

111/8/A/2006

WYROK

z dnia 28 września 2006 r.

Sygn. akt K 45/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 września 2006 r., wniosku Ogólnopolskiego Pracowniczego Związku Zawodowego „Konfederacja Pracy” o zbadanie zgodności:

art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146) z art. 31 ust. 3 oraz art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U z 1958 r. Nr 29, poz. 125),

o r z e k a:

Art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146 oraz z 2004 r. Nr 40, poz. 374) jest zgodny z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konwencji (nr 87) dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U z 1958 r. Nr 29, poz. 125).

UZASADNIENIE:

I

1. Ogólnopolski Pracowniczy Związek Zawodowy „Konfederacja Pracy” pismem z 19 sierpnia 2004 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146; dalej: ustawa z 26 lipca 2002 r.) jest sprzeczny z art. 31 ust. 3 oraz art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125).

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 października 2006 r. w Dz. U. Nr 183, poz. 1363.

Według wnioskodawcy na gruncie dotychczasowych przepisów ogólnokrajowe oraz ponadzakładowe związki zawodowe mogły w swoich statutach swobodnie określać minimalną liczbę członków związku wymaganą do założenia zakładowej organizacji związkowej. W rezultacie ogólnokrajowe i ponadzakładowe organizacje związkowe mogły tworzyć zakładowe organizacje związkowe liczące mniej niż 10 członków. Zakładowe organizacje związkowe wchodzące w skład organizacji ogólnokrajowych i ponadzakładowych posiadały status jednostek organizacyjnych związku zawodowego na poziomie zakładów pracy.

Zaskarżony przepis wprowadził do ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.; dalej: ustawa o związkach zawodowych) art. 25¹, który zdaniem wnioskodawcy pozbawił prawa zrzeszania się w zakładowych organizacjach związkowych pracowników zakładów pracy, które zatrudniają mniej niż 10 pracowników. W efekcie wprowadzony został niekonstytucyjny podział pracowników na tych, którzy korzystają w pełni z ustawowych praw związkowych, oraz na tych, którzy są tych praw pozbawieni. Dochodzi do dyskryminacji pracowników – członków związku zawodowego, którego liczebność jest mniejsza niż 10 osób pracujących.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 16 marca 2005 r. wyraził pogląd, że zaskarżony przepis jest zgodny z wzorcami wskazanymi przez wnioskodawcę. Zdaniem Prokuratora Generalnego nowelizacja kodeksu pracy oraz ustawy o związkach zawodowych została uchwalona w związku z koniecznością racjonalizacji przepisów objętych zmianami. Wymagała tego wzrastająca liczba małych zakładów pracy, których działalność mogła zostać zakłócona. Zaskarżony przepis ma na celu ochronę praw i wolności przedsiębiorców, wynikającą z art. 20 Konstytucji. Przepis ten nie ogranicza możliwości tworzenia związków zawodowych i prowadzenia przez nie działalności, ale stwarza ramy dla tej działalności, zapewniając jednocześnie ochronę stosunku pracy działaczy związkowych pełniących funkcje związkowe. W małym zakładzie pracy kwestie związane z nadmiernymi ograniczeniami możliwości podejmowania decyzji kadrowych mogą skutecznie uniemożliwić sprawne zarządzanie zakładem.

3. Marszałek Sejmu, przedstawiając stanowisko Sejmu, pismem z 8 marca 2005 r., wyraził pogląd, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych. W ocenie Marszałka Sejmu zakwestionowane regulacje mają na celu zapobieżenie sytuacjom, w których zakładowa organizacja związkowa, utworzona na mocy uchwały podjętej przez co najmniej 10 osób uprawnionych do tworzenia związków zawodowych korzystałaby ze swoich uprawnień ustawowych i statutowych mimo późniejszego zmniejszenia się liczby jej członków. Zaskarżony przepis nie ustanawia żadnych ograniczeń prawa do tworzenia związków zawodowych i nie wprowadza niekonstytucyjnego podziału organizacji związkowych, ale wyłącza możliwość korzystania przez organizację z ustawowych uprawnień zakładowej organizacji związkowej działającej u danego pracodawcy, jeżeli liczba członków tej organizacji od daty jej zarejestrowania w sądzie uległa zmniejszeniu i wynosi mniej niż 10 osób. Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2004 r. (sygn. K 54/02; OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10) orzekł, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 12 Konstytucji.

Na rozprawie 28 września 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pisemnych wystąpieniach i zawartą w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zarzuty podniesione przez wnioskodawcę dotyczą naruszenia konstytucyjnych praw związków zawodowych. Należy w związku z tym zauważyć, że Konstytucja zagwarantowała wolność zrzeszania się w związkach zawodowych w dwóch przepisach. Art. 12 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia m.in. wolność tworzenia i działania związków zawodowych. Z kolei art. 59 Konstytucji poddaje pod ochronę wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59 ust. 1), a jednocześnie gwarantuje związkom zawodowym dwa uprawnienia w stosunkach z pracodawcami. Po pierwsze, związki zawodowe, podobnie jak pracodawcy i ich organizacje, mają prawo do rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (art. 59 ust. 2). Prawo do rokowań służy w szczególności rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Po drugie, związki zawodowe mają prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie (art. 59 ust. 3). Konstytucja dopuszcza również ustanawianie ograniczeń wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych, a jednocześnie wyznacza granice tych ograniczeń. W myśl art. 59 ust. 4 Konstytucji zakres tych wolności może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Z brzmienia tego ostatniego przepisu można wyciągnąć wniosek, że prawodawca konstytucyjny poddaje pod ochronę różne wolności związkowe, które tworzą jednak niepodzielną całość.

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając znaczenie wymienionych przepisów konstytucyjnych przypominał, że „wolność zrzeszania się w związki zawodowe ma charakter wolności politycznej. Składa się ona wraz z szerszą ujętą wolnością zrzeszania się w ogóle (art. 58) na większą całość, jaką jest uniwersalna wolność człowieka w zakresie różnego rodzaju dobrowolnych zrzeszeń, wyrażających potrzebę samorealizacji oraz ochrony interesów. Zapewnienie ochrony tak rozumianej uniwersalnej wolności jest obowiązkiem Rzeczypospolitej, a zarazem jej fundamentalną zasadą ustrojową wyrażoną w art. 12 konstytucji” (wyrok z 7 marca 2000 r., sygn. K. 26/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 57, s. 204). Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, że „problematyka działalności związków zawodowych w systemie gospodarki rynkowej, ma charakter szczególnie istotny. Znajduje się ona bowiem na styku, z jednej strony – naturalnych dążeń podmiotów działających na rynku (pracodawców) do maksymalizowania zysków (przy jednoczesnej minimalizacji kosztów, w tym kosztów pracy), z drugiej zaś strony – istniejącą w demokratycznym państwie prawnym potrzebą ochrony pracowników przed ewentualną samowolą pracodawcy. Dlatego też określenie statusu związków zawodowych jako organizacji służących ochronie i reprezentacji interesów pracowniczych, winno być dokonane ze szczególną ostrożnością i rozważą. Nadmierne ograniczenie praw i swobody działalności związków zawodowych prowadzić może do naruszenia praw pracowniczych (w tym też godności człowieka)” (wyrok z 13 marca 2000 r., sygn. K. 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59, s. 246-247).

Rozwijając tę linię orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wolności związkowe, zagwarantowane w art. 12 i art. 59 Konstytucji stanowią jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej. Poszanowanie i ochrona tych wolności jest obowiązkiem wszystkich organów

władzy publicznej. Wszelkie ograniczenia wolności związkowych muszą nie tylko być zgodne z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi, ale ponadto muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, określającym ogóle warunki ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Oznacza to, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z wolności związkowych mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności związkowych. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszelka ingerencja w sferę wolności związkowych musi być zgodną z zasadą proporcjonalności. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Wolności związkowe wiążą się ściśle z przyznaniem związkom zawodowym odpowiednich uprawnień pozytywnych w celu umożliwiania im skutecznego działania w życiu społecznym i gospodarczym. Art. 59 Konstytucji powinien być interpretowany w świetle podstawowego celu tego przepisu, którym jest umożliwienie tworzenia organizacji mających na celu efektywną obronę praw pracowniczych. Konstytucyjne wolności związkowe zakładają nie tylko wyłączenie ingerencji państwa w tworzenie i działalność tych organizacji, ale również ustanowienie odpowiednich regulacji ustawodawczych, które przyznają związkom zawodowym odpowiednie uprawnienia w relacjach z pracodawcami w celu umożliwienia obrony praw pracowniczych. Ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zagwarantowania związkom zawodowym niezbędnego minimum uprawnień zapewniającego im możliwość skutecznej realizacji swoich celów, a zaniechanie wykonania tego obowiązku stanowi naruszenie art. 59 Konstytucji. Prawodawca konstytucyjny pozostawił jednak znaczną swobodę ustawodawcy w tej dziedzinie, ponieważ poza wymienionymi wyżej prawami do rokowań, zawierania układów zbiorowych i organizowania strajków nie sprecyzował bliżej szczegółowego zakresu uprawnień związków zawodowych w relacjach z pracodawcami. Konstytucja nie daje podstaw do wyprowadzania z jej tekstu innych szczegółowych praw podmiotowych związków zawodowych w stosunkach z pracodawcami i nie gwarantuje *expressis verbis* prawa pracowników do współdziałania w zarządzaniu przedsiębiorstwem.

Ustalając znaczenie gwarancji konstytucyjnych, należy podkreślić, że istotną wskazówką dla interpretacji art. 12 i art. 59 Konstytucji stanowią art. 20, art. 22 i art. 24 Konstytucji. Z jednej strony Konstytucja gwarantuje w art. 22 wolność działalności gospodarczej. Ustawodawca musi zatem umożliwić jednostce swobodne podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Ustalając zakres uprawnień związków zawodowych, prawodawca nie może naruszać istoty wolności gospodarczej. Z drugiej strony, art. 24 Konstytucji poddaje pod ochronę państwa pracę i nakazuje państwu sprawowanie nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Ustawa musi stworzyć odpowiednie regulacje prawne, które zapewnią ochronę pracy i pracowników w stosunkach z pracodawcami. Ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej, Konstytucja nie określa bowiem bliżej metod i instrumentów ochrony pracy. Ochrona pracy może uzasadniać ustanowienie rozmaitych ograniczeń swobody działania pracodawców. Nie podlega również dyskusji, że zapewnienie dostatecznego poziomu ochrony tej wartości nie jest możliwe bez zagwarantowania niezbędnego minimum uprawnień związkom zawodowym. W tym kontekście realizacja wolności związkowych stanowi jednocześnie gwarancje i instrument realizacji obowiązków nałożonych na państwo w art. 24 Konstytucji.

W myśl art. 20 Konstytucji do fundamentów ustroju gospodarczego Polski należy solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Ustawodawca musi zatem z jednej strony urzeczywistnić zasadę wolności gospodarczej, z drugiej strony – poddać pod ochronę pracę, a ponadto stworzyć odpowiednie ramy prawne dla dialogu i współpracy partnerów społecznych na wszystkich szczeblach życia społecznego i gospodarczego, w tym również na szczeblu zakładu pracy. Ramy te muszą być dostosowane w szczególności do poszczególnych szczebli życia społecznego i gospodarczego, do specyfiki poszczególnych gałęzi gospodarki, a także do wielkości różnych zakładów pracy. Solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych zakłada w szczególności samodzielne kształtowanie stosunków z zakresu prawa pracy przez partnerów społecznych oraz przyznanie w tym celu odpowiednich uprawnień pracownikom i związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawodawca musi przy tym starannie wyważyć interesy pracowników i pracodawców oraz zapewnić równowagę uprawnień związków zawodowych oraz uprawnień pracodawców i ich organizacji, biorąc m.in. pod uwagę specyfikę poszczególnych gałęzi gospodarki oraz wielkość zakładów pracy. W wyroku z 7 kwietnia 2003 r., sygn. P 7/02 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 29), Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „na przepisy dotyczące czasu pracy nie można patrzeć wyłącznie z punktu widzenia interesów pracowników, ale występuje tu konieczność «wyważenia» interesów obu «partnerów społecznych», tj. pracowników i pracodawców”. Zasadę wyrażoną w tym orzeczeniu należy odnieść do całego prawodawstwa z dziedziny prawa pracy. Nakaz wyważenia w obowiązującym prawie interesów pracowników i związków zawodowych z jednej strony oraz pracodawców i ich organizacji z drugiej strony stanowi jeden z konstytutywnych elementów społecznej gospodarki rynkowej.

Konkludując tę część uzasadnienia, należy stwierdzić, że w świetle przedstawionych argumentów z art. 59 Konstytucji wynika obowiązek zagwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków zawodowych składających się na istotę wolności związkowych i umożliwiających obronę praw pracowniczych oraz współpracę z pracodawcami, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji.

2. Ocena zasadności zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę wymaga zwięzłego przypomnienia regulacji obowiązujących przed wejściem w życie zaskarżonego przepisu. W myśl art. 12 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.; dalej: ustawa o związkach zawodowych), w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2003 r., związek zawodowy powstawał z mocy uchwały o jego utworzeniu, podjętej przez co najmniej 10 osób uprawnionych do tworzenia związków zawodowych. Związki zawodowe swobodnie określały struktury organizacyjne w swoich statutach oraz uchwałach. Do statutów należało m.in. określenie zasad tworzenia zakładowych organizacji związkowych, a w szczególności ustalenie minimalnej liczby członków koniecznej dla utworzenia takiej organizacji. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego za zakładową organizację związkową w rozumieniu ustawy uważa się jednostkę organizacyjną, która jako jedyna obejmuje swoim zakresem działania cały zakład pracy (Sąd Najwyższy – uchwała 7 sędziów z 24 kwietnia 1996 r., sygn. akt I PZP 38/95, OSP nr 5/1997, poz. 101). Zakładowe organizacje związkowe, utworzone na zasadach określonych w statutach i uchwałach związków zawodowych, mogły korzystać z uprawnień przewidzianych dla tych organizacji, określonych w ustawie o związkach zawodowych, w kodeksie pracy i w innych ustawach. Należy przy tym zauważyć, że z uprawnień zakładowych organizacji związkowych mogły korzystać nie tylko jednostki organizacyjne związków zawodowych obejmujących swym zakresem większą liczbę

pracodawców, ale również związki zawodowe działające u jednego pracodawcy, które nie utworzyły mniejszych jednostek organizacyjnych.

Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2003 r., nie określała dolnej liczby członków zakładowej organizacji związkowej, warunkującej korzystanie z uprawnień przewidzianych przez prawo dla tych organizacji. W konsekwencji z uprawnień tych mogły korzystać – bez względu na liczbę członków – wszelkie zakładowe organizacje związkowe utworzone przez pracowników zgodnie ze statutem danego związku zawodowego. Zasady te zostały zmienione ustawą z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146 ze zm.). Art. 3 wymienionej ustawy, zakwestionowany przez wnioskodawcę, wprowadził do ustawy o związkach zawodowych art. 25¹ o następującej treści:

„1. Uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących:

1) pracownikami lub osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji albo

2) funkcjonariuszami, o których mowa w art. 2 ust. 6, pełniącymi służbę w jednostce objętej działaniem tej organizacji.

2. Organizacja, o której mowa w ust. 1, przedstawia co kwartał – według stanu na ostatni dzień kwartału – w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po tym kwartale, pracodawcy albo dowódcy jednostki, o której mowa w ust. 1 pkt 2, informację o łącznej liczbie członków tej organizacji, w tym o liczbie członków, o których mowa w ust. 1”.

Zmiany te weszły w życie 1 stycznia 2003 r.

Na gruncie obecnie obowiązujących regulacji prawnych, dla założenia związku zawodowego wymagane jest, tak jak poprzednio, co najmniej 10 osób. Jednocześnie związki zawodowe mogą nadal swobodnie określać swoje struktury organizacyjne, a w szczególności tworzyć zakładowe organizacje związkowe i swobodnie określać liczbę członków potrzebną do utworzenia takiej organizacji. Obowiązujące przepisy nie uniemożliwiają tworzenia zakładowych organizacji związkowych zrzeszających mniej niż 10 członków, ani nie zakazują takim organizacjom prowadzenia działalności. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, uprawnienia zakładowych organizacji związkowych, w szczególności uprawnienia określone w ustawie o związkach zawodowych, a także w kodeksie pracy, przysługują jednak wyłącznie zakładowym organizacjom związkowym, zrzeszającym co najmniej 10 członków, którzy spełniają wymogi określone w ustawie (zob. wyroki Sądu Najwyższego – Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 13 października 2004 r., sygn. akt II PK 41/2004, OSNP nr 8/2005, poz. 107, z 25 stycznia 2005 r., sygn. akt II PK 159/2004, OSNP nr 17/2005, poz. 2670). W myśl art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych przy określaniu organizacji, którym przysługują uprawnienia zakładowych organizacji związkowych bierze się pod uwagę osoby, które są pracownikami lub wykonują pracę na podstawie umowy nakładczej, albo są funkcjonariuszami Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej lub strażakami Państwowej Straży Pożarnej, nie bierze się natomiast pod uwagę m.in. bezrobotnych oraz emerytów i rencistów, a także osób odbywających służbę zastępczą. W przypadku pracowników nie jest istotny charakter zatrudnienia, podstawa nawiązania stosunku pracy ani wymiar czasu pracy. Zakładowe organizacje związkowe, które zrzeszają mniejszą liczbę członków spełniających wymogi określone w ustawie, mogą swobodnie prowadzić działalność, ale nie mogą wykonywać uprawnień przyznanych przez prawo zakładowym organizacjom związkowym. Dotyczy to zarówno wszystkich zakładowych organizacji związkowych, które liczą mniej niż 10 członków, jak i tych organizacji, które liczą co

najmniej 10 członków, jeżeli liczba członków, którzy spełniają wymogi ustawowe, jest mniejsza niż 10.

Na mocy art. 34 ustawy o związkach zawodowych przepisy art. 25¹ – art. 33¹ stosuje się – z pewnymi wyjątkami – do międzyzakładowej organizacji związkowej obejmującej swoim działaniem pracodawcę, z tym że przy ustalaniu liczby członków, o której mowa w art. 25¹ ust. 1, uwzględnia się liczbę członków międzyzakładowej organizacji związkowej zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych działaniem tej organizacji. Zgodnie z orzecznictwem sądowym międzyzakładowa organizacja związkowa to organizacja, która obejmuje swoim zakresem działania co najmniej dwóch pracodawców w rozumieniu art. 3 kodeksu pracy. Międzyzakładowe organizacje związkowe umożliwiały obronę praw pracowniczych w zakładach pracy, w których tworzenie i skuteczne działania organizacji zakładowych byłoby utrudnione z uwagi na niewielką liczbę pracowników. Związki zawodowe mogą swobodnie określać w statutach zasady tworzenia międzyzakładowych organizacji związkowych oraz tworzyć takie organizacje.

Na gruncie przepisów ustawy o związkach zawodowych obowiązujących przed 23 listopada 2004 r. nasuwała się wątpliwość, czy warunek minimalnej liczby 10 członków spełniających wymogi, określone w art. 25¹, należy odnieść do ogółu członków danej organizacji czy też do osób zatrudnionych u danego pracodawcy. W pierwszym przypadku międzyzakładowa organizacja związkowa korzystałaby z uprawnień ustawowych, jeżeli ogólna liczba jej członków, wynosi co najmniej 10, w drugim przypadku międzyzakładowa organizacja związkowa korzystałaby z uprawnień ustawowych tylko wobec tych pracodawców, u których zrzesza co najmniej 10 członków spełniających wymogi ustawowe. Kwestia to była dyskutowana w doktrynie prawa. Z dniem 23 listopada 2004 r. ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2407) zmieniła art. 34 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, jednoznacznie rozstrzygając tę kwestię. Art. 34 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych stanowi obecnie: „Przy ustalaniu liczby członków, o której mowa w art. 25¹ ust. 1, oraz prawa do zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy, o którym mowa w art. 31 ust. 1, uwzględnia się liczbę członków międzyzakładowej organizacji związkowej zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych działaniem tej organizacji”. Oznacza to, że *de lege lata* warunek minimalnej liczby 10 członków spełniających wymogi, określone w art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych, należy odnieść do ogółu członków danej międzyzakładowej organizacji związkowej.

3. Ustawa o związkach zawodowych oraz kodeks pracy przyznają zakładowym organizacjom związkowym liczne uprawnienia. Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć w tym miejscu niektóre z nich. W świetle art. 26 ustawy o związkach zawodowych, do zakresu działania zakładowej organizacji związkowej należy w szczególności:

- 1) zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych w zakresie unormowanym w przepisach prawa pracy,
- 2) zajmowanie stanowiska wobec pracodawcy i organu samorządu załogi w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw pracowników,
- 3) sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy,
- 4) kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy i współdziałanie z państwową inspekcją pracy,
- 5) zajmowanie się warunkami życia emerytów i rencistów.

Zakładowe organizacje związkowe biorą m.in. udział w ustalaniu regulaminu pracy, regulaminu wynagradzania, regulaminów nagród i premiovania, a także regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Wyrażają zgodę na nieustalenie planu urlopów. Zawierają porozumienia m.in. w sprawie: zwolnień pracowników z przyczyn niedotyczących pracowników, zawieszenia w całości lub w części przepisów prawa pracy z wyjątkiem przepisów ustaw i aktów wykonawczych do ustaw, a także stosowania mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracowników niż wynikające z umów o pracę. Zakładowe organizacje związkowe opiniują także niektóre rozstrzygnięcia pracodawcy dotyczące indywidualnych spraw pracowników. Wyrażają zgodę na rozwiązanie umowy o pracę oraz na wypowiedzenie z winy pracownicy w okresie ciąży, a także w czasie urlopu macierzyńskiego. Wspólnie z pracodawcą powołują komisje pojednawcze. W razie uzasadnionego podejrzenia, że w zakładzie pracy występuje zagrożenie dla życia lub zdrowia pracowników, zakładowa organizacja związkowa może wystąpić do pracodawcy z wnioskiem o przeprowadzenie odpowiednich badań, zawiadamiając o tym równocześnie właściwego okręgowego inspektora pracy. Pracodawca, na warunkach określonych w umowie, jest obowiązany udostępnić zakładowej organizacji związkowej pomieszczenia i urządzenia techniczne niezbędne do wykonywania działalności związkowej w zakładzie pracy.

Ustawa przewiduje również ochronę stosunku pracy osób pełniących określone funkcje w zakładowych organizacjach związkowych. Regulacje dotyczące tych zagadnień zostały zmienione ustawą z 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw. Przed wejściem w życie tych zmian, pracodawca nie mógł bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku pracy z pracownikiem będącym członkiem zarządu lub komisji rewizyjnej zakładowej organizacji związkowej w czasie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu (art. 32 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych). W wyroku z 7 kwietnia 2003 r., sygn. P 7/02 (OTK ZU nr 4/2003, poz. 29), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten, w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2003 r. w zakresie, w jakim nakłada na pracodawcę obowiązek uzyskania zgody na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem będącym członkiem komisji rewizyjnej zakładowej organizacji związkowej, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Pracodawca nie mógł również może bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej zmienić jednostronnie warunków pracy lub płacy na niekorzyść pracownika będącego członkiem zarządu lub komisji rewizyjnej zakładowej organizacji związkowej w czasie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu, chyba że dopuszczały to odrębne przepisy.

Obecnie pracodawca bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej nie może:

1) wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku pracy z imiennie wskazanym uchwałą zarządu jego członkiem lub z innym pracownikiem będącym członkiem danej zakładowej organizacji związkowej, upoważnionym do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy,

2) zmienić jednostronnie warunków pracy lub płacy na niekorzyść wymienionego pracownika,

– z wyjątkiem gdy dopuszczają to odrębne przepisy.

Liczba członków zakładowej organizacji związkowej, których stosunek pracy podlega ochronie, uzależniona jest obecnie od liczby członków tej organizacji. Zarząd zakładowej organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu art. 241^{25a} kodeksu pracy, wskazuje pracodawcy pracowników podlegających ochronie w liczbie nie większej

niż liczba osób stanowiących kadre kierowniczą w zakładzie pracy albo liczba pracowników ustalona na zasadach określonych w art. 32 ust. 4.

Zarząd zakładowej organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu art. 241^{25a} kodeksu pracy i zrzeszającej do 20 członków, ma prawo wskazać pracodawcy 2 pracowników podlegających ochronie, a w przypadku organizacji zrzeszającej więcej niż 20 członków będących pracownikami ma prawo wskazać, jako podlegających tej ochronie, 2 pracowników oraz dodatkowo:

- 1) po jednym pracowniku na każde rozpoczęte 10 członków tej organizacji będących pracownikami, w przedziale od 21 do 50 tych członków,
- 2) po jednym pracowniku na każde rozpoczęte 20 członków tej organizacji będących pracownikami, w przedziale od 51 do 150 tych członków,
- 3) po jednym pracowniku na każde rozpoczęte 30 członków tej organizacji będących pracownikami, w przedziale od 151 do 300 tych członków,
- 4) po jednym pracowniku na każde rozpoczęte 40 członków tej organizacji będących pracownikami, w przedziale od 301 do 500 tych członków,
- 5) po jednym pracowniku na każde rozpoczęte 50 członków tej organizacji będących pracownikami, w przedziale powyżej 500 tych członków.

Ochrona przewidziana w art. 32 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, w zakładowej organizacji związkowej, niebędącej organizacją reprezentatywną w rozumieniu art. 241^{25a} Kodeksu pracy, przysługuje jednemu pracownikowi imiennie wskazanemu uchwałą zarządu tej organizacji.

Należy zwrócić uwagę, że obowiązujące przepisy w różny sposób określają podmiot uprawnień wykonywanych przez związki zawodowe. Niektóre uprawnienia przysługują zakładowym organizacjom związkowym, inne – m.in. „związkom zawodowym” lub „organizacjom związkowym”. W praktyce zakładowe organizacje związkowe korzystają z szeregu uprawnień przyznanych „związkom zawodowym” lub „organizacjom związkowym”.

4. Zaskarżony przepis stanowił przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 54/02. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że „zakwestionowana przez wnioskodawcę regulacja ustawy o związkach zawodowych nie może być uznana za niezgodną z art. 12 Konstytucji. Przepis ten nie jest bowiem adekwatnym wzorcem kontroli bardzo szczegółowych regulacji dotyczących tylko pewnych fragmentów działalności związków zawodowych” (z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10, s. 199). W niniejszej sprawie wnioskodawca wskazał jako podstawę kontroli konstytucyjności art. 31 ust. 3 i art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji (nr 87) dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125; dalej: konwencja). Ponieważ w cytowanym wyroku z 24 lutego 2004 r. Trybunał Konstytucyjny nie rozważał kwestii zgodności art. 3 pkt 1 ustawy z 26 lipca 2002 r. ze szczegółowymi normami konstytucyjnymi dotyczącymi związków zawodowych, nie ma podstaw do uznania, że wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne.

5. Z materiałów parlamentarnych wynika, że celem przepisu miało być przeciwdziałanie patologiom związanym z ochroną stosunku pracy działaczy związkowych. Poseł sprawozdawca zwracał uwagę, iż są takie sytuacje, że w jednym zakładzie pracy, w firmie tworzy się związek zawodowy, w którym wszyscy pełnią jakieś funkcje i nie można nikogo z tego tytułu zwolnić (Sprawozdanie Stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Obrady 27 lipca 2002 r.).

Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku z 7 kwietnia 2003 r., sygn. P 7/02, zwracał uwagę, że „celem wprowadzenia szczególnej ochrony działaczy związkowych przed rozwiązaniem stosunku pracy jest umożliwienie im realizacji zadań i uprawnień związków zawodowych. Niewątpliwie działacze związkowi są narażeni na konflikty z pracodawcą, a w konsekwencji na działania zmierzające do ograniczenia ich aktywności w obronie interesów i praw pracowniczych, bądź też na niebezpieczeństwo niekorzystnej zmiany warunków pracy lub płacy albo utratę zatrudnienia, ze względu na ich działalność związkową. Przyczyną tych konfliktów jest przede wszystkim rozbieżność interesów ekonomicznych pracodawców i pracowników oraz niewywiązywanie się z obowiązków spoczywających na pracodawcach w zakresie zapewnienia pracownikom należitych, odpowiadających wymogom bezpieczeństwa i higieny pracy warunków pracy lub naruszenia uprawnień pracowniczych (Z. Salwa, *Uprawnienia związków zawodowych*, Bydgoszcz 1998, s. 168)” (tamże, s. 406). W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdzał jednocześnie, że „aktualna regulacja dotycząca zakresu ochrony trwałości stosunku pracy działaczy związkowych spotyka się z krytyką, jako wykraczająca poza rzeczowo uzasadnioną potrzebę, oraz zawiera braki, które ułatwiają jej nadużywanie (por. Z. Salwa, *Uprawnienia związków zawodowych*, s. 192)” (tamże, s. 408).

Znaczenie zmian wprowadzonych zaskarżonym przepisem nie sprowadza się jednak do wyłączenia ochrony stosunku pracy wskazanych członków zakładowej organizacji związkowej, ale dotyka całokształtu uprawnień przysługujących tym organizacjom. W literaturze z dziedziny prawa pracy zwraca się uwagę na wątpliwość, czy art. 25¹ pozbawia zakładowe organizacje związkowe niespełniające kryteriów określonych w tym przepisie tylko tych uprawnień, które przyznane zostały wyraźnie zakładowym organizacjom związkowym, czy również takich uprawnień, które prawo przyznaje związkom zawodowym, nie precyzując jednoznacznie, że mają być wykonywane wyłącznie przez zakładowe organizacje związkowe (zob. A. Dubownik, *Zakładowa organizacja pracy po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych*, „Praca i zabezpieczenie społeczne”, nr 9/2003, s. 24-26). Za interpretacją, w myśl której ustanowione ograniczenia dotyczą wyłącznie uprawnień wyraźnie przyznanych zakładowym organizacjom związkowym, przemawia w szczególności wykładnia językowa, a także analizowane wyżej normy konstytucyjne wyrażone w art. 24 i art. 59 Konstytucji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego pracodawca, kształtując relacje między związkami zawodowymi a pracodawcami, musi uwzględnić słuszne interesy obu stron, w szczególności konieczność pogodzenia obrony praw pracowników z zapewnieniem efektywnego funkcjonowania zakładów pracy. Jak wspomniano wyżej, regulacje ustawowe nie mogą jednak prowadzić do naruszenia konstytucyjnego minimum uprawnień związków zawodowych określających istotę wolności związkowych chronionych przez art. 59 Konstytucji ani prowadzić do naruszenia równowagi uprawnień w relacjach między pracownikami a pracodawcami i ich organizacjami.

Zaskarżony przepis pozbawił zakładowe organizacje związkowe, które nie spełniają określonych w ustawie wymogów dotyczących liczby członków, uprawnień przyznanych przez pracodawcę zakładowym organizacjom związkowym. Pracownicy mniejszych zakładów pracy nie zostali jednak pozbawieni możliwości obrony swoich praw przez związki zawodowe, mogą bowiem tworzyć międzyzakładowe organizacje związkowe. Organizacje te korzystają z uprawnień zakładowych organizacji związkowych, jeżeli ogólna liczba ich członków spełniających wymogi określone w art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych wynosi co najmniej 10. Przyjęte rozwiązanie przenosząc uprawnienia zakładowych organizacji związkowych na poziom organizacji międzyzakładowych zachęca tym samym pracowników do tworzenia takich organizacji w

celu zapewnienia skutecznej ochrony praw pracowniczych w tych zakładach pracy, w których zakładowe organizacje związkowe nie spełniają warunków określonych w art. 25¹ ustawy o związkach zawodowych. Jak stwierdził na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy, zakres uprawnień międzyzakładowej organizacji związkowej różni się od zakresu uprawnień organizacji zakładowej jedynie w kwestii szczególnej ochrony stosunku pracy działaczy związkowych.

Przedstawiciele doktryny wyrażają pogląd, że wprowadzone zmiany ułatwiły działanie pracodawców, zwalniając ich z wymogu współpracy z mniejszymi zakładowymi organizacjami związkowymi (zob. M. Czubak, *Nowelizacja przepisów ustawy o związkach zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 8/2003, s. 17). Zakwestionowane regulacje prawne mają na celu umożliwienie sprawniejszego zarządzania mniejszymi zakładami pracy, ułatwiając kierownikowi zakładu pracy podejmowanie decyzji dotyczących danego zakładu oraz decyzji o zwalnianiu, a w rezultacie również i decyzji o zatrudnianiu pracowników. Służą zatem wolności działalności gospodarczej, chronionej przez art. 22 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis nie stanowi ingerencji w wolność tworzenia i działania związków zawodowych, ogranicza natomiast zakres podmiotowy organizacji związkowych, korzystających z przewidzianych przez prawo uprawnień w relacjach z pracodawcami. Wprowadzone ograniczenie nie jest nadmierne i nie wykracza poza zakres niezbędny dla ochrony słuszych interesów pracodawców, znajdując uzasadnienie w konieczności realizacji innych norm i wartości konstytucyjnych. Zaskarżony przepis uwzględnia słusze interesy wszystkich partnerów społecznych i lepiej zapewnia równowagę uprawnień związków zawodowych i pracodawców. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego badana regulacja mieści się w konstytucyjnych granicach swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy, nie uniemożliwia pracownikom skutecznej obrony swoich słuszych interesów i nie prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Wnioskodawca nie wykazał, że zaskarżony przepis narusza konstytucyjne prawa związków zawodowych, a w szczególności, że ustawowy zakres uprawnień związków zawodowych został określony z naruszeniem norm konstytucyjnych. Wobec przedstawionych wyżej argumentów brak jest podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi.

6. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wyraził pogląd, że zaskarżony przepis prowadzi do dyskryminacji – członków związku zawodowego, którego liczebność jest mniejsza niż 10 osób pracujących. W *petitum* wniosku nie został jednak sformułowany zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości i zakazu dyskryminacji. W myśl art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Z tego względu w rozpoznawanej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie rozważał kwestii naruszenia konstytucyjnego zakazu dyskryminacji.

7. W ocenie wnioskodawcy art. 3 pkt 1 ustawy z 26 lipca 2002 r. jest niezgodny z art. 2 konwencji. Wymieniony artykuł konwencji stanowi: „Pracownicy i pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jedynym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów”.

Celem Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy jest zagwarantowanie sfery wolności związkowej wolnej od ingerencji organów władzy publicznej. Konwencja gwarantuje nie tylko swobodę zakładania organizacji pracowników i pracodawców, ale

również swobodę określania swoich struktur wewnętrznych, swoich programów działania oraz decydowania o swoich wewnętrznych sprawach, a także swobodę zrzeszania się. Organizacje pracowników i pracodawców mogą tworzyć federacje i konfederacje, oraz przystępować do nich, a każda organizacja, federacja i konfederacja ma ponadto prawo przystępowania do międzynarodowych organizacji pracowników i pracodawców. Konwencja nie normuje natomiast sfery stosunków między pracownikami i pracodawcami i nie przyznaje praw związkom zawodowym w relacjach z pracodawcami. Zagadnienia te pozostają poza zakresem regulacji wymienionej umowy międzynarodowej.

Zaskarżony przepis nie stanowi ingerencji w sferę wolności tworzenia organizacji pracowników i pracodawców oraz przystępowania do nich. Jak wspomniano wyżej, w żaden sposób nie narusza też swobody zakładania zakładowych organizacji związkowych. Z tego względu nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności badanego przepisu z art. 2 konwencji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.