

# Marcin Kazimierczuk

---

## Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych oraz zakres jej ograniczenia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku

---

Studia Prawnoustrojowe nr 5, 99-116

---

2005

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

**Marcin Kazimierczuk**

## **Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych oraz zakres jej ograniczenia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku**

### **Wprowadzenie**

Wolność zrzeszania się stanowi istotny element pośród praw i wolności politycznych. Jest ucieleśnieniem dążeń ludzkich do wspólnego realizowania określonych celów, działania na rzecz określonej sprawy, idei.

Przynależność do różnych dobrowolnych organizacji i działalność w nich stanowi przejaw indywidualności człowieka, przyczynia się do jego samorealizacji, podkreśla wolność i niezależność od państwa. Różnego typu zrzeszenia, opierające swą działalność na dobrowolnej, nakierowanej nie na osiągnięcie dochodu i służącej nie tylko zaspokojeniu prywatnych celów pracy ich członków, ma znaczenie nie tylko z punktu widzenia statusu prawnego jednostki. Ujmowane być mogą również jako element tzw. społeczeństwa obywatelskiego, a więc sfery życia społecznego o pewnej autonomii wobec władz publicznych<sup>1</sup>.

Jedną z form zrzeszania się są związki zawodowe, których istotą jest organizowanie się pracowników w celu obrony swoich interesów<sup>2</sup>. Służą

---

<sup>1</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 591.

<sup>2</sup> W doktrynie, nie tylko prawniczej, spotyka się różne definicje związków zawodowych. Do najbardziej popularnych można zaliczyć definicję R. Herbuta, który związki zawodowe nazywa „stowarzyszeniami pracowników zatrudnionych przede wszystkim w organizacjach przemysłowych i handlowych, których zasadniczym celem jest oddziaływanie za pośrednictwem kolektywnych działań na poprawę między innymi warunków płacowych, warunków zatrudnienia i pracy czy też w kierunku osiągnięcia określonych celów politycznych”. Zob. R. Herbut, *Związki zawodo-*

to wyrównywaniu dysproporcji, jaka istnieje między pracownikiem a pracodawcą. Związek zawodowy może bowiem skuteczniej reprezentować interesy pracownika niż on sam. Właśnie dążenie do niwelowania nierówności legło u podstaw kształtowania się ruchu zawodowego i znalazło wyraz w aktach prawnych<sup>3</sup>.

Fundamentalną zasadą, na której opiera się regulacja prawna ruchu związkowego jest zasada tzw. wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Oznacza ona przede wszystkim swobodę tworzenia związku zawodowego – tzn. nie ma potrzeby uzyskiwania czyjejkolwiek zgody, w szczególności organu państwowego lub pracodawcy – oraz możliwości nieskrępowanego wstępowania do związku i rezygnacji z członkostwa.

### Wolność związkowa a prawo związkowe

Wolność związkowa (wolność zrzeszania się w związkach zawodowych) jest jedną z podstawowych wolności publicznych w zbiorowych stosunkach pracy państw cywilizowanych. Wielu autorów reprezentuje pogląd, że jej źródłem jest prawo naturalne, w swej istocie odwołujące się do przyrodzonej godności istoty ludzkiej. W efekcie wolność związkowa ma charakter niezbywalny i nienaruszalny, a prawo krajowe określa jedynie jej granice<sup>4</sup>.

Na tym tle powstaje kwestia odróżnienia wolności związkowej od praw związkowych. W doktrynie prawa i w judykaturze sądowej pojęcia te nader często bywają utożsamiane. Pod pojęciem praw związkowych należy rozumieć uprawnienia związków zawodowych przyznane im na mocy ustawy. Należy jednak podkreślić, że ich pierwotne źródło stanowi wolność związkowa. Przyjęcie przeciwnej opcji mogłoby sugerować, że podstawą swobody zrzeszania się w związki zawodowe jest wola ustawodawcy<sup>5</sup>. Oznaczałoby to, że władze publiczne mogą swobodnie kształtować zakres i sposoby organizowania się przez pracowników i, co ważniejsze, dowolnie to prawo ograniczać. Tego rodzaju rozwiązania w sferze normatywnej są charakterystyczne dla państw totalitarnych<sup>6</sup>.

---

we, [w:] *Leksykon politologii wraz z aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002, s. 508.

<sup>3</sup> Ustawa o związkach zawodowych z dnia 23 maja 1991 r. (Dz.U. nr 55, poz. 234 z późn. zm.) definiuje związek zawodowy jako „dobrowolną i samorządną organizację ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych”.

<sup>4</sup> Por. *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 167.

<sup>5</sup> Zob. A. Świątkowski, *Uprawnienia, wolności, przywileje, obowiązki i immunitety w prawie związkowym*, „*Studia Juridica*” 1992, t. XXIII, s. 157 i 159.

<sup>6</sup> Przykładem najlepiej ilustrującym tę sytuację są postulaty wysunięte przez strajkujące w sierpniu 1980 r. przedsiębiorstwa Wybrzeża, domagające się zadekretowania prawa zrzeszania się w wolnych związkach zawodowych. Postulat utworzenia wolnych od kurateli władz

Próba precyzyjnego rozgraniczenia wolności i prawa nie jest zabiegiem prostym. W klasycznym ujęciu wolność jest pojmowana jako swoboda działania i brak przymusu. Koncepcja ta odwołuje się do idei wolności negatywnej<sup>7</sup> (wolności od). Nie ma ona charakteru bezwzględny. Według dominującego w doktrynie poglądu<sup>8</sup>, wolność związkowa to swoboda i przywileje nie uregulowane bezpośrednio przepisami ustanowionymi przez państwo, aczkolwiek akceptowane przez opinię publiczną, partnerów społecznych i władze publiczne. Granice tak pojmowanej wolności związkowej, zarówno w sferze podmiotowej, jak i przedmiotowej, wyznaczają normy prawne. Statuują one też gwarancje respektowania sfery wolności<sup>9</sup>.

### **Przegląd unormowań wolności zrzeszania się w związkach zawodowych w polskich konstytucjach do 1997 r.**

Na ziemiach polskich związki zawodowe powstawały już w okresie zaborów<sup>10</sup>. Istotny wpływ na ich rozwój miał podział ziem polskich pomiędzy zaborców, niejednorodność narodu społeczeństwa oraz stosunki prawnoustrojowe i stopień rozwoju ekonomicznego w poszczególnych zaborach. Pierwsze organizacje związkowe powstawały od połowy lat siedemdziesiątych XIX wieku na Górnym Śląsku w Gliwicach, Bytomiu, Katowicach i Tarnowskich Górach z inicjatywy działaczy socjalistycznych i katolickich<sup>11</sup>.

Po zakończeniu I wojny światowej nastąpił ogromny rozwój ruchu związkowego, dzięki warunkom stworzonym przez pierwsze rządy odrodzonej Polski. Dekret z 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych<sup>12</sup> znacznie upraszczał procedurę rejestracji. Inne dekryty dawały związkom zawodowym

---

partyjnych związków zawodowych zajmował poczesne miejsce na liście żądań sformułowanych przez strajkujące załogi. Por. porozumienie z 31 sierpnia 1980 r. zawarte w Stoczni Gdańskiej.

<sup>7</sup> Zob. I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, Warszawa 1987, s. 60 i nast.

<sup>8</sup> W. Masewicz, *Ustawa o związkach zawodowych. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998, s. 12.

<sup>9</sup> Istotę różnicy pomiędzy wolnością a prawem wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z 15 października 1992 r. (I PZP 35/92) konstatując, iż działania podejmowane w granicach dozwolonej przez prawodawcę wolności nie muszą mieć potwierdzenia w normach prawa pozytywnego co do treści lub formy, podczas gdy uprawnienie (prawo) musi w każdym przypadku posiadać określony tytuł prawny.

<sup>10</sup> W. Sokół, *Związek zawodowy*, [w:] *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Toruń 2002, s. 438.

<sup>11</sup> W. Rusiński, *Zarys historii gospodarczej Polski na tle dziejów gospodarczych powszechnych*, Warszawa 1986, s. 181.

<sup>12</sup> Dz. P. P. nr 15, poz. 209.

uprawnienia wynikające z wprowadzenia pośrednictwa pracy i arbitrażowego systemu regulowania konfliktów wynikających ze stosunku pracy.

Późniejsze unormowania umieszczane w aktach prawnych rangi ustaw zasadniczych poświęcały kwestii wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (zwanej inaczej wolnością koalicji) niewiele miejsca. I tak w art. 108 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca z 1921 r.<sup>13</sup> przyjęto, że obywatele mają prawo koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń i związków. W ramach tej regulacji uwagę zwraca brak wyraźnego wyodrębnienia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (wolności koalicji) z ogólnie pojmowanej wolności zgromadzeń.

Uchwalona 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja<sup>14</sup> w ogóle nie postulowała się pojęciem prawa koalicji, zadowalając się wyłącznie klauzulą ogólnej natury, sformułowaną w art. 5 ust. 2, iż „zapewnia się obywatelom możliwość rozwoju ich wolności osobistych, oraz wolności zgromadzeń, słowa i zrzeszeń”. Jednocześnie w ust. 3 tegoż przepisu wprowadzono zastrzeżenie, że prawa, w tym także wolność zrzeszania się, nie przysługują bezwarunkowo, gdyż ich granicą jest dobro powszechne.

Po zakończeniu II wojny światowej, w nowej rzeczywistości ustrojowej, ruch związkowy wszedł w epokę monizmu charakteryzującego się tym, że w stosunkach pracy funkcjonowała tylko jedna struktura organizacyjna reprezentująca interesy pracowników, działająca pod bezpośrednią kontrolą państwa. Jego normatywnym fundamentem była obowiązująca przez ponad trzydzieści lat ustawa o związkach zawodowych z 1 lipca 1949 r.<sup>15</sup> Podstawowym założeniem tego aktu prawnego stała się zasada jedności organizacyjnej ruchu związkowego. W efekcie wszystkie tzw. branżowe związki zawodowe były przymusowo sfederowane w jednej centrali, która przyjęła nazwę Zrzeszenia Związków Zawodowych. Instytucja ta, działając pod kuratelą rządzącego państwem aparatu partyjnego<sup>16</sup>, stała się „naczelną reprezentacją ruchu zawodowego w Polsce” (art. 5 ustawy z 1 lipca 1949 r.).

Nieco inne niż w Konstytucji z kwietnia 1935 r., lecz w swej istocie także restrykcyjne rozwiązania normatywne w kwestii wolności zrzeszania się w związki zawodowe znalazły się w ustawie zasadniczej PRL. W art. 84 Konstytucji<sup>17</sup> z 22 lipca 1952 r. w rozdziale VIII dotyczącym podstawowych praw i obowiązków obywateli przyjęto, że: „w celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej Rzeczpo-

<sup>13</sup> Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

<sup>14</sup> Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

<sup>15</sup> Dz.U. 1949, nr 41, poz. 293.

<sup>16</sup> Formalnie Zrzeszenie Związków Zawodowych było kierowane przez Centralną Radę Związków Zawodowych. Jednak przez cały okres swego funkcjonowania pozostawała ona pod silnym ideologicznym wpływem Biura Politycznego PZPR.

<sup>17</sup> Tekst jedn.: Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36 z późn. zm.

spolita zapewnia obywatelom prawo zrzeszania się, a związki zawodowe i inne organizacje skupiają obywateli dla czynnego udziału w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym” (art. 84 ust. 2) <sup>18</sup>. Centralne znaczenie w kwestii ograniczeń wolności związkowych miał jednak ust. 3 omawianego przepisu. Zakazywał on bowiem tworzenia i uczestnictwa w zrzeszeniach, których cel lub działalność godziła w ustrój socjalistyczny i porządek prawny PRL. Podkreśleniu roli związków zawodowych w gospodarce socjalistycznej miał służyć art. 85 Konstytucji z 1952 r., przewidujący aktywne uczestnictwo tych podmiotów w „kształtowaniu i realizacji zadań społeczno-gospodarczego rozwoju kraju”. Rozwiązanie to w płaszczyźnie normatywnej realizowało stalinowską ideę związków zawodowych spełniających funkcję „pasa transmisyjnego” partii do mas. W tym kontekście nie budzi zdziwienia fakt, iż prawo zrzeszania zadekretowane w ustawie zasadniczej nie było poparte żadnymi gwarancjami niezależności i samorządności, co w praktyce do sierpnia 1980 r. czyniło sumne konstytucyjne zapisy zupełnie bezwartościowymi.

Faktyczny monopol Zrzeszenia Związków Zawodowych w PRL został przełamany w wyniku wydarzeń na Wybrzeżu w sierpniu 1980 r. Strajkujące załogi przedsiębiorstw domagały się m.in. zadekretowania prawa zrzeszania się w wolnych związkach zawodowych. Istotą problemu była konieczność umieszczenia nowych związków w systemie prawnym, ze względu na uzasadnione przekonanie społeczne, iż totalitarny reżim za pomocą środków administracyjno-policyjnych ogranicza wolność związkową pracowników.

W efekcie porozumień sierpniowych ówczesne władze dopuściły do wykształcenia limitowanego pluralizmu związkowego, którego widocznym przejawem stała się działalność NSZZ Solidarność, NSZZ Solidarność Rolników Indywidualnych oraz szeregu autonomicznych związków zawodowych. Jednakże po wprowadzeniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego nastąpił powrót do monizmu w polskim ruchu związkowym <sup>19</sup>. W sytuacji głębokiego kryzysu politycznego i rozpadu branżowego ruchu zawodowego uchwalona została ustawa z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych <sup>20</sup>, która w art. 52 ust. 4 statuowała zasadę, iż w zakładzie pracy może działać tylko jedna organizacja związkowa. Prawdziwy przełom w tej materii nastąpił dopiero po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu, kiedy to w ramach porozumienia z 5 kwietnia 1989 r.

---

<sup>18</sup> Według leninowskiej koncepcji związki zawodowe miały być „szkołą demokracji, kształtującą osobowość człowieka”. Bliżej na ten temat zob. K. Krzekotowska, *Problemy ruchu zawodowego we współczesnym świecie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1988, nr 2, s. 33.

<sup>19</sup> Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 13 grudnia 1981 r. (MP 1981, nr 30, poz. 273) zawieszono działalność wszystkich związków zawodowych.

<sup>20</sup> Dz.U. nr 32, poz. 216 z późn. zm.

przyjęto model pluralizmu związkowego, którego istotą stało się swobodne kształtowanie związkowych struktur organizacyjnych na zasadach branżowych, terytorialnych, zawodowych i innych. Nowelizacja ustawy o związkach zawodowych z 7 kwietnia 1989 r.<sup>21</sup> ostatecznie wprowadziła w sferę normatywną wolność zrzeszania się w związkach zawodowych zgodnie z zasadą swobodnego uznania. Rozwiązanie to zostało następnie przeniesione do obecnie obowiązującej ustawy o związkach zawodowych z 23 maja 1991 r.<sup>22</sup>

Wskazane wyżej porozumienia Okrągłego Stołu, obok innych ustaleń, przewidywały przywrócenie pełnej wolności związkowej. Uznano również, że gwarancja tej wolności powinna zostać wprowadzona bezpośrednio do Konstytucji. Uchwalona 17 października 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym<sup>23</sup>, określana potocznie jako Mała Konstytucja, zgodnie z art. 77 pozostawiła w mocy m.in. przepisy rozdziału VIII (*Podstawowe prawa i obowiązki obywateli*) Konstytucji z 22 lipca 1952 r. Artykuł 84 zapewniał obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej prawo zrzeszania się, natomiast art. 85 – dotyczący bezpośrednio związków zawodowych – podkreślał ich doniosłą rolę społeczną jako reprezentanta interesów i praw ludzi pracy oraz wskazywał na pozycję ruchu związkowego będącego „szkołą obywatelskiej aktywności i zaangażowania w budowie społeczeństwa obywatelskiego”.

W wyniku zmian dokonanych po 1989 r. w sferze normatywnej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych zaczął w pełni funkcjonować pluralistyczny model ruchu związkowego. Spowodowało to rozkwit organizacji opartych zarówno na bazie branżowo-zawodowej, jak i terytorialnej. Stąd też wielokroć zdarzało się, że kilka bądź nawet kilkanaście związków zawodowych reprezentowało pracowników należących do tej samej grupy zawodowej.

### **Wolność zrzeszania się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.**

Polski ustrojodawca, dążąc do stworzenia jakościowej zmiany po negatywnych regulacjach i praktykach Polski Ludowej, a także mając na celu stworzenie warunków pod budowę społeczeństwa obywatelskiego<sup>24</sup>,

<sup>21</sup> Dz.U. 1989, nr 20, poz. 105.

<sup>22</sup> Dz.U. nr 55, poz. 234 z późn. zm.

<sup>23</sup> Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

<sup>24</sup> Na temat społeczeństwa obywatelskiego zob. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1996, s. 170–171.

dostrzegł potrzebę wykorzystania w szerokim zakresie czynnika organizacji. Temu celowi służyło wprowadzenie do ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>25</sup> szeregu przepisów odnoszących się do szeroko pojętej wolności zrzeszania się.

Nadanie wolności zrzeszania się formy prawnej oznacza przede wszystkim zagwarantowanie podmiotom uprawnionym takiej sfery aktywności, w której możliwe będzie realizowanie wspólnych celów lub rozwijanie i kształtowanie zainteresowań w rozmaitych dziedzinach życia. W sferze tej wyłączona bądź istotnie ograniczona powinna być ingerencja z zewnątrz pochodząca od organów państwa. Ingerencja taka winna być zawsze legitymowana konkretnym upoważnieniem ze strony prawodawcy, który – kierując się troską o ochronę innych dóbr i wartości, z którymi korzystanie z wolności zrzeszania się mogłoby kolidować – powinien wyraźnie określić zakres i formy dopuszczalnej ingerencji<sup>26</sup>.

Wolnościowy charakter zrzeszania się przesądza także, iż korzystanie z form współdziałania powinno stanowić przejaw aktywności samych podmiotów uprawnionych. Tym samym uznać należy, iż działalność struktur, które zostają powołane do życia decyzją organów państwa, nie jest formą realizacji tego rodzaju wolności<sup>27</sup>.

U samej genezy wolności zrzeszania tkwi również element negatywny. Wiąże się on z koniecznością zagwarantowania jednostkom możliwości pozostawania poza strukturami zbiorowymi. Ten aspekt wolności zrzeszania się powoduje konieczność zapewnienia dobrowolnego charakteru przynależności każdego zainteresowanego do tworzonych zrzeszeń. Okoliczność ta przesądza m.in. o niezasadności włączania do zakresu wolności zrzeszania się takich struktur i instytucji, w których członkostwo nie opiera się na zasadzie dobrowolności, natomiast wiąże się z zasadą przynależności (często z mocy samego prawa).

Nawiązując do pozytywnej strony wolności zrzeszania się, stwierdzić trzeba, iż we współczesnym państwie nie ogranicza się ona wyłącznie do gwarantowania podmiotom uprawnionym możliwości tworzenia bliżej przez państwo nieokreślonych struktur. Rola państwa i prawa jest w tym aspekcie aktywna, polega na ustanowieniu pozytywnych rozwiązań, stanowiących swoistą normatywną propozycję zgłoszoną pod adresem podmiotów pragnących korzystać z wolności zrzeszania się. Działanie państwa w tej mierze widzieć można dwojako. Z jednej strony, stanowi ona ułatwienie dla samych podmiotów korzystających z wolności zrzeszania się. Nie muszą one samodzielnie projektować struktur organizacyjnych,

<sup>25</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483.

<sup>26</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP...*, s. 592.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 592.



w ramach których chciałyby wspólnie rozwijać swoje zainteresowania. Z drugiej zaś strony, aktywność prawodawcy służy również samym organom państwa, którym łatwiej jest nadać realizacji wolności zrzeszania się pewne ustalone ramy sprzyjające pewnej przewidywalności społecznych działań<sup>28</sup>.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>29</sup> szeroko pojęte prawo zrzeszania się zostało ujęte jako „wolność obywatelska”. Tym samym ustrojodawca dokonał znaczącego rozróżnienia pomiędzy prawem a wolnością zrzeszania się. Przyznanie obywatelom prawa zrzeszania się oznacza, że ustawodawca jest uprawniony do dokładnego uregulowania wszelkich przejawów korzystania z tego prawa. Obywatele nie mogą przy tym wychodzić poza przyznane im możliwości działania.

Znacznie szerszy wymiar ma wolność zrzeszania się. Określając wolność obywatelską, ustawodawca nie jest uprawniony do uregulowania przejawów aktywności obywateli w danej płaszczyźnie działań (wolności), ale jedynie do zakreszenia ram, których obywatelowi nie wolno przekraczać. W określonych granicach obywatele mają zatem nieograniczoną swobodę wyboru form i metod korzystania z przyznanej im wolności<sup>30</sup>.

Konstytucja RP w art. 58 ust. 1 zastrzegła, iż „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”. Z przepisu tego wynikają dwa wnioski. Po pierwsze, zrzeszanie się nie jest tylko wolnością obywatelską, ale może być także udziałem osób nie posiadających żadnego obywatelstwa oraz cudzoziemców (ograniczenia w tej kwestii przynoszą jednak inne przepisy ustawy zasadniczej, np. art. 11 ust. 1). Po drugie, nie stworzono granic dla form zrzeszania się, tym samym zezwalając społeczeństwu na swobodę organizowania się i zróżnicowanie jego form w różnych sferach życia<sup>31</sup>.

Ustrojodawca podzielił zrzeszenia na dwa główne rodzaje: podlegające sądowej rejestracji oraz niepodlegające sądowej rejestracji. Rodzaje tych pierwszych powinna określić ustawa, w której ponadto powinny się znaleźć regulacje odnoszące się do trybu tej rejestracji oraz form nadzoru nad zarejestrowanymi już zrzeszeniami (art. 58 ust. 3). Wynika stąd wniosek, że na podstawie bezpośredniego stosowania Konstytucji można tworzyć wszelkiego rodzaju zrzeszenia, które nie tylko nie podlegają sądowej rejestracji, ale również jakimkolwiek nadzorowi ze strony orga-

<sup>28</sup> Ibidem, s. 593. Formą zachęty do wybrania jednej z form zrzeszania, określonej wcześniej przez prawodawcę, może być przypisanie jej działalności określonych konsekwencji co do statusu prawnego, jaki ma ona w świetle obowiązującego prawa. Najbardziej istotną konsekwencją może być uzyskanie osobowości prawnej.

<sup>29</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483.

<sup>30</sup> Zob. P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 25.

<sup>31</sup> Zob. A. Łopatka, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 178.

nów państwa. Ich tworzenie i funkcjonowanie pozostawiono poza zakresem prawnej regulacji<sup>32</sup>.

Wolność zrzeszania się nie została określona w sposób bezgraniczny. Po pierwsze, Konstytucja RP z 1997 r. zawiera ogólne wskazanie granic wolności zrzeszania się (odnoszące się do wszelkich form realizacji tej wolności), wyrażając w art. 58 ust. 2 zakaz tworzenia i działalności zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. Po drugie, w odniesieniu do szczególnych form zrzeszeń Konstytucja RP indywidualizuje ograniczenia w korzystaniu z tej wolności<sup>33</sup>. Ustrojodawca zastrzega jednocześnie, że o odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd. Powstaje pytanie, czy sąd może orzec zakaz działania zrzeszenia utworzonego i działającego wyłącznie na podstawie przepisów Konstytucji? Marek Chmaj odpowiada na to pytanie negatywnie. Píše on, że: „skoro tego rodzaju zrzeszenia pozostawiono poza zakresem prawnej regulacji, to również wyłączono je spod jurysdykcji sądów. Nie wyklucza to jednak możliwości wszczęcia postępowania przeciwko osobom tworzącym takie zrzeszenie lub wchodzącym w skład jego zarządu. Jeżeli działalność tych osób jest sprzeczna z Konstytucją lub ustawą, to nic nie stoi na przeszkodzie, by wszcząć przeciwko nim, na wniosek uprawnionego podmiotu, postępowanie karne lub cywilne”<sup>34</sup>.

Przyznana w art. 58 ust. 1 zasada wolności zrzeszania się znalazła uszczegółowienie w innych zapisach ustawy zasadniczej. Przede wszystkim w:

– art. 11 ust. 1: „Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”;

– art. 12: „Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”;

– art. 59 ust. 1: „Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców”.

---

<sup>32</sup> Zob. P. Czarny, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004, s. 94.

<sup>33</sup> Konstytucja RP zakazuje istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swych programach do metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa (art. 13).

<sup>34</sup> M. Chmaj, *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, red. M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło i in., t. 3: *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 57.

Ustawa zasadnicza z 1997 r., będąca konstytucją państwa demokratycznego, nie tylko przyznaje swobodę tworzenia rozmaitych zrzeszeń, ale też traktuje ich funkcjonowanie jako jeden z elementów ustroju. To tłumaczy, według Anny Domańskiej<sup>35</sup>, fakt gwarantowania wolności zrzeszania się w dwóch artykułach konstytucyjnych: 12 i 58<sup>36</sup>. Konstytucja nie zadowala się bowiem jedynie formalnym zagwarantowaniem wolności tworzenia dowolnych zrzeszeń (art. 58), ale zakłada, że ci, którzy rzeczywiście skorzystają z tej możliwości, będą kształtować wizerunek narodu-suwerena swego państwa. Według P. Sarneckiego taki jest wydźwięk art. 12 i tak należy go interpretować<sup>37</sup>. Literalna interpretacja art. 58 tworzy wrażenie powtórzenia treści art. 12. Na podstawie tego pierwszego bowiem „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”, a na podstawie art. 12 „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia [...] dobrowolnych zrzeszeń”.

Interpretacja literalna prowadzi do wniosku, że któryś z tych przepisów jest niepotrzebny. Jednak według A. Domańskiej należy taką interpretację uzupełnić interpretacją systematyczną, biorąc pod uwagę miejsce jednego i drugiego artykułu w akcie konstytucyjnym. Artykuł 12 znajduje się wśród przepisów charakteryzujących Rzeczpospolitą, formułujących nie tylko zasady konstytucyjne, ale także przybliżających świadomość, jaką ta Rzeczpospolita faktycznie jest. Ma to istotne znaczenie dla stosowania norm konstytucyjnych, wskazuje bowiem, że to stosowanie przebiegać ma w takim oto wskazanym przez Konstytucję środowisku społeczno-politycznym i wobec tego, odpowiednio do wymogów tego środowiska, przebiegać ma proces stosowania dalszych norm konstytucyjnych. Jednym z elementów tego środowiska jest funkcjonowanie najrozmaitszych organizacji społecznych<sup>38</sup>.

Artykuł 12 wyraża więc istotny rys ustroju społecznego naszego państwa, określanego jako społeczeństwo obywatelskie – wskazanie, że aktywność obywatelska znajduje swe ujście w wielu rodzajach zrzeszeń<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 151.

<sup>36</sup> Inne zdanie ma w tej kwestii M. Chmaj, który pisze, że: „przepisy dotyczące formy organizowania się przez obywateli [...] nie wiążą się w jedną logiczną całość. Na plan pierwszy wybija się błąd w systematyce przepisów. Najbardziej ogólny przepis art. 58 ust. 1 umieszczono nie w rozdziale I Konstytucji, pośród zasad naczelných, ale w rozdziale II wśród wolności i praw politycznych. Jednocześnie w rozdziale I znalazły miejsce szczegółowe przepisy dotyczące wolności tworzenia i działania partii politycznych, związków zawodowych...”. M. Chmaj, *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. 3, s. 58–59.

<sup>37</sup> P. Sarnecki, op.cit., s. 29.

<sup>38</sup> A. Domańska, op.cit., s. 151–152.

<sup>39</sup> P. Sarnecki, op.cit., s. 29; zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 406.

## **Podstawy wolności zrzeszania się w związkach zawodowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.**

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP w art. 12 zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych i innych dobrowolnych zrzeszeń<sup>40</sup>. Tę ogólną dyrektywę precyzuje art. 59 ustawy zasadniczej. Ów przepis statuuje podstawowe wolności związkowe w stosunkach przemysłowych i ich gwarancje. Konkretnie rzecz ujmując, w ust. 1 zapewnia się wolność zrzeszania w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz organizacjach pracodawców. W ust. 2 i 3 art. 59 ustanowiono prawo do rokowań zbiorowych oraz prawo do strajku i akcji protestacyjnej.

Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (zwana inaczej wolnością koalicji) oraz inne wolności związkowe zostały w Konstytucji RP zapisane wśród praw i wolności politycznych<sup>41</sup>, inaczej niż wszelkie inne prawa i wolności pracownicze, które znalazły się w grupie wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. W efekcie w ujęciu konstytucyjnym polityczność<sup>42</sup> wolności związkowych, zwłaszcza wolności zrzeszania, należy pojmować jako możliwość zbiorowego oddziaływania pracowników na kształt i funkcjonowanie szeroko pojętych stosunków społeczno-ekonomicznych poprzez upodmiotowienie w relacjach z organami władzy i administracji publicznej. W tym miejscu należy zaakcentować, że w żadnym wypadku owa polityczność wolności zrzeszania nie może być w państwie demokratycznym pretekstem dla przejmowania przez związki zawodowe roli i zadań partii politycznych<sup>43</sup>.

Na tle funkcjonujących w przeszłości w systemie prawodawstwa polskiego regulacji prawnych odnoszących się do wolności zrzeszania się w związkach zawodowych rozwiązania przyjęte w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. jawią się jako kompleksowe i szeroko uwzględniające międzynarodowe standardy z tego zakresu. Doniosłość konstytucyjnej regulacji przejawia się przede wszystkim w tym, że wolność tworzenia i działania związków zawodowych została uznana w art. 12 za jedną z podstawowych cech ustroju Rzeczypospolitej<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Por. w tej materii W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11, s. 2 i nast.; L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 195.

<sup>41</sup> Zob. W. Zakrzewski [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2000, s. 182–183.

<sup>42</sup> Zob. *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 96.

<sup>43</sup> Por. zwłaszcza W. Sanetra, op.cit., s. 7.

<sup>44</sup> Zob. M. Seweryński, *Konstytucyjne podstawy zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 89.

Analizując postanowienia art. 12 Konstytucji z 1997 r., można skonstatować, że statuuje on nie tylko wolność tworzenia związków zawodowych, ale również wolność ich działania. Tym samym w płaszczyźnie konstytucyjnej zostały zadekretowane dwie inne wolności związkowe, a są nimi samorządność i niezależność. Bez respektowania obu tych wolności trudno sobie wyobrazić swobodne działanie organizacji zrzeszających pracowników<sup>45</sup>.

Kontynuując wywody na temat konstytucyjnego wymiaru wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i innych wolności związkowych, warto podkreślić, że art. 59 ustawy zasadniczej gwarantuje wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników indywidualnych oraz w organizacjach pracodawców. Oznacza to, że organy władzy i administracji publicznej nie mogą wprowadzać arbitralnie żadnych ograniczeń tej wolności ani pozbawić związków zawodowych uprawnień przewidzianych w ust. 2<sup>46</sup> i 3<sup>47</sup> art. 59 Konstytucji RP. Przyjęcie tego rodzaju rozwiązań sprawia, że normatywny poziom zabezpieczenia zrzeszeń pracowników jest zadowalający. Należy mieć bowiem na uwadze fakt, iż znaczenie tego rodzaju ochrony w stosunku pracy maleje w miarę wycofywania się państwa z zarządzania gospodarką.

Rozważań na temat wolności zrzeszania się w związkach zawodowych nie sposób oderwać od ogólnych założeń i zasad, które zostały sformułowane w Konstytucji RP. W szczególności należy mieć na uwadze art. 20 ustawy zasadniczej, na mocy którego społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ulega wątpliwości, że rynkowy charakter ustroju gospodarczego w znacznym stopniu zdeterminował przyjęty kształt wolności związkowych<sup>48</sup>. Szerokie zakreślenie w art. 59 Konstytucji RP wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz wzmocnienie tej wolności prawem do rokowań zbiorowych i strajku oraz akcji protestacyjnej stanowi niewątpliwie

<sup>45</sup> P. Czarny, B. Naleziński, op.cit., s. 596.

<sup>46</sup> Według art. 59 ust. 2 Konstytucji RP związki zawodowe i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Zob. W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 3; por. L. Kaczyński, *Układ zbiorowy pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 11–24.

<sup>47</sup> W myśl art. 59 ust. 3 Konstytucji związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Zob. M. Seweryński, *Konstytucyjne podstawy zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu...*, s. 102–103.

<sup>48</sup> Por. B. Leśniewicz, *Wolność zrzeszania się – refleksje na tle Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, red. T. Jasudowicz, Toruń 2001, s. 171.

wyraz odejścia od charakterystycznego dla minionej epoki interwencjonizmu państwowego na rzecz dialogu i partnerstwa.

W Konstytucji RP z 1997 r. wprowadzono mechanizmy normatywne mające służyć realności i stosowalności wolności i praw w niej zadekretowanych. Centralne znaczenie zdaje się mieć tutaj art. 8 ustawy zasadniczej, który w ust. 2 stanowi, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej<sup>49</sup>. W świetle postanowień cytowanych już wyżej art. 12 i 59 Konstytucji, który wyznaczają nader konkretnie zakres wolności związkowych, nie ma wątpliwości, że nadają się one do bezpośredniego stosowania. Oczywiście wolności te nie mają charakteru absolutnego.

### **Konstytucyjny zakres ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych**

Z mocy art. 59 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. „zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczane przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”. Pojęcie „inne wolności związkowe” odnosi się do wolności wymienionych w art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji RP z 1997 r.

Pojęcie wolności, jak to wcześniej było opisywane, oznacza sferę wolną od ingerencji władczej państwa – zarówno ustawodawczej, jak i postaci innych działań, np. administracyjnych<sup>50</sup>. Pojęcie wolności związkowych nawiązuje do francuskiego terminu *liberte syndicale*, będącego podstawowym terminem na oznaczenie prawa zrzeszania się w związkach zawodowych w literaturze francuskiej i francuskojęzycznej literaturze międzynarodowej. Pojęcie to jest używane w międzynarodowym prawie pracy również w szerszym znaczeniu, obejmującym, obok prawa zrzeszania się, rokowania i prawo do strajku. Podobnie na konstytucyjne pojęcie wolności związkowych składa się wolność zrzeszania się w związki zawodowe i prawo do rokowań i układów zbiorowych (innych porozumień) oraz prawo do sporów zbiorowych i strajków (innych form protestu).

---

<sup>49</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 20.

<sup>50</sup> Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 kwietnia 1998 r. (I Aca 17/98), zgodnie z którym z art. 12 i 58 Konstytucji wynika, że wolność zrzeszania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane. W wypadku sporu organ państwowy powinien wskazać podstawę prawną dla ograniczenia wolności obywateli.

Zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (i innych wolności związkowych) może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Odesłanie do umów międzynarodowych nie jest przypadkowe. Umowy międzynarodowe po 1980 r. torowały drogę prawu zrzeszania się w niezależne związki zawodowe. Stanowiły również podstawę domagania się respektowania tych wolności przez opozycję w latach 1982–1989, a także wpłynęły na kształt wolności zrzeszania się w związkach zawodowych po roku 1989<sup>51</sup>. Były też podstawą oceny zakresu wolności związkowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego przed wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>52</sup>

Z mocy art. 59 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. wolność zrzeszania się w związki zawodowe i inne wolności związkowe mogą być ograniczane tylko w zakresie dopuszczonym przez umowy międzynarodowe. Tym samym nie można całkowicie wyłączyć danej wolności związkowej. Nie będzie natomiast naruszeniem wolności związkowej takie jej ograniczenie, które jest dopuszczone w umowie międzynarodowej. Jeżeli ograniczenie wolności związkowych byłoby szersze, niż dopuszczają to wiążące Polskę umowy międzynarodowe, to zostałyby naruszone nie tylko art. 59 ust. 4, lecz również jeden z trzech pierwszych ustępów art. 59 Konstytucji RP z 1997 r. Gwarantują one bowiem wolności, które zostałyby bezpodstawnie ograniczone. Byłoby to również naruszenie umowy międzynarodowej.

Przepis art. 59 ust. 4 Konstytucji z 1997 r. stanowi samoistną podstawę zastosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Jeżeli umowy te przewidywałyby ograniczenie wolności związkowych, to zastosowanie (inkorporowanie) tych ograniczeń w polskim

---

<sup>51</sup> Zob. L. Florek, *Wpływ konwencji i zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy na prawo polskie*, [w:] *Polskie prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy w okresie transformacji*, red. M. Seweryński, Warszawa 1995, s. 54.

<sup>52</sup> W szczególności na podstawie konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz.U. 1958, nr 29, poz. 125) Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, iż dopuszczalna jest rejestracja innych niż wymienione w art. 11 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. nr 55, poz. 234) zrzeszeń utworzonych przez związki zawodowe (uchwała składu 7 sędziów z 15 października 1992 r., I PZP 35/92, OSNCP 1993, nr 1–2, poz. 3). Trybunał Konstytucyjny przyjął natomiast, iż art. 86 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 1995, nr 13, poz. 59) w części odmawiającej prawa zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne narusza standardy dopuszczalnych ograniczeń prawa zrzeszania w związkach zawodowych pracowników publicznych, przewidzianych konwencją nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz.U. 1994, nr 22, poz. 78) – Orzeczenie z 21 listopada 1995 r., K 12/95, OTK 1995, nr 3, poz. 15. Zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 410.

ustawodawstwie pracy jest dopuszczalne w świetle przepisów Konstytucji RP. W omawianym zakresie umowy międzynarodowe znajdują zastosowanie niezależnie od tego, że stają się częścią wewnętrznego porządku prawnego w rozumieniu art. 91 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. Nawet gdyby nie było tego przepisu, to i tak umowa międzynarodowa byłaby stosowana na mocy art. 59 ust. 4 Konstytucji RP. 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<sup>53</sup> (mającą pierwszeństwo przed ustawą).

Z drugiej strony, również w razie braku zawartej w art. 59 ust. 4 ograniczenie wolności związkowych musiałoby być zgodne z granicami wyznaczonymi dla tych wolności w umowach międzynarodowych. Zobowiązanie przestrzegania umów międzynarodowych (art. 9) i uznanie ich za źródła powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 1) czy część krajowego porządku prawnego (art. 91) oznacza, że umowy nie mogą być naruszane przez szersze ograniczenie wolności związkowych niż one dopuszczają<sup>54</sup>. Przepis art. 59 ust. 4 Konstytucji z 1997 r. jest przepisem szczególnym w stosunku do innych przepisów Konstytucji dotyczących umów międzynarodowych. Nie wyłącza on stosowania tych umów do wolności związkowych uregulowanych w art. 59 ust. 1–3. Odnosi się to jednak do innego zakresu niż ograniczenie tych wolności i dotyczy w szczególności ustanowienia pozytywnych gwarancji zrzeszania się w związku zawodowe<sup>55</sup>.

Różnica między wyżej wskazanymi przepisami Konstytucji a art. 59 ust. 4 polega na tym, iż zawierają one nieco odmienne reguły stosowania umowy międzynarodowej w wewnętrznym porządku prawnym. Przepisy Konstytucji RP z 1997 r., nakazujące przestrzeganie umów międzynarodowych i uznające ratyfikowaną umowę międzynarodową za źródło pra-

---

<sup>53</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7 grudnia 1999 (I PKN 438/99), zgodnie z którym postanowienia układu zbiorowego pracy zmieniające na korzyść pracowników zasady szczególnej ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy są ważne, ponieważ ograniczający je przepis art. 240 § 1 pkt 3 kodeksu pracy (Dz.U. 1974, nr 24, poz. 141 z późn. zm.) jest sprzeczny z art. 59 Konstytucji oraz postanowieniami Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz.U. 1958, nr 29, poz. 125).

<sup>54</sup> Wskazuje na to również wcześniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, które kwestionowało ograniczenie wolności związkowych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., mimo że poprzednio obowiązujące przepisy konstytucyjne nie zawierały normy podobnej do art. 59 ust. 4. Zob. J. Oniszczyk, op.cit., s. 413 i nast.

<sup>55</sup> Przykładem takich gwarancji może być art. 2 ust. 1 konwencji nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień (Dz.U. 1997, nr 39, poz. 178), zgodnie z którym w przedsiębiorstwie będą przyznawane przedstawicielom pracowników takie ułatwienia, które umożliwią im szybkie i skuteczne wykonywanie ich funkcji.



wa wewnętrznego, zawierają także gwarancje nieumniejszenia wolności związkowych, ponieważ określają granice tych wolności. Ustawodawstwo krajowe może więc ograniczyć wolności związkowe, jeżeli umowa międzynarodowa nie zabrania ograniczenia (nie wykraczają one poza granice wyznaczone umową). Art. 59 ust. 4 zezwala natomiast na takie ograniczenie, jeżeli jest ono dopuszczone w umowie międzynarodowej.

Nadanie odrębnej treści przepisowi art. 59 ust. 4 w porównaniu z ogólnymi przepisami Konstytucji RP z 1997 r. dotyczącymi stosowania umów międzynarodowych w wewnętrznym porządku prawnym znajduje potwierdzenie w ogólnej regule wykładni prawa, że żaden przepis nie może być interpretowany w sposób pozbawiający go znaczenia<sup>56</sup>.

Przepis art. 59 ust. 4 określa dopuszczalny zakres ograniczeń wolności zrzeszania się w związki zawodowe, co nie oznacza, że każde ograniczenie dopuszczone umową międzynarodową musi być wprowadzone do polskiego prawa ani też, że wprowadzone ograniczenia będą sięgały granic dopuszczonych umową międzynarodową. O wykorzystaniu danego ograniczenia decydują ogólne zasady ograniczania wolności i praw obywateli. Jak stwierdzono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy konieczne jest zharmonizowanie tej wolności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi<sup>57</sup>. Ograniczenia wolności wprowadzone być mogą tylko w zakresie niezbędnym. Dotyczy to zachowania proporcji między stopniem ograniczenia wolności jednostki a rangą chronionego interesu publicznego. Zakazana jest więc nadmierna ingerencja państwa w swobodę działania jednostki. Ograniczenia wolności traktowane być muszą w kategorii wyjątku. Ich istnienie zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i nie może opierać się na domniemaniu.

Przepis art. 59 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. dotyczy wszystkich umów międzynarodowych, jakimi Polska jest związana w zakresie wolności związkowych. Wskazuje na to użyte w nim wyrażenie „umowy międzynarodowe”. Przed wszystkim jednak zarówno art. 9, jak i art. 87 ust. 1 i art. 91 Konstytucji wskazują na obowiązek przestrzegania wszystkich umów (art. 87 i 91 ratyfikowanych). Przestrzeganie jednej umowy, a pominięcie innej oznaczałoby bowiem naruszenie tej drugiej umowy, do czego nie może upoważniać żaden przepis prawa wewnętrznego<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Byłoby to nieuniknione, gdyby przyjąć, że art. 59 ust. 4 powtarza tylko ogólne zasady Konstytucji w zakresie stosowania umów międzynarodowych.

<sup>57</sup> Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 1992 r. (V 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13); orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r. (K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12).

<sup>58</sup> Z mocy art. 26 konwencji wiedeńskiej z 23 maja 1969 r. o prawie traktatów (Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439) strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu.

Formalnie biorąc, art. 59 ust. 4 odnosi się do wszystkich umów, bez względu na to, czy są to umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1 Konstytucji) lub uznane za mające taki charakter na podstawie art. 241 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., czy umowy, których ratyfikacja nie wymaga lub nie wymagałaby takiej zgody. Omawiany przepis nie czyni bowiem żadnego rozróżnienia w tym zakresie. W praktyce jednak ratyfikacja umów międzynarodowych normujących wolności związkowe, w tym także wolności do zrzeszania się w związki zawodowe, zawsze wymaga zgody wyrażonej w ustawie, ponieważ dotyczą one wolności i praw określonych w Konstytucji<sup>59</sup>.

Umowy międzynarodowe dopuszczają przede wszystkim podmiotowe ograniczenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe<sup>60</sup>. Normy międzynarodowe, które rysują możliwość ograniczeń przedmiotowych wolności zrzeszania się w związki zawodowe, korespondują natomiast z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>61</sup>, zgodnie z którym ograniczenia 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 bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

<sup>59</sup> Por. art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 59 ust. 1–3 Konstytucji RP z 1997 r.

<sup>60</sup> W szczególności art. 9 ust. 1 konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz.U. 1958, nr 29, poz. 125) przewiduje możliwość wyłączenia jej postanowień w odniesieniu do sił zbrojnych i policji. Podobne postanowienie zawiera art. 5 ust. 1 konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1949 r. dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz.U. 1958, nr 29, poz. 126). Natomiast art. 1 ust. 2 konwencji nr 151 z 1978 r. Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej (Dz.U. 1994, nr 22, poz. 78) dopuszcza ograniczenie wolności związkowej w odniesieniu do pracowników służby publicznej 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 kolei art. 8 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. (Dz.U. 1997, nr 38, poz. 169) dopuszcza nałożenie ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie praw związkowych przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Podobne postanowienia zawiera art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 60 z późn. zm.). Natomiast art. 4 konwencji nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1971 r. dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznawania im ulatwień (Dz.U. 1977, nr 39, poz. 178) stanowi, iż ustawodawstwo krajowe, układy zbiorowe, orzeczenia rozjemcze lub wyroki sądowe mogą określić kategorię lub kategorie przedstawicieli pracowników, którzy będą uprawnieni do ochrony i ulatwień przewidzianych w niniejszej Konwencji. Pozwala to na ograniczenia ich kręgu podmiotowego.

<sup>61</sup> Przedmiotowe ograniczenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe dotyczą, według norm międzynarodowych, sfer niezbędnych w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub ochrony obyczajów.

## Podsumowanie

Wolność zrzeszania się ma swoje źródło w idei społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego ma charakter złożony, nawiązuje zarówno do demokracji i społecznej autonomii, jak i do pewnej równowagi między państwem a społeczeństwem. Społeczeństwo obywatelskie odnosi się do szerokiego spektrum relacji społecznych, takich jak dobrowolne organizacje, np. związki zawodowe. Idea społeczeństwa obywatelskiego opiera się na tym, że każdy obywatel funkcjonuje równocześnie w kilku podstawowych układach społecznych, przede wszystkim w układzie politycznym, układzie pracowniczym i układzie terytorialnym.

Istotną rolę w formowaniu całokształtu społecznych i prawnych stosunków w społeczeństwie obywatelskim, a przede wszystkim sytuacji prawnej pracowników, odgrywają związki zawodowe. Są one bowiem organizacją o szczególnym statusie prawnym, powołaną do życia w celu reprezentowania i ochrony zawodowych, ekonomicznych i socjalnych interesów i praw pracowników objętych sferą ich działania. Służy to wyrównaniu dysproporcji, jaka istnieje między pojedynczym pracownikiem a jego pracodawcą. Związek zawodowy może bowiem skuteczniej reprezentować interesy pracownika niż on sam. Znajduje to swoje potwierdzenie w ponad dwustuletniej tradycji ruchu związkowego.

Na tle zaprezentowanych wcześniej uwag na temat wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz zakresu jej ograniczenia w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. warto pokusić się o ocenę respektowania wolności zrzeszania się w systemie ustawodawstwa konstytucyjnego III Rzeczypospolitej Polskiej. Punktem wyjścia będzie konstatacja, iż w swych podstawach respektuje ono standardy międzynarodowe. Konstytucja RP z 1997 r. podkreśla szczególną rolę związków zawodowych w realizacji zasady pluralizmu. W myśl art. 12 Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych. Wolność zrzeszania się w związki zawodowe jest też gwarantowana przez art. 59 Konstytucji. Respektowanie wolności zrzeszania się w związki zawodowe w systemie ustawodawstwa III Rzeczypospolitej Polskiej stwarza korzystne warunki dla rozwoju pluralizmu oraz przyczynia się do umocnienia demokratycznego porządku państwa i idei społeczeństwa obywatelskiego.