

# Jarosław Witkowski

---

## Możliwość ograniczenia akcji protestacyjnych

---

Roczniki Administracji i Prawa 13, 349-358

---

2013

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## MOŻLIWOŚĆ OGRANICZENIA AKCJI PROTESTACYJNYCH

### WSTĘP

Możliwość przeprowadzenia akcji protestacyjnej nie może być i nie jest usytuowana w próżni prawnej. W doktrynie prawa pracy oraz judykaturze wskazuje się, że żadne wolności i prawa nie mogą być nieograniczone<sup>1</sup>. Wynika to zarówno z argumentu *ad iudicium* – jest zatem nakazem zdrowego rozsądku, jak i z rzeczywistego ukształtowania norm prawnych regulujących sposób przeprowadzania akcji protestacyjnych. Wśród tych drugich wyróżniałbym pozytywny i negatywny sposób regulacji. Pozytywny wskazuje, jakie zdarzenia muszą zaistnieć, aby akcja protestacyjna przeprowadzona została z poszanowaniem norm prawnych, zaś negatywny, jakich ograniczeń i w jakich okolicznościach akcja protestacyjna może doznać. To właśnie te ograniczenia są przedmiotem rozważań niniejszego artykułu. Ponieważ ograniczenia te znajdują się w różnych aktach prawnych, należy zachować pewną systematykę rozważań. Zdecydowałem się na rezygnację ze sztywnej hierarchiczności na rzecz funkcjonalności, która moim zdaniem lepiej pomoże zilustrować poruszane zagadnienie.

### OGRANICZENIA WYNIKAJĄCE Z KONSTYTUCJI I UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Normy ograniczające przeprowadzanie akcji protestacyjnych odnaleźć można w przepisach wielu dziedzin prawnych<sup>2</sup>. Mając na uwadze hierarchię źródeł zbiorowego prawa pracy, punktu wyjścia należy szukać w Konstytucji<sup>3</sup> Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup> Jej art. 59 ust. 3 zd. 1 *in fine* stanowi, iż akcje protestacyjne można organizować w granicach określonych w ustawie. Zdanie drugie tego ustępu traktuje o możliwości ograniczenia przez ustawę prowadzenia lub zakazania strajku w ogóle w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Literalnie brzmienie tego przepisu pomija akcje protestacyjne. Doktryna prawa pracy do tychczas nie analizowała tego przepisu pod tym kątem<sup>5</sup> ewentualnej możliwości ograniczania akcji

\* mgr; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

<sup>1</sup> J. Oniszczyk [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. I: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010, s. 279-280; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 5-6; M. Romanowski, A. Wiluś-Anotniuk, P. Haiduk, *Kryteria legalności strajku – spory zbiorowe w XXI wieku*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 11, s. 627-628; orzeczenie TK z dnia 7 kwietnia 2003 r., P 7/02, OTK ZU 2003, nr 4/a, poz. 29.

<sup>2</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002, s. 330; K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Kraków 2007, s. 435.

<sup>3</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*, s. 33, T. Wyka [w:] *Zarys systemu prawa pracy...*, op. cit., s. 147-148; J. Oniszczyk [w:] *Zarys systemu prawa pracy...*, op. cit., s. 270.

<sup>4</sup> Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja.

<sup>5</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*, s. 294-295; K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, s. 416; J. Oniszczyk [w:] *Zarys systemu prawa pracy...*, op. cit., s. 327-328; J. Skoczyński, *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, Toruń 2001, s.

protestacyjnych szukając w art. 59 ust 4 Konstytucji<sup>6</sup>. Moim zdaniem nie należy poprzestawać na literalnej wykładni art. 59 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia akcji protestacyjnych względem określonych kategorii pracowników bądź określonych gałęzi gospodarki na gruncie Konstytucji należy uznać za dopuszczalne. Wskazuje na to po pierwsze argument *a simili*: strajk i akcje protestacyjne to nieireniczne metody rozwiązywania sporów zbiorowych, mają charakter subsydiarny, charakteryzuje je wywieranie presji na drugą stronę sporu zbiorowego i chęć osiągnięcia podobnych celów. Jako drugi wskazuje na to argument *a cohaerentia*: nie możemy dopuścić do sytuacji, w której istnieją ograniczenia dla strajku, a akcje protestacyjne ograniczane nie są. Taka próżnia normatywna przyczyniałaby się do anarchizacji stosunków przemysłowych. Po trzecie, należy się posłużyć argumentem *a fortiori*. Akcje protestacyjne są grupą wewnątrznie heterogeniczną. Wśród nich znajdują się środki, które potrafią w sposób bardziej drastyczny niż strajk oddziaływać na przeciwną stronę sporu zbiorowego. A w takim razie, zgodnie z argumentem *a minori ad maius*, należy dopuścić możliwość ograniczania akcji protestacyjnych. Przesłanek ograniczających akcje protestacyjne, o których mowa w art. 59 ust. 3 Konstytucji, poszukiwać należy w ustawach konkretyzujących konstytucyjne regulacje<sup>7</sup>.

Szczególnym przepisem ograniczającym akcje protestacyjne jest wspomniany już art. 59 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z nim wolności związkowe mogą podlegać ograniczeniom ustawowym, ale tylko takim, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Ponadto może to nastąpić tylko ze względu na dobro publiczne. Literalnie rzecz ujmując, przepis ten stanowi o wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolnościach związkowych. Co kryje się pod tym ostatnim pojęciem, gdyż ewentualnie tutaj należy szukać miejsca dla akcji protestacyjnych. Doktryna prawa pracy stoi na stanowisku, iż art. 59 ust. 4 odnosi się zarówno do ust. 2 jak, i ust. 3 art. 59 Konstytucji. Uzasadnia się to szerokim zakresem znaczeniowym terminu „wolności związkowych” stosowanym w międzynarodowym prawie pracy<sup>8</sup>. Uzasadnienie to nie uwzględnia jednak sytuacji, w której prawo do akcji protestacyjnych nie będzie traktowane jako wolności. W literaturze wskazuje się co prawda, że konstytucyjne wolności związkowe należy pojmować szeroko, włączając w nie prawo do akcji protestacyjnych<sup>9</sup>, ale brak przekonujących argumentów za takim pojmowaniem terminu „wolności związkowej” sprawia, że całe zagadnienie jest traktowane na zasadzie aksjomatu. Jest to wyraźne naruszenie zakazu wykładni homonimicznej. Skoro bowiem w innych miejscach Konstytucji używa się terminu „wolność” tradycyjnie, pojmowanej jako „wolności od”<sup>10</sup>, nie powinno nadawać się temu terminowi innego znaczenia. Z drugiej strony, jeśli tak się nie stanie, złamany zostanie zakaz wykładni *per non est*, bowiem termin „inne wolności związkowe” będzie zbiorem pustym, a sens jego istnienia zniknie. Ze swej strony uważam, że ustrojodawca powinien poprawić ten fragment tekstu Konstytucji, którego nie da się zinterpretować w sposób poprawny i dlatego wysuwam postulat *de lege ferenda*, aby sformułowanie „Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać...” zastąpić sformulowaniem „Zakres wszelkich wolności oraz praw związkowych może podlegać...”. Na gruncie obecnego brzmienia przepisu ostatecznie przychyliam się jednak do wspomnianego stanowiska, które w ramach „innych wolności”

251-282; K. W. Baran, *Konstytucyjne aspekty wolności związkowych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 16.

<sup>6</sup> L. Florek, *Zakres ograniczania wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, s. 7-8.

<sup>7</sup> J. Oniszczyk [w:] *Zarys systemu prawa pracy...*, op. cit., s. 270, 282-283, 324; J. Skoczyński, *Reprezentacja...*, op. cit., s. 278-280.

<sup>8</sup> L. Florek, *Zakres...*, op. cit., s. 3.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>10</sup> P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 25.

umieszcawia prawo do akcji protestacyjnych, czyniąc odstępstwo od zakazu wykładni homonimicznej na rzecz wykładni funkcjonalnej<sup>11</sup>.

Art. 59 ust. 4 Konstytucji powołuje się na wiążące Polskę ustawy międzynarodowe. Treść tego przepisu tłumaczona jest rolą, jakie umowy te odegrały w naszym kraju w latach 1982-1989, kiedy to związkowcy w oparciu o nie domagali się respektowania swych wolności<sup>12</sup> a w pierwszych latach III RP z braku regulacji krajowych nawiązywały do nich orzeczenia sądów<sup>13</sup>. Artykuł ten dopuszcza tylko ograniczenie akcji protestacyjnych. Nie można zatem dopuścić do sytuacji, w której możliwość przeprowadzenia akcji protestacyjnej zostanie wyłączona w ogóle. Pogląd ten znajduje uznanie w doktrynie<sup>14</sup>.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 4 Konstytucji ograniczenia wypływające z umów międzynarodowych są przykładane do ograniczeń ustawowych. Nie ma znaczenia, czy ustawa ta weszła w życie wcześniej niż Konstytucja, czy później. Nie ma również znaczenia, czy ustawa weszła w życie przed czy po ratyfikacji odpowiedniej umowy międzynarodowej. Nie ma znaczenia nawet, jaka jest to umowa międzynarodowa (czy została ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie), o ile tylko swym zakresem przedmiotowym obejmuje wolności związkowe. Sposób redakcji tego przepisu czyni zeń podstawę do samodzielnego zastosowania umowy międzynarodowej, zatem jej postanowienia nie muszą zostać inkorporowane, aby wywarły wpływ na wolności związkowe<sup>15</sup>. W takiej sytuacji może dojść do kolizji pomiędzy poszczególnymi umowami międzynarodowymi, które tę samą kwestię będą regulować w odmienny sposób. W literaturze wyrażone zostało stanowisko, iż w takich sytuacjach prymat należy oddać konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>16</sup>. Taka dyrektywa wprost zawarta jest w art. 22 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.<sup>17</sup> (umowa ta jednak nie przewiduje prawa do strajku czy akcji protestacyjnych) oraz w art. 8 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r.<sup>18</sup> (umowa ta przewiduje prawo do strajku w art. 8 ust. 1 pkt d, jednak milczy o akcjach protestacyjnych), które rozstrzygają kolizję z Konwencją nr 87 MOP z dnia 9 lipca 1948 r. dotyczącą wolności związkowej i ochrony prawa związkowych<sup>19</sup> na korzyść tej ostatniej<sup>20</sup>.

Odnutować należy, że w obu paktach znajduje się uniwersalna dyrektywa. Zarówno bowiem MPPOiP, jak i MPPGSiK w swoich art. 5 przesadzają wszelkie możliwe kolizje. Zgodnie z tym artykułem niemożliwe jest ograniczenie lub zawieszenie jakichkolwiek praw pod pretekstem, iż MPPOiP bądź MPPGSiK przewiduje je w węższym zakresie niż jakakolwiek ustawa, konwencja, zarządzenie czy zwyczaj. Podobnie zagadnienie to rozwiązano w Europejskiej Karcie Społecznej z dnia 18 października 1961 r.<sup>21</sup> (art. 6 pkt 4 EKS stanowi o zbiorowym działaniu w przypadku konfliktu interesów, włączając w to prawo do strajku), która w art. 32 statuuje zasadę uprzywilejowania na rzecz jakichkolwiek dwustronnych lub wielostronnych traktatów, konwencji lub porozumień, które chronią osoby w sposób korzystniejszy. Możliwe kolizje w wypadku EKS mogą zostać uniknięte nawet na wcześniejszym etapie,

<sup>11</sup> Możliwość taką dopuścił SN m.in. w uchwale z dnia 1 marca 1983 r., III AZP 11/82, OSNC 1983, nr 10, poz. 147.

<sup>12</sup> L. Florek, *Zakres...*, op. cit., s. 4.

<sup>13</sup> L. Garlicki, *Przesłanki...*, op. cit., s. 5.

<sup>14</sup> L. Florek, *Zakres...*, op. cit., s. 4.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 4-7, 12-14.

<sup>16</sup> Dalej jako: MOP.

<sup>17</sup> Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167; dalej jako: MPPOiP.

<sup>18</sup> Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167; dalej jako: MPPGSiK.

<sup>19</sup> Dalej jako: Konwencja nr 87 MOP.

<sup>20</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*, s. 113; K.W. Baran, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 15-16; L. Florek, *Zakres...*, op. cit., s. 15.

<sup>21</sup> Dalej jako: EKS.

bowiem MOP dysponuje głosem doradczym na obradach Komitetu Ekspertów (art. 26). Analogiczne rozwiązanie zastosowano w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.<sup>22</sup> (EKPC nie statuuje jednak ani prawa do strajku, ani do akcji protestacyjnych), zawierającą w art. 60 dyrektywę, zgodnie z którą nie wolno ograniczać ani wyłączać praw bądź wolności tylko dlatego, że zostały ujęte w sposób węższy niż w ustawie bądź innej umowie. Porównując te dyrektywy przez pryzmat art. 19 pkt 8 Konstytucji MOP, można wysnuć wniosek, iż we wzajemnych relacjach tych umów wyłania się zasada uprzywilejowania. Konstytucja MOP stanowi bowiem, iż żadna konwencja i żadne zalecenie tej organizacji nie mogą mieć wpływu na ustawy, decyzje, zwyczaje lub układy zapewniające zainteresowanym pracownikom bardziej korzystne warunki. Konstatacja zatem jawi się jedna: w przypadku kolizji na tle konkretnej wolności związkowej należy ze sobą zestawić wszystkie regulujące ją umowy międzynarodowe, wybrać tę najkorzystniejszą i nią się kierować przy ustawowym ograniczaniu akcji protestacyjnych. Taki sposób rozstrzygania potencjalnych kolizji na gruncie art. 59. ust. 4 Konstytucji jawi się jako jasny i przejrzysty.

Dla kompleksowej analizy art. 59 ust. 4 Konstytucji konieczne jest przedstawienie przesłanek ograniczeń występujących w umowach międzynarodowych. Nie będę przywoływał wszystkich umów międzynarodowych regulujących wolności związkowe, a jedynie te, które w swej treści traktują o akcjach protestacyjnych (nawet jeśli czynią to nie wprost). MPPGSiK dopuszcza możliwość prowadzenia strajku, tylko jeśli będzie on wykonywany zgodnie z ustawodawstwem danego kraju (art. 8 ust. 1 pkt d), a ponadto dopuszcza wprowadzenie ograniczenia w wykonywaniu tego prawa przez członków sił zbrojnych, policję i administrację państwową, o ile ograniczenie takie również będzie zgodne z ustawodawstwem danego kraju (art. 8 ust. 2). EKS zwraca uwagę na to, że ograniczenia względem akcji protestacyjnych mogą wynikać z układów zbiorowych pracy (art. 6 pkt 4), a ponadto ustawodawca może ograniczyć możliwość ich przeprowadzenia w zakresie niezbędnym w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Ograniczenia te nie mogą być stosowane w jakimkolwiek innym celu niż ten, dla którego zostały przewidziane (art. 31). Natomiast Konwencja nr 87 MOP dopuszcza ustawowe ograniczenia dla sił zbrojnych i policji (art. 9 ust. 1).

Zestawienie to pozwala zauważyć, iż nie ma wielu umów międzynarodowych poruszających zagadnienie możliwości ograniczania akcji protestacyjnych. *De facto* art. 59 ust. 4 Konstytucji w obowiązującym stanie prawnym odwołuje się do dwóch tylko umów. Te umowy z kolei posługują się zwrotami niedookreślonymi. Nawiązując do wcześniejszego problemu kolizji, można sformułować wniosek, iż na gruncie akcji protestacyjnych w praktyce konflikt taki nie może wystąpić. Moim zdaniem wyklucza to brak kazuistycznego ujęcia zagadnienia. Inaczej wyglądałaby ta kwestia, jeśli przy ograniczaniu wolności związkowych uwzględnialibyśmy wykładnię postanowień umów międzynarodowych<sup>23</sup>: wtedy pojawiłby się kazuistyka i możliwość konfliktu.

Po ustaleniu kryterium pojawia się pytanie o podmiot mający je stosować. Ponieważ z treści art. 59 Konstytucji jasno wynika, iż ograniczenia można wprowadzać ustawą, to ustawodawca, wydając taką ustawę, powinien być zobligowany do zastosowania kryterium kolizyjnego. Nie może on jednak zapominać o konieczności „nałożenia” na przesłanki wynikające z umów międzynarodowych materialnego wymogu z art. 59 Konstytucji, czyli dobra publicznego.

Widać więc, jakich trudności interpretacyjnych nastęrcza omawiany artykuł Konstytucji. W doktrynie prawa pracy podkreśla się, że mankamentem tego przepisu jest również brak

<sup>22</sup> Dalej jako: EKPC.

<sup>23</sup> L. Florek, *Zakres...*, op. cit., s. 12.

literalnego potwierdzenia wolności zrzeszania się pracodawców. Docenia się jednak to pierwsze w naszej historii kompleksowe unormowanie wolności związkowych<sup>24</sup>.

Art. 59 nie jest jedynym artykułem Konstytucji wprowadzającym możliwość ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Innym takim przepisem jest art. 31 ust. 3 Konstytucji. Te dwa przepisy funkcjonują niezależnie od siebie, stąd uzasadniona jest konstatacja, że ograniczanie wolności związkowych podlega podwójnej restrykcji: z art. 59 dotyczącego tylko ich i z art. 31 dotyczącego wszystkich praw i wolności. W doktrynie wskazuje się, że żaden z nich nie jest dalej idący, a zasadnicza różnica polega na tym, że art. 59 kształtuje zakres wolności związkowych, natomiast art. 31 „układa” je wobec innych podmiotów, w szczególności społeczeństwa jako całości<sup>25</sup>. Zgodnie z tym drugim artykułem dopuszczalne jest ograniczenie prawa do akcji protestacyjnych, o ile nastąpi to w ustawie, jest konieczne w demokratycznym państwie, ma na celu bezpieczeństwo lub porządek publiczny państwa, ochronę środowiska, zdrowia, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób. Ograniczenie nie może naruszyć istoty prawa do akcji protestacyjnych. Bez wątplenia jest to wyliczenie enumeratywne i jako wyjątek od zasady powinien być interpretowany ściśle<sup>26</sup>. Kolejności wymienionych wartości nie przypisuje się znaczenia, a ich rozpisanie pozwala na odwołanie się do orzecznictwa międzynarodowego celem wypełniania tych przesłanek treścią<sup>27</sup>. Konkretyzując je na potrzeby prawa do akcji protestacyjnych, stwierdzam, iż prawo to może zostać ograniczone w takich przypadkach, jak: agresywne działania lub zamierzenia innych państw, zagrożenie wewnętrzne zagrażające podstawom bytu państwa lub integralności terytorium państwa polskiego, niebezpieczeństwo grożące jego mieszkańcom, anarchizacja życia społecznego, pogorszenie się warunków bytowych lub zdrowotnych ludności, atrofia więzi społecznych lub moralnych, niedająca się pogodzić kolizja z wolnościami lub prawami innych osób (np. swobodą prowadzenia działalności gospodarczej)<sup>28</sup>.

## OGRANICZENIA W CZASIE OBOWIĄZYWANIA STANÓW NADZWYCZAJNYCH

Oddzielnym zagadnieniem – również regulowanym w Konstytucji – jest możliwość przeprowadzania akcji protestacyjnych w warunkach stanów nadzwyczajnych. W czasie ich obowiązywania omawiane prawo doznaje ograniczeń. Ograniczenie to może mieć miejsce w przypadkach, które uzasadniają wprowadzenie któregoś ze stanów nadzwyczajnych, tj. w sytuacji szczególnych zagrożeń, których zwykle środki konstytucyjne nie usuną, na podstawie ustawy w drodze rozporządzenia, realizując zasadę proporcjonalności i mając na celu jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania. Art. 233 ust. 1 Konstytucji zawiera enumeratywne wyliczenie praw i wolności, które nie mogą zostać ograniczone w czasie trwania stanu wojennego lub wyjątkowego. Ponieważ w wyliczeniu tym brak art. 59 ust. 3, *a contrario* stwierdzam, iż prawo do akcji protestacyjnych może zostać ograniczone. Z literalnego brzmienia przepisu oraz zasady, iż wyjątki należy interpretować ściśle, wywodzę, iż nie można prawa tego wyłączyć całkowicie. Regulacja ta nie idzie zatem dalej niż art. 31 lub art. 59 Konstytucji. Różnica polega na celach realizowanych

<sup>24</sup> K.W. Baran, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 10-11; W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11, s. 7.

<sup>25</sup> L. Florek, *Zakres...*, op. cit., s. 11; L. Garlicki, *Przesłanki...*, op. cit., s. 6-7.

<sup>26</sup> J. Oniszczyk [w:] *Zarys sytemu prawa pracy...*, op. cit., s. 281; K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*, s. 113-114; K.W. Baran, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 16; L. Garlicki, *Przesłanki...*, op. cit., s. 6.

<sup>27</sup> L. Garlicki, *Przesłanki...*, op. cit., s. 13.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 14-18.

przez te instytucje prawa. Również w stanie klęski żywiołowej prawo do przeprowadzania akcji protestacyjnych można ograniczać, co zostało *expressis verbis* sformułowane przez ustrojodawcę w art. 233 ust. 3 Konstytucji. I tutaj prawo to może również zostać jedynie ograniczone. Zawsze jednak – nawet te wyjątkowe ograniczenia – muszą korespondować z art. 59 ust. 4 Konstytucji.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>29</sup> w art. 2 stanowi, iż stan klęski żywiołowej można wprowadzić w celu zapobieżenia lub usunięcia skutków katastrof naturalnych lub awarii technicznych o znamionach klęski żywiołowej. Wówczas na obszarze, na którym stan ten został wprowadzony, jest możliwe ograniczenie praw i wolności osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, zamieszkałych, czasowo przebywających, mających siedzibę lub prowadzących działalność na tym obszarze (art. 20 USKŻyw). Prowadzi to zatem do konstatacji, że w stosunku do pracowników i ich zrzeszeń może zostać wydany zakaz prowadzenia strajku, jednakże tylko w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Mimo literalnego zakazu zawartego w art. 21 ust. 1 pkt 17 USKŻyw, należy go traktować raczej jako ograniczenie. Konieczność wskazania pracowników i przedmiotu objętych tym zakazem powoduje bowiem, że nie ma on charakteru absolutnego. USKŻyw milczy jednak o akcjach protestacyjnych. Ponieważ stan klęski żywiołowej jest sytuacją wyjątkową, postanowień tej ustawy nie możemy interpretować rozszerzająco. W takim razie nie powinniśmy jej odnosić do akcji protestacyjnych. Można tak również wnioskować z domniemania *in dubio pro libertate*. Prowadzi to jednak do niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji. Istotą stanów nadzwyczajnych jest jak najsprawniejsze przywrócenie normalnego stanu rzeczy. Temu celowi podporządkowane są wszelkie ograniczenia obowiązujące w czasie ich trwania. Jeśli więc akcja protestacyjna prowadziłaby do hamowania tego procesu, niemożliwe byłoby przystanie na dyrektywę zakazu wykładni rozszerzającej. Ze swej strony prezentuję pogląd, iż wywodząc z argumentu *a simili* instytucji strajku i akcji protestacyjnych (cechy wskazałem na początku tego artykułu), możliwe jest ograniczenie (ale nie absolutne) tych przejawów akcji protestacyjnych, które nie sprzeciwiają się celom ustawy. Stanowisko takie poparte jest wnioskowaniem z *analogii legis* pozostałych stanów nadzwyczajnych, które *explicite* wymieniają akcje protestacyjne. Przy ograniczaniu tych akcji konieczne jest wzięcie pod uwagę dyrektyw USKŻyw odnoszących się do strajku. Taka wykładnia czyni zadość zarówno zasadzie funkcjonalności, jak i proporcjonalności. Ograniczenia prawa do akcji protestacyjnych dokonać mogą odpowiedni dla miejsca zdarzenia wójt, starosta, wojewoda lub ich pełnomocnicy, wydając stosowne zarządzenie, decyzję lub rozporządzenie. Akty te mogą zostać wydane jedynie w granicach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów wprowadzającym stan klęski żywiołowej. Ograniczenie musi być dokładnie opisane (art. 23 ust. 3 USKŻyw), a zgodnie z art. 23 ust. 4 USKŻyw zainteresowanym przysługują środki odwoławcze wskazane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego<sup>30</sup> z odmiennosciami wskazanymi w powołanym artykule.

Stan wyjątkowy może być wprowadzony w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>31</sup>). Ograniczenia dotyczą osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej w identyczny sposób jak w USKŻyw (art. 15 USWyj). Ustawa ta zawiera jednak istotną odmiennosc w stosunku do USKŻyw, bowiem ustawodawca dostrzegł problem akcji protestacyjnych i w art. 16 ust. 1 pkt 3 i

<sup>29</sup> Dz.U. 2002 Nr 62, poz. 558 ze zm.; dalej jako: USKŻyw.

<sup>30</sup> Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168 ze zm.; dalej jako: KPA.

<sup>31</sup> Dz.U. 2002 Nr 113, poz. 985 ze zm.; dalej jako: USWyj.

4 USWyj *expressis verbis* dopuścił możliwość ograniczania akcji protestacyjnych w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych gałęziach gospodarki. Ustawodawca nie zapomniał również o akcjach protestacyjnych rolników indywidualnych. Jednocześnie ograniczenie sformułowane zostało szerzej: polega ono na zawieszeniu prawa do akcji protestacyjnych. Przez zawieszenie to należy rozumieć całkowity zakaz prowadzenia akcji protestacyjnych o charakterze czasowym. Ograniczenie to na terenie całego kraju może wprowadzić Rada Ministrów swoim rozporządzeniem, a jeśli stan wyjątkowy obowiązuje na obszarze jednego województwa lub mniejszym – stosowny wojewoda (art. 22 ust. 1 i 2 USWyj). Brak tu unormowań o środkach odwoławczych. kierując się jednak argumentem *ad iudicium*, należy uznać, że wojewoda powinien wydać rozporządzenie albo decyzję, a w takim razie można dopuścić stosowanie KPA.

Dopuszczalność wprowadzenia stanu wojennego istnieje w razie zewnętrznego zagrożenia państwa lub zobowiązania do wspólnej obrony przeciw agresji wynikającego z umowy międzynarodowej (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>32</sup>). Kwestia osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej została rozstrzygnięta w sposób identyczny jak w dwóch ww. ustawach (art. 18 ust. 1 USWoj). Strajkom i akcjom protestacyjnym został tu poświęcony cały art. 19. Jest on kopią art. 16 ust. 1 pkt 3 i 4 USWyj. Również tu jest mowa o zawieszeniu. Zawieszenia tego – zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 2 USWoj – w zakresie nie należącym do innych organów dokonuje wojewoda. I choć ustawodawca nie wskazał środków odwoławczych, to – posiłkując się argumentem *ad iudicium* – poszukiwać ich należy w KPA.

Należy zwrócić uwagę, w jakim stosunku zapisy USWyj i USWoj o zawieszeniu prawa do akcji protestacyjnych pozostają do art. 233. ust. 1 Konstytucji, który stanowi o tym, których praw i wolności podczas obowiązywania tych stanów nadzwyczajnych ograniczać nie wolno. Z przepisu tego wyprowadziłem twierdzenie – na podstawie jego literalnego brzemienia oraz zasady, że wyjątki należy interpretować ściśle – iż prawo do akcji protestacyjnych nie może zostać wyłączone całkowicie. Może zostać tylko ograniczone, a to oznacza, że nie wolno naruszyć istoty tego prawa. Tymczasem istota zawieszenia polega na absolutnym zakazie korzystania z prawa do akcji protestacyjnych. Okoliczność, iż zawieszenie jest zakazem ograniczonym, czasowo nie wpływa na zmianę tego stanowiska. Zarówno w USWyj jak i w USWoj zapisano, iż zawieszenie tego prawa jest możliwe w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych gałęziach gospodarki. To właśnie ten zapis przesądza o tym, że ograniczenie to nie ma charakteru absolutnego i pozostaje w zgodzie z wymogami Konstytucji. Analogicznie prezentuje się sytuacja z zakazem zawartym w art. 21 ust. 1 pkt 17 USKŻyw.

Z powyższego zestawienia można wyprowadzić wnioski, iż stany nadzwyczajne stanowią pewien podsystem ograniczania prawa do akcji protestacyjnych. Nie jest on doskonały, zwarty ani kompletny. Ale cechuje się pewną myślą przewodnią: im drastyczniejszy stan nadzwyczajny, tym większe ograniczenia swojego prawa napotykają pracownicy, zaś luki w poszczególnych unormowaniach można usunąć zestawiając trzy ww. ustawy ze sobą.

## POZOSTAŁE PRZESŁANKI OGRANICZENIA

Ograniczenia akcji protestacyjnych mogą na siebie nałożyć również same zainteresowane strony. Dokonują tego poprzez odpowiednie zapisy, np. w układzie zbiorowym pracy. Ponieważ korzystanie

<sup>32</sup> Dz.U. 2002 Nr 156, poz. 1301 ze zm.; dalej jako: USWoj.



z uprawnienia do stosowania akcji zbiorowych celem rozwiązania sporu zbiorowego jest tylko uprawnieniem tych stron, mogą one wzajemnie zobowiązać się do ograniczenia stosowania tego środka. Rozwiązanie takie funkcjonuje w krajach zachodnich. Ponadto art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z dnia 3 maja 1996 r.<sup>33</sup> stanowi, iż strony mogą w układzie zbiorowym pracy zobowiązać się do ograniczenia zbiorowych działań w przypadku konfliktu interesów<sup>34</sup>. Brak ratyfikacji tego przepisu nie stoi na przeszkodzie, aby odmawiać stronom prawa do tego typu postanowień. Strony układu zbiorowego, również w Polsce, mają prawo wprowadzenia do treści układu postanowień, które w okresie obowiązywania tego układu zobowiążą je do powstrzymania się od podejmowania akcji protestacyjnych. Po stronie pracowniczej postanowienia takie wiążąc będą jednak tylko tych pracowników, którzy będą reprezentowani przez organizacje związkową będącą sygnatariuszem tego układu<sup>35</sup>. W przypadku braku wyraźnego postanowienia co do przedmiotowego zakresu tak wprowadzonej klauzuli pokoju społecznego, pojmować należy, że zakaz obejmuje tylko postanowienia objęte zakresem przedmiotowym układu. Uznanie, że wyłączone jest prowadzenie wszelkich akcji protestacyjnych, możliwe jest tylko w przypadku wyraźnego sformułowania tego wyłączenia w treści układu<sup>36</sup>. W świetle argumentu *ad iudicium* i reguły *in dubio pro libertate*, takie ujęcie uważam za w pełni poprawne.

Oprócz ograniczenia dobrowolnego należy wskazać obligatoryjne ograniczenia związane z układami zbiorowymi. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych<sup>37</sup>, jeśli spór zbiorowy dotyczy treści układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia (o ile tylko jego stroną jest organizacja związkowa), nie można wszcząć i prowadzić<sup>38</sup> sporu do czasu wypowiedzenia tego układu lub porozumienia. Ograniczenie to dotyczy jednak tylko sporu o zmianę tego układu lub wypowiedzenia. Jest to tzw. klauzula/zasada pokoju społecznego. W doktrynie wskazuje się, iż termin „porozumienia” obejmuje wszelkie porozumienia zbiorowe, nie tylko te wymienione w art. 9 ust. 1 ustawy<sup>39</sup> z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>40</sup>. Na tym tle zarysowuje się problem ram czasowych. Należy stwierdzić – słusznie wywodząc to z literalnego brzmienia przepisu – że skoro spór można wszcząć nie wcześniej niż z dniem wypowiedzenia porozumienia, nie należy sugerować się terminem rozwiązania tegoż, a to oznacza, że prowadzenie akcji protestacyjnej w trakcie biegu okresu wypowiedzenia należy uznać za dopuszczalne<sup>41</sup>. W doktrynie zaznacza się również, że ograniczenie to należy interpretować ściśle, co oznacza, że dotyczy ono tylko przypadków zmiany układu lub porozumienia. Możliwe jest natomiast wszczęcie sporu zbiorowego, gdy strona układu bądź porozumienia nie wywiązuje się z ustaleń w nim zawartych<sup>42</sup>.

<sup>33</sup> Dalej jako: ZEKS.

<sup>34</sup> A.M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006, s. 129-130; L. Florek, *Zakres...*, op. cit, s. 8, A.M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Polskie regulacje z zakresu rozwiązywania sporów zbiorowych w świetle standardów europejskich na przykładzie prawa do strajku*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 262.

<sup>35</sup> A.M. Świątkowski, *Prawo...*, op. cit., s. 129-130; A.M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Polskie regulacje...*, op. cit., s. 262.

<sup>36</sup> A.M. Świątkowski, *Prawo...*, op. cit., s. 130; A.M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Polskie regulacje...*, op. cit., s. 262.

<sup>37</sup> Dz.U. 1991 Nr 55, poz. 236 ze zm.; dalej jako USporZbior.

<sup>38</sup> K.W. Baran, *Inne niż strajk akcje protestacyjne w systemie polskiego prawa pracy*, [w:] *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecie społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2010, s. 124.

<sup>39</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, s. 373-374; E. Wronikowska, *Problemy prawnej regulacji rozwiązywania sporów zbiorowych na tle praktyki*, [w:] *Jakość w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorom Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 282-283.

<sup>40</sup> Dz.U. 1974 Nr 21, poz. 94 ze zm.; dalej jako: KP.

<sup>41</sup> K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, s. 374.

<sup>42</sup> A. Marek, *Spory zbiorowe. Część I. Obowiązujące etapy i procedury*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 2, s. 2.

## PODSUMOWANIE

Rozważania powyższego artykułu upoważniają do wniosku, że istnieje szereg norm, które mogą ograniczyć prawo do akcji protestacyjnej. Umiejscowione są one w akcie rangi konstytucyjnej, umowach międzynarodowych oraz poszczególnych ustawach. Niektóre z tych przepisów mogą być stosowane w sytuacji normalnego funkcjonowania państwa, do skorzystania z innych konieczne jest zaistnienie sytuacji nadzwyczajnych. Regulacje te nie tworzą jednak zwartego systemu. Podmiotem odpowiedzialnym za ten stan rzeczy jest sam ustawodawca, który wprowadzając poszczególne ograniczenia stosuje niekonsekwentną terminologię oraz nie czyni starań w kierunku kompleksowego unormowania poruszanego zagadnienia. Wysuwanie postulatu *de lege ferenda*, aby w USporZbior wprowadzić oddzielną jednostkę redakcyjną całościowo regulującą możliwość ograniczenia akcji protestacyjnych, uważam jednak za zbędny. Za argumentem *ad iudicium* wyprowadzam tezę, iż niemożliwe byłoby zestawienie wszelkich okoliczności i przesłanek w jednym przepisie. Okoliczności te ujawniają się dopiero przy uchwalaniu odrębnych ustaw. Z takim stanem mamy do czynienia obecnie i powinien on zostać utrzymany. Ustawodawca przy redagowaniu kolejnych przepisów musi jednak pamiętać, że może jedynie ograniczyć prawo do akcji protestacyjnych, ale nie wolno mu stron sporu zbiorowego prawa tego całkowicie pozbawiać.

## BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W. (red.), *Zarys systemu prawa pracy*, t. I: *Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010,
- Baran K.W., *Inne niż strajk akcje protestacyjne w systemie polskiego prawa pracy*, [w:] *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecu społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2010,
- Baran K.W., *Konstytucyjne aspekty wolności związkowych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6.
- Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002,
- Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Kraków 2007.
- Florek L., *Zakres ograniczania wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 12.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.
- Marek A., *Spory Zbiorowe. Część I. Obowiązujące etapy i procedury*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 2.
- Romanowski M., Wiluś-Antoniuk A., Haiduk P., *Kryteria legalności strajku – spory zbiorowe w XXI wieku*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 12.
- Sanetra P., *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11.
- Sarnecki P., *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998.
- Skoczyński J., *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, Toruń 2001.
- Świątkowski A.M., *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006.
- Świątkowski A.M., Wujczyk M., *Polskie regulacje z zakresu rozwiązywania sporów zbiorowych w świetle standardów europejskich na przykładzie prawa do strajku*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010,
- Wronikowska E., *Problemy prawnej regulacji rozwiązywania sporów zbiorowych na tle praktyki*, [w:] *Jakość w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecz-*

*nej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009.

Orzecznictwo:

Orzeczenie TK z dnia 7 kwietnia 2003 roku, P 7/02, OTK ZU 2003, nr 4/1, poz. 29.

Uchwała SN z dnia 1 marca 1983r., III AZP 11/82, OSNC 1983, nr 10, poz. 147.

**Streszczenie:** Artykuł omawia możliwości ograniczania akcji protestacyjnych. Wskazuje unormowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, umów międzynarodowych i ustaw regulujących stany nadzwyczajne oraz możliwość samoograniczenia stron sporu zbiorowego.

**Słowa kluczowe:** akcje protestacyjne, ograniczenia, samoograniczenie, stany nadzwyczajne, umowy międzynarodowe

#### THE POSSIBILITY OF CONSTRAINT OF INDUSTRIAL ACTIONS

**Summary:** The article elaborates the possibility of constraint of industrial actions. The article indicates regulation of The Constitution of The Polish Republic, international agreements and states of emergency legislation and possibility of self-restraint a sides of collective dispute.

**Keywords:** industrial actions, constraint, self-restraint, states of emergency, international agreements