

164/10/A/2015

WYROK

z dnia 17 listopada 2015 r.

Sygn. akt K 5/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 listopada 2015 r., wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” o zbadanie zgodności:

art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w związku z:

- art. 1 oraz art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78),
- art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126),
- art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
- art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67),

o r z e k a:

Art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.):

a) jest zgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587), art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1982.

8, poz. 67) oraz art. 1 i art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78),

b) nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126).

UZASADNIENIE

I

1. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (dalej: wnioskodawca, NSZZ „Solidarność”) wnioskiem z 28 sierpnia 2014 r., uzupełnionym pismem z 17 grudnia 2014 r., zwrócił się o kontrolę konstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.), który wyłącza możliwość zawierania układów zbiorowych pracy dla członków korpusu służby cywilnej. Wniosek został złożony po podjęciu przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” uchwały nr 24/2014 z 28 sierpnia 2014 r. (dalej: uchwała KK 24/2014), w myśl której wnioskodawca:

„wnosi o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 kodeksu pracy:

1) z art. 59 ust. 2 Konstytucji – w zakresie wyłączenia prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej,

2) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 1 oraz art. 7 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej z dnia 27 czerwca 1978 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 12 lipca 1982 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78) oraz art. 4 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych z dnia 1 lipca 1949 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 25 lutego 1957 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 130),

3) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. ratyfikowanej przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 284-285, dalej: EKPC),

4) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)”.

W tytule uchwały Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, jak i samego wniosku, jest mowa o „zbadaniu zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z Konstytucją”.

We wniosku podkreślono, że w świetle art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do zawierania układów zbiorowych pracy, a zakres tej wolności związkowej może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Wyłączenie przewidziane w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest, zdaniem wnioskodawcy, niezgodne z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, ponieważ możliwości takiego wyłączenia nie przewidują wiążące Polskę – wskazane przez wnioskodawcę – przepisy umów międzynarodowych, sporządzonych pod auspicjami Rady Europy i Międzynarodowej Organizacji Pracy. Te przepisy umów międzynarodowych zostały, łącznie z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, omówione w piśmie przewodnim do wniosku.

1.1. Zarzut naruszenia art. 59 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca wyjaśnia

dokładniej w piśmie procesowym z 17 grudnia 2014 r. Podkreśla w nim, że Konstytucja w art. 59 ust. 2 preferuje układową metodę kształtowania stosunków pracy, a prawo do rokowań zbiorowych „ma charakter powszechny, ponieważ sama Konstytucja nie ogranicza jego zakresu”. Następnie wnioskodawca prezentuje tezę, że „[u]regulowanie art. 239 § 3 pkt 1 k.p. stanowi konkretyzację art. 59 ust. 2 Konstytucji”. Dodaje też, że „[w]prawdzie związki zawodowe mogą podejmować inne niż układ zbiorowy pracy, działania w obronie interesów osób zatrudnionych w służbie cywilnej, zwłaszcza różnego rodzaju konsultacje i uzgodnienia, jednak to układ zbiorowy pracy zapewnia najdalej idący wpływ na warunki zatrudnienia”. Wnioskodawca podkreśla też, że jako wzorzec kontroli wskazuje art. 59 ust. 2 Konstytucji, postanowienie to bowiem składa się na konstytucyjny wzorzec gwarancji wolności związkowej i stanowi podstawę prawa do rokowań zbiorowych. W związku z tym art. 239 § 3 pkt 1 k.p. należy rozpatrywać w kontekście art. 59 ust. 2 oraz ograniczeń wolności związkowych dopuszczonych w art. 59 ust. 4 Konstytucji.

1.2. Zarzut naruszenia art. 59 ust. 4 Konstytucji wnioskodawca uzasadnia przede wszystkim we wniosku z 28 sierpnia 2014 r. Na uzasadnienie tego zarzutu powołuje głównie poglądy wyrażone w piśmiennictwie dotyczącym zbiorowego prawa pracy, w szczególności przez G. Goździewicza, Z. Górala i H. Szewczyk, jak też przedstawia argumenty wynikające, zdaniem wnioskodawcy, z umów międzynarodowych. Najpierw wnioskodawca wskazuje art. 4 konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126; dalej: konwencja nr 98), i twierdzi, że nie przewidziano wyłączeń, wyrażonego tym przepisem, prawa związków zawodowych do prowadzenia rokowań zbiorowych. Jednocześnie zauważa, że mocą art. 6 tej Konwencji wyłączono z jej zakresu przedmiotowego zatrudnienie urzędników państwowych.

Następnie wnioskodawca prezentuje tezę o niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78; dalej: konwencja nr 151). Przepis ten przewiduje podejmowanie, odpowiadających warunkom krajowym, kroków, które zmierzają do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia. Przepis ten mówi też o każdej innej metodzie, która pozwala na uczestnictwo przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków. Zdaniem wnioskodawcy, z art. 7 Konwencji nr 151 nie wynika możliwość wyłączenia zawierania układów zbiorowych pracy, co implikuje niezgodność art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji. Wnioskodawca prezentuje następnie stanowisko, że – dopuszczona w art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 – możliwość odstępstwa od art. 7 nie dotyczy większości członków korpusu służby cywilnej, obejmuje bowiem tylko pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, bądź pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter. Następnie wnioskodawca zauważa, że takiej charakterystyce mogą odpowiadać urzędnicy zajmujący niektóre stanowiska w służbie cywilnej (np. dyrektorzy generalni). Ponadto wnioskodawca przedstawia pogląd, że wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych byłoby zgodne z Konwencją nr 151, jeżeli członkom służby cywilnej zapewniono by udział w ustalaniu ich warunków zatrudnienia w inny sposób niż przez negocjowanie układu zbiorowego pracy.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca stwierdza, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest niezgodny również z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych

wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC). Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Przepis ten nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Wnioskodawca zauważa następnie, że EKPC umożliwia nakładanie ograniczeń w korzystaniu przez pracowników administracji państwowej m.in. z prawa do zakładania i przystępowania do związków zawodowych, jednak nie odstępuje od tezy o niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 11 EKPC, a co za tym idzie – niezgodności z art. 59 ust. 4 Konstytucji, z uwagi na zbytne ograniczenie innej wolności związkowej. Ponadto, wnioskodawca na uzasadnienie swojego stanowiska przytacza wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 listopada 2006 r. w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji (skarga nr 34503/97, Lex nr 465219), w szczególności punkt 146 uzasadnienia mówiący, że prawo do rokowań jest istotnym elementem prawa zrzeszania się w związku zawodowym. Wnioskodawca zauważa przy tym, że w uzasadnieniu tego wyroku podkreślono również, iż państwo, które wprowadza ograniczenia prawa do rokowań zbiorowych w służbie publicznej, powinno zagwarantować przedstawicielom pracowników rolę w procesie ustalania warunków zatrudnienia.

W końcowej części uzasadnienia wnioskodawca prezentuje ponadto tezę, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest też niezgodny z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: EKS). Przepis ten stanowi, że umawiające się państwa zobowiązują się popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych. Wnioskodawca dodaje, że – w opinii komitetu ekspertów, który dokonuje interpretacji tej umowy międzynarodowej – strony EKS zobowiązały się nie tylko do wprowadzenia w prawie krajowym możliwości regulowania przez pracowników i pracodawców ich wzajemnych stosunków w drodze układów zbiorowych pracy, lecz także do popierania zawierania takich układów, jeśli stan ich spontanicznego rozwoju nie jest dostateczny, i do zapewnienia w szczególności, aby partnerzy społeczni byli skłonni do podejmowania rokowań między sobą (za R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 285). Jednocześnie wnioskodawca podkreśla, że w art. 31 EKS dopuszczono możliwość wprowadzenia ograniczeń prawa do rokowań zbiorowych, które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Zauważa również, że w sprawie pracowników publicznych komitet ekspertów stwierdził, iż jeżeli zawieranie umów zbiorowych dla pracowników publicznych nie jest możliwe, ze względu na regulowanie ich statusu regulacjami ustawowymi, to z art. 6 ust. 2 EKS wynika obowiązek państwa zorganizowania uczestnictwa pracowników publicznych, za pośrednictwem przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają ich dotyczyć (tak R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie...*, s. 286; J. Skoczyński, *Reprezentacja*

praw i interesów pracowników służby publicznej, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, Toruń 2001, s. 271).

1.3. Wnioskodawca szczególne zastrzeżenia wyraził odnośnie do części członków korpusu służby cywilnej, którzy są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. W początkowym fragmencie uzasadnienia zaakcentował, że najczęściej wątpliwości budzi to, że zawarte w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. wyłączenie dotyczy także pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a nie tylko mianowanych członków służby cywilnej. W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca podkreśla, że w doktrynie dostrzega się niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie wyłączenia podmiotowego w art. 239 § 3 k.p. Przytacza głos mówiący, że trudno znaleźć racjonalne powody, które uzasadniałyby pozostawienie poza metodą układową umownych pracowników służby cywilnej i wprowadzenie możliwości zawierania układów dla umownych pracowników zatrudnionych w innych urzędach (tak Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej*, [w:] *System prawa pracy*, t. V, *Zbiorowe prawo pracy*, red. K. W. Baran, Warszawa 2014, s. 1106). Wnioskodawca podkreśla też, że w doktrynie krytycznie ocenia się polskie zbiorowe prawo pracy, w świetle którego możliwe będzie zawarcie układu zbiorowego pracy dla określonych instytucji administracji państwowej i objęcie jego regulacją urzędników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, do których zastosowanie ma ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269, ze zm., dalej: u.p.u.p.), a nie będzie możliwe zawarcie takiego układu w przypadku służby cywilnej (tak K. Rączka [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, J. Skoczyński, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 769). Również w piśmie procesowym z 17 grudnia 2014 r. wnioskodawca wyraża opinię, że „art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, zwłaszcza w zakresie wyłączenia z zakresu prawa do rokowań zbiorowych umownych pracowników służby cywilnej”. Na końcu dodaje, iż „[w]ydaje się, że obecna treść art. 239 § 3 pkt 1 k.p. zbyt szeroko pozbawia prawa do rokowań zbiorowych członków korpusu służby cywilnej i nie jest to uzasadnione w świetle zarówno art. 59 ust. 2, jak i art. 59 ust. 4 Konstytucji”.

Ponadto, na wstępie pisma z 28 sierpnia 2014 r., wnioskodawca zauważa, że ograniczenie przewidziane w art. 239 § 3 pkt 1 k.p., z uwagi na brzmienie art. 77² § 5 k.p., obejmuje także regulaminy wynagradzania. We wniosku nie kwestionuje jednak bezpośrednio konstytucyjności tego ostatniego przepisu.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 listopada 2015 r. przedstawił stanowisko, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest zgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konwencji nr 151, art. 11 EKPC i art. 6 ust. 2 EKS oraz nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Marszałek Sejmu podkreślił, że przejawem – gwarantowanego przez art. 59 ust. 2 Konstytucji – prawa związków zawodowych do rokowań może być w szczególności zawarcie układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia. Obowiązki i uprawnienia pracowników mogą być bowiem określone także w innych niż układy zbiorowe pracy porozumieniach zbiorowych, regulaminach i statutach opartych na ustawie. Marszałek Sejmu – powołując się na orzecznictwo Trybunału – dodał, że prawo do rokowań, w odróżnieniu od prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, może podlegać ograniczeniom nie tylko dopuszczonym przez prawo międzynarodowe, lecz również

uzasadnionych potrzebą ochrony innych konstytucyjnie gwarantowanych praw. Dopuszczalne konstytucyjnie jest wprowadzenie ustawowych ograniczeń (wyłączeń) prawa do rokowań o charakterze podmiotowym (np. pozbawienie prawa do negocjacji organizacji niereprezentatywnych) i treściowym.

2.2. Marszałek Sejmu omówił konstytucyjne umocowanie korpusu służby cywilnej (art. 153 Konstytucji) i niektóre założenia ustaw regulujących sytuację prawną urzędników rządowych. Podkreślono, że na tle art. 40 i n. ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, ze zm.) nie ma korelacji między zajmowanym stanowiskiem a rodzajem zawieranego z urzędnikiem stosunku pracy, bowiem osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, a nie na podstawie mianowania, mogą zajmować wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Dodano też, że możliwe są, inne niż negocjowanie układów zbiorowych, formy dialogu społecznego z członkami korpusu służby cywilnej, na przykład związane z prawem do informacji i konsultacji oraz rokowań na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2015 r. poz. 192, ze zm.) i wynikające z art. 7 i 34 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240).

2.3. W części pisma, dotyczącej, zarzucanego przez wnioskodawcę, naruszenia art. 1 i art. 7 Konwencji nr 151 Marszałek Sejmu podkreślił, po pierwsze, że w art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 przewiduje, że ustawodawca krajowy ma swobodę określenia zakres stosowania konwencyjnych gwarancji co najmniej w stosunku do części członków korpusu służby cywilnej, zatrudnionych „na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter”. Po drugie, wskazał, że z art. 7 Konwencji nr 151 wynika, iż warunki zatrudnienia służby publicznej powinny być kształtowane na podstawie innych niż układ zbiorowy form dialogu z przedstawicielami pracowników, jeżeli regulacje krajowe wyłączają metodę układową. Zdaniem Marszałka Sejmu, konstytucyjny nakaz zapewnienia sprawnego i funkcjonalnego działania administracji rządowej przemawia za oparciem działania członków korpusu służby cywilnej na przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Marszałek Sejmu podkreślił, że w ramach systemu nadzoru nad przestrzeganiem standardu Międzynarodowej Organizacji Pracy na państwach członkowskich ciąży obowiązek przekazywania rocznych sprawozdań ze stosowania konwencji i zaleceń (art. 19, art. 22 i art. 35 Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy; Dz. U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308; dalej: Konstytucja MOP), które są analizowane przez komitet ekspertów. Nie jest on uprawniony do dokonywania wiążącej wykładni konwencji (to leży w kompetencji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – art. 37 Konstytucji MOP), ale przy okazji oceny raportów krajowych dokonuje wykładni przepisów konwencji i zaleceń. Zauważył, że w niektórych państwach prawodawstwo reguluje całość lub część warunków zatrudniania urzędników państwowych i nie negocjuje się zbiorowego układu pracy. W system przedstawiania MOP raportów na temat funkcjonowania konwencji włączeni są partnerzy społeczni, bowiem organizacje pracodawców oraz centrale związkowe mogą odnosić się do przygotowanych przez rząd raportów, w tym wykazywać niezgodność polskiego prawa ze standardem konwencyjnym. Marszałek Sejmu zauważył ponadto, że organy MOP, w tym odpowiedzialne za nadzór nad przestrzeganiem międzynarodowego standardu pracy (prawa do rokowań czy ściślej prawa do negocjowania i ewentualnie zawarcia układu zbiorowego pracy), uznają, że prawo do zawarcia układu zbiorowego pracy nie jest jedyną metodą zapewnienia prawa do rokowań zbiorowych, a w wypadku Polski nie dostrzegały, aby zakres podmiotowy zdolności układowej – w odniesieniu do

pracowników państwowych – był zbyt wąski i nie postulowały w tym zakresie zmian. Brak możliwości zawarcia układu zbiorowego pracy może być kompensowany innymi formami dialogu społecznego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, polski prawodawca ma prawo ograniczyć zakres podmiotowy układów zbiorowych pracy w stosunku do „zaangażowanych w administrowanie państwem” osób wymienionych w art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 (też kierownicy średniego szczebla i osoby zatrudnione na stanowiskach samodzielnych lub specjalistycznych, którzy mają dostęp do tajemnic ustawowo chronionych, np. komisarze skarbowi, pełnomocnicy do spraw ochrony informacji niejawnych). W stanowisku Sejmu dodano, że wnioskodawca, mimo że jest obciążony ciężarem udowodnienia niekonstytucyjności badanego przepisu, powstrzymał się od analizy grup stanowisk korpusu służby cywilnej pod tym względem.

2.4. Odnosząc się do EKPC, Marszałek Sejmu zauważył, że ta umowa międzynarodowa pozwala na nakładanie ograniczeń na administrację publiczną w korzystaniu z prawa do zrzeszania się w związki zawodowe. Podkreślił też, że ETPC początkowo nie interpretował z art. 11 EKPC, mówiącego o tworzeniu i przystępowaniu do związków zawodowych, uprawnienia organizacji związkowej do prowadzenia rokowań zbiorowych. Jako późniejszy zwrot w linii orzeczniczej uznawany jest, powołany przez wnioskodawcę, wyrok z 21 listopada 2006 r. w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji. Marszałek Sejmu podkreślił, że ta sprawa dotyczyła pracowników samorządowych (municipalnych), a nie rządowych. Jego zdaniem, ten fakt należy uwzględnić przy interpretacji rygorystycznych stwierdzeń sądu strasburskiego o konieczności zapewnienia prawa do rokowań pracownikom miejskim, którzy nie są zaangażowani w administrację państwową jako taką.

2.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 6 ust. 2 EKS, Marszałek Sejmu podkreślił, że art. 31 EKS pozwala na wprowadzenie ograniczeń, określonych przez prawo i niezbędnych w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Dodał, że komitet ekspertów uznał w raporcie ze stycznia 2015 r., iż Polska przestrzega art. 6 ust. 2 EKS. W latach 2009-2011 funkcjonował zespół *ad hoc* przy Komisji Trójstronnej, jak też zostały podjęte działania zmierzające do utworzenia nowej grupy, na której forum mógłby być prowadzony dialog społeczny pomiędzy władzami publicznymi a organizacjami pracowników sfery państwowej, tym razem o stałym charakterze (tj. Rady Dialogu Społecznego).

2.6. Marszałek Sejmu podkreślił następnie, że wnioskodawca nie przedstawił argumentów przemawiających za samodzielną niezgodnością przedmiotu kontroli z art. 59 ust. 2 Konstytucji. Z pism wnioskodawcy wynika, że zarówno naruszenie art. 59 ust. 4 Konstytucji, jak i art. 59 ust. 2 Konstytucji jest następstwem naruszenia standardów umów międzynarodowych. Zdaniem Sejmu, takie powiązanie (tożsamość) zarzutów naruszenia standardu konwencyjnego i konstytucyjnego, powoduje, że stwierdzenie zgodności kwestionowanej regulacji ustawowej z art. 59 ust. 4 Konstytucji musi być równoznaczne ze stwierdzeniem zgodności z art. 59 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu dodał, że zaskarżony przepis spełnia nadto test wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argumenty przemawiające za wyłączeniem z kręgu beneficjentów standardu międzynarodowego członków korpusu służby cywilnej są adekwatne do oceny zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie prawa do rokowań można uznać za przydatne, konieczne oraz proporcjonalne *sensu stricto*, nienaruszające istoty prawa do rokowań oraz spełniające wymóg ustawowej formy.

Marszałek Sejmu zauważył przy tym, że możliwość zawierania zakładowych lub

ponadzakładowych układów zbiorowych pracy grozi rozproszeniem zasad działania urzędów, których pracownicy składają się na korpus służby cywilnej.

2.7. Marszałek Sejmu wniósł też o stwierdzenie, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98. Z art. 6 Konwencji nr 98 wynika bowiem, że nie ma ona zastosowania do urzędników zatrudnionych bezpośrednio w administracji państwowej, w tym do członków korpusu służby cywilnej, których sprawy reguluje zaskarżony przepis.

2.8. Marszałek Sejmu uzasadnił postulat umorzenia postępowania w części dotyczącej naruszenia art. 1 ust. 3 Konwencji nr 151 tym, że przepis ten przewiduje, że ustawodawstwo krajowe określi zakres zastosowania konwencji do sił zbrojnych i policji, a wnioskodawca nie uzasadnił, w jaki sposób przytoczona regulacja miałaby być naruszona przez art. 239 § 3 pkt 1 k.p., który dotyczy sytuacji prawnej korpusu służby cywilnej. Na wnioskodawcy ciąży obowiązek uzasadnienia wniosku oraz przeprowadzenia dowodu na okoliczność, że normy kwestionowanych aktów prawnych naruszają normy ustawy zasadniczej, bowiem w przeciwnym wypadku, to sam Trybunał dowodziłby niezgodności skarżonych norm z normami wyższego rzędu, wyręczając w tym wnioskodawcę.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 25 czerwca 2015 r. zajął stanowisko, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest niezgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji, art. 7 Konwencji nr 151, art. 11 EKPC oraz art. 6 ust. 2 EKS, natomiast nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98.

3.1. Prokurator Generalny na wstępie podkreślił, że w art. 59 Konstytucji, oprócz zapewnienia wolności zrzeszania się w związkach (organizacjach) istotnych dla ustroju pracy oraz wyprowadzenia z tej wolności konkretnych uprawnień (praw podmiotowych), uregulowano też ustanawianie ograniczeń tej wolności. Zauważając, że art. 59 Konstytucji nie upoważnia *expressis verbis* do ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych, przytoczył zdanie Trybunału, mówiące, że to postanowienie nie zakazuje ustawodawcy „ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, pod warunkiem, że ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza również uregulowania w drodze ustawy procedury zawierania układów zbiorowych” (wyrok z 18 listopada 2002 r., sygn. K 37/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 82).

3.2. W dalszej części Prokurator Generalny przedstawił argumentację bazującą na tym, że w art. 59 ust. 4 Konstytucji zawarto ogólne odesłanie do umów międzynarodowych. Najpierw zauważył, że Konwencja nr 98, z uwagi na wyłączenie przewidziane w art. 6, nie dotyczy urzędników państwowych. W związku z tym Prokurator Generalny wyraził stanowisko, że zaskarżony art. 239 § 3 pkt 1 k.p. nie jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98.

Następnie Prokurator Generalny dokładnie omówił umowy międzynarodowe, które – jego zdaniem – wpływają na niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 59 ust. 4 Konstytucji – tj. Konwencję nr 151, EKPC i EKS – oraz przedstawił, wynikające z ich treści lub interpretacji, argumenty na rzecz niekonstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 k.p.

3.3. Kluczowe znaczenie dla rozpatrywanej sprawy ma w świetle stanowiska Prokuratora Generalnego art. 7 Konwencji nr 151, który stanowi, że w razie potrzeby będą podejmowane kroki odpowiadające warunkom krajowym, zmierzające do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków. W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny zauważył, że przepis ten nie przewiduje

wprost, iż celem rokowań jest zawarcie układu zbiorowego pracy oraz że dopuszcza również inne niż rokowania metody, które pozwalają na uczestnictwo przedstawicieli pracowników publicznych w procesie ustalania warunków ich zatrudnienia.

Następnie Prokurator Generalny, odnosząc się do art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151, podkreślił, że ta umowa międzynarodowa pozwala, by umawiające się państwo w ustawodawstwie krajowym określiło, w jakim zakresie gwarancje konwencyjne znajdują zastosowanie do pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter. Z tego przepisu Prokurator Generalny wywnioskował *a contrario*, że w pozostałym zakresie ustawodawstwo krajowe nie może ograniczać wolności i praw wynikających z konwencji oraz prezentuje tezę, że „[n]iewątpliwie nie wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej, w tym także urzędnicy mianowani, spełniają kryteria wynikające z art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151”. W związku z tym, jego zdaniem, wyłączenie w prawie polskim możliwości zawierania układów zbiorowych pracy w odniesieniu do wszystkich członków korpusu służby cywilnej pozostaje w sprzeczności z art. 7 Konwencji nr 151. Prokurator Generalny dodał – mając na względzie całość rozwiązania przewidzianego w art. 239 § 3 k.p., a nie tylko zaskarżony przez wnioskodawcę punkt 1 tego paragrafu – że „trudno znaleźć racjonalne powody, które uzasadniałyby pozostawienie poza metodą układową umownych [zatrudnionych na podstawie umowy o pracę] pracowników służby cywilnej z zachowaniem możliwości zawierania układów dla zatrudnionych na podstawie umowy [o pracę] pracowników innych urzędów państwowych (poza służbą cywilną). Odmienne potraktowanie umownych pracowników służby cywilnej i zatrudnionych na podstawie umowy o pracę innych osób pełniących funkcje urzędnicze nie znajduje uzasadnienia i w charakterze pełnionych funkcji, i w rodzaju środków finansowych, z których pokrywane są wydatki związane z zatrudnieniem”. Prokurator Generalny odniósł się też do – niebędącego przedmiotem niniejszej sprawy – pozbawienia możliwości zawarcia układu zbiorowego również pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania w segmentach administracji publicznej innych niż służba cywilna, których nie dotyczy wniosek. Uważa że takie rozwiązanie „również nie przekonuje, ponieważ wyłączonych w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. spod układów zbiorowych pracy pracowników nie objęto inną niż rokowania układowe metodą pozwalającą na uczestniczenie ich przedstawicieli w ustalaniu warunków wynagrodzenia za pracę, a to jest wymogiem wynikającym z art. 7 Konwencji nr 151”.

Prokurator Generalny wyraził też pogląd, że konwencyjnego warunku objęcia członków korpusu służby cywilnej metodą inną niż rokowania układowe, która by pozwalała na uczestniczenie przedstawicieli w ustalaniu warunków wynagrodzenia za pracę, nie spełnia zawarty w art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167; dalej: u.z.z.), obowiązek konsultacji ze związkami zawodowymi regulacji warunków pracy i płacy w gałęziach pracy nieobjętych układami zbiorowymi. Zdaniem Prokuratora Generalnego trudno uznać takie uprawnienie związków zawodowych za spełniające wymaganie uczestnictwa przedstawicieli korpusu służby cywilnej w ustalaniu warunków zatrudnienia, skoro związki zawodowe mają na tle art. 21 ust. 2 u.z.z. wpływ wyłącznie opiniodawczy. Na poparcie swego stanowiska Prokurator Generalny powołał stanowisko części doktryny (L. Florek, J. Piątkowski).

Prokurator Generalny zauważył, że dla pracowników sfery publicznej, których nie wyłączono spod metody układowej, możliwe jest zawieranie zarówno ponadzakładowych, jak i zakładowych układów zbiorowych pracy. Podkreślił, że w poprzednim stanie prawnym, tj. do 2000 r., dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej układy zakładowe nie mogły być zawierane (art. 241²² k.p.). Takie wyłączenie

uzasadniano specyfiką państwowej sfery budżetowej, tj. wykluczeniem dyferencjacji sytuacji pracowników na poziomie zakładu pracy i ograniczoną samodzielnością pracodawców, zwłaszcza w sprawach finansowych. Prokurator Generalny akcentuje, że wyłączenie to było w doktrynie krytykowane, m.in. z powodu braku podobnego rozwiązania dotyczącego pracowników samorządowej sfery budżetowej. Ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 1127; dalej: ustawa zmieniająca z 2000 r.), która weszła w życie 1 stycznia 2001 r., wyłączenie to zostało zniesione.

Prokurator Generalny, z zestawienia art. 239 § 3 k.p. oraz art. 1 ust. 2 i art. 7 Konwencji nr 151, wywodził, że w prawie polskim ograniczenie rokowań i układów w służbie publicznej jest szersze niż przewiduje to pierwszy z tych przepisów konwencyjnych. Tezie o niezgodności polskiego prawa z Konwencją nr 151 nie przeczy, jego zdaniem, okoliczność, że w świetle art. 7 stosowanie Konwencji jest uzależnione od wydania ustawy. Okoliczność, że postanowienia umowy międzynarodowej nie nadają się do bezpośredniego stosowania, nie wyłącza bowiem faktycznej możliwości naruszenia konwencji przez przepisy prawa krajowego, a umowa międzynarodowa wiąże państwo, które nie może naruszać jej postanowień.

3.4. Następnie Prokurator Generalny przedstawił argumenty wynikające, jego zdaniem, z art. 11 EKPC. Zgodnie z tym przepisem każdy ma m.in. prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Prokurator Generalny zauważa przy tym, że przepis ten nie stanowi przeszkody w nakładaniu w prawie krajowym ograniczeń w korzystaniu z tego prawa m.in. przez członków administracji państwowej.

W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny przytoczył wyrok ETPC z 2 lipca 2002 r. w sprawie *Wilson, National Union of Journalists i inni przeciwko Wielkiej Brytanii* (skargi nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96, Lex nr 75402). W § 44 jego uzasadnienia podkreślono, że nawet jeżeli rokowania zbiorowe nie są nieodzowne do skutecznego korzystania z wolności związkowej, mogą być jednym ze sposobów ochrony przez związki zawodowe interesów swoich członków. Związek musi mieć w jakiś sposób zagwarantowaną swobodę podejmowania starań o przekonanie pracodawcy do wysłuchania jego argumentów, które przedstawia w imieniu swoich członków. Prokurator Generalny podkreślił też, że art. 11 EKPC wymaga od państw, aby chroniły prawa, które pozwalają skutecznie korzystać z wolności związkowej. Zauważył przy tym, że członkowie związku zawodowego mają, dla ochrony swoich interesów, prawo żądać, aby ich związek był wysłuchany, a naturalnym sposobem realizacji tego uprawnienia jest np. negocjowanie układów zbiorowych. Dodał, że państwa mają wolny wybór środków, których można w tym celu użyć, ponieważ poza konsultacją istnieją także inne. Konwencja wymaga jedynie, aby zgodnie z prawem krajowym związki zawodowe mogły, w warunkach niepozostających w sprzeczności z art. 11, walczyć w obronie interesów swoich członków (tak M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 825 i in.).

Podsumowując tę część stanowiska, Prokurator Generalny wyraził opinię, że wyłączenie przewidziane w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. pozostaje w sprzeczności z art. 11 EKPC. Uzasadnił to poglądem, że w ustaleniu, czy ograniczenie praw gwarantowanych w art. 11 ust. 1 EKPC jest konieczne w rozumieniu ust. 2 zdanie pierwsze tego artykułu, państwa mają tylko ograniczony margines oceny, który odpowiada rygorystycznej kontroli

ETPC, obejmującej zarówno prawo stanowione, jak i decyzje stosowania tego prawa, z orzeczeniami niezawisłych sądów włącznie. Jedynym rodzajem „konieczności”, która może uzasadniać ingerencję w to prawo, jest tylko taka konieczność, która wynika ze „społeczeństwa demokratycznego”.

Prokurator Generalny nie odniósł się przy tym dokładniej do art. 11 ust. 2 zdanie drugie EKPC, mimo że przewidziano w nim szczegółowe rozwiązanie dotyczące urzędników państwowych, pozwalające na dalej idące ograniczenia wolności związkowych. Przytoczył jedynie tezy wyroku ETPC w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji, w którym stwierdzono, że ograniczenia nałożone na trzy grupy wskazane w art. 11 ust. 2 zdanie drugie EKPC winny być interpretowane wąsko, a tym samym ich uwzględnianie powinno zostać zawężone do „wykonywania” przedmiotowych praw, a ponadto ograniczenia te nie mogą naruszać samej istoty prawa pracowników do organizowania się.

3.5. W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do Europejskiej Karty Społecznej, której sygnatariusze przyjęli za cel stworzenie warunków, w których skutecznie realizowane będzie m.in. prawo wszystkich pracowników i pracodawców do rokowań zbiorowych (część I ust. 6 EKS). W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych, państwa przystępujące do tej umowy międzynarodowej zobowiązały się m.in. popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia (art. 6 ust. 2 EKS). Zgodnie jednak z art. 31 ust. 1 EKS, skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak przewidziano w części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji niewymienionych w częściach I i II, z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Prokurator Generalny stwierdził, że EKS nie przewiduje wyłączeń dotyczących administracji państwowej, wyraźnie bowiem dopuszcza jedynie określenie przez ustawodawstwo krajowe zakresu, w jakim – przewidziane w art. 5 EKS – gwarancje prawa do organizowania się będą miały zastosowanie do policji oraz członków sił zbrojnych.

Następnie Prokurator Generalny podkreślił, że teza o powszechnym charakterze prawa do rokowań układowych znajduje wsparcie w art. 6 ust. 2 EKS, w którym przewidziano popieranie mechanizmu dobrowolnych negocjacji między partnerami społecznymi dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia. Zauważył przy tym, że ograniczenia w tym zakresie muszą odpowiadać ogólnym warunkom określonym w art. 31 EKS. Mogą być one zatem wprowadzone na drodze ustawowej, jeżeli są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie dla zagwarantowania praw i wolności innych osób albo dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów.

Prokurator Generalny dodał, że z art. 6 ust. 2 EKS wynika dobrowolny charakter rokowań zbiorowych i układów zbiorowych pracy. Przepis ten nakłada na państwa członkowskie nie tylko obowiązek akceptowania rokowań prowadzonych przez partnerów społecznych w sprawie układów zbiorowych pracy, lecz także zobowiązuje władze tych państw do aktywnej promocji negocjowania przez partnerów społecznych warunków zatrudnienia i płac oraz zawierania układów zbiorowych pracy. Następnie przytoczył opinie Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, który – opierając się na klauzuli o popieraniu „kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe mechanizmów dobrowolnych

negocjacji” – dopuszcza ingerencję władz państw członkowskich w rokowania warunków pracy i płacy pracowników zatrudnionych bezpośrednio przez jednostki organizacyjne władzy i administracji państwowej. Dodaje jednak, że ograniczenie uprawnień przedstawicieli pracowników do negocjowania z pracodawcami – jednostkami organizacyjnymi władzy i administracji państwowej układów zbiorowych pracy odnosi się wyłącznie do tych pracowników, dla których podstawy zatrudnienia nie stanowi umowa o pracę.

W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny zauważył też, że w różnych państwach członkowskich akceptuje się rozmaite teorie dotyczące podstaw stosunków pracy nawiązywanych bezpośrednio z jednostkami organizacyjnymi władzy lub administracji państwowej i że podporządkowanie urzędnika pracodawcy w jednostce organizacyjnej władzy lub administracji państwowej może uzasadniać regulowanie warunków zatrudnienia i wynagrodzenia samodzielnie przez pracodawcę. Wówczas, w opinii Komitetu, konieczne jest jednak zagwarantowanie przedstawicielstwu pracowniczemu urzędników państwowych udziału w procesie tworzenia przepisów wydawanych przez pracodawców w celu określenia warunków pracy i płacy.

3.6. Prokurator Generalny w swym stanowisku przedstawił również specyfikę unormowania korpusu służby cywilnej na tle prawa polskiego. Podkreślił, że: „[t]radycyjnie niektóre grupy zawodowe zatrudnione w działach finansowanych z budżetu państwa nie prowadzą rokowań zbiorowych w celu zawarcia układów zbiorowych pracy, a ich warunki pracy i płacy są ustalane przez władze państwowe. Tym grupom pracowniczym państwo wypłaca z podatków wynagrodzenia i inne świadczenia związane z pracą. Trudno więc, chroniąc interes publiczny, nadmiernie zwiększać im uprawnienia pracownicze, zwłaszcza w zakresie płac”. Zaakcentował przy tym problematyczną kwestię, na ile można wprowadzać ograniczenia ochrony zbiorowej, zwłaszcza w zakresie zawierania układów zbiorowych pracy, w publicznej sferze zatrudnienia ze względu na tzw. interes publiczny. Następnie dodał, że ograniczenia te powinno się ustanawiać tylko w zakresie niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania administracji.

Prokurator Generalny zauważył też, że przy okazji wprowadzenia w Polsce szerokiej autonomii układowej w latach 90-tych XX w. rozważano celowość rozciągnięcia prawa zawierania układów zbiorowych pracy także na publiczną sferę zatrudnienia, w której dotychczas warunki pracy i płacy regulowane były wyłącznie pragmatykami pracowniczymi i wydawanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi. Podkreślił, że w wyniku nowelizacji kodeksu pracy, dokonanej ustawą z dnia 29 września 1994 r., rozszerzony został zakres podmiotowy układów zbiorowych na służbę publiczną, co było konsekwencją wyrażanego wówczas powszechnie poglądu, że układy zbiorowe pracy powinny obejmować wszystkie osoby pozostające w stosunku pracy, którym przyznano prawo zrzeszania się w związki zawodowe. Pogląd ten wynikał z przyjęcia, że ochrona interesów pracowniczych, będąca nadrzędnym celem związku, jest z reguły niemożliwa lub przynajmniej istotnie ograniczona bez rokowań i układów zbiorowych pracy. Po tej nowelizacji przepisy kodeksowe zasadniczo dopuszczają zawieranie układów zakładowych i ponadzakładowych w służbie publicznej, przez którą Prokurator Generalny w tym miejscu swego stanowiska rozumie innych pracowników publicznych niż korpus służby cywilnej. Dodał, że tym samym układy zbiorowe pracy nabrały charakteru powszechnego. Mogą być zawierane we wszystkich zakładach pracy i wszystkich działach zatrudnienia, co dotyczy również służby publicznej, której środki na wynagrodzenia pochodzą z budżetu państwa lub budżetu samorządu terytorialnego.

Prokurator Generalny zauważył przy tym, że w literaturze na tle regulacji płacowej nadal przeważa jednak pogląd, że w odniesieniu do pracowników administracji publicznej normy płacowe teoretycznie nie mają charakteru bezwzględnie

obowiązujących, ale w praktyce narzucają dyscyplinę płacową, nie pozwalając stronom stosunku pracy na żadne odstępstwa na korzyść ani na niekorzyść pracowników. Znowelizowany art. 240 § 4 i 5 k.p. stanowi bowiem, że zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych oraz gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji, w tym wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów. Wniosek o zarejestrowanie układu zawartego dla pracowników zatrudnionych w tych podmiotach powinien zawierać oświadczenie organu, który utworzył dany podmiot lub przejął funkcję takiego organu, o spełnieniu powyższego wymogu. Zasadnicze warunki pracy i płacy pracowników sfery budżetowej są więc nadal uregulowane ustawami i przepisami wykonawczymi. W związku z tym układy zbiorowe pracy mogą w tym wypadku tylko konkretyzować lub uzupełniać to, co objęte jest regulacją ustawową i nie mogą wykraczać poza regulację ustawową, a tym samym zakres ich praktycznego znaczenia nie jest szeroki.

Prokurator Generalny zaakcentował ponadto, że w polskim prawie inaczej przedstawia się wyłączenie dotyczące służby cywilnej niż urzędników państwowych i samorządowych (w świetle u.p.u.p. i ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2014 r. poz. 1202). Są oni w większości pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę, na rzecz których mogą być zawierane układy zbiorowe pracy. Wyłączenie takiej możliwości, przewidziane w art. 239 § 3 pkt 2 i 3 k.p., obejmuje tylko pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania oraz pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania. Układu zbiorowego pracy nie zawiera się natomiast dla wszystkich członków korpusu, a zatem nie tylko mianowanych urzędników służby cywilnej, lecz także pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości Prokuratora Generalnego co do zgodności z aktualnymi trendami w prawie międzynarodowym, w tym z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi.

W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny zauważył nieefektywność obecnego stanu prawnego dotyczącego innych pracowników publicznych niż korpus służby cywilnej, ponieważ możliwość zawierania na ich rzecz układów zbiorowych nie jest realizowana w praktyce. Prokurator Generalny jednak nie uważa, że taka okoliczność faktyczna może stanowić argument za wyłączeniem z metody układowej pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Zauważył, że ograniczenia autonomii układowej w sferze publicznej i zmarginalizowanie roli układów zbiorowych pracy w tej sferze spowodowane są tym, że pracodawcy w tej sferze nie pokrywają kosztów związanych z zatrudnieniem (zwłaszcza wynagrodzenia pracowników) z osiąganych zysków, lecz ze środków budżetowych pozostawionych do ich dyspozycji. Prokurator Generalny zauważył, że w układach zbiorowych pracy uzgadniane są bowiem nie tylko uprawnienia majątkowe pracowników (i związane z nimi obowiązki pracodawców), lecz też uprawnienia natury organizacyjnej (np. rozkład czasu pracy, zasady korzystania z urlopów wypoczynkowych i dni wolnych od pracy, usprawiedliwiania nieobecności w pracy) lub socjalnej (np. korzystanie z urządzeń socjalnych, prawo do pierwszeństwa zatrudnienia członka rodziny pracownika w wypadku kalectwa lub śmierci pracownika).

Prokurator Generalny zaprezentował na końcu opinię, że ustawodawca, nowelizując k.p. ustawą z 2000 r. i wprowadzając obecne brzmienie art. 239 § 3 pkt 1 k.p., nie przedstawił przekonującego uzasadnienia pozostawienia wyłączenia możliwości zawarcia układu zbiorowego pracy dla całego korpusu służby cywilnej. Potrzebę przyjęcia nowej treści art. 239 § 3 k.p. projektodawca wyjaśnił jedynie wejściem w życie ustawy z

dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 1423/III kadencja).

Prokurator Generalny zauważył przy tym, że – przygotowany w 2007 r. przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy – projekt „Zbiorowego kodeksu pracy” przewidywał w art. 110, iż układów zbiorowych pracy nie będzie zawierać się dla sędziów i prokuratorów, a także dla pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. W uzasadnieniu tego projektu napisano: „W warunkach ustroju demokratycznego pracownikom i pracodawcom należy zapewnić maksymalną autonomię w kształtowaniu stosunków prawnych, których przedmiotem są ich zbiorowe prawa i interesy. Legislacyjna, sądowa oraz administracyjna ingerencja państwa w te stosunki powinna mieć miejsce tylko w takim stopniu, jaki jest niezbędny dla zapewnienia ładu prawnego, leżącego w interesie publicznym. Wyrazem autonomii pracowników i pracodawców w zbiorowych stosunkach pracy jest przede wszystkim uznanie przez Kodeks ich prawa do swobodnego zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców (niezależnych od państwa i samorządnych) oraz prawa do samodzielnego regulowania tych stosunków pracy przez układy zbiorowe pracy i porozumienia zbiorowe. Kodeks znosi pozostałości tych przepisów prawa, które regulacyjną rolę układów i porozumień zbiorowych ograniczają w sposób sprzeczny z międzynarodowymi standardami wolności związkowej”.

3.7. Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że przyjęte w zaskarżonym przepisie wyłączenie nie może być uznane za środek służący popieraniu procedury dobrowolnych rokowań, czego wymagają przepisy ratyfikowanych przez Polskę konwencji międzynarodowych. Równocześnie wprowadzone w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. ograniczenie wolności związkowych nie jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym, a zakres podmiotowy ograniczenia jest zbyt szeroki w świetle art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151. Wyłączenie całego korpusu służby cywilnej z możliwości zawierania układów zbiorowych pracy nie jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, niezbędne dla ochrony innych ważnych konstytucyjnych wartości, takich jak porządek publiczny lub zapewnienie dyscypliny budżetowej. Do zagrożenia tych wartości, przy istnieniu niezbędnych zabezpieczeń prawnych, nie prowadzi w obecnym stanie prawnym możliwość zawierania przez związki zawodowe układów zbiorowych na rzecz innych pracowników sfery budżetowej.

II

Na rozprawie 17 listopada 2015 r. wnioskodawca oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (dalej: wnioskodawca, NSZZ „Solidarność”) przedmiotem kontroli konstytucyjnej uczynił art. 239 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.). Zgodnie z tym przepisem: „[u]kładu [zbiorowego pracy] nie zawiera się dla (...) członków korpusu służby cywilnej”.

W świetle art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, ze zm.; dalej: u.s.c.) członkami korpusu służby cywilnej są nie tylko pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, lecz także

urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania. W uzasadnieniu wniosku wyrażono szczególne wątpliwości odnośnie do wyłączenia możliwości zawarcia układu dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Wnioskodawca nie zawęził jednak zakresu zaskarżenia art. 239 § 3 k.p. do wyłączenia możliwości zawierania układów na rzecz członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Zawężenie nie wynika z *petitum* wniosku i uchwały organu związku zawodowego. W uzasadnieniu wniosku przedstawiono również argumentację dotyczącą członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie mianowania.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Precyzyjne określenie wzorców kontroli w niniejszej sprawie utrudnia rozbieżna treść poszczególnych fragmentów pisma wnioskodawcy z 28 sierpnia 2014 r. Z uwagi na względy omówione niżej, trzeba przyjąć, że NSZZ „Solidarność” wniósł o zbadanie, czy art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest zgodny:

a) z art. 59 ust. 2 Konstytucji, w części, w której w tym postanowieniu jest mowa o prawie związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy, oraz

b) z art. 59 ust. 4 Konstytucji, w części, w której postanowienie to odsyła do: art. 4 Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126; dalej: Konwencja nr 98), art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC), art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: EKS) oraz art. 1 i art. 7 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78; dalej: konwencja nr 151).

Zgodnie z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji:

„Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. (...)

Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”.

2.2. Z uwagi na różne brzmienie poszczególnych fragmentów pism złożonych przez wnioskodawcę dla zidentyfikowania wzorców kontroli potrzebne było dokonanie pewnych zabiegów interpretacyjnych. Przy ustalaniu wzorców pierwszeństwo przyznać trzeba treści uchwały Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 24/2014 z 28 sierpnia 2014 r. (dalej: uchwała KK 24/2014), tj. organu związku zawodowego, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. W uzasadnieniu postanowienia Trybunału z 16 października 2002 r. (sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76) podkreślono, że podstawowe znaczenie dla określenia zakresu kontroli zainicjowanej wnioskiem złożonym przez związek zawodowy w trybie art. 191 Konstytucji, ma treść oświadczenia ogólnokrajowego organu związku zawodowego (w niniejszym postępowaniu – treść uchwały Komisji Krajowej). Trybunał wyjaśnił, że jeżeli pismo do niego skierowane, nazwane „wnioskami Komisji Krajowej”, zawiera też treść, która nie została zawarta w oświadczeniu organu (uchwale), to trzeba przyjąć, że w tym dodatkowym zakresie wniosek nie został sporządzony przez podmiot

uprawniony do wszczęcia kontroli konstytucyjnej. Również w uzasadnieniu wyroku z 7 kwietnia 2011 r. (sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20) Trybunał uznał, że wniosek w zakresie wykraczającym poza zakres wynikający z uchwały ogólnokrajowego organu związku zawodowego pochodzi od podmiotu nielegitymowanego do inicjowania kontroli konstytucyjności.

Zgodnie z treścią uchwały KK 24/2014 wnioskodawca:

„wnosi o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 kodeksu pracy:

1) z art. 59 ust. 2 Konstytucji – w zakresie wyłączenia prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej,

2) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 1 oraz art. 7 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej z dnia 27 czerwca 1978 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 12 lipca 1982 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78) oraz art. 4 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych z dnia 1 lipca 1949 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 25 lutego 1957 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 130),

3) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. ratyfikowanej przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 284-285, dalej: EKPC),

4) z art. 59 ust. 4 Konstytucji – w zakresie zgodności z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)”.

Wnioskodawca w powyższej uchwale doprecyzował zarzut niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 Konstytucji słowami „w zakresie wyłączenia prawa do zawarcia układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej”. Słowa te trzeba rozumieć jako dookreślenie wskazanego konstytucyjnego wzorca kontroli, ponieważ w art. 59 ust. 2 Konstytucji jest mowa nie tylko o zawieraniu układów zbiorowych pracy, lecz także o rozwiązywaniu sporów zbiorowych i zawieraniu innych porozumień. Nie da się ich traktować jako wolę ograniczenia zakresu zaskarżenia art. 239 § 3 pkt 1 k.p., ponieważ ten ostatni przepis nie ma szerszego zakresu zastosowania niż „zawarcie układu zbiorowego pracy dla członków korpusu służby cywilnej”. Sformułowanie „w zakresie” użyte w dalszej części powyższego fragmentu uchwały, która dotyczy art. 59 ust. 4 Konstytucji, trzeba rozumieć podobnie, tj. jako dookreślenie wskazanego konstytucyjnego wzorca kontroli. Wnioskodawca – za pomocą wyliczenia przepisów powyższych umów międzynarodowych – doprecyzował, które standardy międzynarodowe dopełniają – omówione niżej – rozwiązanie przewidziane w art. 59 ust. 4 Konstytucji i, jego zdaniem, zostały naruszone przez ustawodawcę wydającego zaskarżony przepis.

W uzasadnieniu wniosku zawartym w piśmie z 28 sierpnia 2014 r. wnioskodawca omawia powyższe przepisy umów międzynarodowych, jak również art. 2 Konwencji nr 151. Wskazanie tych przepisów składa się na część, zawartą w różnych miejscach wniosku, argumentacji na rzecz niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 4 Konstytucji. Z – kluczowej dla wyznaczenia zakresu zaskarżenia – treści uchwały KK nr 24/2014 nie wynika dodatkowy wniosek o kontrolę zgodności zaskarżonego przepisu z tymi przepisami umów międzynarodowych, która miałaby zostać dokonana niezależnie od kontroli zgodności z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Za przyjętym wyżej ujęciem wzorów kontroli przemawiają też inne fragmenty pisma wnioskodawcy z 28 sierpnia 2014 r. W tytule uchwały KK 24/2014, jak i w oznaczeniu wniosku w niniejszej sprawie jest mowa o „kontrolu zgodności z Konstytucją”.

Podobnie, w pierwszym zdaniu pisma wnioskodawcy z 28 sierpnia 2014 r. napisano o „wniosku o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z Konstytucją RP”. Do wniosku załączono „Uchwałę KK nr 24/2014 ws. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 K.p. z Konstytucją”. W – cytowanych wyżej – punktach 2-4 tej uchwały powtarza się wskazanie art. 59 ust. 4 Konstytucji jako wzorca kontroli, a ponadto łączy się to postanowienie z przepisami umów międzynarodowych. Następnie w piśmie wnioskodawcy z 28 sierpnia 2014 r. zawarto część nazwaną „Wniosek o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z Konstytucją”. Na wstępie tej części pisma została postawiona teza, że „art. 239 § 3 pkt 1 K.p. jest niezgodny Konstytucją i ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi”. Inaczej ujęto natomiast wzorce kontroli w dalszej części pisma z 28 sierpnia 2014 r., tj. w „uzasadnieniu” wniosku. W punkcie I uzasadnienia jest mowa o „niezgodności art. 239 § 3 k.p. z konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy” (tj. Konwencjami nr 98 i nr 151), a w punkcie II o niezgodności „z art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”. Natomiast w punkcie III uzasadnienia wskazano art. 6 ust. 2 i art. 31 EKS, ale nie wyrażono bezpośrednio stanowiska o sprzeczności art. 239 § 3 k.p. z tymi przepisami. Brak przy tym, w tej części pisma z 28 sierpnia 2014 r., powtórzenia – przedstawionego na wstępie tego pisma, tj. w uchwale KK nr 24/2014 i na wstępie wniosku – wyrażania zasadniczego żądania zbadania zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji. Ze względu na podstawowe znaczenie treści uchwały organu związku zawodowego, jak też pierwsze fragmenty pisma wnioskodawcy z 28 sierpnia 2014 r., nie można tego ostatniego fragmentu części nazwanej „uzasadnieniem” traktować jako określenie katalogu wzorców kontroli konstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 k.p.

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że fundamentem wniosku związku zawodowego wszczynającego kontrolę konstytucyjną jest treść uchwały organu związku zawodowego, tj. w niniejszej sprawie – uchwały Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Z uchwały KK nr 24/2014 można wyinterpretować, że zakresem przedmiotowym wniosku jest w istocie zbadanie przez Trybunał zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji. Tym samym, określenie zakresu przedmiotowego nie może wynikać z innych niż uchwały KK nr 24/2014 pism złożonych w sprawie przez wnioskodawcę lub osoby przez niego upoważnione. Przyjęte ujęcie wzorców kontroli nie oznacza, że na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie nie mają wpływu – wspomniane w piśmie wnioskodawcy, w tym we fragmencie nazwanym „uzasadnieniem” – powyższe przepisy umów międzynarodowych. Dla kontroli zgodności z art. 59 ust. 4 Konstytucji niezbędne jest bowiem uwzględnienie treści umów międzynarodowych, do których postanowienie to odsyła. Umowy międzynarodowe, o czym będzie mowa w dalszej części, dookreślają zakres wolności związkowych statuowanych w art. 59 ust. 2 Konstytucji. W doktrynie podkreśla się przy tym, że ustawa ograniczająca wolności związkowe w stopniu szerszym niż umowa międzynarodowa nie ma mocy prawnej przede wszystkim jako ustawa niekonstytucyjna, a dopiero w drugiej kolejności jako ustawa sprzeczna z umową międzynarodową (zob. L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” nr 12/2000, s. 3). Odmienne ujęcie – tj. przyjęcie, że katalog wzorców kontroli wyznacza dalsza część pisma wnioskodawcy nazwana „uzasadnieniem” – skutkowałoby tym, że wzorca kontroli w niniejszej sprawie nie stanowiłby art. 59 Konstytucji, a jedynie przepisy umów międzynarodowych. Stałoby to w sprzeczności z pozostałą treścią wniosku i zasadniczym celem „Uchwały KK nr 24/2014 ws. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 K.p. z Konstytucją”.

Na marginesie trzeba zauważyć, że część zastrzeżeń odnośnie do stanu prawnego zawartych w uzasadnieniu wniosku, np. wątpliwości dotyczące statusu prawnego

pracowników publicznych innych niż członkowie korpusu służby cywilnej, dotyczy problematyki wykraczającej poza, wskazany przez wnioskodawcę, zakres zaskarżenia i wzorce kontroli i nie stanowi przedmiotu rozpoznania w niniejszej sprawie.

3. Dopuszczalność kontroli merytorycznej.

Rozpatrywany wniosek został złożony w trybie określonym w art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym z wnioskiem do Trybunału może wystąpić ogólnokrajowy organ związku zawodowego, jeżeli zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem jego działania.

Warunek podmiotowy legitymacji został spełniony, ponieważ z wnioskiem wystąpił ogólnokrajowy organ związków zawodowych, tj. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, drogą uchwały KK nr 24/2014 z 28 sierpnia 2014 r. Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z 16 października 2002 r. o sygn. K 23/02 podkreślił: „organy kolegialne, a do takich należy Komisja Krajowa, podejmują i wyrażają swą wolę w formie uchwał. Uchwała w kwestii wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego stanowi więc *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku związku zawodowego. Nie budzi wątpliwości, że ogólnokrajowy organ jest konstytucyjnie uprawniony do złożenia wniosku, on też decyduje o przedmiocie i zakresie zaskarżenia”. Z uchwały KK nr 24/2014 można wyinterpretować przedmiot zaskarżenia, wzorce kontroli i uzasadnienie zarzutów. Do wniosku dołączono odpis postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 stycznia 2012 r., który stwierdza reprezentatywność NSZZ „Solidarność”.

Spełniony został również warunek przedmiotowy legitymacji, ponieważ przepis, którego zgodność z Konstytucją jest kwestionowana, tj. art. 239 § 3 pkt 1 k.p., dotyczy spraw objętych zakresem działania tego związku zawodowego. Wnioskodawca w piśmie przewodnim wyjaśnił, że głównym celem związków zawodowych jest obrona interesów pracowniczych, która odbywa się także przez prowadzenie rokowań zbiorowych prowadzących do zawarcia układu zbiorowego pracy. Dodał, że według § 6 statutu NSZZ „Solidarność” celem związku jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych (zawodowych i socjalnych) członków związku, m. in: zabezpieczanie praw pracowniczych w zakresie wykonywanej pracy zawodowej, wynagrodzenia, warunków socjalno-bytowych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, wpływanie na kształt polityki gospodarczej i społecznej. Do tego można dodać, że w § 7 statutu wyraźnie przewidziano, że związek realizuje swoje cele m.in. przez zawieranie i wypowiedanie układów zbiorowych pracy.

NSZZ „Solidarność” podkreślił też, że zgodnie z § 5 statutu, związek zrzesza m.in. pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ale nie wymienia osobno pracowników mianowanych. Takie rozwiązanie wywołuje wątpliwość co do spełnienia dla części zakresu zaskarżenia w niniejszej sprawie warunku przedmiotowego legitymacji, który wynika z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji. Zaskarżony przez wnioskodawcę art. 239 § 3 pkt 1 k.p. przewiduje bowiem wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej. Są nimi – w świetle art. 3 u.s.c. – pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę i urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania. Zaskarżony przepis dotyczy też członków korpusu służby cywilnej, którzy nie są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, a na podstawie mianowania. Stąd – skoro wnioskodawca w piśmie z 28 sierpnia 2014 r. sygnalizuje tylko, że związek zrzesza pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę – pojawić się mogą wątpliwości, czy zaskarżony przepis w części obejmującej mianowanych urzędników dotyczy spraw objętych obszarem działania NSZZ „Solidarność”, a tym samym czy w tej części spełniony jest warunek przedmiotowy legitymacji. Takie wątpliwości są jednak nieuzasadnione. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167; dalej:

u.z.z.), w zakresie praw i interesów zbiorowych, czyli również w trakcie negocjowania i zawierania układu zbiorowego, związek zawodowy reprezentuje wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej. W świetle art. 239 § 1 k.p. układ zawiera się dla wszystkich pracowników zatrudnionych przez pracodawców objętych jego postanowieniami, chyba że strony postanowią inaczej. Negocjowanie i zawarcie układu zbiorowego na rzecz zatrudnionych na podstawie umowy o pracę co do zasady dotyczyłoby też potencjalnie spraw mianowanych członków korpusu służby cywilnej, które byłyby pośrednio objęte obszarem działania związku zawodowego.

4. Problemy konstytucyjne.

Pierwszą konstytucyjną kwestią do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest pytanie, czy zawieranie przez związki zawodowe układów zbiorowych pracy mieści się w pojęciu „innych wolności związkowych”, których ograniczania dotyczy – wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli – art. 59 ust. 4 Konstytucji. W razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, rodzi się kwestia, czy przewidziane w art. 239 § 3 pkt 1 k.p. wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych w stosunku do korpusu służby cywilnej mieści się w zakresie możliwych ograniczeń, statuowanej w art. 59 ust. 2 Konstytucji, wolności związkowej zawierania układów zbiorowych pracy, które to ograniczenia, zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji, nie mogą być dalej idące niż te, które dopuszczalne są na tle wiążących Polskę umów międzynarodowych.

Kolejna kwestia powstawałaby w razie negatywnej odpowiedzi na pierwsze lub drugie pytanie, tj. w razie przyjęcia, że przewidziana w art. 59 ust. 4 Konstytucji możliwość ograniczenia wolności związkowej nie obejmuje prawa do zawierania układów zbiorowych lub przyjęcia, że art. 59 ust. 4 Konstytucji, w powiązaniu z przepisami umów międzynarodowych, nie pozwala na wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych dla korpusu służby cywilnej. Wówczas należałoby jeszcze rozstrzygnąć, czy ograniczenie statuowanej w art. 59 ust. 2 Konstytucji wolności związkowej zawierania układów zbiorowych pracy, może być uzasadnione innymi konstytucyjnymi wartościami. W szczególności rodziłoby się wówczas dodatkowo pytanie o stosunek art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji do zasady przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ogólnie normuje kwestię ograniczania konstytucyjnych wolności i praw.

5. Korpus służby cywilnej w Polsce.

5.1. Funkcjonowanie korpusu służby cywilnej jest umocowane konstytucyjnie. W art. 153 Konstytucji przewidziano, że korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zwierzchnikiem korpusu jest Prezes Rady Ministrów. Funkcjonowanie korpusu służby cywilnej reguluje dokładnie u.s.c. Członkami korpusu służby cywilnej są osoby zatrudnione w urzędach administracji rządowej (tj. nie w całej administracji państwowej) na stanowiskach urzędniczych (tj. nie na stanowiskach pomocniczych i obsługi) w jednostkach wymienionych w art. 2 ust. 1 i 2 u.s.c.

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że istnienie korpusu służby cywilnej jest istotne dla funkcjonowania państwa, a najważniejszym uzasadnieniem samej koncepcji powołania korpusu służby cywilnej jest potrzeba zapewnienia administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu, w praktyce także całemu mechanizmowi sprawowania władzy publicznej, zespołu nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i niezależnych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18). Trybunał zauważył też, że niedopuszczalną

modyfikacją ustroju konstytucyjnego byłoby rozciągnięcie przez ustawodawcę zwykłego tego korpusu na segmenty państwa inne niż administracja rządowa. Czym innym jest bowiem administracja rządowa, a czym innym administracja samorządowa lub państwowa, chociaż wszystkie trzy mogą być uznane za administrację publiczną (zob. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

5.2. Prezentowana w doktrynie analiza historyczna i prawnoporównawcza prowadzi do wniosku, że status prawny urzędnika może być regulowany na dwa skrajne sposoby, a w praktyce funkcjonują modele mieszane (zob. Z. Góral, komentarz do art. 1 u.s.c., [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 19 i n.). Pierwszy z tych sposobów polega na przyznaniu urzędnikowi statusu publicznoprawnego (administracyjnego stosunku zatrudnienia), a drugi na prywatnoprawnej naturze jego zatrudnienia, czyli traktowaniu go jako strony typowego stosunku pracowniczego. Założeniem publicznoprawnego modelu pełnienia funkcji urzędniczych jest nierównorzędność interesów państwa i prywatnych interesów urzędnika, stanowiąca aksjologiczne uzasadnienie nadrzędności władzy służbowej. Brak w takim ujęciu miejsca na negocjacyjne mechanizmy ustalania warunków służby zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i kolektywnym (tj. wyłączona jest możliwość zawierania układów zbiorowych pracy), ponieważ status urzędniczy jest wyznaczany przez bezwzględnie obowiązujące przepisy zawarte w pragmatykach. Publicznoprawna natura zatrudnienia urzędników była przyjmowana np. w Austrii, Niemczech i we Francji. W ostatnich dziesięcioleciach dokonują się w tym zakresie przeobrażenia, w wyniku których do publicznoprawnego statusu urzędnika przenikają pewne elementy dotychczas typowe dla statusu pracowniczego.

Natomiast drugie skrajne ujęcie polega na prywatnoprawnym modelu zatrudnienia urzędników publicznych. Jako jego uzasadnienie wskazuje się np. potrzebę prowadzenia bardziej elastycznej polityki kadrowej w urzędach i wyeliminowanie przeszkody, za jaką uważa się – cechujące model pierwszy – restrykcyjne i sformalizowane zasady naboru do służby państwowej oraz daleko idące gwarancje stabilności zatrudnienia, charakterystyczne dla publicznoprawnych stosunków służbowych. Taka tendencja przejawia się w niektórych państwach, np. w Nowej Zelandii, w przyjmowaniu tzw. systemu menedżerskiego w służbie publicznej i realizowaniu koncepcji tzw. nowego zarządzania w tej sferze (*new public management*).

Przeważnie skrajne modele nie występują w czystej postaci, nawet bowiem odejście od administracyjnoprawnego stosunku zatrudnienia na rzecz stosunku pracowniczego najczęściej oznacza zastąpienie go stosunkiem pracy zmodyfikowanym w stosunku do typowej treści umowy o pracę, tj. uwzględnieniem swoistości pracy wykonywanej przez urzędników. Specyfika może polegać również na przyjęciu w danym systemie zatrudnienia na podstawie mianowania. Osobne rozwiązania prawne, co ma miejsce w Polsce, mogą przy tym dotyczyć różnych kategorii pracowników publicznych, tj. pracowników samorządowych i pracowników państwowych, a w tej ostatniej grupie może zostać wyróżniony korpus służby cywilnej, obejmujący część administracji rządowej.

5.3. Model zatrudniania w służbie publicznej, w którym przyjęto odrębny reżim prawny sektora publicznego, w szczególności urzędników, charakteryzuje się jako system kariery. Natomiast model, który charakteryzuje się podobnymi formami zatrudnienia urzędników publicznych, jak osób zatrudnionych w sektorze prywatnym, nazywa się systemem stanowisk.

W systemie kariery zatrudnienie następuje w imieniu państwa, a członkowie służby publicznej mają dokładnie określoną drogę awansu zawodowego. Najpierw pracownicy zostają włączeni do danego korpusu urzędniczego na najniższe stanowiska, a

następnie mogą awansować stopniowo na wyższe stanowiska, co następuje głównie na podstawie wysługi lat i oceny przełożonych. W tym modelu osoby na najważniejszych stanowiskach urzędniczych zatrudniane są na podstawie mianowania oraz tzw. służbowych umów o pracę, które zawierają publicznoprawne treści, jeśli spełniają ustawowe wymogi kwalifikacyjne w zakresie kompetencji zawodowych i etycznych. Stosunek zatrudnienia tych osób charakteryzuje się wzmożoną stabilizacją zatrudnienia, istnieniem szczególnych obowiązków pracowniczych oraz związaną z ich niewykonywaniem odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Natomiast w państwach, które przyjęły system stanowisk, nie występuje odrębny reżim zatrudniania osób w służbie publicznej, a status prawny urzędników nie różni się zasadniczo od pracowników zatrudnionych w sektorze niepublicznym (prywatnym). W systemie pozycyjnym dana osoba zostaje zatrudniona na konkretne stanowisko przez konkretny urząd, który występuje jako pracodawca, a podstawą zatrudnienia jest na ogół typowa umowa o pracę. W razie przyjęcia takiego modelu funkcjonowania służby publicznej wzrasta znaczenie zbiorowego prawa pracy, w tym funkcjonowania w praktyce układów zbiorowych pracy.

5.4. *De lege lata* polskie rozwiązania prawne dotyczące zatrudniania urzędników publicznych, w tym członków korpusu służby cywilnej na gruncie u.s.c., są zasadniczo wyrazem systemu kariery, tj. odbiegają od rozwiązań w państwach anglosaskich i skandynawskich, w których przyjęto system stanowisk.

W świetle art. 3 u.s.c. członkami korpusu służby cywilnej są pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, i urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania. Zatrudnienie na podstawie mianowania stanowi najczęściej (prócz absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej) kolejny (po zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę) etap kariery członka korpusu służby cywilnej, bowiem następuje ono po pozytywnym zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie. Zgodnie z art. 41 ust. 2 u.s.c. Szef Służby Cywilnej podaje do publicznej wiadomości maksymalną liczbę nowych mianowań w danym roku, a, zgodnie z art. 42 ust. 1 u.s.c. pracownik służby cywilnej kieruje do Szefa Służby Cywilnej zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego w okresie od 1 stycznia do 31 maja. W świetle art. 43 ust. 1 u.s.c. postępowanie kwalifikacyjne prowadzi zasadniczo Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

W części doktryny postuluje się *de lege ferenda* zmodyfikowanie tego modelu przez przyjęcie rozwiązań zaczerpniętych z systemu pozycyjnego, w tym doprowadzenia do wzrostu roli zbiorowego prawa pracy, w szczególności układów zbiorowych pracy (tak H. Szewczyk, *Układy zbiorowe pracy w sferze publicznej*, [w:] *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013, s. 398-399).

6. Prawo do zawierania układów zbiorowych pracy jako jedna z wolności związkowych statuowanych w art. 59 ust. 2 Konstytucji.

6.1. Wolność działania związków zawodowych jest zasadą ustrojową statuowaną w art. 12 Konstytucji. W art. 59 ust. 1 Konstytucji została przewidziana wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (wolność koalicji związkowej), która ma fundamentalny charakter. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 2 czerwca 2015 r. (sygn. K 1/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 80) stwierdził, że związek zawodowy powinien funkcjonować jako organizacja, która skupia osoby wykonujące pracę zarobkową, działa na rzecz ochrony ich praw związanych z wykonywaniem pracy, a przez to także występuje w relacji do podmiotu stanowiącego drugą stronę stosunku pracy. Przyjął przy tym szeroki zakres prawa podmiotowego do zrzeszania się w związku zawodowym, w tym szerokie

konstytucyjne rozumienie pracownika.

Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych nie ma jednak charakteru absolutnego. Wyraźnie możliwość jej ograniczenia przewiduje art. 59 ust. 4 Konstytucji, a ponadto zastosowanie może znaleźć ogólne rozwiązanie wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 10 kwietnia 2002 r. o sygn. K 26/00 podkreślił, że art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczegółowe odrębnie określają przesłanki ograniczenia danego prawa i wolności. Za nieuzasadnione uznał twierdzenie, że brak wskazania w konkretnym przepisie przesłanek ograniczenia oznacza zakaz ustawodawczej ingerencji w kształt tych wolności i praw, a tym samym nadaje im absolutny charakter.

Wyłączenie lub ograniczenie powyższego prawa przewidują szczegółowe postanowienia Konstytucji i ustaw. Na przykład w świetle art. 178 ust. 3 Konstytucji prawo do przystąpienia do związków zawodowych nie przysługuje sędziom. Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie za zgodne z Konstytucją uznał rozwiązania ustawowe, które ograniczają prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych określonej kategorii osób z uwagi na szczególny charakter wykonywanej przez nich pracy. W wyroku z 17 listopada 1998 r. (sygn. K 42/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 113) Trybunał uznał, że zgodne z art. 2, art. 12 i art. 59 Konstytucji jest rozwiązanie polegające na pozbawieniu prawa zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne w Najwyższej Izbie Kontroli.

6.2. W art. 59 ust. 2 Konstytucji, wskazanym przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli, przewidziano ponadto, że związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, jak też prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych. Te szczegółowe wolności związkowe są pochodną podstawowej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, statuowanej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. W wyliczeniu zawartym w art. 59 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca wyraźnie wymienił prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

Trybunał w wyroku z 23 października 2001 r. (sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215) podkreślił, że prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień oraz inne prawa statuowane w art. 59 ust. 2 Konstytucji są nie tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych (i związków pracodawców), ale przede wszystkim służą realizacji interesów pracowników (i pracodawców). Natomiast w uzasadnieniu wyroku z 28 kwietnia 2009 r. (sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54) Trybunał podkreślił, że uprawnienia przysługujące związkom zawodowym wyznaczają określone formy działania tych podmiotów. Związek zawodowy został ukształtowany na poziomie konstytucyjnym jako organizacja funkcjonująca w określonym układzie wzajemnych relacji osób wykonujących pracę oraz pracodawców. W tym układzie związki zawodowe mogą m.in. prowadzić rokowania będące przejawem dialogu partnerów społecznych, którzy dążą do koncyliacyjnego rozstrzygnięcia zaistniałych między nimi kwestii spornych, zaś efektem dialogu mogą być zawierane porozumienia, w tym układy zbiorowe pracy.

6.3. Treść układu zbiorowego pracy określa art. 240 § 1-3 k.p.:

„§ 1. Układ określa:

- 1) warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy, z zastrzeżeniem § 3;
- 2) wzajemne zobowiązania stron układu, w tym dotyczące stosowania układu i przestrzegania jego postanowień.

§ 2. Układ może określać inne sprawy poza wymienionymi w § 1, nie uregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący.

§ 3. Układ nie może naruszać praw osób trzecich”.

Praktycznym skutkiem objęcia pracowników układem zbiorowym jest poprawa warunków zatrudnienia w stosunku do semiimperatywnych standardów przewidzianych w prawie pracy i warunków pracy, które byłyby negocjowane indywidualnie. Zgodnie z art. 9 § 2 k.p. postanowienia układów zbiorowych pracy (i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów) nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy k.p. oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Jednak – co ma znaczenie dla osób zatrudnionych w sferze publicznej – z art. 240 § 4 k.p. wynika ograniczenie dla treści układu zbiorowego dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych. Zawarcie układu dla tej kategorii pracowników może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w dyspozycji takich jednostek, w tym w ramach wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów. Ograniczenie zakresu układu zbiorowego przewidziano też w art. 241²⁶ § 2 k.p., zgodnie z którym zakładowy układ zbiorowy nie może określać zasad wynagradzania osób zarządzających zakładem pracy.

W świetle art. 241²⁷ § 1 k.p. strony układu zakładowego mogą, ze względu na sytuację finansową pracodawcy, zawrzeć porozumienie o zawieszeniu stosowania u danego pracodawcy układu na okres nie dłuższy niż 3 lata. Podobne rozwiązanie przewiduje art. 9¹ § 1 k.p., który, jeżeli jest to uzasadnione sytuacją finansową pracodawcy, pozwala na zawarcie porozumienia o zawieszeniu stosowania w całości lub w części przepisów prawa pracy, określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy, co jednak nie dotyczy przepisów k.p. oraz przepisów innych ustaw i aktów wykonawczych.

6.4. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 239 § 3 pkt 1 k.p., zgodnie z którym dla członków korpusu służby cywilnej nie zawiera się układu zbiorowego pracy. W art. 239 § 3 k.p. przewidziano również, że układu nie zawiera się dla pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania; pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz sędziów i prokuratorów.

Wyłączenie możliwości objęcia danej grupy pracowników układem zbiorowym nie jest konsekwencją wyłączenia zasadniczego prawa zrzeszania się tych pracowników w związkach zawodowych, tj. wolności statuowanej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Członkowie korpusu służby cywilnej mogą należeć do związków zawodowych, z tym że w świetle art. 78 ust. 6 u.s.c. członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych. Ponadto, skutków wejścia w życie układu zbiorowego nie można utożsamiać ze skutkami wyłącznie dla stosunku zatrudnienia członków organizacji związkowej, która uczestniczyła w jego zawarciu. Zgodnie bowiem z art. 239 § 1 i 2 k.p. układ zawiera się dla wszystkich pracowników zatrudnionych przez pracodawców objętych jego postanowieniami, chyba że strony w układzie postanowią inaczej, a ponadto układem mogą być objęte osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy oraz emeryci i renciści.

6.5. Na marginesie trzeba zauważyć, że – mimo wprowadzenia, akcentowanej przez wnioskodawcę w uzasadnieniu wniosku, prawnej możliwości zawierania układów zbiorowych dla pracowników publicznych, których zatrudnienie na podstawie umowy o pracę jest normowane ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202, ze zm.) i ustawą z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 269, ze zm.) – w praktyce takie układy nie

są zawierane. Jako przyczyny takiego zjawiska wskazuje się w doktrynie brak całkowitej swobody stron w kształtowaniu treści układów zbiorowych w samorządowej sferze zatrudnienia, w szczególności w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń (tak G. Goździewicz, *Wpływ instytucji zbiorowego prawa pracy na status prawny pracowników służby cywilnej i samorządu terytorialnego*, [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 51-55).

6.6. Wobec powyższego, konieczne jest w niniejszej sprawie zbadanie, czy ograniczenie statuowanego w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawa związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji do zawierania układów zbiorowych pracy jest w świetle Konstytucji dopuszczalne w odniesieniu do korpusu służby cywilnej.

7. Możliwość ograniczenia „innych wolności związkowych” w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji.

7.1. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotna jest odpowiedź na pytanie, czy w zakresie „innych wolności związkowych”, których ograniczenie jest możliwe na warunkach przewidzianych w tym postanowieniu, mieści się prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy. Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Trzeba przyjąć, że art. 59 ust. 4 Konstytucji dopuszcza ograniczenie przez ustawodawcę prawa związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy i określa warunki takiej dopuszczalności.

Trybunał podziela pogląd, że – przewidziane w art. 59 ust. 4 Konstytucji – wymaganie, by ograniczenia wynikały z umów międzynarodowych dotyczy nie tylko wolności koalicji związkowej, lecz także innych wolności związkowych (tak W. Sokolewicz, komentarz do art. 59 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 52; L. Florek, *Pojęcie i zakres wolności związkowej*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI w.*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 69; M. Tomaszewska, *Pojęcie wolności związkowej*, [w:] *System prawa pracy*, t. V, *Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 249). W uzasadnieniu wyroku z 2 czerwca 2015 r. o sygn. K 1/13 Trybunał określił art. 59 ust. 4 Konstytucji jako „zasadę ograniczania wolności związkowych”.

7.2. W art. 59 ust. 4 Konstytucji ustrojodawca zawarł klauzulę limitacyjną skierowaną do ustawodawcy, która odsyła do treści wiążących Polskę umów międzynarodowych. Oznacza to, że ustawodawca ma możliwość wprowadzenia takich ograniczeń wolności związkowych, które są dopuszczalne na tle umów międzynarodowych. W doktrynie niekiedy zauważa się, że ustawowe ograniczenia wolności związkowych powinny nie tylko nie pozostawać w sprzeczności z przepisami wiążących Polskę umów międzynarodowych, lecz muszą być w tych umowach przewidziane (też w sposób pośredni, przez pozostawienie ustawodawcy krajowemu pola do decyzji) w umowach międzynarodowych (tak W. Sokolewicz, komentarz..., s. 53).

Trybunał w wyroku z 23 października 2001 r. o sygn. K 22/01 nie podzielił poglądu, że brak w art. 59 Konstytucji wyraźnego upoważnienia ustawodawcy do ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych oznacza zakaz ustanawiania przez ustawę ograniczeń tego prawa. Upoważnienie do ograniczenia prawa zagwarantowanego w ustawie zasadniczej może bowiem, w opinii Trybunału, wynikać nie tylko z wyraźnego przepisu konstytucyjnego, przewidującego ustanawianie ograniczeń

tego prawa, lecz także z innej normy konstytucyjnej, poddającej pod ochronę określone dobra konstytucyjne. Trybunał dodał, że w niektórych sytuacjach może dochodzić do kolizji normy konstytucyjnej poddającej pod ochronę określone prawo jednostki oraz normy konstytucyjnej nakazującej realizację określonego dobra. W tego typu wypadkach rozstrzygnięcie kolizji zależy od wagi dobra znajdującego się u podstaw danego prawa oraz wagi dobra konstytucyjnego kolidującego z danym prawem. Istnieją sytuacje, w których waga określonego dobra chronionego konstytucyjnie uzasadnia ograniczenie – w pewnym zakresie – prawa jednostki. Zasada ta odnosi się również do konstytucyjnego prawa do zawierania układów zbiorowych. Art. 59 Konstytucji nie zakazuje zatem ustawodawcy ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, jeżeli ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych.

7.3. Zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji odesłanie prowadzi do umów międzynarodowych, które wiążą Polskę, tj. nie tylko umów stanowiących część krajowego porządku prawnego i bezpośrednio stosowanych (tzw. samowystępujących), o których jest mowa w art. 91 Konstytucji. Ograniczenie wolności związkowych może być dopuszczalne również przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe, które nie są bezpośrednio stosowane, a zobowiązują umawiające się państwo do wydania ustawy i wdrożenia konwencyjnych regulacji do krajowego porządku prawnego. Taki wzorcowy (dyrektywalny) charakter na przykład mają zasadniczo – istotne w rozpoznawanej sprawie – umowy międzynarodowe sporządzone pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy. W doktrynie akcentuje się, że art. 59 ust. 4 Konstytucji: „[s]tanowi samoistną podstawę zastosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Jeżeli umowy te przewidywałyby ograniczenie wolności związkowych, to zastosowanie (inkorporowanie) tych ograniczeń w polskim ustawodawstwie pracy jest dopuszczalne w świetle przepisów Konstytucji. W omawianym zakresie umowy międzynarodowe znajdują zastosowanie niezależnie od tego, że stają się one częścią wewnętrznego porządku prawnego w rozumieniu art. 91 ust. 1 Konstytucji. Nawet gdyby nie było tego przepisu, to i tak umowa międzynarodowa byłaby stosowana z mocy art. 59 ust. 4 Konstytucji. Ustawa ograniczająca wolności związkowe w stopniu szerszym niż umowa międzynarodowa nie ma bowiem mocy prawnej przede wszystkim jako ustawa niekonstytucyjna, dopiero w drugiej kolejności jako ustawa sprzeczna z umową międzynarodową” (tak L. Florek, *Zakres ograniczenia...*, s. 3-15). Zauważa się też, że art. 59 ust. 4 Konstytucji to *lex specialis* względem pozostałych konstytucyjnych postanowień dotyczących umów międzynarodowych, w tym art. 91 ust. 2 (tak W. Sokolewicz, komentarz..., s. 52).

7.4. Na tle klauzuli przewidzianej w art. 59 ust. 4 Konstytucji rodzi się pytanie o sposób postępowania w sytuacji, gdy Polskę wiąże kilka umów międzynarodowych dotyczących wolności związkowych, których treści się różnią. Takie zjawisko „konfliktu konwencji” jest spowodowane przystępowaniem w ostatnich kilkudziesięciu latach przez państwa do licznych umów międzynarodowych, sporządzanych pod auspicjami różnych organizacji międzynarodowych, których zakresy zastosowania, w tym zakres przedmiotowy, się pokrywają. W doktrynie proponuje się interpretowanie *in favorem libertatis* dopuszczalnych w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji możliwości ograniczeń wolności związkowych. Niekiedy postuluje się, żeby – w razie braku wyraźnych przepisów rozstrzygających kolizje między konwencjami – pierwszeństwo przy wyznaczaniu dopuszczalnych ograniczeń wolności związkowych miały umowy międzynarodowe, które przewidują mniejsze ograniczenia. Za takie uważa się generalnie konwencje sporządzone pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, co w niniejszej sprawie nie jest oczywiste, o czym w dalszej części. Przyjęcie takiego

rozwiązania uzasadnia się wykładnią celowościową (tak L. Florek, *Zakres ograniczenia...*, s. 3-15, W. Sokolewicz, komentarz..., s. 52-53). Wnioskowanie z ogólnych deklaracji w umowach międzynarodowych na potrzeby ustalenia treści art. 59 ust. 4 Konstytucji mogłoby wówczas w skrajnej sytuacji prowadzić do wniosku, że milczenie choć jednej umowy międzynarodowej na temat możliwości wprowadzenia ograniczeń którejs z innych wolności związkowych, w powiązaniu z ogólną deklaracją istnienia wolności zrzeszania się w związku zawodowym, oznacza, iż art. 59 ust. 4 Konstytucji nie pozwala na wprowadzenie w prawie krajowym żadnych ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych. Wniosek taki nie jest uprawniony, stałoby to bowiem w sprzeczności z duchem – omówionych niżej – wiążących Polskę umów międzynarodowych, z których wynika, że prawo do innych wolności związkowych, w tym zawierania układów zbiorowych, jest na ich tle mniej intensywne (słabsze) niż podstawowa wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Ponadto, umowy międzynarodowe zawierają własne ogólne klauzule wyrażające zasadę proporcjonalności, o czym niżej.

8. Prawo związku zawodowego do zawierania układów zbiorowych w świetle umów międzynarodowych.

8.1. Przepisy wskazanych przez wnioskodawcę umów międzynarodowych, które – w mniejszym lub większym zakresie – regulują wolności związkowe, były w ostatnich latach powoływane przez niektórych przedstawicieli doktryny jako uzasadnienie wątpliwości co do konstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. Niektóre z tych wątpliwości zostały przedstawione przez wnioskodawcę jako uzasadnienie wniosku w niniejszej sprawie, jak też w stanowisku Prokuratora Generalnego. Wobec niepełnego niekiedy cytowania treści tych wypowiedzi piśmienniczych w pismach złożonych w sprawie przydatne będzie przytoczenie szerszych fragmentów uwag krytycznych w stosunku do obecnego stanu prawnego.

H. Szewczyk, której poglądy są powoływane przez wnioskodawcę, w opinii prawnej dla Sejmu (*Opinia prawna do: rządowego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw; poselskiego projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw; autopoprawki do poselskiego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, BAS 15 września 2008 r., www.orka.sejm.gov.pl) stwierdza najpierw, że „[b]rak rozszerzenia zakresu stosowania przynajmniej ponadzakładowych układów zbiorowych pracy na te kategorie osób zatrudnionych w administracji publicznej [członków korpusu służby cywilnej] jest co najmniej kontrowersyjny. Niestety w aktualnym stanie prawnym możliwości zawierania jakichkolwiek układów pozbawiono członków korpusu służby cywilnej. Również i tego problemu projekt nie rozwiązuje”. Natomiast w monografii *Stosunki pracy w służbie cywilnej* (Warszawa 2010, s. 294 i in.) autorka stwierdza, że „[t]radycyjnie niektóre grupy zawodowe zatrudnione w działach finansowanych z budżetu państwa nie prowadzą rokowań zbiorowych w celu zawarcia układów zbiorowych pracy, a ich warunki pracy i płacy są ustalane przez władze państwowe. Tym grupom pracowniczym państwo wypłaca z podatków wynagrodzenia i inne świadczenia związane z pracą. Trudno więc chronić interes publiczny, nadmiernie zwiększać im uprawnienia pracownicze, zwłaszcza w zakresie płac. (...) Jeśli chodzi o członków korpusu służby cywilnej jako grupę społeczno-zawodową, to zakres ich uprawnień i obowiązków określa pragmatyka pracownicza, tj. ustawa o służbie cywilnej. Podstawowa materia będąca tradycyjnie przedmiotem rokowań zbiorowych – wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia związane z pracą – została ujęta w pragmatyce przy zastosowaniu systemu parametrycznego (mnożników prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w państwowej sferze budżetowej).

Szczegółowe zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego oraz określenia stopni służbowych urzędników służby cywilnej i związanych z tym dodatków reguluje Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzeń. Pracodawca ma bowiem powinność zapewnienia członkom korpusu służby cywilnej właściwych warunków realizacji ich obowiązków przewidzianych w ustawie”. Następnie dodaje: „Z niezrozumiałych względów w obecnym stanie prawnym możliwości zawierania układów zbiorowych pracy pozbawiono członków korpusu służby cywilnej. (...) Jednostronna metoda kształtowania statusu prawnego członków korpusu służby cywilnej w formie regulacji ustawowej, a nie układowej, oznacza, że państwo przyjęło na siebie rolę gwaranta w zakresie ochrony interesów zawodowych i socjalnych tej grupy pracowniczej, w której to roli nie sprawdza się jednak najlepiej. Poza tym gdyby nawet zawieranie układów zbiorowych pracy przez członków korpusu służby cywilnej było dopuszczalne, to i tak praktyczna realizacja tego uprawnienia byłaby utrudniona ze względu na niezbyt entuzjastyczne podejście samych zainteresowanych oraz związków zawodowych do tego zagadnienia oraz niepewność wyniku prowadzonych negocjacji”. W dalszej części autorka prezentuje stanowisko, że „[m]etodę układową kształtowania stosunków pracy preferuje również Konstytucja RP, która w art. 59 ust. 2 przyznaje związkom zawodowym oraz pracownikom i ich organizacjom prawo do rokowań, w szczególności w celu zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, bez jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych. Jak widać, polski ustawodawca w stosunku do członków korpusu służby cywilnej nie zastosował tej konstytucyjnej zasady. Wprost przeciwnie, zabronił tej grupie społeczno-zawodowej kształtowania warunków zatrudnienia w drodze układowej, co może budzić uzasadnione wątpliwości. Wprawdzie związki zawodowe pozbawione prawa zawierania układów zbiorowych pracy mogą podejmować inne działania w obronie praw i interesów członków korpusu, a zwłaszcza różnego rodzaju konsultacje i uzgodnienia, które poprzedzają określone decyzje w sprawach pracowniczych, podejmowane przez uprawnione podmioty, powszechnie wiadomo jednak, że instytucja układu zbiorowego pracy zapewnia najbardziej realny wpływ na warunki zatrudnienia, zgodnie z interesem osób zatrudnionych. Trudno zatem pozbawiać członków korpusu służby cywilnej kształtowania warunków zatrudnienia w drodze układowej”.

Podobnie L. Florek stwierdza: „Przepis art. 1 ust. 2 konwencji nr 151 MOP dopuszcza natomiast ograniczenie wolności związkowej w odniesieniu do pracowników służby publicznej na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter. Zestawienie przepisu art. 239 § 3 k.p. z powyższą normą międzynarodową wskazuje na to, iż ograniczenie rokowań i układów w służbie publicznej jest szersze niż przewiduje to powołany przepis konwencji”. W dalszej części autor, mając na względzie art. 7 Konwencji nr 151, dodaje, że „[p]ozbawienie szerokich grup pracowników urzędów państwowych i samorządowych prawa zawierania układów nie naruszałoby postanowień konwencji w razie zapewnienia innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków. Przepisy regulujące sytuację prawną omawianej grupy pracowników (...) nie przewidują jednak takiej możliwości. Wpływ przedstawicieli omawianej grupy pracowników na ustalanie warunków zatrudnienia może się odbywać jedynie na zasadach ogólnych przewidzianych w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Dotyczy to zwłaszcza występowania z wnioskami czy opiniowania projektów aktów prawnych, o których mowa w art. 19 i 20 u.z.z. Powstaje jednak wątpliwość, czy takie uprawnienia związków zawodowych mogą być uznane za uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków, skoro związki zawodowe mają w tym zakresie tylko wpływ opiniodawczy” (komentarz do

art. 239 k.p., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, wyd. VI, Warszawa 2011, s. 1097 i in.).

Natomiast przytaczane przez wnioskodawcę na poparcie tezy o niekonstytucyjności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. stanowisko Z. Górala (*Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] *Zbiorowe prawo...*, s. 144), nie jest tak daleko idące, jak mogłoby wynikać z kontekstu uzasadnienia wniosku. Autor podkreśla: „[j]akkolwiek wyłączenie zawierania układów (...) nie pozostaje w oczywistej sprzeczności ze standardami międzynarodowymi (...), to jednak są wyrażane pod adresem regulacji kodeksowej pewne wątpliwości”, a następnie odsyła do monografii autorstwa H. Szewczyk i wyraża opinię, iż nie ma raczej racjonalnych argumentów za odmiennym traktowaniem w prawie polskim członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz innych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę osób pełniących funkcje urzędnicze.

Również z powoływanego ogólnie przez wnioskodawcę stanowiska J. Skoczyńskiego (*Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, Toruń 2001, s. 271-274) nie wynika jednoznacznie, że art. 239 § 3 pkt 1 k.p. jest, zdaniem autora, niezgodny z art. 59 ust. 4 Konstytucji. Autor twierdzi, że samo wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych dla korpusu służby cywilnej nie jest niezgodne z umowami międzynarodowymi. Następnie jednak dodaje, że wyłączenie to nie jest kompensowane procedurami zapewniającymi partycypację przedstawicieli tych pracowników w ustalaniu warunków zatrudnienia, ponieważ nie zostały zagwarantowane ustawowo bądź w drodze porozumienia władz publicznych ze związkami zawodowymi procedury, które pozwalałyby na uczestnictwo reprezentantów pracowników w procedurze stanowienia prawa regulującego warunki ich zatrudnienia. Za taką procedurę autor nie uznaje bowiem opiniowania przez związki zawodowe założeń oraz projektów ustaw i aktów wykonawczych (art. 19 u.z.z.), z uwagi na to, że uczestniczą w niej tylko związki zawodowe najbardziej reprezentatywne na szczeblu ogólnokrajowym i międzygałęziowym, które „niekoniecznie są również najbardziej reprezentatywne dla pracowników służby publicznej”. W tym miejscu autor dodaje, że nie jest to metoda zapewniająca uczestnictwo przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu warunków zatrudnienia, która by spełniała wymagania przewidziane w art. 7 Konwencji nr 151. Tym samym zakwestionowane zostało przez niego rozwiązanie przewidziane w art. 19 u.z.z., który nie jest przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu, a nie przepis kodeksu pracy, który został zaskarżony przez wnioskodawcę. Ponadto, autor negatywnie ocenia rozwiązanie prawne dotyczące innych pracowników publicznych niż wymienieni w art. 239 § 3 k.p., tj. pracowników publicznych, w odniesieniu do których możliwe jest zawieranie układów zbiorowych, z uwagi na to, że publiczni pracodawcy nie zrzeszają się w organizacjach pracodawców, które by mogły układ zbiorowy zawrzeć (a ponadto władza publiczna nie jest stroną sporu zbiorowego – jest nią pracodawca). Na końcu autor stawia tezę, że polskie prawo nie zapewnia udziału reprezentantów pracowników sfery publicznej w określaniu warunków zatrudniania ani mechanizmów rozwiązywania sporów zbiorowych, które są wymagane przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Stwierdza, że „naruszenia prawa międzynarodowego polegają w tym wypadku jednak na braku odpowiednich uregulowań w prawie krajowym, a nie na sprzeczności konkretnych przepisów prawa polskiego z prawem międzynarodowym”.

8.2. Przechodząc do przepisów wskazanych przez wnioskodawcę umów międzynarodowych, na początku trzeba stwierdzić, że zgodnie art. 6 Konwencji nr 98 „[n]iniejsza Konwencja nie dotyczy urzędników państwowych i nie będzie mogła w żaden sposób być interpretowana jako naruszająca ich prawa lub statut”.

8.3. W świetle art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151, przewidziane w konwencji rozwiązania mogą być modyfikowane w ustawodawstwie krajowym odnośnie do „pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter”.

Ponadto, art. 7 Konwencji nr 151 stanowi, że „[w] razie potrzeby będą podejmowane kroki odpowiadające warunkom krajowym, zmierzające do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków”.

W sprawozdaniu VII (2) 1977 z 63 sesji *International Labour Conference* w 1977 r., w trakcie której opracowywano Konwencję nr 151, podkreśla się, że art. 7 nie pozostaje w kolizji z systemami prawnymi, w których warunki zatrudnienia niektórych pracowników publicznych są określane w procesie legislacyjnym, o ile został przyjęty sposób, który pozwala reprezentantom pracowników publicznych na uczestniczenie w takim procesie (Report VII (2) 1977, *International Labour Conference* 63rd Session 1977, s. 61, www.ilo.org). Identyczne stanowisko znalazło się w sprawozdaniu V (2) 1978 z 64 sesji *International Labour Conference* w 1978 r. i stanowiło odpowiedź na wątpliwość państwa, w którym warunki zatrudnienia urzędników publicznych są określone przez państwo przepisami prawnymi, a nie uzgadniane przez strony w drodze rokowań (Report V (2) 1978, *International Labour Conference* 64th Session 1978, s. 22-23, www.ilo.org).

Podobne stanowisko było prezentowane przez Komitet Wolności Związkowych (*Freedom of Association Committee*), który rozpoznaje skargi podmiotów z państw konwencyjnych i wydaje zalecenia. Komitet nie dysponuje kompetencją do interpretowania Konwencji ze skutkiem dla umawiających się państw i systemu prawnego każdego z nich, ale jego prace mogą służyć jako wskazówka przy interpretowaniu Konwencji. W wydanym przez Komitet opracowaniu dotyczącym Konwencji nr 151 (*International Labour Organization, Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, wyd. 5, 2006, s. 179, www.ilo.org) jest również mowa o tym, że konwencja dopuszcza metody negocjacyjne inne niż rokowania, o ile metody te pozwalają na uczestnictwo reprezentantów pracowników publicznych w trakcie określania warunków zatrudnienia (punkt 888). Podkreśla się też, że art. 7 Konwencji nr 151 dopuszcza pewien margines uznaniowości państwa przy wyborze procedur, które będą stosowane przy określaniu warunków zatrudnienia urzędników publicznych (punkt 891).

Powyższą tezę o braku przesądzenia w art. 7 Konwencji nr 151, że warunki zatrudnienia powinny być w każdym z umawiających się państw ustalane w drodze rokowań, co trzeba by tym bardziej odnieść do sformalizowanych rokowań w celu zawarcia układu zbiorowego pracy, powtórzono w publikacji B. Gernigon, *Labour relations in the public and para-public sector*, Working Paper No. 2, s. 11-12, udostępnionej przez MOP jako materiał informacyjny na stronach internetowych tej organizacji międzynarodowej (www.ilo.org).

Podobne stanowisko zawarto w Zaleceniu nr 159 dotyczącym procedur określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętym 27 czerwca 1978 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy (Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919-2012*, t. II 1974-2012, wyd. II uzupeł., Warszawa 2014, s. 951 i n., www.dialog.gov.pl). W punkcie 2.2 tego zalecenia jest mowa, odnośnie do określania warunków zatrudnienia, o stosowaniu metod „innych niż

rokowania”, które to metody pozwalają przedstawicielom pracowników publicznych uczestniczyć w określaniu warunków zatrudnienia. Dodano, że procedura tego uczestnictwa i ostatecznego określania tych spraw powinny być ustalone przez ustawodawstwo krajowe lub inne właściwe środki.

Również w powoływanych ogólnie przez wnioskodawcę wypowiedziach polskiej doktryny, podkreśla się, że w art. 7 Konwencji nr 151 nie przewidziano wprost, iż celem rokowań ma być zawarcie układu zbiorowego pracy, a ponadto, że dopuszczono poza rokowaniami również inne metody, które pozwalają na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu warunków ich zatrudnienia (tak Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy w sferze publicznej*, [w:] *System prawa pracy...*, s. 1103).

W świetle art. 1 ust. 1 Konwencji nr 151, ma ona zastosowanie w zakresie, w jakim nie stosuje się do pracowników publicznych korzystniejszych postanowień innych konwencji międzynarodowych. Z tego względu, jak również z przyjętej wyżej wykładni art. 59 ust. 4 Konstytucji *in favorem libertatis*, konieczna jest analiza pozostałych umów międzynarodowych wskazanych przez wnioskodawcę.

8.4. Zgodnie z art. 11 EKPC, zatytułowanym „Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się”:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

Pierwszą kwestią, która powstaje na tle tego przepisu, jest pytanie czy statutowane w art. 11 ust. 1 EKPC prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów oznacza nie tylko prawo do zrzeszania się w związku zawodowym, które przysługuje członkom korpusu służby cywilnej, czy też z tego przepisu należy interpretować również prawo do członkostwa w takim związku zawodowym, który będzie miał możliwość zawarcia układu zbiorowego pracy w rozumieniu polskiego prawa. Konieczność szerokiego rozumienia art. 11 ust. 1 EKPC nie jest oczywista, mimo wskazania w – przytaczanym przez wnioskodawcę i w stanowisku Prokuratora Generalnego – orzecznictwie ETPC, że nawet jeżeli rokowania zbiorowe nie są nieodzowne do skutecznego korzystania z wolności związkowej, mogą być jednym ze sposobów ochrony przez związki zawodowe interesów swoich członków. Związek zawodowy musi mieć bowiem w jakiś sposób zagwarantowaną swobodę podejmowania starań o przekonanie pracodawcy do wysłuchania jego argumentów, które przedstawia w imieniu swoich członków (zob. wyrok ETPC z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie Wilson, National Union of Journalists i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 30668/96, 30671/96 i 30678/96, Lex nr 75402). W doktrynie zauważa się, że z orzecznictwa ETPC można wyprowadzić następujące podstawowe elementy prawa do stowarzyszania się: prawo do tworzenia i przystępowania do związku zawodowego, zakaz obowiązku przynależności w danym związku oraz prawo związku zawodowego do nakłonienia pracodawcy, by ten wysłuchał, co związek zawodowy ma do powiedzenia w imieniu swych członków. Dodaje się, że państwa mają wolny wybór środków, których można w tym celu użyć, a Konwencja wymaga jedynie, aby zgodnie z prawem krajowym związki zawodowe mogły, w warunkach niepozostających w sprzeczności z art. 11, walczyć w

obronie interesów swoich członków (zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 825 i in.).

Natomiast w świetle art. 11 ust. 2 zdanie pierwsze EKPC wykonywanie prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich może podlegać ograniczeniom pod warunkiem, że określa je ustawa i że są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. W zdaniu drugim tego ustępu przewidziano, że ten warunek „nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”. Tym samym – normowana w art. 11 ust. 2 EKPC – swoboda ustawodawcy krajowego w ograniczaniu – statuowanego w art. 11 ust. 1 EKPC – prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich, które by nawet obejmowało prawo do zawierania układów zbiorowych, jest większa w odniesieniu do pracowników administracji państwowej, do której zalicza się korpus służby cywilnej, niż w odniesieniu do innych pracowników.

Na marginesie można zauważyć, że stan faktyczny leżący u podstaw – powoływany przez wnioskodawcę i w stanowisku Prokuratora Generalnego – wyroku ETPC w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji nie jest tożsamy z przedmiotem niniejszego postępowania. W rozpatrywanej przez ETPC sprawie miało miejsce wyłączenie prawa pracowników samorządowych do organizowania się w związki zawodowe, a dodatkowo rozwiązanie istniejącego związku, który wcześniej negocjował zawarcie układu zbiorowego. W uzasadnieniu tego orzeczenia napisano, że „Trybunał stwierdza, iż jego linia orzecznicza, z której wynika, iż prawo do prowadzenia negocjacji zbiorowych oraz do przystępowania do układów zbiorowych nie stanowi integralnego elementu art. 11 Konwencji, winna zostać ponownie rozważona, tak aby uwzględnić dostrzegalną ewolucję zachodzącą w tej mierze zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w krajowych systemach prawnych. (...) W konsekwencji należy uznać, mając na względzie rozwój prawa pracy zarówno międzynarodowego, jak i krajowego, oraz praktykę układających się państw w tej mierze, iż prawo do prowadzenia negocjacji zbiorowych z pracodawcą stało się zasadniczo jednym z podstawowych elementów «prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów» wskazanego w art. 11 Konwencji, przy czym należy mieć na względzie to, iż Państwa mogą zorganizować swe systemy prawne, tak by, gdy to stosowne, przyznać reprezentantom związków zawodowych szczególny status. Tak jak inni pracownicy, urzędnicy służby cywilnej, poza bardzo wyjątkowymi przypadkami, powinni korzystać z takich praw, nie uchybiając jednocześnie skutkom wszelkich «zgodnych z prawem ograniczeń», które mogą zostać nałożone na «członków administracji państwowej» w rozumieniu art. 11 ust. 2”. ETPC nie zakwestionował tym samym, sygnalizowanego wyżej, wyraźnego rozwiązania EKPC zawartego w art. 11 ust. 2, które pozwala umawiającym się państwom na ograniczenie wykonywania prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich (w kwalifikowany sposób odnośnie do administracji państwowej), co tym bardziej obejmuje prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych.

8.5. Celem opracowania EKS przez Radę Europy było – co podkreśla w swym stanowisku Prokurator Generalny – uzupełnienie przepisów EKPC dotyczących spraw związkowych. Sygnatariusze EKPC przyjęli za cel stworzenie warunków, w których skutecznie realizowane będzie m.in. prawo wszystkich pracowników i pracodawców do rokowań zbiorowych (część I ust. 6 EKS).

W świetle art. 6 ust. 2 EKS: „[w] celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych, Umawiające się Strony zobowiązują się: (...) popierać,

kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia”. W tej umowie międzynarodowej nie przewidziano wyraźnie możliwości modyfikacji bądź wyłączenia tej regulacji w stosunku do urzędników państwowych. Zgodnie jednak z art. 31 ust. 1 EKS, skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak przewidziano w części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji niewymienionych w częściach I i II, „z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów”. W doktrynie przyjmuje się, że ewentualne ograniczenie praw przewidzianych w tej umowie międzynarodowej dla funkcjonariuszy publicznych znajdować może oparcie właśnie w art. 31 EKS (zob. Z. Góral, *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 1104; *Conclusions III*, Strasbourg 1973, s. 64).

Organem rozpatrującym skargi na naruszenia postanowień EKPC w umawiających się państwach jest Europejski Komitet Praw Społecznych. Komitet nie dysponuje kompetencją do interpretowania EKPC ze skutkiem dla umawiających się państw i systemu prawnego każdego z nich, ale jego prace mogą służyć jako wskazówka przy interpretowaniu EKPC. W decyzji Komitetu z 21 maja 2002 r. w sprawie European Council of Police Trade Unions (CESP) przeciwko Portugalii (*Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 1 September 2008, s. 232, www.coe.int) podkreślono, że zakres, w którym zwykle rokowania zbiorowe mają zastosowanie do urzędników, o ile mają takie zastosowanie, może być przedmiotem unormowania w krajowych przepisach prawnych. Jednakże tacy urzędnicy zawsze zachowują prawo do uczestnictwa w każdym procesie, który bezpośrednio odnosi się do określenia stosowanych procedur (punkt 58).

NSZZ „Solidarność” zauważył we wniosku, że jeżeli ze względu na regulowanie statusu pracowników publicznych regulacjami ustawowymi zawieranie układów zbiorowych nie jest możliwe, to art. 6 ust. 2 EKS nakłada na umawiające się państwo obowiązek zorganizowania ich uczestnictwa, za pośrednictwem przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają dotyczyć pracowników publicznych. Natomiast w stanowisku Prokuratora Generalnego podkreślono m.in., że powyższy Komitet sygnalizował, iż w różnych państwach członkowskich obowiązują rozmaite teorie na temat podstaw stosunków pracy nawiązywanych bezpośrednio z jednostkami organizacyjnymi władzy lub administracji państwowej. W służbowych stosunkach pracy ciągle aprobowana jest reguła, która nie zezwala przedstawicielom urzędników państwowych na negocjowanie z pracodawcą układów zbiorowych pracy. W takich wypadkach – zdaniem Komitetu, które powołuje Prokurator Generalny – konieczne jest zagwarantowanie przedstawicielstwu pracowniczemu urzędników państwowych udziału w procesie tworzenia przepisów wydawanych przez pracodawców w celu określenia warunków pracy i płacy, przy czym istotne jest nie samo prawo wyrażenia opinii o projektach aktów prawnych, które określają warunki zatrudnienia i wynagrodzenia, lecz rzeczywisty wpływ organizacji związkowych na treść przepisów wydawanych przez państwo uprawnione do regulowania warunków zatrudnienia i płacy. W stanowisku Prokuratora Generalnego stwierdzono też, że Komitet nie zajmował się analizą podstaw nawiązywania służbowych stosunków pracy, ale akcentował brak równości stron tych stosunków pracy. Podporządkowanie urzędnika jednostce organizacyjnej władzy lub administracji państwowej uzasadnia – zdaniem komitetu, które powołuje Prokurator Generalny – regulowanie warunków zatrudnienia i wynagrodzenia samodzielnie przez

pracodawcę. Takie służbowe podporządkowanie urzędnika cechuje stosunek pracy zarówno mianowanego członka korpusu służby cywilnej, jak i zatrudnionego na podstawie umowy o pracę.

8.6. Polskę wiążą również umowy międzynarodowe sporządzone pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. W art. 22 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), przewidziano zasadnicze prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, ale jednocześnie wskazano możliwe odstępstwa od tej podstawowej wolności związkowej. Zgodnie z tym przepisem:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów.

2. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego (...). Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji”.

Art. 8 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) podobnie reguluje prawo koalicji, a poza tym mówi o „prawie związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności”, z tym że wyraźnie przewidziano w nim możliwość ograniczeń tych praw w stosunku do pracowników administracji państwowej. Zgodnie tym przepisem:

„1. Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zapewnić:

a) prawo każdego do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru, w celu popierania i ochrony swych interesów gospodarczych i społecznych, jedynie pod warunkiem przestrzegania przepisów statutowych danej organizacji; korzystanie z tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób; (...)

c) prawo związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności, bez ograniczeń innych, niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób; (...)

2. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.

9. Udział reprezentacji pracowniczej w procesie określania warunków zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej.

9.1. Z uwagi na wynikające z części powyższych umów międzynarodowych wymaganie zapewnienia przedstawicielom urzędników publicznych uczestniczenia w procesie ustalania warunków ich zatrudnienia potrzebne jest dokonanie w tym aspekcie analizy prawa polskiego.

Art. 21 ust. 2 u.z.z. dotyczy pracowników, na rzecz których nie mogą być zawierane układy zbiorowe. Zgodnie z nim: „[w] gałęziach pracy nieobjętych układami zbiorowymi regulacja warunków pracy i płacy wymaga konsultacji ze związkami zawodowymi”. Przepis ten daje związkom zawodowym teoretycznie szerszą możliwość

konsultowania warunków zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, nie tylko w zakresie wysokości wynagrodzenia, ale ogólniej – odnośnie do „warunków pracy i płacy”.

9.2. Reprezentatywnej organizacji związkowej przysługuje też, zgodnie z art. 19 ust. 1 u.z.z., ogólne prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W świetle art. 19 ust. 1 zdanie drugie u.z.z. opiniowanie w trybie ustawy o związkach zawodowych aktów prawnych przez reprezentatywną organizację związkową nie dotyczy założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, które mają wpływ na wysokość wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, a ich opiniowanie regulują odrębne przepisy. Pewne ograniczenia możliwości ustalenia wysokości wynagrodzenia wprowadza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885) – np. zgodnie z jej art. 86 ust. 1 pkt 2 i 3, jeżeli wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 55%, Rada Ministrów uchwala na kolejny rok projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej.

9.3. Szeroko rozumianą konsultację z udziałem związków zawodowych przewiduje art. 20 u.z.z. Organizacja związkowa ma prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego do organów mających prawo inicjatywy ustawodawczej lub organów uprawnionych do ich wydania (np. do rządu lub ministrów). Organ państwowy, do którego został skierowany taki wniosek, jest obowiązany w terminie 30 dni przedstawić związkowi zawodowemu swoje stanowisko, a w razie negatywnego stanowiska – także jego uzasadnienie.

9.4. Szczegółowe konsultacje z udziałem związków zawodowych przewidywała ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080). Od 11 września 2015 r. podobne rozwiązania wynikają z ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240; dalej: ustawa z 2015 r.), która zastąpiła ustawę z 2001 r. W art. 16-18 ustawy z 2015 r. przewidziano konsultacje i opiniowanie dotyczące prognozy wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny, wspólną propozycję w sprawie wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i zajmowanie stanowiska na temat projektu ustawy budżetowej. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z 2015 r. stronę pracowników w Radzie Dialogu Społecznego reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych, którą jest m.in. wnioskodawca w niniejszej sprawie. Strona pracowników może zapraszać do udziału w pracach Rady, z głosem doradczym, przedstawicieli związków zawodowych i organizacji związkowych niespełniających kryteriów określonych w ust. 2 i 3 oraz przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych (ust. 4).

9.5. Konsultacje ze związkami zawodowymi, do których mogą przynależeć członkowie korpusu służby cywilnej, przewidziano również w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, ze zm.). Zgodnie z jej art. 7 średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego. Rada Ministrów, aby umożliwić wyrażenie opinii, przedkłada Radzie Dialogu Społecznego, a także ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej, propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na następny rok. Jeżeli Rada Dialogu Społecznego uzgodni, w drodze

uchwały, wysokość średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Rada Ministrów jest zobowiązana do uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej wynagrodzeń zapewniających osiągnięcie uzgodnionej wysokości wskaźników. Jeżeli w terminie 30 dni od dnia otrzymania propozycji nie nastąpi uzgodnienie stanowiska Rady Dialogu Społecznego, Rada Ministrów przyjmie do projektu ustawy budżetowej średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny, z tym że nie mogą być one niższe od wskaźników zawartych w propozycji. Podobne rozwiązania przewidywał art. 7 tej ustawy w brzmieniu sprzed 11 września 2015 r., tj. nowelizacji dokonanej przez art. 61 ustawy z 2015 r. Średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń miały być corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, a Rada Ministrów, w celu wyrażenia opinii, miała przedkładać w terminie do 15 czerwca każdego roku Komisji, a także ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej, propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny.

10. Ograniczenie wolności związkowych na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 2 czerwca 2015 r. o sygn. K 1/13, podkreślił, że przy konstytucyjnej ocenie braku możliwości wyłączenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe na podstawie wiążących Polskę umów międzynarodowych należy brać pod uwagę nie tylko art. 59 ust. 4 Konstytucji, lecz także art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenia wolności związkowych mogą wynikać nie tylko z art. 59 ust. 4 Konstytucji, wyrażającego – podobnie jak art. 233 ust. 1 Konstytucji – szczególne ograniczenia wolności związkowych, lecz mogą także być uzasadnione przyczynami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuującym uniwersalne ograniczenia praw i wolności (zob. W. Sokolewicz, komentarz..., s. 50).

Odnosząc się do relacji między art. 31 ust. 3 i art. 59 ust. 4 Konstytucji, trzeba stwierdzić, że art. 59 ust. 4 Konstytucji powinien być interpretowany w sposób niepodważający ogólnych założeń Konstytucji dotyczących ograniczania praw konstytucyjnych. W przeciwnym razie Konstytucja stałaby się wewnętrznie sprzeczna. Ogólne założenia możliwego ograniczenia praw i wolności wyrażone są w art. 31 ust. 3 Konstytucji i opierają się na konieczności wagi zasad. Takie założenie powinna uwzględniać również interpretacja art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji.

11. Ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

11.1. Statuowane w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawo związku zawodowego do zawarcia układu zbiorowego jest słabsze niż zasadnicze prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, które wyrażone zostało w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Na tle art. 59 Konstytucji można bowiem rozróżnić silniejszą wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (ust. 1) oraz – powiązane z nią – słabsze pozostałe wolności związkowe, w tym prawo związków zawodowych do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, i do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (ust. 2) oraz prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu (ust. 3). Przez ten pryzmat oceniać należy rozwiązanie zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji, w którym jest mowa osobno o zakresie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i

organizacjach pracodawców i osobno o „innych wolnościach związkowych”. Powoduje to, że potencjalne ograniczenia możliwości wolności związkowych innych niż zasadnicze prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, w tym prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, mogą być nieco szersze niż ograniczenie samej podstawowej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

Prawo związku zawodowego do zawarcia układu zbiorowego nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczone, jeżeli wystąpią okoliczności przewidziane w art. 59 ust. 4 lub art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał podtrzymuje stanowisko, że przy konstytucyjnej ocenie braku możliwości wyłączenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe na podstawie wiążących Polskę umów międzynarodowych należy brać pod uwagę nie tylko art. 59 ust. 4 Konstytucji, ale również art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 2 czerwca 2015 r. o sygn. K 1/13).

Za ograniczeniem tego prawa w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej przemawiają względy konstytucyjne, w tym, wskazane przez wnioskodawcę, wiążące Polskę umowy międzynarodowe, do których odsyła art. 59 ust. 4 Konstytucji.

11.2. W umowach międzynarodowych widoczna jest tendencja do szczególnego rozumienia wolności związkowych w odniesieniu do pracowników publicznych powiązanych z administracją publiczną, ponieważ z przyczyn nie dotyczących innych pracowników wolności te mogą być ograniczane bądź nierelevantne do statusu prawnego określonej kategorii urzędników państwowych, w szczególności wyższego szczebla. W umowach międzynarodowych zaakcentowano specyficzną sytuację występującą w tych państwach, w których służba cywilna zorganizowana jest w systemie kariery i brak praktycznego pola dla zawieranych na rzecz określonej grupy urzędników układów zbiorowych pracy, ponieważ zasadnicza treść stosunku zatrudnienia wynika generalnie z aktów normatywnych przyjętych w drodze procedur prawodawczych istniejących w danym państwie.

Konwencje, do których prowadzi odesłanie zawarte w art. 59 ust. 4 Konstytucji, nie przewidują bezwzględnego wymagania, aby ustalanie warunków zatrudniania członków korpusu służby cywilnej, odbywało się w drodze rokowań z reprezentującymi ich związkami zawodowymi i zawarcia układu zbiorowego pracy w rozumieniu k.p.

Trybunał w wyroku z 17 listopada 1998 r. o sygn. K 42/97 dokonał analizy wiążących Polskę umów międzynarodowych, w tym wskazanych przez wnioskodawcę, i przyjął, że w niektórych sytuacjach uzasadnione jest nawet ograniczenie zasadniczego prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, co tym bardziej dotyczy, stanowiącego jednej z przejawów wolności związkowej, prawa związków do specyficznego rokowania w celem zawarcia układu zbiorowego pracy.

Główna teza wnioskodawcy o niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 1 i 7 Konwencji nr 151, która została w dużej mierze poparta w stanowisku Prokuratora Generalnego, nie jest uzasadniona. Po pierwsze, w art. 7 Konwencji nr 151 jest mowa o „podejmowaniu kroków odpowiadających warunkom krajowym”, które „zmierzają do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu” nie tylko „mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia”, lecz także „każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków”. W tym, wskazanym przez wnioskodawcę, przepisie jest więc mowa o ustalaniu warunków zatrudnienia w drodze rokowań, których formą może być negocjowanie układu zbiorowego pracy, albo w inny sposób, który pozwala na uczestnictwo przedstawicieli pracowników publicznych. Przedstawiona wcześniej analiza prac legislacyjnych nad Konwencją prowadzi do wniosku, że takie dwoiste ujęcie zostało przyjęte celowo, aby

oddać specyfikę tych państw, w których warunki zatrudnienia pracowników publicznych nie są ustalane w drodze rokowań (np. ze związkami zawodowymi), ale w drodze wydania przez prawodawcę (państwo) aktu normatywnego. Konwencja nr 151 przewiduje więc nie tyle prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych na rzecz członków korpusu służby cywilnej, ile prawo do uczestnictwa reprezentacji tych pracowników w procesie ustalania warunków zatrudnienia, co może być zasadniczo dokonywane przez państwo w drodze wydania ustaw i przepisów wykonawczych. Omówione wcześniej materiały legislacyjne pokazują, że twórcy Konwencji zdawali sobie sprawę z faktu, że w niektórych państwach członkowskich Międzynarodowej Organizacji Pracy treść stosunku zatrudnienia pracowników sfery publicznej jest określana przez ustawodawcę (państwo) drogą wydawania aktów normatywnych. Polskie prawo przewiduje, o czym była mowa, uczestnictwo reprezentacji członków korpusu służby cywilnej, w tym związków zawodowych, w procesie legislacyjnym, a także inne formy – szeroko rozumianych – negocjacji reprezentacji pracowników z przedstawicielami państwa.

Wobec powyższego nie miałyby znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zakwalifikowanie jedynie części członków korpusu służby cywilnej do określonej w art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 grupy „pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter”. Przepis ten ogranicza zastosowanie Konwencji nr 151, w tym – kluczowego w niniejszej sprawie – art. 7 Konwencji nr 151. Na marginesie trzeba zauważyć, że „poufny charakter obowiązków”, w tym obowiązek dochowania tajemnicy służbowej, dotyczy nie tylko mianowanych członków korpusu służby cywilnej, lecz także na przykład pracowników administracji skarbowej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Nie przekonują również argumenty zaprezentowane przez wnioskodawcę na tle EKPC. Po pierwsze, zbyt daleko idące jest twierdzenie, że przez przewidziane w art. 11 ust. 1 EKPC „prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów” należy rozumieć, prócz zasadniczej wolności koalicji związkowej, również prawo do członkostwa w związku zawodowym, który ma możliwość zawierania układów zbiorowych pracy w rozumieniu k.p., a tym samym pośrednio – będące przedmiotem niniejszej sprawy – prawo związku zawodowego do zawierania takich układów. Trudno też obowiązek pracodawcy wysłuchania związku zawodowego, który można by interpretować z art. 11 ust. 1 EKPC, utożsamiać z prawem związku do zawierania układu zbiorowego. Po drugie, nawet akceptacja takich interpretacji nie uzasadniałaby tezy o niezgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 4 Konstytucji z uwagi na naruszenie przez ustawodawcę zakresu ograniczeń „innych wolności związkowych” dopuszczalnych w EKPC. Zasadnicze znaczenie dla rozpatrywanej sprawy ma bowiem art. 11 ust. 2 zdanie drugie konwencji strasburskiej. Przepis ten mówi wyraźnie, że prawo członków administracji państwowej do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich celem ochrony swoich interesów pracowniczych może być ograniczone w ustawodawstwie krajowym, nawet bez – wymaganego zasadniczo w zdaniu pierwszym art. 11 ust. 2 – spełnienia warunku „konieczności w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”, o ile ograniczenia są zgodne z prawem.

Tym samym, przewidziana w art. 11 ust. 2 EKPC swoboda ustawodawcy krajowego w ograniczaniu, statuowanego w art. 11 ust. 1 EKPC, prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich jest większa w odniesieniu do pracowników administracji państwowej, do której zalicza się korpus służby cywilnej, niż w odniesieniu do innych pracowników. Takie rozwiązanie tym bardziej obejmowałoby

prawo do zawierania układów zbiorowych, gdyby przyjąć, że art. 11 EKPC reguluje tę – posługując się sformułowaniem art. 59 ust. 4 Konstytucji – „inną wolność związkową”.

Nie jest zasadny również zarzut naruszenia art. 59 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 2 EKS. W świetle tego przepisu umowy międzynarodowej, w celu „zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych”, umawiające się państwa zobowiązały się do popierania „kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe” rozwiązania polegającego na „dobrowolnych negocjacjach między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony”, które to negocjacje mają prowadzić do „uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia”. Powyższe zobowiązanie uwarunkowane jest koniecznością i celowością. Warunki konieczności i celowości trzeba w rozpatrywanej sprawie odnieść do przyjętego w Polsce modelu, w którym zasadniczo warunki zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej wynikają z przepisów prawa. W – powołanych wcześniej – wypowiedziach Europejskiego Komitetu Praw Społecznych podkreślono, że urzędnicy powinni mieć możliwość uczestnictwa w każdym procesie, który bezpośrednio odnosi się do określenia stosowanych procedur zmierzających do określenia warunków ich zatrudnienia. Ponadto, rezultatem popieranych przez państwo negocjacji ma być uregulowanie warunków zatrudnienia w drodze – za polskim przekładem – układu zbiorowego, które to pojęcie może być rozumiane autonomicznie, tj. nie pokrywać się z układem zbiorowym regulowanym w dziale jedenastym k.p. Pozwala to na przyjęcie, że przez „układ”, o którym mowa w art. 6 ust. 2 EKS (w oficjalnej wersji językowej – ang. *collective agreements*), można w odniesieniu do prawa krajowego rozumieć też inne niż układy zbiorowe pracy w rozumieniu k.p., mechanizmy i rezultaty negocjacji zbiorowych między reprezentacją pracowników, w szczególności związkiem zawodowym, a pracodawcą, pod warunkiem, że ich skutkiem jest „regulowanie warunków zatrudnienia”. Oznacza to, że sam brak możliwości zawarcia układu zbiorowego w rozumieniu działu jedenastego k.p., co przewiduje zaskarżony przepis, nie implikuje naruszenia przez umawiające się państwo powyższego zobowiązania konwencyjnego, o ile w prawie wewnętrznym przewidziano inne mechanizmy służące celowi określönemu w EKPC, tj. zapewnieniu udziału reprezentacji pracowniczej w procesie określania warunków zatrudnienia. Ponadto, zgodnie jednak z art. 31 ust. 1 EKS, skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak przewidziano w części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji niewymienionych w częściach I i II, „z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne (...) dla ochrony porządku publicznego (...)”. Podzielić trzeba stanowisko wnioskodawcy mówiące, że jeżeli – ze względu na regulowanie statusu pracowników publicznych regulacjami ustawowymi – zawieranie układów zbiorowych nie jest możliwe, to art. 6 ust. 2 EKS nakłada na umawiające się państwo obowiązek zorganizowania ich uczestnictwa, za pośrednictwem przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają dotyczyć pracowników publicznych. Poza tym, nie byłoby uprawnione przyjęcie, że brak w jednej umowie międzynarodowej wyraźnej możliwości wprowadzenia ograniczeń którejs z innych wolności związkowych niż zasadnicza wolność koalicji powinien prowadzić do wniosku, że art. 59 ust. 4 Konstytucji nie pozwala na wprowadzenie w prawie krajowym żadnych ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych. Stałoby to w sprzeczności z duchem wszystkich wiążących Polskę umów międzynarodowych, z których generalnie wynika, że prawo do innych wolności związkowych, w tym zawierania układów zbiorowych, jest na ich tle mniej intensywne (słabsze) niż podstawowa wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Dodatkowo trzeba mieć na względzie, że umowy międzynarodowe zawierają własne ogólne klauzule wyrażające zasadę proporcjonalności, pozwalające na ograniczenie nawet zasadniczej wolności zrzeszania się, a ponadto

dopuszczalne jest oparcie się na klauzuli przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie ma znaczenia Konwencja nr 98. Zgodnie z jej art. 6 nie dotyczy ona urzędników państwowych, do których zaliczyć trzeba m.in. członków korpusu służby cywilnej. Tym samym nie jest możliwe dokonanie oceny zgodności zaskarżonego przepisu z art. 59 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 4 Konwencji nr 98, czego domagał się wnioskodawca.

11.3. Z wiążących Polskę umów międzynarodowych można ewentualnie interpretować wymaganie, by prawo krajowe zapewniało możliwość uczestniczenia przedstawicieli pracowników publicznych (niekoniecznie organizacji związkowej reprezentującej tych pracowników) w procesie określenia warunków zatrudnienia, co następować może drogą aktów normatywnych. Tego wymagania nie należy utożsamiać z obowiązkiem przyznania związkowi zawodowemu prawa do zawierania układów zbiorowych pracy regulowanych w dziale jedenastym k.p. na rzecz członków korpusu służby cywilnej.

Przedstawiona wyżej analiza prawa polskiego prowadzi do wniosku, że w ustawodawstwie krajowym przewidziano pewne możliwości konsultacyjne i negocjacyjne związków zawodowych w szeroko rozumianym procesie określania warunków zatrudnienia reprezentowanych przez nie członków korpusu służby cywilnej. Taką możliwość przewidują nie tylko przepisy u.z.z., lecz też przepisy dotyczące kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i o dialogu społecznym. W doktrynie zauważa się, że związki zawodowe mogłyby dla ochrony interesów pracowników administracji publicznej, której elementem jest korpus służby cywilnej, podejmować takie działania o charakterze zbiorowym, jak różnego rodzaju konsultacje i uzgodnienia z pracodawcą, a w szerszym wymiarze – uczestniczyć w fazie projektowania aktów prawnych regulujących status prawny urzędników (tak G. Goździewicz, *Wpływ instytucji zbiorowego...*, s. 51-55).

Na marginesie można zauważyć, że uznanie, zgodnie z postulatem wnioskodawcy, art. 239 § 3 pkt 1 k.p. za niekonstytucyjny nie oznaczałoby dopuszczenia możliwości swobodnego normowania wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej w drodze układu zbiorowego pracy. Zgodnie bowiem z art. 240 § 4 k.p., zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w dyspozycji tych jednostek.

11.4. Zgodnie z art. 153 Konstytucji, korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, a jego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. Założenie wykonywania zadań państwa w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny powoduje, że system ustalania wynagrodzeń dla tej zetatyzowanej struktury powinien być bliższy systemowi przewidzianemu dla sędziów i prokuratorów niż modelowi typowej umowy o pracę. Natomiast metoda układowa do takich założeń nie pasuje, skutkować bowiem może niepożądaną wewnętrzną dyferencjacją warunków zatrudnienia, a ponadto okoliczności prowadzenia negocjacji układowych mogłyby negatywnie wpływać na te konstytucyjne cechy służby cywilnej.

Praca członków korpusu służby cywilnej, niezależnie od zatrudnienia ich w ramach stosunku pracy na podstawie umowy o pracę bądź na podstawie mianowania, tworzy ogólnokrajowy całościowy system korpusu służby cywilnej, który gwarantować ma realizację zadań państwa. Różnicowanie oceny konstytucyjności ograniczenia prawa związków zawodowych do wykonywania „innej wolności związkowej”, jaką jest negocjowanie i zawieranie układów zbiorowych pracy, w stosunku do części członków korpusu, np. tylko zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub w określonym

zakładzie pracy, nie byłoby z tego względu uzasadnione. Dokonanie odmiennej oceny w stosunku do części członków korpusu służby cywilnej nie byłoby też uzasadnione z perspektywy podobnej funkcji wypełnianej przez nich w procesie administrowania państwem, jak również mając na względzie taki sam sposób unormowania warunków ich zatrudnienia przez państwo w drodze pragmatyki służbowej i aktów wykonawczych oraz określanie przez państwo podstawowych warunków zatrudnienia (w tym dyscypliny finansowej) w sposób jednolity dla wszystkich członków korpusu. Dopuszczenie możliwości zawierania układów zbiorowych na rzecz części członków korpusu, w szczególności zakładowych układów zbiorowych, mogłoby w praktyce doprowadzić do rozbicia ogólnokrajowego jednolitego systemu korpusu służby cywilnej, jeżeli – nawet drugorzędne, nieregulowane w sposób bezwzględnie obowiązujący w przepisach ustaw i aktów wykonawczych – warunki zatrudnienia części członków korpusu (tj. zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub w określonym zakładzie pracy) uzyskałyby treść określoną w obejmującym ich układzie zbiorowym, która odbiegałaby od treści stosunku pracy pozostałych członków korpusu (tj. mianowanych lub pracujących w innym zakładzie pracy).

11.5. Ograniczenie możliwości zawierania przez związki zawodowe układów zbiorowych na rzecz członków korpusu służby cywilnej wpisuje się w polski porządek publiczny, którego elementem są – referowane wcześniej – ustalanie warunków pracy członków korpusu służby cywilnej w drodze aktów normatywnych, przy udziale (konsultacji) związków zawodowych w ich tworzeniu, a także prawo urzędników do przynależności do związków zawodowych (wolność koalicji), uprawnienia związków zawodowych do prowadzenia też rokowań innych niż rokowania zmierzające do zawarcia układu zbiorowego w rozumieniu k.p., jak też szczegółowe rozwiązania określające status służby publicznej bliski systemowi kariery (a nie systemowi stanowisk).

Z powyższych względów interpretacja przesłanek ograniczania wolności związkowych zawartych w umowach międzynarodowych musi pozostawać w zgodzie z Konstytucją, w szczególności z art. 31 ust. 3. W przeciwnym razie, umowy międzynarodowe – zwłaszcza w razie przyjmowania priorytetu jednej z wiążących Polskę konwencji, która przewiduje skutki najbardziej dalekosiężne – na poziomie konstytucyjnym zbyt intensywnie ograniczałyby zasady wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie jest uzasadnione w szczególności stanowisko, że wolności związkowe, w tym prawo związku do zawierania układów zbiorowych, miałyby charakter absolutny i nie podlegałyby żadnym ograniczeniom, jeżeli któraś z umów międzynarodowych, do których odsyła art. 59 ust. 4 Konstytucji, możliwości takich ograniczeń wyraźnie by nie przewidywała.

11.6. Zaskarżony przepis przewiduje wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych, których treść, przynajmniej teoretycznie, może być różnorodna i obejmować też inne zagadnienia niż treść stosunku zatrudnienia pracowników objętych układem. Powyższe uzasadnienie dotyczy zasadniczo najistotniejszej części normatywnej potencjalnego układu zbiorowego, tj. uzgadnianych w nim warunków, jakim powinna odpowiadać treść stosunku zatrudnienia. Takie ujęcie wynika z przedmiotu zaskarżenia oraz zakresu argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę. Przemawia za nim też charakter i akcesoryjna funkcja innych ustaleń, które potencjalnie mogą być treścią układu zbiorowego. Dodatkowa treść układu zbiorowego, która dotyczyłaby innych zagadnień niż stosunek zatrudnienia osób objętych układem, ma charakter uzupełniający i jest uzgadniana w odniesieniu do zasadniczych postanowień układu, które dotyczą treści wzajemnych praw i obowiązków stron stosunku zatrudnienia. Wzajemne prawa i obowiązki stron układu zbiorowego (art. 240 § 1 pkt 1 *in fine* k.p.) będą w praktyce

pośrednio związane z postanowieniami dotyczącymi pracowników objętych układem, w szczególności dotyczą bowiem stosowania układu i przestrzegania jego postanowień. W świetle art. 240 § 2 k.p. układ może określać inne sprawy (niż treść stosunku pracy osób nim objętych oraz wzajemne zobowiązania jego stron), o ile nie są uregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący. Określenie tych innych spraw ma charakter akcesoryjny względem zasadniczych postanowień układu, stąd trudno zakładać i rozważać samodzielny byt takiego układu, który składałby się wyłącznie z takich, marginalnych dla treści stosunku zatrudnienia, uzgodnień.

11.7. Podsumowując, wyrok stwierdza zgodność zaskarżonego art. 239 § 3 pkt 1 k.p. z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 1 i art. 7 Konwencji nr 151, art. 11 EKPC i art. 6 ust. 2 EKS. Zgodność ta wynika z tego, że na tle Konstytucji dopuszczalne jest ograniczenie wolności związkowych, a korpus służby cywilnej stanowi specyficzną grupę urzędników administracji rządowej powołaną w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, co mogłoby zostać naruszone w procesie negocjowania układu zbiorowego, jak i w razie jego zawarcia dla części członków korpusu.

Szczególna klauzula limitacyjna zawarta w art. 59 ust. 4 Konstytucji odnosi się do statuowanego w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawa związku zawodowego do zawierania układów zbiorowych. Brzmienie wiążących Polskę umów międzynarodowych, do których ta klauzula odsyła, uzasadnia rozwiązanie przewidziane w zaskarżonym przepisie. Ograniczenie możliwości zawierania układów zbiorowych w odniesieniu do korpusu służby cywilnej mogłoby też być uzasadnione zastosowaniem ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

12. Skutki wyroku.

Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie była konstytucyjność art. 239 § 3 pkt 1 k.p. Z uwagi na zakres zaskarżenia Trybunał nie badał zgodności z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi innych przepisów, a jedynie przyjął, że samo wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych w rozumieniu działu jedenastego k.p. na rzecz członków korpusu służby cywilnej nie implikuje naruszenia art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w związku z powyższymi przepisami umów międzynarodowych. Przedmiotem niniejszej sprawy nie była w szczególności ocena zagwarantowania związkom zawodowym, działającym w interesie członków korpusu służby cywilnej, innych form partycypacji w ustalaniu warunków zatrudnienia, które mieściłyby się w szeroko rozumianym pojęciu rokowań i konsultacji. Przyjęcie, że szczególny status członków korpusu służby cywilnej uzasadnia wyłączenie metody układowej, nie jest jednoznaczne z rozpoznaniem innych rozwiązań zbiorowego prawa pracy, które dotyczą tej grupy zawodowej. Przedmiotem niniejszej sprawy nie była też ocena, czy państwo gwarantuje członkom korpusu służby cywilnej – w szczególności dla urzeczywistnienia konstytucyjnego założenia rzetelności i neutralności politycznej – należyty poziom wynagrodzenia i inne podstawowe warunki zatrudnienia.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.