W tym miejscu należy się zastanowić nad problemami, które pojawiają się na kanwie tego orzeczenia. Pierwszym z nich jest niewątpliwie już sama kwestia prawa do strajku wyartykułowana przez Trybunał, jako podstawowego środka i uprawnienia pracowników. Jako drugi Trybunał wskazał problem zniechęcania pracowników (przez pracodawcę) do brania udziału w strajku, co jest z pewnością ograniczeniem prawa określonego w art. 11 omawianej konwencji. Kolejnym problemem rozpatrywanym przez Trybunał była sprawa dyskryminacji pracowników niebiorących udziału w strajku w zakresie przyznawania świadczeń. Trybunał potwierdził tezę ochrony zewnętrznego przejawu działalności związku zawodowego. Na kanwie tego orzeczenia można zastanowić się w pierwszej kolejności nad zasadniczą rolą państwa w zakresie ochrony prawa do wolności zrzeszania się, w tym m.in. prawa do strajku. Państwo jako strażnik praw i wolności ma stać się realnym ich gwarantem poprzez zapewnienie jednostce nieskrępowanej możliwości ich realizacji. W przypadku wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców władza publiczna w głównej mierze ma powstrzymywać się od działań mających na celu ograniczenie tego prawa, a ponadto zapobiegać wszelkim działaniom, i to zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym, które mogłyby ją zniweczyć lub naruszyć. Osoby pokojowo strajkujące, a także członkowie związku zawodowego niebiorący udziału w strajku nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji tych działań. Ustalenie granic prawa do strajku może mieć niebagatelne znaczenie dla uregulowania tego przejawu działalności związku zawodowego. Z całą mocą należy podkreślić, iż prawo do strajku to element fundamentalnego prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Strajk może być środkiem rozwiązywania nie tylko konfliktów pomiędzy partnerami społecznymi, ale także swego rodzaju sposobem pozwalającym na pokojowe zakończenie sporu zbiorowego.

Kwestią kontrowersyjną jest również prawo do lokautu pracodawców, które nie może być pomijane w przypadku zagwarantowania równości partnerów społecznych, nie tylko podczas prowadzenia rokowań zbiorowych, ale, co naj-

<sup>99</sup> Wyrok ETPCz z 6 lutego 1976 r. w sprawie Schmidt i Dahlstrom.

ważniejsze, podczas strajku pracowników. Większość konfliktów zbiorowych pomiędzy partnerami społecznymi jest rozwiązywanych dość szybko, w wielu przypadkach nie dochodzi bowiem do ich eskalacji, a uciekanie się pracodawcy do lokautu jest niezwykle rzadkie. Oczywiście należy zaznaczyć, iż tak samo jak strajk, lokaut powinien być traktowany jako środek ostateczny.

W moim przekonaniu, w konwencji próżno doszukiwać się zasady równowagi pomiędzy organizacjami pracowników i pracodawców. Art. 11 całkowicie pomija kwestię prawa do strajku, a tym bardziej prawa do lokautu. Należy się jednak zastanowić, czy art. 11 jako gwarancja uniwersalna wyraża w pełni prawo do wolności zrzeszania się. Ponadto uzasadnione wydaje się kolejne pytanie, czy brak zagwarantowania w konwencji prawa do strajku i lokautu nie jest przejawem ochrony państwa i istotnym ograniczeniem działania partnerów społecznych, a tym samym zakłóceniem zasady równowagi. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Brak wytycznych w konwencji może prowadzić do przyjmowania neutralnej pozycji przez państwa-sygnatariuszy w kwestii regulacji prawa do strajku i lokautu w krajowym porządku prawnym<sup>100</sup>. Taka sytuacja może prowadzić do nieprawidłowości, które z pewnością mogą podsycać konflikt pomiędzy dwoma stronami – pracownikami i pracodawcami. Niektóre państwa wprowadzają obowiązkowy arbitraż z pracownikami i pracodawcami przed wszczęciem strajku. Strajk nie może być działaniem nieograniczonym, to samo tyczy się prawa do lokautu. Prawo do strajku, jako aspekt wolności zrzeszania się pracowników, może być uzewnętrznione jedynie poprzez wyraźne określenie granic prawa do strajku. W europejskiej literaturze przedmiotu podkreśla się, iż żaden międzynarodowy akt prawny nie wskazuje wprost na prawo do strajku. Zauważa się ponadto, że niezwykle trudno takie granice wyznaczyć, może się to nawet okazać niemożliwe<sup>101</sup>. Zasadniczą kwestią jest próba pogodzenia trzech przeciwstawnych interesów, tzn. pracowników, pracodawców i państwa, które zawsze są inne. Największe sprzeczności są widoczne w stosunkach gospodarczych<sup>102</sup>.

Można przyjąć także domniemanie istnienia prawa do strajku, jeżeli konstytucja danego państwa przewiduje prawo zrzeszania się czy prawo do negocjacji zbiorowych. Takiego stanowiska nie podzielił Trybunał we wspomnianej przeze mnie sprawie Schmidt i Dahlstrom przeciw Szwecji – zaznaczył,

<sup>100</sup> Doskonałym przykładem jest Polska.

<sup>101</sup> A.T.J.M. Jacobs, *The limits of the right to strike*, [w:] *Comparative Labour Law and industrial relations in industrialized market*, eds R. Blainplain, J. Baker, Alphen aan den Rijn 2004, s. 553.

<sup>102</sup> J. Schregle, *Comparative industrial relations: Pitfalls and potential*, "International Labour Review" 1981, Vol. 120, No. 1, s. 27.

co może budzić pewien niepokój, że takiego domniemania nie można wyprowadzać. Jak widać, Trybunał przejawia daleko idącą niekonsekwencję przy określaniu stanowiska w sprawie prawa do strajku.

Niewątpliwie wykładnia przepisów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka ma niebagatelne znaczenie dla istoty wolności zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy. Warto w tym miejscu poświęcić trochę uwagi ograniczeniu w korzystaniu z wolności zrzeszania się określonym w ust. 2 konwencji. Wykonywanie prawa do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców może zostać ograniczone wyłącznie z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Należy w pierwszej kolejności podkreślić, iż ograniczenie prawa i wolności pracowników i pracodawców musi uwzględniać zasadę proporcjonalności, o czym już była mowa w niniejszej monografii. Jednocześnie istotnym problemem jest konflikt różnych wartości, tj. reprezentowanych zarówno przez pracowników, jak i pracodawców. Na to nakładać się będzie także interes państwa, nierzadko przeciwny. Nieocenionym materiałem interpretacyjnym okazuje się orzecznictwo Trybunału, który wielokrotnie wypowiedział się w kwestii interpretacji przesłanek z ust. 2 omawianej konwencji. Jak można zauważyć, Trybunał interpretuje prawa i wolności określone w niej szeroko, co więcej, podkreśla, że są one fundamentem demokratycznego społeczeństwa<sup>103</sup>. Ponadto kryteria ograniczające te prawa muszą zostać dokładnie sprecyzowane i w żadnym wypadku nie podlegają interpretacji rozszerzającej. Ma to istotne znaczenie dla realizacji pewności prawa, a co najważniejsze, jak podkreślił Trybunał, także w przypadku innych elementów wolności zrzeszania się, takich jak wolność wyrażania opinii, podstawowa dla społeczeństwa pluralistycznego<sup>104</sup>. Należy zauważyć, iż przedstawione wyżej stanowisko ma istotne znaczenie dla ochrony wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Trybunał w sprawie *Vona v. Węgry* podkreślił, iż państwo nie może, powołując się na przesłanki wskazane w ust. 2 omawianej konwencji, naruszyć istoty danego prawa lub wolności. Co więcej, środki zastosowane przez państwo dla ochrony istoty prawa muszą być proporcjonalne do celu, który ma zostać osiągnięty. W tym miejscu pragnę jednak odnieść się do bardzo ciekawej kwestii rozpatrywanej przez Trybunał w kontekście prawa do strajku. Po pierwsze, rozważana była granica strajku, tj. kiedy władza publiczna może poczynić środki udaremniające go. Trybunał podzielił zdanie Sądu Krajowego, który uznał, iż strajk nie może zostać udaremniony jeszcze w momencie prowadzenia rozmów z pracodawcą. Z tym stanowiskiem

<sup>103</sup> Case of Kudrevicius and others v. Lithuania, 26 listopada 2013 r.

<sup>104</sup> Case of Vona v. Hungary, 9 lipca 2013 r.

należy się bezsprzecznie zgodzić. Po drugie, rozpatrywano problem bardziej złożony, a mianowicie tzw. strajk solidarnościowy. Zgodnie ze stanowiskiem Komitetu Ekspertów całkowity zakaz tzw. strajku solidarnościowego<sup>105</sup> może naruszać istotę wolności zrzeszania się pracowników, ponieważ pracownicy, którym przysługuje prawo do strajku, decydujący się na organizację akcji protestacyjnej, mogą podejmować działania zgodne z prawem<sup>106</sup>. Sprawa rozpatrywana przez Trybunał nabrała większego znaczenia, ponieważ dotyczyła Wielkiej Brytanii<sup>107</sup>. Przedsiębiorstwo Fastline, zatrudniające ok. 1200 osób (569 osób było członkami związku zawodowego RMT), wykonujące usługi dla Jarvis Rail, w 2007 roku przeniosło 20 pracowników do przedsiębiorstwa Hydrex. Zgodnie z brytyjskimi regulacjami przez 24 miesiące po przejęciu pracownicy mieli prawo do dotychczasowych warunków pracy i płacy. Po upływie tego okresu w marcu 2009 roku zaproponowano im redukcję wynagrodzenia o około 36–40% oraz bardzo niekorzystne zmiany warunków pracy. Związek zawodowy w przedsiębiorstwie Hydrex zorganizował akcję strajkową, która okazała się jednak nieskuteczna z uwagi na niewielką liczbę członków. Związek Zawodowy RMT oparł skargę do ETPCz na założeniu, iż gdyby strajk solidarnościowy mógł zostać zorganizowany w przedsiębiorstwie Jarvis (z uwagi na dysponowanie znaczną liczbą członków), to byłby zauważalny i miałby szansę powodzenia. Trybunał zaznaczył, że strajk solidarnościowy jako emanacja wolności zrzeszania się pracowników nie może zostać całkowicie zabroniony z uwagi na potrzebę ochrony interesów tych pracowników, którym to prawo nie przysługuje. Organizowanie strajku solidarnościowego nie należy do elementów podstawowych wolności zrzeszania się – stanowi jej aspekt uzupełniający, a podjęcie takiego strajku podlega ochronie zgodnie z art. 11 konwencji (pkt 77 orzeczenia).

Pragnę się jednak odnieść do niekonsekwentnego stanowiska Trybunału, który wypowiedział się o tzw. strajkach wtórnych i pierwotnych. Trybunał ostrożnie wskazał, iż nie przesądza, który ze strajków ma większe znaczenie, choć podkreślił, że strajk wtórny może zostać ograniczony przez władzę publiczną na podstawie art. 11 ust. 2. Kwestia strajków solidarnościowych jest bardzo istotna. Podkreślenia wymaga fakt, iż sam strajk wywołuje wiele kontrowersji i jak to już kilkakrotnie podkreśliłam, był przedmiotem burzliwych debat, i to zarówno na forum Komitetu Ekspertów, jak i samego Trybunału. Strajk solidarnościowy nie jest regulowany w prawie międzynarodowym. Pragnę w tym miejscu odnieść się do kontrowersyjnego zdania odrębnego sędziego Trybunału K. Wojtyczka, które w powyższej monografii nie zasłu-

<sup>105</sup> Reprezentacja interesów pracowników, którym nie przysługuje prawo do strajku.

<sup>106</sup> Case of the National Union of Rail, Maritime and Transport workers v. The United Kingdom, 8 kwietnia 2014 r.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

guje na aprobatę. Na potrzeby niniejszych rozważań zaprezentuję tu jedynie wybrane kwestie. W zdaniu odrębnym sędzia stwierdził, że z wolności zrzeszania się pracowników nie można wyprowadzić prawa do strajku, a prawo do strajku może naruszać inne prawa człowieka, może mieć wpływ na gospodarkę narodową, dlatego też interpretacja przepisów międzynarodowych dotyczących prawa do strajku powinna być dokonywana poprzez wyważenie słusznych interesów każdej ze stron, czyli z zachowaniem równowagi pomiędzy stronami. Co więcej, sędzia podkreślił, iż rozszerzenie ochrony prawa do strajku może doprowadzić do zmniejszenia ochrony innych fundamentalnych praw człowieka. Pragnę odnieść się do drugiego argumentu, dotyczącego faktu, iż prawo do strajku może osłabić inne prawa człowieka oraz mieć wpływ na gospodarkę państwa. To zbyt daleko idący wniosek. Oczywiście, zgadzam się z tym, że prawo do strajku może naruszyć inne prawa człowieka, ale tylko w takim przypadku, kiedy zostanie przekroczona specyficzna granica tych praw, ponadto inne prawa i wolności przyznane przez ustawodawcę krajowego również mogą powodować takie naruszenia w zakresie innych praw. Dlatego uważam, że prawo do strajku, jako specyficzny przejaw wolności zrzeszania się pracowników, nie może być traktowane jako prawo „niższego stopnia” w stosunku do innych praw i wolności, ponieważ jest elementem prawa do wolności zrzeszania się. Z kolei drugi przytoczony przez sędziego argument zagrożenia gospodarki narodowej nie jest dla mnie w pełni zrozumiały. Zgadzam się z tym, że strajk przekraczający swój cel może być zagrożeniem dla interesów pracodawcy, a także w pewnym stopniu może oddziaływać na interesy państwa. Równocześnie każde nadużycie prawa czy wolności może prowadzić do zagrożeń. Zdaję sobie sprawę, iż to zdanie odrębne było przygotowane na potrzeby konkretnej sprawy, ale kwestie ogólne są bardzo kontrowersyjne i dla mnie nie do zaakceptowania, gdyż sędzia K. Wojtyczek nie wskazał na źródła prawa do strajku pracowniczego ani jego konotację prawną. Konkludując, przyjęcie tezy, iż wszystkie strajki przyczyniają się do naruszeń gospodarki państwa prowadzi do uznania, że prawo do strajku jest sprzeczne z art. 11 omawianej konwencji, co jest nie do przyjęcia. Nie można oczywiście nie zgodzić się z nieco, pozwolę sobie na takie sformułowanie, ogólnym argumentem naruszenia innych fundamentalnych praw człowieka. Odczuwam w tym kontekście pewien dyskomfort, ponieważ uważam, że krytyka zawarta w zdaniu odrębnym sędziego K. Wojtyczka może wynikać z wyraźnej niekonsekwencji stanowiska Trybunału, uznającego strajk solidarnościowy za element uzupełniający, a nie podstawowy wolności zrzeszania się pracowników. O ile potrafię zaakceptować tok myślenia zawarty w zdaniu odrębnym, o tyle nasuwa się proste pytanie o kierunek „miękkiej interpretacji” zaprezentowanej przez Trybunał.

W ostatniej kolejności należy jeszcze odnieść się do zagadnienia tzw. negatywnej wolności związkowej w kontekście rozważań dotyczących Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Stosownie do art. 11 każdemu zapewniono prawo do wolności zrzeszania się z innymi. Przypatrując się jedynie warstwie tekstualnej, nie sposób odnaleźć w niej tzw. negatywnej wolności zrzeszania się partnerów społecznych, czyli prawa jednostki do nieprzystępowania do związku zawodowego czy organizacji pracodawców, a także prawa jednostki do odmowy przystąpienia do danej organizacji<sup>108</sup>. W orzecznictwie przyjmuje się pogląd, że art. 11 analizowanej konwencji zawiera w sobie negatywną wolność zrzeszania się. Zostało to potwierdzone przez Trybunał w sprawie *Young, James and Webster przeciw Wielkiej Brytanii*<sup>109</sup>, w której wyraźnie zaznaczył, że artykuł ten nie tylko gwarantuje prawo do swobodnego przystępowania i tworzenia związków zawodowych, ale także prawo negatywne, oznaczające, że nikt nie może zostać zmuszony do przystąpienia do danej organizacji. Trybunał podkreślił w uzasadnieniu, że zdaje sobie sprawę, jakie kontrowersje wywołuje negatywna wolność zrzeszania się, ale wskazał, że nie można uznać, iż jest ona poza zakresem zastosowania art. 11. Niepokój budzi jednak po raz kolejny niekonsekwentne stanowisko Trybunału, który we wskazanej sprawie zaznaczył, że nie każda ingerencja będzie naruszeniem art. 11 konwencji.

Dla pełnego zobrazowania kontrowersji wokół negatywnej wolności zrzeszania się przedstawię kwestię równego traktowania i równej ochrony negatywnej wolności związkowej względem pozytywnej wolności zrzeszania się jednostek. Trybunał w wyroku w sprawie *Gustaffson przeciw Szwecji*<sup>110</sup> ponownie zaznaczył, że władze krajowe mogą w pewnych okolicznościach przewidzieć warunki, na podstawie których zobowiążą jednostkę do przystąpienia do konkretnego związku zawodowego. Problemy, jakie się tu pojawiły, mają fundamentalne znaczenie dla pojęcia wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. W sprawie rozważano możliwość rozszerzającej interpretacji negatywnej wolności związkowej, tj. nie tylko prawa do nieprzystępowania do danej organizacji, ale także prawo do odmowy negocjacji zbiorowych, co może sugerować dużo głębsze znaczenie zasady negatywnej wolności zrzeszania się. Na kanwie tego orzeczenia w literaturze przedmiotu przedstawiono bardzo ciekawy problem, dotyczący granic rozszerzania negatywnej wolności związkowej. Czy może być ona stosowana również do prawa do odmowy udziału w negocjacjach zbiorowych, i to zarówno przez związki zawodowe,

<sup>108</sup> T. Novitz, *Negative freedom of association*, "Industrial Law Journal" 1997, Vol. 26, No. 1, s. 79.

<sup>109</sup> *Case of Young, James and Webster v. The United Kingdom*, 13 lipca 1981, pkt 51.

<sup>110</sup> *Case of Gustafsson v. Sweden*, 25 kwietnia 1996 r.

jak i pracodawców? Trudnością okazało się dla skarżącego udowodnienie, że prawo do negocjacji zbiorowych nie jest podstawowym aspektem wolności zrzeszania się, a ponadto wykazanie, czy istnieje pozytywne prawo do rokozań zbiorowych<sup>111</sup>. Oczywiście uzasadnienie Trybunału wskazuje na wahanie przed przyjęciem któregośkolwiek stanowiska. Trybunał starał się znaleźć równowagę pomiędzy pozytywną a negatywną wolnością związkową. Podkreślił, iż jednostka ma prawo odmówić przystąpienia do związku zawodowego czy organizacji pracodawców, ale nie ma prawa odmówić przystąpienia do negocjacji zbiorowych. Stwierdził, że w art. 11 konwencji nie upoważnia się państwa do szczególnego traktowania związków zawodowych, tylko dlatego że zostały one wymienione w tym przepisie. Zamieszanie wokół niniejszej sprawy sprowadzało się do problemu ochrony skarżącego (pracodawcy) przed działaniami związku zawodowego. W przedmiotowej sprawie pojawiały się bardzo ciekawe kwestie związane z istnieniem negatywnej wolności zrzeszania się pracodawcy, co, uważam, powinno mieć miejsce dużo wcześniej. Jednocześnie należy zastanowić się na tym, czy w ogóle może istnieć negatywna wolność zrzeszania się pracodawców, ale nie w sensie podstawowym, tj. prawa do nieprzystępowania do organizacji pracodawców, ale tzw. szczególnym, np. prawa do odmowy udziału w negocjacjach zbiorowych. Jak już podkreślałam, z analizy uzasadnienia Trybunału wynika, że on sam nie zajął jednoznacznego stanowiska. Wskazał jednak, iż przyjmuje się, że w stosunkach zbiorowych partnerzy społeczni – równouprawnione strony stosunku zbiorowego, w rzeczywistości nie występują jako strony o równych prawach. Przeważa pogląd, że pracodawca w przypadku wystąpienia sporu zbiorowego jest niejako zobowiązany do aktywnego uczestnictwa w nim. W niektórych sytuacjach pracodawca jest zmuszony do tego, tj. do współpracy ze związkami zawodowymi, pod groźbą działań zbiorowych. Uważam, że ten argument jest przekonujący z uwagi na rzeczywisty nacisk na pracodawcę w przypadku zaistnienia takiej sytuacji. Co więcej, nie ulega wątpliwości, że realna groźba stawia pracodawcę przed pewnego rodzaju dylematem, który może zostać rozwiązany jedynie poprzez bierne zaaprobowanie rozwiązań proponowanych przez związek zawodowy. Ponadto Trybunał przypomniał, że jednym z aspektów wolności zrzeszania się partnerów społecznych jest wolność słowa i myśli oraz wolność wyrażania opinii. Jednocześnie uznał, że działania związków zawodowych mające wpłynąć na postawę pracodawcy, które same w sobie przypominają groźbę działań zbiorowych, są niedopuszczalne, a zadaniem państw jest ochrona partnera społecznego, jakim jest pracodawca, przed nadużyciami ze strony związków zawodowych. Jednocześnie podkreślił zasadę proporcjonalności działań związków zawodowych do potencjalne-

<sup>111</sup> T. Novitz, *Negative freedom...*, op. cit., s. 80.

go celu. Bardzo ważne było podkreślenie kwestii nadużycia konstytucyjnego prawa do wolności zrzeszania się, co powinno być przedmiotem największego zainteresowania Trybunału.

Niepokoi fakt, że Trybunał jest niekonsekwentny, jeśli chodzi o zapatrywania nie tylko na zagadnienie potwierdzenia ochrony negatywnej wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców, ale także delimitacji pozytywnej i negatywnej wolności zrzeszania się partnerów społecznych. W przedmiotowej sprawie nie doszło do ich określenia, co więcej, Trybunał nie zajął wyraźnego stanowiska w sprawie zakresu tych pojęć. Należy się przede wszystkim zastanowić nad kwestią, która wydaje się pomijana – jak daleko może sięgać ochrona interesów pracowniczych przez związki zawodowe, oraz czy istnieje granica rozszerzania negatywnej wolności zrzeszania się pracodawców. Kwestia prawa do negatywnej wolności zrzeszania się pracodawców nie budzi u mnie większych wątpliwości. Jest ona uzasadniona aksjologicznie i uważam, że takich wątpliwości nie powinien mieć również sam Trybunał, skoro konsekwentnie stoi na stanowisku objęcia zakresem zastosowania art. 11 omawianej konwencji również pracodawców.

#### 4.2. Europejska Karta Społeczna i Zrewidowana

Europejska Karta Społeczna w kontekście prawa do podejmowania akcji zbiorowych przez pracowników i pracodawców

Rozważając zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, warto zwrócić szczególną uwagę na Europejską Kartę Społeczną<sup>112</sup> oraz Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną<sup>113</sup>, które są podstawowymi dokumentami traktującymi prawa społeczne regulowane przepisami prawa pracy i ubezpieczeń społecznych jako prawa człowieka<sup>114</sup>. W niniejszej monografii gruntownej analizie zostanie poddana Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, która istotnie podniosła poziom ochrony praw społecznych w Europie.

<sup>112</sup> Sporządzona w Turynie jako akt Rady Europy 18 października 1961 r., obowiązuje od 1965 r., ratyfikowana przez Polskę 10 czerwca 1997 r. Kontrola wykonywania przez państwa członkowskie postanowień Karty dokonywana jest przez Komitet Niezależnych Ekspertów. Zalecenia Komitetu formułowane na podstawie sprawozdań, jak również będące wynikiem procedury fakultatywnej – skargi zbiorowej, która nie jest wiążąca dla państw. A Michalska, *Europejska Karta Społeczna*, RPEiS 1978, nr 4, s. 77 i nast.; K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Warszawa 2004, s. 20.

<sup>113</sup> Weszła w życie w 1999 r., stopniowo zastępuje pierwotny traktat z 1961 r. Zob. J. McHale, *Fundamental rights and health care system*, [w:] *Health system governance in Europe: The role of European Union Law and Policy*, ed. E. Mossialos, Cambridge 2010, s. 287.

<sup>114</sup> A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 1.

Zrewidowana Europejska Karta Społeczna (dalej: ZEKS) jest, w moim przekonaniu, jednym z dokumentów najpełniej urzeczywistniających wolność zrzeszania się partnerów społecznych, a także zasadę równości, która nie została tak wyraźnie wyartykułowana w innych aktach prawa międzynarodowego traktujących o wolności zrzeszania się w prawie pracy.

ZEKS zawiera kilka fundamentalnych uprawnień: prawo zrzeszania się określone w art. 5, prawo do rokowań zbiorowych, prawo do strajku oraz prawo do lokautu, które łącznie składają się na wolność zrzeszania się w znaczeniu ogólnym.

Art. 5 ZEKS zapewnia zarówno pracownikom, jak i pracodawcom prawo do tworzenia lokalnych, krajowych i międzynarodowych organizacji zakładowych dla ochrony ich interesów ekonomicznych i społecznych. W wersji oryginalnej ZEKS prawo do wolności zrzeszania się zapewniono *workers*, co by sugerowało objęcie pojęciem wolności zrzeszania się szerokiej kategorii ludzi pracy niezależnie o podstaw zatrudnienia. Stanowisko to zostało potwierdzone również przez Komitet, a doskonałym przykładem jest przypadek Polski. Komitet zalecił Polsce dostosowanie zbiorowego prawa pracy, tak aby prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych zostało zagwarantowane również osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz osobom samozatrudnionym<sup>115</sup>. Słuszne stanowisko Komitet zajął również w sprawie cudzoziemców w Austrii w 2002 roku, w którym podkreślił, iż ograniczenia biernego prawa wyborczego do organów przedstawicielskich w zakładach pracy w stosunku do cudzoziemców w zakresie wolności zrzeszania się są naruszeniem art. 5 ZEKS<sup>116</sup>. Należałoby się w tym miejscu zastanowić nad innym problemem, który może pojawić w procesie ustalania praw cudzoziemców w zakresie wolności zrzeszania się – mam tu oczywiście na myśli szerokie jego rozumienie. Komitet wielokrotnie zastanawiał się nad statusem cudzoziemców legalnie zatrudnionych na terytorium danego państwa-strony oraz pracowników nielegalnie zatrudnionych<sup>117</sup>. Nie jest moim zamiarem analizowanie tego zagadnienia, ponieważ zostało ono bardzo dokładnie przedstawione w literaturze przedmiotu. Chciałabym natomiast zwrócić uwagę na możliwość wprowadzenia ograniczonej wolności zrzeszania się cudzoziemców w związkach zawodowych, i to niezależnie od tego, czy przebywają legalnie na terytorium innego państwa członkowskiego<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> Por. Rozstrzygnięcie dla Polski skargi NSZZ „Solidarność” z 31 lipca 2012 r.; Case No. 2888, 363<sup>rd</sup> Reports of the Committee on Freedom of Association.

<sup>116</sup> Conclusions CXVI-1, 2002, Austria.

<sup>117</sup> A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych...*, *op. cit.*, s. 273.

<sup>118</sup> Uważam, że prawo do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców powinno mieć charakter pełny: prawa wynikające z prawa zrzeszania się powinny przysługiwać także osobom nielegalnie przebywającym na terytorium innego państwa, tj. niebędącego stroną karty, lecz

W pierwszej kolejności należy się zastanowić nad funkcjami każdego związku zawodowego. Z oczywistych względów ograniczę się jedynie do wskazania dwóch głównych funkcji, jakimi są ochrona i obrona interesów członków związku. Niejednokrotnie cudzoziemcy stanowią poważną siłę roboczą w państwie, co więcej, jako pracownicy stanowią konkurencję na rynku pracy dla obywateli tego kraju. Zdarza się, że dochodzi do znacznego zaniżania wynagrodzeń osobom nielegalnie pracującym na terytorium danego państwa. Należałoby się zastanowić nad możliwością wprowadzenia ograniczonej wolności zrzeszania się takich pracowników z uwagi na ochronę ich interesów, ale także ze względu na ochronę interesów pracowników pracujących legalnie. Zasadnicze pytanie, jakie powinno zostać tu postawione, dotyczy przede wszystkim przedmiotu i podmiotu ochrony. Wracając jednak do kwestii wolności zrzeszania się cudzoziemców, którzy pracują legalnie na terytorium danego państwa – powinni oni mieć możliwość pełnej wolności zrzeszania się, to samo tyczy się pracodawców na terytorium innego państwa członkowskiego. Komitet wskazywał, że obywatele innych państw nie powinni być dyskryminowani ze względu na swoją przynależność państwową w zakresie rozszerzenia możliwości reprezentacji ich przez związki zawodowe<sup>119</sup>.

W tym miejscu chciałabym przejść do bardziej kontrowersyjnego zagadnienia, jakim jest negatywna wolność zrzeszania się. W art. 5 karty nie odnajdziemy wprost zapisu o negatywnym aspekcie wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Jednocześnie należy tutaj wskazać na ocenę ustawodawstw krajowych przez Europejski Komitet Praw Społecznych. Państwa członkowskie są zobowiązane realizować zapisy art. 5 karty, poprzez wydawanie przepisów ustanawiających ochronę pozytywnej i negatywnej wolności zrzeszania się pracowników<sup>120</sup>. Negatywna wolność zrzeszania się pracowników i pracodawców wiąże się głównie z prawem niewstępowania do danej organizacji. Komitet wielokrotnie wskazywał, że prawo negatywne chroni pracowników (oraz pracodawców) przed jakimkolwiek obowiązkiem przystępowania do związków zawodowych. Wszelkie inne działania są niezgodne z art. 5 karty. Komitet uznał, iż kontrowersyjne klauzule *pre-entry shop* oraz *post-entry shop*, zgodnie z którymi nawiązanie stosunku pracy lub jego kontynuacja zostają uzależnione od przynależności do związku zawodowego, są zabronione. Moje wątpliwości budzi natomiast aprobata Komitetu dotycząca wprowadzenia fakultatywnych opłat dla pracowników. Każda forma przymusu lub nacisku jest niezgodna z zasadą swobody wolności

---

w ograniczonym zakresie. Zdaję sobie sprawę z kontrowersyjności tego poglądu, uważam jednak, że stosunek pracy cechuje specyficzna zależność o całkowicie apolitycznym charakterze.

<sup>119</sup> Conclusions CXVI-1, 2002, Cypr, Conclusions XIX-3, 2010, Dania.

<sup>120</sup> Conclusions XIX-3, 2010, Grecja; Conclusions XIX-3, 2010, Dania.

zrzeszania się, i to zarówno w aspekcie pozytywnym, jak i negatywnym<sup>121</sup>. Można się jednak pokusić o stwierdzenie, że nawet dobrowolne opłaty uiszczane przez pracowników mogą prowadzić do naruszenia wolności zrzeszania się. Komitet uznał, że opłata taka nie może być nakładana na pracownika wbrew jego woli. Z aprobatą należy przyjąć stwierdzenie Komitetu, który podkreślił, iż takie opłaty nie mogą być nakładane za często oraz w zawyżonej wysokości. Generalnie jednak należy z dezaprobatą przyjąć stanowisko Komitetu w tej kwestii. Jako ogólnie zarysowane nie rozwiązuje problemu, który jest o wiele głębszy.

Negatywny aspekt wolności zrzeszania się odnosi się także do innych problemów związanych m.in. z zakazem ustalania korzystniejszego wynagrodzenia dla pracowników nienależących do określonej organizacji związkowej lub do żadnego związku zawodowego<sup>122</sup>, albo związku zawodowego uprawnionego do negocjowania układów zbiorowych pracy<sup>123</sup>. Konkludując, negatywny aspekt wolności zrzeszania się w związkach zawodowych jest silnie związany z zasadą niedyskryminacji określoną w karcie. Wszelkie ograniczenia, które mogą zagrozić negatywnej wolności zrzeszania się, powinny być zabronione jako naruszające istotę tego prawa. Kończąc rozważania na temat negatywnej wolności związkowej, pragnę się jeszcze odnieść do kwestii poruszanej już przeze mnie w niniejszej monografii, a mianowicie istnienia tzw. negatywnej wolności zrzeszania się pracodawców. Kwestia ta nie była przedmiotem zainteresowania Komitetu, uważam jednak konsekwentnie, iż należy przyjąć tezę o istnieniu negatywnego aspektu wolności zrzeszania się w znaczeniu szerokim również pracodawców. Podstawy tej tezy znajdują przede wszystkim w zasadzie równowagi partnerów społecznych w zakresie tworzenia i przystępowania do danych organizacji, ale przede wszystkim w zakresie negocjowania układów zbiorowych pracy, a także prowadzenia działalności w zakresie ochrony swoich interesów. Nie można przyjąć takiej sytuacji, w której jeden z partnerów społecznych będzie traktowany jako partner drugiej kategorii. Obecnie można zauważyć zjawisko afirmacji zasady równości partnerów społecznych, bez bardziej szczegółowego uzasadnienia takiego stanowiska. Moim zdaniem, przyjmowanie istnienia zasady równości jest całkowicie nieuzasadnione. Nie ulega wątpliwości, że nieuniknione są sytuacje, w których niezbędne będzie poświęcenie interesów jednego partnera na rzecz drugiego. Powinny być one jednak wyjątkiem, nieuzasadnione byłoby przyjęcie, że

<sup>121</sup> Conclusions XIX-3, 2010, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii.

<sup>122</sup> Przypadek Wielkiej Brytanii: Conclusions VIII-3, s. 108; Conclusions XIV-1, s. 798; Conclusions XV-1, s. 631.

<sup>123</sup> Przypadek Danii: Conclusions XII-3, s. 111; Conclusions VIII-3, s. 131; Conclusions XIII-1, s. 131; Conclusions VIII-3, s. 97; Conclusions XIV-1, s. 178.

interes pracowników jest zawsze ważniejszy, co niestety można łatwo dostrzec się w konkluzjach Komitetu. Jednocześnie Komitet nieustannie podkreśla istotę zasady równości, która, choć wskazywana nie wprost, ma odgrywać ogromne znaczenie.

Istotnym zagadnieniem, które wymaga analizy, jest art. 6 par. 4 stanowiący o prawie pracodawców i pracowników do podejmowania akcji zbiorowych. Jest to niewątpliwie fundamentalne prawo zbiorowych stosunków pracy. Z jednej strony mamy do czynienia z akcją zbiorową pracowników czy pracodawców, z drugiej, co już podkreślałam w niniejszej monografii – z prawem indywidualnym każdego pracownika i pracodawcy. Ponadto prawo do podejmowania akcji zbiorowych było i jest podstawą stosunków przemysłowych we współczesnym świecie. Niewątpliwie prawo to zostało uregulowane w ZEKS w sposób szczególny<sup>124</sup>. Podkreślono dużą wagę prawa do podejmowania akcji zbiorowych, które w istotny sposób wpływają na stosunki przemysłowe. Paragraf 4 art. 6 uwzględnia dwa rodzaje akcji zbiorowych, tj. akcje prowadzone przez pracowników – ze szczególnym uwzględnieniem prawa do strajku, i akcje prowadzone przez pracodawców, co prawda niewymienione *expressis verbis*, lecz rozumiane m.in. jako prawo do lokautu. Jeśli chodzi o prawo do strajku, zostało ono poddane pewnym ograniczeniom, które mogą wynikać z wcześniej zawartych układów zbiorowych pracy.

Strajk jest zbiorową i skoncentrowaną akcją, polegającą na zaprzestaniu pracy, organizowaną przez pracowników lub związki zawodowe. Po dokonaniu gruntownej analizy stanowisk Komitetu można stwierdzić, że nie stworzył on dokładnej definicji strajku, ani nawet nie przedstawił elementów podstawowych, które składają się na pojęcie strajku. Takie stanowisko Komitetu może dziwić z uwagi na doniosłość sprawy, a także niejednoznaczność interpretacyjną tego pojęcia, co przekłada się na różnice w zakresie uregulowań prawa do strajku w krajach europejskich, o których częściowo była już mowa w odrębnym rozdziale. W par. 4 wśród akcji zbiorowych wymienia się jedynie prawo do strajku. Komitet od początku bardzo mocno podkreślał, że prawo do strajku jest narzędziem w rękach pracowników w razie konfliktu interesów<sup>125</sup>. Należy się w tym miejscu zastanowić nad tym głównym celem prawa do strajku. Kwestia ta wydaje się lekceważona, uważam jednak, że pozostaje otwarta. Komitet wyraża zapatrywanie, że prawo do organizacji działań zbiorowych nie jest dopuszczalne w przypadku różnicy poglądów między

<sup>124</sup> Zob. *Freedom of association and collective bargaining*, International Labour Conference 81<sup>st</sup> Session, 1994, s. 63 i nast.; A. Veldman, *The protection of the fundamental right to strike within the context of the European internal market: Implications of the forthcoming accession of the EU to the ECHR*, "Utrecht Law Review" 2013, Vol. 9, No. 1, s. 106.

<sup>125</sup> A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych...*, *op. cit.*, s. 323; Conclusions I, s. 38.

partnerami społecznymi na temat wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa pracy lub postanowień układów zbiorowych prawa pracy<sup>126</sup>. Konflikt interesów występuje po każdej stronie, przy czym interesy obojga partnerów społecznych muszą być uwzględniane w stopniu równym. Pracodawca jako partner społeczny najczęściej bywa pomijany w przypadku prowadzenia działań zbiorowych. Jednocześnie należy podkreślić, że strajk może przejawiać się również jako *quasi*-polityczny, gdy mamy do czynienia nie tylko z próbą wywarcia nacisku na pracodawcę, ale także na władze publiczne. Komitet podkreślił, że strajki polityczne nie są objęte zakresem art. 6 karty<sup>127</sup>. Uważam, że strajki polityczne nie mogą zostać całkowicie wyeliminowane z zasięgu art. 6 karty. Podstawą zorganizowania jakiegokolwiek strajku pracowniczego jest ochrona interesów własnych pracowników, a nie pracowników innego pracodawcy<sup>128</sup>. Z jednej strony Komitet twierdzi, że dobrowolne ograniczenie prawa do strajku przez strony układu zbiorowego prawa pracy są zgodne z art. 6 par. 4 karty<sup>129</sup>, z drugiej strony natomiast podkreśla, iż praktyka państw, które uzależniają prawo do strajku od postanowienia układu zbiorowego prawa pracy, jest zabroniona<sup>130</sup>. Uznaję, że prawo do strajku nie jest prawem absolutnym, lecz nie zgadzam się ze stanowiskiem Komitetu dopuszczającym dobrowolne zrzeczenie się lub ograniczenie prawa do strajku, gdyż jest niezgodne z prawem do wolności zrzeszania się partnerów społecznych, którego strajk jest istotnym składnikiem. Uważam, że prawo do strajku nie może być nawet wyłączone przez partnerów społecznych, ponieważ nie może ono podlegać regulacji przez pracowników i pracodawców z uwagi na charakter i cel. Pojawia się tu jeszcze inny problem związany z już wspomnianym przeze mnie strajkiem *quasi*-politycznym, mającym na celu zmuszenie władzy publicznej do podjęcia ingerencji w rokowania zbiorowe pomiędzy partnerami społecznymi. Sytuacji takich nie da się wykluczyć, kiedy np. warunki umowy zbiorowej mogą poważnie uderzać w interesy jednej ze stron. Argument ten może zostać wzmocniony innym, przedstawionym w literaturze przedmiotu, iż stanowisko Komitetu w kwestii strajku politycznego charakteryzuje się pewną niekonsekwencją, ponieważ bardzo trudno jest znaleźć granicę pomiędzy strajkiem politycznym organizowanym przez związki zawodowe a władzą niewątpliwie mającą wpływ na warunki pracy oraz prawa

<sup>126</sup> Conclusions I, s. 38.

<sup>127</sup> Conclusions II, s. 27.

<sup>128</sup> Conclusions I, s. 38.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> Conclusions XVI-1, s. 146.

związków zawodowych<sup>131</sup>. Dlatego też uprawniona jest konkluzja, iż związek zawodowy może przekształcić się w grupę nacisku, mającą wpływ na władzę publiczną tylko wtedy, kiedy będzie prezentował własne interesy i cele związane głównie z warunkami pracy. Komitet nie przewidywał, wysuwając ten argument, różnorodnych uwarunkowań społecznych, a także tradycji ruchu zawodowego w danym państwie.

Wracając jednak do kwestii strajku politycznego, w literaturze przedmiotu podkreśla się, że Komitet ignoruje bliski związek prawa do strajku z negocjacjami w sprawie zawarcia układu zbiorowego prawa pracy<sup>132</sup>. Ze strajkami politycznymi ściśle łączą się strajki solidarnościowe, o których już była mowa. Dlatego też zakresem art. 6 par. 4 karty nie są objęte strajki solidarnościowe, organizowane dla wsparcia żądań wysuwanych przez inne związki zawodowe<sup>133</sup>. Komitet nie dostrzega również problemu decentralizacji przedsiębiorstw oraz dużego wzrostu niektórych z nich. Uważam, że strajki solidarnościowe mające na celu poparcie interesów innych pracowników organizujących strajk powinny zostać objęte zakresem art. 6 par. 4. Zgodnie z wykładnią przepisów art. 6 par. 4 pracownicy mają prawo do zbiorowego działania w przypadku konfliktu interesów. Interpretacja pojęcia konfliktu interesów dokonywana przez Komitet jest zdecydowanie za wąska. Może się on przejawiać nie tylko na płaszczyźnie bezpośredniej: pracownicy–pracodawcy, co uzewnętrznia prawo do strajku, może się także uwidocznić poprzez pośredni wpływ i zostać wyrażony w strajku solidarnościowym.

Kolejnym bardzo ważnym problemem rozważanym przez Komitet było prawo organizacji strajku, tj. czy przysługuje ono pracownikom, czy tylko związkom zawodowym. Początkowo Komitet stał na stanowisku, że niezależnie od tego, czy pracownicy są zrzeszeni w związkach zawodowych, czy nie, mają prawo podejmowania akcji zbiorowych oraz brania w nich udziału<sup>134</sup>. Później Komitet uznał, że przepisy krajowe, które uzależniały prawo do organizowania strajku od podjęcia decyzji lub jej aprobaty przez organizację związkową, są zgodne z art. 6 par. 4 karty<sup>135</sup>. Niewiele później Komitet znów zmienił zapatrywanie i doszedł do wniosku, iż niezgodne z prawem zrzeszania się jest postanowienie zbiorowego prawa pracy uzależniające możliwość zorganizowania strajku jedynie przez związek zawodowy. Taka sytuacja miała miejsce w Portugalii, gdzie prawo do organizacji strajku posiadały jedynie związki

<sup>131</sup> Zob. więcej: E. Kovacs, *Right to strike*, "Comparative Labour Law and Policy Journal" 2005, Vol. 26, No. 11, s. 450.

<sup>132</sup> *Ibidem*, s. 451.

<sup>133</sup> Przypadek Malty: Conclusions XVII-1, vol. 2, s. 290.

<sup>134</sup> Conclusions IV, s. 50.

<sup>135</sup> Conclusions XIII-3, s. 280.

zawodowe oraz określone grupy pracowników<sup>136</sup>. Ponadto Komitet obecnie wyraża zapatrywanie, że przepisy krajowe wprowadzające monopol dla organizacji związkowej na przeprowadzenie strajku, które nie stawiają pracownikom szczególnych trudności w założeniu związku zawodowego mogącego zorganizować strajk, nie są niezgodne z art. 6 par. 4 karty<sup>137</sup>.

W tym miejscu należy się zastanowić nad jedynie zasygnalizowaną w tej monografii kwestią rozumienia istoty strajku – czy mamy do czynienia z prawem zbiorowym, czy indywidualnym? Jednolite stanowisko Komitetu w tej kwestii również nie zostało wyrażone, co może stanowić poważny problem w perspektywie długofalowej. Podstawowe pytanie dotyczące strajku dotyczy dualizmu jego natury: z jednej strony jako prawa indywidualnego, z drugiej zaś jako prawa, które może być wykonywane jedynie za pośrednictwem ruchu zbiorowego. W polskiej literaturze przedmiotu okresu międzywojennego pojawiły się dwa poglądy reprezentowane przez K. Grzybowskiego. Po pierwsze, przyjmował on, że prawo zrzeszania się obejmuje także prawo do strajku, w związku z czym jest to prawo zasadnicze uznane w konstytucji, dlatego było prawem przyznawanym obywatelom bądź pewnej grupie obywateli. Po drugie, autor ten ujmował prawo do strajku jako funkcję prawa koalicji<sup>138</sup>.

Zgodnie z koncepcją przyjętą w tej pracy uznaje, że prawo do strajku jest jednym z aspektów prawa do wolności zrzeszania się, na tyle istotnym, że nie jest możliwe samodzielne jego funkcjonowanie w demokratycznym państwie prawnym. Prawo do strajku ma podwójną naturę, nie jest możliwe uznanie go za prawo indywidualne albo zbiorowe. Dlatego też nie dziwi tak niespójne stanowisko Komitetu, który dopiero przy rozpatrywaniu sprawy dotyczącej Słowacji przyjął koncepcję dualistycznej natury strajku, stwierdzając, iż prawo do strajku przysługuje także grupie pracowników niezrzeszonych w żadnym związku zawodowym<sup>139</sup>. Stanowisko przyjęte przez Komitet należy przyjąć z aprobatą, co jednak nie zmienia faktu istnienia poważnego konfliktu w zakresie prawa organizowania strajku w poszczególnych krajach. Może to jednak stanowić poważną zapowiedź zmian, choć niekoniecznie z uwagi na utartą praktykę w niektórych państwach.

Kolejnym bardzo ważnym problemem, który może pojawić się na kanwie prawa do strajku, jest artykuł F ZEKS stanowiący o możliwości ograniczenia prawa do strajku, a także innych akcji zbiorowych organizowanych przez

<sup>136</sup> Conclusions XIV-1, s. 662.

<sup>137</sup> Conclusions XV-1, s. 204; Conclusions XVI-2, vol. 1, s. 412.

<sup>138</sup> K. Grzybowski, *Strajk w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, RPEiS 1938, nr 3, s. 264–269.

<sup>139</sup> Conclusions XVI, vol. 2, s. 739.

pracowników<sup>140</sup>. W moim przekonaniu, dotyczy to prawa do lokautu w przypadku wojny lub innego poważnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Sformułowanie to nastrocza pewnych wątpliwości – jak każde pojęcie niedookreślone i nieostre. Polemikę należy rozpocząć od pytania, czy w przypadku zaistnienia jakiegokolwiek wymienionej wyżej przesłanki będzie możliwe uchylene prawa do prowadzenia akcji zbiorowych przez pracowników i pracodawców. Należy zauważyć, że państwo zyska nieograniczone możliwości powołania się na te przesłanki, które umożliwią mu interwencję w przypadku jakiegokolwiek sporu zbiorowego, mogącego się okazać zagrożeniem dla jego interesów. Problem ten może być także rozpatrywany z innej perspektywy, a mianowicie prawa do lokautu. Zdaniem Komitetu, prawo do lokautu nie jest traktowane na równi z prawem do strajku, dlatego nie zasługuje na równą ochronę przez art. 6 par. 4 karty<sup>141</sup>. Jak podkreśla A.M. Świątkowski, taka teza jest bardzo ryzykowna, ponieważ art. 6 par. 4 nie zawiera żadnej wskazówki dla państw członkowskich w zakresie uregulowania prawa pracodawców do lokautu<sup>142</sup>. Co więcej, zdaniem Komitetu, jeżeli państwo nie potwierdzi w krajowym porządku prawnym prawa pracodawców do lokautu, nie dopuszcza się tym samym naruszenia prawa międzynarodowego. To zapatrywanie Komitetu nie przekonuje z kilku powodów. Po pierwsze, teza ta jest całkowitym przeciwieństwem uznania zasady równowagi partnerów społecznych w prawie pracy, która jest podstawą wolności zrzeszania się we współczesnym międzynarodowym prawie pracy. Po drugie, Komitet całkowicie pomija bardzo istotne czynniki mogące mieć wpływ na pozycję pracodawców, a mianowicie rosnącą przewagę związków zawodowych w niektórych krajach, a także ich silną pozycję. Nie podzielam argumentu Komitetu w tej kwestii, co więcej, uważam, że wszelkie odstępstwa od zasady równości pomiędzy partnerami społecznymi stanowią poważnie naruszenie podstawowych zasad międzynarodowego prawa pracy. Wracając jednak do głównej myśli dotyczącej możliwości ograniczenia prowadzenia akcji zbiorowych przez pracowników i pracodawców, należy przyjąć zapatrywanie, że zgodnie z brzmieniem art. F par. 1 możliwe jest całkowite zakazanie prowadzenia akcji zbiorowych, i to zarówno przez pracowników, jak i pracodawców. Taki zakaz mógłby prowadzić do naruszenia istoty wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Należałoby się zastanowić nad tym, czym jest możliwość prowadzenia akcji zbiorowych

<sup>140</sup> Por. S. Evju, *The right to collective action under the European Social Charter*, "European Labour Law Journal" 2011, Vol. 2, No. 3, s. 196 i nast.; T. Novitz, *International and European protection of the right to strike: A comparative study of standards set by the International Labour Law Organization, the Council of Europe and the European Union*, Oxford 2003.

<sup>141</sup> Conclusions VIII, s. 95.

<sup>142</sup> A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych...*, *op. cit.*, s. 344.

na gruncie Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Z analizy stanowiska Komitetu wynika, iż prawo to jest traktowane jako pewien fakt, niemający jednak głębszego uzasadnienia, a co najważniejsze – jako prawo niezwiązane ściśle z wolnością zrzeszania się. Ponadto zastosowanie przez jedno z państw członkowskich klauzuli generalnej mogłoby prowadzić do pewnych nadużyć, które Komitet musi brać pod uwagę. Szczególnie odnosi się to do klauzuli „innego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego” – możemy przez nie rozumieć np. katastrofę naturalną lub inny kataklizm, które same w sobie nie uzasadniają całkowitego zakazu wykonywania prawa do działań zbiorowych przez pracowników i pracodawców. Co więcej, w moim przekonaniu, klauzula ta upoważnia państwa członkowskie do wprowadzania kolejnych ograniczeń w zakresie powadzenia działań zbiorowych. Uważam, że Komitet powinien zająć jasne stanowisko w przedmiocie określenia ram interpretacyjnych pozwalających na wprowadzanie przedmiotowych ograniczeń.

Kontrowersje wzbudza również art. G ust. 1, który wprowadza możliwość ograniczeń w zakresie prowadzenia działań zbiorowych, pod warunkiem że zostaną przewidziane przez prawo i będą niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Komitet rozpatrywał kwestię informowania pracodawcy o potencjalnych uczestnikach działań zbiorowych, tj. dopuszczalności tych działań<sup>143</sup>. Informacja taka miałaby być przekazywana pracodawcy, co tak naprawdę znacznie osłabiałoby pozycję samych pracowników, naruszałoby zasadę swobody zrzeszania się, a co za tym idzie – prawo do podejmowania akcji zbiorowych, w tym strajku. Sprawa ta dotyczyła uregulowań w Wielkiej Brytanii, w których wprowadzono zasadę wolności strajku<sup>144</sup>, co może zmieniać pod pewnym względem zapatrywanie na pojęcie strajku. Innym, bardzo ciekawym przykładem, dotyczącym ograniczenia prawa do strajku, jest odniesienie się do zasady proporcjonalności w podejmowaniu decyzji o zastosowaniu ograniczeń względem prawa do strajku, co w moim przekonaniu, może mieć wpływ także na akcje zbiorowe podejmowane przez pracodawców. Sprawa rozpatrywana przez Komitet dotyczyła oceny przez sądy tzw. przedwczesnego strajku z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Zgodnie z prawem holenderskim sędzia ocenia każdorazowo jego zgodność z prawem do strajku. Każde działanie zbiorowe pracowników jest legalne do czasu, kiedy sędzia nie podejmie decyzji o jego nielegalności, przy czym zawsze musi się kierować zasadą proporcjonalności. Sędzia ma obowiązek weryfikowania, czy strajk został podjęty w ostateczności, tj. po wyczerpaniu pokojowych możliwości

<sup>143</sup> Conclusions XVI-1, vol. 2, s. 689.

<sup>144</sup> O czym będzie mowa w kolejnym podrozdziale.

rozwiązania sporu zbiorowego<sup>145</sup>. Komitet podkreślił, że prawo do strajku nie jest prawem nieograniczonym, co nie oznacza, iż sądy mogą arbitralnie wpływać na ocenę zasadności wszczęcia strajku. Co prawda strona holenderska broniła się, twierdząc, że przy ocenie stopnia naruszenia interesów każdej ze stron uwzględniana jest zasada proporcjonalności, ale ten argument okazał się iluzoryczny. Komitet wyraźnie podkreślił, że decydowanie przez sądy o tym, czy strajk jest przedwczesny, uderza w istotę prawa do strajku, ponieważ pozwala sądom na wykonywanie jednej z kluczowych prerogatyw związku zawodowego, jaką jest podjęcie decyzji o konieczności strajku. Oczywiście takie stanowisko Komitetu zasługuje na pełną aprobatę, ponieważ podkreślił on, iż ograniczenia prawa do strajku, a przede wszystkim ocena, czy strajk był przedwczesny, dokonywane przez sąd są niedopuszczalne. W moim przekonaniu, taka ocena sądu nie tylko uderza w zasadę niezależności związku zawodowego, co dobitnie podkreśla Komitet, ale przede wszystkim całkowicie niweczy istotę funkcji związku zawodowego, jaką jest głównie ochrona interesów pracowniczych. Stwarza zagrożenie nie tylko naruszenia istoty prawa do strajku, który jest emanacją wolności zrzeszania się, ale także innych działań zbiorowych podejmowanych przez pracowników i pracodawców. Przyjęcie przeze mnie w niniejszej monografii koncepcji szerokiego pojęcia prawa do wolności zrzeszania się prowadzi do uznania prawa pracodawców do prowadzenia akcji zbiorowych mających na celu ochronę własnych interesów, a co za tym idzie – wszelkie ograniczenia w korzystaniu z tego prawa, podobnie jak to miało miejsce w rozpatrywanej sprawie, uważam za niedopuszczalne. Ta kwestia nie jest tak oczywista dla Komitetu, który uznał prawo do lokautu za chronione słabiej przez art. 6 par. 4 karty, co uważam za niekonsekwencję. Pogląd taki może stanowić asumpt dla państw członkowskich do szafowania klauzulami generalnymi, które mogą doprowadzić do nadużyć w zakresie ograniczania prawa do prowadzenia akcji zbiorowych. Władza publiczna może interweniować jedynie w ściśle określonych przypadkach wymienionych w art. G ZEKS, do tego powołując się na konkretną przesłankę<sup>146</sup>. Komitet podkreśla, że należy z wielką rozwagą dokonywać oceny tej słuszności – poprzez analizę warunków społecznych, ekonomicznych oraz kulturowych w danym państwie członkowskim, co znacznie wzmacnia prawo do wolności zrzeszania się partnerów społecznych. W taki sam sposób Komitet traktuje ograniczenia względem pewnych kategorii pracowników w korzystaniu z prawa do strajku, przede wszystkim urzędników państwowych, takich jak funkcjonariusze policji, członkowie sił zbrojnych, sędziowie oraz wyżsi

<sup>145</sup> Conclusions XVII-1, vol. 2, s. 319.

<sup>146</sup> Conclusions XVII-1, vol. 1, s. 131; Conclusions X-1, s. 74–75.

urzędnicy<sup>147</sup>. Nie podaje przy tym jednak żadnych szczegółów w tej kwestii, pozostawiając ją w gestii państwa. Komitet, rozważając naruszenia prawa do strajku wyżej wymienionych kategorii pracowników, zaznaczył, że wyłączenie z prawa do strajków całego sektora publicznego jest niezgodne z art. 6 par. 4 karty<sup>148</sup>. Chodziło tu o zbyt szerokie określenie grup pracowników, którym nie przysługiwało prawo do strajku, np. marynarze, pracownicy poczty, kolei, strażacy. Komitet wyraził zapatrywanie, że zakaz prawa do strajku dla wszystkich pracowników sektora spraw wewnętrznych, obrony narodowej czy bezpieczeństwa państwa nie może zostać uznany za dopuszczalny i proporcjonalny<sup>149</sup>.

Podstawowe zagadnienie, na którym chciałabym się skoncentrować, poruszając kwestię prawa partnerów społecznych do obrony swoich interesów, to prawo do prowadzenia działań zbiorowych, które niekoniecznie muszą wskazywać na prawo do strajku czy prawo do lokautu. Nie ulega żadnej wątpliwości, że największe kontrowersje wywołują prawo do strajku i lokautu. Esencją prawa do wolności zrzeszania się jest niewątpliwie ochrona interesów określonej grupy osób, tj. pracowników oraz pracodawców. Z analizy stanowisk Komitetu dotyczących prawa partnerów społecznych do prowadzenia działań zbiorowych wynika pewna niespójność w zakresie określenia, jak daleko sięga granica limitacji prawa do strajku nie tylko w znaczeniu przedmiotowym, ale także podmiotowym. Gruntowna analiza konkluzji Komitetu nie prowadzi do wyjaśnienia tych nieścisłości. Przy okazji tego problemu zauważalne są również wysiłki Komitetu prowadzące do harmonizacji uregulowań krajowych porządków prawnych w zakresie prawa do strajku, ale nie prawa do lokautu, które nie posiada pozycji porównywalnej względem prawa do strajku pracowników. Pewien niepokój budzi fakt, iż Komitet, rozpatrując konkretne naruszenia prawa do prowadzenia działań zbiorowych, nie sformułował jednoznacznych, uniwersalnych konkluzji dotyczących m.in. zasady równoprawienia partnerów społecznych w zbiorowym prawie pracy. Wypowiedzi Komitetu nie pozwalają również uznać pracodawców za równoprawnego partnera. Kolejnym problemem rozpatrywanym przez Komitet jest kwestia prawa do organizowania strajku: czy takie prawo przysługuje jedynie związkowi zawodowym, czy jakiegokolwiek grupie pracowników, a co za tym idzie – czy mamy do czynienia z prawem zbiorowym, czy prawem indywidualnym. W moim przekonaniu, nie jest możliwe postawienie tezy o istnieniu indywidualnego czy zbiorowego prawa do strajku, natomiast uważam, że pewną przewagę zyskuje aspekt zbiorowy. W takim także kierunku zmierza działal-

<sup>147</sup> Conclusions I, s. 38–39.

<sup>148</sup> Conclusions XIV-1, vol. 1, s. 180; Conclusions XVII-2, vol. 1, s. 17.

<sup>149</sup> Conclusions 2004, vol. 2, s. 347.

ność orzecznicza Komitetu, który próbuje pogodzić te dwa aspekty, poprzez przyznanie prawa organizacji strajku nie tylko związkom zawodowym, ale także grupom pracowników.

## 5. Wolność zrzeszania się pracowników i pracodawców w prawie Unii Europejskiej

Punktem wyjścia analizy prawa do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców na poziomie Unii Europejskiej będzie konstatacja, iż prawo Unii Europejskiej w bardzo ograniczony sposób je reguluje, lecz nie pozostaje obojętne w tej kwestii. Ta powściągliwość w prawie unijnym może wynikać z ogólnie przyjętego sposobu traktowania wolności zrzeszania się w prawie międzynarodowym. Wskazane podejście ustawodawcy europejskiego wyraża przede wszystkim siłę społeczeństwa europejskiego, dlatego też nie podlega tak gwałtownym zmianom<sup>150</sup>. Niemniej jednak wolność zrzeszania się z perspektywy prawa Unii Europejskiej jest niezwykle interesująca.

### 5.1. Prawo pierwotne – traktaty i karty praw podstawowych

Kwestia wolności zrzeszania się została już uwzględniona w Traktatach rzymskich<sup>151</sup> jako wolność zrzeszania się w związku zawodowe, z pominięciem jednak wolności zrzeszania się pracodawców. W traktatach wspomina się jedynie o możliwych sporach zbiorowych pomiędzy pracownikami i pracodawcami.

Unia Europejska w kwestii wolności zrzeszania się partnerów społecznych jest dość powściągliwa, ponieważ już sam wstęp do Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>152</sup> zawiera odwołanie do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiej Karty Społecznej jako głównych aktów, których głównym celem jest promowanie podstawowych praw człowieka i wolności. Kolejnym aktem prawnym, do którego należy się odnieść, jest Traktat o Unii Europejskiej<sup>153</sup>: w art. F zagwarantował poszanowanie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz prawa podstawowe wynikające z tradycji

<sup>150</sup> Por. A. Jacobs, *Collective labour relations*, [w:] *The transformation of the Labour Law in Europe*, eds B. Hepple, B. Veneziani, Oxford 2009, s. 201 i nast.

<sup>151</sup> Art. 118 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r.

<sup>152</sup> Jednolity Akt Europejski, uchwalony podczas konferencji międzyrządowej w Luksemburgu i Brukseli, wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

<sup>153</sup> Traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 r. (Dz. U. C 340 z 10 listopada 1997 r.).

konstytucyjnych wszystkich państw członkowskich. Z kolei Traktat z Lizbony<sup>154</sup> przyniósł ogromne zmiany w zakresie traktowania podstawowych praw i wolności, ponieważ Unia Europejska przystąpiła do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka<sup>155</sup>, uznając, iż prawa zagwarantowane w niej oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim stanowią część prawa Unii jako ogólne zasady prawa<sup>156</sup>. Niewątpliwie taki zapis wzmacnia ochronę praw podstawowych i wolności, a co więcej, prowadzi do ujednoczenia prawa stanowiącego o prawach i wolnościach jednostek. Przykład ten uprawnia do konkluzji, iż Europa zmierza w kierunku ujednoczenia praw człowieka, a co najważniejsze – wzmocnienia ich ochrony. Zarówno traktat z Maastricht, jak i Traktat amsterdamski wyłączyły problematykę prawa do zrzeszania się z zakresu kompetencji Wspólnoty. Z kolei Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 153 ust. 5<sup>157</sup> stanowi, że Parlament Europejski i Rada nie mają kompetencji prawodawczych w zakresie prawa zrzeszania się, prawa do strajku i lokautu<sup>158</sup>. Niezwykle istotną rolę odgrywa tutaj orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>159</sup> (dalej: TSUE), który stoi na straży przestrzegania praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>160</sup>.

Kolejnym aktem prawnym Unii Europejskiej, stanowiącym wspólnotowe prawo pierwotne, traktującym o prawach podstawowych człowieka, jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>161</sup>. Karta już w samej Preambule stanowi, iż Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności. Szczególne uregulowanie zostało zamieszczone w Tytule II – Wolności<sup>162</sup>. Art. 12 stanowi, iż każdemu przysługuje prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza

<sup>154</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. C 306 z 17 grudnia 2007 r.).

<sup>155</sup> Art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>156</sup> Art. 6 ust. 3 TUE.

<sup>157</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. C 83 z 30 marca 2010 r.).

<sup>158</sup> Zob. szerzej: M. Tomaszewska, *Prawo integracji stosunku pracy. Między jednością a różnorodnością*, Gdańsk 2011, s. 66 i nast.; Sprawa C 14/04, Abdelkader Dellas i inni przeciw Ministrowi i innym z 2006 r. ECR I 10253, pkt 39.

<sup>159</sup> Z siedzibą w Luksemburgu.

<sup>160</sup> Zob. M. Tomaszewska, *Prawa podstawowe i podstawowe prawa socjalne we wspólnotowym porządku prawnym*, GSP 2005, nr 13, s. 540 i nast.; Sprawa 29/69 Stauder v. miasto Ulm; Sprawa 11/70 Internationale Handelsgesellschaft; Sprawa 4/73 Nold.

<sup>161</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei (Dz. U. C 83 z 30 III 2000 r.).

<sup>162</sup> Zob. A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 478–479.

w sprawach związkowych, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów. Wnioskuje, że z zapisu o prawie każdego do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach wynika również prawo do wolności zrzeszania się pracodawców w organizacjach pracodawców. W art. 52 ust. 1 wprowadzono możliwość zastosowania ograniczeń praw i wolności zagwarantowanych w karcie, z zastrzeżeniem jednak, iż nie mogą one naruszać istoty praw i wolności oraz są dopuszczalne jedynie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście są zgodne z interesem ogólnym uznawanym przez Unię lub potrzebami ochrony praw i wolności innych osób. Bardzo ważne stwierdzenie zawiera ust. 3 omawianego artykułu, który odnosi się do przyznania prawom zagwarantowanym w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności takiej samej rangi co prawom przyznanym w karcie. Karta gwarantuje zatem możliwość przyznania znacznie szerszego zakresu ochrony niż przewidziany postanowieniami karty.

Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników została uchwalona przez państwa zebrane w Strasburgu 8–9 grudnia 1989 roku, z wyjątkiem jednego kraju – Wielkiej Brytanii<sup>163</sup>. Państwa członkowskie postanowiły stworzyć jednolity rynek wewnętrzny, nie pomijając przy tym tak ważnej kwestii, jaką była polityka społeczna<sup>164</sup>. Karta jest aktem prawnym Unii Europejskiej, który nie ma mocy obowiązującej, lecz wyznacza standardy w zakresie europejskiego prawa pracy. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z Lizbony w art. 151 zawiera główne cele: promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu. Ponadto w Traktacie wyrażono poszanowanie dla różnorodnych praktyk krajowych. Cele te uznają postanowienia Karty oraz EKPCz i mają zostać uznane przez państwa członkowskie za minimum praw socjalnych. Kwestia wolności zrzeszania się partnerów społecznych została uregulowana w art. 11, który stanowi, iż zarówno pracownicy, jak i pracodawcy mają prawo zrzeszania się w różnego rodzaju organizacjach dla ochrony interesów gospodarczych i społecznych, ale – co jest niezwykle istotne – według własnego wyboru. Co więcej, żaden pracownik ani pracodawca nie może zostać zmuszony do przystąpienia bądź nieprzystąpienia do tych organizacji. Sformułowanie to jest fenomenem wśród uregulowań międzynarodowych w zakresie negatywnej wolności zrzeszania się, nie

<sup>163</sup> Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników podpisana 9 grudnia 1989 r. w Strasburgu. Zob. więcej: C. Barnard, *EC Employment Law*, Oxford 2006, s. 13 i nast.; Ch. Barrow, *Industrial Relations Law*, London 2002, s. 251; B. Bercusson, *European Labour Law*, Cambridge 2009, s. 151 i nast.

<sup>164</sup> B. Bercusson, *The European Community's Charter of Fundamental Social Rights of Workers*, "The Modern Law Review, New Perspectives on European Law" 1990, Vol. 53 (5), s. 624.

tylko pracowników, ale przede wszystkim pracodawców. Bardzo istotne znaczenie ma także art. 12 wyrażający rodzaj prawa do wolności zrzeszania się, jakim jest promowanie współpracy między partnerami społecznymi. Art. 13 stanowi, iż pracownikom przysługuje prawo do działań zbiorowych, ale jedynie w przypadku konfliktu interesów. Podkreślono tutaj szeroki zakres tych działań poprzez sformułowanie „obejmuje między innymi”, nie wykluczając przy tym prawa pracodawców do działań zbiorowych. Prawo to może podlegać pewnym ograniczeniom wynikającym z przepisów krajowych oraz układów zbiorowych. Z kolei art. 14 stanowi, iż państwa członkowskie określają w drodze ustawowej, na jakich warunkach i w jakim zakresie prawo to będzie stosowane w siłach zbrojnych, policji i służbach publicznych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż od 1986 roku, tj. od wydania Jednolitego Aktu Europejskiego, rośnie znaczenie europejskiego dialogu pomiędzy pracodawcami, związkami zawodowymi oraz Unią Europejską od czasu recesji w dialogu społecznym na początku lat osiemdziesiątych XX wieku. Problematyka dialogu społecznego została poruszona także w 1991 roku – przy uchwalaniu Traktatu z Maastricht. Co więcej, zauważa się, iż wtedy na nowo rozpoczęła się dyskusja dotycząca wpływu dialogu społecznego na kształt polityki społecznej na poziomie unijnym, poprzez inicjatywę europejskich układów zbiorowych, które miały odtąd wyznaczać ramy współpracy partnerów społecznych. Inicjatywa ta miała być przedsięwzięciem na skalę europejską<sup>165</sup>. Obecnie dialog pomiędzy partnerami społecznymi ujęty jest w art. 152 TfUE – jako wspieranie partnerów społecznych na poziomie krajowym z uwzględnieniem istniejących różnic, oraz w art. 155 stanowiącym o możliwości nawiązania dialogu społecznego na poziomie Unii w formie stosunków umownych, w tym umów zbiorowych. Z oczywistych względów wspieranie współpracy partnerów społecznych ma duży wpływ na kształt uregulowań w prawie krajowym państw członkowskich, a przede wszystkim na poziomie Unii Europejskiej.

<sup>165</sup> Zob. szerzej: C. Barnard, *EU Employment Law*, Oxford 2012, s. 712–714; Ch. Welz, D. Vaughan-Whitehead, *Restructuring in the enlarged EU. What effects on the evolving world of work?*, [w:] *Restructuring in the new EU member states. Social dialogue, firms relocation and social treatment of restructuring*, eds M.A. Moreau, M.E. Blas-Lopez, Brussels 2008, s. 29–59; R. De Boer, H. Benedictus, M. van der Meer, *Broadening without intensification: The added value of the European social and sectoral dialogue*, “European Journal of Industrial Relations” 2005, Vol. 11, No. 1, s. 51–70; A. Dufresne, *Sectoral employer strategies in the EU. Lobbying by partners?*, [w:] *The European sectoral, social dialogue: Actors, developments, and challenges*, eds A. Dufresne, Ch. Degryse, P. Pochet, Brussels 2006, s. 249–281.

## 5.2. Standardy wolności zrzeszania się w prawie wtórnym

Analiza prawa Unii Europejskiej traktującego o prawie do wolności zrzeszania się partnerów społecznych powinna także objąć prawo wtórne Unii Europejskiej, które ma niebagatelne znaczenie dla sfery wolności zrzeszania się partnerów społecznych.

Zgodnie z art. 153 ust. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej prawo unijne nie ma zastosowania do sfery wolności zrzeszania się – ani prawa do strajku, ani lokautu. Mimo tej jasno sprecyzowanej zasady Unia Europejska nie zrezygnowała całkowicie z regulacji prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Prawo to zostało już podkreślone w sprawie Kortner<sup>166</sup>, w której przyjęto, iż pracownicy mają prawo swobodnego zrzeszania się w związkach zawodowych w celu ochrony swoich interesów. Na uwagę zasługuje tutaj także słynna sprawa Bosman<sup>167</sup>, która największe znaczenie miała dla prawa do swobodnego przemieszczania się pracowników, ale podkreślona została w niej także, choć tylko w ogólnym zarysie, wolność zrzeszania się pracowników. Ogromne znaczenie dla wolności zrzeszania się miało stanowisko ETS w sprawie Albany<sup>168</sup>, w której Trybunał nie tylko zwrócił uwagę na bardzo istotną rolę współdziałania partnerów społecznych, do którego mają dążyć przede wszystkim państwa członkowskie, ale także uznał prawo każdego do zrzeszania się i prawo do działania zbiorowego<sup>169</sup>. Na kanwie tego wyroku można pokusić się o jeszcze inne stwierdzenie, dotyczące uznania pozytywnego aspektu wolności zrzeszania się nie tylko pracowników, ale także pracodawców. W orzeczeniu tym wskazano prawo pracowników i pracodawców do działania zbiorowego jako przejaw wolności zrzeszania się.

Na uwagę zasługuje tutaj także fundamentalne orzeczenie w sprawie Werhof<sup>170</sup>, w której Trybunał uznał, iż wolność zrzeszania się obejmuje także prawo do nieprzystępowania do danej organizacji. Najważniejsze jednak pytania pojawiły się na kanwie stanu faktycznego sprawy dotyczącej rozwiązań z art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 77/187/WE z dnia 14 lutego 1977 roku w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części zakładów. Strona powodowa podniosła, iż „jeśli indywi-

<sup>166</sup> Judgment of the Court z 8 października 1974. – Union syndicale – Amalgamated European Public Service Union – Brussels, Denise Massa and Roswitha Kortner v Council of the European Communities. – Sprawa 175/73.

<sup>167</sup> Sprawa C-415/93 Bosman, 1995, ECR I-4921; Sprawa C-274/99 P Connolly przeciwko Komisji.

<sup>168</sup> Sprawa C-67/96 Albany, 1999, ECR I-5751.

<sup>169</sup> Zob. opinia Adwokata Generalnego Jacobsa.

<sup>170</sup> Sprawa C-499/04 Werhof z 2006 r., ECR I-2397.

dualna umowa o pracę zawiera klauzulę odsyłającą do układów zbiorowych zawartych w określonej branży, to klauzula taka ma charakter dynamiczny i odsyła, zgodnie art. 3 ust. 1 dyrektywy, do układów zbiorowych zawartych po dacie przejścia przedsiębiorstwa<sup>171</sup>. Trybunał podkreślił, iż zgodnie z wykładnią dynamiczną klauzuli odsyłającej przyjętą przez stronę powodową przyszłe układy zbiorowe byłyby stosowane wobec przejmującego niebędącego stroną układu zbiorowego i że jego prawo podstawowe do niestowarzyszenia się zostałyby naruszone. Trybunał zwrócił tutaj niewątpliwie uwagę na negatywne prawo do wolności zrzeszania się. Natomiast w pełni zaaprobował wykładnię zaproponowaną przez stronę pozwaną, opierającą się na przyjęciu, iż wykładnia statyczna pozwala uniknąć sytuacji, w której niebędący stroną układu zbiorowego podmiot przejmujący zakład byłby związany przyszłym rozwojem układu. Co więcej, negatywa wolność zrzeszania się nie została by tu naruszona. Negatywna wolność zrzeszania się została wyeksponowana przez Trybunał poprzez odniesienie się do dziedzictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na uwagę zasługuje również opinia Rzecznika Generalnego Colomera<sup>172</sup>, który zaznaczył, iż na wolność zrzeszania się składa się m.in. prawo niezrzeszania się, co zauważył także Trybunał w swoim wyroku. W tym miejscu pragnę podkreślić – podążając za słowami Rzecznika Generalnego, iż na wolność zrzeszania się składa się nie tylko pozytywny aspekt wolności zrzeszania się, ale także negatywny, ponadto prawo do prowadzenia działalności związkowej oraz prawo do ochrony swoich interesów.

Wątpliwości budzi jeszcze jedna kwestia, która w moim przekonaniu ma bardzo istotne znaczenie dla prawa do wolności zrzeszania się – współpraca partnerów społecznych. Została już poruszona w ramach zagadnień związanych z problematyką uregulowań prawa pierwotnego. Kwestia ta jest niezwykle istotna, choć należy przyznać, iż ma charakter drugorzędny. Ma ona ogromny wpływ na rolę, jaką partnerzy społeczni odgrywają nie tylko na poziomie Unii Europejskiej, ale także na poziomie międzynarodowym. Zauważa się tendencję do wzmacniania wpływu partnerów społecznych na politykę społeczną Unii Europejskiej<sup>173</sup>. Może się tu nasuwać pytanie dotyczące działalności politycznej partnerów społecznych oraz ich wpływu na układy zbiorowe pracy. Czy jest możliwe całkowite oddzielenie tych dwóch sfer, tj. sfery działalności politycznej partnerów społecznych od sfery działania

<sup>171</sup> Tak przedstawiało się wcześniejsze orzecznictwo Trybunału, zob. wyroki z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-343/98 Collino i Chiappero, Rec. s. I-6659, pkt 53 oraz z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-4/01 Martin i in., Rec. s. I-12859, pkt 29, 48 i 54.

<sup>172</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Damaso Ruiza-Jaraba Colomera przedstawiona w dniu 15 listopada 2005 r.

<sup>173</sup> Commission's Green Paper, *Partnership for a new Organisation of Work*, COM (97) 127.

wyłącznie w celu ochrony interesów swych członków. Niewątpliwie optymalna współpraca partnerów społecznych może doprowadzić do zrównoważonego ustawodawstwa nie tylko na poziomie krajowym, ale przede wszystkim na poziomie europejskim, natomiast nie jest możliwe całkowite oddzielenie tych dwóch sfer<sup>174</sup>. Moja uwaga ma uzasadnienie nie tylko w regulacjach prawa międzynarodowego, ale również w obserwacjach wpływu związków zawodowych oraz organizacji pracodawców na kształtowanie polityki państwa względem nich w okresie dwudziestolecia międzywojennego.

### 5.2.1. Prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych

Z pewnym niepokojem zauważam w literaturze przedmiotu tendencję do wyodrębniania z prawa do wolności zrzeszania się drugiego prawa fundamentalnego, jakim jest prawo do rokowań zbiorowych. Koncepcja ta jest przedstawiana na szerokiej płaszczyźnie przekrojowej, uwzględnia bowiem nie tylko stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Komitetu Praw Człowieka<sup>175</sup>. Na poziomie unijnym można zauważyć pewien paradoks, który polega na tym, że fundamentalne prawo do rokowań zbiorowych nie zostało od razu wprost uznane, co gorsza – zanegowano jego istnienie. Inaczej przedstawia się sytuacja w art. 6 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, w którym prawo do rokowań zbiorowych uznano za jedno z praw fundamentalnych. Stanowisko TSUE uległo zmianie w orzeczeniu w sprawie Komisja przeciw Niemcom<sup>176</sup>. W tej sprawie prawo do rokowań zbiorowych zostało podniesione do rangi prawa fundamentalnego. Mniejsze znaczenie w kwestii stanowiska względem prawa do rokowań zbiorowych miały orzeczenia wydane w sprawie Laval i Viking<sup>177</sup>, które też nie przyniosły rozwiązania zasygnalizowanego problemu. Należy się jednak zastanowić nad potrzebą tak daleko idącego wyodrębnienia prawa do rokowań zbiorowych jako odrębnego prawa fundamentalnego. Stoję na stanowisku, iż dyskusje toczone na ten temat są zbędne z uwagi na ciągłe zatracanie przez prawo europejskie istoty wolności zrzeszania się partnerów społecznych, na którą z całą pewnością składa się prawo do rokowań zbiorowych. To z kolei nie może być asymilowane i traktowane jak atrybut zbiorowego prawa pracy. Teza taka jest dla mnie nie do

<sup>174</sup> Por. B. Wedderburn, *Collective bargaining at European level: The inderogability problem*, "Industrial Law Review" 1992, Vol. 21, s. 245; C. Barnard, *Competitive federalism in EU*, [w:] *Social law and policy in an evolving European Union*, ed. J. Shaw, Oxford 2000, s. 61 i nast.

<sup>175</sup> C. Barnard, *EU Employment...*, *op. cit.*, s. 715–717.

<sup>176</sup> Sprawa C-271/08 z 2010 r. ECR I-000. Zob. też: Sprawa C-341/05 Laval un Partneri.

<sup>177</sup> Sprawa C-438/05 Viking ECR I-10779, C-341/05 Laval przeciw Svenska Byggnadsarbetareförbundet ECR I-11767.

przyjęcia, jak bowiem wynika z orzecznictwa TSUE, a także ETPCz, została ona stworzona bardziej na potrzeby konkretnej sprawy i z całą pewnością nie przyczyniła się do stworzenia uniwersalnego stanowiska o pozycji rokowań zbiorowych.

### 5.2.2. Prawo partnerów społecznych do działań zbiorowych

Kwestii działań zbiorowych nie pozwoliły uregulować również wspomniane już orzeczenia w sprawie Laval i Viking. Problem, którym zajmował się przy tej okazji Trybunał, miał dużo szerszy zasięg, dotyczył bowiem granicy ingerencji związków zawodowych w działania pracodawcy mającego swoją siedzibę w innym państwie członkowskim. Równocześnie należy stwierdzić, że miał on charakter ponadnarodowy. Istotne dla nas w niniejszej pracy są jednak kwestie związane bezpośrednio z prawem do wolności zrzeszania się, na które niewątpliwie składa się prawo do prowadzenia działań zbiorowych. Trybunał w przedmiotowej sprawie podkreślił, iż nie można zanegować faktu, że na prawo do prowadzenia działań zbiorowych składa się również prawo do strajku, które jednak nie jest prawem nieograniczonym. Zasadniczy problem, jaki został tu poruszony, to nie tylko kwestia prawa do strajku, ale również prawa do działań zbiorowych w szerokim znaczeniu. Trybunał stanął przed trudnym zadaniem. Musiał ustalić granice dopuszczalnych działań zbiorowych podejmowanych przez związki zawodowe w celu skłonienia pracodawcy do przystąpienia do układu zbiorowego. Od razu nasuwa się tutaj pytanie, jak daleko może posunąć się związek zawodowy, którego głównym celem ma być zawsze tylko ochrona interesów swoich członków. Na to pytanie Trybunał nie udzielił odpowiedzi. Nie zajęł się też problemem ochrony pracodawców przed tak daleko idącą ingerencją ze strony związków zawodowych. W moim przekonaniu kwestia ta jest niezwykle istotna, gdyż narusza istotę wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Odpowiedzi na to pytanie mogłaby dostarczyć wspomniana sprawa Laval, w której Trybunał rozpatrywał zagadnienie blokady zorganizowanej przez organizacje związkowe, mającej na celu zmuszenie pracodawcy, którego siedziba znajdowała się na terytorium innego państwa członkowskiego, do przystąpienia do układu zbiorowego. Trybunał zauważył, iż pracodawcy w obu przypadkach zostali poddani presji ze strony związków zawodowych. W obu wyrokach nie sposób dopatrzeć się jednoznacznego stanowiska w kwestii prowadzenia działań zbiorowych. Wyroki te mają jednak przełomowe znaczenie dla pracodawców, ponieważ wzmacniają w znacznej mierze zasadę równości pomiędzy pracownikami i pracodawcami. Esencją prawa do prowadzenia działań zbiorowych musi być równowaga partnerów społecznych, natomiast w podanych orzeczeniach wyraźnie zarysowana jest dystynkcja pomiędzy partnerami społecznymi.

Ogromne znaczenie ma także szczegółowe określenie granicy w zakresie prowadzonej działalności strajkowej, która ma wpływ na balansowanie proporcji pomiędzy interesami pracowników i pracodawców. Mankamentem tych orzeczeń jest brak jakiegokolwiek odniesienia do aktywnej obrony, jaka może przysługiwać pracodawcom w przypadku przekroczenia granic w zakresie działań zbiorowych podejmowanych przez pracowników i związki zawodowe. Przyczyną uzasadniającą taki stan rzeczy jest niechęć Trybunału do zajęcia jednoznacznego stanowiska w kwestii dość kontrowersyjnej dla Unii Europejskiej.

## 6. Podsumowanie

Reasumując, wolność zrzeszania się partnerów społecznych na poziomie europejskim przeszła transformację na przestrzeni kilkudziesięciu lat. Na uwagę zasługuje ciągle niedookreślenie zakresu podmiotowego osób, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, oraz niekonsekwencja instytucji międzynarodowych przejawiająca się w regulacjach danych państw członkowskich. Poszczególne aspekty wolności zrzeszania się, tzn. pozytywne i negatywne prawo do zrzeszania się, prawo do prowadzenia działalności przez organizacje związkowe czy prawo do prowadzenia akcji zbiorowych, są emanacją prawa do pełnej wolności zrzeszania się, która nie jest eksponowana w pełnym zakresie nie tylko przez poszczególne państwa europejskie, ale także odpowiednie instytucje europejskie, w tym sam Trybunał, oraz w aktach międzynarodowych. Obecnie można zauważyć dążenie do ograniczania ryzyka uprzywilejowania jednej ze stron, tj. związków zawodowych lub organizacji pracodawców. Niemniej jednak należy podkreślić z dezaprobatą, iż ciągle nie określono w sposób wystarczający pozycji pracodawców. Dość mocno zauważalne jest pomijanie tego partnera społecznego w precyzowaniu uprawnień w zakresie ochrony swoich interesów, a co najważniejsze – negowanie istnienia aspektu negatywnego prawa do wolności zrzeszania się pracodawców. Rozdział ten miał pozwolić na wykazanie szeregu wątpliwości, które pozostają niewyjaśnione przez organy Rady Europy czy Unię Europejską.

## Rozdział V      Wolność zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych w polskim prawie pracy

### 1. Uwagi wstępne

Podejmując się analizy prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych na gruncie ustawy o związkach zawodowych, należy rozpocząć od art. 1 tej ustawy, który zawiera definicję związku zawodowego jako dobrowolnej, samorządnej organizacji ludzi pracy. Związek zawodowy jest powołany do reprezentowania i obrony interesów wyżej wskazanych podmiotów<sup>1</sup>. Przepis ten niewątpliwie wyznacza główną funkcję działalności związków zawodowych, tzn. reprezentowanie praw pracowniczych, interesów zawodowych i społecznych. W doktrynie dostrzega się niespójność<sup>2</sup> tego przepisu z art. 4 omawianej ustawy, który stanowi, iż związki zawodowe reprezentują m.in. osoby wykonujące pracę zarobkową, stażystów czy nawet wolontariuszy, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Oba te przepisy należy skonfrontować z ogólną zasadą prawa pracy, która została określona w art. 181 k.p. – pracownicy w celu reprezentacji i obrony swoich interesów mają prawo tworzyć organizacje i przystępować do nich. Zasada ta, co prawda lakoniczna w swej treści, nie pozostawia najmniejszych wątpliwości co do realnego celu tworzenia związku zawodowego, jakim jest przede wszystkim obecnie ochrona interesów osób świadczących pracę<sup>3</sup>, należy dodać – czynna ochrona.

Moja krótka uwaga będzie dotyczyć art. 4, wprowadzającego bardzo szerokie rozumienie celu związków zawodowych, który odnosi się także do

---

<sup>1</sup> Zasady funkcjonowania związków zawodowych zostaną poddane analizie w odrębnym punkcie.

<sup>2</sup> *Komentarz do ustaw o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, zbiorowych sporach pracy*, red. I. Boruta, Z. Góra, Z. Hajn, Łódź 1992, s. 12.

<sup>3</sup> W dniu 1 stycznia 2019 roku w życie weszły przepisy nowelizujące Ustawę z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych.

godności, praw i interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Według postanowień analizowanego artykułu główną funkcją związku zawodowego jest obrona praw i interesów ludzi pracy<sup>4</sup>. Należy się jednak zastanowić nad tym, czy funkcja sformułowana w art. 4 ustawy nie jest za szeroka i niepotrzebna, skoro w dobie przemian ekonomicznych coraz bardziej rozszerza się katalog działalności związków zawodowych, co potwierdza choćby wspomniana nowelizacja ustawy o związkach zawodowych. Ponadto, co istotne, trudno ocenić wartość dóbr wymienionych w art. 4. Termin „prawa i interesy moralne” jest niedookreślony, a funkcja wymieniona w art. 4 może dotyczyć także moralnych interesów zbiorowych, które w takim aspekcie tracą na znaczeniu. Można też zaakcentować to, że wydają się nie przystawać do dynamicznie zmieniających się warunków ekonomicznych, a także relacji na poziomie zakładowym i ponadzakładowym. Należy zauważyć, że w przeciwieństwie do ustawy o związkach zawodowych funkcja określona w art. 5 ustawy o organizacjach pracodawców nie została tak szeroko określona, lecz w doktrynie przyjmuje się, iż ochrona ta ma wymiar indywidualny i zbiorowy<sup>5</sup>. Uważam, że tak szerokie zakreślenie celu w ustawie o związkach zawodowych stanowi przejaw przesadnej ochrony i tak dużych możliwości działania związków zawodowych. Dodatkowo pojęcie zbiorowego interesu moralnego może dotyczyć sporu zbiorowego w rozumieniu ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, co wydaje się rozwiązaniem kuriozalnym i nie do zaakceptowania dla mnie w obecnych, zmieniających się warunkach gospodarczych.

Kolejną wyróżnioną przeze mnie funkcją związków zawodowych jest reprezentowanie interesów ludzi pracy, bez względu na to, czy za jej świadczenie otrzymują wynagrodzenie, ujęte w art. 7 ustawy o związkach zawodowych. Moje wątpliwości budzi uregulowanie pkt 2 omawianego artykułu, który zawiera zasadę reprezentacji przez związki zawodowe osoby niezrzeszonej jedynie na jej wniosek. Należy zauważyć pewną nieścisłość w analizowanym artykule, wprowadza się w nim bowiem fakultatywną możliwość podjęcia działań przez związek zawodowy na wniosek niezrzeszonej osoby. Zdanie drugie pkt 3 art. 7 omawianej ustawy wyznacza nam zasadę negatywnej wolności związkowej, przejawiającej się tym, że w sprawach indywidualnych związek zawodowy może reprezentować niezrzeszoną osobę tylko na jej wniosek<sup>6</sup>. Przyjmuje się, że skoro przepisy nie określają formy takiego

<sup>4</sup> L. Florek, *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990, s. 126 i nast.

<sup>5</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 326.

<sup>6</sup> L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2000, s. 306; K. Rączka, *Współdziałanie pracodawcy ze związkami zawodowymi w indywidualnych sprawach pracowniczych po nowelizacji Kodeksu pracy*, PiZS 1996, nr 8–9, s. 30 i nast.; J. Skoczyński, *Kompetencje zakłado-*

wniosku, to należy przyjąć, że może on zostać złożony w każdej formie, tj. ustnie, a nawet konkludentnie<sup>7</sup>. Nie jest moim zamiarem negowanie jednego z aspektów prawa do wolności zrzeszania się ludzi pracy, natomiast pragnę podkreślić, iż moje wątpliwości wzbudza fakt, iż związek zawodowy nie ma obowiązku pozytywnego ustosunkowania się do tego wniosku, co, w moim przekonaniu, jest rozwizaniem godzącym w podstawową funkcję związków zawodowych, czyli ochronę nie tylko interesów pracowniczych, ale też interesów „innych” świadczących pracę. Zasada negatywnej wolności zrzeszania się w przypadku związków zawodowych jest zakresowo bardzo szeroka w przeciwieństwie do negatywnego aspektu prawa do wolności zrzeszania się pracodawców. Związek zawodowy nie jest w żadnym wypadku zobligowany do uzasadniania swej decyzji<sup>8</sup>, która w zasadzie ma być arbitralna i nie podlega jakiegokolwiek kontroli. Wymiar indywidualny reprezentacji praw i interesów pracowniczych jest w moim przekonaniu najistotniejszą sferą, która wymaga aktywnej roli związku zawodowego. Pozbawienie takiej ochrony osób świadczących pracę, które wyrażają wolę reprezentacji ich interesów przez związek zawodowy, jest pośrednim naruszeniem istoty działania związku zawodowego, a przez to prawa do wolności zrzeszania się ludzi pracy.

Warto, w moim przekonaniu, rozważyć także art. 8 ustawy o związkach zawodowych, który jest istotnym komponentem podstawowej funkcji związku zawodowego, jaką jest ochrona interesów. W art. 8 wymienia się funkcję kontrolną związków zawodowych<sup>9</sup>, która ma być realizowana w formie kontroli nad przestrzeganiem przepisów dotyczących interesów ludzi pracy ich rodzin. Przede wszystkim należy podkreślić, że słowo „ustawa” użyte w wymienionym artykule oznacza nie tylko ustawę o związkach zawodowych, ale także akty prawne innej rangi. Kontrolna funkcja związków zawodowych przejawia się w nadzorowaniu nie tylko działalności pracodawców, ale także organów administracji publicznej<sup>10</sup>. W doktrynie pojawiły się szczególnego rodzaju określenia – „nadzór państwowy” i „nadzór społeczny”. Pierwszy z nich jest sprawowany przez specjalnie do tego powołane organy, tj. Państwową Inspekcję Pracy i Państwową Inspekcję Sanitarną, z kolei drugi z nich – przez organizacje społeczne, np. zakładową organizację związkową. Ponadto wyróżnia się jeszcze jeden rodzaj nadzoru – nadzór związkowy, który w zasadzie

---

*wej organizacji związkowej w zakresie stosowania prawa pracy w indywidualnych stosunkach pracy*, PiZS 1993, nr 2–3; J. Stelina, *Związkowa ochrona indywidualnych praw pracowników niezrzeszonych w związkach zawodowych*, PiZS 1994, nr 6, s. 59 i nast.

<sup>7</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, op. cit., s. 157.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 158.

<sup>9</sup> Z. Myszka, J. Piątkowski, *Uprawnienia związków zawodowych w stosunkach pracy*, Toruń 2005, s. 247 i nast.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

może zostać uznany za w pełni tożsamy z nadzorem społecznym<sup>11</sup>. Trzeci rodzaj kontroli sprawowanej przez związki zawodowe odnosi się do decyzji pracodawcy podejmowanych w indywidualnych sprawach pracowniczych<sup>12</sup> oraz w sprawach dotyczących osób wykonujących pracę zarobkową, przy czym ustawodawca wyłączył niekonsekwentnie spod tej ochrony np. wolontariuszy. Kwestię powyższą rozwinięto w art. 26, lecz nie jest on przedmiotem zainteresowania w tej monografii.

Funkcja kontrolna związków zawodowych sprowadza się jedynie do działań sygnalizacyjnych, ponieważ, w moim przekonaniu, nie mogą one zostać nazwane nawet interwencyjnymi. W razie stwierdzenia przez związek zawodowy, że postępowanie pracodawcy, organu administracji państwowej, samorządu terytorialnego jest niezgodne z prawem, tj. narusza słuszne interesy pracowników, może on wystąpić do właściwej jednostki z żądaniem usunięcia wykrytych nieprawidłowości lub nawet rozważyć możliwość wszczęcia sporu zbiorowego<sup>13</sup>.

Istotnym środkiem realizacji partnerstwa pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców jest zapewnienie stronom – podmiotom zbiorowych stosunków pracy – jak najlepszych możliwości współpracy bez potrzeby ingerencji w zakres działania żadnej z tych organizacji. Analiza powyższego przepisu pozwala stwierdzić, że potrzebna jest obecnie jego redefinicja dla potrzeb zmieniającego się pojęcia stosunku pracy i rozszerzenia funkcji kontrolnej także na osoby wykonujące pracę atypową w przypadku braku podporządkowania pracowniczego.

<sup>11</sup> B. Wagner, *Społeczny (związkowy) nadzór nad warunkami pracy w systemie organów nadzorczych*, [w:] *Kompetencje związków zawodowych*, red. A.M. Świątkowski, Warszawa–Kra-ków 1984, s. 204 i nast.

<sup>12</sup> Zob. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93. „Zawarte w art. 8, 23 ust. 1 i art. 26 pkt 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. nr 55, poz. 234) uprawnienie do kontrolowania przez związki zawodowe przestrzegania prawa pracy oznacza także uprawnienie do kontrolowania wysokości wynagrodzeń pracowników; nie oznacza natomiast uprawnienia do żądania od pracodawcy udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia pracownika bez jego zgody”. Ponadto szerzej na ten temat: W. Masewicz, *Umotywowane zastrzeżenia związku zawodowego do zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę*, SP 1998, nr 5, s. 6; A. Dubownik, *Wybrane problemy ochrony przed wypowiedzeniem stosunku pracy po nowelizacji Kodeksu pracy*, PiZS 1997, nr 2, s. 24 i nast.

<sup>13</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, op. cit., s. 160. Por. J. Wratny, *Związki zawodowe w prawodawstwie polskim w latach 1980–1991*, Lublin 1994, s. 29 i nast.; M. Bednarski, J. Wratny, *Porozumienia socjalne związane z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych: fenomen społeczny i prawny*, Warszawa 2000, s. 56 i nast.; A. Kałuźniński, *Związki zawodowe w zakładzie pracy: podstawy teoretyczno-prawne i praktyka działania*, Warszawa 1984, s. 128; Z. Salwa, *Uprawnienia związków zawodowych*, Bydgoszcz 1998, s. 17; G. Goździewicz, Z. Myszka, J. Piątkowski, *Uprawnienia związków zawodowych w stosunkach pracy*, Toruń 2005, s. 247 i nast.; R. Sowiński, *Samorząd załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym: studium organizacyjno-prawne*, Poznań 1990, s. 23 i nast.

Drugi z problemów jest bardziej złożony, ponieważ dotyczy faktycznej współpracy pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. Pierwsza myśl, która nasuwa się po analizie powyższego przepisu, jest taka, że na gruncie obowiązujących przepisów rola kontrolna związków zawodowych nie tylko sprowadza się jedynie do sygnalizowania anomalii panujących u danego pracodawcy, przy czym trzeba po pierwsze rozważyć, z jakim stopniem uzwiązkowienia mamy do czynienia. Problem ten, jak już wspominałam, jest dostrzegalny np. w przypadku zatrudniania pracowników tymczasowych, kiedy tak naprawdę nie mamy praktycznie żadnych możliwości funkcjonowania związków zawodowych. Po drugie, nie dostrzegam w powołanym przepisie możliwości realnej współpracy związku zawodowego z pracodawcą w zakresie dostrzeżonych naruszeń. Na etapie sygnalizowania możliwe jest także wszczęcie sporu zbiorowego, sama jego groźba oznacza dla pracodawcy przymus ustępstw na rzecz związku zawodowego. Stoję na stanowisku, że art. 8 ustawy o związkach zawodowych pogłębi trudności we współpracy związku zawodowego oraz pracodawcy, pozostawiając pracodawcę w sytuacji biernej. *De lege lata* dostrzegam co najmniej lukę w obecnym stanie prawnym, który destabilizuje stosunki pomiędzy partnerami społecznymi, prowadząc do ich deharmonizacji.

## 2. Zakres podmiotowy

Ustawodawca w najważniejszym, w moim przekonaniu, przepisie znowej ustawy, tj. art. 2 ust. 1, wyznaczył zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, wskazując, że prawo do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych przysługuje osobom wykonującym pracę zarobkową. To znaczy nie tylko osobom pozostającym w tradycyjnym stosunku pracy jak w czasie obowiązywania dawnego przepisu art. 2, według którego prawo zrzeszania się w związkach zawodowych przysługiwało osobom zatrudnionym na podstawie mianowania, powołania, wyboru oraz umowy o pracę. Ponadto prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych przysługiwało wyłącznie członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osobom wykonującym pracę na podstawie umowy agencyjnej oraz osobom wykonującym pracę nakładczą. Ograniczenie prawa do wolności zrzeszania się dotyczyło nie tylko podmiotów wymienionych w art. 2 ustawy, ale także w przepisach konstytucyjnych oraz dotyczących podmiotów wykonujących pracę na podstawie cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia. Najbardziej kontrowersyjne pozostawało zagadnienie tzw. ograniczonego prawa do wolności zrzeszania się oraz możliwości zrzeszania się osób wyko-

nujących pracę w ramach cywilnoprawnego stosunku zatrudnienia. Obecnie szczególne znaczenie mają przede wszystkim cywilnoprawne stosunki zatrudnienia, ponieważ odgrywają one szczególną rolę w redefinicji pracownika, a co najważniejsze – zauważalne jest powolne wypieranie typowych stosunków zatrudnienia.

Ostatnią istotną kwestią jest rozszerzenie możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych osób, które nie dostają wynagrodzenia za swoją pracę. W art. 2 ust. 4(1) znowelizowanej ustawy przyznano takie prawo wolontariuszom, stażystom i innym osobom, które świadczą osobiście pracę bez wynagrodzenia w przypadkach i na warunkach określonych statutami związków, co na gruncie znowelizowanej ustawy będzie wywoływało kolejne kontrowersje. Poniżej przedstawię kilka uwag dotyczących głównie zrzeszania się w związkach zawodowych osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz tych podmiotów, które również mogą zrzeszać się w związkach zawodowych, ale nie otrzymują za swoją pracę wynagrodzenia. Wracając do głównej kwestii, należy wskazać na treść art. 1, który stanowi, że związek zawodowy jest organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Terminy „człowiek pracy” czy „osoba zatrudniona” mają dużo szersze znaczenie niż „pracownik”, co by sugerowało szersze grono osób, którym przysługuje prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Rozumienie to jest zgodne ze stanowiskiem Komitetu Wolności Związkowej<sup>14</sup>. W poprzednim brzmieniu art. 2 polskiej ustawy o związkach zawodowych ustawodawca enumeratywnie wymienił podmioty mogące skorzystać z prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. To pozbawiało niejako decyzje instytucji MOP większego znaczenia.

Problem pojawiający się w doktrynie dotyczy przede wszystkim prawa zrzeszania się w związkach zawodowych młodocianych pracowników, którzy nie ukończyli 18. roku życia, został on podniesiony przez M. Tomaszewską<sup>15</sup>. Autorka ta próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy osoby młodociane oraz te, które mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą się zrzeszać w związkach zawodowych bez zgody rodzica-opiekuna. Zgodnie z art. 22 par. 3 k.p. osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może bez zgody przedstawiciela ustawowego nawiązać stosunek pracy oraz dokonywać czynności prawnych, które dotyczą tego stosunku. W sytuacji braku uregulowania kwestii zdolności do czynności prawnych na zasadzie art. 300 k.p.

<sup>14</sup> Zob. Sprawa Polska nr 2888.

<sup>15</sup> Zob. M. Tomaszewska, *Wolność zrzeszania się w organizacjach związkowych i organizacjach pracodawców*, [w:] *System prawa pracy, zbiorowe prawo pracy*, t. 5, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 283.

stosujemy odpowiednio uregulowania Kodeksu cywilnego<sup>16</sup>. Termin użyty w par. 3 art. 22 k.p. obejmuje małoletnich, którzy ukończyli 13 lat, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 17 k.c. osoba o ograniczonej zdolności do czynności prawnych nie ma możliwości samodzielnego i skutecznego dokonywania czynności prawnych zobowiązujących i rozporządzających. Jak słusznie zauważa M. Tomaszewska, wykonywanie prawa zrzeszania się nie odpowiada nawiązaniu stosunku pracy i wykonywaniu prac związanych z tym stosunkiem. Stanowisko to należy w pełni zaakceptować. Uzyskanie przez osobę ograniczoną w zdolności do czynności prawnych statusu pracownika nie może być pojmowane jako automatyczne przyznanie jej prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych dla obrony swoich interesów. Odmienna interpretacja prowadziłaby do anomalii w zakresie prawa do zrzeszania się oraz w jego naturze. Przyznanie takim podmiotom prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych mogłoby spowodować daleko idące i negatywne skutki dla nich. Należy bowiem przyjąć, iż prawo do wolności zrzeszania się obejmuje aspekt pozytywny, tj. prawo do przystępowania i tworzenia związków zawodowych, oraz aspekt negatywny, a także prawo do rokowań zbiorowych oraz prawo do strajku. Kuriozalne zatem byłoby przyznanie takim osobom prawa do zrzeszania się, gdyż nie jest ono immanentnym elementem stosunku pracy. Dlatego też należy przyjąć, iż prawo do wolności zrzeszania się przysługuje jedynie osobom, które ukończyły 18. rok życia.

## 2.1. Wolontariusze

Innym bardzo ciekawym zagadnieniem jest wykonywanie pracy przez wolontariuszy<sup>18</sup>, uregulowane w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 3 tej ustawy wolontariuszem jest osoba fizyczna, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w tej ustawie. Celem takiego świadczenia nie jest otrzymanie wynagrodzenia za jego wykonanie, lecz zaspokojenie własnej potrzeby pomocy innym lub np. uzyskanie doświadczenia zawodowego<sup>20</sup>. Podstawą wykonywania pracy wolontariusza jest porozumienie zawarte z korzystającym (art. 44 wymienionej ustawy). Bez wątplenia wolontariusze nie otrzymują świadczenia za wykonaną pracę i nie występują w typowym dla stosun-

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 nr 16, poz. 93).

<sup>17</sup> Por. K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz do Kodeksu pracy*, Warszawa 2014.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 nr 96, poz. 873).

<sup>20</sup> Por. U. Jackowiak, *Sytuacja prawna wolontariuszy*, PiZS 2004, nr 1, s. 8.

ku pracy stopniu podporządkowania. Problem pojawiający się w doktrynie dotyczy przede wszystkim prawa zrzeszania się w związkach zawodowych osób, na które wskazuje art. 2 ust. 4(1) znowelizowanej ustawy. Pierwsze pytanie dotyczy tego, czy np. niepełnoletni wolontariusze (osoby z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych) powinni mieć możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych oraz czy osoby wykonujące pracę dobrowolnie bez wynagrodzenia powinny mieć możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych. Obecnie uzyskanie przez osobę ograniczoną w zdolności do czynności prawnych statusu osoby wykonującej pracę bez otrzymywania wynagrodzenia może być pojmowane jako automatyczne przyznanie jej prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych dla obrony swoich interesów.

Zdaję sobie sprawę z tego, że wolontariusz wykonuje pracę, ale jedynie w potocznym tego słowa znaczeniu. W moim przekonaniu z natury wolontariatu wynika jego dobrowolność i nieodpłatność oraz czynienie czegoś, co ma przynieść jedynie korzyść duchową. Dlatego też ze względu na wskazane przeze mnie cechy, tj. dobrowolność i nieodpłatność, a także wykazywanie aktywności, która nie ma nic wspólnego z terminem „praca”, przyznanie wolontariuszom prawa do zrzeszania się jest sprzeczne z naturą zrzeszania się w związkach zawodowych.

## 2.2. Samozatrudnienie

Pragnę podać w wątpliwość prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych osób pracujących na własny rachunek. Samozatrudnienie zachodzi wtedy, kiedy osoba prowadząca działalność gospodarczą zawiera umowę o świadczenie usług w ramach prowadzonej działalności gospodarczej<sup>21</sup>.

Definicje samozatrudnienia nie istnieją na gruncie polskiego prawa pracy, choć są tworzone na potrzeby praktyki<sup>22</sup>. Samozatrudnienie jest niewątpliwie nową formą alternatywnego zatrudnienia o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym dla nowoczesnego państwa o gospodarce rynkowej. Ponadto pozwala ono kreować nowoczesną formę elastyczności i wpływa na wysoki poziom świadczonych usług<sup>23</sup>. Idea samozatrudnienia znalazła wyraz w art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, iż swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności pro-

<sup>21</sup> M. Stojek-Siwińska, *Prawo pracy 2008*, Warszawa 2008, s. 138 i nast.

<sup>22</sup> Por. Z. Kubot, *Samozatrudnienie pracowników*, [w:] *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecu społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej profesora Barbary Wagner*, Warszawa 2010, s. 67.

<sup>23</sup> J. Wiśniewski, *Istota samozatrudnienia*, „*Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania*” 2013, t. 3, s. 35.

wadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami. Ponadto praca na własny rachunek jest promowana w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku o usługach na rynku wewnętrznym<sup>24</sup>.

Praca na własny rachunek w doktrynie polskiego prawa pracy nazywana jest samozatrudnieniem, choć w literaturze przedmiotu pojawiły się głosy, że osoba pracująca na własny rachunek pozostaje w ramach tzw. zatrudnienia niezależnego. A sam termin „samozatrudnienie” jest wysoce mylący, ponieważ nikt nie może pozostawać sam ze sobą w stosunku zatrudnienia<sup>25</sup>. Osobiście uważam, że rezygnacja z niego nie ma znaczenia dla jego praktycznego zastosowania ani dla istoty samozatrudnienia.

Osobami wykonującymi pracę w ramach samozatrudnienia są przedstawiciele tzw. wolnych zawodów, np.: lekarz prowadzący indywidualną praktykę, adwokat, architekt czy tłumacz. Osobom tym ustawodawca nie przyznał prawa do wolności zrzeszania się. Należy się w pierwszej kolejności zastanowić nad tym, czy istota samozatrudnienia pozwala na przyjęcie, iż takim osobom rzeczywiście powinno przysługiwać prawo do wolności zrzeszania się. Znowelizowana ustawa o związkach zawodowych przyznała samozatrudnionym prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, jeżeli nie zatrudniają do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz mają takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i broniące przez związek zawodowy. W literaturze przedmiotu zauważa się, że osoba samozatrudniona bardzo często jest zależna od jednego kontrahenta, co prowadzi to tego, że bardzo przypomina pracownika, ale *de lege lata* nie może być za niego uznana<sup>26</sup>. Należy jednak stwierdzić, że określenie ścisłej granicy pomiędzy samozatrudnionym a prowadzącym inną działalność gospodarczą jest bardzo trudne. Osoba samozatrudniona ma być w przeważającej mierze zaangażowana w proces świadczenia pracy, co nie wyklucza w tym procesie wsparcia także innych osób. Nie jest natomiast możliwe określenie zakresu wsparcia samozatrudnionego, ponadto strony na zasadzie swobody umów same kształtują łączący je stosunek prawny<sup>27</sup>. Słusznie podkreśla M. Stojek-Siwińska, że samozatrudnienie jest pracą samodzielną i niezależną<sup>28</sup>. Z kolei J. Wiśniewski zauważa, iż na gruncie polskiego prawa pracy mamy do

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE L 376/36.

<sup>25</sup> Zob. T. Zieliński, G. Goździewicz, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 25–26. Por. B. Cwiertniak, *Indywidualne prawo pracy. Stosunek pracy*, [w:] *Prawo pracy*, red. K.W. Baran *et al.*, Kraków 2005, s. 171.

<sup>26</sup> A. Musiała, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2011, s. 273.

<sup>27</sup> J. Wiśniewski, *Istota samozatrudnienia*, *op. cit.*, s. 45–46 oraz przywołana tam literatura.

<sup>28</sup> M. Stojek-Siwińska, *Pozostałe formy świadczenia pracy*, [w:] *Kodeks pracy*, red. K. Jaśkowski, Warszawa 2007, s. 210.

czynienia z jednoznacznym rozumieniem pojęcia samozatrudnienia – jako prowadzenia przez osobę fizyczną działalności gospodarczej<sup>29</sup>.

W tym miejscu należy się zastanowić nad relacją między zasadą swobody umów a kwestią prawa do wolności zrzeszania się osób samozatrudnionych. Istota zasady swobody umów sprowadza się do bardzo prostej kwestii, a mianowicie – swobody kształtowania warunków zawieranej umowy. Niewątpliwie postulat ochrony podmiotów samozatrudnionych poprzez przyznanie im prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych nie jest zabiegiem celowym. O ile w przypadku cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia (tj. umowa-zlecenie, umowy o dzieło) mamy do czynienia z jedną z form zatrudnienia, która może wykazywać pewne cechy zbliżone do typowego stosunku pracy, o tyle w przypadku samozatrudnienia niewątpliwie nie jest możliwe ustalenie ścisłej granicy pomiędzy formą pracy podporządkowanej a prowadzeniem działalności gospodarczej, co może stanowić uzasadnioną podstawę pozbawienia tej grupy osób prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

### 2.3. Emeryci, renciści i osoby bezrobotne

Analizowany art. 2 ust. 3 i 4 ustawy o związkach zawodowych stanowi, iż osoby, które przechodzą na rentę i emeryturę, nie zostają pozbawione prawa do przynależności i wstępowania do związków zawodowych. Największe kontrowersje wzbudza kwestia zrzeszania się bezrobotnych czy nieaktywnych ekonomicznie. Artykuł 2 ust. 4 przewiduje, że osoby bezrobotne w rozumieniu przepisów o zatrudnianiu zachowują prawo przynależności do związków zawodowych, a jeśli nie są ich członkami, mają prawo wstępowania do nich w przypadkach i na warunkach określonych statutami związków. Na gruncie obowiązujących przepisów osoby bezrobotne nie mają prawa tworzenia związków zawodowych<sup>30</sup>, co wydaje się słusznym rozwiązaniem. Większe wątpliwości budzi sytuacja osób bezrobotnych, które nie były członkami związku zawodowego przed utratą pracy, ponieważ, jak już sygnalizowałam, postanowienia statutów mogą regulować pewne kwestie odrębnie, a to może wpływać na ograniczenie prawa zrzeszania się bezrobotnego w danym związku zawodowym. Należy się zatem zastanowić, czy takie ograniczenia statutowe związków zawodowych, które pozbawiają bezrobotnych prawa do wstępowania do wybranego związku zawodowego jest przejawem ograniczenia prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć przecząco. Przyjęcie innego stanowiska stanowiłoby

<sup>29</sup> J. Wiśniewski, *Istota samozatrudnienia*, *op. cit.*, s. 48.

<sup>30</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 140.

poważne naruszenie jednego z aspektów prawa zrzeszania się w związkach zawodowych, jakim jest samorządność związku zawodowego, poprzez którą związek zawodowy sam decyduje o zasadach swojego funkcjonowania.

## 2.4. Służby zmilitaryzowane

Kontynuując rozważania nad zakresem podmiotowym prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, warto nieco więcej uwagi poświęcić funkcjonariuszom służb zmilitaryzowanych<sup>31</sup>. Swoje rozważania poświęcę służbom posiadającym ograniczone prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 Konwencji MOP nr 87 ustawodawstwo krajowe może przewidzieć pewne ograniczenia dotyczące zrzeszania się w związkach zawodowych sił zbrojnych oraz policji. Europejska Konwencja Praw Człowieka w art. 11 ust. 2 przewiduje, że każde państwo może wprowadzić szczególne warunki zrzeszania się w związkach zawodowych m.in. funkcjonariuszy policji. Art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych również dopuszcza wprowadzenie takich ograniczeń względem policji. Podobne rozwiązanie zawiera art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Regulacje międzynarodowe przewidują, iż państwo jest uprawnione do wprowadzenia pewnych ograniczeń, które wynikają z charakteru zawodu osób świadczących pracę w policji, straży granicznej oraz służbie więziennej. Przepis ustawy o Policji art. 67 ust. 2 (analogicznie art. 34 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej oraz art. 72 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej) wprowadza zasadę przynależności wyłącznie do jednego związku zawodowego, a co najważniejsze – związek ten może zrzeszać tylko policjantów<sup>32</sup>. Należy się w pierwszej kolejności zastanowić nad zasadnością powyższych uregulowań. Ograniczenie przynależności tylko do jednego związku zawodowego zostało podyktowane specyfiką pracy tych podmiotów, co niewątpliwie jest zgodne ze standardami międzynarodowymi. Uważam, że uregulowania zawarte w powyższych ustawach są prawidłowe i służą zapewnieniu prawa do zrzeszania się tych służb, a nie odebraniu im tego prawa.

Kontynuując rozważania, należy się w tym miejscu odnieść do służb zmilitaryzowanych, które zostały całkowicie pozbawione prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych. W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na art. 81 ust. 2 ustawy z 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

<sup>31</sup> Zob. M. Sękara, *Wolność koalicji służb zmilitaryzowanych w świetle prawa polskiego i międzynarodowego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2003, t. 4, s. 269 i nast.

<sup>32</sup> Na marginesie należy podkreślić, iż art. 19 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych stanowi o zakazie prawa do strajku wyższej wymienionych grup.

go i Agencji Wywiadu<sup>33</sup>, który stanowi o całkowitym zakazie zrzeszania się w związkach zawodowych funkcjonariuszy wymienionych agencji. Art. 48 ust. 2 wyznacza początek odbywania służby, który liczy się od dnia określonego w rozkazie personalnym o przyjęciu do służby i mianowaniu na stanowisko służbowe w ABW lub AW. Przyjmuję stanowisko, iż zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych nie podlega wyjątkom, wymienieni funkcjonariusze nie mogą przystępować do związków zawodowych ani ich tworzyć. Ponadto należy zaznaczyć, iż art. 81 wprowadza całkowity zakaz przynależności do jakiegokolwiek organizacji, dlatego też nie może być interpretowany rozszerzająco. Z kolei art. 20a analizowanej ustawy stanowi o tym, iż w ABW i AW mogą być zatrudnieni szeregowi pracownicy. Ustawa nie wprowadza zakazu zrzeszania się takich osób w związkach zawodowych, w mojej opinii, chociaż wykonywanie działalności zarobkowej przez inne podmioty nie jest w bezpośredni sposób związane ze służbą w ABW i AW, to jednak pracownikom takim nie powinno przysługiwać prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Co więcej, analogiczne uregulowania zawiera ustawa o służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego<sup>34</sup>. W art. 40 ust. 2 ustawy prawa zrzeszania się w związkach zawodowych pozbawia się funkcjonariuszy SKW i SWW, a co za tym idzie, zgodnie z koncepcją przyjętą w tej monografii, także innych aspektów prawa do wolności zrzeszania się. Konsekwentnie więc na mocy art. 19 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych niedopuszczalne jest organizowanie strajku m.in. przez wyżej wymienione służby. Należy zatem przyjąć, iż zakaz ten odnosi się do wszystkich pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w tych jednostkach<sup>35</sup>. W tym miejscu uprawniona będzie konstatacja, że bezwzględny zakaz zrzeszania się funkcjonariuszy wyżej wymienionych służb jest nie tylko zgodny z regulacjami międzynarodowymi, ale także ze specyficznym charakterem tej służby, dlatego nie może uwzględniać wyjątków. Kolejną grupą podmiotów, która została pozbawiona prawa zrzeszania się w związkach zawodowych, są funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu<sup>36</sup>. W art. 58 został *expressis verbis* sformułowany zakaz ich zrzeszania się w związkach zawodowych, natomiast analogiczna sytuacja jak w przypadku

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2002 nr 74, poz. 676 ze zm.).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. 2006 nr 104, poz. 709 ze zm.).

<sup>35</sup> Por. T. Kuczyński, *Prawo koalicji związkowej osób zatrudnionych w służbie publicznej*, [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42757/22\\_Tadeusz\\_Kuczynski.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42757/22_Tadeusz_Kuczynski.pdf) [dostęp: 11.04.2018].

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. 2001 nr 27, poz. 298 ze zm.).

pracowników zatrudnionych w ABW i AW występuje w ustawie o Biurze Ochrony Rządu. Również tu ustawodawca nie sformułował zakazu zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych. Podaję w wątpliwość prawo zrzeszania się w związkach zawodowych tych pracowników. Ustawodawca powinien traktować funkcjonariuszy oraz zatrudnionych tam pracowników w sposób tożsamy, z uwzględnieniem szczególnego charakteru ich obowiązków i rangi prowadzonych przez nich działań. Analogiczny zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych został sformułowany względem funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego<sup>37</sup>, zgodnie z art. 52 ust. 2 początek służby funkcjonariusza CBA liczy się od dnia określonego w akcie powołania, akcie powierzenia obowiązków albo decyzji o przyjęciu do służby i mianowania na stanowisko służbowe w CBA. Z kolei art. 70 wymienionej ustawy stanowi o możliwości zatrudniania pracowników w CBA. W art. 73 ust. 3 został względem funkcjonariuszy CBA wprost sformułowany zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych. Jak już podkreślałam, w przypadku zakazu zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników i funkcjonariuszy CBA nie ma znaczenia rodzaj wykonywanych obowiązków, w tym przypadku dopuszczalny jest daleko idący rozszerzony zakaz zrzeszania się pracowników i funkcjonariuszy CBA w związkach zawodowych oraz zakaz prawa do strajku ze względu na poufny charakter wykonywanych obowiązków.

Kolejna grupa podmiotów, którym ustawodawca nie przyznał prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, to żołnierze zawodowi. Obecnie ustawa z dnia 11 września 2003 roku reguluje ich pozycję i status<sup>38</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy żołnierze zawodowi pełnią zawodową służbę wojskową dla Rzeczypospolitej Polskiej. Służba ta wymaga zdyscyplinowania, lojalności i poświęcenia.

Można postawić zatem pytanie, czy przynależność do związku zawodowego żołnierzy zawodowych mogłaby w sposób istotny wpłynąć na charakter tej służby. Na tak postawione pytanie należy z całą pewnością odpowiedzieć przecząco. Powyższy, całkowity zakaz zrzeszania się żołnierzy zawodowych w związkach zawodowych nie może być jednak oceniany jednoznacznie. Z jednej strony przynależność żołnierzy zawodowych do związku zawodowego w żaden sposób nie ogranicza cech, jakimi powinna charakteryzować się ta służba. Z drugiej jednak strony, można by się pokusić o stwierdzenie, że wystarczający byłby zakaz innych aspektów prawa do wolności zrzeszania się, takich jak zakaz prawa do strajku czy innych działań zbiorowych.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. 2006 nr 104, poz. 708 ze zm.).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. 2003 nr 179, poz. 1750 ze zm.).

Z kolei art. 1a analizowanej ustawy stanowi, iż żołnierze zawodowi pełnią czynną służbę stałą albo służbę kontraktową. Całkowity zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych oraz tworzenia takich związków przez żołnierzy zawodowych został sformułowany w art. 108 ust. 1 ustawy. W pierwszej kolejności należy odnieść się do art. 3 ust. 2 omawianej ustawy, który niewątpliwie wyjaśnia powód zakazu zrzeszania się żołnierzy zawodowych w związkach zawodowych, którym jest przede wszystkim zachowanie lojalności wobec kraju, a co za tym idzie – zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Istota wolności zrzeszania się w związkach zawodowych polega przede wszystkim na potwierdzeniu fundamentalnego prawa zrzeszania się przez państwo, które ma chronić to prawo przed jakąkolwiek nieuprawnioną ingerencją. Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych ma przede wszystkim na celu obronę interesów pracowniczych. W tym przypadku można by rozważać, czy żołnierzom zawodowym powinna zostać przyznana ochrona praw socjalnych i ekonomicznych i jakie konsekwencje mogą wypływać z tego prawa<sup>39</sup>. Stosunek służbowy żołnierzy zawodowych jest specyficznym rodzajem zatrudnienia, którego celem jest ochrona niepodzielności i nienaruszalności terytorium. Państwo polskie w sposób szczególny rekompensuje żołnierzom zawodowym całkowity zakaz zrzeszania się w szerokim rozumieniu. Nieuzasadnione jest twierdzenie, że prawa socjalne i ekonomiczne tej grupy zawodowej nie są chronione, dlatego też ustawodawca powinien przyznać im ograniczone prawo do wolności zrzeszania się, tj. możliwość zrzeszania się w jednym związku zawodowym. To zapatrywanie nie zostało także podzielone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 marca 2000 roku<sup>40</sup>, w którym jednoznacznie wskazał, iż zasada równości obywateli wyraża się przede wszystkim w tym, że osoby znajdujące się w analogicznej sytuacji są traktowane jednakowo, natomiast w różnych sytuacjach – odpowiednio inaczej, przy czym kryterium zróżnicowania zostaje odpowiednio uzasadnione. Dlatego też, zdaniem Trybunału, sytuacja żołnierzy zawodowych nie może być porównywana z sytuacją pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy, czy

<sup>39</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 r. (K 26/98). Trybunał w rozpoznawanej sprawie dotyczącej zrzeszania się żołnierzy zawodowych w związkach zawodowych odniósł się do zasady równości.

<sup>40</sup> *Ibidem*: „W grę zaś wchodzi porównanie pomiędzy uprawnieniami członków Policji i Sił Zbrojnych, ze względu na to, iż traktowani są oni na ogół w umowach międzynarodowych jednakowo. Wyjątkiem w tym zakresie jest Europejska Karta Społeczna, która wyraźnie dopuszcza naruszenie istoty wolności zrzeszania się w związki zawodowe tylko w odniesieniu do członków Sił Zbrojnych [...]. Nie można zatem porównywać sytuacji prawnej członków Sił Zbrojnych z sytuacją funkcjonariuszy Policji, których zadania nie zostały unormowane w sposób szczególny w konstytucji”.

nawet ludzi pracy w rozumieniu ustawy o związkach zawodowych<sup>41</sup>. Trybunał wskazał, że zasada niedyskryminacji i równości nie oznacza nakazu jednakowego traktowania sytuacji wszystkich podmiotów, gdyż ich sytuacja faktyczna i prawna może być różna. Waga interesu, jakiemu służy zróżnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone, a co najważniejsze: pozostają w związku z innymi wartościami czy normami konstytucyjnymi, pozwalającymi uzasadnić różne traktowanie podmiotów podobnych<sup>42</sup>. Stanowisko Trybunału ma kluczowe znaczenie dla dokonanej już oceny charakteru służby żołnierzy zawodowych. Dlatego też trudno przyjąć, że przedstawiona teza stoi w sprzeczności z zasadą wolności zrzeszania się pracowników. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, że cel wyrażony w art. 3 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej, tzn. zachowanie lojalności wobec kraju oraz zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom w powiązaniu z zaufaniem obywateli do państwa, mogłoby zostać zagrożone np. nieoczekiwanym strajkiem żołnierzy.

### 3. Ograniczenie prawa do wolności zrzeszania się na gruncie przepisów Konstytucji RP

#### 3.1. Sędziowie

Pierwszą konstytucyjną grupą, której ustawodawca polski nie przyznał prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, są sędziowie. Zgodnie z art. 178 ust. 3 Konstytucji RP nie mogą oni należeć do związków zawodowych. Zakaz ten odnosi się do wszystkich sędziów sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Należy się jednak w pierwszej kolejności zastanowić, czy takim samym ograniczeniem podlegają referendarze sądowi oraz pracownicy sądów.

W tym kontekście pojawiają się trudności z trafną delimitacją pojęć sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej. Pierwsze dotyczy wyłącznie sędziów. Z kolei referendarz sądowy wykonuje tylko zadania z drugiego zakresu, ale może także podejmować czynności w postępowaniu cywil-

<sup>41</sup> Por. również: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2013 r. (VIII SA/Wa 876/12), „Zakazane jest nierówne traktowanie podmiotów podobnych, co jednak nie wyklucza nierównego traktowania podmiotów, które podobne nie są ze względu na daną cechę istotną, relewantną. Innymi słowy – zasada niedyskryminacji i równości nie oznacza nakazu jednakowego traktowania sytuacji wszystkich podmiotów, gdyż ich sytuacja faktyczna i prawna może być różna”.

<sup>42</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r. (U 17/97).

nym, jeżeli przepis tak stanowi. Zakres czynności należących do obowiązków referendarza sądowego jest bardzo szeroki<sup>43</sup>, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, iż wykonuje on czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Należy bowiem zauważyć, iż określenie granicy sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej nie jest prostym zadaniem. Dlatego też należałoby uznać zasadność ograniczenia prawa do wolności zrzeszania się referendarzy sądowych tylko w jednym związku zawodowym zrzeszającym referendarzy sądowych. Całkowite odebranie prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych referendarzom sądowym byłoby zabiegiem bezzasadnym i bezcelowym. Z kolei nie widzę żadnych przeszkód i ograniczeń w zakresie możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników sądów.

Wracając jednak do rozważań na temat zasadności pozbawienia sędziów możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych, analizę obecnego stanu prawnego ukształtowanego przez polskiego ustawodawcę, zacznę od wykładni przepisów MOP dokonanej przez Komitet. Uznał on, iż sędziowie mają prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych<sup>44</sup>. Pozbawienie sędziów prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych jest ściśle związane z pojęciem zasady niezawisłości sędziowskiej. Jest to zasada obowiązująca sędziów w każdym demokratycznym państwie prawa. Tylko niezawisły sąd może stać na straży wolności i praw jednostki, a także praw innych podmiotów<sup>45</sup>. Zasada niezawisłości sędziowskiej w wymiarze osobistym obejmuje zakaz obrony swoich praw przez sędziów w związku zawodowym. Jest to ściśle związane z możliwością wystąpienia nacisków na sędziów podczas orzekania w konkretnej sprawie. Formalna przynależność sędziów do związku zawodowego oznaczałaby naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej<sup>46</sup>. W pełni podzielam zapatrywanie W. Sokolewicz, który polemizuje

<sup>43</sup> Referendarz sądowy może wydawać orzeczenia, a także dokonywać innych czynności w sprawach o wpis do księgi wieczystej oraz w postępowaniu rejestrowym. Może dokonywać czynności z zakresu prawa spadkowego, z wyłączeniem prowadzenia rozprawy, zabezpieczenia spadku oraz przesłuchania świadków testamentu ustnego. Tytuły egzekucyjne wydawane przez referendarzy sądowych mają przymiot prawomocności i podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Ponadto referendarze sądowi mają prawo wydawania nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym oraz elektronicznym postępowaniu upominawczym i postanowień w przedmiocie kosztów procesu. Zob. A. Stangret-Smoczyńska, *Komentarz do art. 777 k.p.c.*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, red. J. Gołączyński, Warszawa 2012, s. 201 i nast. Por. A. Arkuszewska, *Referendarz w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011; A. Michnik, *Postępowanie o wpis do rejestru przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 138 i nast.

<sup>44</sup> Application of International Labour Standards 2008 (I), Vol. 1, s. 81.

<sup>45</sup> W. Skrzydło, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP*, Lex/El.

<sup>46</sup> Zob. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2003 r. (III KK 421/07), w którym stwierdził, iż „Niezawisłość sędziowska polega na zakazie wywierania jakiegokolwiek wpływu na sędziego w zakresie rozpoznania konkretnej sprawy i treści orzeczenia, a więc na

z pozbawieniem sędziów w Konstytucji RP prawa do wolności zrzeszania się z uwagi na argument, iż funkcje sędziowskie polegają na tworzeniu polityki<sup>47</sup>. Ponadto autor ten uważa, że wymierzanie sprawiedliwości ma charakter dyskrejonalny, co więcej, umowy międzynarodowe nie mają pierwszeństwa przed Konstytucją – odwrotnie same powinny pozostawać z nią w zgodzie<sup>48</sup>. W wymiarze prawa międzynarodowego wielokrotnie podnoszono, iż sędziowie powinni mieć możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych. Nie może to jednak stanowić uzasadnienia, by poufny charakter wykonywanych przez nich funkcji traktować jako brak zaufania. Zakaz zrzeszania się sędziów w związkach zawodowych został zawarty w wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>49</sup>, który wskazał, iż wynika to z upolitycznienia się niektórych związków zawodowych, a przede wszystkim ich działalności. Z całą mocą należy podkreślić, iż działalność związku zawodowego na płaszczyźnie politycznej jest niewykluczona i nie może być w żaden sposób negowana. Przyjęcie tezy o całkowitej apolityczności struktur związkowych prowadziłyby do bezzasadnego przyjęcia, iż żadne postulaty związków zawodowych nie mają charakteru politycznego lub *quasi-politycznego*<sup>50</sup>.

W odniesieniu do zakazu zrzeszania się sędziów w związkach zawodowych na uwagę zasługuje także zagadnienie zakresu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych ławników, którzy na podstawie art. 182 Konstytucji RP oraz art. 4 ustawy o ustroju sądów powszechnych biorą pośredni udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości<sup>51</sup>. To ustawa o ustroju sądów powszechnych określa rolę i prawa ławników, ponieważ Konstytucja RP przesądza jedynie o tym, że wymiar sprawiedliwości musi być realizowany przy udziale obywateli. W zakresie orzekania ławnicy są niezawisli i podlegają tylko ustawom<sup>52</sup>. Ani Konstytucja RP, ani nawet ustawa o ustroju sądów powszechnych nie stanowią o ograniczeniu prawa do wolności zrzeszania się

---

niezależności sędziego (ale zawsze w ramach obowiązującego prawa) w rozstrzygnięciu kwestii faktycznych i prawnych wyłaniających się w rozpoznawanej sprawie”.

<sup>47</sup> Spotkało się z zarzutem niezgodności z konwencją MOP.

<sup>48</sup> W. Sokolewicz, „Rzeczpospolita” artykuł 12, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 54.

<sup>49</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00).

<sup>50</sup> Por. W. Masewicz, *Ustawa o związkach. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998, s. 188. Autor ten wyróżnia istnienie szczegółowego podziału strajków politycznych na: strajki polityczne o celach bezpośrednio zawodowych, strajki polityczne o celach pośrednio zawodowych oraz strajki polityczne o celach wyłącznie politycznych.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2001 nr 98, poz. 1070 ze zm.).

<sup>52</sup> W. Skrzydło, *Komentarz do art. 182 Konstytucji RP*, Lex/El.; M. Mędrala, *Funkcja ochronna cywilnego postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 123 i nast.

ławników w związkach zawodowych. Pracodawca zatrudniający ławnika jest zobowiązany zwalniać go z pracy na czas pełnienia czynności w sądzie<sup>53</sup>. Należy rozważyć, czy przy obecnym kształcie przepisów prawnych przyznana przez ustawodawcę polskiego możliwość zrzeszania się ławników w związkach zawodowych, pomimo iż ich status zbliżony jest to statusu sędziów, jest uzasadniona. W zakresie orzekania ławnicy podobnie jak sędziowie są niezawisli, ale ustawodawca zdecydował się na pozbawienie prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych tylko sędziów. Sądzę, że istota sprawy sprowadza się do tego, że pomiędzy statusem sędziego i ławnika zachodzi tylko pozorne podobieństwo. Należy bowiem zauważyć, że niezawisłość ławników może być zagwarantowana pomimo ich przynależności do związku zawodowego, ponieważ czynności wykonywane przez ławników mają charakter tymczasowy, z kolei sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sędziów ma charakter stały. Ponadto ławnik może pozostawać w stosunku pracy w trakcie wykonywania czynności związanych z wymiarem sprawiedliwości. Ławnik pozostający w stosunku pracy i przynależący do danego związku zawodowego nie powinien, w moim przekonaniu, być zobowiązany do zawieszenia członkostwa w tym związku, z uwagi na to, iż ustawodawca nie sformułował względem ławnika lub pracodawcy zatrudniającego ławnika nakazu rozwiązania istniejącego stosunku pracy. Nie widzę zatem żadnego uzasadnienia dla zrównania pozycji sędziego i ławnika, skoro ich status jest jedynie podobny. Pozostawanie przez ławnika w stosunku pracy i bycie członkiem związku zawodowego nie stanowi przeszkody w wypełnianiu funkcji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

### 3.2. Najwyższa Izba Kontroli

Odrębnego potraktowania wymagają ograniczenia względem pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej<sup>54</sup> – nadzoruje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, ponadto może oceniać działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych, organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Konstytucja RP w art. 205 ust. 2 zawiera zakaz zrzeszania się Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w związkach zawodowych, z kolei ustawa o NIK w art. 86 stanowi, iż pracownicy NIK za wyjątkiem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesów, dyrektora generalne-

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Dz. U. 1995 nr 13, poz. 59.

go oraz dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli mają prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Podstawowym atrybutem członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli jest zasada niezawisłości i niezależności<sup>55</sup>. Można powiedzieć, iż organy kontroli, którym zostało odebrane prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, pełnią funkcje i wykonują zadania o charakterze poufnym. Pewnym wyjątkiem jest sytuacja kontrolerów, którym ustawodawca w art. 66a pkt 3–9 przyznał prawo zrzeszania się tylko w jednym związku zawodowym. Należy wskazać również na art. 87, który zakazuje wszystkim pracownikom NIK prawa do strajku. W pierwszej kolejności należy się zastanowić nad słusznością przyjętych rozwiązań, tj. przyznania prawa do zrzeszania się pozostałych pracowników NIK w związkach zawodowych, przy czym nie określono, w jakim związku zawodowym mogą się zrzeszać. Odebranie prawa zrzeszania się w związkach zawodowych jest uzasadnione przede wszystkim tym, iż prezesa NIK, wiceprezesów i dyrektora generalnego NIK obowiązuje zasada *incompatibilitas*. Osoby te nie mogą należeć do partii politycznej, zajmować żadnego innego stanowiska, za wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej. Z kolei pracownikom NIK nadzorującym i wykonującym czynności kontrolne przysługuje immunitet<sup>56</sup>. Wykonywane przez nich czynności mają niewątpliwie charakter poufny, co może być jednym z argumentów przemawiających za odebraniem im prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych. Co więcej, podmioty te zajmują kierownicze stanowiska w administracji publicznej, co niewątpliwie jest zgodne z wykładnią Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, Konwencji MOP nr 87 i nr 151. Głębszej analizie wymaga jednak prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych kontrolerów NIK sformułowane w art. 66a pkt 3–9 ustawy o NIK. Korzystają oni z prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, ale z ograniczeniem tylko do związku zawodowego zrzeszającego pracowników NIK. Ma to istotne znaczenie dla oceny, czy to ograniczenie nie narusza istoty prawa do wolności zrzeszania się. Z całą pewnością pracownicy zatrudnieni w Najwyższej Izbie Kontroli powinni mieć prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych dla obrony swoich interesów socjalnych i ekonomicznych. Większe wątpliwości budzi ograniczenie zrzeszania się tylko do jednego związku zawodowego pracowników oraz kontrolerów. W moim przekonaniu, z uwagi na charakter i wagę obowiązków i ciążącej na kontrolerach odpowiedzialności oraz związanej z tym apolityczności należy przyjąć, iż istota prawa do wol-

<sup>55</sup> „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” 1958, t. 20.

<sup>56</sup> M. Domagała, *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2008, s. 238.

ności zrzeszania się nie została naruszona, czego potwierdzeniem jest Wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Słusznie przyjął on, że:

w rzeczywistości społecznej Rzeczypospolitej Polskiej, związki zawodowe pełnią rolę *quasi*-partii politycznych. Niezależnie od politycznej formacji oraz różnych celów przyświecających ich działaniom, nie ulega wątpliwości, że w głównej mierze prowadzą one działania polityczne, nie zawsze bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych. Ocena tego stanu rzeczy nie należy do Trybunału Konstytucyjnego, jednakże nie może on tracić z pola widzenia zagrożeń, jakie rodzić mogłaby swobodna działalność związków zawodowych w instytucji, dysponującej tak szerokimi uprawnieniami w zakresie dostępu do informacji o najwyższym stopniu tajności, jaką jest Najwyższa Izba Kontroli<sup>57</sup>.

Związki zawodowe odgrywają nie tylko rolę społeczną, ale także polityczną<sup>58</sup>. W moim przekonaniu, niezwykle istotne jest wskazanie przede wszystkim

<sup>57</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1998 r. (K 42/97) wraz z głosem aprobującym L. Kaczyńskiego.

<sup>58</sup> Na polityczną działalność zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyżej wskazanym wyroku. Trybunał uznał, że „Zapewniona obywatelom w art. 12 i 59 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolność tworzenia i działania związków zawodowych może zostać ograniczona, w myśl art. 59 ust. 4 Ustawy Zasadniczej wyłącznie w zakresie dopuszczalnym z mocy postanowień wiążących Polskę umów międzynarodowych. Jednocześnie zgodnie z art. 87 konstytucji, ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem prawa powszechnie obowiązującego, dlatego też rozstrzygnięcie sprawy niniejszej oparte jest na analizie wiążących Rzeczpospolitą aktów międzynarodowo-prawnych. Wszystkie one przewidują możliwość ograniczenia wolności zrzeszania się w stosunku do członków sił zbrojnych i policji. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 169) oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.) wymieniają jako trzecią grupę zawodową mogącą podlegać ograniczeniom «członków administracji państwowej». Ponadto w myśl Konwencji nr 151 MOP dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 22, poz. 78), ustawodawstwu krajowemu powierza się określenie zakresu stosowania gwarancji w odniesieniu do «pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za regulę za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter». Katalog pozostałych dopuszczalnych wyłączeń jest w zasadzie jednolity, akty prawa międzynarodowego operują zbliżonymi kryteriami oceny dozwolonych ograniczeń, które mogą być uznawane za konieczne w demokratycznym państwie prawa. Zgodnie z Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167) oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ewentualne ograniczenia swobody zrzeszania się wynikać mogą z konieczności zagwarantowania bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub moralności publicznej lub ochrony praw i wolności innych osób. Dla stwierdzenia konstytucyjności ograniczenia prawa zrzeszania się w związkach zawodowych wobec pracowników merytorycznych Najwyższej Izby Kontroli, stwierdzić należy zatem, czy należą oni do którejkolwiek z grup mogących podlegać ograniczeniom, lub też, czy w ich przypadku całkowita wolność koalicji zagraża dobrom określonym w wymienionych aktach prawnych. [...] W wypadku wysokich stanowisk związanych

na kompilację roli społeczno-politycznej związków zawodowych, których ogromny wpływ może mieć duże znaczenie w kształtowaniu polityki socjalnej. Co więcej, przyznanie prawa do zrzeszania się kontrolerom NIK także w innych związkach zawodowych mogłoby prowadzić do nieuzasadnionego zagrożenia konstytucyjnej zasady pewności prawa i zaufania obywateli do instytucji państwowych, które mają wykazywać się niezależnością – te same wymogi stawiane są sędziom, a w dalszym wypadku także osobom wykonującym tzw. wolne zawody. Dlatego też w przedstawionym wyżej przypadku prawo zrzeszania się tylko w jednym związku zawodowym przeznaczonym wyłącznie dla pracowników NIK jest zasadne i – co najważniejsze – nie narusza istoty tego prawa. W powyższym przypadku bardziej skomplikowana jest ocena poufnego charakteru funkcji pełnionych przez pracowników NIK, a zasadniczo stopnia poufności uzyskiwanych przez nich informacji. Stopień poufności tych informacji ma nierozzerwalny związek z bezpieczeństwem państwa i zaufaniem państwa do obywateli. Ustawodawca polski zapewnił pracownikom NIK oraz kontrolerom NIK prawo do wolności zrzeszania się w najszerszym możliwym zakresie, uznał bowiem, iż stopień poufności uzyskiwanych przez nich informacji nie zagraża bezpieczeństwu państwa i nie ogranicza istoty prawa do wolności zrzeszania się tych dwóch kategorii podmiotów. Pozbawienie prawa do wolności zrzeszania się pracowników NIK byłoby istotnym ograniczeniem zasady wolności zrzeszania się wyrażonej w aktach prawa międzynarodowego. Ustawodawca zdecydował się jednak, trafnie moim zdaniem, przyznać to prawo pracownikom i kontrolerom NIK. Prawo do wolności zrzeszania się pracowników z natury rzeczy nie może powodować ograniczeń w innych sektorach działalności państwa. Dopuszczając możliwość zrzeszania się w jednym związku zawodowym pracowników NIK i kontrolerów NIK, ustawodawca umocnił rangę tego prawa, a co najważniejsze – zwrócił uwagę na podstawowy cel działalności Najwyższej Izby Kontroli.

---

z tworzeniem polityki wskazówką mogą być postanowienia ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. nr 20, poz. 101 ze zm.), zaliczające do kierowniczych stanowisk państwowych, tylko Prezesa i Wiceprezów NIK. Pogląd ten znajduje uzasadnienie w fakcie, że tylko te osoby mogą być uznane odpowiedzialnymi za tworzenie polityki (zarówno państwa, jak i instytucji), inni pracownicy ponoszą bowiem odpowiedzialność najwyżej za kształtowanie wizerunku instytucji w społeczeństwie. W odniesieniu do pojęcia «funkcji kierowniczych» uznać trzeba, że nie każdy pracownik merytoryczny Izby funkcje takie pełni, dlatego też regulacją wystarczającą w tym zakresie jest postanowienie art. 86 ust. 1 ustawy o NIK”.

### 3.3. Generalny Inspektor Danych Osobowych

Pozycja prawna Prezesa Urzędu właściwego w sprawie ochrony danych osobowych została uregulowana na gruncie Ustawy z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych<sup>59</sup>. Zgodnie z art. 34 ust. 1 organem do spraw danych osobowych jest Prezes Urzędu, którego zakres obowiązków ma charakter poufny, ponieważ wpływa na ochronę życia prywatnego, rodzinnego, dobrego imienia oraz prawa decydowania o swoim życiu obywateli<sup>60</sup>. Niewątpliwie zakres zadań spoczywających na Prezesie Urzędu jest szczególny, wobec czego ustawodawca zdecydował się w art. 37 ust. 2 wymienionej ustawy na całkowity zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych dla Prezesa Urzędu. Uwagę może zwracać konsekwencja ustawodawcy, ponieważ w art. 36 stanowi, że Prezes Urzędu może powołać trzech zastępców, których zakres zadań jest tożsamy z zadaniami Prezesa Urzędu. Uważam, że ustawodawca słusznie pozbawił prawa zrzeszania się w związkach zawodowych również zastępców Prezesa Urzędu, ponieważ waga powierzonych im zadań odpowiada zadaniam Prezesa Urzędu.

### 3.4. Rzecznik Praw Obywatelskich

Konstytucja RP w art. 209 ust. 3 stanowi o zakazie zrzeszania się w związkach zawodowych Rzecznika Praw Obywatelskich. Drugim źródłem ograniczenia prawa do wolności zrzeszania się Rzecznika Praw Obywatelskich jest niewątpliwie art. 1 Ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku<sup>61</sup> o RPO, w którym sformułowano główną funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich, tzn. stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela, w tym realizację zasady równego traktowania<sup>62</sup>. W pierwszej kolejności należy się zastanowić, czy odebranie Rzecznikowi prawa do wolności zrzeszania się nie jest w istocie naruszeniem zasady równości. Z całą pewnością charakter realizowanych przez niego zadań dotyczy fundamentalnych praw człowieka, które jako atrybut jednostki są powszechne i niezbywalne, a ich źródłem jest godność człowieka – podstawa

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2018, poz. 1000).

<sup>60</sup> Art. 47 Konstytucji RP.

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. 2001 nr 14, poz. 147).

<sup>62</sup> Por. A. Dral, *Sytuacja prawna osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach państwowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Administracja” 2009, nr 1, s. 35 i nast.; J. Hołda, Z. Hołda, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] J. Hołda et al., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 34–42; J. Arcimowicz, *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2001, s. 6 i nast.; *idem*, *Rzecznik Praw Obywatelskich: aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003, s. 35 i nast.

człowieczeństwa i cecha każdego człowieka. Rzecznik Praw Obywatelskich ma strzec tych praw fundamentalnych, które mają być wyznacznikiem postępowania dla władzy publicznej i jego granic. Prawa Człowieka odgrywają istotną rolę w życiu politycznym, stanowią gwarancję nienaruszalności istoty człowieczeństwa. Szczególna pozycja Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi, moim zdaniem, słuszne uzasadnienie odebrania mu prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Większe wątpliwości budzi natomiast możliwość zrzeszania się zastępców Rzecznika Praw Obywatelskich, do których zgodnie z art. 20 pkt 5 omawianej ustawy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o urzędnikach państwowych<sup>63</sup>, którzy mogą zrzeszać się w związkach zawodowych bez ograniczeń. Powoływani opcjonalnie zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich stoją na straży praw i wolności obywatelskich, dlatego, w moim przekonaniu, również oni powinni zostać pozbawieni prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych<sup>64</sup>. Nie można bowiem bez uzasadnienia poddać dyferencjacji takiego samego charakteru funkcji oraz wykonywanych obowiązków, przyznając tym samym zastępcom RPO prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych. Taki sam charakter realizowanych działań prowadzi do konkluzji o potrzebie ujednoczenia zakresu prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych RPO i ich zastępców.

### 3.5. Rzecznik Praw Dziecka

Kontynuując rozważania nad kategorią organów kontroli przestrzegania praw jednostki, możemy jeszcze wyróżnić urząd Rzecznika Praw Dziecka<sup>65</sup>, którego pozycję określa również Konstytucja RP. Jest to też organ typu ombudsmana. Szczegółowe zadania i sposób ich realizacji są bardzo podobne do unormowań dotyczących Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy się w tym miejscu zastanowić nad podobieństwem tych funkcji i realizowanych zadań, a przede wszystkim dokonać wyróżnienia Rzecznika Praw Dziecka w systemie konstytucyjnych organów państwa. Należy z pełną aprobatą odnieść się do rozwiązań systemowych, które mają na celu podnoszenie i ochronę praw człowieka, tworząc tym samym kolejne organy kontroli, przykładowo Rzecznika Praw Pacjenta<sup>66</sup>. Wracając jednak do problemu prawa do wolno-

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. 1982 nr 31, poz. 214 ze zm.).

<sup>64</sup> Prawo do strajku urzędników państwowych zostało wyłączone przez art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o urzędnikach państwowych (Dz. U. 1982 nr 31, poz. 214).

<sup>65</sup> Dz. U. 2000 nr 6, poz. 69 ze zm.

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. 2009 nr 52, poz. 417).

ści zrzeszania się Rzecznika Praw Dziecka w związkach zawodowych, należy zauważyć, iż jego sytuacja względem Rzecznika Praw Obywatelskich nie powinna być różnicowana. Nieuzasadniona dyferencjacja Rzecznika Praw Obywatelskich względem Rzecznika Praw Dziecka skłania do słusznej, moim zdaniem, konkluzji o potrzebie ujednoczenia prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych obu tych organów.

Rozszerzanie ochrony praw człowieka należy przyjąć z pełną aprobatą, co więcej, pełna ochrona praw człowieka może przejawiać się w podnoszeniu szczegółowości ochrony i kontroli określonych grup społecznych, które ze względu na specyficzne cechy narażone są na naruszenie ich praw. Prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych kolejnych kategorii ombudsmanów powinno zostać ujednoczone.

### 3.6. Prezes Narodowego Banku Polskiego

Podmiotem, któremu Konstytucja RP odbiera prawo do wolności zrzeszania się w wąskim tego słowa znaczeniu, jest Prezes Narodowego Banku Polskiego. Źródło tego ograniczenia można odnaleźć w art. 224 ust. 4 Konstytucji RP, który stanowi o zakazie przynależności Prezesa Narodowego Banku Polskiego do związku zawodowego w celu obrony swoich interesów. Należy zaznaczyć, iż powyższy zakaz jest zgodny z Konwencjami MOP nr 87 i 151, pozostawiającymi w gestii każdego państwa możliwość określenia stanowisk, które związane są z tworzeniem polityki, a tym samym pozbawione prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

Narodowy Bank Polski to centralny bank naszego kraju, zostało mu przyznane wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej, jest instytucją dwuszczeblową, powołaną do określonych zadań o charakterze publicznoprawnym<sup>67</sup>. Zgodnie z art. 6 ustawy o Narodowym Banku Polskim<sup>68</sup> jednym z organów NBP jest Prezes Narodowego Banku Polskiego. Przyjmuje się, iż występuje on w tzw. podwójnej roli – jest nie tylko konstytucyjnym organem państwa, ale także organem wewnętrznym w ramach NBP<sup>69</sup>. W doktrynie uznaje się, iż organami państwa są także Rada

<sup>67</sup> Zob. H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank Centralny. Od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1994, s. 18 i nast.; K. Koperkiewicz-Mordel, L. Góral, *Prawo bankowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1997, s. 11 i nast.; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2011, s. 439 i nast.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. 1997 nr 140, poz. 938.).

<sup>69</sup> C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, PiP 2002, nr 11, s. 26 i nast.; W. Kaszubski, *Narodowy Bank Polski – centralny organ państwa*, „Głosa” 1995, nr 10, s. 3; M. Zubik, *Powoływanie*

Polityki Pieniężnej NBP oraz Zarząd NBP. Głównym środkiem pozwalającym określić pozycję prezesa NBP jest zasada niezależności, która może być pojmowana w dwojaki sposób. To znaczy jako niezależność instytucjonalna – od innych organów państwa, oraz niezależność personalna – jako gwarancja niezależności piastowanego stanowiska<sup>70</sup>. Głębszej analizie wymaga kwestia prawa do wolności zrzeszania się członków Rady Polityki Pieniężnej NBP oraz członków zarządu NBP, których działalność w związku zawodowym musi zostać zawieszona na czas pełnienia funkcji. W art. 10 i 11 ustawy o NBP zostały określone kompetencje Prezesa NBP, które związane są ze sferą wewnętrzną – Prezes NBP jest przełożonym wszystkich pracowników NBP, przewodniczy Radzie Polityki Pieniężnej NBP, Zarządowi NBP, reprezentuje NBP na zewnątrz oraz reprezentuje Polskę na arenie międzynarodowej. W doktrynie wskazuje się na określenie relacji i kompetencji Prezesa NBP w stosunku do Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP. Po pierwsze, w Konstytucji RP dokonano zróżnicowania tych organów, gdyż Prezes NBP uważany jest za organ monokratyczny. Po drugie, kompetencje Prezesa NBP są wyraźnie oddzielone od kompetencji Rady Polityki Pieniężnej jako organu kolegialnego. W podobny sposób zostało określone działanie i relacja Prezesa względem Zarządu NBP.

Nic więc dziwnego, iż w doktrynie prawa konstytucyjnego pozycja Prezesa NBP określana jest jako *primus inter pares* organów NBP<sup>71</sup>. Z całą pewnością Prezes NBP, jako jeden z organów NBP, zajmuje pozycję nadrzędną względem członków Rady Polityki Pieniężnej oraz członków Zarządu, co więcej jego nadrzędność przejawia się nie tylko w szeroko pojętej sferze wewnętrznej, ale także zewnętrznej. Istota problemu sprowadza się do wyeksponowania i prawidłowego zaszeregowania obowiązków Prezesa NBP względem tych dwóch organów kolegialnych. Zakaz zrzeszania się Prezesa Narodowego Banku Polskiego w związkach zawodowych nie narusza Konwencji MOP nr 151, która uprawnia ustawodawcę krajowego do pozbawienia podmiotów, których funkcje wiążą się z tworzeniem polityki, prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Wątpliwości, jakie mogą się tu nasuwać, dotyczą przede wszystkim analogicznych unormowań w zakresie obowiązku zawieszenia członkostwa w związku zawodowym jak w przypadku członków Rady Polityki Pieniężnej względem członków Zarządu NBP.

---

członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasady kadencyjności oraz działalności organów państwa, PS 2005, nr 4, s. 41 i nast.

<sup>70</sup> M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-prawna)*, PiP 2001, nr 6, s. 35.

<sup>71</sup> M. Fedorowicz, *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego*, „Studia Lubelskie” 2010, t. VI, s. 115–116 oraz przywołana tam literatura.

A ten ostatni zasadniczo jest organem wykonawczym<sup>72</sup>. Podział zadań i kompetencji wszystkich organów NBP budzi w doktrynie uzasadnione wątpliwości<sup>73</sup>. Rada Polityki Pieniężnej jest organem stanowiącym i autoryzującym, z kolei Zarząd NBP realizuje uchwały RPP, ale – co najważniejsze – jest w pewnych przypadkach organem stanowiącym. Wątpliwości odnoszące się do kwestii zrzeszania się członków Zarządu NBP – jako organu wykonawczego, nie mają racji bytu z dwóch powodów. Wspomniany podział zadań pomiędzy wszystkie organy NBP wzbudza uzasadnione wątpliwości, ponieważ jest on niejasny i niezupełny; ponadto pozbawienie członków Zarządu NBP prawa zrzeszania się w związkach zawodowych z uwagi na fakt, iż również Zarząd NBP jest organem stanowiącym, jest bezzasadne. Co więcej, prawo tworzone przez wszystkie organy NBP ma jedynie charakter aktów prawnych wewnętrznych. Przyjęcie wyraźnego rozgraniczenia funkcji każdego z organów prowadziłoby do nieuzasadnionego wniosku, iż członkowie Zarządu NBP, organu wyłącznie wykonawczego, w żaden sposób nie mogą być utożsamiani z funkcją tworzenia polityki. Ponadto wszystkie organy NBP są wyposażone w kompetencje prawotwórcze, lecz charakter prawny ich uchwał odnosi skutek wewnętrzny<sup>74</sup>. Dlatego uprawniona jest konstatacja, iż nie ma uzasadnionych podstaw pozbawienia członków Zarządu NBP prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych.

### 3.7. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Ostatnią grupą podmiotów, którym zostało ograniczone prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, są członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>75</sup>. W pierwszej kolejności swoje rozważania skierują na przepis Konstytucji RP – art. 214 ust. 2, który stanowi, że członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie mogą przynależeć do związków

<sup>72</sup> W. Cywnar, *Charakter, funkcje i cele NBP*, [w:] *Podręcznik do bankowości*, red. W. Cywnar, W. Patena, Warszawa 2010, s. 152. Por. C. Kosikowski, J. Matuszewski, W. Witkowski, *Przekształcenia w zakresie zarządzania finansami publicznymi i administracji skarbowej jako element rozwoju ustrojowego prawa finansowego*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 1: *Teoria i nauka prawa finansowego*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2010, s. 174 i nast. Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Pozycja prawna NBP i jego organów w prawie polskim*, PiP 2002, nr 2, s. 15 i nast.

<sup>73</sup> C. Kosikowski, *ibidem*, s. 27.

<sup>74</sup> C. Kosikowski, J. Matuszewski, W. Witkowski, *Przekształcenia w zakresie zarządzania...*, *op. cit.*, s. 174. Zob. również Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99).

<sup>75</sup> Zob. szerzej: R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym*, Warszawa 2007; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne: konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011.

zawodowych, co jest równoznaczne z pozbawieniem ich prawa do aktywnej działalności w strukturach związku zawodowego.

Zacznę od podkreślenia głównej funkcji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji sformułowanej w art. 6 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji<sup>76</sup>, którą jest stanie na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych i interesów odbiorców oraz zapewnienie otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji. Art. 8 ust. 3 pkt 2 stanowi, że w okresie kadencji członków Krajowej Rady ulega zawieszeniu ich członkostwo w związkach zawodowych. Na wstępie należy zaznaczyć, że oba przepisy, tj. konstytucyjny, zawierający zakaz przynależności członków Rady do związków zawodowych, oraz ustawowy, zawierający nakaz zawieszenia członkostwa w organizacji związkowej, wykazują wzajemną korelację. W moim przekonaniu, całkowicie uzasadnione jest pozbawienie prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych członków Rady Radiofonii i Telewizji, ponieważ ich działalność niewątpliwie jest związana z tworzeniem polityki, na co wskazują m.in. zadania Rady określone w art. 6 ust. 2 wymienionej ustawy. Na treść prawa do wolności zrzeszania się składają się m.in. działalność członków związku zawodowego w celu poprawy warunków ekonomicznych i socjalnych w miejscu pracy, a także prawo do rokowań zbiorowych oraz prawo do strajku. Z całym przekonaniem można stwierdzić, iż przynależność do związku zawodowego członków Rady mogłaby wywierać negatywny wpływ na politykę państwa w zakresie radiofonii i telewizji. Do tego apolityczność członków Rady byłaby nie do pogodzenia z działalnością w związku zawodowym. Dlatego wprowadzenie przez ustawodawcę zakazu przynależności członków Rady do związków zawodowych należy przyjąć z pełną aprobatą.

#### 4. Problematyka wolności zrzeszania się osób wykonujących pracę na podstawie cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia

Problematyka prawa do wolności zrzeszania się pracowników wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych jest bardzo złożona, ponieważ osoby wykonujące pracę na podstawie umowy-zlecenia i umowy o dzieło nie są pracownikami w rozumieniu Kodeksu pracy<sup>77</sup>. W pierwszym przypadku

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. 1993, nr 7, poz. 34).

<sup>77</sup> Por. A. Chobot, *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997, s. 5 i nast.; K. Rączka, *Stosunek pracy a cywilnoprawne umowy o świadczenie pracy*, [w:] *Praca po zmianach*, red. K. Rączka, Warszawa 1997, s. 53 i nast.

osoby takie są podmiotami przyjmującymi zlecenie, a w drugim zobowiązują się do wykonania określonego w umowie dzieła. Zgodnie z art. 2 k.p. pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Pojęcie pracownika nie jest ujmowane jednolicie w literaturze przedmiotu. Część autorów uważa, że mieści się w nim zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków wpływających ze stosunku pracy, a także możliwość samodzielnego nawiązania stosunku pracy<sup>78</sup>. Nie jest moim celem tworzenie nowej definicji pracownika, niemniej jednak warto w tym miejscu rozważyć, czy mamy obecnie do czynienia z redefinicją tego pojęcia.

Ewolucja terminu „pracownik” związana jest ze zmieniającymi się realiami gospodarczymi<sup>79</sup>, dochodzi do nadmiernego zastępowania umowy o pracę umowami cywilnoprawnymi, co niewątpliwie wpływa negatywnie na uprawnienia pracownicze, a przede wszystkim na fakt, że ustawodawca polski odebrał takim osobom prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Nie jest moim zamiarem analiza problemu włączenia umów cywilnoprawnych do Kodeksu pracy, natomiast pragnę się zastanowić nad tym, czy związki zawodowe nie spełniają także innej roli niż ta przewidziana w ustawie o związkach zawodowych. Związek zawodowy – jak wskazuje nazwa – ma skupiać ludzi określonego zawodu czy zawodów – w celu popierania i obrony interesów swoich członków. Na treść stosunku pracy składają się wzajemne prawa i obowiązki stron stosunku pracy, tj. pracodawcy i pracownika. Stosownie do art. 22 k.p. przez stosunek pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Z kolei za pracownika w rozumieniu Kodeksu pracy uważa się osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, powołania, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Cechami wyróżniającymi zatrudnienie pracownicze jest przede wszystkim podporządkowanie pracownika pracodawcy, co nie jest charakterystyczne dla cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia.

<sup>78</sup> M. Wujczyk, *Pojęcie pracownika*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2010, t. 17, s. 25 oraz przywołana tam literatura.

<sup>79</sup> Por. M. Jerzak, *Deregulacja rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 23 i nast.; B. Jagusiak, *Integrująca się Europa nowym wyzwaniem dla związków zawodowych*, [w:] *Państwo i rynek w gospodarce Unii Europejskiej*, red. Z. Bombera, H. Szczerbiński, J. Telep, Warszawa 2008, s. 333 i nast.; J. Gardowski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001; J. Adamowski, *Partnerzy społeczni (związki zawodowe, organizacje pracodawców)*, [w:] *Społeczeństwo i polityka: podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2003, s. 543 i nast.

Stosunek pracy jako przedmiot regulacji prawa pracy ma swoisty charakter prawny, który odróżnia go od stosunków cywilnoprawnych, administracyjnych oraz penalnych stosunków prawnych. Jak słusznie zauważa M. Gersdorf, wykazuje on najwięcej podobieństw do stosunków cywilnoprawnych i dlatego też podkreśla się, że stanowi zobowiązanie prawa pracy, a nie prawa cywilnego. Można powiedzieć, że nie ma precyzyjnie określonego stosunku pracy, tj. nie można twierdzić, że określony rodzaj pracy może być wykonywany jedynie na podstawie zobowiązania objętego stosunkiem pracy. Praca może być wykonywana na podstawie umowy o pracę, umowy-zlecenia czy umowy o dzieło, ponieważ nie stanowi ona kryterium decydującego o tym, jaka forma prawna ma być do niej zastosowana. To, co odróżnia stosunek pracy od innych stosunków zobowiązaniowych prawa cywilnego, to gwarancje i przywileje pracownicze<sup>80</sup>. Z perspektywy niniejszej monografii ogromne znaczenie ma prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych podmiotów świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Należy się bowiem zastanowić, czy wykonywanie pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej stanowi przesłankę pozbawienia prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, których celem jest ochrona interesów i praw pracowniczych. Art. 2 k.p. określa katalog zamknięty czynności prawnych, mających za przedmiot wykonywanie pracy w rozumieniu kodeksowym<sup>81</sup>. W związku z tym nie każda osoba, która wykonuje pracę, będzie uznana za pracownika w rozumieniu Kodeksu pracy, ale w rozumieniu ustawy o związkach zawodowych – jak najbardziej. Szerokie rozumienie pojęcia pracownika zostało potwierdzone przez MOP<sup>82</sup>, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 roku<sup>83</sup> oraz wspomnianą nowelizacją ustawy o związkach zawodowych z 2018 roku, która, w moim przekonaniu, pozwoliła stworzyć definicję pracownika na potrzeby zbiorowego prawa pracy.

#### 4.1. Umowa-zlecenie

Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku osób świadczących pracę na podstawie umowy-zlecenia. Przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie (art. 734 par. 1 k.c.),

<sup>80</sup> M. Gersdorf, *Umowa o pracę, umowa o dzieło, umowa zlecenia*, Warszawa 1993, s. 5–7.

<sup>81</sup> G. Goździewicz, *Komentarz do art. 2 k.p.*, 2011, Lex/El.

<sup>82</sup> Zob. uwagi w rozdziale dotyczącym uregulowań międzynarodowych.

<sup>83</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. (sygn. akt K 1/13), w którym Trybunał stwierdził, że art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, przyznający prawo zrzeszania się w związkach zawodowych wymienionym w nim kategoriom osób, czyli pracownikom, członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osobom wykonującym pracę na podstawie umowy agencyjnej, jest niezgodny z Konstytucją RP.

bardzo istotne znaczenie ma art. 735 par. 1, wyraża on bowiem obowiązek zapłaty wynagrodzenia za wykonanie zlecenia w przypadku, gdy strony nie określiły w umowie, że przyjmujący zlecenie zobowiązał się je wykonać bez wynagrodzenia. Istotną różnicą pomiędzy umową o dzieło a umową-zleceniem jest kwestia osobistego świadczenia pracy: o ile w przypadku umowy o dzieło ma to ogromne znaczenie, o tyle w przypadku umowy-zlecenia jest mniej istotne<sup>84</sup>. Strony umowy-zlecenia mogą ją wypowiedzieć w każdym czasie i może tego dokonać każda ze stron (art. 746 k.c.), co jest ewidentnym przeciwieństwem rozwiązania stosunku pracy na podstawie Kodeksu pracy, choć należy podkreślić, że swoboda kontraktowania dopuszcza możliwość określenia w umowie i terminów i sposobów ustania umowy<sup>85</sup>. Przy zleceniu brak jest zatem zależności oraz ciągłości, które są elementami charakterystycznymi dla umowy o pracę<sup>86</sup>. Stronami umowy-zlecenia mogą być dający zlecenie (zleceniodawca) i przyjmujący zlecenie (zleceniobiorca). Zarówno dającym zlecenie, jak i przyjmującym zlecenie może być każdy podmiot prawa – osoba fizyczna, osoba prawna czy jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, lecz mająca zdolność prawną.

Należy się zatem zastanowić nad rozszerzeniem (dzięki wspomnianej nowelizacji ustawy o związkach zawodowych) katalogu podmiotów mogących się zrzeszać w związkach zawodowych. Istotą działalności związków zawodowych jest aktywna ochrona interesów ekonomicznych i socjalnych osób świadczących pracę. Rola związku zawodowego nie może się sprowadzać jedynie do ochrony praw i interesów pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy. Rzeczą oczywistą jest, że pozycja zleceniobiorcy jest względnie nierówna w tym znaczeniu, iż nie korzysta on z przywilejów gwarantowanych pracownikom przez Kodeks pracy. Czy zatem funkcją związków zawodowych jest tylko obrona praw i interesów pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy? Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Związki zawodowe powinny stać na straży limitacji zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, które nie gwarantują pełni praw pracowniczych osobom, które wykonują pracę na podstawie umowy-zlecenia, a faktycznie są pracownikami w rozumieniu Kodeksu pracy. Ta perspektywa wydaje się jednak niewystarczająca, charakter prawny zatrudnienia co do zasady nie ma tu istotnego znaczenia. Pragnę jednak wyrazić obawę, że struktury związków zawodowych w Polsce są niedostosowane do kategorii osób zatrudnionych na podstawie umowy-zlecenia. Co prawda znowelizowana ustawa gwarantuje m.in. osobom świadczącym pracę na podstawie umowy-zlecenia prawo

<sup>84</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 2011 r. (I CSK 611/10).

<sup>85</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 24 sierpnia 2012 r. (I ACa 67/12).

<sup>86</sup> B. Gersdorf, *Umowa o pracę...*, *op. cit.*, s. 71.

zrzeszania się w związkach zawodowych, lecz w imię tego prawa nie daje związkom zawodowym narzędzi obrony takich zatrudnionych.

#### 4.2. Umowa o dzieło

Drugą z umów cywilnoprawnych jest umowa o dzieło, która została uregulowana w Kodeksie cywilnym w art. 627–646. Zgodnie z art. 627 k.c. przez umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Art. 627 k.c. wskazuje na potrzebę określenia oznaczonego dzieła, przedmiot umowy może być ujęty w różny sposób – pod warunkiem iż nie ma wątpliwości, że chodzi o umowę o dzieło. Istotą umowy o dzieło jest osiągnięcie określonego, zindywidualizowanego rezultatu w postaci materialnej lub niematerialnej<sup>87</sup>. Wysokość wynagrodzenia za wykonanie dzieła ustala się poprzez wskazanie podstaw jej ustalenia – należy się ono w chwili odebrania dzieła (art. 642 k.c.).

Umowę o pracę oraz umowę o dzieło łączy obowiązek wynagrodzenia za wykonaną pracę/dzieło. Przy umowie o dzieło istotny jest rezultat osiągnięty przy wykonaniu dzieła, z kolei wynagrodzenie za pracę ustala się zgodnie z ilością, jakością i rodzajem wykonywanej pracy, a co najważniejsze – należy się ono pracownikowi bez względu na rezultat<sup>88</sup>. Kwestia ochrony wynagrodzenia ma duże znaczenie w przypadku osoby świadczącej pracę na podstawie umowy o dzieło. Za ważny element odróżniający umowę o pracę od umowy o dzieło należy uznać swobodę, z jakiej korzysta przyjmujący zamówienie przy wykonaniu przyjętego zobowiązania<sup>89</sup>. M. Stojek-Siwińska zauważa, że stosunek pracy nawiązany na podstawie umowy o pracę ma charakter trwały, natomiast stosunek cywilnoprawny powstały z umowy o dzieło nie posiada tej właściwości<sup>90</sup>. Nie podzielam poglądu tej autorki z kilku powodów. Umowa o pracę w rozumieniu Kodeksu pracy zasadniczo charakteryzuje się jedynie względną trwałością, nawet jeżeli jest to umowa na czas nieokreślony. Przedmiotem takim w żadnym wypadku nie cechuje się również umowa na czas określony. Nawiązanie stosunku pracy na podstawie przepisów Kodeksu pracy umożliwia ochronę i przywileje wynikające z niej dla pracownika, takie jak ochrona wynagrodzenia (art. 84 k.p. i nast.). Należy zatem postulować

<sup>87</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 15 kwietnia 2014 r. (III AUa 1584/13).

<sup>88</sup> M. Gersdorf, *Umowa o pracę...*, *op. cit.*, s. 67.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> M. Stojek-Siwińska, *Pozostałe formy pracy*, [w:] *Prawo pracy 2014*, red. K. Jaśkowski, Warszawa 2014, s. 125.

przyznanie prawa do wolności zrzeszania się osobom świadczącym pracę na podstawie umowy o dzieło, co będzie zgodne z wytycznymi MOP.

Nie ulega wątpliwości, że nie jest rzeczą prostą określenie cech wspólnych stosunku pracy i umów cywilnoprawnych, tj. umowy-zlecenia i umowy o dzieło, są one bowiem bardzo rozbieżne. Podzielałam pogląd przedstawiony przez M. Gersdorf, że rodzaj wykonywanej pracy sam z siebie nie może stanowić kryterium pozwalającego zdecydować o tym, jaka forma prawna może być do niej zastosowana.

W dalszym ciągu otwarte pozostaje pytanie o możliwość zrzeszania się osób świadczących pracę na podstawie umowy-zlecenia i umowy o dzieło. W moim przekonaniu, kwestia prawa zrzeszania się osób samozatrudnionych jest stosunkowo prosta. W przypadku świadczenia usług takich podmiotów mamy do czynienia z prowadzeniem działalności gospodarczej, w której taki podmiot przyjmuje całą odpowiedzialność za poziom świadczonych usług na siebie. Moim zdaniem, samozatrudnienie jest emanacją zasady swobody umów, co, jak już wcześniej wspominałam, nie oznacza automatycznego pozbawienia tych osób prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych. Natomiast świadczenie pracy na podstawie umowy-zlecenia i umowy o dzieło wykazuje daleko idące podobieństwo do stosunku pracy, choć zdaję sobie sprawę o kontrowersyjności tej tezy.

## 5. Podsumowanie

Główny problem rozważany w rozdziale poświęconym związkom zawodowym dotyczył funkcji związków zawodowych, które uległy redefinicji po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych. Ich określenie ma ogromne znaczenie dla jednoznacznego ustosunkowania się do zakresu podmiotowego ujętego nie tylko w ustawie o związkach zawodowych, ale także w Konstytucji RP oraz innych ustawach. Zakres podmiotowy jest kwestią od dawna rozważaną w literaturze przedmiotu, ponieważ pojawiają się uzasadnione wątpliwości dotyczące możliwości zrzeszania się kategorii podmiotów okresowych w Konstytucji RP. Prawo do zrzeszania się osób świadczących pracę na podstawie cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia jest kolejną kwestią budzącą wątpliwości, ale z powodu niedostosowania struktury związków zawodowych do tej szczególnej kategorii ludzi pracy. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę mamy do czynienia, co prawda, z typowym stosunkiem zatrudnienia, podmiotom takim formalnie przysługuje prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych. Ustawodawca zdecydował się im jednak odebrać lub ograniczyć to prawo ze względu na charakter świadczonej

pracy, która jest nie do pogodzenia z przynależnością do związku zawodowego, ale także z innymi komponentami prawa zrzeszania się, m.in. prawem do strajku. Z kolei w drugim przypadku nie mamy do czynienia z typowym stosunkiem zatrudnienia, ale zbliżonym stosunkiem zobowiązaniowym. Kwestia ta jest jednak bardziej złożona, niż wynikałoby to z wyżej przytoczonych uwag. Uzasadnienia dla prawa do zrzeszania się podmiotów świadczących pracę na podstawie umowy-zlecenia lub umowy o dzieło należy poszukiwać nie tylko w treści i charakterze tych stosunków zobowiązaniowych, ale przede wszystkim w funkcji związków zawodowych – przede wszystkim ochronie interesów ludzi pracujących, niekoniecznie świadczących tę pracę w typowych stosunkach zatrudnienia. Możliwość przyznania prawa do zrzeszania się takich podmiotów poszukują zatem w funkcji związków zawodowych, czyli w ochronie interesów socjalnych i ekonomicznych szerokiego kręgu osób świadczących pracę, przy czym ta praca nie może być wyznacznikiem wpływającym na możliwość obrony swoich interesów. Co więcej, wydaje się, że poszukiwanie racjonalnego uzasadnienia przyznania prawa do wolności zrzeszania się wyżej wskazanym podmiotom nie musi także wynikać z podobieństwa umów o dzieło i zlecenia do typowego stosunku zatrudnienia. Prezentuję pogląd, że umowa o pracę nie jest podobna do umowy-zlecenia czy umowy o dzieło. Nie ma w doktrynie prawa pracy czy orzecznictwie sądów powszechnych żadnych dowodów na to, że jest inaczej.

Zasadnicza kwestia, która pozostaje w dalszym ciągu przedmiotem licznych polemik, sprowadza się do próby odpowiedzi na pytanie dotyczące racjonalności ustawodawcy pozbawiającego pewne kategorie podmiotów prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych. Wciąż ponadto pozostaje otwarta kwestia realnej pozycji związków zawodowych oraz ich zasadniczej roli względem tej kategorii podmiotów, którym ustawodawca przyznał prawo do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, w szczególności osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych czy też wolontariuszy. Rozwiązania przedstawionych problemów należy poszukiwać w funkcji związków zawodowych, którą jest ochrona interesów ludzi pracy. W moim przekonaniu funkcja ta zapewne zostanie poddana redefinicji, ponieważ zasady działania, struktura związków zawodowych nie są obecnie przystosowane do „przyjęcia” nowych kategorii zatrudnionych. W niedostosowaniu organizacyjnym związków zawodowych upatruję największy problem.

Równocześnie związki zawodowe chronią pewne wartości – przede wszystkim interesy związane z wykonywaniem pracy. Wydaje się jednak, że poszukiwania podobieństw umowy o pracę do np. umowy-zlecenia jest obecnie bezzasadne. Uważam, że promowanie takich argumentów nie uzasadnia przyznania prawa do wolności zrzeszania się osobom wykonującym pracę

zarobkową. Pozwala to zabezpieczyć interesy materialne członków rodziny pracownika. Związki zawodowe chronią osoby wykonujące pracę zarobkową w tradycyjnym modelu funkcji ochronnej – przed pracodawcą. W modelu funkcji ochronnej należy poszukiwać uzasadnienia nowelizacji ustawy o związkach zawodowych.

## Rozdział VI      Wolność zrzeszania się pracodawców w polskim prawie pracy

### 1. Uwagi wstępne

Bez wątpienia podczas gruntownej analizy prawa do wolności zrzeszania się parterów społecznych można odczuć pewien niedosyt bez odniesienia się choćby w marginalnym zakresie do pracodawców. Tradycja zrzeszeń reprezentujących interesy pracodawców w Polsce nie jest zbyt długa, a ze względu na zakres tematyczny tej monografii najbardziej interesujący jest okres międzywojenny. Fakt ten nie budzi większych wątpliwości, z uwagi na krótki okres doświadczeń związanych z pojawieniem się tego nowego partnera społecznego po 1989 roku. Organizacje pracodawców mają w Europie bardzo bogatą przeszłość. Pracodawcy od zawsze byli postrzegani jako kategoria społeczna i ekonomiczna, co mogło stawiać ich na równi z ruchem robotniczym. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w Europie występowała pewna paralelność rozwoju organizacji pracodawców, ponieważ proces rozwoju związków zawodowych stał się niejako motorem napędowym dla ich powstawania. Tam, gdzie powstawały silne związki, szybko dochodziło do rozwoju silnych organizacji pracodawców, natomiast tam, gdzie ruch robotniczy był słaby, tam też nie było większej potrzeby zrzeszania się pracodawców, ponieważ robotnicy nie stanowili zagrożenia<sup>1</sup>. Nie jest to jednak, w moim przekonaniu, kwestia o pierwszorzędnym znaczeniu. Co prawda można zgodzić się z tym, iż powstawanie związków zawodowych w pewnej mierze implikowało zrzeszanie się pracodawców dla ochrony swoich interesów, należy jednak pamiętać, iż to robotniczy ruch zawodowy wpłynął na uznanie ludzi pracy za równego partnera społecznego. Podjęta została kwestia uprawnień samych

---

<sup>1</sup> W. Kozek, *Organizacje pracodawców w Polsce jako nowy partner społeczny w zbiorowych stosunkach pracy*, [w:] *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, red. W. Kozek, Warszawa 1997, s. 79 i przywołana tam literatura.

pracodawców, co jednak nie spotkało się z większym entuzjazmem w społeczeństwie, z uwagi na silne naciski świata robotniczego.

W tym rozdziale pragnę poruszyć kwestię pozycji pracodawców, która, jak się okazuje, nie jest respektowana nawet przez prawo międzynarodowe, o czym była mowa w osobnym rozdziale. Przyjrzyć się również zagadnieniu utożsamiania na gruncie zbiorowego prawa pracy dwóch zasad: równości i równowagi.

Zauważam ponadto niepokojącą tendencję przenoszenia funkcji ochronnej prawa pracy na grunt zbiorowego prawa pracy. Problem ten jest zauważalny nie tylko w polskim zbiorowym prawie pracy, ale przede wszystkim w prawie międzynarodowym. Niemniej jednak pracodawca jako partner społeczny nie jest traktowany na poziomie równorzędnym, i to w wielu sytuacjach, o których była już mowa podczas analizy aktów prawa międzynarodowego z uwzględnieniem sytuacji panującej w poszczególnych krajach europejskich. Wolność zrzeszania się pracodawców nie może być postrzegana jedynie przez pryzmat tworzenia organizacji pracodawców, taka interpretacja jest bowiem nieuprawniona i dodatkowo może powodować trudności w realizacji innych aspektów wolności zrzeszania się pracodawców, które są emanacją zbiorowego prawa pracy. Zadaniem każdej organizacji pracodawców jest ochrona i reprezentowanie interesów jej członków, co niewątpliwie wyznacza jej zbiorowy charakter. Z całą pewnością pracodawcom oraz organizacjom pracodawców powinna przysługiwać pozycja porównywalna do tej, jaka przysługuje związkowi zawodowemu w zbiorowych stosunkach pracy. Teza ta ma oparcie nie tylko w art. 181 Kodeksu pracy, który umiejscawia prawo koalicji wśród naczelnych zasad prawa pracy, ale co najważniejsze – potwierdza konstytucyjnie zagwarantowane prawo do wolności zrzeszania się pracodawców (art. 59 Konstytucji RP).

Prezentuję stanowisko, iż organizacje pracodawców są odpowiednikiem związków zawodowych, których główną funkcją jest ochrona interesów swoich członków. Przyjęcie odmiennej tezy powodowałoby niczym nieuzasadnioną dyskryminację pracodawców, postrzeganych jako grupa silniejsza. Granica ta zaciera się przy określaniu prawa fundamentalnego, jakim jest prawo do wolności zrzeszania się partnerów społecznych. W rezultacie poszukiwanie różnic dotyczących pozycji tych dwóch partnerów społecznych nie może być przeze mnie zaakceptowane. W związku z powyższym warto się pochylić nad kwestią negatywnej wolności zrzeszania się pracodawców, która jest nie tylko pomijana w kontekście uprawnień pracodawców, ale można z całą pewnością powiedzieć, iż jest traktowana wręcz jako sztuczny problem. Z tak zarysowanym stanowiskiem nie mogę się zgodzić, ponieważ nie podzielam poglądu o nierównorzędnej pozycji tych dwóch partnerów społecznych. Nie bez przy-

czynty używam w niniejszej monografii terminu „partnerzy społeczni”, pragnę podkreślić, iż szafowanie tym pojęciem jest nieuprawione w przypadku traktowania związków zawodowych jako strony bardziej uprzywilejowanej, a co więcej, gdy taka teza wypływa z pojmowania pozycji prawnej pracowników przez pryzmat ochrony, jaka wynika z indywidualnego prawa pracy.

Na gruncie europejskich uregulowań mamy do czynienia z problemem równouprawnienia, ale – co najważniejsze – brak jednoznacznego stanowiska w kwestii pozycji pracodawców w zakresie prawa do wolności zrzeszania się powoduje trudności przejawiające się w uregulowaniach państw członkowskich. Może się wydawać, iż związki pracodawców są mało interesującym tematem z uwagi na brak problemów pojawiających się w aspekcie wolności zrzeszania się samych pracodawców. Zanim jednak przejdę do omówienia zagadnień istotnych z perspektywy interesującego nas tematu, w pierwszej kolejności postaram się przybliżyć jedno z głównych pojęć występujących tej monografii, a mianowicie pojęcie wolności zrzeszania się w kontekście pracodawców. W literaturze przedmiotu z zakresu prawa pracy podkreśla się, iż centralnym pojęciem wolności stowarzyszania się jest wolność zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników i organizacjach pracodawców<sup>2</sup>. Co więcej, jak już sygnalizowałam, dochodzi do naprzemiennego używania terminów, takich jak: „wolność koalicji”, „prawo koalicji” czy „prawo do koalicji”, co może powodować wątpliwości natury metodologicznej. Aby usystematyzować pewne kwestie, należy podkreślić, iż wolność zrzeszania się partnerów społecznych nie jest częścią prawa stowarzyszania się, przyjęcie takiej tezy prowadzi do błędów metodologicznych, które mogą mieć wpływ na rozumienie istoty prawa do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców.

Prawo do wolności zrzeszania się pracodawców oznacza nie tylko swobodę tworzenia organizacji pracodawców, ale także możliwość swobodnego prowadzenia działalności związkowej, prawo do aktywnego uczestnictwa w rokowaniach zbiorowych, a ponadto prawo do obrony swoich interesów poprzez możliwość prowadzenia akcji zbiorowych. Wolność zrzeszania się pracodawców przedstawia się analogicznie do wolności zrzeszania się pracowników. Założenie takie wprowadza równowagę pomiędzy partnerami społecznymi, a sfera wykonywania powyższego prawa jest wzmacniana zasadą równości wobec prawa, która jednakże zostaje zachwiana w odniesieniu do prawa do wolności zrzeszania się pracodawców. Prawo do wolności zrzeszania się to nie tylko prawnie zinstytucjonalizowana forma, jaką jest organizacja pracodawców czy związek zawodowy, ale przede wszystkim dzia-

<sup>2</sup> M. Tomaszewska, *Wolność zrzeszania się w organizacjach związkowych i organizacjach pracodawców*, [w:] *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, t. 5, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 253.

łanie kolektywnego ciała. Prawo do wolności zrzeszania się pracodawców może być rozpatrywane w dwóch aspektach – pozytywnym i negatywnym. Istotne jest wskazanie po już przeprowadzonym wywodzie systematyzującym aspekty wolności zrzeszania się pracodawców na gruncie prawa międzynarodowego, że prawo to wyraża także aspekt negatywny, który w świetle poczynionych rozważań ulega pewnemu „zachwianiu” w odniesieniu do pozycji pracodawców. Negatywna wolność zrzeszania się to nie tylko zakaz zmuszania kogokolwiek do przystępowania do organizacji pracodawców, względnie związków zawodowych. Wszelkie formy przymuszania lub narzucania obowiązku przystępowania do danej organizacji są zakazane<sup>3</sup>. Negatywny aspekt wolności zrzeszania się, w moim przekonaniu, jest bardziej złożony po przyjęciu szerokiego rozumienia prawa do wolności zrzeszania się pracodawców, obejmuje on bowiem także zakaz zmuszania kogokolwiek do podejmowania działalności wewnętrznej i zewnętrznej, przejawiającej się w prawie pracodawców do odmowy współdziałania ze związkami zawodowymi w przypadku ich nieuzasadnionego wpływu na zachowanie pracodawców, naruszające ich uzasadnione interesy<sup>4</sup>. Dlatego negatywny aspekt wolności zrzeszania się wymaga poszanowania nie tylko autonomii osobistej każdej jednostki jako atrybutu posiadanej przez nią wolności wyboru<sup>5</sup>, ale także autonomii o charakterze zbiorowym. Założenie autonomii osobistej każdej jednostki uprawnia do zaakceptowania istnienia negatywnego aspektu wolności zrzeszania się pracodawców. Aby jednak powyższe założenie mogło się obronić, musi zostać niejako wzmocnione zasadą równości pracowników i pracodawców, którą niewątpliwie poprzedza konstytucyjna zasada równości wobec prawa.

Należy się jednak zastanowić, czy państwo ma w pewnych sytuacjach prawo ingerowania w stosunki pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. W tym wypadku pomocna może się okazać zasada równości broni pomiędzy partnerami społecznymi – nieuznawana z powodów praktycznych przez prawo międzynarodowe. Z. Ziemiński rozumie zwrot „prawo do” (w kontekście zrzeszania się pracodawców) jako uprawnienie do swobodnego przystępowania i tworzenia organizacji pracodawców. Rola państwa sprowadza się więc do umożliwienia pracodawcom korzystania z tych uprawnień<sup>6</sup>. Zaangażowanie państwa powinno mieć równie duże znaczenie dla skutecznego poszanowania negatywnej wolności zrzeszania się praco-

<sup>3</sup> Zob. Europejski Komitet Praw Społecznych: Conclusions I, s. 31.

<sup>4</sup> Por. W. Masewicz, *Układy zbiorowe pracy. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1970, s. 93 i nast.; *idem*, *Ustawa o związkach zawodowych. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998, s. 17 i nast.

<sup>5</sup> Por. M.A. Nowacki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009.

<sup>6</sup> Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978, s. 155–156.

dawców, co niestety nie jest zauważalne w przypadku jednego z jej aspektów. Został on przeze mnie wyeksponowany jako prawo pracodawców do odmowy aktywnej współpracy ze związkami zawodowymi w przypadku daleko idącego przekroczenia przez nie realizacji głównego celu – ochrony interesów nie tylko związków zawodowych jako pewnej całości, ale także ochrony indywidualnych interesów swych członków<sup>7</sup>.

Równocześnie należy się zastanowić nad rolą państwa w omawianym zakresie – nie może się ona sprowadzać tylko do mechanicznego implementowania zobowiązań międzynarodowych. Uzasadnione jest rozważenie granic ingerencji państwa w przypadku zapewnienia zarówno pozytywnego, jak i negatywnego aspektu prawa do wolności zrzeszania się pracodawców.

Polska ustawa o organizacjach pracodawców weszła w życie w 1991 roku, warto w tym miejscu podjąć analizę tych uregulowań i ich praktycznego znaczenia dla prawa do wolności zrzeszania się pracodawców. Należy się w pierwszej kolejności zastanowić nad aktualnością tych uregulowań w zakresie wolności zrzeszania się pracodawców, w kontekście ich pozycji względem związków zawodowych, a przede wszystkim znaczenia zasady równowagi w relacjach ze związkami zawodowymi.

## 2. Wolność zrzeszania się pracodawców na gruncie art. 18(1) k.p.

W tym miejscu pragnę się odwołać do art. 10 Konwencji MOP nr 87, który stanowi, iż podstawowym celem organizacji pracodawców jest popieranie i ochrona interesów pracodawców. Wydawać by się mogło, iż na gruncie Konwencji nr 87 mamy do czynienia z mocno zarysowanym celem każdej organizacji pracodawców. Należy się zastanowić, czy takie określenie celu może mieć wpływ na pojmowanie wolności zrzeszania się pracodawców na gruncie polskich uregulowań<sup>8</sup>. Z. Tobor podkreśla, iż sam termin „cel” może być rozumiany wieloznacznie, bywa bowiem ujmowany jako „«to, co się chce osiągnąć, to, do czego się zmierza, dąży; jako przedmiot zamierzonych działań», [...] «przedmiot dążenia rzeczywisty lub wyobrażony, pożądany, przewidywany; zamierzony lub pożądany skutek działań, usiłowań, środków stosowanych»”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Koncepcja ta różni się od przyjętych na gruncie polskich uregulowań, interpretowana jest jednokierunkowo – jako prawo pozostawania poza związkiem bez ponoszenia negatywnych konsekwencji. Zob. W. Perdeus, *Komentarz do art. 18(1)*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2012.

<sup>8</sup> Por. Z. Hajn, *Status prawny organizacji pracodawców*, Warszawa 1999, s. 164–166.

<sup>9</sup> Z. Tobor, *Charakterystyka ocen instrumentalnych i instrumentalne oceny przepisów prawnych*, Katowice 1986, s. 59.

Cel rozumiany jest przez tego autora dwojako: po pierwsze, jest on związany z wewnętrzną postawą człowieka, która jest określana jako chęć, zamiar, dążenie. Po drugie, cel utożsamiany jest z końcem naszych dążeń. Interesujące w kontekście powyższych rozważań jest wyodrębnienie tzw. celu dodatniego, który polega na tworzeniu, wspomaganiu, utrzymywaniu, wzmocnieniu lub powiększaniu czegoś, co jest wewnątrz lub zewnątrz wartościowe<sup>10</sup>. Cel według art. 18<sup>1</sup> Kodeksu pracy nie tylko wyznacza kierunek działania pracodawców, ale oznacza także finalizację działania. Art. 18<sup>1</sup> Kodeksu pracy określa cele zrzeszania się pracodawców: reprezentację i obronę praw i interesów swoich członków. Obrona interesów swoich członków powinna mieć znaczenie pierwszorzędne, gdyż wyraża ona prawo fundamentalne, tj. prawo do wolności zrzeszania się pracodawców. Z całą pewnością nie można przyjąć założenia, iż art. 18<sup>1</sup> k.p. wyraża jedynie ogólne cele dążeń organizacji pracodawców. Konstatacja ta jest nieuprawniona, ponieważ cele te zostały określone precyzyjnie. Równocześnie Kodeks pracy wyraża tylko jeden, podstawowy aspekt prawa do wolności zrzeszania się – swobodę tworzenia organizacji pracodawców i przystępowania do nich. Ponadto należy się zastanowić nad tym, czy zasada wolności zrzeszania się, która została wyrażona w art. 18<sup>1</sup> k.p., określa także aspekt negatywny wolności zrzeszania się pracodawców. Swoje rozważania zacznę od przedstawienia celu tego przepisu – było nim podniesienie prawa do zrzeszania się do rangi zasady prawa pracy. W. Perdeus podkreśla, iż wolność zrzeszania się należy do zasad zbiorowego prawa pracy, rozumianych analogicznie do zasad indywidualnego prawa pracy<sup>11</sup>. Wątpliwości moje wypływają z próby pogodzenia i określenia prawa do wolności zrzeszania się jako prawa indywidualnego i zbiorowego<sup>12</sup>. Należy się w tym miejscu zastanowić nad tym, czy taki zabieg jest potrzebny oraz czy stanowisko o uznaniu zasady zrzeszania się jako zasady zbiorowego prawa pracy jest uzasadnione. Pojęcie interesów kolektywnych jest używane w literaturze przedmiotu poświęconej zbiorowemu prawu pracy przez wielu autorów<sup>13</sup>. B. Ćwiertniak zauważa, że obecnie można dostrzec paradoksalną sytuację: skoro zbiorowemu prawu pracy przypisuje się charakter służebny wobec

<sup>10</sup> Por. Z. Hajn, *Status prawny...*, *op. cit.*, s. 165; twierdzi on, iż terminy „cel” i „zadanie”, określone w art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacjach pracodawców, nie są równorzędne. Twierdzenie to nie jest poprawne, ponieważ nie jest potrzebne takie rozróżnienie, w pojęciu celu zawiera się bowiem także zadanie. Powyższe twierdzenie pokrywa się z metodologicznym rozumieniem pojęcia celu w teorii prawa.

<sup>11</sup> Zob. więcej, W. Perdeus, *Komentarz do art. 18(1)*, *op. cit.*

<sup>12</sup> Zob. K.W. Baran, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. 1: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010.

<sup>13</sup> Por. A.M. Świątkowski, *Organizacje reprezentujące interesy zawodowe*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 1994.

indywidualnego prawa pracy, podkreślając, iż nie ma ono własnego celu, a jedynie środki, to nie można przyjmować tezy, że cechą zbiorowego prawa pracy są jakieś prawa. W doktrynie zakłada się, że to pracodawca przyjmuje i tworzy określone podmioty kolektywne<sup>14</sup>. Z kolei W. Sanetra zauważa, że „Zbiorowe stosunki pracy zachodzą pomiędzy zbiorowymi podmiotami tego prawa”<sup>15</sup>. Dla rozważenia, czy zasada wolności zrzeszania się określona w art. 18<sup>1</sup> k.p. należy do zasad zbiorowego czy indywidualnego prawa pracy, należy przyjrzeć się bliżej sporom doktrynalnym dotyczącym pojęcia interesów zbiorowych. Nie neguję istnienia takiego pojęcia, ponieważ interes zbiorowy występuje, i to nie tylko na etapie prowadzenia działań zbiorowych czy rokowań zbiorowych. Tak zwany interes zbiorowy występuje bowiem w każdym aspekcie wolności zrzeszania się. Już w samym pojęciu i celu związków zawodowych czy organizacji pracodawców mamy do czynienia z interesem zbiorowym, jakim jest prawo do wolności zrzeszania się. Dużo bardziej skomplikowana sytuacja występuje po stronie samych pracodawców<sup>16</sup>, z uwagi na złożoność pojęcia i kontrowersje pojawiające się w literaturze przedmiotu. Główny problem dotyczy przede wszystkim uznania jednostek wchodzących w skład danej organizacji za podmioty indywidualne.

Na uwagę zasługuje zapatrywanie T. Zielińskiego na pojęcie zasad prawa w ogólności – podkreślił on, iż termin „zasady prawa” wzbudzał w prawniczym świecie ogromne kontrowersje<sup>17</sup>. W zakresie zasady wolności zrzeszania się kontrowersje te ulegają intensyfikacji, o których już wspomniałam, ale dla pewnego usystematyzowania dodam, iż zasadzają się one na uznaniu powyższej zasady za zasadę zbiorowego prawa pracy<sup>18</sup>. T. Zieliński zdefiniował zasady prawa jako zasady – normy (zasady prawa o charakterze normatywnym), czyli pewne ogólne reguły postępowania mające ogromne znaczenie dla stosunków społecznych. Takie normy są nazywane „zasadniczymi”, czy też „podstawowymi”<sup>19</sup>. Dokonał on klasyfikacji zasad prawa pracy na dwie grupy: tzw. zasady wyrażone w przepisach ustawowych oraz zasady wypro-

<sup>14</sup> B. Ćwiertniak, *Pojęcie i definiowanie zbiorowego prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, t. 5, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 39–40 i przywołana tam literatura.

<sup>15</sup> W. Sanetra, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, t. 1, Białystok 1994, s. 64.

<sup>16</sup> Zob. M. Gersdorf, *Jeszcze w sprawie sporu o pojęcie pracodawcy*, PiZS 1997, nr 2, s. 34–36; A. Wojcierowska, *Ustawa o organizacjach pracodawców*, PiP 1992, nr 2, s. 36–45; Z. Hajn, *Złożoność pojęcia pracodawcy*, [w:] *Gospodarowanie pracą*, red. B. Urbaniak, Łódź 2001.

<sup>17</sup> T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy. Część ogólna*, Katowice 1979, s. 200.

<sup>18</sup> J. Jończyk określa je mianem „zbiorowych podmiotów pracy”. Zob. J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 135.

<sup>19</sup> T. Zieliński, *Zarys wykładu...*, *op. cit.*, s. 201.

wadzone w drodze wnioskowania z obowiązujących norm prawnych. Inaczej sytuacja przedstawiała się w odniesieniu do zasady wolności zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych. Norma ta miała zasadnicze znaczenie w systemie norm prawa pracy, choć, jak sam zauważył, nie była normą ogólną<sup>20</sup>. Przyjmuję, iż norma ta miała charakter szczególny w stosunku do ogólnej zasady wolności zrzeszania się jednostek z uznaniem podmiotowości tych jednostek. Dlatego też uważam, że musi ona zostać zaliczona do zasad zbiorowego prawa pracy<sup>21</sup>.

Problem taki jest zdecydowanie rzadziej zauważalny w przypadku związków zawodowych. Przyjmuję, iż zasada wolności zrzeszania się niewątpliwie wyraża interes zbiorowy, ale należy pamiętać, iż są one zawsze interesami podmiotów indywidualnych, chociaż zrzeszonymi w danej organizacji. Zasada wolności zrzeszania się nie może zostać uznana przeze mnie za zasadę indywidualnego prawa pracy nie tylko w aspekcie zrzeszania się pracowników, ale także pracodawców. Wątpliwości może wzbudzać nie tylko zagadnienie podmiotowości w znaczeniu ogólnym, ale także samo pojęcie interesu zbiorowego, a raczej jego komponentów. W zakresie zrzeszania się pracodawców, negując zasadę równouprawnienia występującą pomiędzy pracownikami i pracodawcami, należy przyjąć tezę o podmiotowości pracodawcy. Takie ujęcie uprawnia do uznania zasady zrzeszania się pracodawców za zasadę zbiorowego prawa pracy.

### 3. Wolność zrzeszania się w organizacjach pracodawców według Ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców

Ewolucja i zmiany zachodzące w procesie rozwoju gospodarki rynkowej nie powinny wpływać negatywnie na proces rozwoju prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Dostęp do pracy jest od dawna pewnego rodzaju potwierdzeniem pozycji jednostki w społeczeństwie, a jej brak przyczyną dezintegracji społecznej. Podstawą prawidłowych stosunków społecznych jest nie tylko treść stosunku pracy, jej organizacja, ale przede wszystkim integracja partnerów społecznych<sup>22</sup>. Jak już podkreśliłam, zmiany, które zaszły w pojmo-

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 206.

<sup>21</sup> Więcej na temat zasad prawa pracy: Z. Góral, *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 19–54.

<sup>22</sup> M. Tomei, *Freedom of association, collective bargaining and informalization of employment: some issues*, <http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/edob/material/declapdf/english/pdf/papers/tomei.pdf> [dostęp: 23.04.2018].

waniu partnerów społecznych, mają istotne znaczenie dla ciągłej potrzeby wzmocnienia prawa do samoorganizacji i takiego współdziałania, które doprowadzi do poszanowania zasady równowagi między partnerami społecznymi<sup>23</sup>.

Pojęcie pracodawcy wzbudzało kontrowersje od bardzo dawna<sup>24</sup> i było przedmiotem licznych polemik. Obecnie używanie terminu „nowy partner społeczny” jest nieadekwatne do sytuacji współpracy partnerskiej. Terminu tego używano do określenia przemian, jakie zaszły wraz z uchwaleniem 23 maja 1991 roku polskiej ustawy o organizacjach pracodawców, która skonkretyzowała prawo do wolności zrzeszania się pracodawców i stała się jedynie potwierdzeniem tego, że pracodawcy zostali uznani za nowego partnera w zbiorowym prawie pracy. Organizacje przedsiębiorców istnieją we wszystkich krajach Unii Europejskiej, co wskazuje na ich silną pozycję i na to, że z ich głosem należy się liczyć<sup>25</sup>. Chodzi tutaj nie tylko o związki zawodowe, ale przede wszystkim o władzę publiczną. Pracodawca jako podmiot zbiorowych relacji prawa pracy występuje także w roli strony indywidualnego stosunku pracy<sup>26</sup> i można z całą pewnością stwierdzić, że z tą rolą jest utożsamiany. Tymczasem pracodawca jako podmiot zbiorowego prawa pracy – równouprawniony partner, będzie się domagał nie tylko takich samych praw, jakie przysługują związkom zawodowym, mającym niewątpliwą przewagę nad organizacjami pracodawców, ale będzie także dążył do zracjonalizowania i tak nierównej pozycji względem związków zawodowych<sup>27</sup>. Fakt ten będzie zauważalny nie tylko na arenie międzynarodowej, ale przede wszystkim na poziomie krajowych uregulowań. Podzielałam zapatrywanie J. Jończyka, który stwierdził, że charakter pracodawcy rzutuje na status i postawy podmiotów pracowniczych<sup>28</sup>. Moim zdaniem, teza ta doskonale ilustruje wzajemną współzależność dwóch partnerów społecznych, która nie zawsze jest akceptowana przez władzę publiczną. Co więcej, można zauważyć wzrost znaczenia działalności politycznej związków zawodowych i ich ogromny wpływ na

<sup>23</sup> Por. C. Fenwick, *Core obligations: Building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerp–Oxford–New York 2002, s. 56 i nast.

<sup>24</sup> Zob. A. Wojciewska, *Ustawa o organizacjach pracodawców*, PiP 1992, nr 2, s. 36–45, s. 37 i nast.; M. Gersdorf, *Jeszcze w sprawie sporu...*, op. cit., s. 34–36; W. Szubert, *Refleksje nad modelami prawa pracy*, PiP 1989, nr 10, s. 10 i nast.; J. Jończyk, *W stronę pracodawcy*, [w:] *Organizacje (związki) pracodawcy*, Wrocław 1989; M. Seweryński, *Organizacje (związki) pracodawców*, [w:] *Oblicza pracodawcy*, red. W. Sanetra, Wrocław 1990; W. Suchowicz, *Problem organizacji pracodawców w Polsce na tle rozwiązań zagranicznych*, Warszawa 1990.

<sup>25</sup> R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 41–44.

<sup>26</sup> J. Jończyk, *Prawo pracy*, op. cit., s. 134.

<sup>27</sup> Por. W. Masewicz, *Współdziałanie pracodawcy ze związkami zawodowymi w zakresie zbiorowych stosunków pracy – wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 1995, s. 28 i nast.

<sup>28</sup> J. Jończyk, *Prawo pracy*, op. cit., s. 136.

działalność ustawodawczą. Nie oznacza to oczywiście marginalnego znaczenia organizacji pracodawców, lecz warto zwrócić uwagę na ogromne upolitycznienie związków zawodowych.

Związki pracodawców to organizacje o charakterze korporacyjnym, mające status osoby prawnej, oparte na zbiorowości swoich członków – decydujące w granicach określonych przepisami prawa o funkcjonowaniu tej korporacji. Głównym zadaniem organizacji pracodawców jest ochrona swoich praw i interesów. Stanowią one obok związków zawodowych tzw. drugi filar dialogu społecznego<sup>29</sup>. To określenie budzi moje wątpliwości. Chodzi w głównej mierze o faktyczne traktowanie pracodawców i ich organizacji jako tego drugiego, równie ważnego podmiotu zbiorowego prawa pracy, czego nie zamierzam negować. Natomiast chciałabym się zastanowić nad tym, czy używanie tego sformułowania będzie uprawnione na gruncie polskich uregulowań dotyczących zrzeszania się w organizacjach pracodawców. Aby móc posługiwać się określeniem „drugi filar”, niewątpliwie wskazującym na równoważnego partnera społecznego, ustawodawca musi dążyć do równowagi w zakresie uprawnień przyznawanych pracodawcom. Analizując wolność zrzeszania się na gruncie polskiej ustawy o organizacjach pracodawców, należy się w pierwszej kolejności zastanowić nad zakresem wolności zrzeszania się, jaka została przyznana pracodawcom w polskiej ustawie.

Zaraz po uchwaleniu polskiej ustawy o organizacjach pracodawców w literaturze przedmiotu zarzucano jej zbyt duży stopień ogólności. Ustawa ta była niewątpliwie eksperymentem, z uwagi na dokonujące się przemiany gospodarcze w kraju w czasie jej uchwalenia – związane z określeniem pracodawcy, które do tej pory przysługiwało państwowym zakładom pracy<sup>30</sup>. Formalnie rzecz ujmując, pracodawcom zostały przyznane takie same uprawnienia w zakresie wolności zrzeszania się, jakie miały posiadać związki zawodowe. To jednak może skłaniać do refleksji nad pewnymi uregulowaniami, które tworzone *ad hoc*, mogłyby wpłynąć na zakres tego prawa. Nie ulega wątpliwości, iż w świetle literalnej wykładni określone w art. 3 omawianej ustawy elementy składowe – tj. samorządność i niezależność – są nie tylko emanacją prawa do wolności zrzeszania się pracodawców w ujęciu szerokim, o czym będzie mowa w oddzielnych punktach. Należy się natomiast zastanowić nad ujęciem zasady samorządności i jej relacji względem negatywnego aspektu wolności zrzeszania się pracodawców, które rozpatrywane będzie przeze mnie jako jeden z ich atrybutów. Pragnę jeszcze raz zasygnalizować, iż negatywny aspekt wolności zrzeszania się należy rozpatrywać także w kontekście pracodawców, co do tej pory nie było przedmiotem głębszej analizy.

<sup>29</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 318.

<sup>30</sup> A. Wojcierowska, *Ustawa o organizacjach pracodawców*, *op. cit.*, s. 36–45.

Zgodnie z art. 1 analizowanej ustawy pracodawcy mają prawo tworzyć, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, związki według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów. W art. 1 ustawy sformułowano jeden z podstawowych aspektów prawa do wolności zrzeszania się pracodawców, czyli prawo do swobodnego i dobrowolnego przystąpienia do takiej organizacji oraz prawo do jej utworzenia. W tym miejscu pragnę jedynie wspomnieć, iż prawo do przystępowania do organizacji pracodawców jest prawem równoważnym do tego, które przysługuje ludziom pracy. Art. 1 omawianej ustawy został sformułowany nieco inaczej niż art. 1 ustawy o związkach zawodowych, który stanowi, iż związek zawodowy jest organizacją dobrowolną. Nie ulega jednak żadnej wątpliwości, iż zasada dobrowolności musi być także odnoszona do organizacji pracodawców. Po pojęciem dobrowolności należy rozumieć nie tylko możliwość swobodnego przystąpienia do organizacji pracodawców, ale też prawo do ich swobodnego zakładania. Dobrowolność na tle rozwiązań przewidzianych w wymienionej ustawie ma nieco inne znaczenie niż dobrowolność na gruncie art. 1 ustawy o związkach zawodowych, która, jak już wspomniałam, odnosi się zarówno do indywidualnego pracownika, jak i do związku zawodowego. Dobrowolność na gruncie tej ustawy odnosi się do swobodnego przystępowania i tworzenia organizacji pracodawców, a także wyraża się poprzez swobodną działalność w strukturze organizacji i na zewnątrz. Swobodna działalność musi być rozumiana nie tylko jako cecha indywidualnego pracodawcy, ale przede wszystkim organizacji jako całości. Zasada dobrowolności na gruncie omawianej ustawy nie może oznaczać jedynie niczym nieskrępowanego i dobrowolnego członkostwa w organizacjach pracodawców<sup>31</sup>, które będzie stanowiło aspekt podstawowy tej ustawy. Musi ona być odnoszona także do negatywnego aspektu prawa do wolności zrzeszania się pracodawców w szerokim znaczeniu, które zostało wyraźnie zarysowane w tej monografii. Wątpliwości może natomiast wzbudzać określenie „z zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów”, które odnosi się do możliwości statutowego ograniczenia wstąpienia konkretnego pracodawcy do danej organizacji. K.W. Baran podkreśla, iż wszelkie ograniczenia statutowe muszą być uzasadnione celem działania organizacji oraz nie mogą wynikać z dążenia do dyskryminacji w stosunkach przemysłowych<sup>32</sup>. To stwierdzenie nasuwa jednak kilka istotnych wątpliwości praktycznych, które mogą się wiązać z zastosowaniem tego przepisu. Sformułowanie tego przepisu jest zgodne

<sup>31</sup> Z. Hajn, *Ustawa o organizacjach pracodawców*, [w:] *Komentarz do ustaw o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, zbiorowych sporach pracy*, red. I. Boruta, Z. Góra, Z. Hajn, Łódź 1992, s. 63.

<sup>32</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 319.

z wyznaczonymi standardami międzynarodowymi. Moje wątpliwości dotyczą ograniczeń statutowych uzasadnionych celami działania organizacji, które zostały w jasny sposób sformułowane jako ochrona praw i reprezentowanie interesów swoich członków (art. 5 ustawy). Cel działania organizacji pracodawców nie może być odnoszony jedynie do jej tzw. celu ogólnego, cel ten, sformułowany zarówno w Kodeksie pracy, jak i omawianej ustawie, wyraża w głównej mierze prawo organizacji pracodawców do odmowy współpracy ze związkami zawodowymi. Ponieważ ich interesy mogłyby prowadzić do naruszenia interesów pracodawców w taki sposób, iż niemożliwe byłoby zachowanie zasady równowagi między partnerami społecznymi. Nie ulega wątpliwości, iż argumentem potwierdzającym powyższe rozumowanie jest wspomniane precyzyjne określenie celu działania organizacji pracodawców, który stanowi przede wszystkim ochrona pracodawców. Brak określenia *expressis verbis* negatywnego aspektu prawa do wolności zrzeszania się pracodawców jest istotnym mankamentem przedmiotowej ustawy. Choć w analizowanej literaturze przedmiotu jednoznacznie wskazuje się, iż art. 1 wyraża także aspekt negatywny, to jednak teza taka opiera się na wykładni rozszerzającej. Popieram wykładnię rozszerzającą, lecz może prowadzić ona do wątpliwości przedstawionych wyżej. Oczywiście aspekt negatywny musi być rozumiany szeroko, gdyż tylko wtedy może zostać zapewniona równowaga pomiędzy organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi. Równocześnie analizowana ustawa nie zawiera normy mogącej być podstawą do stwierdzenia, iż jest odpowiednikiem art. 3 ustawy o związkach zawodowych. W pierwszej kolejności należałoby się zastanowić nad zakresem ochrony indywidualnego pracodawcy – czy pracodawcy potrzebują równie silnej ochrony jak pracownicy w zakresie negatywnych skutków nieprzystąpienia do danej organizacji pracodawców. Problem ten wydaje się marginalizowany, i to nie tylko na gruncie prawa międzynarodowego, które formalnie potwierdza negatywny aspekt prawa do wolności zrzeszania się pracodawców w zakresie nieprzystępowania do organizacji pracodawców. Zakres ochrony pracodawców musi być analizowany w ścisłym powiązaniu z siłą oddziaływania związków zawodowych. Ta współzależność ma ogromne znaczenie dla określenia pozycji tego partnera społecznego. Możliwość zapewnienia równoważnej pozycji pracodawców i ich organizacji mogłaby zostać zapewniona dzięki wprowadzeniu do omawianej ustawy przepisu stanowiącego o negatywnym aspekcie prawa do wolności zrzeszania się pracodawców. Należy się zastanowić nad wprowadzeniem na gruncie polskiej ustawy o organizacjach pracodawców uregulowania, które mogłoby w zasadniczy sposób wpłynąć na pozycję pracodawców oraz poprawić ją względem związków zawodowych. Przekonanie o silniejszej pozycji pracodawcy powinno zostać rozważone także z ekono-

micznego punktu widzenia, który ma ogromne znaczenie nie tylko dla organizacji pracodawców ogólnie, ale przede wszystkim dla pojedynczych pracodawców, którzy razem mogliby stanowić siłę zapewniającą równowagę parterów społecznych w prawie pracy. Nasuwa się tu jeszcze jeden argument, przytoczony już w tej monografii, który odnosi się do zanegowania przeze mnie istnienia zasady równości na gruncie zbiorowego prawa pracy<sup>33</sup>.

Ponadto należy się zastanowić, jak daleko mogą sięgać ograniczenia statutowe, które mogą stwarzać zagrożenie dla prawa do wolności zrzeszania się pracodawców. Ograniczenia te mogą przecież pod pretekstem dbania o interesy danej organizacji pracodawców istotnie utrudniać wstąpienie do niej. Co więcej, ograniczenia statutowe mogą pozostawać w sprzeczności z tzw. demokracją wewnętrzną, wyrażającą się w posiadaniu przez organizację demokratycznej struktury i demokratycznego trybu podejmowania decyzji. Członkowie organizacji pracodawców powinni mieć zapewnioną możliwość wpływu na podejmowane decyzje. Cecha ta jest konsekwencją celu, dla którego tworzona jest dana organizacja pracodawców<sup>34</sup>. Wypada także zauważyć, iż wspomniana demokracja wewnętrzna jest emanacją swobody zagwarantowanej nie tylko związkom zawodowym, ale w równym stopniu organizacji pracodawców. Jedynym jej mankamentem jest arbitralność wewnętrzna danej organizacji pracodawców, która może czasami wykraczać poza demokratyczną formułę. Równocześnie nie może być ona postrzegana jako przejaw nieuprawnionej ingerencji w zakres podmiotowy prawa do wolności zrzeszania się w organizacjach pracodawców – z uwagi na zasadę samorządności.

#### 4. Wolność zrzeszania się pracodawców – zakres podmiotowy

Zakres podmiotowy został wyznaczony w art. 1 analizowanej ustawy – zgodnie z nim prawo do wolności zrzeszania się przysługuje każdemu pracodawcy, o którym mowa w art. 3 k.p. Artykuł ten stanowi, iż pracodawcy mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzyć związki według swego uznania, jak też przystępować do nich, z zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów. Wolność zrzeszania się w organizacjach pracodawców przysługuje wszystkim osobom fizycznym, osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje

<sup>33</sup> Stoję na stanowisku, iż konstytucyjna zasada równości nie ma zastosowania w zbiorowym prawie pracy.

<sup>34</sup> Z. Hajn, *Ustawa o organizacjach...*, *op. cit.*, s. 63.

zdolność prawną<sup>35</sup>. Pracodawcą może być wydzielona organizacyjnie i finansowo część osoby prawnej, a także jednostka organizacyjna pozbawiona osobowości prawnej. Warunkiem koniecznym jest ponadto posiadanie choćby potencjalnie pracowników<sup>36</sup>. K. Jaśkowski zauważa, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego od 2000 roku pojęcie pracodawcy jest rozumiane dwojako. W indywidualnym prawie pracy nadal przeważa koncepcja pracodawcy w sensie organizacyjnym, natomiast w zbiorowym prawie pracy, jeżeli pracodawca jest zdolny to zawarcia układu zbiorowego prawa pracy, przyjmuje się koncepcję pracodawcy majątkowego, czyli pracodawcą mającym zdolność do zawarcia układu zbiorowego prawa pracy jest spółka, a nie jej oddziały, mimo że są one wyodrębnione finansowo i organizacyjnie<sup>37</sup>. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie akcentuje majątkową koncepcję pracodawcy w indywidualnym prawie pracy<sup>38</sup>.

Stosownie do brzmienia art. 3 k.p. w skład organizacji pracodawców mogą wchodzić podmioty zatrudniające pracowników, ale posiadanie osobowości prawnej nie jest warunkiem koniecznym<sup>39</sup>. K.W. Baran podniósł w doktrynie wątpliwość dotyczącą przedsiębiorstw wielozakładowych oraz ich prawa do wolności zrzeszania się. Autor ten pokreślił, iż co prawda posiadają one pewien stopień autonomii na gruncie obowiązujących norm prawa pracy, lecz w celu przyznania im prawa tworzenia i wstępowania do organizacji pracodawców muszą posiadać prawną, finansową i funkcjonalną samodzielność<sup>40</sup>. Należy się jednak zastanowić nad słusznością tego poglądu w perspektywie prawa do wolności zrzeszania się pracodawców w organizacjach pracodawców. Przedsiębiorstwo wielozakładowe składa się z dwóch lub większej liczby zakładów położonych w różnych miejscach i spełniających inne zadania. Zakład taki stanowi wyodrębnioną pod względem techniczno-produkcyjnym i usługowym jednostkę organizacyjną. Jeśli chodzi o działalność produkcyjną i usługową oraz korzystanie ze środków produkcji służących jej realizacji, każdy zakład ma takie same uprawnienia jak przedsiębiorstwo. Zasadnicza różnica pomiędzy przedsiębiorstwem a zakładem jest taka, że zakład nie posiada samodzielności ekonomicznej, lub jest ona bardzo ograniczona, oraz

<sup>35</sup> Art. 331 k.c.

<sup>36</sup> K. Jaśkowski, *Komentarz do art. 3–3(1)*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r. (II PK 413/04, OSNP 2006, nr 13–14, poz. 211); Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2006 r. (I PK 231/05, OSNP 2007, nr 13–14, poz. 183).

<sup>39</sup> A. Kowalczyk, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, art. 3, Nb 2, red. J. Wratny, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 109.

<sup>40</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 319.

osobowości prawnej<sup>41</sup>. Pogląd zaprezentowany powyżej może istotnie ograniczyć prawo do obrony swoich interesów takiego pracodawcy. Zdaję sobie sprawę, że może on wywoływać pewne kontrowersje. Równocześnie należy mieć na uwadze nie tylko to, że podstawowym celem regulacji międzynarodowych jest ochrona praw człowieka, w tym praw do wolności zrzeszania się pracodawców w organizacji pracodawców, ale przede wszystkim to, że regulacje te nie różnicują pojęcia pracodawcy, które, w moim przekonaniu, powinno być interpretowane szeroko, tak aby nie została naruszona zasada równości między partnerami społecznymi. Konstatacja ta może zostać wzmocniona argumentami wysuwanymi na gruncie prawa międzynarodowego, dotyczącymi pracowników – aby każda osoba (pracodawca) wykonująca pracę miała możliwość obrony swoich praw i interesów w formie prawa do zrzeszania się w związku zawodowym. Wątpliwości natury prawnej dotyczące przedsiębiorstw wielozakładowych powinny zostać zatem zmarginalizowane, dając prymat możliwości zrzeszania się pracodawców w organizacjach pracodawców. Należy zastanowić się nad tym, czy płaszczyzna ekonomiczna może mieć tak ogromne znaczenie, że doprowadzi do różnicowania pracodawców, którym przysługuje konstytucyjne prawo zrzeszania się w organizacjach pracodawców. Regulacje międzynarodowe uprawniają do twierdzenia, iż wszelkie ograniczenia mogące stać się podstawą nieuzasadnionego różnicowania pracodawców w zakresie prawa do wolności zrzeszania się są zabronione. Moje zapatrywanie koreluje z art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, w którym nie różnicuje się pracodawców.

Pewne wątpliwości może wzbudzać kwestia prawa do zrzeszania się w organizacji pracodawców przez kadrę kierowniczą różnego szczebla<sup>42</sup>. W literaturze przedmiotu podnosi się, iż osoba zarządzająca bez względu na to, czy pozostaje zatrudniona w ramach stosunku pracy, czy na podstawie umowy cywilnoprawnej, nie jest w stanie pogodzić konfliktu ról, jaki w tym wypadku niewątpliwie zachodzi. W prawie międzynarodowym przyjmuje się, iż kadrze kierowniczej przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. W tym kontekście mogą się jednak pojawiać wątpliwości dotyczące przede wszystkim szczebla, na którym znajduje się dana osoba zarządzająca. Mogą się przecież zdarzyć sytuacje, w których osoba zarządzająca będzie pełnił funkcje niemal pokrywające się z funkcjami pracodawcy, może być jednak również tak, że osoba zarządzająca nie będzie miała znaczącego wpływu, co będzie zrównywało ją z pracownikiem. Te wątpliwości nie mogą stano-

<sup>41</sup> A. Dębski, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw. Część I*, Warszawa 2009, s. 37–38.

<sup>42</sup> Zob. K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 320; A. Wojcierowska, *Ustawa o organizacjach pracodawców*, *op. cit.*, s. 41; M. Seweryński, *Organizacje (związki) pracodawców*, [w:] *Oblicza pracodawcy*, red. W. Sanetra, Wrocław 1990, s. 42.

wić podstawy do twierdzenia, iż kadrze kierowniczej przysługuje prawo do zrzeszania się w organizacjach pracodawców. Widoczny tu konflikt ról nie może stanowić podstawy do wykładni rozszerzającej. Rozstrzygnięcie wątpliwości, czy kadra kierownicza wchodzi w konflikt ról z rolą pracownika, nie jest łatwym zadaniem. Nie ulega wątpliwości, że wzajemna korelacja roli pracodawcy i pracownika ulega wyraźnemu zatarciu przy takim podziale ról, lecz pracownik wykonujący określone obowiązki mieszczące się w zakresie obowiązków pracodawcy nie wstępuje „automatycznie” w funkcje pracodawcy. Wypada zauważyć, że w wyżej opisanym przypadku mamy do czynienia jedynie z pozornym nakładaniem się obowiązków pracowniczych z obowiązkami pracodawcy. W istocie jednak problem ten, w moim przekonaniu, jest najbardziej widoczny w strukturach średniej kadry kierowniczej<sup>43</sup>. Konflikt ról sprowadza się nie do – jakby się mogło wydawać – istnienia hierarchicznej struktury, ale sposobu jej organizacji. Pozostaje oczywiście kwestia, czy kadra kierownicza mogłaby zostać pozbawiona prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych. Wypowiadam się za takim rozumieniem prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, które nie jest prawem nieograniczonym, przysługującym każdemu, lecz granica ta musi mieć uzasadnienie prawne i faktyczne.

## 5. Zakaz ingerencji w działalność związków zawodowych

Głównym celem prezentacji problemów pojawiających się na gruncie art. 4 ustawy o organizacjach pracodawców jest norma określona w tym przepisie, która ma przede wszystkim zagwarantować wolność zrzeszania się pracowników oraz zapobiegać nieuzasadnionej ingerencji w to uprawnienie pracodawców, oraz – jak podkreśla K.W. Baran – wprowadzić zakaz sprawowania kontroli nad związkami zawodowymi. Prezentuje on pogląd o rozszerzonej wykładni, która miałaby dotyczyć także pracodawców niezrzeszonych w organizacjach pracodawców<sup>44</sup>. Zapatrywanie to należy w pierwszej kolejności skonfrontować z celem przepisu, który został określony w ustawie uchwalonej ponad dwadzieścia lat temu. Przepis ten ma charakter gwarancyjny, natomiast trzeba zauważyć jego dezaktualizację we współczesnej perspektywie gospodarczej i ekonomicznej. Powyższe implikuje pytanie o potrzebę takiej gwarancji. W świetle tego przepisu za niedopuszczalne uważa się jakąkol-

<sup>43</sup> S. Lachiewicz, *Przedsiębiorczość i innowacje jako czynniki rozwoju organizacji*, [w:] *Współczesne metody zarządzania w praktyce gospodarczej*, red. M. Matejun, M. Szczepańczyk, Łódź 2009, s. 17 i nast. Por. M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 37 i nast.

<sup>44</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 324.

wiek ingerencję organizacji pracodawców w działalność związków zawodowych, co więcej, zakaz ten obowiązuje już na etapie powstawania związków zawodowych. Niedopuszczalne są zatem jakiegokolwiek działania mające na celu ograniczenie prawa do wolności zrzeszania się pracowników, np. inspirowanie przez organizację pracodawców lub samego pracodawcę powstania przychylnego mu związku zawodowego. Ponadto za nielegalne uważane są wszelkie działania, które zmierzają do rozbicia struktur związków zawodowych<sup>45</sup>. Uważa się, iż lokaut ofensywny, który ma na celu narzucenie pracownikom korzystnych dla pracodawców regulacji stosunku pracy, może zostać uznany za naruszenie omawianego artykułu, a organizatorzy mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o związkach zawodowych<sup>46</sup>. Przepis ten niewątpliwie ma wyłączyć lub ograniczyć jakąkolwiek ingerencję w samorządność i niezależność związków zawodowych, jak i ich autonomię. Moje wątpliwości wzbudza art. 2 ust. 1 Konwencji MOP nr 98<sup>47</sup>, który stanowi, iż zarówno organizacje pracodawców, jak i związki zawodowe powinny powstrzymać się przed wzajemnymi aktami ingerencji. Zapis ten nie koreluje i nie uzasadnia wprowadzania takich ograniczeń względem organizacji pracodawców czy samych pracodawców, którzy również mogą zostać narażeni na nieuprawnioną ingerencję ze strony związków zawodowych. Zdaję sobie sprawę z faktu, iż tego rodzaju sytuacje nie są jednostkowe, dlatego też ich wykluczenie wydaje się nieuprawnione.

W dalszej części rozważań pragnę się zastanowić nad zasadnością zapisu w art. 4 omawianej ustawy, który w bardzo szczegółowy sposób wprowadza normę gwarancyjną. W pierwszej kolejności chciałabym się odnieść do pierwszego stanowiska dotyczącego adresatów normy z art. 4 tej ustawy, według którego w sferze podmiotowej miałyby obejmować także pracodawców niezrzeszonych. Wykładania celowościowa jest uzasadniona, ponieważ zakaz jakiegokolwiek ingerencji powinien być normą ogólną, mającą zastosowanie do wszystkich pracodawców.

Uważam natomiast, że norma zawarta w art. 4 ustawy będzie mieć uzasadnienie jedynie wtedy, kiedy na gruncie ustawy o związkach zawodowych znajdzie się podobny zapis. Regulacja w Konwencji MOP nr 98 została przyjęta w 1949 roku, kiedy sytuacja gospodarcza na świecie była zupełnie inna, a także inaczej postrzegano pracodawców, a co najważniejsze – samych pra-

<sup>45</sup> Konflikt na linii pracownik–pracodawca występuje przede wszystkim w zbiorowych stosunkach pracy, por. W. Masewicz, *Zatarg zbiorowy pracy*, Bydgoszcz 1994, s. 7 nast.; *idem*, *Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1992, s. 5 i nast.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Konwencja nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r.

cowników. Co więcej, przeważało przekonanie o zintensyfikowanej ochronie pracowników, co niewątpliwie nie wpływało pozytywnie na kształtowanie się partnerskich relacji pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. Nie neguję istnienia powyższych rozwiązań na gruncie prawa międzynarodowego. Natomiast zastanawiam się nad ich zbyt dużą szczegółowością, a przede wszystkim nad takim samym postrzeganiem pracodawców i ich związków jak prawie 70 lat temu. Regulacje przyjęte w polskiej ustawie o organizacjach pracodawców co prawda odpowiadają uregulowaniom międzynarodowym, stoję jednak na stanowisku, iż nieuzasadniona jest norma zawarta w przepisie art. 4 analizowanej ustawy, niewątpliwie wpływająca na pozycję pracodawców i wprowadzająca dyferencjację organizacji pracodawców oraz związków zawodowych, którym formalnie przysługują takie same prawa w zakresie prawa do wolności zrzeszania się na gruncie Konstytucji RP. Warto zaznaczyć, iż wątpliwości wzbudza także twierdzenie o zakazie lokautu ofensywnego wprowadzonego przez organizację pracodawców. Takie twierdzenie nie może zostać przeze mnie zaakceptowane z uwagi na zbyt daleko idące skutki, które mogą stanowić podstawę ograniczenia prawa do aktywnej ochrony interesów pracodawców<sup>48</sup>. Brak takiej regulacji, tj. zakazu jakiegokolwiek ingerencji w organizację pracodawców, w ustawie o związkach zawodowych prowadzi do nieuprawnionego traktowania pracodawców jako podmiotu zagrażającego ważniejszym interesom pracowników, co nie zasługuje na aprobatę.

## 6. Zasada samorządności organizacji pracodawców

Celowe wydaje się precyzyjne wskazanie dwóch płaszczyzn zasady samorządności dla precyzyjnego określenia jej znaczenia na gruncie ustawy o organizacjach pracodawców. Zasada samorządności ma swoje precyzyjne uregulowanie na gruncie prawa międzynarodowego. Już w art. 3 ust. 1 Konwencji MOP nr 87 wprowadzono tę zasadę i ustalono, iż organizacje pracodawców mają prawo opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania. Inaczej rzecz ujmując, samorządność jest integralną częścią prawa do wolności zrzeszania się pracodawców. Składają się na nią dwie płaszczyzny – wewnętrzna i zewnętrzna. Pierwsza z nich ma na celu określenie zasad i struktur danej organizacji, nato-

<sup>48</sup> Szerzej na ten temat będzie mowa w odrębnym podrozdziale.

miast druga określa zakres działania, tj. cele do realizacji<sup>49</sup>, których urzeczywistnienie będzie miało istotny wpływ na pozycję organizacji pracodawców na zewnątrz. Płaszczyzna zewnętrzna ma istotne znaczenie, ponieważ wyznacza ona zakres wpływu organizacji pracodawców na inne aspekty prawa do wolności zrzeszania się, tj. na samoorganizację, wyznaczanie kierunków działań czy ochronę swoich interesów. Pragnę zwrócić uwagę na to, iż bardzo trudno jest ocenić, która z wyżej przedstawionych płaszczyzn ma większe znaczenie dla gwarancji swobodnej działalności organizacji pracodawców. Płaszczyzna wewnętrzna odgrywa istotną rolę w określaniu zasad i struktur organizacji. Wydaje się, iż druga płaszczyzna, nazwana przeze mnie zewnętrzną, z silnym pierwiastkiem wewnętrznym, ma dużo większe znaczenie dla statusu organizacji pracodawców, a także dla określenia jej relacji ze związkami zawodowymi i wpływu pracodawców na obronę swoich interesów<sup>50</sup>.

Rozpoczynając rozważania na temat zasady samorządności, należy się zastanowić nad główną funkcją organizacji pracodawców w kontekście tej zasady. Jak już kilkakrotnie wspominałam, główną funkcją tworzenia organizacji pracodawców i prowadzenia przez nie działalności jest ochrona praw i reprezentowanie interesów ich członków. Funkcja ta tylko pozornie wydaje się tożsama z funkcją działalności związków zawodowych, ponieważ obie polegają na obronie interesów poszczególnych organizacji. W tym przypadku mamy do czynienia z całkowicie przeciwstawnymi dążeniami, które pozostają w sprzeczności.

Samorządność to możliwość samodzielnego decydowania o sprawach wewnętrznych, zewnętrznych oraz działalności organizacji bez ingerencji władz publicznych ograniczającej to prawo lub utrudniającej jego wykonywanie zgodne z przepisami prawa<sup>51</sup>. Istotny w kontekście zasady samorządności jest statut, który niewątpliwie może mieć ogromne znaczenie dla zakresu podmiotowego, ponieważ wpływa na określenie członkostwa w danej organizacji pracodawców i pozbawienie prawa przystąpienia do niej. Warto się w tym miejscu zastanowić nad relacją zasady samorządności względem postanowień

<sup>49</sup> Zob. K.W. Baran określa je jako wymiar zadaniowo-programowy oraz normatywno-funkcjonalny, K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, op. cit., s. 168; *idem*, *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Kraków–Bydgoszcz 2001, s. 33–34.

<sup>50</sup> Por. K. Doktor, *Niezależność i samorządność zakładowej organizacji związkowej*, [w:] *Związki zawodowe w zakładzie pracy*, red. A. Kałużyński, Warszawa 1984, s. 105 i nast.; H. Lewandowski, *Pojęcie, przedmiot i strony sporu zbiorowego*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 1997/98, t. 4, s. 134.

<sup>51</sup> Por. Z. Hajn, *Komentarz do ustaw...*, op. cit., s. 68; *idem*, *Status prawny...*, op. cit., s. 209 i nast.; G. Bieniek, J. Barol, Z. Salwa, *Prawo związkowe z komentarzem*, Warszawa 1992, s. 18; W. Sanetra, *Wolności związkowe w świetle nowej ustawy o związkach zawodowych*, PS 1991, nr 5–6, s. 17–18; K. Doktor, *Niezależność i samorządność zakładowej organizacji związkowej*, op. cit., s. 105.

statutów w wymiarze podmiotowym. Jak już podkreśliłam, samorządność polega przede wszystkim na nieskrępowanym określaniu zakresu podmiotowego, ale także innych sfer, które mogą mieć znaczenie dla pozycji członka organizacji pracodawców. W tym miejscu uzasadnione wydaje się ponownie pytania, czy statut może stanowić podstawę naruszenia prawa do wolności zrzeszania się pracodawców w danej organizacji. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Jak zatem oceniać tę kwestię w świetle powyższych rozważań? Nie można całkowicie przeciwstawiać prawa do wolności zrzeszania się pracodawców oraz zasady samorządności organizacji, dopatrując się w niej zagrożenia gwarancji sfery wolności zrzeszania się, gdyż po przyjęciu takiego rozwiązania każdy przejaw samorządności, np. w kwestii określania zakresu podmiotowego czy struktury organizacyjnej, mógłby godzić w swobodę samorządności, a szerzej w prawo do wolności zrzeszania się pracodawców. Bezsprzecznie prawo międzynarodowe gwarantuje szeroką autonomię w kwestii formułowania postanowień statutu nie tylko związków zawodowych, ale także organizacji pracodawców.

Przepisy ustawy o organizacjach pracodawców określają elementy obligatoryjne statutu, jest to jednak katalog otwarty. Wyliczenie to jest wskazówką dla organizacji pracodawców do określenia innych spraw szczególnych – są one nie tylko przejawem samorządności, ale przede wszystkim autonomii, która, w moim przekonaniu, powinna być pojmowana szeroko dla lepszego urzeczywistnienia prawa do wolności zrzeszania się pracodawców. W tym miejscu pragnę się zastanowić nad kontrowersyjnym zagadnieniem, poruszonym już wielokrotnie w doktrynie prawa pracy, tj. nad charakterem prawnym statutu organizacji pracodawców. Ograniczę się do przedstawienia dwóch najistotniejszych poglądów, istotnych dla powyższego opracowania. Pierwsza koncepcja została zaproponowana przez Z. Hajna, autor ten twierdzi, że charakter prawny statutu organizacji pracodawców jest podobny do umów adhezyjnych, ponieważ jego treść nie jest negocjowana<sup>52</sup>. Mamy tu do czynienia z przystąpieniem do umowy, bez możliwości negocjowania jej warunków. Druga koncepcja, prezentowana przez J. Szmita, zakłada uzależnienie charakteru prawnego statutu od kategorii stosunków prawnych, które są przedmiotem regulacji statutowej albo implikowane są przez przepisy prawa, odwołujące się do jego postanowień. Wyróżnia się zatem część obligacyjną, w której prawa i obowiązki członków są swobodnie kształtowane,

<sup>52</sup> Zob. Z. Hajn, *Status prawny...*, op. cit., s. 55; idem, *Charakter prawny statutu związku zawodowego i stosunku członkostwa w związku zawodowym*, [w:] *Stosunki zatrudnienia w dwudziestoleciu społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2010, s. 135.

oraz część organizacyjną<sup>53</sup>. W pierwszej kolejności należy się zastanowić nad trafnością przywołanych wyżej koncepcji. Nie widzę żadnego uzasadnienia dla uznania drugiej koncepcji, mimo że znajduje ona potwierdzenie nie tylko w samych elementach składowych statutu określonych w art. 13 ustawy o związkach zawodowych, ale także w art. 8 ustawy o organizacjach pracodawców oraz innych przepisach prawa, określających zakres podmiotowy prawa do wolności zrzeszania się. Ponadto zgadzam się także z twierdzeniem, iż w ramach postanowień statutu można wyróżnić część organizacyjną, która według J. Szmita ma całkowicie inny charakter. Pogląd ten ma swoją wymowę, ale nie mogę go zaaprobować, a to z prostych powodów. Koncepcja J. Szmita opiera się głównie na przyjęciu szeregu stosunków prawnych składających się na charakter prawny statutu. Warto jednak zwrócić uwagę na to, iż w koncepcji tej widoczna jest próba rozdrobnienia kategorii stosunków prawnych, które tak naprawdę, choć mają wpływ na różnorakie kwestie istotne dla prawidłowego funkcjonowania związku zawodowego czy organizacji pracodawców, to jednak obciążone są podstawowym błędem. Autor nie dostrzega istoty statutu, tzn. iż niezależnie od ilości i kategorii wyróżnionych stosunków prawnych, zawsze jest to statut, który w swej istocie nie podlega negocjacji. W takiej sytuacji należy zaaprobować pierwszą z wymienionych koncepcji. Warto również dodać, że próba określenia wspomnianych kategorii stosunków prawnych nie ma znaczenia z punktu widzenia podmiotów wstępujących do związku zawodowego czy organizacji pracodawców. Koncepcja J. Szmita dotyczy statutu związku zawodowego, ale można ją w równym stopniu odnieść do statutu organizacji pracodawców.

Konsekwentnie należy przyjąć, iż zasada samorządności organizacji pracodawców ma te same cechy co samorządność związków zawodowych. Przede wszystkim zasada samorządności nie może być uważana za element mogący zagrozić prawu do wolności zrzeszania się pracodawców, przyjęcie takiej tezy mogłoby prowadzić do nieuzasadnionej próby ograniczenia tej zasady i postrzegania jej w kategorii zagrożenia, a nie emanacji pozytywnego i negatywnego aspektu wolności zrzeszania się pracodawców. Samorządność organizacji pracodawców nie ma charakteru nieograniczonego, tak samo jak i w przypadku związku zawodowego nie może być sprzeczna z obowiązującym prawem<sup>54</sup>. Należy przyjąć, że zasadę samorządności pracodawców cechuje duża swoboda, analogicznie jak w przypadku związku zawodowe-

<sup>53</sup> J. Szmit, *Charakter prawny statutu związku zawodowego*, Warszawa 2014, s. 235.

<sup>54</sup> M. Wąsowska, *Zbiorowe prawo pracy*, [w:] *Prawo pracy 2014*, red. J. Jaśkowski, Warszawa 2014, s. 1420. Por. W. Sokorski, *Niezależność i samorządność w ruchu zawodowym*, Warszawa 1989, s. 52 i nast.

go. Na poparcie swojej tezy przytoczę stanowisko Sądu Najwyższego<sup>55</sup>, który w analizowanym stanie faktycznym odnoszącym się do samorządności związku zawodowego uznał, iż zasada samorządności przejawia się nie tylko w kształtowaniu struktur związku zawodowego i w sposobie określania funkcji w statucie, ale także w uchwałach uprawnionych do tego organów. W moim przekonaniu, wyrok ten ma niebagatelne znaczenie dla określenia istoty zasady samorządności organizacji pracodawców i jest uzasadnieniem mojej tezy o istocie samorządności jako elementu prawa do wolności zrzeszania się, która ma wyrażać się pełną swobodą w samoorganizacji wewnętrznej i zewnętrznej w granicach określonych prawem.

## 7. Zasada niezależności organizacji pracodawców

W literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego podnosi się, iż art. 12 Konstytucji RP nie tylko statuuje wolność tworzenia związków zawodowych (dalej: organizacji pracodawców), ale również wolność ich działania. W płaszczyźnie konstytucyjnej zostały wyartykułowane samorządność i niezależność, bez których nie jest możliwie prawidłowe działanie organizacji pracodawców<sup>56</sup>.

Dla pełnego zrozumienia prawa do wolności zrzeszania się pracodawców niezwykle istotne jest precyzyjne określenie desygnatów pojęcia niezależności pracodawców, które jest ważnym elementem prawa do zrzeszania się pracodawców. Warto w tym miejscu spróbować odpowiedzieć na pytanie, w jakim stosunku – podrzędności, nadrzędności czy może równości, pozostają do siebie zasady samorządności i niezależności. Czy na gruncie Konstytucji RP oraz ustawy o organizacjach pracodawców jest mowa o którymś z podanych wyżej stosunków. Istota niezależności, według K. Doktora, sprowadza się do rozumienia jej jako prawnie gwarantowanej swobody prezentowania interesów pracowniczych (pracodawców) przez organizacje związkowe (organizacje pracodawców)<sup>57</sup>. Najciekawsze jest jednak uznanie wspomnianej zasady (w odniesieniu do związków zawodowych) za niezależność od organów władzy państwowej, których podstawowym zadaniem jest przestrzeganie porządku prawnego. Dlatego związki zawodowe (organizacje pracodawców) powinny się liczyć z istnieniem norm prawnych, a przede wszystkim z kontrolą ze strony władzy państwowej<sup>58</sup>. Szerokie zapatrywanie na zasadę niezależności przedstawił

<sup>55</sup> Wyrok Sądu najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r. (III PK 62/09).

<sup>56</sup> J. Juchniewicz, M. Kazimierczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 124.

<sup>57</sup> K. Doktor, *Związki zawodowe a system polityczny i ekonomiczny PRL*, [w:] *Spór o związki zawodowe*, t. 1, red. W. Góralski, Warszawa 1982, s. 56.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 56–57.

Z. Salwa, który uważa, iż w myśl tej zasady związki zawodowe (organizacje pracodawców) nie podlegają jakimkolwiek nadzorowi lub kontroli ze strony organów administracji państwowej<sup>59</sup>. Koncepcje te, choć powstały w czasie obowiązywania poprzedniej ustawy o związkach zawodowych, nie straciły na znaczeniu, o czym będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach.

Zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 2 Konwencji MOP nr 87 władze publiczne powinny się powstrzymać od wszelkiej ingerencji, która ograniczałaby lub przeszkadzała w swobodnym działaniu organizacji skupiających pracowników lub pracodawców. Z kolei w art. 8 tej konwencji zastrzega się, iż „pracownicy, pracodawcy i ich odnośne organizacje powinni, podobnie jak inne osoby lub zorganizowane zbiorowości, przestrzegać obowiązujących w kraju przepisów prawnych”. W przeciwieństwie do wskazanych przepisów w art. 2 ust. 1 Konwencji MOP nr 98 bezpośrednio wskazuje się na zasadę niezależności organizacji pracodawców od związków zawodowych: „organizacje pracowników i pracodawców powinny korzystać z odpowiedniej ochrony przed wszelkimi ingerencjami jednych w sprawy drugich bądź bezpośrednio, bądź przez swych przedstawicieli lub członków, jeżeli chodzi o tworzenie tych organizacji, ich działalność i zarządzanie nimi”<sup>60</sup>.

Art. 3 polskiej ustawy o organizacjach pracodawców statuuje zasadę niezależności organizacji pracodawców od organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz innych organizacji. Należy podkreślić, iż zasada niezależności nie obejmuje wszystkich rodzajów działalności organizacji pracodawców, ale tylko te, które są objęte zakresem przedmiotowym i podmiotowym statutu<sup>61</sup>.

Bez wątplenia należy stwierdzić, iż zasada niezależności bywa utożsamiana z zasadą związków zawodowych, czego nie mogą zaakceptować z uwagi na zasadę równowagi pomiędzy partnerami społecznymi. Identyfikacja zasady niezależności ze związkami zawodowymi jest rozumiana jako uznanie ich nadrzędnej pozycji nad organizacjami pracodawców. Niezależność dotyczy w równym stopniu organizacji pracodawców, które są marginalizowane w wielu aspektach prawa do zrzeszania się partnerów społecznych, czego przykładem jest choćby brzmienie art. 3 ustawy o organizacjach pracodawców.

Niezależność organizacji pracodawców polega na obronie praw i interesów swoich członków. Ta prosta definicja zasady niezależności organizacji pracodawców jest potraktowaniem jej jako lustrzanego odbicia zasady niezależności związków zawodowych. Organizacje pracodawców są więc nie-

<sup>59</sup> Z. Salwa, *Związki zawodowe w systemie państwa socjalistycznego*, [w:] *Spór o związki...*, op. cit., s. 77.

<sup>60</sup> Kwestia wzajemnej nieingerencji została już omówiona.

<sup>61</sup> K. Jaśkowski, *Komentarz do art. 3–3(1)*, op. cit., s. 44 i nast.

zależne w swej działalności statutowej od organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz innych organizacji. Niezależność organizacji pracodawców wyraża się także w pełnej niezależności materialnej<sup>62</sup>.

W świetle postanowień art. 3 omawianej ustawy organizacje pracodawców w swej działalności statutowej są niezależne od organów administracji państwowej. Zasada niezależności odnosi się również do administracji ogólnej i specjalnej. Identyczny mechanizm ma zastosowanie do samorządu terytorialnego. Ponadto dotyczy także organów administracji samorządowej oraz organów władzy lokalnej wszystkich szczebli<sup>63</sup>. Pogląd ten, wyrażony w doktrynie, w pełni podzielam. Jest on także bardzo zbliżony do poglądu zaprezentowanego przez Z. Salwę, który postuluje brak jakiegokolwiek nadzoru, z drobnym wyjątkiem, o którym stanowi przepis art. 19 wymienionej ustawy. Zanim jednak przejdę do analizy nadzoru nad organizacjami pracodawców określonego w art. 19 tej ustawy, pragnę się zastanowić nad sformułowaniem użytym w art. 3 ustawy: „niezależne [...] od innych organizacji”. Zwrot ten ma niewątpliwie także zastosowanie do innych zbiorowych organizacji, takich jak partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje pozarządowe itp. Bardziej interesujące wydaje się określenie niezależności względem związków zawodowych. Zagadnienie to wydaje się marginalizowane, ponieważ jego analiza sprowadza się jedynie do określania niezależności związków zawodowych względem organizacji pracodawców, która, jak łatwo zauważyć, jest mocno akcentowana oraz traktowana w kategorii gwarancji prawa do wolności zrzeszania się samych pracowników oraz wewnętrznej autonomii związków zawodowych. Dlatego też uważam, iż niezbędna jest pogłębiona refleksja na temat tego zagadnienia. Pierwsza kwestia, która budzi kontrowersje, dotyczy podstawowego celu działania organizacji pracodawców, tzn. ochrony praw i reprezentowania interesów (szeroko pojętych) swoich członków. Pojawia się bowiem pytanie o zasadę niezależności organizacji pracodawców, które w statucie określają podstawowe – co prawda – sprecyzowane cele swojej działalności, pozostające w zasadzie w sprzeczności z celami związków zawodowych. Przykładowo: problem taki może się pojawić podczas rokowań zbiorowych w związku z zawartą w art. 241<sup>3</sup> Kodeksu pracy zasadą lojalności. Oznacza ona, iż rokowania powinny być prowadzone w dobrej wierze i z poszanowaniem interesów drugiej strony<sup>64</sup>. Głównym celem tej klauzuli generalnej jest ochrona członków związku zawodowego oraz organizacji

<sup>62</sup> P. Nowik, E. Wronikowska, *Zbiorowe prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 70–71.

<sup>63</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 323.

<sup>64</sup> J. Zołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych*, Warszawa 2013, s. 70; M. Kurzynoga, *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011, s. 167.

pracodawców przed naciskiem, jaki może zostać wywierany na każdą ze stron. Stwierdzenie to jednak odnoszone jest nie do organizacji pracodawców – na co wskazywałyby par. 1 art. 241<sup>3</sup> Kodeksu pracy, lecz do związków zawodowych. Wniosek taki może zostać wyprowadzony z ogólnego celu zawierania układów zbiorowych pracy, jakim jest ochrona interesów pracowników przed naciskiem ze strony pracodawców, oraz generalnej zasady ochrony słabszej pozycji pracowników. Główny problem, jaki może się pojawić podczas analizy zasady prowadzenia negocjacji zbiorowych w dobrej wierze, to przedmiot negocjacji partnerów społecznych. Układy zbiorowe pracy składają się z dwóch podstawowych części, tj. normatywnej i obligacyjnej<sup>65</sup>, a także trzeciej – socjalnej<sup>66</sup>. Pierwsza część układu – normatywna – określa warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy, czyli prawa i obowiązki stron wobec siebie<sup>67</sup>. W części normatywnej można zatem wyróżnić dwa rodzaje postanowień – płacowe i pozapłacowe<sup>68</sup>. Faktyczne więc strony układu zbiorowego określają systemy wynagradzania za pracę. Nie wchodząc jednak w szczegółowy opis postanowień płacowych i pozapłacowych, należy w ślad za K.W. Baranem podzielić zapatrywanie o możliwości określenia innych kwestii nieregulowanych w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący, dlatego też zdaniem autora nie ma żadnych przeszkód o charakterze normatywnym, aby mogły zostać uregulowane w nim zagadnienia dotyczące szczególnej ochrony trwałości pracy, uprawnień z tytułu nieuzasadnionego bądź nielegalnego rozwiązania stosunku pracy, odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej, urlopów macierzyńskich i wychowawczych oraz ochrony wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z zapatrywaniem wyrażonym przez Z. Hajna art. 240 par. 2 k.p. określa jedynie elementy fakultatywne układu zbiorowego<sup>69</sup>. Druga część układu zbiorowego pracy to tzw. część obligacyjna, która określa wzajemne obowiązki stron układu<sup>70</sup>. W szczegól-

<sup>65</sup> Zob. W. Masewicz, *Układy zbiorowe...*, *op. cit.*, s. 95; W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960, s. 79 i nast. oraz przywołana tam literatura.

<sup>66</sup> H. Lewandowski, *Układy zbiorowe pracy. Próba oceny nowej regulacji prawnej*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 1995, t. 2, s. 28.

<sup>67</sup> L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2009, s. 290 i nast.; *idem*, *Charakter prawny układu zbiorowego pracy*, [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 1997, s. 47 i nast.; G. Uścińska, *Działalność socjalna w postanowieniach układów zbiorowych pracy*, [w:] *Układy zbiorowe...*, *op. cit.*, s. 140 i nast.

<sup>68</sup> Zob. D. Kotowska, *Postanowienia płacowe układów zbiorowych pracy*, [w:] *Układy zbiorowe...*, *op. cit.*, s. 62.

<sup>69</sup> Z. Hajn, *Zdolność układowa a podmiotowość cywilnoprawna*, PS 1996, nr 7–8, s. 27. Odmienne wypowiedział się K. Rączka, *Miejsce i rola układów zbiorowych pracy w systemie źródeł pracy*, PS 1992, nr 2, s. 2.

<sup>70</sup> Zob. I. Sierocka, *Charakter prawny postanowień obligacyjnych układu zbiorowego pracy*, PiP 1998, nr 2.

ności na uwagę zasługuje art. 241<sup>1</sup> k.p., wskazujący przykładowe postanowienia o charakterze obligacyjnym, które strony układu mogą wprowadzić. Zasadniczo więc część obligacyjna może zawierać także inne postanowienia, które w pośredni lub bezpośredni sposób będą regulować wzajemne obowiązki każdej ze stron układu. Podzielałam zapatrywanie przedstawione przez W. Masewicza, iż niezwykle trudne jest ustalenie dokładnych kryteriów uzasadniających podział postanowień układowych na część normatywną i obligacyjną<sup>71</sup>. Ostatnia część – socjalna, wyprowadzana jest z art. 240 par. 2 k.p., który stanowi o możliwości określenia w układzie innych spraw, chodzi tu przede wszystkim o obowiązki pracodawcy względem pracowników, w szczególności dotyczące działalności socjalnej i bytowej<sup>72</sup>. W ramach tej części mogą być regulowane zagadnienia wchodzące w zakres prawa pracy, lecz wykraczające poza granice treści indywidualnych stosunków pracy. Oprócz wspomnianych postanowień dotyczących działalności socjalnej i bytowej w trzeciej części układu można również rozszerzyć uprawnienia np. związków zawodowych czy zwiększyć uprawnienia załóg w zakresie partycypacji<sup>73</sup>. Na marginesie należy jedynie zaznaczyć, iż bardzo szeroko w Kodeksie pracy zostały zdefiniowane klauzule korzystności<sup>74</sup>, co jednak nie przesądza o braku możliwości wprowadzenia do układu postanowień neutralnych<sup>75</sup>.

Reasumując, postanowienia układu mogą zostać podzielone na cztery kategorie: postanowienia o charakterze normatywnym, obligacyjnym, socjalnym i neutralnym. Analizując każdą z części układów zbiorowych pracy, warto zwrócić uwagę na problem dotyczący zakresu spraw, które mogą zostać uregulowane przez partnerów społecznych w układzie zbiorowym pracy. Rozważania te należy rozpocząć od określenia definicji układu zbiorowego pracy, który jest co do zasady umową pomiędzy organizacją pracodawców, pracodawcą a związkiem zawodowym, określającą i normującą relację pomiędzy partnerami społecznymi. Trudności pojawiają się przy ścisłym określeniu za-

<sup>71</sup> W. Masewicz, *Układy zbiorowe...*, *op. cit.*, s. 96. Jak słusznie zauważa autor: „Jest to problem nie tyle teoretyczny, ile raczej praktyczny, albowiem z zaliczeniem konkretnego przepisu układu do jednej z tych części wiążą się określone skutki prawne zarówno dla zainteresowanych pracowników, jak i organów związkowych”.

<sup>72</sup> Zob. K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 59; J. Wratny, *Zakres przedmiotowy układów zbiorowych pracy w świetle przepisów prawa pracy*, [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 1997, s. 32.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> Klauzula w znaczeniu negatywnym określona w art. 9 par. 2 k.p. oznacza zakaz formułowania i zamieszczania postanowień mniej korzystnych dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy i innych aktów wykonawczych. Z kolei aspekt pozytywny stanowi o dopuszczalności wprowadzenia do układu postanowień korzystniejszych dla pracowników niż przepisy ustawodawstwa pracy.

<sup>75</sup> J. Wratny, *Zakres przedmiotowy...*, *op. cit.*, s. 33.

kresu przedmiotowego spraw mogących wchodzić w zakres uregulowań układowych. W obecnym brzmieniu wywierają one jedynie skutek bezpośredni na relacje pomiędzy partnerami społecznymi, a ściślej ujmując – pomiędzy pracodawcą a pracownikami. Skutek bezpośredni ma co prawda wpływ na sytuację pracowników, lecz nie powoduje zacieśnienia współpracy pomiędzy partnerami społecznymi, stanowi swego rodzaju ograniczenie tej współpracy. Punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie, że w drodze regulacji układowej strony mogą ustalać sprawy, które będą odnosić skutek pośredni względem każdej ze stron układu. Funkcjonujące w polskich stosunkach pracy regulacje układowe świadczą o braku współpracy pomiędzy partnerami społecznymi nie tylko na poziomie zakładowym, ale także ponadzakładowym – w wyniku braku możliwości regulowania spraw mogących mieć pośredni wpływ na pracowników, ale istotnie korzystnych dla pracodawców jako strony układu. W związku z oparciem modelu układu zbiorowego prawa pracy na całkowicie nowych zasadach partnerzy społeczni jedynie pozornie są w stanie kształtować treść układów zbiorowych pracy, których postanowienia mogą wywierać tylko skutek bezpośredni na nich samych, czego nie można przyjąć z aprobatą. W tym miejscu należy zaakcentować, iż prawo układowe służy jedynie ochronie interesów pracowniczych<sup>76</sup>, pogłębiając tym brak równowagi pomiędzy partnerami społecznymi.

Zasada równowagi pozostaje w ścisłej koincydencji z zasadą niezależności organizacji pracodawców względem związków zawodowych. Podejmując szczegółowe rozważania dotyczące rokowań zbiorowych, które są jednym z zagadnień problemowych tej monografii, chcę zastanowić się nad relacją zasady niezależności pracodawców oraz zasady równowagi i ochrony interesów pracodawców. Kwestię tzw. silniejszych interesów uważam za prostą, ponieważ zawsze odnoszą się one do pracowników. Problem dotyczy przede wszystkim faktycznej pozycji stron podczas rokowań zbiorowych. Sam proces rokowań zbiorowych, określony w przepisach ustawy, wzbudza pewne wątpliwości, głównie ze względu na zasadę równouprawnienia partnerów społecznych. Prawo do inicjowania i prowadzenia rokowań zbiorowych, które poprzedzają zawarcie układu zbiorowego, mają strony przyszłego układu. Omawiając problematykę obowiązku podjęcia rokowań zbiorowych w celu zawarcia układu zbiorowego pracy, należy rozpocząć od art. 241<sup>2</sup> par. 3 k.p. Zgodnie z jego zapisem strony mające zdolność układową nie mogą odmówić żądaniu drugiej strony podjęcia rokowań w trzech sytuacjach: w celu zawarcia układu dla pracowników nieobjętych układem, w celu zmiany układu uzasadnionej istotną zmianą sytuacji ekonomicznej bądź finansowej pracodawców lub pogorszeniem się sytuacji materialnej pracowników oraz jeżeli

<sup>76</sup> W żaden sposób nie negują funkcji ochronnej prawa pracy.

żądanie zostało zgłoszone nie wcześniej niż 60 dni przed upływem okresu, na jaki układ został zawarty, albo po dniu wypowiedzenia układu. Należy się zastanowić nad korelacją zasady równowagi między partnerami społecznymi na etapie rokowań w celu zawarcia układu, a także nad aktualnością obecnych uregulowań. W tym miejscu trzeba zaakcentować, że sytuacje wymienione w art. 241<sup>2</sup> par. 3 k.p. godzą nie tylko w zasadę niezależności każdego z partnerów społecznych, ale przede wszystkim w negatywną wolność zrzeszania się pracodawców. Inicjatywę związku zawodowego podjętą w celu zawarcia układu zbiorowego pracy należy traktować jako żądanie ukształtowania warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych<sup>77</sup>. Odmowa pracodawcy przystąpienia do rokowań zbiorowych w sprawie zawarcia układu w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż trzy dni, upoważnia związek zawodowy do ogłoszenia sporu zbiorowego<sup>78</sup>. Należy się jednak zastanowić, czy po stronie pracodawcy rzeczywiście istnieje taki bezwzględny obowiązek. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 241<sup>2</sup> par. 3 k.p. strona uprawniona do zawarcia układu nie może odmówić żądaniu drugiej strony podjęcia rokowań. Interpretując wyżej wskazany przepis w powiązaniu z przepisami z ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, należy stwierdzić, że pracodawca nie ma obowiązku podjęcia rokowań w sprawie zawarcia układu zbiorowego pracy po upływie trzech dni, następujących po dniu, w którym związek zawodowy będący inicjatorem zawarcia układu zbiorowego pracy zgłosił spór zbiorowy pracy z powodu odmowy żądaniu podjęcia rokowań w sprawie układu zbiorowego pracy. Odmowa pracodawcy czy organizacji pracodawców przystąpienia do rokowań obwarowana jest jedynie ryzykiem po stronie pracodawcy, że związek zawodowy będzie mógł wszcząć spór zbiorowy – bez obowiązku powiadomienia pracodawcy o takiej możliwości. Można zatem przyjąć, iż odmowa taka nie wywołuje negatywnych skutków w sferze zbiorowych stosunków pracy. Pomijając wszystkie etapy sporu zbiorowego, najistotniejsze jest wszczęcie strajku, którego celem (w przypadku rokowań zbiorowych) jest wyłącznie zmuszenie pracodawcy do podjęcia negocjacji w sprawie zawarcia układu zbiorowego pracy, w żadnym natomiast wypadku próba nawiązania współpracy pomiędzy skonfliktowanymi partnerami społecznymi. Kolejnym istotnym zagadnieniem, poruszonym już w niniejszej monografii, jest kwestia negatywnej wolności zrzeszania się pracodawców, a ściślej rzecz ujmując – prawo do odmowy podjęcia rokowań zbiorowych,

<sup>77</sup> Zob. szerzej: A.M. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 979. Por. K. Rączka, *Rokowania układowe*, PiZS 1995, nr 4, s. 40; J. Stelina, *Utworzenie związku zawodowego jako przesłanka nabycia zdolności układowej*, GSP 2000, nr 1, s. 47 i nast.; U. Jelińska, *Inicjatywa zawarcia układu zbiorowego pracy jako wstęp do rokowań nad układem*, SP 1997, nr 1, s. 5 i nast.

<sup>78</sup> Art. 7 ust. 1 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

których ewentualne postanowienia mogłyby zagrażać istotnym interesom pracodawców. Rokowania w sprawie zawarcia układu zbiorowego pracy powinny być prowadzone w dobrej wierze i z poszanowaniem słusznym interesów drugiej strony, lecz w art. 241<sup>3</sup> par. 1 k.p. posłużono się sformułowaniem niedookreślonym. Zwrot „dobra wiara” – zdaniem A. Świątkowskiego – to przede wszystkim pojęcie obiektywne, którym muszą kierować się negocjatorzy i ich mocodawcy<sup>79</sup>. Z kolei W. Masewicz, zauważa, że prowadzenie rokowań zbiorowych w dobrej wierze to uczciwe dążenie, by zakończyły się one zawarciem układu zbiorowego. Wymóg prowadzenia rokowań w dobrej wierze nie oznacza konieczności rezygnacji z własnych interesów, a co najważniejsze – nieuzasadnionego ograniczania ich racjonalnymi względami<sup>80</sup>. Dlatego też nie widzę żadnego słusznego uzasadnienia, by twierdzić, że podczas negocjacji zbiorowych zmierzających do zawarcia układu zbiorowego pracy pozycja związków zawodowych jest nierówna względem pracodawców. Prowadzenie negocjacji zbiorowych jest tym aspektem prawa do wolności zrzeszania się, w którym pozycja partnerów społecznych powinna być równorzędna. W tym miejscu pojawia się jednak kwestia poszanowania „słusznym interesów drugiej strony”, to sformułowanie, w moim przekonaniu, nadal zdaniem związków zawodowych adresowane jest do pracodawców, co jednak jest błędnym założeniem. Zgodnie z art. 241<sup>4</sup> par. 1 k.p. pracodawca jest zobowiązany udzielić przedstawicielom związków zawodowych prowadzącym rokowania informacji o swojej sytuacji ekonomicznej w zakresie objętym rokowaniami i niezbędnym do prowadzenia odpowiedzialnych rokowań. Ocena poszanowania słusznym interesów partnera społecznego ma oznaczać, iż każda ze stron jest niezależna w ocenie swoich możliwości i interesów, przy jednoczesnym uznaniu racji drugiej strony. Nie można bowiem przyjąć, iż kontrola sytuacji finansowej pracodawcy, dokonywana przez związki zawodowe, odpowiada zasadzie niezależności stron podczas negocjacji zbiorowych. Należy zauważyć, że *de lege lata* określona w par. 3 omawianego przepisu możliwość powołania eksperta, którego zadaniem jest przedstawienie opinii w sprawach związanych z przedmiotem rokowań, może naruszać zasadę równowagi partnerów społecznych podczas rokowań zbiorowych. Przepis ten co prawda stanowi o prawie „każdej ze stron” do powołania eksperta, lecz w istotny sposób wpływa na samodzielność i swobodę kształtowania przebiegu rokowań zbiorowych, ponieważ w większości przypadków powołany ekspert przygotowuje wyłącznie opinie: ekonomiczno-finansową, techniczną i organizacyjną, które w głównej mierze mają się odnosić do moż-

<sup>79</sup> A.M. Świątkowski, *Kodeks pracy, op. cit.*, s. 982.

<sup>80</sup> W. Masewicz, *Układy zbiorowe pracy w świetle nowej regulacji prawnej*, Bydgoszcz 1994, s. 108–109.

liwości finansowych pracodawcy. Racjonalne byłoby ograniczenie „czynnika trzeciego” podczas negocjacji zbiorowych, aby dać pełną swobodę partnerom społecznym w zakresie kształtowania postanowień układu.

Spór zbiorowy jest sankcją dla pracodawcy za nieprzystąpienie do negocjacji nad postanowieniami układu zbiorowego pracy. Nietrudno sobie przecież wyobrazić sytuację, w której związki zawodowe będą nadużywać możliwości wszczęcia sporu zbiorowego w celu przekroczenia dozwolonego oddziaływania na pracodawcę. Działanie związków zawodowych mające na celu wszczynanie sporów zbiorowych jest bardzo szkodliwe społecznie. Dlatego też nie jest niczym zaskakującym, iż środkiem wymuszającym na związkach zawodowych podjęcie negocjacji zbiorowych może być zastosowanie lokautu przez pracodawcę<sup>81</sup>. *De lege lata* pracodawcom nie zostały przyznane żadne uprawnienia w przypadku, gdy to związek zawodowy odmawia podjęcia rokowań zbiorowych. W przypadku możliwości wszczęcia sporu zbiorowego tylko przez jedną ze stron, tj. związek zawodowy, zauważalne są sprzeczności. Należy tu podkreślić, iż braku uprawnień pracodawców w opisanej sytuacji nie należy mylić ze sferą indywidualnych uprawnień przyznanych pracodawcy w zakresie kształtowania warunków zatrudnienia pracowników. W istocie bowiem mamy do czynienia z reżimem zbiorowych stosunków pracy, który zasadniczo nie powinien się nakładać na indywidualne prawo pracy, co jednak nie wyklucza wzajemnego przenikania. Można natomiast postawić pytanie, czy prawo do odmowy podjęcia rokowań zbiorowych przez związek zawodowy nie stoi w sprzeczności z obowiązkiem ich podjęcia przez każdego z partnerów. Nie ulega natomiast żadnej wątpliwości, że związkowi zawodowym została przyznana pełna negatywna wolność zrzeszania się, tj. prawo do odmowy podjęcia rokowań zbiorowych, przy czym pracodawca nie może wywierać wpływu na związek zawodowy. Jest zrozumiałe, że w takiej sytuacji pracodawca pozostaje w gorszej pozycji względem związku zawodowego. Należy zwrócić uwagę na to, iż realna groźba wszczęcia sporu zbiorowego przez związek zawodowy stoi w sprzeczności z zasadą niezależności partnerów społecznych względem siebie.

Termin „obrona” swoich praw i interesów określony w art. 18<sup>1</sup> k.p. odnosi się do całej sfery prawa do wolności zrzeszania się zarówno pracowników, jak i pracodawców. Zgodnie z tym obrona praw i interesów odnosi się również do negatywnej wolności zrzeszania się pracodawców, także w sytuacjach

---

<sup>81</sup> Odmienne zapatrywanie co prawda w kwestii egzekwowania zobowiązań zawartych w układzie zbiorowym pracy prezentuje L. Florek, stwierdza on, iż „Trudno też wyobrazić sobie, że środkiem wymuszającym wykonanie zobowiązań przez związki zawodowe mógłby być lokaut. Jego zastosowanie jest z natury rzeczy dużo bardziej ograniczone niż wszczynanie sporu zbiorowego”, L. Florek, *Ustawa i umowa...*, *op. cit.*, s. 322.

mogących zagrażać ich interesom, gdy odmawiają podjęcia rokowań zbiorowych. Należy jednak podkreślić, iż chodzi tu wyłącznie o sytuacje wyjątkowe, które mogłyby spowodować realne zagrożenie pozycji ekonomicznej pracodawcy. Z kolei art. 59 Konstytucji RP ust. 2 stanowi, iż pracodawcy mają w takim samym zakresie prawo do rokowań oraz zawierania układów zbiorowych pracy. Można zatem stwierdzić, że prawo do wolności zrzeszania się w aspekcie negatywnym podlega ograniczeniu w równym stopniu w stosunku do pracodawców.

W zbiorowych stosunkach pracy – w szczególności podczas rokowań zbiorowych – wykonywanie obowiązków ciążących na stronach zależy w dużym stopniu od pozycji każdej z nich. Słabością prawnej regulacji rokowań zbiorowych jest przede wszystkim pozorne przyznanie pracodawcy – jako równorzędnemu partnerowi społecznemu, takich samych uprawnień w zakresie możliwości podjęcia lub nie negocjacji zbiorowych zmierzających do zawarcia układu zbiorowego prawa pracy. Ustawodawca nie ukształtował bowiem odpowiedzialności związku zawodowego, który odmawia podjęcia rokowań zbiorowych, ani też nie przewidział mechanizmu prawnego pozwalającego pracodawcy (pragnę jednak podkreślić, iż jedynie w zakresie zbiorowych stosunków pracy) na wyegzekwowanie podjęcia rokowań przez związek zawodowy.

W art. 241<sup>3</sup> par. 1 Kodeksu pracy wymienia się jedynie przykładowe rodzaje zachowań, do których zobowiązani są partnerzy społeczni, mający z zasady działać w dobrej wierze. To pracodawcy są z tytułu działania w dobrej wierze zobowiązani uwzględniać postulaty organizacji związkowej, natomiast związki zawodowe powinny brać pod uwagę możliwości finansowe pracodawcy. Sytuacja się komplikuje, kiedy sprzeczność interesów jest bardzo duża, a pracodawca znajduje się w tak ciężkiej sytuacji gospodarczej, iż nie jest w stanie zapewnić realizacji nawet najistotniejszych interesów pracowniczych. Pracodawca znajduje się w sytuacji niepożądanego i w dużo gorszej pozycji partnerskiej względem związków zawodowych. Związki zawodowe dysponują środkiem przymusu względem pracodawcy, który może zostać zmuszony do niekorzystnych dla siebie ustępstw. Tu pojawia się problem nierówności broni oraz zachwianie zasady niezależności, która zgodnie z literalnym brzmieniem art. 3 ustawy o organizacjach pracodawców dotyczy związków pracodawców, federacji i konfederacji. Nie ma natomiast żadnego odniesienia do samego pracodawcy. W kontekście rokowań zbiorowych, których stroną może być także sam pracodawca, zasada niezależności względem związków zawodowych traci na znaczeniu. Nie ulega wątpliwości, iż związki zawodowe, chcąc wywrzeć wpływ na pracodawcę podczas rokowań zbiorowych, mogą posłużyć się groźbą strajku. Pracodawca nie jest niezależny podczas rokowań zbiorowych na poziomie zakładowym, chociaż sam jest stroną

podczas nich<sup>82</sup>. Dlatego też w tym miejscu uprawniona jest konstatacja o możliwości ograniczenia udziału indywidualnych pracodawców w rokowaniach zbiorowych do przypadków wyjątkowych, co miałyby pozytywny wpływ na ich nierówną pozycję w tym zakresie, a także na zasadę niezależności względem związków zawodowych.

Ostatnia kwestia, która wymaga refleksji, to kontrola legalności funkcjonowania organizacji pracodawców określona w art. 19 omawianej ustawy. Zgodnie z brzmieniem przepisu sąd rejestrowy w razie stwierdzenia, że dany organ związku pracodawców prowadzi działalność sprzeczną z ustawą, wyznacza termin co najmniej 14 dni na dostosowanie działalności tego organu do obowiązującego prawa. Kontrowersje w doktrynie wywołuje sformułowanie „prowadzenie działalności sprzecznnej z ustawą”<sup>83</sup>. Przesłanką uprawniającą sąd rejestrowy do zastosowania art. 19 ustawy jest niezgodność z ustawą. Nasuwa się pytanie, o jaką ustawę chodzi. Możliwe są dwie odpowiedzi. W ramach pierwszej należałoby uznać, iż pod tym pojęciem rozumie się wyłącznie ustawę o organizacjach pracodawców, ponieważ w przepisie użyto słowa „ustawa” w liczbie pojedynczej. Natomiast w ramach drugiej słowo „ustawa” powinno być interpretowane szerzej, zgodnie z dyrektywami wykładni funkcjonalnej. K.W. Baran uważa, iż pod pojęciem ustawy należy rozumieć wszystkie akty normatywne mające moc ustawy. Poza zakresem znaczeniowym pozostaną akty prawne niższego rzędu. Wymieniony autor argumentuje swoje stanowisko tym, iż znaczenie art. 19 omawianej ustawy miałyby znikome znaczenie, co w konsekwencji uniemożliwiłoby organom wymiaru sprawiedliwości skuteczną działalność mającą na celu zachowanie praworządności w zbiorowych stosunkach pracy<sup>84</sup>. W pierwszej kolejności pragnę się zastanowić nad tym, czy stanowisko zaprezentowane powyżej jest słuszne. Warto w tym miejscu zauważyć, iż patrząc od strony poprawności logicznej, pierwszeństwo należałoby dać pierwszej koncepcji, zgodnej z wykładnią językową. Należy też rozważyć, czy koncepcja druga nie jest zbyt daleko idąca

<sup>82</sup> Por. W. Masewicz, *Rokowania: układy zbiorowe*, Warszawa 1988, s. 170 i nast.; *idem*, *Układy zbiorowe...*, *op. cit.*, s. 91 i nast. Por. M. Smusz-Kulesza, *Zbiorowe prawo pracowników*, Warszawa 2012, s. 173 i nast.; Ł. Pisarczyk, *Ryzyko pracodawcy*, Warszawa 2008, s. 80 oraz przywołane tam orzecznictwo. Z literatury zagranicznej: por. J. Heyes, H. Rainbird, *Bargaining for training: Converging or diverging interests*, [w:] *The role of collective bargaining in the global economy*, ed. S. Hayter, Geneva 2001, s. 76–107; B.R. Patil, *Collective and bargaining. Perspectives and practices*, New Delhi 2000; M. Grandi, *The actors of collective bargaining*, [w:] *The actors of collective bargaining. A Word Report. XVII World Congress of Labour Law and Social Security, Montevideo, September 2003*, ed. R. Blanpain, The Hague – New York – Frederick, MD 2004, s. 3–23.

<sup>83</sup> Por. E. Baran, K.W. Baran, *W sprawie wykładni art. 36 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 19 ustawy o organizacjach pracodawców*, PS 1992, nr 10, s. 51–65.

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 54.

i czy przez to nie narusza istoty prawa do wolności zrzeszania się pracodawców, a w konsekwencji zasady niezależności. W moim przekonaniu trafne jest pierwsze zapatrywanie, według którego termin „ustawa” jest utożsamiany z ustawą o organizacjach pracodawców. Koncepcja druga niewątpliwie narażałaby organizacje pracodawców, a przez to indywidualnych pracodawców, na daleko idące konsekwencje. Co więcej, nie zgadzam się z tym, iż zastosowanie szerokiej wykładni słowa „ustawa” będzie stanowić gwarancję skutecznego działania organów wymiaru sprawiedliwości. Wykładnia ta może prowadzić do utraty zaufania organizacji pracodawców wobec prawa. W tym miejscu uprawniona wydaje się uwaga, iż termin „ustawa” należy interpretować wąsko – jako ustawę o organizacjach pracodawców. Według koncepcji K.W. Barana, pojęcie ustawy miałoby bardzo szerokie znaczenie, ponieważ mogłoby oznaczać m.in. Konstytucję RP czy Ustawę Prawo pracy. Sąd rejestrowy zna prawo, a jego obowiązkiem jest orzekanie na podstawie i w granicach prawa. Paradoks dostrzegalny w tym zakresie prowadziłby do mnożenia aktów prawnych, a działalność organizacji pracodawców mogłaby się stać zagrożeniem dla każdej gałęzi prawa. Przedstawionej sytuacji, choć wydaje się wysoce abstrakcyjną, nie można wykluczyć.

## 8. Autonomia organizacji pracodawców

Jak już wspominałam, wyjaśnienie znaczenia terminu „autonomia” na gruncie ustawy o związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców jest zadaniem niezwykle trudnym. Trzeba dodać, że musi być rozumiany szeroko – dla pełnego urzeczywistnienia prawa zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców. Słowo „autonomia” pochodzi ze starogreckiego *αυτονομία* (*αὐτονομία*) i oznacza niezależność od innych samodzielnych elementów, ale jest także synonimem samorządności. Warto również zaakcentować, iż autonomia jest pojęciem używanym dla określenia możliwości stanowienia norm samemu sobie. Na potrzeby niniejszej monografii przyjmuję, że „autonomia” oznacza przede wszystkim możliwość nieskrępowanego decydowania o sprawach wewnętrznych i zewnętrznych danej organizacji, dla pełnego urzeczywistnienia zasad samorządności i niezależności<sup>85</sup>. Nieistotne dla wyjaśnienia tego pojęcia jest więc to, czy na gruncie przepisów konstytucyjnych, Konwencji MOP nr 87 lub 98 będziemy posługiwać się po-

<sup>85</sup> Por. A.M. Świątkowski, *Autonomia organizacji partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców)*, [w:] *System prawa...*, op. cit., s. 300.

jęciami wolności związkowej, wolności zrzeszania się czy prawa do wolności zrzeszania się<sup>86</sup>.

Punktem wyjścia analizy tego zagadnienia będzie konstatacja, iż w art. 3 Konwencji MOP nr 87 przyznano autonomię – choć nie wprost – organizacjom pracodawców i pracowników. Wynika to ze stwierdzenia, iż organizacje pracodawców i pracowników mają prawo opracowywania swych statutów, swobodnego wybierania swoich przedstawicieli, a przede wszystkim do swobody działalności. Konwencja MOP nr 87 zobowiązuje władze publiczne do powstrzymania się od wszelkiej interwencji, która mogłaby ograniczać prawo do zrzeszania się w kształcie określonym przez konwencję, lub przeszkadzania w jego wykonywaniu zgodnie z prawem.

Należy się zgodzić z A.M. Świątkowskim, który wyraźnie zaznacza, iż żadna z wyżej wymienionych konwencji nie daje podstaw to twierdzenia, iż samorządność i niezależność (w wymiarze ogólnym) powinny być traktowane jako gwarancje wolności zrzeszania się pracodawców czy pracowników. Takie twierdzenie należy w pełni zaaprobować. Konwencja MOP nr 87 nie zawiera co prawda gwarancji niezależności i samorządności jako emanacji prawa do wolności zrzeszania się, ale pośrednio zasady te zostały sformułowane w art. 3 ust. 1 Konwencji MOP nr 87. Państwa-strony zostały zobowiązane do ochrony organizacji pracodawców i pracowników przed ingerencją z zewnątrz oraz zapewnienia im swobodnego działania i samoorganizowania się. Można więc powiedzieć, że na gruncie konwencji wymieniono elementy autonomii, tj. zasady samorządności i niezależności.

Niezależność wraz z samorządnością są elementami autonomii, nie zachodzi tutaj relacja podrzędności czy nadrzędności. Samorządność i niezależność określają zakres autonomii organizacji pracodawców, z całą pewnością można stwierdzić, iż są jej gwarancją.

Na zakres autonomii składa się: samoorganizacja, tj. tworzenie i określanie wewnętrznych struktur oraz swoboda prowadzenia działalności statutowej, niezależność względem związków zawodowych, administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego<sup>87</sup>. W związku z tym samorządność i niezależność zawierają się niewątpliwie w pojęciu autonomii, ponieważ odnoszą się nie tylko do stosunków wewnętrznych, ale i zewnętrznych. W pierwszej kolejności omawiane pojęcie warto przeanalizować z perspektywy gwarancji ochrony prawnej prawa do wolności zrzeszania się w przypadku nieuzasadnionej odmowy przyjęcia do organizacji pracodawców. *De lege lata* brakuje uregulowań w polskim ustawodawstwie i praktyce dotyczących ochrony ta-

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 września 1990 r., III PZP 1/90.

kiego podmiotu<sup>88</sup>. Należy się jednak zastanowić, czy na gruncie ustawy o organizacjach pracodawców istnieje uzasadniona potrzeba zmiany istniejącej procedury kontroli zgodności z prawem statutów partnerów społecznych, czy może *de lege lata* obecnie obowiązujące przepisy zapewniają maksymalną ochronę członków organizacji pracodawców. Statuty mogą bowiem zawierać postanowienia pozwalające na ingerencję w pozytywny aspekt prawa do zrzeszania się w organizacji pracodawców, co jednak nie może prowadzić do uznania obecnego modelu kontroli statutów za niewystarczający. Mamy tu do czynienia z konfliktem komponentów autonomii, tj. samorządności i niezależności. Należy się bowiem zastanowić, czy wolność zrzeszania się gwarantuje przyjęcie pełnej zasady samorządności, tj. możliwości określania przez władze organizacji pracodawców zakresu podmiotowego. Stoję na stanowisku, iż organizacje pracodawców oraz związki zawodowe mają pełną swobodę decydowania o wewnętrznej organizacji związkowej, tj. w szczególności w sprawach z zakresu członkostwa w danej organizacji. Każda osoba przyjmowana do związku zawodowego czy organizacji pracodawców zobowiązuje się przestrzegać statutu organizacji pracodawców. Nie można mówić o ograniczonej autonomii danej organizacji, by nie prowadziło to do nieuzasadnionego twierdzenia, iż zasady samorządności i niezależności tworzą dla sądów powszechnych kompetencję w zakresie kontroli postanowień statutu organizacji pracodawców<sup>89</sup>.

Ze względu na szczególną pozycję partnerów społecznych w zbiorowych stosunkach pracy na uwagę zasługuje również zasada dobrowolności, która nie została wprost określona w przepisach ustawy o organizacjach pracodawców<sup>90</sup>, pośrednio jednak została ujęta w art. 1 ust. 1 tej ustawy. Niewytłumaczalne byłoby całkowite zaniechanie analizy autonomii organizacji pracodawców bez odniesienia się do zasady dobrowolności, która dotyczy sfery wewnętrznej działania danego podmiotu podejmującego decyzję o przystąpieniu do danej organizacji. Zasada dobrowolności jest cechą konkretnego podmiotu, który przystępuje do organizacji, akceptując jej statut, a także cechą danej organizacji, tj. jej członków podejmujących decyzję w sprawie

<sup>88</sup> W. Masewicz, *Ustawa o związkach...*, *op. cit.*, s. 18. Autor ten stwierdza, iż „brak jakiegokolwiek regulacji prawnej wynika prawdopodobnie m.in. stąd, że w polskim ustawodawstwie i w praktyce społecznej nie została ukształtowana zależność między sferą praw obywatelskich a przynależnością do związku zawodowego w postaci chociażby tzw. zamkniętych zakładów pracy (*closed shop*) zastrzeżonych dla tych kandydatów do pracy, którzy zrzeszeni są w określonym związku zawodowym”.

<sup>89</sup> Zob. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2005 r. III CZP 75/2004; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 1976 r. I CZ 39/76; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1979 r.

<sup>90</sup> Art. 1 ustawy o związkach zawodowych.

przyjęcia nowego członka. Z racji zadań i funkcji organizacji pracodawców (związki zawodowe) powinny korzystać z jak największej autonomii w zakresie określania struktur wewnętrznych. Ścisła koincydencja zasady samorządności oraz zasady niezależności pozwala sformułować tezę o całkowitym zakazie ingerencji przez jakikolwiek podmiot w kształtowanie przez organizacje pracodawców (związki zawodowe) swoich struktur oraz działalności.

Kolejnym istotnym problem pojawiającym się na tle analizy autonomii organizacji pracodawców jest kwestia ich niezależności względem związków zawodowych podczas prowadzenia rokowań zbiorowych. Szczegółowe uregulowania w tym zakresie zawiera Konwencja MOP nr 98 w sprawie organizowania się i rokowań zbiorowych. W art. 2 konwencji można odnaleźć postulat skierowany do jej sygnatariuszy, dotyczący zapewnienia organizacjom pracodawców i związkom zawodowym ochrony przed wszelkimi aktami ingerencji jednych w sprawy drugich, bądź bezpośrednio, głównie w sprawach tworzenia, zarządzania i działalności. Ponadto w art. 4 konwencji na państwa-strony został nałożony obowiązek zachęcania i popierania jak najszybszego rozwoju i wykorzystania procedury rokowań w celu zawierania układów zbiorowych.

Na tle regulacji przyjętej w art. 7 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych pojawia się interesujący problem, dotyczący określenia samego pojęcia sporu zbiorowego, które ma istotne znaczenie dla autonomii organizacji pracodawców<sup>91</sup>. Zgodnie z zapisem art. 7 ust. 1 spór zbiorowy powstaje w dniu wystąpienia przez podmiot reprezentujący interesy pracownicze do pracodawcy z żądaniami określonymi w art. 1 wymienionej ustawy, jeżeli pracodawca nie uwzględnił wszystkich żądań w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym jednak niż trzy dni. Zasada wzajemnej nieingerencji partnerów społecznych, jako element zasady niezależności, zostaje naruszona na gruncie przepisów ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. W tym miejscu trzeba podkreślić, iż spór zbiorowy nie może zostać wszczęty ani przez pojedynczego pracodawcę, ani nawet przez organizację pracodawców. Przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie przewidują w żadnym miejscu możliwości wszczęcia sporu zbiorowego przez pracodawcę. Należy wziąć pod uwagę znaczenie pojęcia sporu zbiorowego, nie można przyjąć, iż wszczęcie takiego sporu to przywilej „słabszego partnera społecznego”, tj. związków zawodowych. Konstatacja taka jest nieuzasadniona, może bowiem prowadzić do naruszenia granic zasady niezależności, która jest jednym z dwóch istotnych elementów autonomii organizacji pracodawców. Jak już podkreśliłam w podrozdziale dotyczącym zasady niezależności organizacji pracodawców, na gruncie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych

<sup>91</sup> Por. W. Masewicz, *Spór zbiorowy w polskim ustawodawstwie i praktyce*, RPSiE 1988, nr 4; A. Marek, *Spory zbiorowe*, cz. 2: *Prawo do strajku*, SP 2009, nr 3, s. 21 i nast.

odmowa przystąpienia przez pracodawcę do rokowań zbiorowych pociąga za sobą daleko idące skutki. Upoważnia związek zawodowy w terminie nie krótszym niż trzy dni do wszczęcia sporu zbiorowego. W sytuacji przedstawionej powyżej mamy do czynienia z naruszeniem jednego z komponentów autonomii organizacji pracodawców, jaką jest zasada niezależności podejmowanych działań w trakcie rokowań zbiorowych. Organizacja pracodawców, jako niezależny partner zbiorowych stosunków pracy, nie ma zapewnionej pozycji zbliżonej do równorzędnej względem związków zawodowych, co niewątpliwie negatywnie wpływa na autonomię organizacji pracodawców, a także na pojedynczego pracodawcę. Co więcej, obecna pozycja pracodawców w zbiorowym prawie pracy jest zanegowaniem zasady równowagi. Oceniając tę pozycję w zbiorowych stosunkach pracy, można odnieść uzasadnione wrażenie, iż pracodawcy nie mają jakichkolwiek możliwości wpływu na związki zawodowe. Powyższa, ostrożna teza uzasadniona jest brakiem gwarancji dla pracodawców – zarówno w przepisach Kodeksu pracy, dotyczących procedury zawierania układów zbiorowych pracy, jak i w przepisach ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Autonomia obojga partnerów społecznych uzależniona jest od przyznania gwarancji partnerom społecznym, że zasady samorządności oraz niezależności będą przestrzegane. Dostrzegam tu dezintegrację przepisów mogących pozwolić zachować tę gwarancję. Jednocześnie należy zauważyć uzależnienie organizacji pracodawców od nieograniczonej i arbitralnej władzy związków zawodowych.

Autonomia partnerów społecznych ma na celu zagwarantowanie każdemu z nich możliwości swobodnej obrony praw i interesów swoich członków. Należy zaznaczyć, iż sfera prowadzenia aktywnej obrony nie może być ograniczana przez regulacje, mające negatywny wpływ na jednego z partnerów. Na gruncie polskich uregulowań widoczny jest otwarty problem nierównej autonomii pracodawców oraz organizacji pracodawców. Istota problemu sprowadza się do pytania o pozycję pracodawcy w zbiorowych stosunkach pracy. O ile w indywidualnym prawie pracy prawnie akceptowana jest nierówność stron stosunku pracy, o tyle na gruncie zbiorowych stosunków pracy powinno się dążyć do budowania równowagi w relacjach i pozycji partnerów społecznych.

## 9. Prawo pracodawcy do obrony swoich interesów. Lokaut jako autonomiczny instrument ich obrony

Prawo do wolności zrzeszania się daje pracodawcy nie tylko możliwość tworzenia organizacji pracodawców – federacji czy konfederacji, co jest

podstawowym aspektem prawa zrzeszania się. Co istotne, prawo do wolności zrzeszania to także prawo pracodawcy do swobodnego i opartego na zasadzie równowagi prowadzenia sporu zbiorowego, którego naturalnym efektem może być lokaut. Pracodawca jako partner społeczny, a co najważniejsze – partner, któremu przysługuje nierównorzędna pozycja w zakresie ochrony swoich interesów, jest narażony na pozbawienie istoty faktycznego partnerstwa w zbiorowych stosunkach pracy. Uważam, że nieuprawnione jest posługiwanie się terminem „partner społeczny” w stosunku do organizacji pracodawców, których pozycja na gruncie polskich uregulowań jest marginalizowana. Brak równowagi parterów społecznych dostrzegalny jest już w ramach samej procedury rozwiązywania sporów zbiorowych<sup>92</sup>. Spór na linii pracodawca–pracownik ma złożony charakter i dzieli się na kilka etapów. Pierwszy etap rozpoczyna się od przedstawienia żądań przez stronę pracowników, które w dalszej kolejności przechodzą w rokowania i mediacje lub arbitraż. W przypadku nieosiągnięcia porozumienia przez pracowników i pracodawcę, pracownicy mogą sięgnąć po najostrzejszą formę obrony swoich interesów, czyli strajk, lub zdecydować się na innego rodzaju akcje protestacyjne. Konsekwencje strajku mogą mieć negatywny wpływ nie tylko na pracodawcę, ale także na samych strajkujących<sup>93</sup>. Ważna kwestia, która nie jest przedmiotem zainteresowania współczesnej doktryny lub jest w niej jedynie sygnalizowana, to istota równowagi między partnerami społecznymi w każdej płaszczyźnie prawa do zrzeszania się. Pomimo iż zatarg zbiorowy zawsze wywołuje daleko idące konsekwencje, to jednak nie może stanowić podstawy dyskryminacji pracodawcy w tym sporze. Z ubolewaniem muszę stwierdzić, iż obecne uregulowania dają do tego podstawę. Dodatkowo taki stan niepewności został wzmocniony przez niejednolite stanowisko w kwestii lokautu na poziomie prawa międzynarodowego, co niestety powoduje dysfunkcjonalność tego uprawnienia. Jak już starałam się wykazać, prawo pracodawców do lokautu ma niejednolity charakter, przede wszystkim na poziomie konstytucyjnym państw europejskich. Dodatkowo zauważane są różnice pomiędzy krajami europejskimi o długoletniej tradycji demokratycznej a krajami postkomunistycznymi.

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. 1991 nr 55, poz. 236).

<sup>93</sup> J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych...*, op. cit., s. 19; W. Masewicz, *Strajk: studium prawno-socjologiczne*, Warszawa 1986, s. 168 i nast.; idem, *Rokowania oraz spory zbiorowe*, Warszawa 1993, s. 33; M. Matey, *Zbiorowe stosunki pracy w regulacjach europejskich*, [w:] *Europejskie strajki w pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, red. H. Szurgacz, Wrocław 1998, s. 125 i nast.; B. Paździor, *Strajk w orzecznictwie organów kontrolnych Międzynarodowej Organizacji Pracy*, PiP 2002, nr 1, s. 45 i nast.

Wracając jednak do zagadnienia prawa pracowników do strajku, należy się zastanowić nad uprzywilejowaną w dalszym ciągu pozycją związków zawodowych w zbiorowym prawie pracy. Zasadne wydaje się więc pytanie o funkcję lokautu, która powinna się sprowadzać do aktywnej obrony słusznych interesów pracodawcy. Zagadnienie to, jak już podkreśliłam, nie stało się przedmiotem większego zainteresowania w literaturze przedmiotu. Istotne znaczenie dla negatywnego stosunku względem lokautu mają, w moim przekonaniu, jego skutki, które mogą się okazać niekorzystne także dla pracowników. W tym doszukuję się fikcyjnej próby zagwarantowania równouprawnienia pracowników i pracodawców przez przepisy zbiorowego prawa pracy. Spór zawsze narusza harmonię w stosunku pracy, i to zarówno wśród pracowników, jak i pracodawców. Nie może on prowadzić do zwrócenia uwagi tylko na jedną skonfliktowaną stronę ani tym bardziej do wzmocnienia jej pozycji. Zabieg ten nie może powodować anomalii, wynikających z zasady uprzywilejowania pracowników<sup>94</sup>.

Problematyka lokautu była i jest przedmiotem wielu kontrowersji, które wynikają z braku w polskim ustawodawstwie odpowiednich regulacji. Definicja lokautu została sformułowana przez Międzynarodową Organizację Pracy jako: „całkowite lub częściowe zamknięcie jednego lub kilku miejsc pracy, lub utrudnianie pracownikom normalnej pracy przez jednego lub kilku pracodawców w celu wyegzekwowania swoich żądań lub wyrażenia poparcia dla innych pracodawców w kwestii ich żądań i zarzutów”<sup>95</sup>.

M. Skąpski zauważa, że lokaut może zostać zdefiniowany jako powstrzymanie się pracodawcy od dostarczania pracy pracownikom, głównie dla wywarcia presji na nich i reprezentujące ich organizacje związkowe, w celu rozwiązania istniejącego sporu zbiorowego. Podczas lokautu pracownicy zostają pozbawieni możliwości wykonywania pracy, co dla pracodawcy oznacza, iż jest on zwolniony z obowiązku wypłaty wynagrodzenia, gdyż praca nie została wykonana. Jak podkreśla autor, od strony czynnościowej lokaut jest odpowiednikiem strajku. Ponadto znajduje pewne wspólne cechy tych instytucji,

<sup>94</sup> Por. W. Masewicz, *Lokaut jako pojęcie i instytucja prawna*, PiZS 1992, nr 12; K.W. Baran, *Wolności związkowe i ich gwarancje...*, op. cit., s. 165 i nast. S. Paweła twierdzi, iż, „lokaut jest praktycznie jedynym środkiem ochronnym pracodawcy przeciwko bezprawiu ze strony organizatorów akcji strajkowej. Pracodawca nie może bowiem liczyć na ochronę swych słusznych interesów ze strony organów państwa ani nawet na zrozumienie lub wsparcie czynników opiniotwórczych”. Zob. szerzej: S. Paweła, *Prawo w okresie przemian społecznych*, Warszawa 2005; R. Towalski, *Konflikty przemysłowe w Europie Zachodniej i w Polsce: ze szczególnym uwzględnieniem lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, Warszawa 2001, s. 32 i nast.

<sup>95</sup> Resolution concerning statistics of strikes, lockouts and other action due to labour disputes, adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993), [http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---dgreports/stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087544.pdf](http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---dgreports/stat/documents/normativeinstrument/wcms_087544.pdf) [dostęp: 2.05.2018].

tn. cel strajku oraz lokautu, a mianowicie obie te instytucje mogą być wykorzystywane wyłącznie jako środek nacisku na danego partnera społecznego w kształtowaniu zbiorowych stosunków pracy<sup>96</sup>. Proponowana przez autora definicja co prawda odpowiada istocie strajku, ale nie zasługuje, w mojej opinii, na aprobatę z uwagi na to, że cel zastosowania strajku i lokautu sam w sobie nie powinien spełniać funkcji nacisku, a jedynie obronną – zapewnienia gwarancji równowagi w zbiorowych stosunkach pracy.

Pewne wątpliwości dotyczące prawa pracodawców do lokautu są natury aksjologicznej. Wypływają one z wartościowania praw do strajku i do lokautu. Odebranie pracodawcom możliwości obrony swoich interesów poprzez pozbawienie ich prawa do lokautu stanowi zaprzeczenie postępu cywilizacyjnego. Oczywiście zdają sobie sprawę, iż prawo do lokautu z pewnością poprzedzało prawo do strajku, które stało się odpowiedzią na walkę robotników z pracodawcami. To jednak nie uprawnia do twierdzenia, iż lokaut nie jest autonomicznym instrumentem walki w obronie interesów pracodawców. Z całą pewnością sytuacja pracodawców zmieniała się na przestrzeni lat ze względu na wzmocnienie związków zawodowych, których działalność może przybrać charakter działalności politycznej. Tak zwana zasada równości broni została wyeksponowana przez A. Raczyńskiego, który postulował uznanie lokautu za odpowiednik strajku pracowniczego<sup>97</sup>. Postulat ten nie został jednak nigdy zaaprobowany<sup>98</sup>.

Przechodząc na grunt polskich uregulowań, należy zauważyć, iż próżno się doszukiwać prawa pracodawców do lokautu. Ze względu na interesujące nas zagadnienie warto poddać analizie ustawę o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. W pierwszej kolejności spróbujmy się przyjrzeć samemu tytułowi przedmiotowej ustawy. Termin „spór zbiorowy”<sup>99</sup> zawiera w sobie założenie udziału w takim sporze kilku skonfliktowanych podmiotów. W art. 1 odnajdujemy pojęcie stron sporu zbiorowego, którymi są pracownicy i pracodawcy,

<sup>96</sup> M. Skąpski, *Lokaut, [w:] System zbiorowego prawa pracy*, t. V, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 814. Por. P.T. Carter, *Lockouts and shutdowns. Developments in Labour Law*, „Michigan Business Review” 1966, No. 3, s. 18–24; M.H. LeRoy, *Lockouts involving replacement workers: An empirical public policy analysis and proposal to balance economic weapons under the NLRA*, „Washington University Law Review” 1996, Vol. 74, No. 4, s. 983–1058.

<sup>97</sup> A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930, s. 412.

<sup>98</sup> W doktrynie Stanów Zjednoczonych mamy do czynienia z rozszerzaniem granic obrony interesów przez pracodawców. Zob. *Bargaining lock out held lawful absent interference with protected rights or a proscribed purpose*, „Duke Law Journal” 1966, Vol. 2, s. 261–271. Por. J.R. Truschke, *Labor Law – Use of lockout and temporary employees by multi-employer bargaining group after whipsaw strike not unfair labor practice*, „Chicago – Kent Review” 1966, Vol. 43, No. 1, s. 118–121.

<sup>99</sup> Por. M. Mateja, *Zatarg zbiorowy a spór indywidualny*, PPP 1938, nr 1, s. 24 i nast.; B. Cudowski, *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998.

oraz przedmiot sporu zbiorowego. Spór zbiorowy może dotyczyć szeroko pojmowanych interesów pracowniczych, jak i stosowania wykładni norm prawnych w przedmiocie praw i wolności zbiorowych<sup>100</sup>. Centralnym zagadnieniem tej monografii nie jest przedmiot sporu zbiorowego, ale określenie stron tego sporu w aspekcie obrony swoich interesów przez pracodawców. W tym kontekście należy jedynie zasygnalizować, iż przedmiot sporu zbiorowego w głównej mierze dotyczy interesów pracowniczych<sup>101</sup> – w celu ich realizacji dochodzi do wywarcia presji na pracodawcę. Pracodawca pozostaje niejako przedmiotem tego sporu bez możliwości obrony swoich interesów. Poważne wątpliwości budzi art. 7 ust. 2 zd. 2, który stanowi, iż podmiot zgłaszający spór (reprezentant interesów pracowniczych) może uprzedzić, że w razie nieuwzględnienia wysuniętych żądań zostanie ogłoszony strajk. Podkreślenia wymaga fakt, iż jest to jedynie możliwość strony pracowniczej, a nie jej obowiązek. Dalej w art. 8 omawianej ustawy przedstawiono obowiązek pracodawcy niezwłocznego podjęcia rokowań w celu rozwiązania sporu zbiorowego. W doktrynie przyjmuje się, że zwrot „podejmuje” należy traktować jako obowiązek<sup>102</sup>. To stanowisko należy skonfrontować z drugim, wyrażonym przez J. Jończyka, który stwierdził, iż obowiązek prowadzenia rokowań przez pracodawcę występuje wtedy, kiedy związki zawodowe – jako uczestnicy sporu, zamierzają zorganizować legalny strajk<sup>103</sup>. Należy odnieść się z aprobatą do tego stwierdzenia i jednocześnie podkreślić, iż zapis omawianego artykułu wyznacza pracodawcy obowiązek podjęcia rokowań, pomijając całkowicie taki obowiązek po stronie pracowniczej, co jest wyrazem pogwałcenia zasady równości partnerów społecznych. Dużo większe wątpliwości wzbudza art. 12, który świadczy o nasilającym się ograniczaniu prawa pracodawców do obrony swoich interesów. Stanowi on, iż jeżeli przebieg postępowania mediacyjnego uzasadnia ocenę, że doprowadzi ono do rozwiązania sporu zbiorowego przed upływem określonych terminów, organizacja, która wszczęła spór, może zorganizować tzw. strajk ostrzegawczy. Paradoksem tego uregulowania jest to, że spór zbiorowy co do zasady wszczyna związek zawodowy, a ponadto fakt, iż nie jest wymagany 5-dniowy termin ogłoszenia strajku. W tym miejscu warto podkreślić, iż ustawowa przesłanka „uzasadnionej oceny” jest

<sup>100</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 364.

<sup>101</sup> B. Cudowski, *Pojęcie i przedmiot sporu zbiorowego*, PiZS 1995, nr 11, s. 31 i nast.

<sup>102</sup> K.W. Baran, *Model polubownego likwidowania zbiorowych sporów pracy w systemie prawa polskiego*, PiZS 1992, nr 3, s. 18 i nast. Por. również: E. Ales, T. Novitz, *European impact of Viking and Laval. Contesting the social function and legal regulation of the right to strike*, [w:] *Collective action and fundamental freedoms in Europe: Striking the balance*, Antwerpia 2010, s. 173–210; F. Fabbrini, *Fundamental rights in Europe: Challenges and transformation in comparative perspectives*, Oxford 2014, s. 141–190.

<sup>103</sup> J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1992, s. 218.

pojęciem niejednoznacznym, mogącym w praktyce prowadzić do nadużyć, a przede wszystkim ma ona charakter raczej iluzoryczny.

Nieco więcej elastyczności można odnaleźć w art. 10 analizowanej ustawy, która wprowadza kolejny etap pokojowego rozwiązania sporu pomiędzy pracodawcą a pracownikami, ponieważ zobowiązuje stronę, która wszczęła spór, do poddania zgłoszonego żądania procedurze mediacyjnej. Z kolei art. 11 stanowi, iż osobę mediatora ustalają wspólnie strony sporu zbiorowego.

Przechodząc do głównego problemu, warto wskazać art. 15 omawianej ustawy – w przypadku nieosiągnięcia porozumienia pozwalającego rozwiązać spór zbiorowy w postępowaniu mediacyjnym uprawnia on związek zawodowy do podjęcia akcji strajkowej. Wskazanie tego przepisu nie jest przypadkowe, lecz ma jedynie cel sygnalizacyjny. Zgodnie z koncepcją przyjętą w tej monografii prawo do strajku jest emanacją zrzeszania się pracowników, a nie wolności pracy, o czym już była mowa, powinno bowiem służyć ochronie interesów pracowniczych. To proste stwierdzenie ma jednak prowadzić do konkluzji, iż w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych pracodawcy zostali pozbawieni faktycznych możliwości rozwiązania tego sporu w jego końcowym etapie. Co więcej, uprawnienie to przysługuje jedynie związkom zawodowym, co niewątpliwie wzmacnia ich pozycję, pomimo przyjęcia, że strajk ma charakter subsydiarny<sup>104</sup>. Nie jest moim zamiarem sięganie do dorobku doktryny zagranicznej, tego typu opracowania zostały już bowiem przygotowane i wyczerpują temat. Chciałam przede wszystkim skupić się na polskiej ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, która pozbawia pracodawcę (organizację pracodawców) realnej obrony swoich interesów poprzez brak regulacji zapewniających możliwość aktywnego działania. W obecnej sytuacji całkowicie nierealny jest jeden z celów zrzeszania się pracodawców, jakim jest zachowanie substancji prawa do wolności zrzeszania się. Pozbawienie pracodawców prawa do aktywnej manifestacji swoich uprawnień nie tylko osłabia art. 5 ustawy o organizacjach pracodawców, ale także art. 18<sup>1</sup> k.p., który wprost stanowi o powoływaniu organizacji pracodawców dla obrony swoich praw i interesów.

<sup>104</sup> L. Florek, *Niektóre problemy prawa do strajku w ujęciu prawno-porównawczym*, PiP 1980, nr 10, s. 37 i nast.; A. Jamróz, *O ochronie konstytucyjnej prawa do strajku we Francji*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa Profesora W. Sanetry*, red. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013, s. 162 i nast.; H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, s. 572 i nast. Por. G. Casale, *Rozwiązywanie sporów zbiorowych pracy w Europie Środkowej i Wschodniej*, PS 1999, nr 2, s. 4; L. Florek, *Prawo Wspólnot Europejskich w zakresie zatrudnienia i stosunków pracy*, Warszawa 1993, s. 63 i nast. Zob. również: K.D. Ewing, *The right to strike*, Oxford 1991; T. Novitz, *International and European protection of the right to strike: A comparative study of standards set by the International Labour Organization, the Council of Europe and the European Union*, Oxford 2003, s. 49–71.

## 10. Podsumowanie

W tym miejscu uprawniona jest uwaga, iż pozbawienie pracodawców prawa do lokautu, który stanowi jedną z form obrony interesów pracodawcy, stanowi poważne naruszenie prawa do wolności zrzeszania się przyznanego w art. 58 Konstytucji RP. Czy możemy zatem mówić o zasadzie równowagi lub równości pomiędzy partnerami społecznymi? Obecnie nieuprawniona wydaje się teza, iż przyznanie pracodawcom prawa do lokautu wzmocni ich przewagę nad związkami zawodowymi. Co więcej, negowanie prawa pracodawcy do praktycznej obrony jego interesów ekonomicznych stanowi zaprzeczenie prawa do wolności zrzeszania się. Należy zatem stwierdzić, iż zasada równości parterów społecznych wyprzedza zasadę równowagi stron zbiorowych stosunków pracy, nie należy bowiem mylić zasady równego traktowania przez pracodawcę pracowników będących w jednakowej lub porównywalnej sytuacji. W przypadku prawa do wolności zrzeszania się, a przede wszystkim prawa do aktywnej obrony interesów pracodawców, pierwszeństwo należy dać zasadzie równowagi, gdyż zasada równości jest pojęciem iluzorycznym na gruncie zbiorowych stosunków pracy<sup>105</sup>.

<sup>105</sup> Por. A.M. Świątkowski, *Swoboda podejmowania akcji zbiorowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 1995, s. 142–143. Por. J. Żołyński, *Pracodawca a związki zawodowe. Wybrane problemy zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 23 i nast.; *Wolność prowadzenia akcji zbiorowych przez związki zawodowe a swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda przepływu usług w obrębie Unii Europejskiej*. Artykuł na kanwie orzeczeń TSWE w sprawach *Viking* i *Laval*, MPP 2008, nr 10; K.W. Baran, *Zakładowy układ zbiorowy pracy obejmujący pracodawców wchodzących w skład tej samej osoby prawnej*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa...*, op. cit., s. 69; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 333 i nast.; A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2013, s. 87 i nast.

# Rozdział VII Tworzenie związków zawodowych i organizacji pracodawców

## 1. Uwagi wstępne

Podejmując się analizy zagadnienia tworzenia związków zawodowych i organizacji pracodawców, w pierwszej kolejności należy odnieść się do art. 2 Konwencji MOP nr 87, który stanowi, iż jednostki, 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. Sformułowanie to z całą pewnością nie znaczy, iż związki zawodowe lub organizacje pracodawców mogą być tworzone bez jakichkolwiek ram prawnych. Formalności, które powinny zostać dopełnione przed założeniem związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz dopuszczeniem ich do obrotu prawnego, regulowanego przepisami prawa krajowego, nie mogą być uważane za naruszenie zakazu, który został sformułowany w art. 2 Konwencji MOP nr 87<sup>1</sup>.

Analizując przepisy ustawy o organizacjach pracodawców, należy zauważyć pewne różnice dotyczące kwestii ich rejestracji w poszczególnych krajach<sup>2</sup>. Podstawowym warunkiem, jaki musi zostać spełniony, aby nie doszło do naruszenia prawa do wolności zrzeszania się, jest ustalenie takiej procedury rejestracji, która nie doprowadzi do osłabienia tej gwarancji<sup>3</sup>. Pojawia się tu problem dotyczący nie tylko samej procedury rejestracji na gruncie ustawy

<sup>1</sup> A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, wolumen 2, Warszawa 2008, s. 11.

<sup>2</sup> Zob. 1996 Digest, para. 669; 318<sup>th</sup> Report, Case No. 2006, para. 348; 320<sup>th</sup> Report, Case No. 1953, para. 120; 323<sup>rd</sup> Report, Case No. 2075, para. 518; 327<sup>th</sup> Report, Case No. 2098, para. 759; 329<sup>th</sup> Report, Case No. 2181, para. 760; 338<sup>th</sup> Report, Case No. 2364, para. 979.

<sup>3</sup> 329<sup>th</sup> Report, Case No. 2181, para. 760; 302<sup>nd</sup> Report, Case No. 1849, para. 209; 310<sup>th</sup> Report, Case No. 1888, para. 382; 318<sup>th</sup> Report, Case No. 2006, para. 347; 323<sup>rd</sup> Report, Case No. 2006, para. 427; 330<sup>th</sup> Report, Case No. 2189, para. 466; 337<sup>th</sup> Report, Case No. 2189, para. 485.

o organizacjach pracodawców oraz związków zawodowych, ale także samej istoty rejestracji.

Istota rejestracji z teoretycznego punktu widzenia nie może zostać uznana za naruszającą przepisy międzynarodowe, co jest kwestią bezdyskusyjną. Podstawą naruszenia prawa do wolności zrzeszania się pracodawców i pracowników może się stać sama procedura rejestracji. Istnieją dwa podstawowe rodzaje rejestracji. Pierwsze rozwiązanie zakłada dobrowolną rejestrację, natomiast drugie zakłada rejestrację obowiązkową, która warunkuje pełne funkcjonowanie organizacji zawodowej<sup>4</sup>. Dobrowolna rejestracja ma dwie podstawowe zalety, przede wszystkim założyciele danej organizacji mogą sami zdecydować, czy chcą się poddać obowiązkowej procedurze rejestracyjnej. Należy jednakże podkreślić, że rejestracja organizacji czy związku daje im pozycję uprzywilejowaną, tj. taka organizacja pracodawców czy związek zawodowy może aktywnie uczestniczyć w prowadzeniu rokowań zbiorowych czy obronie swoich interesów<sup>5</sup>. Rejestracja taka pozwala na uznanie danego związku czy organizacji pracodawców za partnera społecznego, który będzie miał realny wpływ na interesy swoich członków. Rozważania te pozostają jednak poza głównym przedmiotem zainteresowania tej monografii z uwagi na jej charakter.

Interesujące jest zagadnienie zaskarżalności rejestracji czy jej odmowy przez organizację. Stanowisko Komitetu Wolności Związkowej w kwestii sposobu rejestracji jest jednoznaczne i stanowcze. Komitet stwierdził, iż wszelkie decyzje związane z rejestracją, zawieszeniem i rozwiązaniem powinny być zaskarżalne do sądu. Brak prawa odwołania się do sądu jest oczywistym naruszeniem prawa do wolności zrzeszania się pracodawców i pracowników<sup>6</sup>. Warto w tym miejscu zastanowić się nad zakresem procedury rejestracyjnej oraz jej wpływem na prawo fundamentalne, jakim jest prawo do wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Dlatego też uzasadnione wydaje się stwierdzenie, iż sama procedura rejestracyjna jest nie tylko środkiem dyscyplinującym, przewidzianym przez państwo, dla nowo powstających związków zawodowych oraz organizacji pracodawców.

Moje wątpliwości wzbudza pierwszy model rejestracji, tj. dobrowolny. Zapewnia on największą swobodę i niejako gwarancję prawa do wolności zrzeszania się, natomiast służy nadmiernemu mnożeniu związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, które nie korzystają z pozycji uprzywilejowanej, co w konsekwencji doprowadza do ich marginalizacji jako partnerów spo-

<sup>4</sup> Zob. Z. Hajn, *Skutki prawne rejestracji związków zawodowych i organizacji pracodawców*, PS 1993, nr 5, s. 21.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> 1996 Digest, para. 672; 329<sup>th</sup> Raport, Sprawa nr 2181, para. 760.

łecznych. Przy koncepcji dobrowolności zauważam pewien paradoks, ponieważ z jednej strony Komitet Wolności Związkowej stoi na stanowisku, iż dana organizacja pracodawców czy związek zawodowy może sam zdecydować, czy chce poddać się procedurze rejestracji, równocześnie właśnie rejestracja jest warunkiem odgrywania faktycznej roli partnera społecznego. Rejestracja, która ma charakter fakultatywny, powoduje, iż następuje ona *ex tunc*, czyli od chwili podjęcia uchwały. Kolejnym problemem wartym uwagi jest określenie minimalnej liczby członków danego związku zawodowego czy organizacji pracodawców, która może mieć wpływ nie tylko na powstanie większej liczby związków zawodowych czy organizacji pracodawców, ale – co istotne – sytuacja, kiedy mamy do czynienia ze zbyt wygórowanymi wymaganiami, będzie wpływać negatywnie na aspekt pozytywny prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Równocześnie trzeba też wspomnieć o pozytywnym aspekcie rejestracji obligatoryjnej dającym możliwość eliminowania takich związków zawodowych lub organizacji pracodawców, które nie mają na celu ochrony interesów pracowników czy pracodawców<sup>7</sup>. Ponadto należy zauważyć, iż wątpliwości pojawiające się na tle modeli rejestracji wynikają głównie z trudności z interpretacją art. 2 Konwencji MOP nr 87, a ściślej rzecz ujmując – sformułowania: „bez uzyskania uprzedniego zezwolenia”.

## 2. Zakładanie związków zawodowych i organizacji pracodawców

Zanim jednak przejdę do analizy rejestracji związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, pragnę przyjrzeć się uregulowaniom dotyczącym samej procedury rejestracyjnej. Zagadnienie to było przedmiotem analizy, ale w aspekcie międzynarodowym. Analizie zostanie poddany art. 12 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 7 ustawy o organizacjach pracodawców. Podstawowe pytanie, na które pragnę odpowiedzieć, dotyczy kwestii bardzo elementarnej, a mianowicie tego, czy polskie ustawy o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców stoją na straży prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Drugie pytanie będzie powtórzeniem tego zadanego ponad dwadzieścia lat temu przez W. Masewicza: czy rozwój prawa o związkach zawodowych (organizacjach pracodawców) ma w Polsce tendencję progresywną czy uwsteczniającą, stanowi płaszczyznę rozszerzania czy ograniczania sfery praw i wolności związkowych<sup>8</sup>? Co więcej, należy zasta-

<sup>7</sup> W. Sanetra, *W kwestii rejestracji związków zawodowych*, PS 1992, nr 5–6, s. 5–6; *Prawa człowieka: model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 819.

<sup>8</sup> W. Masewicz, *Nowe prawo o związkach zawodowych*, PiZS 1991, nr 10, s. 2.

nowić się nad tym, czy ostatnia nowelizacja ustawy o związkach zawodowych z 2018 roku będzie miała wpływ na poziom uzwiązkowania w Polsce.

Zgodnie z brzmieniem art. 12 ustawy o związkach zawodowych, związek zawodowy powstaje z mocy uchwały o jego utworzeniu, podjętej przez co najmniej 10 osób uprawnionych do tworzenia związków zawodowych. Mogłoby się wydawać, iż grupa taka jest dość mała, co jest często podkreślane w literaturze przedmiotu<sup>9</sup>, ponadto wskazuje się, iż zebranie 10 osób, aby założyć związek zawodowy, jest stosunkowo proste i może w konsekwencji prowadzić do patologii w stosunkach pracy, takich jak rozdrobnienie związków zawodowych czy problemy związane z zawieraniem układów zbiorowych pracy<sup>10</sup>. Powyższe obawy mogą mieć uzasadnienie w przypadku tzw. typowych stosunków zatrudnienia, w których pozycja pracownika oraz jego relacja z pracodawcą są stosunkowo proste i nie wymagają głębszej analizy w zakresie prawa takich pracowników do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Istotnym elementem typowych stosunków zatrudnienia jest stałość, która nie występuje w przypadku atypowych stosunków zatrudnienia. W praktyce nader istotnym problemem prawa do wolności zrzeszania się jest niepokojąca tendencja widoczna wśród pracowników tymczasowych. Wytypowanie w niniejszej pracy tej grupy pracowniczej nie jest przypadkowe, ponieważ praca tymczasowa budzi ogromne zainteresowanie nie tylko w ramach doktryny, ale przede wszystkim wśród pracowników tego typu. Zjawisko pracy tymczasowej przywędrowało do Europy ze Stanów Zjednoczonych w latach 60. ubiegłego wieku i od tego momentu<sup>11</sup> prawodawstwo międzynarodowe zaczęło przejawiać zainteresowanie nim.

Zgodnie z art. 2 Ustawy 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych<sup>12</sup> prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają także pracownicy zatrudnieni na podstawie umów terminowych, z argumentu *lege non distinguente* można wnioskować, że uprawnienia te przysługują także pracownikom tymczasowym<sup>13</sup>. Możliwe jest utworzenie zarówno związku zawodowego w poszczególnych agencjach pracy, jak i związku ponadzakłado-

<sup>9</sup> Por. M. Seweryński, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. W. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 390–391; T. Liszcz, *Związki zawodowe po nowemu*, PiZS 1991, nr 10, s. 3 i nast.

<sup>10</sup> Zob. K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 169–170.

<sup>11</sup> Zob. A. Patulski, *Doktrynalne aspekty zatrudnienia tymczasowego (wybrane aspekty)*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011, s. 77.

<sup>12</sup> Zob. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Związki zawodowe. Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, Warszawa 2012, s. 17–26.

<sup>13</sup> Zob. Ł. Kobroń, *Pracownik tymczasowy pracownikiem niedyskryminowanym?*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2013, t. 20, s. 177–191 oraz przywołana tam literatura.

wego<sup>14</sup>. W praktyce jednak sytuacja diametralnie się zmienia. Na uwagę zasługuje przede wszystkim problem niedostosowania struktur związków zawodowych, zasad rekrutacji dla tej grupy pracowników, jakimi są pracownicy tymczasowi. W obowiązującym stanie prawnym brakuje możliwości zrzeszania się pracowników tymczasowych u pracodawcy użytkownika. Ponadto pracownicy tymczasowi w większości reprezentują całkowicie odmienne interesy, często nie mają ze sobą kontaktu, co w konsekwencji praktycznie wyklucza możliwość utworzenia związku, gdyż zebranie 10 osób koniecznych do utworzenia związku okazuje się niemożliwe. Sytuacji tej nie zmienia fakt, iż znowelizowana ustawa o związkach zawodowych przyznaje prawo do zrzeszania się osobom świadczącym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, gdyż cele pracowników i zleceniobiorców z całą pewnością nie są ekwiwalentne. Nawet w przypadku utworzenia tego związku pracownik nie ma zapewnionej ochrony. W literaturze przedmiotu można się spotkać z dwoma propozycjami rozwiązania tego problemu. Pierwsza zakłada możliwość zrzeszania się pracowników u pracodawcy użytkownika, pomimo iż wykonują oni prace o charakterze sezonowym czy doraźnym, związanym z zapotrzebowaniem pracodawcy użytkownika. Taka możliwość występuje m.in. w Holandii, Francji i Wielkiej Brytanii<sup>15</sup>. W ramach drugiej koncepcji zakłada się utworzenie ponadzakładowego związku zawodowego pracowników tymczasowych, który byłby powołany do ochrony tej szczególnej kategorii pracowników oraz zleceniobiorców. Moim zdaniem, druga koncepcja nie jest przekonująca z uwagi na rozwiązania prawne w innych państwach członkowskich, które w żaden sposób nie przyczyniają się do konstruowania nowych struktur. Wprowadzają znacznie większą ochronę pracowników, a co najważniejsze – możliwość zrzeszania się u pracodawcy użytkownika, co z kolei uprawdopodobnia zwiększenie aktywności związkowej pracowników tymczasowych. Powyższa konstatacja opiera się na jednej z tez przedstawionych w tej monografii, dotyczącej prawa do wolności zrzeszania się ludzi pracy w związkach zawodowych. Pominięcie w rozważaniach atypowych stosunków zatrudnienia mogłoby prowadzić do nieuzasadnionego pozbawienia znacznej grupy osób wykonujących pracę jednego z najważniejszych praw człowieka. W tym kontekście pojawia się kolejne pytanie dotyczące tego, czy wyrażone w doktrynie wątpliwości na temat rozdrobienia związków zawodowych przy niskim limicie osób mogących utworzyć związek zawodowy określonym w art. 12

<sup>14</sup> Zob. B. Cudowski, *Podstawowe problemy zbiorowych stosunków pracy z udziałem pracowników tymczasowych*, MPP 2005, nr 4, s. 93.

<sup>15</sup> Reprezentacja pracowników tymczasowych „RAW”, Reprezentacja pracowników agencji tymczasowych w Europie na poziomie krajowym i lokalnym we Francji, Holandii, Szwecji, Polsce i Wielkiej Brytanii, [http://www.socav.gu.se/digitalAssets/1272/1272340\\_Short\\_summary\\_RAW\\_PL\\_090225.pdf](http://www.socav.gu.se/digitalAssets/1272/1272340_Short_summary_RAW_PL_090225.pdf) [dostęp: 10.03.2018].

ustawy o związkach zawodowych są aktualne. Przyglądając się brzmieniu art. 1 ustawy, należy stwierdzić, iż przepis ten wyraża postulat gwarancji prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych wszystkich osób świadczących pracę, bez względu na ich status prawno-pracowniczy. Należałoby zatem przyjąć, iż liczba 10 uprawionych osób określonych w art. 12 ustawy jest zdecydowanie za wysoka<sup>16</sup>, nawet przy założeniu, że zainteresowanymi przystąpieniem do związku zawodowego będą także np. osoby świadczące pracę na podstawie umowy-zlecenia. Argument dotyczący atomizacji związków zawodowych przy obecnym brzmieniu przepisów jest nieprzekonujący z uwagi na wąskie rozumienie prawa do wolności zrzeszania się ludzi pracy. Należy też podkreślić, iż głównym zadaniem związków zawodowych jest ochrona słuszych interesów ludzi pracy. Natomiast w odniesieniu do kwestii prawidłowości rokowań zbiorowych prowadzonych przez związki zawodowe i organizacje pracodawców, należy odrzucić argument o dysfunkcyjności małych związków zawodowych. Związki zawodowe powołane do ochrony interesów ludzi pracy mają na celu aktywną działalność, która nie jest tylko ukierunkowana na zawieranie układów zbiorowych pracy, co nie wyklucza ich priorytetowej roli. Jedną z funkcji związków zawodowych jest ochrona interesów zawodowych pracowników osób wykonujących pracę zarobkową (ust. 1 art. 1 omawianej ustawy)<sup>17</sup>. Dlatego też uważam, iż przy przyjęciu rozszerzonej koncepcji prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych słusze byłoby obniżenie liczby osób uprawionych do założenia związku zawodowego na gruncie polskiej ustawy o związkach zawodowych.

Osoby pozostające w atypowych stosunkach zatrudnienia powinny móc w pełni korzystać z prawa do wolności zrzeszania się w związkach zatrudnienia. Ponadto, w moim przekonaniu, nie jest uzasadnione wprowadzenie dla takich osób ograniczonego prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, ponieważ rozwiązanie takie nie jest z pewnością kompromisowe. Nie widzę żadnego powodu, aby takim osobom limitować prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych.

Kolejnym wartym uwagi zagadnieniem jest prawo do wolności zrzeszania się w organizacjach pracodawców. Pracodawcom, tak samo jak pracownikom, ustawodawca przyznał możliwość tworzenia własnych organizacji dla obrony swoich interesów<sup>18</sup>. Stosownie do brzmienia art. 7 ustawy o organizacjach

<sup>16</sup> Por. M. Seweryński, *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000, s. 113–114.

<sup>17</sup> Jest to pewna niekonsekwencja ustawodawcy, który w ust. 1 posługuje się terminem zbiorczym „ludzie pracy”, a w ust. 2 „pracownicy”. Wynika to z czasu uchwalenia przedmiotowej ustawy.

<sup>18</sup> M. Taniewska-Peszko, *Organizacje pracowników i organizacje pracodawców w aktualnym ustawodawstwie. Charakterystyka aktów, podobieństwa i różnice przyjętych rozwiązań*

pracodawców związek pracodawców powstaje z mocy uchwały o jego założeniu, podjętej na zgromadzeniu założycielskim, przez co najmniej 10 pracodawców. Ważną kwestią w analizowanym zakresie jest ustalenie liczby osób uprawnionych do założenia związku pracodawców. Zostało ono określone na 10 osób, co w moim przekonaniu zagraża prawu do wolności zrzeszania się pracodawców. Regulacja odnosząca się do liczby osób uprawnionych jest zgodna z postanowieniami art. 2 Konwencji MOP nr 87. Mogłoby się wydawać, że liczba ta koreluje z art. 12 ustawy o związkach zawodowych, co pozostaje w zgodzie z zasadą równości. Nic bardziej mylnego, w literaturze przedmiotu można się spotkać z poglądem, iż zebranie 10 pracodawców gotowych do założenia organizacji jest znacznie trudniejsze niż znalezienie takiej samej liczby pracowników<sup>19</sup>. Z poglądem tym należy się w pełni zgodzić, mimo to w stosunku do pracodawców obowiązują te same gwarancje i ochrona prawa do wolności zrzeszania się jak w przypadku związków zawodowych. Z całą mocą trzeba podkreślić, iż ograniczenie liczbowe przewidziane w tym przepisie nie koreluje z przepisem art. 2 Konwencji MOP nr 87, nie ze względu na brak ograniczeń liczbowych przewidzianych w konwencji, ale na nieadekwatne ograniczenie ilościowe względem pracodawców. Uważam, że warunki powstania organizacji pracodawców nie powinny być takie same jak w przypadku związków zawodowych, co już było przedmiotem rozważań w rozdziale dotyczącym regulacji międzynarodowych. Polski ustawodawca *de lege lata* wprowadził uregulowania, które ograniczają możliwość tworzenia organizacji pracodawców. Nie ulega żadnej wątpliwości, iż polska ustawa o organizacjach pracodawców w zakresie tworzenia tych organizacji jest niedostosowana do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych we współczesnym świecie. Organizacje pracodawców w kraju postkomunistycznym takim jak Polska muszą się stać realnymi partnerami społecznymi, których rola będzie kluczowa dla zapewnienia współdziałania ze związkami zawodowymi<sup>20</sup>.

---

*prawnych*, Katowice 1992, s. 43–44; *Podstawy prawne działalności związków zawodowych*, red. J. Czmut, Warszawa 1984, s. 46.

<sup>19</sup> Z. Hajn, *Ustawa o organizacjach pracodawców*, [w:] *Komentarz do ustaw o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, zbiorowych sporach pracy*, red. I. Boruta, Z. Góra, Z. Hajn, Łódź 1992, s. 76.

<sup>20</sup> Por. J. Visser, A. Hemerijck, *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam 1997, s. 70; B. Keller, *Social dialogues. The state of the art a decade after Maastricht*, "Industrial Relations Journal" 2003, Vol. 34, No. 5, s. 420; D. Coen, *The impact of U.S. lobbying practice on the European business–government relationship*, "California Management Review" 1999, Vol. 4, 1, No. 4, s. 27–44.

### 3. Rejestracja związków zawodowych i organizacji pracodawców

Warto w tym miejscu poddać analizie polski model rejestracji związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, ponieważ ciągle wywołuje on wielkie kontrowersje. Stosownie do brzmienia art. 12 ustawy o związkach zawodowych związek zawodowy powstaje z mocy uchwały o jego utworzeniu. Takie samo rozwiązanie można odnaleźć w art. 7 ustawy o organizacjach pracodawców, który stanowi, iż organizacja pracodawców powstaje z mocy uchwały o jej założeniu podjętej na zgromadzeniu założycielskim. Sama procedura rejestracji i nabycie osobowości prawnej zostały uregulowane w art. 14 i 15 ustawy o związkach zawodowych oraz w art. 9 i 10 ustawy o organizacjach pracodawców. Stosownie do brzmienia tych przepisów komitet założycielski w terminie 30 dni od dnia utworzenia związku lub organizacji składa wnioski o jego / jej rejestrację w Krajowym Rejestrze Sądowym. Jeśli Komitet nie złoży wniosku w terminie, uchwała o utworzeniu związku lub organizacji traci moc. Z dniem rejestracji związek zawodowy oraz organizacja pracodawców nabywają osobowość prawną. Na tle tych uregulowań w doktrynie pojawia się spór zasadzający się na tym, kiedy tak naprawdę powstaje związek zawodowy (organizacja pracodawców) oraz czy mogą istnieć tzw. związki niezarejestrowane. Ze swej strony chciałabym się przyjrzeć nie tyle tym polemikom, co zaproponować zmiany w obecnym modelu rejestracji związków zawodowych i organizacji pracodawców. Zanim jednak przejdę do próby przedstawienia nowego modelu rejestracji, pragnę przyjrzeć się temu zagadnieniu na tle obowiązujących przepisów.

Zgodnie z pierwszą grupą poglądów obok związków zarejestrowanych mogą istnieć także związki niezarejestrowane. Dlatego też od momentu podjęcia uchwały organizacje mogą rozpocząć swoją działalność. W. Sanetra stoi na stanowisku, iż sama rejestracja nie ma charakteru konstytutywnego, ponieważ nie powołuje ona związku/organizacji, a rozstrzyga jedynie o nabyciu osobowości prawnej. Interesujące zapatrywanie prezentuje W. Masewicz, który twierdzi, że rejestracja ma charakter notyfikacyjny i przesądza tak samo jak jej skutki jedynie o nabyciu osobowości prawnej<sup>21</sup>. Z kolei T. Liszcz uznaje, że ustawa o związkach zawodowych (organizacjach pracodawców), mimo iż przyjęto w niej zasadę obligatoryjnej rejestracji, która jest podstawą nabycia osobowości prawnej, a także ich działania: „w razie odmowy rejestracji z mocy art. 14 ust. 2 ustawy z 1991 r. o związkach zawodowych nie ma mowy o utracie mocy przez uchwałę o utworzeniu związku. Wydaje

<sup>21</sup> Zob. Pierwotne brzmienie przepisów art. 14 u.z.z. i art. 8 u.o.p.

się, że uchwała ta pozostaje w mocy, a więc związek zawodowy istnieje, tyle że nie nabywa osobowości prawnej”<sup>22</sup>.

Inne stanowisko prezentuje Z. Hajn oraz K.W. Baran, którzy twierdzą, że związek/organizacja powstają z dniem podjęcia uchwały o ich utworzeniu. Jeszcze inne zapatrywanie prezentuje M. Seweryński, który uważa, iż momentem powstania związku zawodowego / organizacji pracodawców jest jego rejestracja w Krajowym Rejestrze Sądowym, ponieważ związek / organizacja dopiero w tym dniu nabywają osobowość prawną. W opinii M. Seweryńskiego, polska koncepcja rejestracji obligatoryjnej nie jest sprzeczna z Konwencją MOP nr 87, zauważa jednak, iż nie odpowiada ona w pełni prawu do wolności zrzeszania się partnerów społecznych<sup>23</sup>. Mogłoby się wydawać, że wraz z wejściem ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>24</sup> sytuacja się ustabilizowała, ale nie do końca tak jest.

Główny problem, który wymaga rozważenia, dotyczy przede wszystkim kwestii możliwości działania przed formalną rejestracją, która jest obecnie ograniczona. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego<sup>25</sup> charakter prawny rejestracji związku (organizacji) ma konstytutywny charakter, co skutkuje uznaniem, iż działalność związku rozpoczyna się z dniem rejestracji. Niezłożenie wniosku o rejestrację takiego związku w wymaganym terminie 30 dni lub złożenie go z brakami formalnymi, które w przepisany terminie 30 dni nie zostaną usunięte, powoduje, że brakuje jakiegokolwiek przesłanki, aby związek mógł funkcjonować legalnie<sup>26</sup>. W pierwszej kolejności należy się zastanowić nad tym, czy obowiązek rejestracji narzucony przez ustawę godzi w prawo do wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców. Wydaje się, iż na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć negatywnie, choć wypada zauważyć, iż sama rejestracja ma spełniać funkcję gwarancji, że w demokratycznym państwie prawnym działają związki zawodowe oraz organizacje pracodawców, które jako powołane do reprezentacji oraz ochrony interesów swoich człon-

<sup>22</sup> Zob. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2007, s. 530; *idem*, *Związki zawodowe po nowemu*, *op. cit.*; J. Stelina, *Utworzenie związku zawodowego jako przesłanka nabycia zdolności układowej*, GSP 2000, t. 6, s. 41–52; B. Cudowski, *Reprezentacja strony pracowniczej w sporze zbiorowym*, PiZS 1995, nr 4, s. 49. Por. W. Masewicz, *Nowe prawo...*, *op. cit.*, s. 6–7.

<sup>23</sup> M. Seweryński, *Problemy statusu prawnego...*, *op. cit.*, s. 116–118; *idem*, *Problemy legislacyjne...*, *op. cit.*, s. 391 i nast.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. 1997 nr 121, poz. 769 ze zm.).

<sup>25</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 1996 r. (I PRN 85/95).

<sup>26</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 1997 r. (I PKN 4/97). Zob. również: L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2009, s. 241; M. Grzybowski, A. Świątkowski, *Wolność związków zawodowych. Aspekt prawny i ustrojowy*, [w:] *Kompetencje związków zawodowych*, red. A.M. Świątkowski, Warszawa–Kraków 1984, s. 78–81; J. Wratny, *Związki zawodowe w prawodawstwie polskim w latach 1980–1991*, Lublin 1994, s. 74.

ków będą prowadzić działalność zgodnie z prawem. Z kolei sąd rejestrowy bada jedynie zgodność wniosku z obowiązującym prawem. Zadanie sądu rejestrowego sprowadza się do weryfikacji informacji zawartych we wniosku, co, w moim przekonaniu, jest prawidłowe. Jak już podkreśliłam, obowiązek rejestracji sam w sobie nie godzi w prawo do wolności zrzeszania się, lecz to nie uzasadnia konstatacji o jego zasadności. Zgadzam się z tym, że sąd rejestrowy ma na celu przede wszystkim wyeliminowanie z obrotu prawnego tych związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, które mogłyby zagrażać głównemu celowi ich działalności. Moje wątpliwości odnoszą się w dalszym ciągu do ograniczonej możliwości działania przed formalną rejestracją, a przede wszystkim do kwestii samej rejestracji, która jest wielce kontrowersyjna. Nie zamierzam opowiedzieć się za którymkolwiek stanowiskiem, natomiast zasadnicze pytanie, na które chcę odpowiedzieć w tej pracy, sprowadza się do kwestii obecnie obowiązującej procedury rejestracji.

Ocena obowiązkowej rejestracji jest sprawą trudną, gdyż nie koliduje ona m.in. ze stanowiskiem Komitetu Ekspertów MOP, który podkreślił, iż obowiązkowa rejestracja nie jest sprzeczna z prawem zrzeszania się pracowników i pracodawców, natomiast państwo ma zapewnić możliwość odwołania się od decyzji negatywnej<sup>27</sup>. Równocześnie należy wziąć pod uwagę inne głosy krytyczne przeciwne fakultatywnej rejestracji związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, które już zostały przytoczone w niniejszej pracy. Tak naprawdę jedynym argumentem, który jest podnoszony, dotyczy nadmiernej i niekontrolowanego rozdrobienia związków zawodowych, a przez to mogących narastać trudności np. przy zawieraniu układów zbiorowych pracy czy podczas rokowań. Do tego dochodzą problemy z faktycznym działaniem związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, które może się okazać sprzeczne z podstawowym celem tych organizacji. Biorąc pod uwagę wszystkie te argumenty, nie sposób pominąć ich znaczenia, ponieważ mają uzasadnienie praktyczne. Pragnę zauważyć, iż fakultatywna rejestracja nie byłaby sprzeczna z art. 58 Konstytucji RP. Próba twierdzenia, iż ust. 2 art. 58 konstytucji, stanowiący, iż zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z konstytucją lub ustawą, może stanowić podstawę twierdzenia o obowiązkowej rejestracji, stanowiłaby nieuprawnioną egzegezę.

Ponadto nie zgadzam się z twierdzeniem przedstawionym przez K.W. Barana, że duża liczba związków zawodowych może prowadzić do zjawiska atomizacji ruchu związkowego<sup>28</sup>. Powyższa teza może być uprawiona jedynie

<sup>27</sup> Zob. 204<sup>th</sup> Report Case Nr 952 (Hiszpania); 371<sup>st</sup> Report of the Committee on Freedom of Association, 320<sup>th</sup> Session, Geneva 13–27 marca 2014 r.

<sup>28</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, op. cit., s. 175. Por. A. Miodowicz, *Odrodzony ruch związkowy: geneza, stan obecny, perspektywy*, Warszawa 1985; P. Pacuła, *Ruch związkowy*

w przypadku przyjęcia, iż głównym zadaniem związków zawodowych jest ochrona interesów ponadzakładowych. Uważam, że to właśnie małe, a przez to liczniejsze związki zawodowe mogą mieć realny wpływ na reprezentację interesów swoich członków. Korzyści mogłyby odnieść organizacje pracodawców, przy czym istotny wpływ miałyby także obniżenie limitu osób uprawnionych do założenia związku zawodowego oraz organizacji pracodawców. Uważam, że tworzenie związków zawodowych oraz organizacji pracodawców *de lege ferenda* powinno się dokonywać w sposób fakultatywny u Okręgowego Inspektora Pracy, co dawałoby takim organizacjom znacznie większe prawa, lecz dopiero na poziomie ponadzakładowym. Na poziomie zakładowym istniałby silny ruch związkowy, który mógłby mieć ogromny wpływ na sytuację pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy. Moja koncepcja opiera się przede wszystkim na założeniu prawa do zrzeszania się wszystkich ludzi pracy, tj. także tych pozostających w atypowych formach zatrudnienia.

#### 4. Podsumowanie

W powyższym rozdziale przedstawiłam problematykę dotyczącą procedury rejestracji, a co za tym idzie – tworzenia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Liczne zastrzeżenia oraz wątpliwości budzą polskie uregulowania w tej materii w ustawach o związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców. Podkreślenia wymaga kwestia przyjęcia jednego z dwóch modeli rejestracji. Każde z rozwiązań cechuje sprzeczność wewnętrzna. Pierwszy model – tzw. dobrowolnej rejestracji – co prawda zakłada swobodę w zakresie poddania się rejestracji. Zarejestrowany związek uzyskuje pozycję uprzywilejowaną i pozycję partnera społecznego. Z kolei drugi model zakłada obowiązkową rejestrację jako warunek legalnego funkcjonowania i reprezentowania interesów pracowników czy pracodawców. Odpowiednie instytucje międzynarodowe nie formułują jednolitego stanowiska w kwestii procedury rejestracji, podkreślając, iż dobrowolność to atrybut związku zawodowego oraz organizacji pracodawców.

Polskie uregulowania dotyczące rejestracji związków zawodowych oraz organizacji pracodawców nie przystają do obecnych relacji ekonomicznych i sytuacji na rynku pracy. Nastąpiła redefinicja pracownika, który nie pozostaje już tylko w typowym stosunku łączącym pracownika i pracodawcę, a także zmieniła się definicja stosunku pracy. Pomimo iż obecne brzmienie

ustawy o związkach zawodowych nie wyklucza w przypadku osób pozostających w atypowych formach zatrudnienia ochrony swych praw w związku zawodowym, to uprawniona jest konstatacja, iż faktyczna pozycja osób pozostających w typowym stosunku zatrudnienia i wykonujących pracę np. na podstawie umowy-zlecenia nie jest wyrównana. Cele obu grup zatrudnionych są całkowicie odmienne. Także i w tym wypadku nie ma żadnych dowodów na to, że mamy do czynienia ze zbieżnymi interesami „niepracownika” w stosunku do pracownika. Ponadto, co już podkreślałam w tej pracy, określenie w art. 7 ustawy o organizacjach pracodawców tak wysokiego limitu osób uprawnionych do założenia organizacji pracodawców jest niewłaściwe, ponieważ narusza to zasadę równowagi partnerów społecznych.

Niezwykle istotny jest fakt, iż na gruncie polskich rozwiązań nie ma możliwości swobodnego tworzenia związków zawodowych na poziomie zakładowym przez pracowników pozostających w nietypowych formach zatrudnienia. Brak takiej możliwości skutkuje słabością ruchu związkowego na tzw. szczeblu podstawowym, którego uzwiązkowanie jest iluzoryczne. Dlatego też zasadne wydaje się przyznanie szerszej swobody zakładania związków zawodowych tym pracownikom, którzy nie mają praktycznej możliwości obrony swych praw. Nie ulega wątpliwości, że zmiana procedury rejestracyjnej przyniosłaby wiele korzyści dla pracowników, a co istotne – pozytywnie wpłynęłaby na wzrost znaczenia układów zbiorowych pracy na poziomie zakładowym.

## Zakończenie

Monografia *Status partnerów społecznych w prawie pracy* miała w zamyśle umożliwić ocenę unormowań dotyczących szeroko pojętej wolności zrzeszania się partnerów społecznych. Zbiorowe prawo pracy na przestrzeni ponad dwóch wieków podlegało rozległym i zasadniczym zmianom, ale stosunki pomiędzy pracownikami oraz pracodawcami pozostały niezmienione. Wynika to z wielowiekowej tradycji, ale przede wszystkim z ich nieprzemijającego znaczenia. Właściwe relacje pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi chronią prawo do wolności zrzeszania się oraz wszystkie jego komponenty, które stanowią podstawę zbiorowych stosunków pracy. Starłam się wskazywać w tej monografii na interdyscyplinarność oraz różnorodność poruszanych w niej zagadnień, które nadal pozostają otwarte.

W naszym systemie prawnym nowoczesne zbiorowe relacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami wykształciły się na początku XX wieku, po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Okres powojenny umożliwił w naszym kraju rozwój tej gałęzi prawa pracy, która w ówczesnej Europie rozwijała się najprężniej. Wszystko za sprawą zmieniających się warunków społecznych i gospodarczych. Prawo do wolności zrzeszania się powstało w wyniku wieloletnich walk o możliwość obrony swoich praw i interesów. Niezależnie od zróżnicowania społecznego i uwarunkowań historycznych w powojennej Polsce kwestia przyznania robotnikom prawa do wolności zrzeszania się – stawiam ostrożny wniosek – miała pierwszorzędne znaczenie.

Celowe było rozpoczęcie monografii od przedstawienia filozoficznych i aksjologicznych podstaw wolności zrzeszania się ludzi pracy oraz pracodawców. Do ustalenia źródeł wolności zrzeszania się konieczne okazało się wyodrębnienie pojęcia godności – a tym samym zanegowanie istnienia specyficznego rodzaju godności pracowniczej, gdyż przyjęcie przeciwnego stanowiska prowadziłoby do nieuzasadnionej tezy o istnieniu obniżonej godności osób wykonujących pracę na podstawie innych stosunków zobowiązaniowych. Ponadto niemożliwe i niecelowe jest ograniczanie godności – jako kategorii ogólnej na korzyść pracowników w rozumieniu tradycyjnym. Jest to sprzeczne z aksjologicznymi podstawami: godność jednostki ludzkiej jest immanentną cechą każdego człowieka. Dlatego też zabezpieczeń przed nieuzasadnionym wyodrębnianiem godności pracowniczej należy poszukiwać w kategorii ogólnej godności oraz w człowieczeństwie, które są atrybutami

pracodawców. Także i w tym wypadku nie ma żadnych dowodów na to, że pracownik korzysta z lepszej kategorii godności, a człowiek niebędący pracownikiem z gorszej. Szczególnie ważne było wyróżnienie godności osobowej oraz osobowościowej, ponieważ te dwa rodzaje godności ludzkiej stały się podstawą zrozumienia prawa, jakim jest wolność zrzeszania się. Za powyższym rozumieniem godności przemawia także zakres znaczeniowy terminu „wolność”, który, w moim przekonaniu, zawsze jest limitowany. Rozumienie wolności nie może polegać na bezkrytycznym przyjęciu istnienia wolności nieograniczonej wypływającej z godności nieograniczonej. Takie założenie prowadziłoby do zanegowania wolności innych jednostek, które korzystają z takiej samej wolności.

Przedmiotem rozdziału I była próba odpowiedzi na pytanie, co jest źródłem prawa do wolności zrzeszania się ludzi pracy i pracodawców. Pytanie to jest wieloaspektowe, dlatego w ramach monografii skupiłam się na kilku problemach węzłowych oraz dokonałam ich analizy. Analiza wolności nie mogła zostać przeprowadzona bez ujęcia jej w ramy rozważań filozoficznych, a ponadto prawnych definicji wolności. Tak zarysowana problematyka zawocowała tezę o przyjęciu wolności ograniczonej w rozumieniu prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych przez działalność państwa. „Wolność” jako pojęcie abstrakcyjne ma swoje uzasadnienie wtedy, kiedy istnieje wyważona nierówność, uzasadniająca ingerencję ustawodawczą w podstawowe prawa człowieka. Ta perspektywa wydaje się prawidłowa. Ponadto przedmiotem mojej analizy stało się znaczenie terminu „wolność”, które używane jest naprzemiennie z terminem „prawo”. Nie ma żadnych dowodów na to, że „wolność” to pojęcie indywidualne, którego znaczenie nie jest tożsame z rozumieniem prawa „do” lub prawa „od” czegoś. Innymi słowy, nie da się wyjaśnić aksjologii wolności, ponieważ pojęcie to ma znaczenie filozoficzne, a nie prawne. Za równie nieodpowiednią uważam wciąż tak silnie występującą tendencję do silnego rozgraniczania prawa i wolności, co ma uzasadniać różnice między nimi.

Mając na względzie powyższe, poszukiwanie aksjologii wolności oraz prawa należy, w moim przekonaniu, odnieść się do roli człowieka we wspólnocie. Pomocna okazuje się przy tym teoria J.S. Mill, dotycząca zrzeszania się jednostek. Swoboda działania, jak twierdzi J.S. Mill, interesuje społeczeństwo tylko pośrednio. Ze swobody jednostki J.S. Mill wyprowadza swobodę zrzeszania się w każdym celu, który nie przynosi szkody innym. Konsekwentnie więc wolność zrzeszania się ludzi pracy oraz pracodawców musi być rozumiana jako prawo do swobodnego działania każdej ze stron. Dominująca obecnie aksjologia pracy, w tym zbiorowego prawa pracy, zasadza się na przekonaniu ochrony słabszej strony przez stroną silniejszą. Należy się jednak zastanowić,

z jakiego poziomu ochrony korzystają pracodawcy w zakresie możliwości działania względem związków zawodowych. Inne zapatrywanie na pojęcie podstawowych wolności można odnaleźć w koncepcji J. Rawlsa. Do wolności podstawowych zaliczył on wolność zrzeszania się. Jako wolność podstawowa mogła zostać ograniczona jedynie w uzasadnionym przypadku. Rawls nie udzielił odpowiedzi, co można uznać za taki uzasadniony przypadek.

Nie twierdzę, że zbiorowe stosunki pracy nie spełniają specyficznej funkcji ochronnej poprzez możliwość zrzeszania się ludzi pracy oraz pracodawców. Wręcz przeciwnie, uważam, że nie tylko mają chronić, ale także spełniać inne funkcje. Problem zasadniczy sprowadza się do zakresu tej ochrony względem osób pozostających w podporządkowanych oraz niepodporządkowanych stosunkach zatrudnienia, a także zakresu tej ochrony względem pracodawców, którzy niejako zostali skazani na pozycję silniejszą – wobec czego nie korzystają w pełni z aspektu prawa do zrzeszania się.

Problematyka prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych jest podejmowana w międzynarodowej literaturze przedmiotu od niedawna. Sam temat monografii miał stanowić głos w dyskusji nad obecnym stanem uregulowań dotyczących prawa do wolności zrzeszania się ludzi pracy oraz pracodawców. Użycie w temacie pracy terminu „partnerzy społeczni” miało na celu wskazanie przede wszystkim na proces zmian, jaki dokonywał się w Polsce, a ponadto na współpracę pomiędzy partnerami społecznymi i na zakres ochrony, z jakiej korzystają pracownicy. Pytania postawione we wstępie niniejszej monografii uwarunkowane były zagadnieniami budzącymi kontrowersje. Podkreślona wieloaspektowość i interdyscyplinarny charakter tematyki nie wpływają negatywnie na analizę najważniejszych zagadnień, co jednak nie oznacza trudności pojawiających się podczas prowadzonych analiz.

W rozdziale II skupiłam się przede wszystkim na wyjaśnieniu znaczenia pojęcia prawa koalicji w okresie dwudziestolecia międzywojennego, pod pojęciem tym rozumiano w głównej mierze prawo robotników do zrzeszania się w związkach zawodowych, choć pojawiały się głosy w sprawie równego traktowania pracodawców w zakresie ich prawa do wolności zrzeszania się w organizacjach pracodawców. W dalszej części rozdziału II analizie poddałam pojęcie wolności zrzeszania się w latach 1944–1952.

Okres dwudziestolecia międzywojennego był raczej próbą sił robotników walczących o prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, pracodawców – o zniwelowanie powiększającej się przewagi ruchu robotniczego, oraz państwa, a także obozów politycznych próbujących pogodzić dwa skrajne cele tych organizacji. W rozdziale tym dokonałam szczegółowej analizy kształtującego się prawa do zrzeszania się w Polsce. Rozdział ten miał stanowić podstawę rozważań o wolności zrzeszania się w kolejnych rozdziałach. Lite-

ratura przedmiotu dotycząca organizowania się pracowników w tym okresie jest niezwykle obszerna. Mówi się w niej wręcz o ochronie robotników przed wszystkim, co powoduje ich wyzysk, czyli w głównej mierze przed pracodawcami. Ocena uregulowań wolności zrzeszania się była niejednoznaczna. Okres dwudziestolecia międzywojennego był niewątpliwie próbą sił trzech podmiotów: robotników – pracodawców – państwa. Głównym celem tego rozdziału była próba określenia, czy na gruncie obowiązujących ustaw oraz sytuacji społecznej istniało pojęcie partnerów społecznych, które mogłoby zostać przyporządkowane do ówczesnych związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Pracodawca był postrzegany jako właściciel kapitału z jednej strony, a z drugiej – podmiot zatrudniający robotnika. Powyższe postrzeganie rzeczywistości społecznej miało ogromny wpływ na bardzo uproszczoną definicję związków zawodowych oraz związków pracodawców. Na taki stan rzeczy nakładała się intensywnie zmieniająca się sytuacja polityczna w odrodzonym kraju. W nowym kraju istniał silny, ale bardzo skłócony ruch robotniczy, który w pracodawcach upatrywał zagrożenia prawa do zrzeszania się. Okres największego rozwoju ruchu zawodowego związków zawodowych trwał do 1932 roku, kiedy została wydana ustawa o stowarzyszeniach, niweczająca wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, pracodawcy mogli się bowiem zrzeszać na podstawie przedmiotowej ustawy. Powyższa perspektywa zaprzepaściła rodzącą się współpracę pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. Szczególnie akcentuję słowa „rodząca się”, ponieważ w dalszym ciągu mam wątpliwości co do zasadności używania tego pojęcia w odniesieniu do dwudziestolecia międzywojennego. Uważam, że okres ten oprócz ogromnych osiągnięć i nowoczesnej regulacji położenia związków zawodowych nie wykształcił pojęcia partnerów społecznych. Znakomite ustawodawstwo, tj. ustaw z 1919 roku o związkach zawodowych, zapisy w konstytucji z 1921 roku, uprawnia do konkluzji, iż akty te stanowiły podstawę rozwoju prawa do zrzeszania się w II Rzeczypospolitej. Warte uwagi jest również to, że okres ten zdecydowanie był zdominowany przez pracodawców, którzy wykazywali otwartą niechęć do zmian w relacjach ze związkami zawodowymi.

Do całkowitej redefinicji wolności zrzeszania się doszło w latach 1944–1952. Pierwszy okres działalności związków zawodowych wykraczał poza ramy przepisów z okresu dwudziestolecia międzywojennego, głównie za sprawą pogodzenia ścisłego planowania i zarządzania gospodarką centralnie oraz podporządkowania ruchu zawodowego. Z kolei wolność zrzeszania się pracodawców przestała faktycznie istnieć, z uwagi na redefinicję pracodawcy, którego funkcję przejęło państwo. Odtąd bowiem związki zawodowe zostały całkowicie podporządkowane państwu za sprawą ustawy z 1949 roku

o związkach zawodowych. Co ciekawe, prawo do zrzeszania się zostało potwierdzone w Konstytucji PRL z 1952 roku. Ogromny chaos aksjologiczny zrodził się z zanegowania źródła wolności zrzeszania się w godności osoby ludzkiej, a także na skutek powstania nowego terminu „podstawowe prawa obywateli”. Postrzeganie pracownika odtąd odbywało się z perspektywy obywatela i praw przyznanych temu obywatelowi w konstytucji. Pragnę podkreślić, iż rok 1949 okazał się momentem całkowitego zanegowania istnienia terminu „partner społeczny”. Istota problemu sprowadzała się do usprawiedliwienia ówczesnego ustroju państwa zmianą znaczenia praw obywatelskich oraz ich źródeł. Kreatorem tych praw stało się państwo, które jako strażnik miało czuwać nad ich wykonywaniem. Stworzenie pojęcia praw obywatelskich rozwiązało wątpliwości dotyczące pojęć: prawa i wolności. W okresie tym uważano, iż zarówno prawa, jak i wolności obywatelskie znajdują swój wyraz w prawie przedmiotowym, lecz to prawa obywatelskie wpływają na określone roszczenia obywatela względem państwa. Powyższe zapatrywanie uzasadniałoby tezę o istnieniu prawa „do” wolności zrzeszania się, posługiwanie się terminem „wolność zrzeszania się” nie jest błędem, ale uzasadnione wydaje się sprecyzowanie tych pojęć. Słuszne więc było posługiwanie się na gruncie Konstytucji PRL z 1952 roku terminem „prawo”<sup>1</sup>.

Dopiero więc rozdział III stał się próbą odpowiedzi na pytanie zadane na wstępie tej monografii, tj. czy w Konstytucji RP mamy do czynienia z wolnością, czy prawem do wolności zrzeszania się. Rozdział ten był niejako powrotem do pierwotnej koncepcji praw, zapoczątkowanej w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Trzeba przypomnieć, że rozdział II Konstytucji RP zatytułowany został „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Przy definiowaniu godności wspomniałam, iż jest ona źródłem zrzeszania się jednostek, bez względu na posiadane obywatelstwo. Dla wolności zrzeszania się nie ma znaczenia obywatelstwo, w takim sensie, iż może być ono warunkiem możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców. W każdym razie zbiorowe prawo pracy jawi się jako narzędzie ochrony prawa do swobodnego zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców. Na gruncie przepisów konstytucyjnych dokonano wyróżnienia praw i wolności człowieka i obywatela. Zabieg taki nie jest błędny, ale prowadzi do uzasadnionych polemik. Używanie pojęcia prawa i wolności naprzemiennie, co zrozumiałe, prowadzi do pytań o różnicę między nimi. Uważam, że skoro w samej konstytucji sformułowano pojęcie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców, to musi zostać stworzona prawna struktura realizacji tej wolności. Powyższe stwierdzenie nie oznacza, że na gruncie regulacji konstytucyjnych mamy do

<sup>1</sup> Celowo pomijam drugi człon terminu „obywatelskie”.

czynienia z wolnością zrzeszania się, uważam, że trzeba podkreślić, iż nie jest możliwe stworzenie wolności jako odrębnego pojęcia prawnego. Oczywiście, można polemizować z tym, czy zwrot „prawo do wolności” nie oznacza, że wolność jako prawo jest nadawana przez państwo. Takie rozumienie – bliższe doktrynie komunistycznej – jest obciążone błędem. Nie ma obiektywnej możliwości wyodrębnienia pojęcia wolności zrzeszania się, a nawet gdyby była, to taka wolność musiałaby zostać ujęta w ramy prawne, natomiast nie możemy na gruncie Konstytucji RP mówić o dwóch kategoriach wolności – prawnie chronionej i niechronionej prawnie. Konsekwentnie opowiedziałam się za drugą z przedstawionych opcji – istnienia prawa do wolności zrzeszania się, którego gwarancją są ramy prawne.

To pozwoliło mi przejść na grunt prawa międzynarodowego, w jego ramach analizie poddałam regulacje szeroko pojętego prawa do wolności zrzeszania się partnerów społecznych, tj. zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego tego prawa. Rozdział IV koncentruje się na szerokim ujęciu prawa do wolności zrzeszania się – aspekcie pozytywnym, na który składają się prawo do tworzenia i przystępowania do konkretnej organizacji, prawie partnerów społecznych do prowadzenia rokowań zbiorowych, szeroko pojętym prawie do prowadzenia działalności i działań zbiorowych, oraz aspekcie negatywnym, który w stosunku do pracodawców jest ograniczony. Pierwsza część rozdziału dotyczy zakresu podmiotowego prawa do wolności zrzeszania się pracowników, którego analiza stanowi podstawę rozważań w rozdziale V rozprawy. Obecne interpretacje instytucji międzynarodowych sprowadzają się do szerokiego rozumienia zakresu podmiotowego, tj. możliwości przystępowania do związków zawodowych. Tak zwane podporządkowanie pracownicze, jako cecha typowego stosunku pracy, traci na znaczeniu, na rzecz możliwości ochrony swoich praw przez osoby wykonujące pracę na podstawie innej niż stosunek pracy. Mówi się wręcz o ochronie każdego, kto świadczy pracę na podstawie stosunku zobowiązaniowego niepracowniczego. Pojęcie wyzysku – można postawić ostrożną tezę – stało się podstawą do stworzenia całkiem nowej funkcji ochrony praw i interesów ludzi pracy przez związki zawodowe. Choć można też stwierdzić, iż mamy do czynienia jedynie z rozszerzeniem tej funkcji.

Koncepcja monografii opiera się na założeniu istnienia zasady równowagi partnerów społecznych. Prawo do wolności zrzeszania się jest przede wszystkim narzędziem do ochrony pracowników oraz pracodawców. Należy podkreślić, iż to indywidualne prawo pracy ma zapewniać pracownikowi uzasadnioną ochronę przed wyzyskiem pracodawcy. Z kolei zbiorowe stosunki pracy odnoszone są do relacji dwóch podmiotów – związków zawodowych oraz organizacji pracodawców – podmiotów równouprawnionych. Nie ma

bowiem żadnego uzasadnienia, by uznawać pracodawcę oraz organizacje pracodawców na gruncie zbiorowego prawa pracy za podmioty silniejsze tylko dlatego, że podmiot zatrudniający jest posiadaczem kapitału. Trudno więc mówić o partnerach społecznych w sytuacji ciągłego uprzywilejowania związków zawodowych. Ogromny niepokój budzi niekonsekwencja instytucji międzynarodowych, które w dalszym ciągu w sposób mało konkretny określają pozycję partnerów społecznych względem siebie oraz względem władzy publicznej. Drugi problem dotyczy w dalszym ciągu zakresu podmiotowego prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz adresatów, czyli państwa-strony, którym pozostawiono prawo do jego określania. Wracając jednak do kwestii pozycji partnerów społecznych, należy stwierdzić, iż regulacje międzynarodowe nie pozwalają przyjąć, iż instytucje międzynarodowe postrzegają związki zawodowe oraz organizacje pracodawców jako partnerów społecznych. W dalszym ciągu dominuje ugruntowane przekonanie o słabszej pozycji związków zawodowych względem pracodawców, co w konsekwencji prowadzi do przyznawania im większej ochrony. Szczególnie jest to widoczne w sytuacji limitowania pracodawcom możliwości obrony swoich interesów poprzez pośrednie zanegowanie istnienia prawa do lokautu. Istotnym problemem okazał się jednak aspekt negatywny prawa do wolności zrzeszania się pracodawców, który podlega ciągłym ograniczeniom. Na gruncie decyzji instytucji międzynarodowych domniemywam istnienie ograniczonego aspektu prawa do wolności zrzeszania się pracodawców, przejawiającego się w zanegowaniu prawa pracodawców do aktywnej obrony swoich interesów poprzez możliwość odmowy prowadzenia rokowań zbiorowych oraz odmowy przystąpienia do układu zbiorowego pracy w sytuacji zagrożenia ich istotnych interesów. Niekonsekwencja instytucji międzynarodowych ugruntowuje uprzywilejowaną pozycję związków zawodowych, dając tym prymat ich zwiększonej ochrony.

Konsekwentnie więc w V rozdziale próbowałam się zastanowić na problemami pojawiającymi się na gruncie polskich uregulowań, tj. funkcjami związków zawodowych, które określam jako szerokie. Nie można postawić tezy, iż jedynie związkom zawodowym przysługuje szerokie uprzywilejowanie ich działalności. Użyte przez mnie słowo „funkcja” oznacza rolę, jaką pełnią i powinny pełnić związki zawodowe. Problem ten powinien być skorelowany przede wszystkim z zakresem podmiotowym, ponieważ kwestia ta pozostaje wątpliwa na gruncie polskich uregulowań, i dostosowany do regulacji międzynarodowych. Nie było moim zamiarem zanegowanie całego zakresu podmiotowego prawa do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych wyznaczonego w Konstytucji RP, ustawie o związkach zawodowych oraz innych ustawach w polskim systemie prawa. Należy wskazać, iż w wielu sytuacjach

ustawodawca ograniczył sferę podmiotową prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, bez uzasadnionej podstawy. Rozdział V koreluje z rozdziałem VI, dotyczącym prawa do wolności zrzeszania się w organizacjach pracodawców na gruncie przepisów ustawy o organizacjach pracodawców z 1991 roku. Określenie funkcji związków zawodowych miało umożliwić odpowiedź na dwa zasadnicze pytania – o pozycję związków zawodowych, a także organizacji pracodawców określającą poziom korelacji przepisów ustaw z 1991 roku o związkach zawodowych oraz organizacji pracodawców, która w moim przekonaniu nie istnieje, oraz o redefinicję funkcji związków zawodowych względem osób wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy.

Jak już podkreślałam, rozdział VI dotyczy szeroko pojętej wolności zrzeszania się pracodawców. Rozdział ten miał na celu szerokie spojrzenie na regulacje prawne zawarte w polskiej ustawie o organizacjach pracodawców. Punktem wyjścia rozważań była zasada równowagi organizacji pracodawców oraz związków zawodowych, która, w moim przekonaniu, pozostaje na gruncie polskich rozwiązań iluzoryczna. Tak zwany dylemat równouprawnienia zauważalny jest nie tylko na gruncie prawa międzynarodowego, ale przede wszystkim w ustawie z 1991 roku o organizacjach pracodawców. W doktrynie prawa pracy zauważam go w kontekście ochrony związków zawodowych przed silnymi organizacjami pracodawców. Powyższe spostrzeżenia, jak się wydaje, charakterystyczne są nie tylko dla indywidualnego prawa pracy – gdzie zasadniczo przepisy Kodeksu pracy mają za zadanie chronić pracownika. Na gruncie zbiorowych stosunków pracy również dostrzegam tę patologię, zakłóca ona zasadę równowagi partnerów społecznych. Mając na względzie powyższe, nieuzasadnione wydaje mi się używanie na określenie organizacji pracodawców pojęcia drugiego filaru zbiorowych stosunków pracy. Zbiorowe prawo pracy nie powinno deprecjonować pozycji pracodawcy jako „właściciela pracy”. Czyni to jednak przez ograniczenie zasady niezależności pracodawców względem związków zawodowych i – co za tym idzie – narusza autonomię organizacji pracodawców. Mechanizmy równościowe określone w Kodeksie pracy – części dotyczącej zawierania układów zbiorowych pracy, ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, a także pośrednia negacja negatywnego aspektu prawa do wolności zrzeszania się pracodawców prowadzą do wniosku, iż na gruncie zbiorowych stosunków pracy nieuzasadnione jest posługiwanie się względem pracodawców określeniem „partner społeczny”.

Ostatnie poruszone w pracy zagadnienie dotyczyło współczesnego modelu tworzenia oraz rejestracji związków zawodowych i organizacji pracodawców, który wymaga redefinicji na gruncie obecnych uregulowań. Nie tyle bowiem ogranicza prawo do wolności zrzeszania się pracowników na poziomie zakła-

dowym, pozostawiając ich na pozycji gorszej względem innych pracowników w dużych zakładach pracy, co wykazuje niedostosowanie do sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową, którym ustawa o związkach zawodowych od 1 stycznia 2019 roku przyznała prawo tworzenia związków zawodowych.

## Spis skrótów czasopism

Biuletyn CRZZ – „Biuletyn Biura Historycznego Centralnej Rady Zrzeszenia Związków Zawodowych”

Biuletyn KKZN – „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”

Biuletyn M.P.i.O.S. – „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej”

GSP – „Gdańskie Studia Prawnicze”

MPP – „Monitor Prawa Pracy”

NP – „Nowe Prawo”

PiOS – „Praca i Opieka Społeczna”

PiP – „Państwo i Prawo”

PiZS – „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”

PPP – „Przegląd Prawa Publicznego”

PS – „Przegląd Sądowy”

RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”

RPG – „Robotniczy Przegląd Gospodarczy”

SC – „Studia Cywilistyczne”

SE – „Studia Europejskie”

SF – „Studia Filozoficzne”

SP – „Służba Pracownicza”

## Bibliografia

- Adamowski J., *Partnerzy społeczni (związki zawodowe, organizacje pracodawców)*, [w:] *Spółczeństwo i polityka: podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2003.
- Ajzner S., *Związek Związków Zawodowych 1931–1939*, Warszawa 1939.
- Ales E., Novitz T., *European impact of Viking and Laval. Contesting the social function and legal regulation of the right to strike*, [w:] *Collective action and fundamental freedoms in Europe: Striking the balance*, Antwerpia 2010.
- Alexy R., *A theory of constitutional rights*, Oxford 2010.
- Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich: aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.
- Arcimowicz J., *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2001.
- Arkuszevska A., *Referendarz w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011.
- Baird Ch.W., *Labour Law and the first amendment*, "Cato Journal" 1985, nr 1.
- Banaszak B., *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Baran K.W., *Model polubownego likwidowania zbiorowych sporów pracy w systemie prawa polskiego*, PiZS 1992, nr 3.
- Baran K.W., *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. 1: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010.
- Baran K.W., *Status prawny pracowników samorządu terytorialnego*, NP 1991, nr 1–3.
- Baran K.W., *Status prawny pracowników sektora publicznego*, PiZS 2002, nr 6.
- Baran K.W., *W sprawie wykładni art. 36 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 19 ustawy o organizacjach pracodawców*, PS 1992, nr 10.
- Baran K.W., *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Kraków–Bydgoszcz 2001.
- Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Barnard C., *Competitive federalism in EU*, [w:] *Social law and policy in an evolving European Union*, ed. J. Shaw, Oxford 2000.
- Barnard C., *EU Employment Law*, Oxford 2012.
- Barrow Ch., *Industrial Relation Law*, London 2002.
- Baszkiewicz J., *Nowy człowiek, nowy naród, nowy świat. Mitologia i rzeczywistość rewolucji francuskiej*, Warszawa 1993.
- Baum B.D., *Rereading power and freedom in J.S. Mill*, Toronto 2000.
- Bednarski M., Wrątny J., *Porozumienia socjalne związane z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych: fenomen społeczny i prawny*, Warszawa 2000.
- Bellamy R., *Liberalism and pluralism Towards a politics of compromise*, London – New York 2001.

- Benn S.I., *A theory of freedom*, Cambridge 1988.
- Bercusson B., *European Labour Law*, Cambridge University Press 2009.
- Bercusson B., *The European Community's Charter of Fundamental Social Rights of Workers*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2230.1990.tb01830.x> [dostęp: 11.05.2018].
- Bielecki L., Ruczkowski P., *Wolność zrzeszania się i jej ograniczenia w Konstytucji RP i w prawie międzynarodowym*, PPP 2010, nr 7–8.
- Bieniek G., Barol J., Salwa Z., *Prawo związkowe z komentarzem*, Warszawa 1992.
- Bisaz C., *The concept of group rights, in International Law: Groups as contested right-holders, subjects and legal persons*, Zurich 2012.
- Biszyga A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997.
- Blanpain R., *Labour Law in Belgium*, Alphen aan den Rijn 2012.
- Blanpain R., Matey M., *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993.
- Boer E. de, Benedictus H., Meer M. van der, *Broadening without intensification: The added value of the European social and sectoral dialogue*, "European Journal of Industrial Relations" 2005, Vol. 11, No. 1.
- Bornstein-Łychowska M., *Izby robotnicze – organizacja i zadania*, PiOS 1929, nr 4.
- Boruta I., *Godność człowieka – kategorią prawa pracy*, Warszawa 2001.
- Brillat R., *Droga do stworzenia jednolitego systemu ochrony praw społecznych w Europie*, [w:] *Dorobek Rady Europy w zakresie kształtowania i ochrony praw społecznych*, red. A.M. Świątkowski, Warszawa 2005.
- Brody D., *The Wagner Act and the question of workplace representation*, [http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key\\_workplace/453](http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/453) [dostęp: 11.05.2018].
- Broydy H., Junosza W., *Nowe prawo o stowarzyszeniach. Tekst, komentarze, wskazówki praktyczne*, Warszawa 1933.
- Buchner W., *Kant – państwo i prawo*, Kraków 1996.
- Burnes W.E., *Combination Acts*, [w:] *Encyclopedia of the age of political revolutions and new ideologies 1760–1815*, Vol. 1, ed. G. Fremont-Warnes, Westport, Connecticut – London 2007.
- Car S., *Czynnik równowagi w nowej Konstytucji*, Warszawa 1934.
- Carter P.T., *Lockouts and shutdowns. Developments in Labour Law*, "Michigan Business Review" 1966, No. 3.
- Casale G., *Rozwiązywanie sporów zbiorowych pracy w Europie Środkowej i Wschodniej*, PS 1999, nr 2.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Media audiowizualne: konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011.
- Chmurski A., *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935.
- Chobot A., *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997.
- Chobot A., *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, [w:] *Szczególne formy zatrudnienia*, red. Z. Kubot, Wrocław 2000.
- Chruściak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym*, Warszawa 2007.

- Ciapata J., *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, red. J. Ciapata, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006.
- Ciepielewski J., Kostrowicka I., Landau Z., Tomaszewski J., *Powszechna historia gospodarcza Polski XIX i XX w.*, Warszawa 1969.
- Coen D., *The impact of U.S. lobbying practice on the European business – government relationship*, “California Management Review” 1999, Vol. 4, 1, No. 4.
- Cudowski B., *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007.
- Cudowski B., *Podstawowe problemy zbiorowych stosunków pracy z udziałem pracowników tymczasowych*, MPP 2005, nr 4.
- Cudowski B., *Pojęcie i przedmiot sporu zbiorowego*, PiZS 1995, nr 11.
- Cudowski B., *Reprezentacja strony pracowniczej w sporze zbiorowym*, PiZS 1995, nr 4.
- Cudowski B., *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998.
- Cywnar W., *Charakter, funkcje i cele NBP*, [w:] *Podręcznik do bankowości*, red. W. Cywnar, W. Patena, Warszawa 2010.
- Czachórski W., *Zobowiązania*, Warszawa 1968.
- Czarny P., Naleziński B., *Pojęcie wolności zrzeszania się – aspekt pozytywny i negatywny*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Czubiński A., *Rewolucja 1918–1919 w Niemczech*, Poznań 1967.
- Ćwiertniak B., *Indywidualne prawo pracy. Stosunek pracy*, [w:] *Prawo pracy*, red. K.W. Baran, B. Ćwiertniak, L. Mitrus, A. Sobczyk, Kraków 2005.
- Ćwiertniak B., *Pojęcie i definiowanie zbiorowego prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, t. 5, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Dagnan K., *Związki zawodowe klasy pracującej w Polsce*, PiOS 1924, z. 1.
- Devigne R., *Reforming liberalism*, New Heaven 2006.
- Doktór K., *Niezależność i samorządność zakładowej organizacji związkowej*, [w:] *Związki zawodowe w zakładzie pracy*, red. A. Kałużyński, Warszawa 1984.
- Doktór K., *Związki zawodowe a system polityczny i ekonomiczny PRL*, [w:] *Spór o związki zawodowe*, t. 1, red. W. Góralski, Warszawa 1982.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Domagała M., *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2008.
- Dral A., *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy: tendencje zmian*, Warszawa 2009.
- Dral A., *Sytuacja prawna osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach państwowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Administracja” 2009, nr 1.
- Dubownik A., *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, PiZS 2002, nr 6.
- Dubownik A., *Wybrane problemy ochrony przed wypowiedzeniem stosunku pracy po nowelizacji Kodeksu pracy*, PiZS 1997, nr 2.
- Dudkiewicz P., *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996.

- Dufresne A., *Sectoral employer strategies in the EU. Lobbying by partners?*, [w:] *The European sectoral, social dialogue: Actors, developments, and challenges*, eds A. Dufresne, Ch. Degryse, P. Pochet, Brussels 2006.
- Dybowski A., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.
- Emerson T.I., *Freedom of association and freedom of expression*, "Yale Law School Faculty Scholarship" 1964, Vol. 74, No. 1.
- Estlund D., *The truth in political liberalism*, [w:] *Truth and democratic politics*, eds A. Norriss, J. Elkins, Filadelfia 2012.
- Evans E.J., *Britain before the reform act. Politics and society 1815–1832*, Edinburgh 2008.
- Evju S., *The right to collective action under the European Social Charter*, "European Labour Law Journal" 2011, Vol. 2, No. 3.
- Ewing K.D., *The right to strike*, Oxford 1991.
- Fabbrini F., *Fundamental rights in Europe: Challenges and transformation in comparative perspectives*, Oxford 2014.
- Fedorowicz M., *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego*, „Studia Lubelskie” 2010, t. VI.
- Fenichel Z., *Prawo pracy. Komentarz*, Kraków–Warszawa 1939.
- Fenichel Z., *Zarys polskiego prawa robotniczego z uwzględnieniem prawa zagranicznego oraz tekstem polskich ustaw*, Warszawa – Kraków – Lublin – Łódź – Paryż – Poznań – Wilno – Zakopane 1930.
- Fenwick C., *Core obligations: Building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerp – Oxord – New York 2002.
- Ferguson L.B., *The Trade Disputes and Trade Union Act, 1927*, London 1927.
- Florek L., *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, PiP 1997, nr 11–12.
- Florek L., *Niektóre problemy prawa do strajku w ujęciu prawnoporównawczym*, PiP 1980, nr 10.
- Florek L., *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990.
- Florek L., *Problemy Wspólnot Europejskich w zakresie zatrudnienia i stosunków pracy*, Warszawa 1993.
- Florek L., *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2009.
- Florek L., *Charakter prawny układu zbiorowego pracy*, [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wrątny, Warszawa 1997.
- Florek L., Seweryński M., *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988.
- Florek L., Zieliński T., *Prawo pracy*, Warszawa 2000.
- Freeman S.R., *The Cambridge companion of Rawls*, Cambridge 2003.
- Gall J.C., Smethurst R.S., *Amending the Wagner Act: The problem from the manufacturer's viewpoint*, "Law and Contemporary Problems" 1938, Vol. 5, No. 2.
- Gardowski J., *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Gaus G., *Why political liberalism? On J. Rawls's political turn*, "Chicago Journals" 2011, Vol. 122, No. 1.
- Gaus G., *The Turn to a Political Liberalism*, <http://www.gaus.biz/PoliticalLiberalism.pdf> [dostęp: 11.05.2018].

- Gersdorf M., *Jeszcze w sprawie sporu o pojęcie pracodawcy*, PiZS 1997, nr 2.
- Gersdorf M., *Umowa o pracę, umowa o dzieło, umowa zlecenia*, Warszawa 1993.
- Gliszczyńska-Grabias A., Wiśniewski L., *Komentarz do art. 22, [w:] Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012.
- Gołata K., *System polityczny*, [w:] P. Deszczyński, K. Gołata, *Demokratyczne systemy i doktryny polityczne*, Poznań 2000.
- Goździewicz G., Myszką Z., Piątkowski J., *Uprawnienia związków zawodowych w stosunkach pracy*, Toruń 2005.
- Góral Z., *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011.
- Górecki J., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007.
- Grandi M., *The actors of collective bargaining*, [w:] *The actors of collective bargaining. A Word Report. XVII World Congress of Labour Law and Social Security, Montevideo, September 2003*, ed. R. Blanpain, The Hague – New York, Frederick, MD 2004.
- Gray J., *Liberalism*, Kraków 1994.
- Gray J., Smith G.W., *Mill J.S., On Liberty in Focus*, Routledge 2003.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Bank Centralny. Od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1994.
- Gronowska B., *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2011.
- Gros Espiell H., *The evolving concept of human rights: Western, socialist and third world approaches*, [w:] *Human rights. Thirty years after the Universal Declaration*, ed. B.G. Chamcharan, Boston 1979.
- Grygiel-Kaleta Ż., *Zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w związkach zawodowych*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 2012, t. 19.
- Grzegorzczak A., *Pojęcie godności jako element poznawczej regulacji ludzkiego zachowania*, SF 1983, nr 8–9.
- Grzybowski K., *Prawa narodowości polskiej, prawa obywatelskie*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4, red. J. Bardach, Warszawa 1982.
- Grzybowski K., *Strajk w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, RPEiS 1938, nr 3.
- Grzybowski M., Świątkowski A.M., *Wolność związków zawodowych. Aspekt prawny i ustrojowy*, [w:] *Kompetencje związków zawodowych*, red. A.M. Świątkowski, Warszawa–Kraków 1984.
- Haas E.B., *Human rights and international action. The case of freedom of association*, Palo Alto 1970.
- Hajn Z., *Charakter prawny statutu związku zawodowego i stosunku członkostwa w związku zawodowym*, [w:] *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecie społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2010.
- Hajn Z., *Skutki prawnej rejestracji związków zawodowych i organizacji pracodawców*, PS 1993, nr 5.
- Hajn Z., *Status prawny organizacji pracodawców*, Warszawa 1999.

- Hajn Z., *Ustawa o organizacjach pracodawców*, [w:] *Komentarz do ustaw o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, zbiorowych sporach pracy*, red. I. Boruta, Z. Góra, Z. Hajn, Łódź 1992.
- Hajn Z., *Zdolność układowa a podmiotowość cywilnoprawna*, PS 1996, nr 7–8.
- Hajn Z., *Złożoność pojęcia pracodawcy*, [w:] *Gospodarowanie pracą*, red. B. Urbaniak, Łódź 2001.
- Handelsman M., *Konstytucja z 17 marca 1921 r. Komentarz*, Lwów–Warszawa 1926.
- Heyes J., Rainbird H., *Bargaining for training: Converging or diverging interests*, [w:] *The role of collective bargaining in the global economy*, ed. S. Hayter, Geneva 2001.
- Hobhouse L.T., *Liberalism*, London 1911.
- Hołda J., Hołda Z., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Honeyball S., *Employment Law*, Oxford 2012.
- Humblet P., Rigaux M., *Belgian Industrial Relations Law*, Antwerp–Oxford, 2005.
- Jabłoński M., *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.
- Jackowiak U., *Sytuacja prawna wolontariuszy*, PiZS 2004, nr 1.
- Jacobs A.T.J.M., *The limits of the right to strike*, [w:] *Comparative Labour Law and industrial relations in industrialized market*, eds R. Blainplain, J. Baker, Alphen aan den Rijn 2004.
- Jacobs A., *Collective labour relations*, [w:] *The transformation of the Labour Law in Europe*, eds B. Hepple, B. Veneziani, Oxford 2009.
- Jagusiak B., *Integrująca się Europa nowym wyzwaniem dla związków zawodowych*, [w:] *Państwo i rynek w gospodarce Unii Europejskiej*, red. Z. Bombera, H. Szczerbiński, J. Telep, Warszawa 2008.
- Jamróz A., *O ochronie konstytucyjnej prawa do strajku we Francji*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa Profesora W. Sanetry*, red. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013.
- Jan Paweł II, *Ewangelia pracy. Encyklika Jana Pawła II Laborem exercens*, red. J. Chmiel, S. Ryłko, Kraków 1983.
- Janis M., Kay R.S., Bradley A.W., *European Human Rights Law. Text and materials*, Oxford 2008.
- Jaśkowski K., Maniewska E., *Komentarz do Kodeksu pracy*, Warszawa 2014.
- Jaworski W.L., *Prawa Państwa Polskiego, Konstytucja z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1921.
- Jaworski W.L., *Państwo praworządne*, [w:] *Ankieta do Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- Jelińska U., *Inicjatywna zawarcia układu zbiorowego pracy jako wstęp do rokowań nad układem*, SP 1997, nr 1.
- Jerzak M., *Deregulacja rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1995.

- Jones T.D., *Human rights: Group defamation, freedom of expression and the Law of Nations, What international and domestic laws can teach the United States*, Boston 1998.
- Jończyk J., *Spory ze stosunku pracy*, Warszawa 1965.
- Jończyk J., *W stronę pracodawcy*, [w:] *Organizacje (związki) pracodawcy*, Materiały XVII „Zimowej Szkoły Prawa Pracy”, red. W. Sanetra, Wrocław 1990.
- J.S. Mills’ political thought*, eds N. Urbinati, A. Zakaras, Cambridge 2007.
- Juchniewicz J., Kazimierczuk M., *Wolności i prawa polityczne*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.
- Kaczyński L., *W sprawie jednostki organizacyjnej jako pracodawcy*, PiZS 1998, nr 5.
- Kalisz A., Zienkiewicz A., *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2013.
- Kałuziński A., *Związki zawodowe w zakładzie pracy: podstawy teoretyczno-prawne i praktyka działania*, Warszawa 1984.
- Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. M. Wartenberg, Warszawa 1953.
- Kaszubski W., *Narodowy Bank Polski – centralny organ państwa*, „Glosa” 1995, nr 10.
- Kazimierczuk M., *Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.
- Keller B., *Social dialogues. The state of the art a decade after Maastricht*, “Industrial Relations Journal” 2003, Vol. 34, No. 5.
- Kiwka M., *ABC filozofii*, Wrocław 2001.
- Klare K.E., *Judicial deradicalization of the Wagner Act and the origins of modern legal consciousness 1937–1941*, “Minnesota Law Review” 1978, Vol. 62.
- Kłosko G., *Political obligations*, Oxford 2005.
- Kobroń Ł., *Pracownik tymczasowy pracownikiem niedyskryminowanym?*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2013, t. 20.
- Konopczyński W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1926.
- Kopaczyńska-Pieczniak K., *Komentarz do art. 734 k.c.*, 2010, Lex/El.
- Koperkiewicz-Mordel K., Góral L., *Prawo bankowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1997.
- Korobowicz A., *Historia ustroju i prawa polskiego 1772–1918*, Warszawa 2012.
- Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.
- Kosikowski C., *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, PiP 2002, nr 11.
- Kosikowski C., *Pozycja prawna NBP i jego organów w prawie polskim*, PiP 2002, nr 2.
- Kosikowski C., Matuszewski J., Witkowski W., *Przekształcenia w zakresie zarządzania finansami publicznymi i administracji skarbowej jako element rozwoju ustrojowego prawa finansowego*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 1: *Teoria i nauka prawa finansowego*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2010.
- Kotarbiński T., *Przedmowa*, [w:] J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 1959.
- Kotowski W., Kurzępa B., *Związki zawodowe. Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, Warszawa 2012.

- Kovacs E., *Right to strike*, "Comparative Labour Law and Policy Journal" 2005, Vol. 26, No. 11.
- Kozek W., *Organizacje pracodawców w Polsce jako nowy partner społeczny w zbiorowych stosunkach pracy*, [w:] *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, red. W. Kozek, Warszawa 1997.
- Krapiec M.A., *Ludzka wolność i jej granice*, Lublin 2000.
- Krapiec M.A., *Wprowadzenie do filozofii*, Lublin 1996.
- Kruk M., *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Krzetuski K., *Własność i praca w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, [w:] *Ankieta do Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- Kubot Z., *Samozatrudnienie pracowników*, [w:] *Stosunki zatrudnienia w dwudziestoleciu społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej profesor Barbary Wagner*, Warszawa 2010.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012.
- Kuczyński T., *Prawo koalicji związkowej osób zatrudnionych w służbie publicznej*, [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42757/22\\_Tadeusz\\_Kuczynski.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42757/22_Tadeusz_Kuczynski.pdf) [dostęp: 11.04.2018].
- Kulig A., *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999.
- Kumaniecki K.W., *Nowa Konstytucja Polska*, Kraków 1935.
- Kurzynoga M., *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011.
- Lachiewicz S., *Przedsiębiorczość i innowacje jako czynniki rozwoju organizacji*, [w:] *Współczesne metody zarządzania w praktyce gospodarczej*, red. M. Matejun, M. Szczepańczyk, Łódź 2009.
- Landau W., *Izby pracy*, Warszawa 1932.
- Landy A., *Stan organizacji zawodowej klasy pracującej w Polsce*, *Biuletyn M.P.iO.S* 1919, nr 5.
- Langrod J.S., *Polskie prawo o stowarzyszeniach*, Kraków 1934.
- Lazari-Pawłowska I., *Kręgi ludzkiej wspólnoty*, „Etyka” 1980, nr 18.
- LeRoy H., *Lockouts involving replacement workers: An empirical public policy analysis and proposal to balance economic weapons under the NLRA*, "Washington University Law Review" 1996, Vol. 74, No. 4.
- Lewandowski H., *Pojęcie, przedmiot i strony sporu zbiorowego*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 1997/98, t. 4.
- Lewandowski H., *Spory zbiorowe pracy. Pojęcie, przedmiot i strony sporu zbiorowego*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 1997/98, t. 4.
- Lewandowski H., *Układy zbiorowe pracy. Próba oceny nowej regulacji prawnej*, [w:] *Prawo pracy a rodzina. Układy zbiorowe pracy*, red. T. Liszcz, Warszawa 1996.
- Liszcz T., *Papież Jan Paweł II – w 25 rocznicę ogłoszenia encykliki Laborem exercens*, *PiZS* 2006, nr 10.
- Liszcz T., *Prawo pracy*, Warszawa 2007.
- Liszcz T., *Związki zawodowe po nowemu*, *PiZS* 1991, nr 10.

- Ławniczak A., *Wolności i prawa człowieka w ujęciu konstytucyjnym*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.
- Łykowska M., *Drogi włoskiej i niemieckiej polityki społecznej*, POS 1934, nr 1.
- Majka J., *Filozofia społeczna*, Wrocław 1982.
- Makowski W., *Zasady nowej Konstytucji*, Katowice 1934.
- Malański J., *Pracownicze związki zawodowe w Polsce*, Warszawa 1934.
- Małek M., *Liberalizm etyczny J.S. Milla, współczesne nawiązania i kontynuacje (analiza poglądów Johna Graya i Petera Singera)*, <https://sbc.org.pl/Content/7855/doktorat2779.pdf> [dostęp: 11.05.2018].
- Małek J., *Regionalne i narodowe tożsamości oraz etniczne i konfesyjne mniejszości w Prusach w XIX i XX w.*, [w:] *W kręgu nowożytniej i najnowszej historii ustroju Polski. Księga dedykowana Profesorowi Marianowi Kallasowi*, red. S. Godek, D. Makiła, M. Wilczek-Karczevska, Warszawa 2010.
- Marshall J., *Personal freedom through Human Rights Law? Autonomy, identity and integrity under the European Convention on Human Rights*, "International Studies in Human Rights" 2008, Vol. 98.
- Masewicz W., *Lokaut jako pojęcie i instytucja prawna*, PiZS 1992, nr 12.
- Masewicz W., *Nowe prawo o związkach zawodowych*, PiZS 1991, nr 10.
- Masewicz W., *Położenie prawne związków zawodowych w Polsce w latach 1919–1939*, Warszawa 1972.
- Masewicz W., *Rokowania oraz spory zbiorowe*, Warszawa 1993.
- Masewicz W., *Rokowania: układy zbiorowe*, Warszawa 1988.
- Masewicz W., *Společno-polityczne podstawy działalności związków zawodowych*, Warszawa 1968.
- Masewicz W., *Spór zbiorowy w polskim ustawodawstwie i praktyce*, RPEiS 1988, nr 4.
- Masewicz W., *Strajk: studium prawno-socjologiczne*, Warszawa 1986.
- Masewicz W., *Układy zbiorowe pracy w świetle nowej regulacji prawnej*, Bydgoszcz 1994.
- Masewicz W., *Układy zbiorowe pracy. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1977.
- Masewicz W., *Umotywowane zastrzeżenia związku zawodowego do zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę*, SP 1998, nr 5.
- Masewicz W., *Ustawa o związkach zawodowych. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998.
- Masewicz W., *Współdziałanie pracodawcy ze związkami zawodowymi w zakresie zbiorowych stosunków pracy – wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 1995.
- Masewicz W., *Zatarg zbiorowy pracy*, Bydgoszcz 1994.
- Mateja M., *Zatarg zbiorowy a spór indywidualny*, PPP 1938, nr 1.
- Matey M., *Zbiorowe stosunki pracy w regulacjach europejskich*, [w:] *Europejskie strajki w pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, red. H. Szurgacz, Wrocław 1998.
- McCosh J., *An examination of Mr J.S. Mill philosophy. Being a defence of fundamental truth*, Nowy Jork 1880.
- Mcey Rayner R., *The story of trade unionism from the Combination Acts to the General Strikes*, London – New York – Toronto 1929.

- Mędrala M., *Funkcja ochronna cywilnego postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 2011.
- McHale J., *Fundamental rights and health care system*, [w:] *Health system governance in Europe: The role of European Union Law and Policy*, ed. E. Mossialos, Cambridge 2010.
- Michalska A., *Europejska Karta Społeczna*, RPEiS 1978, nr 4.
- Michnik A., *Postępowanie o wpis do rejestru przedsiębiorców*, Warszawa 2009.
- Mill J.S., *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 1959.
- Mill J.S., Carlyle T., *Autobiography of J.S. Mill & On Liberty*, Vol. XXV, New York 1909.
- Miller D., *Mill J.S.*, Cambridge 2010.
- Miodowicz A., *Odrodzony ruch związkowy: geneza, stan obecny, perspektywy*, Warszawa 1985.
- Mises L., *Liberalism. In the classical tradition*, San Francisco 2002.
- Morskink J., *The Universal Declaration of Human Rights*, Pennsylvania 1999.
- Musiąła A., *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2011.
- Mycko-Katner I., *Umowa agencyjna*, Warszawa 2012.
- Myszka Z., Piątkowski J., *Uprawnienia związków zawodowych w stosunkach pracy*, Toruń 2005.
- Novitz T., *International and European protection of the right to strike: A comparative study of standards set by the International Labour Law Organization, the Council of Europe and the European Union*, Oxford 2003.
- Nowacki A.M., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009.
- Nowak M., *Trzy generacje praw człowieka, ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] *Prawa człowieka: geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993.
- Nowak M., *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl am Rhein 2005.
- Nowik P., Wronikowska E., *Zbiorowe prawo pracy*, Warszawa 2008.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Warszawa 2011.
- Okólski M., *Migracje pracownicze z perspektywy związków zawodowych*, [w:] *Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, red. M.J. Radło, Warszawa–Gdańsk 2005.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004.
- Orend B., *Human rights. Concept and context*, Ontario 2002.
- Ossowska M., *Socjologia moralności. Zarys zagadnień*, Warszawa 2005.
- Ostrowska D., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2008.
- Pacuła P., *Ruch związkowy w okresie transformacji systemowej w Polsce*, maszynopis rozprawy doktorskiej, 2007.
- Pajewski J., *Historia powszechna*, Warszawa 1967.
- Passerin D'Entreves M., Vogel U., *Public and private. Legal, political and philosophical perspectives*, New York 2000.
- Patil B.R., *Collective and bargaining. Perspectives and practices*, New Delhi 2000.

- Patulski A., *Doktrynalne aspekty zatrudnienia tymczasowego (wybrane aspekty)*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011.
- Pawela S., *Prawo w okresie przemian społecznych*, Warszawa 2005.
- Paździor B., *Strajk w orzecznictwie organów kontrolnych Międzynarodowej Organizacji Pracy*, PiP 2002, nr 1.
- Perdeus W., *Komentarz do art. 18(1)*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2012.
- Peretiatkowicz A., *Polska deklaracja konstytucyjna z 1935 r. Analiza prawno-porównawcza*, Poznań 1936.
- Pettit P., *A theory of freedom*, Oxford 2001.
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Piechowiak M., *Godność i równość jako podstawy sprawiedliwości*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1992, z. 1.
- Pieszko R., *Pojęcie prawa podmiotowego*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, red. J. Ciapata, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006.
- Pilch A., *Związki zawodowe na Śląsku Cieszyńskim przed pierwszą wojną światową*, Warszawa 1966.
- Piluś H., *O godności człowieka jako osoby*, SF 1989, nr 7–8.
- Piotrowski A., *Powstanie i rozwój polskich związków zawodowych pod zaborem pruskim*, Poznań 1910.
- Pisarczyk Ł., *Ryzyko pracodawcy*, Warszawa 2008.
- Podstawy prawne działalności związków zawodowych*, red. J. Czmut, Warszawa 1984.
- Pruszkowski A., *Nowe Prawo o stowarzyszeniach*, Warszawa 1933.
- Przybyszewska-Szter B., *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.
- Puńko A., *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, PiP 1995, nr 8.
- Raczyński A., *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930.
- Rawls J., *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998.
- Rawls J., *Political liberalism. Reply to Habermas*, “The Journal of Philosophy” 1995, Vol. 92, No. 3.
- Rączka K., *Miejsce i rola układów zbiorowych pracy w systemie źródeł pracy*, PS 1992, nr 2.
- Rączka K., *Rokowania układowe*, PiZS 1995, nr 4.
- Rączka K., *Stosunek pracy a cywilnoprawne umowy o świadczenie pracy*, [w:] *Prawo pracy po zmianach*, red. K. Rączka, Warszawa 1997.
- Rączka K., *Współdziałanie pracodawcy ze związkami zawodowymi w indywidualnych sprawach pracowniczych po nowelizacji Kodeksu pracy*, PiZS 1996, nr 8–9.
- Reynolds M.O., *An economic analysis of the Norris – La Guardia Act, the Wagner Act and the Labour Representation Industry*, “The Journal of Libertarian Studies” 1982, Vol. VI, Nos 3–4.
- Richardson J.H., *An introduction to the study of industrial relations*, London 2003.
- Roberts P., *Political constructivism*, Oxford 2007.

- Rosen M., *Dignity. Its history and meaning*, Cambridge 2012.
- Ryan A., *Two concepts of politics and democracy, James and John Stuart Mill*, [w:] *John Stuart Mill's social and political thought. Critical assessments*, ed. G.W. Smith, London 2001.
- Rychliński S., *Przeobrażenia społeczne w Stanach Zjednoczonych na tle urbanizacji*, Warszawa 1937.
- Rygier H., *Izby pracy – Projekt ustawy i uzasadnienie*, Warszawa 1932.
- Rządkowska-Sidor M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2013.
- Sachs B.I., *Labour Law renewal*, “Harvard Law & Policy Review” 2007, Vol. 1.
- Salamon M., *Industrial relations: Theory and practice*, Edinburgh 2000.
- Salwa Z., *Uprawnienia związków zawodowych*, Bydgoszcz 1998.
- Salwa Z., *Związki zawodowe w systemie państwa socjalistycznego*, [w:] *Spór o związki zawodowe*, t. 1, red. W. Góralski, Warszawa 1982.
- Sanetra B., *Prawo pracy. Zarys wykładu*, t. 1, Białystok 1994.
- Sanetra W., *W kwestii rejestracji związków zawodowych*, PS 1992, nr 5–6.
- Sanetra W., *Wolności związkowe w świetle nowej ustawy o związkach zawodowych*, PS 1991, nr 5–6.
- Sarat A., Kearns R., *Human Rights. Concept, Contests, Contingencies*, Michigan 2001.
- Sarnecki P., *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998.
- Schiffers R., *Referendum und Volksinitiative in der Weimarer Republik*, [w:] *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Eine verfassungspolitische Vergegenwärtigung*, Hrsg. T. Evers, Schlösschen Schönburg 1987.
- Schregle J., *Comparative industrial relations: Pitfalls and potential*, “International Labour Review” 1981, Vol. 120, No. 1.
- Sen A., *Development freedom*, New York 1999.
- Sensen O., *Kant on human dignity*, Berlin–Boston 2011.
- Servais J.M., *International Labour Organization*, Alphen aan den Rijn 2011.
- Seweryński M., *Organizacje (związki) pracodawców*, [w:] *Oblicza pracodawcy*, red. W. Sanetra, Wrocław 1990.
- Seweryński M., *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. W. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006.
- Seweryński M., *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000.
- Sękara M., *Wolność koalicji służb zmilitaryzowanych w świetle prawa polskiego i międzynarodowego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2003, t. 4.
- Sierocka I., *Charakter prawny postanowień obligacyjnych układu zbiorowego pracy*, PiP 1998, nr 2.
- Sierocka I., *Równość czy równowaga w zbiorowych stosunkach pracy*, [w:] *Ochrona praw człowieka w świetle przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, red. A.M. Świątkowski, Warszawa 2009.

- Skąpski M., *Lokaut*, [w:] *System zbiorowego prawa pracy*, t. V, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Skinner B.F., *Beyond freedom and dignity*, Indianapolis 2002.
- Skoczyński J., *Kompetencje zakładowej organizacji związkowej w zakresie stosowania prawa pracy w indywidualnych stosunkach pracy*, PiZS 1993, nr 2–3.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000.
- Smusz-Kulesza M., *Zbiorowe prawo pracowników*, Warszawa 2012.
- Sokolewicz W., „Rzeczpospolita” artykuł 12, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Sokolewicz W., *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Sokorski W., *Niezależność i samorządność w ruchu zawodowym*, Warszawa 1989.
- Sowiński R., *Samorząd załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym: studium organizacyjno-prawne*, Poznań 1990.
- Sprawozdanie Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów z działalności w roku 1929*, Warszawa 1930.
- Stangret-Smoczyńska A., *Komentarz do art. 777 k.p.c.*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2012.
- Steele M., *The social imaginary as a problematic for human rights*, [w:] *Theoretical perspectives on human rights and literature*, eds E. Swanson Goldberg, A. Schultheis Moore, New York 2012.
- Stelina J., *Utworzenie związku zawodowego jako przesłanka nabycia zdolności układowej*, GSP 2000, t. 6.
- Stelina J., *Związkowa ochrona indywidualnych praw pracowników niezrzeszonych w związkach zawodowych*, PiZS 1994, nr 6.
- Stojek-Siwińska M., *Pozostałe formy świadczenia pracy*, [w:] *Prawo pracy 2014*, red. K. Jaśkowski, Warszawa 2014.
- Stojek-Siwińska M., *Prawo pracy 2008*, Warszawa 2008.
- Styczeń T., *Osobowa godność podmiotu pracy źródłem jej sensu i wartości*, [w:] *Ewangelia pracy. Encyklika Jana Pawła II Laborem exercens*, red. J. Chmiel, S. Ryłko, Kraków 1983.
- Suchowicz W., *Problem organizacji pracodawców w Polsce na tle rozwiązań zagranicznych*, Warszawa 1990.
- Szewczyk H., *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012.
- Szmit J., *Charakter prawny statutu związku zawodowego*, Warszawa 2014.
- Szubert W., *Refleksje nad modelami prawa pracy*, PiP 1989, nr 10.
- Szubert W., *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960.
- Szwarkowski Z., *Godność i odpowiedzialność*, SF 1983, nr 8–9.
- Szyszkowska M., *Europejska filozofia prawa*, Warszawa 1995.
- Środa M., *Idea godności w kulturze i etyce*, Warszawa 1993.
- Świątkowski A.M., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Świątkowski A.M., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2010.

- Świątkowski A.M., *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy*, wolumen 1, Warszawa 2008.
- Świątkowski A.M., *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, wolumen 2, Warszawa 2008.
- Świątkowski A.M., *Organizacje reprezentujące interesy zawodowe*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 1994.
- Świątkowski A.M., *Polskie prawo pracy*, Warszawa 2010.
- Świątkowski A.M., *Swoboda podejmowania akcji zbiorowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 1995.
- Święcicki M., *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.
- Taniewska-Peszko M., *Organizacje pracowników i organizacje pracodawców w aktualnym ustawodawstwie. Charakterystyka aktów, podobieństwa i różnice przyjętych rozwiązań prawnych*, Katowice 1992.
- Tobor Z., *Charakterystyka ocen instrumentalnych i instrumentalne oceny przepisów prawnych*, Katowice 1986.
- Tomaszewska M., *Prawa podstawowe i podstawowe prawa socjalne we wspólnotowym porządku prawnym*, GSP 2005, nr 13.
- Tomaszewska M., *Prawo integracji stosunku pracy. Między jednością a różnorodnością*, Gdańsk 2011.
- Tomaszewska M., *Wolność zrzeszania się w organizacjach związkowych i organizacjach pracodawców*, [w:] *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*, t. 5, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Tomei M., *Freedom of association, collective bargaining and informalization of employment: some issues*, <http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/edob/material/declapdf/english/pdf/papers/tomei.pdf> [dostęp: 23.04.2018].
- Tomuschat Ch., *Freedom of association*, [w:] *The European system for the protection of human rights*, ed. R.St.J. Macdonald, London 1993.
- Towalski R., *Konflikty przemysłowe w Europie Zachodniej i w Polsce: ze szczególnym uwzględnieniem lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, Warszawa 2001.
- Truschke J.R., *Labor Law – Use of lockout and temporary employees by multi-employer bargaining group after whipsaw strike not unfair labor practice*, “Chicago – Kent Review” 1966, Vol. 43, No. 1.
- Trzciński K., *Początki nowożytnego obywatela w Europie – obywatel państwa i katalog jego praw w dokumentach rewolucji francuskiej*, SE 2005, nr 2.
- Urbańczyk M., *Granice swobody wypowiedzi politycznej w koncepcji liberalizmu politycznego Johna Rawlsa*, [w:] *Dylematy współczesnego liberalizmu (The dilemmas of contemporary liberalism)*, red. P. Kryczka, R. Maciołek, Bydgoszcz 2008.
- Vaughan-Whitehead D., *Restructuring in the enlarged EU. What effects on the evolving world of work?*, [w:] *Restructuring in the New EU member states. Social dialogue, firms relocation and social treatment of restructuring*, eds M.A. Moreau, M.E. Blas-Lopez, Brussels 2008.

- Veldman A., *The protection of the fundamental right to strike within the context of the European internal market: Implications of the forthcoming accession of the EU to the ECHR*, "Utrecht Law Review" 2013, Vol. 9, No. 1.
- Visser J., Hemerijck A., *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam 1997.
- Wachholz S., *Wolność i władza*, Kraków 1935.
- Wagner B., *Społeczny (związkowy) nadzór nad warunkami pracy w systemie organów nadzorczych*, [w:] *Kompetencje związków zawodowych*, red. A.M. Świątkowski, Warszawa–Kraków 1984.
- Wajda K., *Stosunki ludnościowe na ziemiach pomorskich w latach 1850–1914*, [w:] *Historia Pomorza*, t. 4: 1850–1918, cz. 1: *Ustrój, gospodarka, społeczeństwo*, red. S. Salmonowicz, Toruń 2000.
- Walczak K., *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Warszawa 2004.
- Walter Ch., *The notion of European fundamental rights and freedom*, [w:] *European fundamental rights and freedoms*, ed. D. Ehlers, Berlin 2007.
- Wąsowska M., *Zbiorowe prawo pracy*, [w:] *Prawo pracy 2014*, red. J. Jaśkowski, Warszawa 2014.
- Wedderburn B., *Collective bargaining at European level: The inderogability problem*, "Industrial Law Review" 1992, Vol. 21.
- Weithman P., *Why political liberalism? On J. Rawls's political turn*, Oxford 2011.
- Welz Ch., *The European social dialogue under articles 138 and 139 of the EC Treaty*, Alphen aan den Rijn 2008.
- Wengierow J.G., *Izby pracownicze*, Warszawa 1934.
- Wengierow J.G., *Prawo pracy w okresie pełnomocnictw w roku 1932*, PiOS 1932, nr 4.
- Wengierow J.G., *Przedstawicielstwo pracownicze a państwo*, Warszawa 1935.
- Widera W., *Związek zawodowy jako niezależny podmiot w stosunkach przemysłowych: redefinicja „niezależności” w systemie postkomunistycznym*, [w:] *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, red. W. Kozek, Warszawa 1997.
- Wierzińska H., *Międzynarodowa Organizacja Pracy i Rada Europy w aspekcie polskiego prawa pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 1996.
- Wilbik M., *Konstytucja styczniowa na tle polskiej myśli politycznej*, Warszawa 1934.
- Wiśniewski J., *Istota samozatrudnienia*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2013, t. 3.
- Wiśniewski L., *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006.
- Wojciewowska A., *Ustawa o organizacjach pracodawców*, PiP 1992, nr 2.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wrątny J., *Związki zawodowe w prawodawstwie polskim w latach 1980–1991*, Lublin 1994.

- Wratny J., *Zakres przedmiotowy układów zbiorowych pracy w świetle przepisów prawa pracy*, [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 1997.
- Wratny J., Walczak K., *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
- Wróbel A., *Rozdział I, Prawa i wolności*, [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Wujczyk M., *Pojęcie pracownika*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 2010, t. 17.
- Wyka T., *Sytuacja prawna osób wykonujących pracę nakładczą*, Łódź 1986.
- Zajadło J., *Godność jednostki w aktach międzynarodowej ochrony praw człowieka*, RPEiS 1989, nr 2.
- Zakrzewska J., *Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie*, [w:] *Prawo państwowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. J. Zakrzewska, Warszawa 1965.
- Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008.
- Zdanowski A., *Jedność i niezależność związków zawodowych*, Warszawa 1935.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001.
- Zieliński T., Goździewicz G., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Zieliński T., *Zarys wykładu prawa pracy. Część ogólna*, Katowice 1979.
- Ziembiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziembiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978.
- Ziemięcki B., *Prawo koalicji i strajku*, RPG 1924, nr 1.
- Znamierowski Cz., *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935.
- Zubik M., *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno-prawna)*, PiP 2001, nr 6.
- Zubik M., *Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasady kadencyjności oraz działalności organów państwa*, PS 2005, nr 4.
- Żabiński Z., *Systematyka umownych stosunków prawnych pod względem treści*, SC 1972, t. XIX.
- Żołyński J., *Pracodawca a związki zawodowe. Wybrane problemy zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2011.
- Żołyński J., *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych*, Warszawa 2013.



ŁUCJA KOBROŃ-GĄSIOROWSKA – adwokat, doktor nauk prawnych. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego (2012). Rozprawę doktorską, napisaną pod kierunkiem profesora doktora habilitowanego Andrzeja Świątkowskiego pt.: *Wolność zrzeszania się partnerów społecznych w prawie pracy*, obroniła w 2015 roku w Katedrze Prawa Pracy WPiA UJ. Od 2018 roku zatrudniona na stanowisku adiunkta w Katedrze Prawa Publicznego w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie. Autorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem praw związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Uczestniczka licznych konferencji krajowych oraz międzynarodowych. Kierownik projektu badawczego „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (*whistleblowing*) a funkcja ochronna prawa pracy”.

Autorka przedstawia wyważone, obiektywne, udokumentowane wywody na temat wolności zrzeszania się partnerów społecznych, regulowanej przepisami prawa pracy (głównie zbiorowego) w Polsce przedwojennej, socjalistycznej oraz obecnie. Omawia doświadczenia wybranych uprzemysłowionych państw. Nie ogranicza swoich wywodów do przepisów prawa pracy. Zajmuje się również konstytucyjnymi aspektami wolności zrzeszania się w aktualnie obowiązującej polskiej ustawie zasadniczej. Dokładnie analizuje międzynarodowe standardy regulacji wolności zrzeszania się. Przedstawia aksjologiczne źródła wolności zrzeszania się nie tylko pracowników, lecz również innych osób świadczących pracę w ramach prawnych, regulowanych przepisami prawa cywilnego, oraz pracodawców. Prezentuje interesującą hipotezę badawczą o istnieniu tzw. ograniczonej wolności zrzeszania się partnerów społecznych.

*prof. dr hab. Andrzej Świątkowski*

Aktualność tematu przedstawionego w niniejszej monografii nie budzi wątpliwości. Trzeba podkreślić możliwości szerokiego zastosowania przeprowadzonych przez Autorkę badań naukowych zarówno w działalności parterów społecznych, jak i w społeczności akademickiej, a także w procesie nauczania. Łucja Kobroń-Gąsiorowska należycie wykorzystała wybrane metody badawcze, dokonała dość szczegółowej analizy literatury przedmiotu oraz literatury normatywnej. Jej praca spełnia merytoryczne wymagania dotyczące monografii prawniczych i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

*prof. dr Daiva Petrylaitė*

