

Żaneta Grygiel-Kaleta

Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w aktach prawa międzynarodowego

Roczniki Administracji i Prawa 12, 283-297

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ W ZWIĄZKI ZAWODOWE W AKTACH PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

UWAGI OGÓLNE

Wolność zrzeszania się jest jedną z podstawowych swobód człowieka, mocno utrwaloną w prawodawstwie międzynarodowym, które w drodze ratyfikacji stało się częścią polskiego porządku prawnego. Niniejszy rozdział traktuje o międzynarodowych standardach, które zostały wprowadzone zarówno przez akty prawa o charakterze uniwersalnym, jak i regionalnym, a których nie sposób pominąć przy holistycznym ujęciu problematyki zrzeszania się w związki zawodowe. Uwzględnione zostały także postanowienia aktów, które nie mają mocy wiążącej, jednakże wyznaczają oczekiwane standardy w zakresie wolności związkowej, do których państwa członkowskie powinny dążyć, które są pożądane i niezbędne do osiągnięcia nadrzędnych celów, takich jak urzeczywistnienie ideałów wolnej istoty ludzkiej korzystającej z wolności obywatelskiej i politycznej, zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej. Wskazany został także krąg podmiotów, którym międzynarodowe akty prawne przyznają wolność zrzeszania się, a także formę jego ujęcia – jako sferę wolności lub praw nadanych jednostce. W pierwszej kolejności należy odnieść się do istoty pojęcia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Stanowi ona jeden z fundamentów, na którym opiera się zbiorowe prawo pracy. Jej źródłem nie jest wola ustawodawcy, ale zakorzeniona w prawie naturalnym¹ przyrodzona godność istoty ludzkiej. Jest sferą swobód przysługujących jednostce tylko dlatego, że jest człowiekiem, wynikają z godności osoby ludzkiej².

Pierwsze regulacje uznające pracowniczą wolność zrzeszania się w związki zawodowe zostały ustanowione w art. 427 traktatu wersalskiego podpisanego 28 czerwca 1919 r.³ Traktat ujmuje je w kategorii prawa, które ma być zagwarantowane wszystkim – zarówno

* mgr; Uniwersytet Jagielloński.

¹ Zob. K.W. Baran, *Podstawowe zasady prawa pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. I: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010, s. 670.

² Por. P. Nowik, *Związki zawodowe i organizacje pracodawców*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy*, red. E. Wronikowska, P. Nowik, Warszawa 2008, s. 41; Zakres pojęcia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych zob. W. Sanetra, *Wolności związkowe w świetle nowej ustawy o związkach zawodowych*, „Przegląd Sądowy” 1991, nr 5-6, s. 5; L. Florek, *Pojęcie i zakres wolności związkowej*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, Gdańsk 2010, s. 69 i n.; A. Dubownik, *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, PiZS 2002, nr 6, s. 18-26; A.M. Świątkowski, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 402-404; Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2007, s. 296; M. Kazimierzczuk, *Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 129.

³ Ratyfikowany 10 stycznia 1920 r.

pracownikom, jak i pracodawcom i ma stanowić realizację zgodnych z prawem celów („The right of association for all lawful purposes by the employed as well as by the employers”). Swoboda zrzeszania się została uznana jako jedna z zasad o wyjątkowym i pilnym znaczeniu („special and urgent importance”). Traktat wersalski stanowi o prawie, a nie wolności, które ponadto ma być zgodne z celami systemu prawnego. Realizacja tego prawa nie ma charakteru bezwzględnego nakazu, a jedynie cel, do jakiego państwa-strony traktatu powinny dążyć, stan, jaki powinny zapewnić, o ile szczególne okoliczności na to pozwolą („so far as their special circumstances will permit”). Ponadto katalog podmiotów, którym zostało przyznane prawo tworzenia związków zawodowych, traktat ograniczył do kategorii pracowników („employee”), która ma wymiar węższy niż „worker”, a zatem osób zatrudnionych w ramach stosunków prawnopracowniczych. W realizacji tej wolności mają zostać uwzględnione szczególne warunki i możliwości każdego kraju. A zatem traktat wersalski nie ujmuje zrzeszania się w związki zawodowe w kategorii wolności, na straży której ma stać demokratyczne państwo prawa, ale jako uprawnienie, które zostaje przez państwo nadane pracownikom. Traktat przewiduje bowiem, iż różnice w zwyczajach, klimacie i obyczajach, możliwości gospodarcze i tradycje przemysłowe wpływają na trudność w natychmiastowej realizacji jednolitych warunków pracy. Zostaje zatem wprowadzona zasada prawa do zrzeszania się, której realizacja zostaje jednakże uzależniona od szeregu czynników różnicujących sytuację poszczególnych państw. W traktacie zostaje jedynie zwrócona uwaga na powyższe zagadnienie i ujęcie go jako celu, do realizacji którego należy dążyć, a nie w kategorii gwarancji jego realizacji.

POWSZECHNA DEKLARACJA PRAW CZŁOWIEKA⁴

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r., stanowiąca wyraz walki człowieka o swoją wolność i godność, w art. 23 pkt 4 przyjmuje, że każdy człowiek ma prawo do tworzenia związków zawodowych i do przystępowania do związków zawodowych dla ochrony swych interesów. Przepis ten ujmuje zakres osób uprawnionych bardzo szeroko – nie odnosi się do kategorii pracowników, a nawet do osób świadczących pracę, uznając wolność do zrzeszania się w związkach zawodowych jako należną każdemu człowiekowi. Organizacje związkowe mają być powołane do rzeczywistej ochrony interesów ich członków. W świetle przepisów Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka należy nie tylko zapewnić swobodę w zakresie zrzeszania się w związki zawodowe, ale także nadać im uprawnienia, które pozwolą na rzeczywistą ochronę zrzeszonych w nich ludzi. W szczególności z punktu widzenia tego aspektu istotny jest fakt zakresu uprawnień związków międzyzakładowych i ponadzakładowych na gruncie polskiej ustawy w sytuacji, gdy pracownicy świadczący pracę w mikroprzedsiębiorstwach z oczywistych względów nie mogą zrzeszać się w związkach zakładowych. Wymóg liczby 10 uprawnionych członków do utworzenia związku zawodowego nałożony przez tę ustawę eliminuje bowiem wszelkie mikroprzedsiębiorstwa⁵ jako podmioty, w których zakładowy związek zawodowy może powstać. Jest to kwestia o tyle istotna, że mikroprzedsiębiorstwa stanowią znaczną część firm funkcjonujących na rynku polskim⁶.

⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona na trzeciej sesji Ogólnego Zgromadzenia ONZ w Paryżu dnia 10 grudnia 1948 r.

⁵ Zatrudniające poniżej 10 osób.

⁶ W 2010 r. na 3,9 mln firm 1 716,3 tys. to mikroprzedsiębiorstwa.

Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych wyprowadzona została w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z przyrodzonej godności istoty ludzkiej. Stanowi jednocześnie, że prawa człowieka mają być zagwarantowane przepisami prawa, aby człowiek nie musiał uciekać się do innych form, takich jak bunt, w celu ich realizacji. Jest to pierwszy zapis *expressis verbis* przyznający (potwierdzający) wolność zrzeszania się w związki zawodowe. Deklaracja ta nie ma jednakże mocy wiążącej, a jedynie charakter moralnego zobowiązania. Niektórzy prawnicy stoją na stanowisku, iż stała się prawem zwyczajowym, skąd wnioskuje jej powszechne obowiązywanie. Stanowi więc cel, do którego każdy kraj członkowski powinien dążyć. Dyrektywa ta została sprecyzowana w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka⁷.

PRAWO MIĘDZYNARODOWE UNIWERSALNE

Traktaty ONZ – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, formułujące podstawowe prawa i wolności człowieka, odnoszą się także do sfery wolności zrzeszania się w związki zawodowe.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich w art. 22 stanowi, że każdy ma prawo do wolności zrzeszania się, włącznie z prawem do wolności tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów („everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests”). Wolność zrzeszania się została wyprowadzona z przyrodzonej godności istoty ludzkiej oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej. Art. 8 MPPGSiK rozwija tę dyrektywę, stanowiąc, że wolność każdego w zakresie tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego wyboru ma być zapewniona przez państwa-strony w celu popierania i ochrony interesów gospodarczych i społecznych swoich członków („The States Parties to the present Covenant undertake to ensure the right of everyone to form trade unions and join the trade unions of his choice, subject only to the rules of the organization concerned, for the promotion and protection of his economic and social interest”). Jedynym zastrzeżeniem co do realizacji tego prawa jest przestrzeganie przez członków przepisów zawartych w statutach tych organizacji. MPPGKiS przewiduje także prawo związków zawodowych do zakładania krajowych federacji lub konfederacji, a także prawo do tworzenia bądź przystępowania do międzynarodowych organizacji związkowych. Także wykonywanie działalności związkowej jest oparte na swobodzie, która ograniczona jest tylko w drodze ustawowej, w zakresie niezbędnym w demokratycznym społeczeństwie, w interesie bezpieczeństwa publicznego lub dla ochrony praw i wolności innych osób. Związki mają mieć także prawo do strajku, wykonywane zgodnie z ustawodawstwem danego kraju.

Pakty Praw Człowieka nie nadają wolności zrzeszania się przymiotu wolności absolutnej. Przewidziana została możliwość ograniczenia wykonywania tego prawa w drodze ustawowej, ze względów które są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie – w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochro-

⁷ Uchwalone 16 grudnia 1966 r., podpisane przez Polskę 3 marca 1977 r., weszły w życie 18 czerwca 1977 r. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych podpisany przez Polskę 2 marca 1967 r., ratyfikowany 18 marca 1977 (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167); Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 169).

ny zdrowia i moralności publicznej, albo praw i wolności innych osób, ale tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny do urzeczywistnienia tych celów, a zatem przy zachowaniu zasady proporcjonalności. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych nie przewiduje możliwości odebrania prawa do zrzeszania się w związki zawodowe jakiegokolwiek grupie ludzi, nawet ograniczenia tego prawa, a jedynie możliwość ograniczenia swobody w jego wykonywaniu i to tylko w związku z zaistnieniem wyjątkowych okoliczności, wymienionych powyżej. Należy zatem rozważyć, czym jest wolność zrzeszania się, w myśl MPPOiP, a czym swoboda w wykonywaniu praw koalicji, a także czy ograniczenie swobody w wykonywaniu praw związkowych nie stanowi o bezzasadności samej wolności zrzeszania się. Swoboda w wykonywaniu prawa koalicji w myśl MPPOiP zostaje tylko ograniczona i, co warto podkreślić, w związku z zaistnieniem wyjątkowych okoliczności enumeratywnie wymienionych w treści aktu. Wolność zrzeszania się, a zatem wolność w zakresie przystępowania i tworzenia związków zawodowych, nie podlega żadnym ograniczeniom. Ograniczeniu może podlegać wykonywanie praw koalicji, czyli podejmowanie działań, które mieszczą się w sferze uprawnień wynikających z tej wolności na gruncie polskich przepisów zawartych w kodeksie pracy, ustawie o związkach zawodowych, a także przepisów ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁸, a więc m.in. reprezentowanie i obrona praw i interesów pracowniczych, uprawnienia związane ze współtworzeniem prawa, prowadzenie rokowań zbiorowych i zawieranie układów zbiorowych pracy i innych porozumień, strajku i innych form protestu, jak również uprawnienia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, czy dodatkowe uprawnienia przysługujące członkom związku zawodowego pełniącym określone funkcje. Wprowadzenie koniecznych ograniczeń w wykonywaniu praw związkowych nie powoduje zatem bezzasadności tegoż prawa, na co wskazuje zarówno różnorodność celów, dla których związki są powoływane, jak i wielość sposobów ich realizacji. W odniesieniu do członków policji i sił zbrojnych Pakty Praw Człowieka przewidują również możliwość nałożenia ograniczeń w drodze ustawowej. Mogą one jednakże dotyczyć jedynie wykonywania praw związkowych, a nie samej wolności zrzeszania się. W odniesieniu do państw-stron MPPOiP oraz MPPGSiK – żadne ograniczenia ustawowe, które stanowiłyby naruszenie Konwencji MOP, nie mogą być wprowadzone. Pakty te nie uprawniają bowiem do stosowania prawa wbrew postanowieniom Konwencji MOP. Ograniczenia te mogą być jednakże wprowadzone przez członków MOP jedynie wtedy, kiedy są zgodne z postanowieniami Konwencji MOP⁹.

MPPOiP statuuje jedynie jeden aspekt wolności zrzeszania się w związki zawodowe, a mianowicie prawo zrzeszania się w związki zawodowe i przystępowania nich. MPPGSiK rozszerza tę wolność o swobodę w zakresie tworzenia struktur ponadzakładowych, jak i swobodę w zakresie działania związków zawodowych, a także prawo do strajku. Traktaty te mają wiążący charakter prawny dla państw, które go ratyfikowały¹⁰.

⁸ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. nr 55, poz. 236 ze zm.).

⁹ Por. art. 22 ust. 3 MPPOiP oraz art. 8 ust. 2 MOPGSiK.

¹⁰ Na straży realizowania postanowień traktatu MPPOiP stoi Komitet Praw Człowieka, powołany na mocy art. 28. MPPOiP może interweniować w razie stwierdzenia naruszenia postanowień przez państwa-strony, jednak nie może wydawać wyroków wiążących, a jedynie żądać zaprzestania takich praktyk, natomiast na straży realizacji postanowień MPPGSiK stoi Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych – rozpatruje sprawozdania państw-stron z realizacji jego postanowień.

Dokumenty przyjęte przez Międzynarodową Organizację Pracy

Międzynarodowa Organizacja Pracy jest organizacją o charakterze globalnym, powołaną do stanowienia międzynarodowych standardów pracy i promowania fundamentalnych praw pracy, której konwencji, zgodnie z postanowieniami Konwencji Wiedeńskiej¹¹, stanowią część państwowego porządku prawnego. Nadrzędny cel, który został jej postawiony w roku 1919, kiedy to została powołana do życia¹², dotyczył wspólnego działania przedsiębiorców, rządów i związków zawodowych na rzecz sprawiedliwości społecznej i polepszenia warunków życia na świecie. Jednym z głównych obszarów, który od początków stanowił obszar zainteresowania MOP, i jest nadal aktualny, jest zasada wolności zrzeszania się.

Już wstęp do Konstytucji MOP stanowi, że wolność zrzeszania się ma przyczynić się do realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, na której jedynie może być zbudowany powszechny i trwały pokój. Konstytucja MOP w Deklaracji dotyczącej zamierzeń i celów¹³ MOP stanowi, że wolność zrzeszania się jest warunkiem nieodzownym trwałego postępu. Stanowi to jeden z celów i zadań MOP, a także zasad, którymi powinni się kierować członkowie MOP. W Deklaracji Filadelfijskiej¹⁴ Organizacja potwierdziła, iż wolność słowa i stowarzyszeń są zasadnicze dla trwałego postępu i stanowią jedne z podstawowych zasad, na których opiera się Organizacja. W 1988 r. w Deklaracji dotyczącej fundamentalnych zasad i praw pracy¹⁵ podkreślono, że wolność zrzeszania się stanowi jedną z zasad fundamentalnych praw, których obowiązek przestrzegania, realizowania i promowania wynika z samego tylko członkostwa w MOP, niezależnie od faktu ratyfikowania stosownych konwencji.

Międzynarodowa Organizacja Pracy już w konwencji nr 11¹⁶ uregulowała kwestie zrzeszania pracowników rolnych, przyznając im taki sam zakres wolności zrzeszania się i praw koalicji jak te, z których korzystają pracownicy przemysłowi. MOP potraktowała omawiane zagadnienie jako prawo do zrzeszania się i koalicji już w samym tytule Konwencji, jak również w przytoczonym przepisie („rights of association and combination”). Poza tym ujęła je jako prawo do zrzeszania się i prawo koalicji, wskazując, że zakres znaczeniowy powyższych terminów nie jest tożsamy. Sama Konwencja nie definiuje tych terminów, nie zakreśla zakresu znaczeniowego żadnego z nich, a w kolejnych Konwencjach odchodzi od takiego ujęcia na rzecz wolności zrzeszania się, co może wskazywać, że pojęcie to zawiera w swoim zakresie znaczeniowym także prawo koalicji.

Fundamentalnym aktem MOP traktującym o wolności związkowej i ochronie praw związkowych jest Konwencja Nr 87¹⁷. Jest to Konwencja uznana przez Radę Administracyjną MOP za „fundamentalną”, o charakterze uniwersalnym pod względem czasu jej

¹¹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów (*Vienna Convention on the Law of Treaties*), uchwalona w Wiedniu 22 maja 1969 r., weszła w życie 27 stycznia 1980 r., Polska przystąpiła do Konwencji 27 kwietnia 1990 r., weszła ona w życie 1 sierpnia 1990 r. (Dz.U. z 1990 r., nr 74, poz. 439).

¹² Jako część traktatu wersalskiego kończącego I wojnę światową, uchwalona wówczas Konstytucja MOP stanowiła XIII rozdział traktatu.

¹³ Uchwalona 10 maja 1944 r.

¹⁴ Deklaracja dotycząca celów i zadania Międzynarodowej Organizacji Pracy, przyjęta w Filadelfii 10 maja 1944 r.

¹⁵ Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca fundamentalnych zasad i praw pracy.

¹⁶ Konwencja Nr 11 Międzynarodowej Organizacji Pracy o prawie zrzeszania się i koalicji pracowników rolnych uchwalona na 3 sesji Konferencji Ogólnej MOP weszła w życie 11 maja 1923 r. Polska ratyfikowała Konwencję 21 czerwca 1924 r.; Rekomendacja R149 z dnia 23 czerwca 1975 r. przyjęta w Genewie (Recommendation concerning Organizations of Rural Workers and Their Role in Economic and Social Development).

¹⁷ Konwencja Nr 87 MOP dotycząca wolności zrzeszania się i ochrony praw związkowych przyjęta w San Francisco na 31 sesji Konferencji Ogólnej MOP dnia 9 lipca 1948 r., weszła w życie 4 lipca 1950 r.

obowiązywania. Przewiduje ona, że wolność związkowa w pozytywnym aspekcie składa się z trzech elementów: prawa koalicji (bez uprzedniego zezwolenia tworzenia i przystępowania do związków zawodowych)¹⁸, samorządności¹⁹ i niezależności²⁰. Samorządność związku zawodowego ma przejawiać się w prawie związku zawodowego do opracowania statutów, regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, a także działalności i układania swojego programu działania. Niezależność natomiast należy rozumieć jako niezależność od władz publicznych, które mają powstrzymać się od interwencji i które miałyby ograniczać to prawo lub stać na przeszkodzie w jego wykonywaniu. Konwencja nie reguluje kwestii negatywnego aspektu zrzeszania się pomimo licznych dyskusji dotyczących tej kwestii prowadzonych na forum MOP²¹.

Konwencja zawiera także szereg gwarancji, które mają przyczynić się do realizacji tej zasady. Jedną z nich jest wyrażony w art. 4 Konwencji zakaz zawieszania i rozwiązywania organizacji pracowników w drodze administracyjnej. Organizacje te mają także prawo tworzenia i przystępowania do federacji i konfederacji, a także tworzenia i przystępowania do międzynarodowych federacji i konfederacji pracowników. Federacjom i konfederacjom pracowników zapewnia się ponadto taki sam zakres wolności zrzeszania się, tj. zarówno prawo koalicji, samorządności, niezależności, jak również zakaz rozwiązywania ich w drodze administracyjnej. Również nabycie przez związki zawodowe osobowości prawnej nie może być uzależnione od kryteriów, które nie spełniają warunków pełnej wolności zrzeszania się. Konwencja ta nawiązuje do wstępu do konstytucji MOP, stwierdzając, że „uznanie zasady wolności związkowej” ma polepszyć położenie pracowników i zapewnić pokój. W Konstytucji MOP zasada wolności zrzeszania się nie została odniesiona do kategorii pracowników, a do ogólnej kategorii ludzi, uznając, że należy przeciwdziałać niesprawiedliwym warunkom pracy powodującym nędzę i niedostatek, a podwyższeniu tychże warunków ma służyć m.in. uznanie zasady wolności zrzeszania się.

Wątpliwości może jednak budzić fakt, czy pojęcie pracownika należy traktować jak w definicji zawartej w art. 2 k.p. Za rozstrzygnięcie tej wątpliwości można uznać komentarz Komitetu Wolności Związkowej MOP z dnia 6 września 2010 r.²², w którym uznano, że wykluczenie osób podejmujących zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych z zakresu podmiotów, którym prawodawca przyznaje wolność w zakresie tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, za niezgodne z postanowieniami MOP, albowiem Konwencja ratyfikowana przez Polskę uznaje wolność zrzeszania się dla wszystkich osób wykonujących pracę, niezależnie od podstawy zatrudnienia.

Rozstrzygnięcie skargi NSZZ „Solidarność”²³ przez Komitet Wolności Związkowej MOP z 28 marca 2012 r.²⁴ spowodowało uchwalenie wiążącej dla Polski rekomendacji, uznając, że Polska narusza Konwencję Nr 87, 95 i 135 MOP. W wyniku tego rozstrzygnięcia rząd polski został zobowiązany do podjęcia wszelkich kroków w celu zapewnienia wszyst-

¹⁸ Art. 2 Konwencji MOP, w kolejnych rozdziałach podjęty został aspekt rejestracji związków zawodowych – czy nie stoi na przeszkodzie realizacji tej zasady.

¹⁹ Art. 3 ust. 1 Konwencji Nr 87 MOP.

²⁰ Art. 3 ust. 2 Konwencji Nr 87 MOP.

²¹ A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. I: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*. Wolumen 2, Warszawa 2008, s. 7-9.

²² http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2328810:NO

²³ Z dnia 28 lipca 2011 r.

²⁴ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3057194

kim osobom świadczącym odpłatną pracę, w tym osobom świadczącym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych i samozatrudnienia, prawo tworzenia i przystępowania do dowolnie wybranego związku zawodowego. Kwestia osób samozatrudnionych jest o tyle istotna, że nie zatrudniając pracowników, nie są pracodawcami w świetle art. 3 k.p., natomiast nie są także pracownikami na gruncie prawa pracy. Zostaje im zatem odebrane prawo zrzeszania się zarówno w związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców²⁵. Konkludując: polski rząd został zobowiązany do zmiany przepisów prawa, tak aby zagwarantować wszystkim osobom świadczącym pracę, także samozatrudnionym i pracującym na podstawie cywilnoprawnych stosunków zatrudnienia pełną wolność w zakresie tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego uznania. Dotyczy to także pracowników wykonujących pracę chałupniczą²⁶.

Art. 2 Konwencji stanowi o wolności zrzeszania się w związki zawodowe przysługującej każdemu, niezależnie od obywatelstwa – także pracownikom obcokrajowcom nieposiadającym pozwolenia na pobyt²⁷. Podmiotowym zakresem nie są objęci jedynie żołnierze zawodowi i funkcjonariusze policji. W świetle przepisów omawianej Konwencji utworzenie związku zawodowego nie może być uzależnione od uzyskania uprzedniego zezwolenia.

Kolejnym aktem prawnym MOP regulującym kwestię zrzeszania się w związki zawodowe jest Konwencja Nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych²⁸. Zapewnia ona w art. 1 należyłą ochronę przed wszelkimi aktami dyskryminacji, dążącymi do naruszenia wolności związkowej. W rekomendacji Komitetu zawarta została dyrektywa dla polskiego rządu, aby ochrona ta została zapewniona wszystkim osobom świadczącym pracę, a nie jak błędnie interpretowano do tej pory – jedynie grupie pracowników, którzy stanowią zakres pojęciowy art. 2 k.p.²⁹ W działalności MOP ważne miejsce zajmują także rekomendacje, które pomimo braku charakteru wiążącego stanowią wytyczne w zakresie prawa pracy i polityki społecznej³⁰.

²⁵ Polski rząd w odpowiedzi na skargę wskazał, że w Polsce istnieje swoboda zrzeszania się w różnych organizacjach, jednakże związki zawodowe są o tyle wyjątkowym zrzeszaniem, że aby do niego przystąpić, muszą istnieć relacje prawnopracownicze. Komitet nie podzielił jednak tego zapatrywania. Podkreślił, że możliwość założenia organizacji skupiającej osoby wykonujące określony zawód i reprezentującej interesy tej określonej grupy osób, ale bez praw, którymi cieszą się związki zawodowe, jest wbrew postanowieniom Konwencji Nr 87. W szczególności dotyczy to prawa do prowadzenia negocjacji zbiorowych. Kolejne zastrzeżenie Komitetu dotyczy różniczenia prawa do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w odniesieniu do różnych kategorii osób. Komitet uznał, że taka regulacja nie realizuje postanowień Konwencji Nr 87, która przyznaje wszystkim prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych według własnego uznania.

²⁶ Należy rozszerzyć zakres wolności zrzeszania się w związki zawodowe tej grupy osób o wolność w zakresie tworzenia związków zawodowych.

²⁷ Przypadek Albanii, Report of the Committee of Expert on the Application of Conventions and Recommendations, 101st Session, 2012, s. 51, przypadek Algierii, s. 53.

²⁸ Przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. na 32 sesji Konferencji, weszła w życie 18 lipca 1951 r., ratyfikowana przez Polskę 14 grudnia 1956 r. (Dz.U. 1958, nr 29, poz. 126).

²⁹ „Worker” oznacza osobę świadczącą pracę w jakiegokolwiek formie i na podstawie jakiegokolwiek umowy, w polskim tłumaczeniu Konwencji błędnie interpretowany jako pracownik w znaczeniu art. 2 k.p. („employee”).

³⁰ Rekomendacja R100 z dnia 22 czerwca 1955 r. (Recommendation concerning Migrant Workers in Underdeveloped Countries and Territories) – dotycząca zakazu dyskryminacji m.in. ze względu na przynależność do związku zawodowego; Rekomendacja R115 z dnia 28 czerwca 1961 r. (Recommendation concerning Workers' Housing) – dotycząca wolności zrzeszania się w związki zawodowe pracowników wykonujących pracę chałupniczą; Rekomendacja R157 z dnia 21 czerwca 1977 r. (Recommendation concerning Employment and Conditions of Work and Life of Nursing Personnel) – wskazująca na wolność zrzeszania się przysługującą osobom świadczącym opiekę i usługi pielęgniarские – personelowi pielęgniarскому niezależnie od miejsca świadczenia pracy;

EUROPEJSKIE PRAWO PRACY UNIWERSALNE

Rada Europy

Rada Europy jest organizacją regionalną, powołana do życia 5 maja 1949 r.³¹ której głównym celem jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, ażeby wcielić w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, a także w celu ułatwienia postępu ekonomicznego i społecznego.³² Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez wspólne działanie, przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności. Sankcja za niedostosowanie prawodawstwa do przepisów stanowionych przez Radę Europy wiąże się z zawieszeniem, a nawet wykluczeniem z grona jej członków.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³³ została powołana do ochrony praw obywatelskich i politycznych. W obrębie jej zainteresowań znalazła się także wolność zrzeszania się w związki zawodowe, ujęta w kategorii prawa socjalnego zagwarantowanego w art. 11, który przyznaje każdemu prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych dla ochrony swoich interesów. Przepisy krajowe uzależniające utworzenie organizacji związkowej od zastosowania procedury rejestracji czy notyfikacji, albo uzależnienie określonej działalności związku od uzyskania osobowości prawnej nie stanowi *per se* naruszenia przepisów Konwencji. Weryfikacja dokonywana przez władzę krajową spełniająca przesłanki rejestracji, polegająca na dokonywaniu weryfikacji czy zgodności celów działalności zrzeszania z przepisami prawa, nie stanowi naruszenia przepisów Konwencji.

Ważnym aspektem wolności zrzeszania się jest wolność w zakresie przystępowania do związku zawodowego. Związki zawodowe, jako szczególne rodzaje zrzeszeń, w których liczebność odgrywa istotną rolę, pozbawione możliwości przyjmowania nowych członków

Rekomendacja R163 z dnia 19 czerwca 1981 r. (Recommendation concerning Collective Bargaining) – stanowiąca, że należy podjąć środki dostosowane do warunków krajowych w celu ułatwienia tworzenia i rozwoju, na zasadach dobrowolności, wolnych, niezależnych i reprezentatywnych organizacji pracowników, które mają być uznawane do celów rokowań zbiorowych. Kryteria wyboru tych organizacji mają być obiektywne i opierać się o przymiot reprezentatywności; Rekomendacja R169 z dnia 26 czerwca 1984 r. (Recommendation concerning Employment Policy) – należy zapewnić pracownikom migrującym pełną realizację zasady wolności zrzeszania się; Rekomendacja R189 z dnia 17 czerwca 1998 r. (Recommendation concerning General Conditions to stimulate Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises) – która odnosi się do reprezentacji pracowników świadczących pracę w małych i średnich firmach – do zachęcenia ich do tworzenia swoich reprezentacji z pełnym poszanowaniem zasady wolności zrzeszania się. Zakłada rozszerzenie członkostwa w organizacjach pracowników o osoby świadczące pracę w małych i średnich przedsiębiorstwach; Rekomendacja R201 z dnia 16 czerwca 2011 r. (Recommendation concerning Decent Work for Domestic Worker) – pracownicy domowi mają również prawo zrzeszania w związkach zawodowych. Państwa powinny zatem podjąć wszelkie kroki w celu wyeliminowania ograniczeń prawnych i administracyjnych, które stoją na przeszkodzie w powoływaniu przez pracowników wykonujących pracę chałupniczą własnych organizacji, przystępowaniu do organizacji zrzeszających osoby świadczące pracę, według własnego wyboru, zrzeszających osoby świadczące pracę lub w tworzeniu lub przystępowaniu przez te związki do federacji bądź konfederacji. Państwa mają zapewnić skuteczną realizację prawa zrzeszania się dla tych osób i prowadzenia rokowań zbiorowych. Należy podjąć wszelkie kroki lub wesprzeć działania mające na celu zwiększenie zdolności organizacji pracowników, organizacji reprezentujących pracowników domowych do skutecznego promowania interesów swoich członków bez uszczerbku dla niezależności i niezawisłości tych organizacji.

³¹ Jako międzynarodowa organizacja rządowa.

³² Art. 1 Statutu Rady Europy.

³³ Umowa międzynarodowa zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy, sporządzona 4 listopada 1950 r. w Rzymie, weszła w życie 3 września 1953 r. Polska przystąpiła do Rady Europy 26 listopada 1991 i tego dnia podpisała Konwencję, która została ratyfikowana 19 stycznia 1993 r. (wtedy także weszła w życie).

i funkcjonujące jako stowarzyszenia osób, które je założyły, nie mogłyby efektywnie wykonywać swoich celów i zadań. Konsekwencją swobody w przystępowaniu do związku zawodowego jest prawo przynależności do tej organizacji, którego to prawa nikt nie może być bezpodstawnie pozbawiony³⁴.

Orzecznictwo ETPCz wskazuje, że w zakresie tej wolności znajduje się również swoboda występowania ze związku zawodowego, jak i swoboda w zakresie nieprzystępowania do tych organizacji (negatywny aspekt wolności zrzeszania się).

Wolność zrzeszania się w związki zawodowe jest ściśle związana z wolnością do osobistych opinii, a także z wolnością uzewnętrzniania swoich poglądów, które to wolności są ściśle skorelowane z pozytywnym i negatywnym aspektem wolności zrzeszania się, wyrażonym *implicite* w art. 11 Konwencji³⁵.

ETPCz, orzekając w sprawach związanych z wolnością zrzeszania się, korzystał z dorobku Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, interpretując art. 11 tak, jak EKPS interpretuje art. 5, art. 6 i art. 28 Zrewidowanej EKS. Europejski Trybunał Praw Człowieka³⁶ uznał, w wyroku z dnia 11 stycznia 2006 r.³⁷, że wolność tworzenia i przystępowania do związków zawodowych stanowi szczególny aspekt wolności stowarzyszania się, które to pojęcie pociąga za sobą pewną swobodę co do sposobu jej wykonywania. Zawiera zatem w sobie aspekt pozytywny i negatywny (wolność od tego, by nie być zmuszanym do bycia członkiem związku). Należy jednakże rozważyć, czy przyjęcie przez osobę oferty zatrudnienia pomimo świadomości jednoczesnego członkostwa z określonym związkiem zawodowym i pomimo sprzeciwu tej jednostki na takie członkostwo, jest jednoznaczne ze zrzeczeniem się przez tę osobę negatywnego aspektu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (tzw. umowy *closed shop*). Jak orzekł Trybunał, nie zawsze przymus przynależności do konkretnego związku zawodowego jest sprzeczny z Konwencją. Przedsiębiorca może bowiem zawierać umowy ze związkiem zawodowym zawierające postanowienia, że tylko członek związku może być zatrudniony w przedsiębiorstwie³⁸. Zabronione jest jednakże zmuszanie do członkostwa w związku, gdy okoliczności naruszają samą istotę wolności zrzeszania się, co powoduje niedozwoloną ingerencję w tę wolność³⁹.

Wolność ta nie jest jednakże wolnością absolutną. Konwencja wymaga, aby każda ingerencja w wolność zrzeszania się podejmowana była jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne w demokratycznym społeczeństwie. Niekiedy niezbędne jest wyważenie sprzecznych interesów i praw jednostki i, *mutatis mutandis*, zapewnienie jednych kosztem innych. Konwencja przewiduje w ust. 2 możliwość ustawowego ograniczenia wykonywania tej wolności, ale tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe lub publiczne, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób, a zatem należy zachować zasadę proporcjonalności, w tym prawidłowego wyważenia

³⁴ Patrz L. Garlicki, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, s. 651-711.

³⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Wielka Izba, z dnia 11 stycznia 2006 r. Sørensen i Rasmussen przeciwko Danii, przypadek 52562/99.

³⁶ Którego wyroki mają co do zasady charakter deklaratoryjny. Strony EKPCz przyjęły jednakże na siebie obowiązek przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału – wyrok ETPCz z dnia 15 listopada 2011 r., przypadek 23687/05.

³⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Wielka Izba, z dnia 11 stycznia 2006 r. 52562/99.

³⁸ Porozumienie oparte na swobodzie umów.

³⁹ Wyrok ETPCz z dnia 30 czerwca 1993 r. Sigurjonsson przeciwko Islandii, przypadek 16130/90.

kolidujących ze sobą w danej sprawie interesów i praw jednostki oraz społeczeństwa jako całości. Powody ograniczeń muszą być ważne i przekonujące, a charakter i surowość ograniczeń powinna zostać zastosowana proporcjonalnie⁴⁰. Konwencja przyznaje zarówno wolność w zakresie tworzenia i przystępowania do związków, jak i prawo związków do obrony interesów członków związku za pomocą akcji związkowych (konsultacje, negocjacje, zawieranie układów zbiorowych). Ograniczenia w korzystaniu z tych praw może jednakże dotyczyć członków sił zbrojnych i policji oraz administracji państwowej. Ograniczenia podmiotowe stanowią wyjątek *ex definitione* i muszą być interpretowane ściśle – obejmują osoby, które mają konkretny i bezpośredni związek z wykonywaniem władzy lub realizują podstawowe funkcje państwa. W wyroku w sprawie Demir i Baykara przeciw Turcji⁴¹ ETPCz dokonał interpretacji pojęcia członków administracji publicznej, uznając, że podlegają oni ochronie państwa w związku z art. 11 Konwencji. Państwo może jednakże nałożyć ograniczenia w odniesieniu do aspektu wolności tworzenia związków zawodowych przez członków administracji państwowej, wyłączając urzędników publicznych, którzy stanowią odrębną grupę zawodową. Przy interpretowaniu pojęcia „członków administracji państwowej” dokonano wykładni zawężającej do kategorii osób zajmujących się ściśle administracją państwową, mających bezpośredni związek z wykonywaniem władzy czy realizacją funkcji państwa, a nie wszystkich pracowników sektora publicznego czy administracji rządowej.

Z powołanego orzeczenia wynika także, iż uprawnienie do akcji zbiorowych jest głównym elementem tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. W niektórych okolicznościach może bowiem stanowić najważniejszy środek ochrony interesów członków związku zawodowego⁴².

Ograniczenie wolności zrzeszania się poprzez ingerencję w gwarantowaną sferę wolności musi mieć podstawę prawną, przekonujące powody oraz być spowodowane doniosłymi potrzebami społecznymi. Wprowadzenie przez państwo zakazu przynależności i tworzenia związków zawodowych w odniesieniu do którejś z trzech wymienionych grup jest traktowane jako najdalej idące, radykalne ograniczenie, które musi być podyktowane szczególnymi względami, takimi jak względy bezpieczeństwa państwowego bądź publicznego.

Art. 11 w związku z art. 14 Konwencji zawiera zakaz dyskryminacji z powodu przynależności związkowej, a państwo jest zobowiązane do zorganizowania władzy sądowniczej w taki sposób, aby ochrona przed dyskryminacją miała charakter rzeczywisty⁴³. Skuteczną ochronę zapewniają mechanizmy cywilnoprawne, gdyż w postępowaniach prawnokarnych należy wykazać, że dyskryminacja była celowym działaniem. Niezapewnienie ochrony cywilnoprawnej osobom dyskryminowanym w myśl wyroku ETPCz w sprawie Danilenkov i inni przeciw Rosji stanowi naruszenie art. 14 w zw. z art. 11 EKPCz.

Orzecznictwo ETPCz wyznacza standardy wynikające z art. 11 Konwencji, które są wiążące dla państw członkowskich.

⁴⁰ Patrz: E.H. Morawska, K. Gałka, *Standardy ochrony praw człowieka w prawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza wiodących spraw polskich*, Warszawa 2011, s. 73 i n.

⁴¹ Wyrok ETPCz z dnia 12 listopada 2008 r. w sprawie Demi i Baykara przeciw Turcji, przypadek 34503/97.

⁴² Także wyrok w sprawie Wilson, National Union of Journalists i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z dnia 02 lipca 2002 r., przypadek 30668/96, 30671/96, 30678/96.

⁴³ Zob. wyrok ETPCz z dnia 30 lipca 2009 r. w sprawie Danilenkov i inni przeciw Rosji, przypadek 67336/01.

Europejska Karta Społeczna⁴⁴, stanowiąca uzupełnienie EKPCz, gwarantuje w pkt 5 wszystkim pracownikom wolność zrzeszania się w organizacjach krajowych lub międzynarodowych w celu ochrony interesów gospodarczych i społecznych⁴⁵. Art. 5 Karty zobowiązuje państwa członkowskie zarówno do stanowienia, jak i stosowania prawa w sposób, który urzeczywistnia zasadę wolności w zakresie tworzenia lokalnych, krajowych bądź międzynarodowych organizacji, które mają być powołane dla ochrony interesów ekonomicznych i społecznych swoich członków, jak również swobody w zakresie przystępowania do tych organizacji. Ustawodawstwo krajowe ma określić jedynie zakres, w jakim gwarancje zapewnione postanowieniami Karty będą miały zastosowanie do policji oraz członków sił zbrojnych⁴⁶.

5. EUROPEJSKIE PRAWO PRACY REGIONALNE

Unia Europejska

Akty prawne Unii Europejskiej, jako organizacji ponadnarodowej, w odróżnieniu od aktów wydawanych przez organizacje międzynarodowe omówione powyżej, muszą być bezwzględnie inkorporowane do prawodawstwa i stosowane przez państwa członkowskie. Pomimo że prawa człowieka nie są głównym celem, wokół którego koncentruje się działalność tej organizacji, to już wstęp do Jednolitego Aktu Europejskiego⁴⁷ odwołuje się do konwencji Rady Europy, tj. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz do Europejskiej Karty Społecznej, jako aktów promujących demokrację, w rozumieniu wolności, równości i sprawiedliwości społecznej. Traktat o Unii Europejskiej⁴⁸ stanowił, że Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w EKPCz jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Traktat z Lizbony⁴⁹ wzmocnił zaangażowanie Unii Europejskiej w zakresie ochrony tychże praw – Unia przystąpiła do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁵⁰, stanowiąc, że są one częścią prawa Unii jako ogólne zasady prawa. Kwestia zrzeszania się została uwzględniona już w Traktatach Rzymskich⁵¹ w Tytule III regulującym sprawy polityki społecznej. Wolność zrzeszania się w związku zawodowe uznano za jeden z warunków poprawy życia i pracy⁵². Jednakże zarówno Traktat z Maastricht, jak i Traktat Amsterdamski ustanowiły zasadę wyłączenia problematyki zrzeszania się z zakresu kompetencji Wspólnoty. Zasada ta została podtrzymana przez Traktat z Lizbony, który w art. 153 ust. 5 TfUE⁵³ stanowi, że w zakresie wolności zrzeszania się zarówno Parlament Europejski, jak i Rada

⁴⁴ Sporządzona w Turynie jako akt Rady Europy dn. 18 października 1961 r., obowiązuje od 1965 r., ratyfikowana przez Polskę dn. 10 czerwca 1997 r. Kontrola wykonywania przez państwa członkowskie postanowień Karty dokonywana jest przez Komitet Niezależnych Ekspertów. Zalecenia Komitetu formułowane na podstawie sprawozdań, jak również będące wynikiem procedury fakultatywnej – skargi zbiorowej, nie są jednak wiążące dla państw.

⁴⁵ A także prawo do rokowań zbiorowych (pkt 6).

⁴⁶ Patrz: A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 269-286.

⁴⁷ Nowelizacja Traktatu Rzymskiego, uchwalona podczas konferencji międzyrządowej w Luksemburgu i Brukseli (9 września 1985 – 27 stycznia 1987), weszła w życie 1 lipca 1987 r.

⁴⁸ Traktat z Maastricht z dn. 7 lutego 1992 r. (Dziennik Urzędowy C 340 z 10 listopada 1997 r.).

⁴⁹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dziennik Urzędowy C 306 z 17 grudnia 2007 r.).

⁵⁰ Art. 6 ust. 2 TUE.

⁵¹ Art. 118 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r.

⁵² Art. 117 Traktatu ustanawiającego EWG.

⁵³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy C 83 z 30 marca 2010 r.

nie posiadają kompetencji prawodawczych⁵⁴. Kwestia ta nie leży jednakże zupełnie poza zakresem kompetencji Unii Europejskiej w związku z przystąpieniem UE do EKPCz i uznaniem zagwarantowanych w niej praw i wolności jako części prawa Unii funkcjonujących jako zasady ogólne prawa, a także poprzez uznanie praw, wolności i zasad uznanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁵⁵, której nadano moc równą mocą traktatów.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁵⁶ (dalej TSUE) wskazuje jednakże, że jest to organ kompetentny do orzekania w sprawach dotyczących praw podstawowych. Po raz pierwszy, w wyrokach Viking-Line⁵⁷ i Laval⁵⁸ uznał, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa UE, których poszanowanie zapewnia Trybunał⁵⁹.

ETS zapewnia przestrzeganie praw podstawowych, które stanowią integralną część ogólnych zasad prawa⁶⁰. Linia orzecznicza ETS, jeszcze przed przystąpieniem UE do EKPCz, była zgodna z postanowieniami ETPCz⁶¹. Obecnie również korzysta z dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶².

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁶³ stanowiąca wraz z traktatami prawo pierwotne Unii Europejskiej w związku ze zmianami zachodzącymi w społeczeństwie, postępek społecznym, rozwojem naukowym i technologicznym upatruje konieczność wzmocnienia ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie ich w karcie. Tytuł drugi stanowiący o wolnościach⁶⁴ w art. 12 mówi o prawie każdego do swobodnego, pokojowego zgromadzania się, w szczególności o wolności w zakresie tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swych interesów. W art. 52 Karta przewiduje możliwość wprowadzenia ustawowych ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie, jednakże bez naruszenia ich istoty, z poszanowaniem zasady proporcjonalności i w związku z ochroną interesu ogólnego uznawanego przez Unię bądź dla ochrony

⁵⁴ Obok prawa zrzeszania się na równi zostało potraktowane prawo do strajku i lokautu.

⁵⁵ Z dnia 7 grudnia 2000 w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r.

⁵⁶ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu.

⁵⁷ Sprawa International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union Viking-Line, przypadek C-438/05, wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r.

⁵⁸ Sprawa Laval.

⁵⁹ Sprawa Roland Rutli przeciw Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, przypadek 36/75, orzeczenie z dnia 28 października 1975 r. – Trybunał odniósł się w tej sprawie do kwestii rejestracji związku zawodowego, wskazując, że wszelkie ograniczenia w tym zakresie powinny być oceniane zgodnie z postanowieniami EKPCz; sprawa Martinez i de Gaulle przeciwko Parlamentowi, przypadek T-222/99, wyrok z dnia 02 października 2001; sprawa Front national przeciwko Parlamentowi, przypadek T-327/99, wyrok z dnia 02 października 2001; sprawa Bonino i in. przeciwko Parlamentowi, przypadek T-329/99, wyrok z dnia 02 października 2001; sprawy połączone Mesopotamia Broadcast A/S METV, przypadek C-244/10 i Roj TV A/S, przypadek C-245/10 przeciwko Bundesrepublik Deutschland, wyrok z dnia 22 września 2011; sprawa Geistbeck i Geistbeck przeciwko Saatgut-Treuhandverwaltungs GmbH, przypadek C-509/10, opinia z dnia 29 marca 2012 r.

⁶⁰ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 04 lutego 2000 r. C-17/98; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 marca 2001 r. C-274/99.

⁶¹ Sprawa Stauder przeciwko miastu Ulm, przypadek 26/69, orzeczenie z 12 listopada 1969 r.; sprawa Vincent Blaizot przeciwko Uniwersytowi w Liège i innym, przypadek 24/86, orzeczenie z dnia 02 lutego 1988 r.

⁶² Wyrok z dnia 20 maja 2003 r. w sprawach połączonych Rechnungshof (C-465/00) przeciwko Österreichischer Rundfunk i innym oraz Christa Neukomm (C-138/01) i Joseph Lauer mann (C-139/01) przeciwko Österreichischer Rundfunk, wnioski o wydanie orzeczenia w pytaniu prejudycjalnym Verfassungsgerichtshof (C-465/00) i Oberster Gerichtshof (C-138/01 i C-139/01) – Austria.

⁶³ Przyjęta 7 grudnia 2000 podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei, Dziennik Urzędowy C 83 z 30 marca 2010 r., moc obowiązująca została jej nadana w traktacie z Lizbony w art. 6 ust TUE.

⁶⁴ W odróżnieniu od rozdziału I zatytułowanego „Godność” czy III „Równość”, IV „Solidarność”, V „Prawa obywatelskie”, tytuł VI „Wymiar sprawiedliwości”.

praw i wolności innych osób. W odniesieniu do praw gwarantowanych Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (a takim jest wolność zrzeszania się) Karta przewiduje ochronę w zakresie przewidzianym tą Konwencją. Nie stoi to jednak na przeszkodzie, by zakres ochrony był szerszy niż przewidziany postanowieniami Konwencji⁶⁵.

Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników⁶⁶ jest aktem, który stwarza model, formułując zasady, na których powinno być konstruowane europejskie prawo pracy. Nie ma rangi obowiązującego prawa, jednakże TfUE z Lizbony w art. 151 podkreślił wagę tego aktu poprzez bezpośrednie powołanie tego aktu i utrzymanie jego postanowień, jako określającego wraz z EKPCz minimum praw socjalnych, które państwa członkowskie winny respektować. Podkreśla jednocześnie, że respektowanie tych praw umożliwi podnoszenie do wyższego standardu warunków życia i pracy. Uznano także, że kwestie socjalne i problemy gospodarcze powinny być w sposób równie istotny brane pod uwagę i traktowane w sposób zrównoważony. Zgoda społeczna przyczynia się natomiast do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i całej gospodarki. Kwestia zrzeszania się została uregulowana w art. 11⁶⁷, który uznaje wolność pracowników w zakresie swobodnego zrzeszania się, według swojego wyboru, w organizacje zawodowe lub związkowe, dla obrony swych interesów gospodarczych i socjalnych. Art. 14 stanowi, że państwa członkowskie określą w drodze ustawowej, w jakich warunkach i w jakim zakresie prawo to będzie stosowane w siłach zbrojnych, policji i służbach publicznych. Niezwykle istotna jest jednak regulacja dotycząca negatywnego aspektu zrzeszania się, stanowiąc, że każdy pracownik posiada swobodę przystąpienia bądź nieprzystąpienia do tych organizacji, bez zagrożenia jakimikolwiek ujemnymi skutkami osobistymi lub zawodowymi. Jest to o tyle istotne, że żaden akt prawny nie odnosi się już do tego aspektu wolności zrzeszania się. Co prawda temat regulacji tego aspektu został już wcześniej podjęty, chociażby w trakcie prac legislacyjnych nad uchwaleniem Konwencji Nr 87 MOP, jednakże nie został wyrażony *expressis verbis* w postanowieniach Konwencji⁶⁸. Aspekt negatywny wolności zrzeszania się jest jednakże mocno podkreślany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, pomimo nieuwzględnienia tej kwestii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy Europejskim Komitecie Praw Społecznych⁶⁹ – badających zarówno ustawodawstwo, jak i praktykę państw członkowskich w zakresie realizacji postanowień Europejskiej Karty Społecznej.

Deklaracja podstawowych praw i wolności⁷⁰ w art. 11 przyznaje każdemu prawo do swobody stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Poszanowanie praw podstawowych jest nieodzownym warunkiem praworządności wspólnotowej, a ponadto wskazuje jeden z głównych celów realizowanych przez Parlament Europejski – przyczynianie się do rozwoju modelu społeczeństwa opierającego się na poszanowaniu wolności i praw podstawowych. Społeczność europejska może istnieć tylko wówczas, kiedy każdy obywatel korzysta z prawnej ochrony swoich praw i wolności. Parlament przyjmuje powyższą deklarację jako potwierdzenie zasad prawnych sformuło-

⁶⁵ Art. 52 ust 3 Karty.

⁶⁶ Podpisana 9 grudnia 1989 r. w Strasburgu.

⁶⁷ *Kodeks pracy i zabezpieczenia społecznego Unii Europejskiej*. Wybór i opracowanie A.M. Świątkowski, H. Wierzińska, Kraków 2011, s. 49.

⁶⁸ Por. A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 7 i n.

⁶⁹ European Committee of Social Rights – ECSR.

⁷⁰ Z dnia 12 kwietnia 1989 r. Dz. Urz. C 120 z 16 maja 1989.

wanych już przez Wspólnotę. Deklaracja jest wyrazem praw, których regulacje prawne i administracyjne je naruszające nie powinny być przyjmowane. Art. 26 przewiduje, że prawa i wolności wymienione w niniejszej deklaracji mogą być ograniczone tylko w sposób rozsądny i w niezbędnym zakresie, z poszanowaniem ich istotnej treści.

Bibliografia

- Baran K.W., *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie prawa polskiego*, Bydgoszcz – Kraków 2001.
- Baran K.W. (red.), *Zarys systemu prawa pracy*, t. I, Warszawa 2010.
- Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002.
- Chmaj M. (red.), *Wolność zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 2008.
- Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.
- Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I, Warszawa 2010.
- Hajn Z. (red.), *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładów pracy*, Warszawa 2012.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1995.
- Jagusiak B., *Związki zawodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Lankosz K. (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Salwa Z., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2007.
- Sanetra W. (red.), *Europeizacja polskiego prawa pracy*, Warszawa 2004.
- Świątkowski A.M., *Karta Praw Podstawowych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Świątkowski A.M. (red.), *Kompetencje związków zawodowych*, Warszawa – Kraków 1984.
- Świątkowski A.M., *Międzynarodowe prawo pracy*, t. I: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*. Wolumen 2, Warszawa 2008.
- Świątkowski A.M., Wierzbńska H., *Kodeks pracy i zabezpieczenia społecznego Unii Europejskiej*, Kraków 2011.
- Walczak K., *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Warszawa 2004.
- Wronikowska E., Nowik P., *Zbiorowe prawo pracy*, Warszawa 2008.
- Wypych-Żywicka A. (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI w.*, Gdańsk 2010.
- Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część III, Kraków 1986.

Streszczenie: Międzynarodowe prawo pracy, zarówno o charakterze uniwersalnym, jak i regionalnym, wyznacza standardy ochrony wolności i praw człowieka, w szczególności wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Niektóre akty prawne wskazują cel, do którego państwa-strony powinny dążyć; niektóre z nich stały się częścią polskiego obowiązującego prawodawstwa w drodze ratyfikacji. W niniejszej publikacji podjęte zostały rozważania nad zakresem wolności prawnie chronionej, wyznaczonej standardami międzynarodowymi, służącej urzeczywistnieniu zasady demokracji społecznej. Istotny aspekt stanowi określenie kręgu podmiotów, którym akty prawa międzynarodowego przyznają omawianą wolność, sposób ujęcia – w kategorii wolności bądź prawa, jak również określenie elementów składających się na pojęcie wolności zrzeszania się w związki zawodowe.

Słowa kluczowe: związki zawodowe, wolność związkowa, prawa koalicji, wolność zrzeszania się, międzynarodowe prawo pracy, prawa i wolności człowieka, wolność polityczna

FREEDOM OF ASSOCIATION IN TRADE UNIONS IN ACTS OF INTERNATIONAL LAW

Abstract: International labor law, both universal and regional, sets standards for the protection of freedom and human rights, in particular freedom of association in trade unions. Some acts indicate the purpose for which the State Party shall endeavor, some have become part of the Polish legislation in force by ratification. In this publication have been taken considering the scope of the liberty protected by law designated international standards, aimed at the attainment of social democracy. An important aspect is the identification of the class of persons to whom acts of international law give freedom discussed, treatment – in the category of freedom or rights, as well as to determine the elements of the concept of freedom of association in trade unions.

Key words: trade unions, freedom of association, right of association, international labor law, human rights and freedoms, political freedom