

CONSTITUTIONAL BASIS OF FREEDOM OF ASSOCIATION IN TRADE UNIONS

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ W ZWIĄZKI ZAWODOWE

ABSTRACT

Freedom of association has its origins in an idea of civil society. The civil society with long and complex history becomes a fundamental element in a nowadays discourse on a well governed state.

In such context an act of accession of Poland to European Union means integration with societies associating in various chains of associations, organisations, foundations, trade unions etc. – in the frame of what we used to call a civil society.

Freedom of association is an essential element among other political rights and liberties. Trade unions, for example, are a form of association. Basically, they are associations of workers organised to protect the interests of their members in front of the employer. A trade union can represent the rights of employees more efficiently than an employee itself.

The Constitution of the Republic of Poland of the 2nd April 1997 expresses freedom of association as a civil freedom. The Constitution emphasizes the particular role that trade unions play in accomplishing the rules of pluralism. The freedom of association in trade unions is guaranteed by article 59 of the Polish Constitution. The legislative system of the Third Republic of Poland secures favorable conditions for the development of pluralism and reinforces democratic law order and the idea of civil society.

STRESZCZENIE

Wolność zrzeszania się stanowi niezwykle ważny element pośród praw i wolności politycznych. Jedną z form zrzeszania się są związki zawodowe, których istotą jest organizowanie się pracowników w celu obrony swoich interesów. Związek zawodowy może bowiem skuteczniej reprezentować interesy pracownika niż on sam.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja) zrzeszanie się zostało ujęte jako „wolność obywatelska”. Konstytucja podkreśla szczególną rolę związków zawodowych w realizacji zasady pluralizmu. W myśl art. 12 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych. Wolność zrzeszania się w związki zawodowe jest też gwarantowana przez art. 59 Konstytucji. Respektowanie wolności zrzeszania się w związki zawodowe w systemie ustawodawstwa III Rzeczypospolitej Polskiej stwarza korzystne warunki dla rozwoju pluralizmu oraz przyczynia się do umocnienia demokratycznego porządku państwa i idei społeczeństwa obywatelskiego.

KEYWORDS: *freedom, to associated, trade unions, the Constitution, civil society*

SŁOWA KLUCZOWE: *wolność, zrzeszać się, związki zawodowe, konstytucja, społeczeństwo obywatelskie*

WPROWADZENIE

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483) w art. 12 zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych i innych dobrowolnych zrzeszeń (Sanetra, 1997, s. 2; Florek, 1997, s. 195). Tę ogólną dyrektywę precyzuje art. 59 Ustawy zasadniczej. Ów przepis statuuje podstawowe wolności związkowe w stosunkach przemysłowych i ich gwarancje. Konkretnie rzecz ujmując, w ust. 1 zapewnia się wolność zrzeszania w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz organizacjach pracodawców. W ust. 2 i 3 art. 59 ustanowiono prawo do rokowań zbiorowych oraz prawo do strajku i akcji protestacyjnej.

Wolność zrzeszania się w związki zawodowe (zwana inaczej wolnością koalicji) oraz inne wolności związkowe zostały w Konstytucji RP zapisane wśród praw i wolności politycznych (Skrzydło, 2000, s. 182–183), inaczej niż wszelkie inne prawa i wolności pracownicze, które znalazły się w grupie wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. W efekcie, w ujęciu

konstytucyjnym „polityczność” wolności związkowych, zwłaszcza wolności zrzeszania, należy pojmować jako możliwość zbiorowego oddziaływania pracowników na kształt i funkcjonowanie szeroko pojętych stosunków społeczno-ekonomicznych, poprzez upodmiotowienie w relacjach z organami władzy i administracji publicznej. W tym miejscu należy zaakcentować, że w żadnym wypadku owa „polityczność” wolności zrzeszania nie może być jednak w państwie demokratycznym pretekstem dla przejmowania przez związki zawodowe roli i zadań partii politycznych.

GENEZA UNORMOWAŃ WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ W ZWIĄZKI ZAWODOWE W POLSKICH USTAWACH ZASADNICZYCH

Podejmując analizę art. 59 Konstytucji RP z 1997 r., warto podkreślić, że jest to pierwszy w historii polskiego prawodawstwa akt prawny tej rangi, który kompleksowo reguluje wolności związkowe. Wcześniej obowiązujące ustawy zasadnicze poświęcały tej kwestii niewiele miejsca. I tak, w art. 108 Konstytucji marcowej z 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267) przyjęto, że obywatele mają prawo koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń i związków. W ramach tej regulacji uwagę zwraca brak wyraźnego wyodrębnienia wolności zrzeszania się w związki zawodowe (wolności koalicji) z ogólnie pojmowanej wolności zgromadzeń oraz brak literalnego potwierdzenia tej wolności wobec pracodawców.

Uchwalona 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja (Dz.U. z 1935 r. nr 30, poz. 227) w ogóle nie posługiwała się pojęciem prawa koalicji, zadowalając się wyłącznie klauzulą ogólnej natury sformułowaną w art. 5 ust. 2, że „zapewnia się obywatelom możliwość rozwoju ich wolności osobistych, oraz wolności zgromadzeń, słowa i zrzeszeń”. Jednocześnie w ust. 3 tegoż przepisu wprowadzono zastrzeżenie, że prawa, w tym także wolność zrzeszania się, nie przysługują bezwarunkowo, gdyż ich granicą jest dobro powszechne.

Nieco inne, lecz w swej istocie także restrykcyjne rozwiązania normatywne w kwestii wolności zrzeszania się w związki zawodowe obowiązywały w PRL. W art. 84 Konstytucji z 22 lipca 1952 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36 z późn. zm.), w rozdziale VIII dotyczącym podstawowych praw i obowiązków obywateli przyjęto, że „w celu rozwoju

aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej Rzeczypospolita zapewnia obywatelom prawo zrzeszania się, a związki zawodowe i inne organizacje skupiają obywateli dla czynnego udziału w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym” (art. 84 ust. 2). Centralne znaczenie w kwestii ograniczeń wolności związkowych miał jednak ust. 3 omawianego przepisu (Krzekotowska, 1988, s. 33). Zakazywał on bowiem tworzenia zrzeszeń i uczestnictwa w zrzeszeniach, których cel lub działalność godziły w ustrój socjalistyczny i porządek prawny PRL. Podkreśleniu roli związków zawodowych w gospodarce socjalistycznej miał służyć art. 85 Konstytucji z 1952 r., przewidujący aktywne uczestnictwo tych podmiotów w „kształtowaniu i realizacji zadań społeczno-gospodarczego rozwoju kraju”. Rozwiązanie to w płaszczyźnie normatywnej realizowało stalinowską ideę związków zawodowych spełniających funkcje „pasa transmisyjnego” partii do mas. W tym kontekście nie budzi zdziwienia fakt, że prawo zrzeszania zadekretowane w ustawie zasadniczej nie było poparte żadnymi gwarancjami niezależności i samorządności, co w praktyce do sierpnia 1980 r. czyniło szumne konstytucyjne zapisy zupełnie bezwartościowymi (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 1991 r., K. 6/90, OTK 1991, poz. 1).

Faktyczny monopol Zrzeszenia Związków Zawodowych w PRL został przełamany w wyniku wydarzeń na Wybrzeżu w sierpniu 1980 r. Strajkujące załogi przedsiębiorstw domagały się m.in. zadekretowania prawa zrzeszania się w wolnych związkach zawodowych. Istotą problemu była konieczność umieszczenia nowych związków w systemie prawnym, ze względu na uzasadnione przekonanie społeczne, że totalitarny reżim za pomocą środków administracyjno-policyjnych ogranicza wolność związkową pracowników. W efekcie porozumień sierpniowych ówczesne władze dopuściły do wykształcenia limitowanego pluralizmu związkowego, którego widocznym przejawem stała się działalność NSZZ „Solidarność”, NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych oraz wielu autonomicznych związków zawodowych. Jednakże po wprowadzeniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego nastąpił powrót do monizmu w polskim ruchu związkowym (zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 grudnia 1981 r., MP z 1981 r. nr 30, poz. 273). Prawdziwy przełom w tej materii dokonał się dopiero po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu, w wyniku których w ramach porozumienia z 5 kwietnia 1989 r.

przyjęto model pluralizmu związkowego, którego istotą stało się swobodne kształtowanie związkowych struktur organizacyjnych na zasadach branżowych, terytorialnych, zawodowych i innych. Wskazane wyżej porozumienia Okrągłego Stołu, obok innych ustaleń, przewidywały przywrócenie pełnej wolności związkowej. Uznano również, że gwarancja tej wolności powinna zostać wprowadzona bezpośrednio do Konstytucji. Uchwalona 17 października 1992 r. Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426), określana potocznie jako Mała Konstytucja, zgodnie z art. 77, pozostawiła w mocy m.in. przepisy rozdziału ósmego (*Podstawowe prawa i obowiązki obywateli*) Konstytucji z 22 lipca 1952 r. Artykuł 84 zapewniał obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej prawo zrzeszania się. Natomiast art. 85 dotyczący bezpośrednio związków zawodowych podkreślał ich doniosłą rolę społeczną jako reprezentanta interesów i praw ludzi pracy oraz wskazywał na pozycję ruchu związkowego będącego „szkołą obywatelskiej aktywności i zaangażowania w budowie społeczeństwa obywatelskiego”.

WOLNOŚĆ TWORZENIA I DZIAŁANIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH JAKO PODSTAWOWA CECHA USTROJU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Na tle funkcjonujących w przeszłości w systemie prawodawstwa polskiego regulacji prawnych odnoszących się do wolności zrzeszania się w związki zawodowe rozwiązania przyjęte w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. jawią się jako kompleksowe i szeroko uwzględniające międzynarodowe standardy z tego zakresu. Doniosłość konstytucyjnej regulacji przejawia się przede wszystkim w tym, że wolność tworzenia i działania związków zawodowych została uznana w art. 12 za jedną z podstawowych cech ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (Seweryński, 2001, s. 89).

Analizując postanowienia art. 12 Konstytucji z 1997 r., można skonstatować, że statuuje on wolność nie tylko tworzenia związków zawodowych, ale również ich działania. Tym samym w płaszczyźnie konstytucyjnej zostały zadekretowane dwie inne wolności związkowe, czyli samorządność i niezależność. Bez respektowania w stosunkach przemysłowych obu tych

wolności trudno sobie wyobrazić swobodne działanie organizacji zrzeszających pracowników (Czarny, Naleziński, 2002, s. 595). Podobne stanowisko wyraża także Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „artykuł 12 Konstytucji RP chroni wolność tworzenia i działania związków zawodowych od strony instytucjonalnej. Związki zawodowe uznane zostały – obok organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń, a także fundacji – za ważny element konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej i element tzw. społeczeństwa obywatelskiego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK-A z 2004 r. nr 2, poz. 10).

Z art. 12 Konstytucji RP, zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA z 2006 r., nr 2, poz. 37), można wyprowadzić cechy, które powinny posiadać organizacje objęte jego regulacją:

- dobrowolność przynależności,
- zespół norm ustawowych określających strukturę formy organizacyjnej, do której się odnosi, zakres praw i obowiązków stanowiących o jej organizacyjnej odrębności,
- statuty określające cele i działalność organizacji, które powinny być zgodne z celami państwa i z prawem,
- w działalności statutowej organizacje niezależne od organów władzy publicznej i innych podmiotów,
- organy organizacji pochodzące z wyborów dokonywanych na demokratycznych zasadach przez wszystkich członków organizacji, gdyż ich ogół zajmuje najwyższą pozycję w organizacji,
- państwo poprzez organy władzy publicznej nadzorujące lub kontrolujące poszczególne organizacje.

W doktrynie można spotkać się z poglądami, że postanowienia konstytucyjne dotyczące wolności zrzeszania się, w tym wolności zrzeszania się w związki zawodowe, nie tworzą przejrzystego systemu, porozmieszczane są w rozdziałach I i II, i nie wiążą się w jedną logiczną całość (Jarosz-Żukowska, 2010, s. 124). Wśród wskazywanych głównych błędów ustrojodawcy w tej materii wymienia się zbędne powtórzenia w art. 12 i 59 ust. 1, a przede

wszystkim błędy w systematyce tych przepisów polegające na tym, że najbardziej ogólny przepis art. 58 ust. 1, stanowiący, że: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”, umieszczono nie w rozdziale I Konstytucji RP wśród zasad naczelných, ale w rozdziale II dotyczącym wolności i praw politycznych, natomiast w rozdziale I znalazły miejsce szczegółowe przepisy dotyczące wolności zrzeszania się w wymienionych z nazwy organizacjach. Jednakże, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „artykuł 12 nie rodzi zasadniczo ani zbiorowych, ani indywidualnych praw podmiotowych. Te ostatnie mają swoją odrębną podstawę konstytucyjną w przepisach Rozdziału II Konstytucji RP, zaś treść normatywna wynikająca z artykułu 12 Konstytucji nie może zastępować innych bardziej konkretnych przepisów dotyczących tej problematyki” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK-A z 2004 r. nr 2, poz. 10. Zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK z 2000 r. nr 2, poz. 57). Trybunał Konstytucyjny wskazuje na komplementarność art. 12 oraz 58 i 59 Konstytucji (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 2001 r., K 31/01, OTK z 2001 r. nr 8, poz. 264). Od strony podmiotowej zasadę ustrojową z art. 12 rozwijają i konkretyzują przepisy art. 58 i 59, gwarantując „każdemu” wolność zrzeszania się oraz odrębnie wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Nie wydaje się też, by o odmiennej interpretacji i uznaniu, że z art. 12 można wyprowadzić samoistne prawo podmiotowe, miał decydować fakt, iż wymienia on z nazwy rozmaite organizacje, o których nie ma mowy w art. 58 i 59 (Wojtyczek, 2011, s. 97). Można zatem stwierdzić, że przepisy art. 12 oraz 58 i 59 pozostają ze sobą w logicznym i funkcjonalnym związku, częściowo się pokrywają, gdy chodzi o rodzaje zrzeszeń, a częściowo się dopełniają (Jarosz-Żukowska, 2010, s. 125).

KONSTITUCYJNE UPRAWNIENIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

Kontynuując wywody na temat konstytucyjnego wymiaru wolności zrzeszania się w związku zawodowe i innych wolności związkowych, warto podkreślić, że art. 59 Ustawy Zasadniczej gwarantuje wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników indywidualnych oraz w organizacjach pracodawców. Oznacza to, że

organy władzy i administracji publicznej nie mogą wprowadzać arbitralnie żadnych ograniczeń tej wolności ani pozbawić związków zawodowych uprawnień przewidzianych w ust. 2 i 3 art. 59 Konstytucji RP (Sanetra, 1998, s. 3; Kaczyński, 1999, s. 11–24). Przyjęcie tego rodzaju rozwiązań sprawia, że normatywny poziom zabezpieczenia zrzeczeń pracowników jest zadowalający. Należy mieć bowiem na uwadze fakt, że znaczenie tego rodzaju ochrony w stosunku pracy maleje w miarę wycofywania się państwa z zarządzania gospodarką.

Ustrojodawca w art. 59 nie tylko zapewnia wolność tworzenia i działalności związków zawodowych, ale równocześnie w ust. 2 i 3 przyznaje im pewne pozytywne uprawnienia, których katalog nie jest wyczerpujący, umożliwiające związkom zawodowym realizację ich zadań (Buciska, 2008, s. 129). Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „Ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zagwarantowania związkom zawodowym niezbędnego minimum uprawnień zapewniającego im możliwość skutecznej realizacji swoich celów, a zaniechanie wykonania tego obowiązku stanowi naruszenie art. 59 Konstytucji. Prawodawca konstytucyjny pozostawił jednak znaczną swobodę ustawodawcy w tej dziedzinie, ponieważ poza wymienionymi prawami do rokowań, zawierania układów zbiorowych i organizowania strajków nie sprecyzował bliżej szczegółowego zakresu uprawnień związków zawodowych w relacjach z pracodawcami. (...) Z art. 59 Konstytucji wynika obowiązek zagwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków zawodowych składających się na istotę wolności związkowych i umożliwiających obronę praw pracowniczych oraz współpracę z pracodawcami, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 września 2006 r., K 45/04, OTK-A z 2006 r. nr 8, poz. 111).

Rozważań na temat wolności zrzeszania się w związki zawodowe nie sposób oderwać od ogólnych założeń i zasad, które zostały sformułowane w Konstytucji RP. W szczególności należy mieć na uwadze art. 20 Ustawy Zasadniczej, na mocy którego społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi podstawę ustroju

gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ulega wątpliwości, że rynkowy charakter ustroju gospodarczego w znacznym stopniu zdeterminował przyjęty kształt wolności związkowych (Leśniewicz, 2001, s. 171; Skrzydło, 2000, s. 70). Wolności przyznane w art. 59 ust. 1 należy również rozumieć w znaczeniu negatywnym, jako prawo do nieprzystępowania do organizacji wymienionych w tym przepisie oraz swobodę występowania z nich bez ponoszenia jakichkolwiek ujemnych następstw (Banaszak, 2009, s. 298). Szerokie zakreślenie w art. 59 Konstytucji RP wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i wzmocnienie tej wolności prawem do rokowań zbiorowych oraz strajku i akcji protestacyjnej stanowi niewątpliwie wyraz odejścia od charakterystycznego dla minionej epoki interwencjonizmu państwowego na rzecz dialogu i partnerstwa.

Konstytucja w art. 59 ust. 2 podkreśla prawo do rokowań związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji jako podstawową negocjacyjną formę ustalania treści wzajemnych relacji między pracodawcami i pracownikami oraz treści łączących ich stosunków prawnych zgodnie z zasadą dialogu i współpracy partnerów społecznych wynikającą z art. 20 Ustawy Zasadniczej (Winczorek, 2000, s. 81). Rokowania powinny być także formą służącą zawieraniu układów zbiorowych pracy i innych porozumień (Sanetra, 1998, s. 3–9; Florek, 1998, s. 9–10). Prawa te wynikają z tego, że podstawowym obowiązkiem związków zawodowych jest ochrona pracowników jako osób będących jedną ze stron stosunku pracy. Związki zawodowe reprezentują zatem pracowników, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2005 r., SK 48/03, OTK ZU z 2005 r. nr 9A, poz. 101).

Samo pojęcie rokowań nie jest zdefiniowane w Konstytucji RP, jednakże jego treść można ustalić na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji Nr 154 Międzynarodowej Organizacji Pracy ([www.http://mop.pl/doc/html/konwencje/k154.html](http://mop.pl/doc/html/konwencje/k154.html), dostęp: 6.04.2017), której art. 2 definiuje rokowania jako wszelkie negocjacje między pracodawcą, grupą, organizacją lub organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi, prowadzone w celu określenia warunków zatrudnienia lub regulacji stosunków między pracodawcami a pracownikami lub między pracodaw-

cami i ich organizacjami a związkami zawodowymi. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego „prawo do rokowań nie jest tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych i związków pracodawców, ale przede wszystkim służy ono realizacji interesów pracowników i pracodawców” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2001 r., K 22/01, OTK z 2001 r. nr 7, poz. 215).

Przyznania związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom prawa do rokowań oraz zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień nie należy rozumieć jako wprowadzenie przez ustrojodawcę monopolu tych podmiotów na prowadzenie negocjacji i zawieranie układów zbiorowych pracy. Konstytucja RP nie definiuje, podobnie jak pojęcia rokowań, pojęcia układów zbiorowych pracy ani zakresu spraw, które mają być w nim regulowane. Czyni to ustawodawca w kodeksie pracy (ustawa z 26 czerwca 1974 r., Dz.U. nr 24, poz. 141 z późn. zm.) i rozumie przez nie zakładowe lub ponadzakładowe porozumienie zawierane między reprezentatywną zakładową lub ponadzakładową organizacją związkową a pracodawcą lub organizacją pracodawców, określające warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy oraz wzajemne zobowiązania stron układu. Układ może obejmować nie tylko pracowników, ale również osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, członków rodzin pracowników oraz emerytów i rencistów. Charakter normatywny układów zbiorowych pracy budzi spory i kontrowersje (Sanetra, 2000, s. 10). Bogusław Banaszak uznaje, że utrwała się stanowisko traktujące je jako akty prawa powszechnie obowiązującego (Banaszak, 2009, s. 301; wyrok Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1998 r., I PKN 62/98, OSNP z 1999 r. nr 9, poz. 297). Przeciwną tezę, która jest bliższa autorowi niniejszego artykułu, stawiał L. Kaczyński, twierdząc, że w świetle art. 87 Konstytucji RP art. 9 kodeksu pracy nadający układom zbiorowym pracy, a także innym tzw. swoistym źródłom prawa pracy, charakter normatywny w ścisłym tego słowa znaczeniu, tj. zaliczający je do prawa pracy, nie da się pogodzić z wymienionym przepisem Konstytucji (Kaczyński, 1998, s. 61).

Z art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Trybunał Konstytucyjny wyprowadził m.in. wymóg zagwarantowania związkom zawodowym:

- prawa występowania z inicjatywą zawarcia układu zbiorowego,
- prawa uczestniczenia w rokowaniach dotyczących układu zbiorowego,

- swobody podejmowania decyzji w sprawie związania się wynegocjowanym układem zbiorowym,
- możliwie szerokiego zakresu swobody w zakresie kształtowania treści układów zbiorowych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2001 r., K 22/01, OTK z 2001 r. nr 7, poz. 215).

Konstytucja w art. 59 ust. 3 przyznaje związkom zawodowym prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Wobec braku definicji konstytucyjnej należy posłużyć się zawartą w doktrynie definicją strajku pracowniczego, według której jest to zbiorowe zaprzestanie wykonywania pracy przez pracowników w celu rozwiązania sporu zbiorowego z pracodawcą dotyczącego warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związków pracowników lub innych grup, którym przysługuje wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Celem strajku mogą być prawa i interesy nie tylko ekonomiczne i socjalne, ale także polityczne z nimi związane (Banaszak, 2009, s. 302). Ustrojodawca przyznał prawo do organizowania strajków wyłącznie związkom zawodowym. Należy jednak pamiętać o zapisach art. 6 Europejskiej Karty Społecznej z 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67), która w przypadku konfliktu interesów przewiduje przyznanie prawa do podejmowania akcji zbiorowych nie tylko związkom zawodowym, ale także wszystkim pracownikom. Szczegółowo procedurę rozwiązywania sporów zbiorowych, a tym samym warunki legalności zgodnego z prawem korzystania z prawa do strajku, reguluje rozwijająca w tej materii postanowienia Konstytucji ustawa z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. nr 55, poz. 236 z późn. zm.). Ustawa Zasadnicza wskazuje przesłankę ograniczenia prowadzenia strajku lub jego zakazania i jest nią wzgląd na dobro publiczne. Postanowienie to należy rozumieć w ten sposób, że w podejmowaniu decyzji o strajku muszą być uwzględniane takie konstytucyjne wartości, jak np. bezpieczeństwo państwa, życie, zdrowie.

Ustawodawca określił następujące kategorie pracowników, którym nie przysługuje prawo do strajku: pracownicy organów władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądów i prokuratury, jednostki sił zbrojnych, policji i ochrony przeciwpożarowej, służby więziennej, Straży Gra-

nicznej, Służby Celnej, ABW, CBA, BOR, Agencji Wywiadu, Służb Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego. Strajk nie jest dopuszczalny na stanowiskach pracy, urządzeniach, instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa.

KOMPARATYSTYCZNE UJĘCIE WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ W ZWIĄZKI ZAWODOWE

Konstytucje państw europejskich, podobnie jak umowy międzynarodowe, znacznie częściej mówią o „prawie” niż o „wolności” zrzeszania się. Przykładowo, Konstytucja Estonii określa w paragrafie 48, że: „Każdy ma prawo zrzeszać się w niekomercyjnych stowarzyszeniach i związkach”. Podobnie Konstytucja Grecji, według której (art. 12 ust. 1): „Grecy mają prawo, przestrzegając obowiązujących ustaw, do tworzenia niedochodowych związków i stowarzyszeń; korzystanie z tego prawa nie wymaga uprzedniego zezwolenia” oraz Konstytucja Hiszpanii (art. 22 ust. 1), w której: „Uznaje się prawo do zrzeszania się”. Konstytucja Litwy określa natomiast (art. 35), że: „Obywatelom gwarantuje się prawo do swobodnego zrzeszania się w stowarzyszenia, partie polityczne bądź zrzeszenia, o ile ich cele i działalność nie są sprzeczne z Konstytucją i ustawami. Nikt nie może być zmuszony do przynależności do jakiegokolwiek stowarzyszenia, partii politycznej bądź zrzeszenia”. O prawie do zrzeszania się mówią ponadto m.in. Konstytucje Belgii (art. 27), Słowacji (art. 29) czy Ukrainy (art. 36).

W ujęciu komparatystycznym kwestia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych jest zazwyczaj umieszczana w konstytucjach innych państw europejskich w przepisach znajdujących się w rozdziałach poświęconych: stosunkom gospodarczym (Konstytucja Włoch), gospodarce narodowej i pracy (Konstytucja Republiki Litewskiej), prawom ekonomicznym i socjalnym (Konstytucja Republiki Słowackiej, Konstytucja Republiki Chorwackiej), prawom indywidualnym i społecznym (Konstytucja Grecji), prawom i wolnościom pracowniczym (Konstytucja Republiki Portugalskiej). Znamienny wydaje się fakt, że polski ustrojodawca umieścił wolność zrzeszania się w związki zawodowe pośród wolności i praw politycznych. Tabela 1 przedstawia przepisy konstytucyjne wybranych państw europejskich.

Tabela 1.

Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w konstytucjach wybranych państw europejskich

Państwo	Numer artykułu	Regulacja
1	2	3
Niemcy	9	<p>Wszyscy Niemcy mają prawo zakładania związków i stowarzyszeń.</p> <p>(2) Zakazane są organizacje, których cele lub działalność są sprzeczne z ustawami karnymi, skierowane są przeciwko porządkowi konstytucyjnemu albo idei porozumienia między narodami.</p> <p>(3) Prawo zakładania organizacji, mających na celu ochronę i poprawę warunków pracy oraz warunków ekonomicznych, zapewnia się każdemu i przedstawicielom wszystkich zawodów. Porozumienia, które ograniczają to prawo lub uniemożliwiają korzystanie z niego, są nieważne, a stosowane w tym celu środki są sprzeczne z prawem (...).</p>
Włochy	39	<p>Organizowanie związków zawodowych jest swobodne. Na związki zawodowe nie może być nakładany inny obowiązek aniżeli ich rejestracja w urzędach lokalnych albo centralnych, stosownie do postanowień ustawowych. Warunkiem rejestracji jest przyjęcie w statutach związków zawodowych organizacji wewnętrznej opartej na podstawie demokratycznej. Zarejestrowane związki zawodowe mają osobowość prawną. Mogą one, reprezentowane jednolicie proporcjonalnie do liczby zapisanych członków, zawierać zbiorowe układy pracy z mocą obowiązującą dla wszystkich należących do kategorii, do których układ się odnosi.</p>
Litwa	50	<p>Związki zawodowe powstają w sposób wolny i działają samodzielnie. Bronią zawodowych, ekonomicznych i społecznych praw oraz interesów ludzi pracy. Wszystkie związki zawodowe mają równe prawa.</p>
Ukraina	36	<p>Obywatele mają prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych w celu obrony swoich praw oraz interesów pracowniczych i socjalno-gospodarczych. Związki zawodowe są organizacjami społecznymi, które jednoczą obywateli związanych wspólnymi interesami według rodzaju działalności zawodowej. Związki zawodowe tworzy się bez uprzedniego zezwolenia, w wyniku swobodnej decyzji ich członków. Wszystkie związki zawodowe mają równe prawa. Ograniczenia w członkostwie związków zawodowych określa wyłącznie niniejsza Konstytucja i ustawy Ukrainy.</p>

1	2	3
Słowacja	37	<p>1. Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi w celu ochrony swoich interesów gospodarczych i socjalnych.</p> <p>2. Związki zawodowe powstają niezależnie od państwa. Ograniczanie liczby organizacji związkowych, jak też uprzywilejowanie niektórych z nich w przedsiębiorstwie albo w resorcie jest niedopuszczalne.</p> <p>3. Działalność organizacji związkowych i tworzenie oraz działalność innych zrzeszeń w celu ochrony gospodarczych i socjalnych interesów można ograniczyć ustawą, jeżeli zachodzi konieczność podjęcia niezbędnych środków w demokratycznym społeczeństwie ze względu na ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego oraz praw i wolności innych.</p>
Grecja	23	Państwo podejmuje odpowiednie działania na rzecz ochrony swobód związkowych i swobodnego korzystania z wynikających z nich praw, przeciw wszelkim naruszeniom tych praw, w zakresie określonym w ustawie.
Hiszpania	28	Wszyscy mają prawo do swobodnego zrzeszania się w związki zawodowe. Ustawa może ograniczyć lub wyłączyć stosowanie tego prawa w stosunku do sił lub formacji zbrojnych albo w stosunku do pozostałych instytucji poddanych dyscyplinie wojskowej oraz określi odrębności stosowania tego prawa w stosunku do funkcjonariuszy publicznych. Wolność związków zawodowych obejmuje prawo do zakładania związków zawodowych, przystępowania do nich na zasadzie wyboru, jak również prawo związków zawodowych do tworzenia konfederacji oraz do zakładania międzynarodowych organizacji związków zawodowych lub przystępowania do nich. Nikt nie może być zobowiązany do przystąpienia do związku zawodowego.
Chorwacja	59	Wszyscy pracownicy w celu ochrony ich ekonomicznych i socjalnych interesów mają prawo zakładać związki zawodowe, swobodnie do nich wstępować lub z nich występować. Związki zawodowe mogą tworzyć zrzeszenia oraz przystępować do międzynarodowych organizacji związków zawodowych. Ustawa może ograniczyć tworzenie związków zawodowych w Siłach Zbrojnych i organach porządku publicznego.

Źródło: Tłumaczenia poszczególnych konstytucji opublikowanych w serii Biblioteki Sejmowej wydanej przez Wydawnictwo Sejmowe

ZASADA BEZPOŚREDNIEGO STOSOWANIA PRZEPISÓW KONSTITUCJI RP

W Konstytucji RP z 1997 r. wprowadzono mechanizmy normatywne mające służyć realności i stosowalności wolności i praw w niej zadekretowanych. Centralne znaczenie zdaje się mieć tutaj art. 8 Ustawy Zasadniczej, który w ust. 2 stanowi, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio (Banaszak, 2010, s. 318), chyba że stanowi ona inaczej (Skrzydło, 2000, s. 20). W świetle postanowień cytowanych już wyżej art. 12 i 59 Konstytucji, które wyznaczają nader konkretnie zakres wolności związkowych, nie ma wątpliwości, że nadają się one do bezpośredniego stosowania. Oczywiście wolności te nie mają charakteru absolutnego, o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału.

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP sprzyja zwiększeniu zakresu realizacji i ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka. Jednostka może się powoływać przed organami władzy publicznej, rozstrzygającymi jej sprawy indywidualnie, wprost na Konstytucję. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji oznacza sytuację, w której normy ustawy zasadniczej obowiązują w obrocie prawnym danego państwa wprost – tzn. bez konieczności ich rozwinięcia aktami niższego rzędu. Jednakże do sfery bezpośredniego stosowania konstytucji powinno się również wliczać równoczesne stosowanie jej norm oraz norm ustawowych. Oznacza to, że podmiot stosujący prawo winien, biorąc pod uwagę nadrzędną moc prawną konstytucji, dawać pierwszeństwo takim rozstrzygnięciom, które najlepiej realizują postanowienia konstytucji (Tuleja, 2003, s. 57). Z praktyki ustrojowej państw demokratycznych wynika, że zasada ta obowiązuje wszystkie organy władzy publicznej, jak również powoływać się na nią mogą osoby fizyczne podległe prawu danego państwa w swoich stosunkach z ową władzą.

Bogusław Banaszak zauważa jednak, że kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w Polsce towarzyszy spór o to, które podmioty powinny móc to czynić (Banaszak, 2010, s. 321). Skupia się on wokół bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy. Przeciwnicy bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej (Zoll, 1996, s. 247) wskazują na zasadę związania sędziego ustawą i przytaczają poglądy Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w uzasadnieniu jednego z orzeczeń: „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego usta-

wodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Art. 188 Konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK z 2001 r. nr 1, poz. 5).

Jednoznaczność powyższych poglądów bywa niekiedy osłabiona poprzez przyznanie sądom prawa do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP jedynie wtedy, gdy rozpatrywana sprawa nie jest objęta regulacją ustawową. Odzwierciedleniem takiego stanowiska jest uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego ośrodek zamiejscowy w Krakowie, gdzie stwierdzono, że: „Podległość sędziego ustawie oznacza, że nie może on odmówić jej zastosowania, jeżeli nikt nie uchylił jej mocy obowiązującej. Sędzia nie może również wybierać między ustawą a Konstytucją, pomijać norm ustawowych i oceniać samodzielnie ich konstytucyjność, zwłaszcza że do tej roli jest powołany właśnie Trybunał Konstytucyjny. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji, o którym ona sama mówi w art. 8 ust. 2, ma sens i zastosowanie tylko wtedy, gdy dana kwestia nie jest uregulowana ustawowo. Przyjęcie innego rozwiązania prowadziłoby do wniosku, że organ stosujący prawo może zawsze pominąć normę ustawową i zastosować normę konstytucyjną” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2000 r., II S.A./Kr 609/98).

Zdaniem B. Banaszaka uznanie powyższych tez organów władzy sądowniczej nie odpowiada jednak intencji ustrojodawcy, który stanowiąc zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, nie uczynił od niej żadnych jednoznacznie sformułowanych wyjątków (Banaszak, 2010, s. 323). Wskazuje na to również stanowisko Sądu Najwyższego głoszące, że „sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z konstytucją”, oraz uznające przeciwne poglądy za „wyraźnie sprzeczne z przepisem art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bez-

pośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem stosowanie należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa” (wyrok Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAP z 2000 r. nr 1, poz. 6).

Z powyższym poglądem polemizuje A. Józefowicz, twierdząc, że wynik badania przez sądy konstytucyjności ustaw może prowadzić tylko do oddalenia zarzutu niekonstytucyjności ustawy lub podstawowego aktu normatywnego albo odmowy zastosowania przepisu wykonawczego do ustawy w konkretnej sprawie sądowej. W przypadku gdy sąd ma wątpliwości co do konstytucyjności ustawy, powinien przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności przepisu prawnego z konstytucją. Dopiero po rozpoznaniu tego pytania prawnego i wydaniu przez Trybunał orzeczenia zawierającego odpowiedź na przedstawione pytanie prawne sąd powszechny może dalej prowadzić postępowanie sądowe i rozstrzygać konkretną sprawę, stosując do ustalonego w niej stanu faktycznego właściwą podstawę prawną (Józefowicz, 2000, s. 20).

W praktyce orzecniczej sądów spór o to, czy sądy mogą bezpośrednio stosować Konstytucję RP, czy nie, wydaje się przechylać na korzyść poglądów dopuszczających tę możliwość. Sądy jej nie nadużywają i w sprawach dotyczących większej liczby osób lub mających większe znaczenie społeczne, zamiast same rozstrzygać konkretny przypadek, występują z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, aby doprowadzić do trwałego wyeliminowania niekonstytucyjnej normy z systemu prawnego (Kabat, 2005, s. 95).

PODSUMOWANIE

Na tle zaprezentowanych wcześniej uwag warto pokusić się o ocenę respektowania wolności zrzeszania się w związki zawodowe w obowiązującej ustawie zasadniczej. Punktem wyjścia będzie konstatacja, że w swych podstawach respektuje ona standardy międzynarodowe. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. podkreśla szczególną rolę związków zawodowych w realizacji zasady pluralizmu. W myśl art. 12 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych. Wolność zrzeszania się w związki zawodowe jest też gwarantowana przez art. 59 Konstytucji RP. Doniosłość konstytucyjnej regulacji przejawia się

przede wszystkim w tym, że wolność tworzenia i działania związków zawodowych została uznana w art. 12 za jedną z podstawowych cech ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

Literatura

- Banaszak, B. (2010). *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w kontekście realizacji i ochrony praw i wolności*. W: M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. ISBN 9788325513030.
- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. ISBN 9788325508661.
- Bucińska, J. (2008). *Společne prawa człowieka w Konstytucji RP na tle standardów międzynarodowych*, Siedlce: Wydawnictwo Akademii Podlaskiej.
- Czarny, P., Naleziński, B. (2002). *Wolność zrzeszania się*. W: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. ISBN 8371101732.
- Florek, L. (1998). *Dostosowanie przepisów prawa pracy do Konstytucji*, „Przegląd Sądowy” Nr 9. ISSN 0867-7255.
- Florek, L. (1997). *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” Nr 11–12. ISSN 0031-0980.
- Jarosz-Żukowska, S. (2010). *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*. W: M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. ISBN 9788325513030.
- Józefowicz, A. (2000). *Czy sądy mogą badać konstytucyjność ustaw*, „Prawo i Życie” Nr 7. ISSN 0031-0980.
- Kabat, A. (2005). *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*. W: K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, Kancelaria Sejmu. ISBN 8370597203.
- Kaczyński, L. (1999). *Układ zbiorowy pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” Nr 8. ISSN 0031-0980.
- Kaczyński, L. (1998). *Wpływ art. 87 Konstytucji na swoiste źródła prawa pracy*, „Państwo i Prawo” Nr 8. ISSN 0031-0980.

- Krzekotowska, K. (1988). *Problemy ruchu zawodowego we współczesnym świecie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” Nr 2. ISSN 0032-6186.
- Leśniewicz, B. (2001). *Wolność zrzeszania się – refleksje na tle Konstytucji RP z 1997 r.* W: T. Jasudowicz (red.), *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”. ISBN 8372850364.
- Sanetra, W. (1998). *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” Nr 12.
- Sanetra, W. (1997). *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” Nr 11. ISSN 0032-6186.
- Sanetra, W. (2000). *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP*. W: L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, Warszawa: „Liber”. ISBN 8372060606.
- Severyński, M. (2001). *Konstytucyjne podstawy zbiorowego prawa pracy*. W: M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. ISBN 8388594400.
- Skrzydło, W. (2000). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków: „Zakamycze”. ISBN 838855171X.
- Skrzydło, W. (2000). *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin: „Morpol”. ISBN 8387228435.
- Tuleja, P. (2003). *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności – wybrane problemy*, Kraków: „Zakamycze”. ISBN 8373332103.
- Winczorek, P. (2000). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa: „Liber”. ISBN 8372060487.
- Wojtyczek, K. (2011). *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim. Zagadnienia ogólne*. W: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. ISBN 9788325519636.
- Zoll, A. (1996). *Związanie sędziego ustawą*. W: J. Trzeciński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego. ISBN 8390453967.

