

**Wolność zrzeszania się
w związki zawodowe
w polskim porządku prawnym**

Marcin Kazimierczuk

**Wolność zrzeszania się
w związki zawodowe
w polskim porządku prawnym**



Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

Kolegium Wydawnicze UWM
Przewodniczący
ZBIGNIEW CHOJNOWSKI
Redaktor Działu
MAŁGORZATA SZWEJKOWSKA

Redaktor prowadzący serii
DOBROCHNA OSSOWSKA-SALAMONOWICZ

Recenzent
JERZY ZABOROWSKI

Projekt okładki
ADAM GŁOWACKI

Skład i łamanie
URSZULA TRZECIECKA

ISBN 978-83-7299-948-1

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2015

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Ark. wyd. 14,1; ark. druk. 12,0
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 280

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wprowadzenie	9

ROZDZIAŁ 1

Wolność zrzeszania się w związki zawodowe – ujęcie historycznoprawne

1.1. Geneza ruchu związkowego w Europie i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej	15
1.2. Początki ruchu związkowego na ziemiach polskich oraz proces legalizacji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych	24
1.2.1. Legalizacja wolności zrzeszania się w związkach zawodowych w dwudziestoleciu międzywojennym	27
1.2.2. Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w Polsce Ludowej	30
1.2.3. Zmiany legislacyjne po wydarzeniach na Wybrzeżu w sierpniu 1980 roku	42
1.3. Związki zawodowe jako element społeczeństwa obywatelskiego	53
1.4. Relacje związków zawodowych z partiami politycznymi	63

ROZDZIAŁ 2

Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku

2.1. Konstytucyjne podstawy wolności zrzeszania się oraz wolności zgromadzeń jako fundamentu społeczeństwa obywatelskiego	73
2.2. Konstytucyjne podstawy wolności zrzeszania się w związki zawodowe	89
2.3. Konstytucyjny zakres ograniczenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe	101

ROZDZIAŁ 3

Gwarancje wolności koalicji w ustawie z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych

3.1. Zakres podmiotowy wolności koalicji	113
3.1.1. Ustawowe prawo przynależności i wstępowania do związków zawodowych bezrobotnych, emerytów i rencistów	119
3.1.2. Ustawowe regulacje zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego	121
3.1.3. Wolność koalicji funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych	128
3.2. Zakładanie związków zawodowych	132
3.3. Rejestracja związków zawodowych	139

ROZDZIAŁ 4

Zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wolności zrzeszania się w związki zawodowe

4.1. Wolność koalicji w świetle prawa międzynarodowego uniwersalnego	145
4.1.1. Dokumenty przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych	146
4.1.2. Dokumenty przyjęte przez Międzynarodową Organizację pracy	153
4.2. Wolność koalicji w świetle prawa europejskiego	161
4.3. Wolność koalicji w aktach prawnych Unii Europejskiej	170
Zakończenie	175
Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa	181
Bibliografia	187

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty normatywne

- EKPC – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
EKS – Europejska Karta Społeczna
k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296 ze zm. – tj. Dz.U. z 2014, poz. 101 ze zm.)
KPPUE – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej
WKPPSP – Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników
ZEKS – Zrewidowana Europejska Karta Społeczna

2. Piśmiennictwo

- Dz.U. – Dziennik Ustaw
ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSN – Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego
OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

3. Inne

- CRZZ – Centralna Rada Związków Zawodowych
ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
PZPR – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
MFZZ – Międzynarodowa Federacja Związków Zawodowych
MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy
MZZZ – Międzynarodowe Zrzeszenie Związków Zawodowych
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
SN – Sąd Najwyższy
ŚFZZ – Światowa Federacja Związków Zawodowych
TK – Trybunał Konstytucyjny
UE – Unia Europejska
ZZZ – Zrzeszenia Związków Zawodowych

WPROWADZENIE

Podstawowym aktem prawnym określającym status jednostki w Polsce jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Z tego powodu katalog wolności i praw w niej zawarty ma fundamentalne znaczenie dla społeczeństwa będącego zbiorem jednostek jak i grup społecznych. Rozdział II Konstytucji RP z 1997 r. zatytułowany „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” zawiera w sobie niezbyt rozbudowaną, ale jakże istotną szczególnie dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, część, regulującą wolności i prawa polityczne.

Wolność zrzeszania się stanowi istotny element pośród konstytucyjnych praw i wolności politycznych. Jest wyrazem dążeń ludzkich do wspólnego, kolektywnego realizowania określonych celów, działania na rzecz określonej sprawy, idei. W doktrynie prawa twierdzi się, że wolność jest pierwotną, immanentną cechą, którą człowiek jest obdarzony już w momencie narodzin. Jej posiadanie oznacza, że istota ludzka sama może decydować o swoim losie, dokonywać takich wyborów postępowania, które uważa za właściwe i podejmować takie akty władcze, które wydają się jej być najkorzystniejsze. Wolność należy rozumieć jako możliwość postępowania według własnej woli zainteresowanej osoby, a więc i możliwość wyboru różnego postępowania. Należy jednak pamiętać, że dla funkcjonowania społeczeństwa i państwa konieczne są ograniczenia wolności, tak aby mogły z nich korzystać wszystkie jednostki. Wolność człowieka na mocy art. 31 Konstytucji RP zawarta jest pomiędzy precyzyjnymi oraz niezbędnymi nakazami lub zakazami prawa powszechnie obowiązującego zawartego w aktach rangi ustawy, a swobodą innych ludzi.

Przynależność do różnych dobrowolnych organizacji i działalność w nich stanowi przejaw indywidualności człowieka, służy jego samorealizacji, podkreśla jego wolność i niezależność od państwa. Funkcjonowanie różnego typu zrzeszeń, opierających się na dobrowolnej pracy ich członków, nie służących jedynie zaspokojeniu prywatnych celów, ma znaczenie nie tylko z punktu widzenia statusu prawnego jednostki. Ujmowane być może również jako element tzw. społeczeństwa obywatelskiego, a więc sfery życia społecznego o pewnej autonomii wobec władz publicznych. Analiza konstytucyjnej regulacji funkcjonowania zrzeszeń pozwala wyodrębnić pewne charakterystyczne dla nich cechy. Pierwsza z nich wynika z samej istoty pojęcia wolności i oznacza, że zrzeszenia muszą być strukturami o dobrowolnej przynależności. Druga cecha wskazuje na samodzielność i samorządność zrzeszeń co oznacza, że muszą być one stworzone w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń, które osiągnane będą za pomocą wybranych przez ich członków środków. Wreszcie trzecia cecha akcentuje to,

że członkowie danego zrzeszenia winni przyjąć określony sposób, odpowiadający pewnym minimalnym standardom demokracji, podejmowania decyzji uznawanych za wspólne.

Jedną z form zrzeszania się są związki zawodowe, których istotą jest organizowanie się pracowników w celu obrony swoich interesów. Odgrywają one ważną rolę w formowaniu sytuacji prawnej pracowników, a także wpływają na kształtowanie się społecznych i prawnych stosunków w społeczeństwie obywatelskim. Są one bowiem organizacją o szczególnym statusie prawnym, powołaną do życia w celu reprezentowania i ochrony zawodowych, ekonomicznych i społecznych interesów i praw pracowników, objętych sferą ich działania. Liczne kontrowersje wokół problematyki wolności zrzeszania się w związki zawodowe stały się między innymi przyczyną wyboru tematu niniejszej pracy noszącej tytuł „Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w polskim porządku prawnym”. Poza tym autor w toku badań doszedł do wniosku, że w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego niewiele miejsca poświęca się wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Ogólnie zagadnieniem związków zawodowych zajmuje się zbiorowe prawo pracy. Skutkuje to brakiem monografii, które z konstytucyjnego punktu widzenia w sposób wyczerpujący naświetlałyby tematykę związkowej wolności koalicji. Na tym tle najczęściej omawianą w literaturze konstytucyjnej formą zrzeszania się są partie polityczne.

Celem niniejszej monografii jest przede wszystkim przedstawienie konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związki zawodowe w świetle aktualnego stanu prawnego dotyczącego tej materii, poprzedzonego jednak analizą historyczną. W tym celu pod uwagę wzięto aspekty prawa krajowego, prawa międzynarodowego uniwersalnego oraz europejskiego, orzecznictwo głównie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, a także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP w art. 12 zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych i innych dobrowolnych zrzeszeń. Tę ogólną dyrektywę precyzuje art. 59 ustawy zasadniczej, który w ust. 1 zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz organizacjach pracodawców. Wcześniej obowiązujące ustawy zasadnicze poświęcały tej kwestii niewiele miejsca. I tak w art. 108 Konstytucji marcowej z 1921 r. 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 związki zawodowe (wolności koalicji) z ogólnie pojmowanej wolności zgromadzeń oraz brak literalnego potwierdzenia tej wolności wobec pracodawców. Uchwalona 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja w ogóle nie posługiwała 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. Nieco inne, lecz w swej istocie także restrykcyjne rozwiązania normatywne w kwestii wolności zrzeszania się w związki zawodowe obowiązywały w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W art. 84 Konstytucji 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 Rzeczypospolita 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).

Na tle funkcjonujących w przeszłości w systemie prawodawstwa polskiego regulacji prawnych odnoszących się do wolności zrzeszania się w związki zawodowe oraz zakresu jej ograniczenia, autor stawia pierwszy problem badawczy dotyczący kwestii uwzględnienia w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej jak i krajowym ustawodawstwie, międzynarodowych standardów w tej materii. Kolejne zagadnienie badawcze dotyczy skłonności związków zawodowych do angażowania się w działalność polityczną i ich relacje z inną formą zrzeszania się stanowiącą element społeczeństwa obywatelskiego jaką są partie polityczne. Ważnym problemem badawczym w świetle narastającego światowego kryzysu gospodarczego są krajowe gwarancje wolności zrzeszania się w związki zawodowe w płaszczyźnie podmiotowej w odniesieniu do zobowiązań międzynarodowych.

Do tak sformułowanych problemów autor postawił następujące hipotezy badawcze:

1. Na tle funkcjonujących w przeszłości w systemie prawodawstwa polskiego regulacji prawnych odnoszących się do wolności zrzeszania się w związki zawodowe oraz zakresu jej ograniczenia, rozwiązania przyjęte w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. jawią się jako szeroko uwzględniające międzynarodowe standardy z tego zakresu.

2. W realiach obecnej rzeczywistości społeczno - politycznej Rzeczypospolitej Polskiej, związki zawodowe pełnią rolę *quasi*-partii politycznych. Niezależnie od różnych celów przyświecających ich działaniom, nie ulega wątpliwości, że prowadzą one również działania polityczne, nie zawsze bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych.

3. Postanowienia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. uznają wolność zrzeszania się w związki zawodowe wszystkim „ludziom pracy”. Nie może ona podlegać żadnym ograniczeniom w stosunku do pracowników. Natomiast inne grupy osób wykonujące stale, zarobkowo i samodzielnie pracę w ramach niepracowniczych stosunków prawnych mogą w ustawie mieć przyznane prawo zrzeszania się w związki zawodowe tylko w niektórych jego formach, co nie zawsze odpowiada przepisom zawartym w aktach prawa międzynarodowego.

Zagadnienie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych autor traktuje w sposób interdyscyplinarny. Skupia się przede wszystkim na prawniczym spojrzeniu dotyczącym wolności zrzeszania się w związki zawodowe w Konstytucji RP, jednak poza nim, kieruje również uwagę na politologiczny opis pozycji związków zawodowych, szczególnie jako elementu społeczeństwa obywatelskiego. Niniejsza monografia włącza się także, na gruncie prawa krajowego, do ożywionej w dobie narastającego kryzysu gospodarczego debaty nad przyszłością podmiotowego zakresu swobody zrzeszania się w organizacje związkowe.

W niniejszej pracy z uwagi na wielopłaszczyznowość problematyki autor korzysta z różnych metod badawczych. Metoda prawno-dogmatyczna pozwoliła na krytyczną analizę tekstów prawnych przy pomocy instrumentów interpretacji przepisów prawa. Analiza przepisów prawnych, czy też ich egzegeza, stanowi podstawowy instrument badawczy. Posłużenie się metodą historyczno-opisową, pozwoliło na zobrazowanie zagadnień ukazujących ewolucję norm kształtujących obecną wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. W końcu w pracy zastosowanie znalazła metoda prawno-porównawcza, zwłaszcza w częściach dotyczących przedstawienia rozwiązań stosowanych w konstytucjach państw europejskich. Badania odnoszące się do wolności zrzeszania się w związki zawodowe obejmują, zarówno regulacje konstytucyjne, jak i krajowe ustawodawstwo zwykłe, akty prawa międzynarodowego oraz orzecznictwo w zakresie niezbędnym do wyczerpującego określenia istoty tej wolności. Pomija się natomiast kwestie dotyczące uprawnień związków zawodowych ze względu na zbyt dużą obszerność tej tematyki, która może być przedmiotem odrębnej monografii.

Niniejsza monografia składa się z czterech rozdziałów. Otwiera ją rozdział pierwszy, zatytułowany „Wolność zrzeszania się w związki zawodowe – ujęcie historycznoprawne”, w którym bazując na opracowaniach naukowych oraz materiałach źródłowych prześledzono genezę i etapy rozwoju ruchu związkowego jak również przebieg instytucjonalizacji prawnej wolności zrzeszenia się w związki zawodowe zarówno na ziemiach polskich jak i w Europie. W przypadku opisu polskiego procesu legalizacji wolności koalicji, podzielono go na trzy okresy: dwudziestolecia międzywojennego, Polski Ludowej do 1980 r. oraz zmian legislacyjnych po wydarzeniach na Wybrzeżu w sierpniu 1980 r. Rozdział kończą rozważania dotyczące funkcjonowania związków zawodowych jako elementu społeczeństwa obywatelskiego oraz relacje z partiami politycznymi.

Treścią rozdziału drugiego jest wolność zrzeszania się w związkach zawodowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. W ramach tego rozdziału autor analizuje konstytucyjne podstawy wolności zrzeszania się oraz wolności zgromadzeń jako fundamentów społeczeństwa obywatelskiego; konstytucyjne podstawy wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz jej ograniczenia, wykorzystując liczne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego.

Rozdział trzeci koncentruje się na gwarancjach wolności zrzeszania się w związki zawodowe w ustawie z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych oraz innych ustawach dotyczących tej materii. Przedmiotem analizy są tu kwestie dotyczące zakresu podmiotowego wolności koalicji w kontekście regulacji prawa międzynarodowego, odnoszące się między innymi do pracowników sektora publicznego, funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, bezrobotnych, emerytów i rencistów, oraz niepracowniczych grup zawodowych. Kolejnymi zagadnieniami opisywanymi w tym rozdziale jest procedura zakładania i rejestracji związków zawodowych oraz ustawowy zakres ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

Monografię kończy rozdział czwarty w którym przedstawione zostały zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych zarówno na gruncie prawa międzynarodowego uniwersalnego, europejskiego, jak i Unii Europejskiej, wzbogacone o analizę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Autor pragnie złożyć serdeczne podziękowania Panu prof. zw. dr. hab. Andrzejowi Sylwestrzakowi, którego wskazówki i pomoc wydatnie przyczyniły się do powstania niniejszej monografii.

WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ W ZWIĄZKI ZAWODOWE – UJĘCIE HISTORYCZNOPRAWNE

1.1. Geneza ruchu związkowego w Europie i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej

Początki ruchu związkowego sięgają czasów rewolucji przemysłowej¹. Prekursorem tego ruchu była Wielka Brytania², gdzie pod koniec XVIII wieku i na początku XIX tworzone pierwsze porozumienia i zrzeszenia skupiające robotników³. Pierwsze zrzeszenia związkowe pod nazwą *Trade Union* powstawały w obronie ekonomicznych interesów robotników najemnych⁴. Początkowo tworzone były na szczeblach lokalnych na podstawie zasad cechowych, zrzeszając głównie pracowników wykwalifikowanych. Taka struktura powodowała, iż robotnicy jednej fabryki należeli do kilku związków zawodowych. Dopiero doświadczenia w walce o interesy pracownicze doprowadziły w późniejszym okresie do powstania związków skupiających robotników jednej fabryki.

Od samego początku funkcjonowania związki zawodowe były traktowane przez władze publiczne jako nielegalne⁵, a działalność w nich kwalifikowano jako „zмовę przestępczą” i na podstawie uchwalonej w 1799 r. ustawy *o zgromadzeniach* (ang. *Combination Act*) oraz z tego samego 1799 r. ustawie *przeciwko bezprawnym stowarzyszeniom* (*The Unlawful Societies Act*) ścigano. Akt ten skutecznie uniemożliwił robotnikom zrzeszanie się⁶. U podstaw surowego mechanizmu represji karnej legło ultraliberalne przeświadczenie najdobitniej wyartykułowane przez A. Smitha⁷, iż: „rzadko się zdarza, by spotkanie ludzi tego

¹ H. Slomp, *Tworzenie się stron stosunku pracy*, [w:] H. Moerel (red.), *Zbiorowe stosunki pracy w procesie przemian*, Warszawa 1995, s. 150.

² H.W. Fraser, *A History of British Trade Unionism 1700–1998*, New York 1999, s. 8–10.

³ Geneza ruchu związkowego w Europie związana jest z organizacjami czeladników, którzy już w XVIII wieku podejmowali próby zrzeszania się w organizacje *quasi-związkowe* o solidarystycznym-samopomocowym charakterze. Por. W. M. Góralski, *Instytucjonalizacja związków zawodowych w państwie kapitalistycznym*, Warszawa 1984, s. 5–6.

⁴ B. Webb, S. Webb, *The History of Trade Unionism*, Londyn 1920, s. 1–3.

⁵ Zgodnie z kształtującą się doktryną liberalną uważano, iż związki godzą w wolność jednostki.

⁶ G. McAulay Trevelyan, *Historia Anglii*, Warszawa 1965, s. 20.

⁷ Adam Smith (1723–1790) wykładowca literatury i retoryki na uniwersytecie w Edynburgu, a od 1751 r. profesor logiki i następnie filozofii moralnej na uniwersytecie w Glasgow, który miał możliwość osobistego poznania zarówno encyklopedystów, jak i fizjokratów francuskich. Podstawowe

samego zawodu (...) kończyło się inaczej, jak znową przeciwko ogółowi lub jakim układem co do podniesienia cen”⁸.

Wolność zrzeszania się została uznana przez państwa dość późno. Współczesnego badacza uderza pominięcie wolności organizowania się w pierwszych dokumentach konstytucyjnych, powołujących w końcu XVIII wieku do życia formy ustrojowe nowożytnego państwa demokratycznego. Przykładem może być tu amerykańska Deklaracja Niepodległości oraz francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela. Oba przywołane tu dokumenty nie gwarantowały w sposób wyraźny tej wolności, choć wspominają o wolności słowa i prasy, wykluczeniu cenzury, wolności pokojowych zgromadzeń czy prawie petycji. To pomijanie prawa zrzeszania się, zdaniem P. Sarneckiego, wiązało się ze swoistym wyobrażeniem narodu jako dzierżyciela suwerenności państwowej, która to zasada również znajdowała swój wyraz w wymienionych aktach⁹. Naród w tym charakterze rozumiany był jako pewna jednolita całość, posiadająca swą idealną wolę powszechną. Na realnie egzystujące i zróżnicowane społecznie interesy grupowe np. związków zawodowych w konstrukcji tej nie było miejsca. W tym kontekście organizowanie się w celu walki o partykularne interesy jawiło się jako uzurpacja, jako dążenie do zawłaszczenia władzy, przynależnej do całego narodu¹⁰.

Przeciwko dopuszczalności tworzenia zrzeszeń mających na celu ochronę interesów grupowych przemawiała również inna ówczesna zasada konstytucyjna artykułowana wyraźnie lub umiejscowiona w ogólnej zasadzie wolności. Chodzi tutaj mianowicie o zasadę swobody umów czy zasadę swobody prowadzenia dowolnej działalności gospodarczej¹¹. Zawarte w tym było odrzucenie feudalnych skrępowań działalności gospodarczej, polegających na dopuszczalności prowadzenia określonej działalności jedynie przez pewne stany, obowiązkowej przynależności do korporacji, zwłaszcza cechowych, poddanych szczegółowej reglamentacji. W swych skutkach zasada swobody umów zwracała się jednak przeciwko wszelkim zrzeszeniom mającym na celu choćby dążenie do odpowiedniej zapłaty za świadczoną pracę bądź właściwego wymiaru czasu pracy¹².

dzieło Smitha *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* ukazało się już w 1776 r., jednakże jego tezy doczekały się powszechniejszego przyjęcia dopiero na początku XIX wieku. Szerzej na temat doktryny polityczno-prawnej A. Smitha patrz: H. Izdebski, *Historia myśli polityczne i prawnej*, Warszawa 1995, s. 154–156.

⁸ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1997, s. 65–66.

⁹ P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 7. Zob. także P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w]: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 20.

¹⁰ Francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela deklarując zasadę suwerenności narodu dodawała, że „żadne ciało, żadna jednostka nie może wykonywać władzy, która nie pochodziłaby wyraźnie od Narodu”.

¹¹ Amerykańska Deklaracja Niepodległości wyrażała ją jako element „prawa do szczęścia”.

¹² Wyrazem takiego nastawienia były wspomniane wcześniej angielskie ustawy przeciwko znowom z 1799 r. P. Sarnecki, *Wolność...*, s. 8.

W sytuacji zwalczania zrzeszeń pracowników najemnych, metodami przymusu państwowego, zaczęły one działać nielegalnie, bądź półlegalnie walcząc o interesy pracownicze, jak również o własną egzystencję.

Podstawę prawną dla legalnej działalności związków zawodowe uzyskały w Wielkiej Brytanii na mocy ustawy Peela (ang. *Peel's Act*) z 1824 r., która zniósła ustawę o *zgrupowaniach* i przyczyniła się do zalegalizowania związków zawodowych. Konsekwencją tych działań było wydanie w 1825 r. *Combination Laws Repeal Act*, który okazał się pierwszym krokiem do uznania związków zawodowych przez państwo. Kolejnymi ważnymi ustawami przeforsowanymi przez liberalny rząd, który doszedł do władzy w 1871 roku, były: ustawa związkowa (ang. *Trade Union Act*), w której po raz pierwszy znalazła się nazwa angielskich związków zawodowych – *trade union*; ustawa o ochronie związkowego majątku (ang. *Trade Union Funds Protection Act*); ustawa o zmianie prawa karnego (ang. *Criminal Laws Amendment Act*)¹³. Akty te odegrały pionierską rolę w rozwoju europejskiego ruchu związkowego, gdyż po raz pierwszy przyznały robotnikom ograniczoną wolność zrzeszania. Ostateczne uchylenie sankcji karnych za organizowanie zrzeszeń zawodowych nastąpiło w sierpniu 1875 r. na mocy ustawy o *spiskach i ochronie własności* (ang. *Conspiracy and Protection of Property Act*)¹⁴.

Angielskie związki zawodowe w początkach swojej działalności podejmowały różnorodne funkcje socjalne, tworzyły fundusze strajkowe, zapomogowe itd.¹⁵. Były to organizacje scentralizowane, z wysokimi składkami i opłacanymi funkcjonariuszami¹⁶. Związki te zakładały luźne organizacje koordynujące działalność tzw. Rady Związkowe. Już od połowy XIX wieku lokalne organizacje zawodowe w większych miastach i okręgach zaczęły tworzyć wspólne miejskie lub okręgowe rady związkowe zrzeszające różne zawody (tzw. struktury poziome), zaś związki określonych zawodów zaczęły łączyć się w ogólnokrajowe centrale branżowe (tzw. struktury pionowe). Brytyjski ruch związkowy, mimo że nie był apolityczny, jednak skupiał swoją aktywność przede wszystkim na sprawach zawodowych i socjalnych. Pierwsze w świecie zjednoczenie różnych związków z jednego terenu – Londyńska Rada Związkowa – powstało w 1860 r. Mniej więcej w tym samym czasie następuje pierwsza próba tworzenia związkowych central krajowych, obejmujących wszystkie związki zawodowe w państwie. Idea tworzenia związkowych central krajowych powstała stosunkowo wcześniej, bo już w 1833 r. można odnotować pierwszą udaną próbę jej urzeczy-

¹³ W. M. Góralski, *Instytucjonalizacja związków zawodowych*, s. 7.

¹⁴ S. Webb, B. Webb, *Dzieje organizacji zawodowej w Anglii*, Kraków 1901.

¹⁵ J. Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001, s. 21.

¹⁶ Zob. Z. Jagielski, A. Mirowiec, *Organizacje społeczne i ich funkcjonowanie w systemie politycznym*, [w:] Z. Blok (red.), *Nauka o polityce*, Poznań 1987, s. 184–185.

wistnienia. Było nią utworzenie przez Roberta Owena w Anglii organizacji pod nazwą Ogólnonarodowy Związek *Trade Union*, zrzeszający około 500 tysięcy członków.

Wielka Brytania była przez dziesięciolecia ostoją elitarnych związków profesjonalnych. Pierwotnie organizacje pracownicze były zakładane przez wykwalifikowanych pracowników fizycznych. Używano terminu *trade union*, który wywodził się bezpośrednio z cechów i gildii. Wykwalifikowani rzemieślnicy dążyli do uzyskania maksymalnego zysku, kontrolując ściśle dostęp do zawodu. Przynależność do związku była warunkiem koniecznym do zatrudnienia w branży (tzw. *closed shop*)¹⁷. Zmiana sytuacji nastąpiła dopiero od wielkiego strajku dokerów londyńskich w 1889 r. Powstał wówczas najliczniejszy brytyjski związek zawodowy robotników – związek dokerów. Fryderyk Engels¹⁸ tak pisał o różnicy między „starymi” związkami zawodowymi a „nowymi”: „stare związki, zrzeszające robotników wykwalifikowanych są ekskluzywne, wcale nie przyjmują robotników bez cechowego wykształcenia [...] związki te są bogate, im jednak są bogatsze tym bardziej się degenerują, stając się zwykłymi kasami chorych i kasami pogrzebowymi [...]. Natomiast nowe związki zawodowe robotników niewykwalifikowanych przyjmują każdego towarzysza danego zawodu, są one przede wszystkim [...] zrzeszeniami organizującymi strajki i kasami strajkowymi”¹⁹. Nowe *labour union* były zakładane przez pracowników niewykwalifikowanych, jednak nie osiągnęły większego sukcesu. Dopiero w drugiej połowie XIX wieku, wraz z postępującą industrializacją i coraz większą liczbą masowych związków zawodowych, rozróżnienie między *trade* i *labour* straciło sens. Według teorii P. Mantoux, rewolucja przemysłowa i tworzenie związków zawodowych przebiegały niezależnie od siebie²⁰. W literaturze przedmiotu można znaleźć oba te sformułowania, stosowane zamiennie²¹.

¹⁷ S. Petro, *The Labor Policy of Free Society*, New York 1957, s. 25.

¹⁸ Fryderyk Engels (1820–1895) ideolog, filozof, działacz rewolucyjnego ruchu robotniczego. Potomek zamożnej rodziny kupieckiej pochodzenia żydowskiego prowadzącej interesy w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Przebywając we Francji zetknął się z Marksem. Wraz z nim powrócił do Niemiec i wziął udział w Wiośnie Ludów. Następnie emigrował do Wielkiej Brytanii, gdzie pracował w firmie ojca. Obowiązki zawodowe nie zmieniły poglądów Engelsa wiernego ideom rewolucji i jego zainteresowaniom filozofią, przyrodoznawstwem i wojskowością. Znajomość z Marksem przerodziła się w przyjaźń i współpracę. Idee socjalizmu naukowego były ich wspólnym dziełem, choć Engels zawsze podkreślał prymat dokonań Marksa. Po jego śmierci Engels zajął się dziedzictwem ideowym autora „Kapitału”, szerząc idee socjalizmu naukowego i broniąc ich rewolucyjnych treści. Szerzej na temat doktryny polityczno-prawnej F. Engelsa patrz: H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 257–267.

¹⁹ F. Engels, *Dzień 4 maja w Londynie*, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, t. 22, Warszawa, s. 69.

²⁰ P. Mantoux, *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century*, London 1960, s. 78.

²¹ P. Zientara, *Związki zawodowe w największych gospodarkach UE w kontekście zmian strukturalnych i prób wprowadzania reform wolnorynkowych*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 2, s. 38.

W Wielkiej Brytanii powstały także specyficzne relacje związków zawodowych ze światem polityki. W wyborach w 1892 r. robotnicy brytyjscy wprowadzili do parlamentu trzech swoich przedstawicieli a następnie, w 1893 r., jeden z robotniczych posłów powołał Niezależną Partię Pracy, o programie nastawionym na reformę ustroju kapitalistycznego. W 1900 r. brytyjskie związki zawodowe zorganizowały Komitet Przedstawicielstwa Robotniczego, którego celem było doprowadzenie do wybrania do parlamentu większej grupy robotników. W 1905 r. Komitet ten przekształcił się w Partię Pracy a w roku 1906 partia ta odniosła sukces wprowadzając do parlamentu 29 posłów. Partia Pracy przyjmowała funkcje służebne wobec związków i nie stawiała sobie za cel większego scentralizowania ruchu: „pozostał on luźno zorganizowanym zbiorem wysoko autonomicznych cechów, ogólnorobotniczych związków i podobnych organizacji [...], a nie szerokim ruchem społecznym zaangażowanym w walkę w przekształcanie społeczeństwa”²².

Pierwsze brytyjskie związki zawodowe rzemieślnicze, cechowe (*craft*) stały się wzorem dla pracowników innych krajów. Podobny w swej istocie proces przechodził francuski ruch związkowy²³, gdzie na mocy ustawy²⁴ z dnia 14 czerwca 1791 r., opracowanej przez jakobińskiego adwokata Izaaka Le Chapeliera, tworzenie zrzeszeń robotniczych i jakiegokolwiek skoncentrowanej ich interwencji w imię poszanowania wolności jednostki było zakazane. Powstające w drugiej połowie XVIII wieku związki zrzeszające francuskich robotników, dążyły do zmniejszenia oddziaływania na pracowników siły rynkowej, narzucającej warunki zatrudnienia, ustalane do tej pory przez rząd lub zwyczaj²⁵.

We Francji miało miejsce szczególnie dramatyczne wydarzenie, w którym głównym aktorem była klasa robotnicza – Komuna Paryska. Jej klęska w 1871 r. pociągnęła za sobą osłabienie ruchu robotniczego, który zaczął odradzać się dopiero w późnych latach siedemdziesiątych XIX wieku. Powstające wówczas organizacje zawodowe proletariatu (syndykaty) zostały zalegalizowane na podstawie ustawy z dnia 21 lutego 1884 r., która zapewniała związkom zawodowym legalną egzystencję w systemie prawnym²⁶. Były one jednak bardzo zróżnicowane, a zarazem spotykały się ze szczególnie silną niechęcią ze strony pracodawców. To powodowało, że w latach osiemdziesiątych XIX wieku, gdy w Wielkiej Brytanii poziom strajków obniżał się, we Francji ich fala narastała.

²² H. Slomp, *Tworzenie się stron stosunku pracy*, [w:] H. Moerel (red.), *Zbiorowe stosunki pracy...*, s. 156.

²³ Na ten temat por. zwłaszcza W. Kozłowski, *Dzieje walk o prawo koalicji we Francji*, Warszawa 1939, s. 5–8, 10–13.

²⁴ Tekst tej ustawy podaje T. Janasz, *Ustawa Le Chapelier*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, t. 15, z. 2, s. 199–200.

²⁵ L. Troy, *The New Unionism in the New Society*, Fairfax 1994, s. 20.

²⁶ Jednakże osobowość prawną uzyskały one dopiero w drugiej dekadzie XX w. Zob. K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002, s. 146.

Zawiłe drogi prowadziły do powstania pierwszej centrali związkowej we Francji. Najpierw w 1886 r. utworzono Krajową Federację Związków Zawodowych zrzeszającą pracowników według zawodów. W 1892 r. powstała Krajowa Federacja Giełd Pracy zrzeszająca pracowników według miejsca pracy. Trzy lata później, czyli w 1895 r., utworzono jedną centralę pod nazwą Powszechna Konfederacja Pracy (CGT). Podziały wewnątrz francuskiego ruchu związkowego były jednak na tyle głębokie, że trudno było podejmować skuteczne wspólne akcje. Program anarchosyndykalistyczny, przyjęty przez CGT w 1906 r., łączył tezy Marksa²⁷ – walkę klas, wywłaszczenie kapitalistów, Proudhona²⁸ – negację państwa, polityki, partii, Sorela²⁹ – ideę gwałtownej akcji rewolucyjnej. W rezultacie ukształtował się tam ruch związkowy, który stał się sam z siebie, bez mediacji partii, rewolucyjną siłą polityczną³⁰.

W krajach Rzeszy Niemieckiej w pierwszej połowie XIX wieku również funkcjonowało antyzwiązkowe ustawodawstwo³¹. Zakaz zrzeszania obejmował tam nie tylko robotników, ale i fabrykantów. Od 1878 r. obowiązywała w Niemczech ustawa antysocjalistyczna zabraniająca organizowania związków, zwoływania zebrań oraz publikowania pism uznanych za socjalistyczne. Organizacje zawodowe, które powstawały w tym okresie, musiały zachować pozory niezależności

²⁷ Karol Marks (1818–1883) ekonomista, ideolog, działacz rewolucyjnego ruchu robotniczego. Urodzony był w zamożnej rodzinie w Nadrenii, należącej do Prus. Studia uniwersyteckie zakończył doktoratem z filozofii antycznej (1841). W latach 1843–1848 Marks przebywał w Paryżu (gdzie nawiązał współpracę z Engelsem), a następnie, po wydaleniu go stamtąd z przyczyn politycznych, w Brukseli. Podczas Wiosny Ludów powrócił do Niemiec i podjął działalność jako dziennikarz. Wydalony w 1849 r. z Prus, a następnie z Paryża osiadł w Londynie, gdzie mieszkał aż do śmierci. W Londynie napisał pierwszy tom „Kapitału” (opublikowany w 1867 r.) oraz następne, które za jego życia pozostały w rękopisie. Różnorodna w swych przejawach aktywność Marksa w walce o zwycięstwo idei socjalizmu naukowego uczyniła go znanym w kręgach ówczesnej lewicy rewolucyjnej. Szerzej na temat doktryny polityczno-prawnej K. Marksa patrz: A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 319–323.

²⁸ Pierre Joseph Proudhon (1809–1865) ideolog. Urodził się w rodzinie francuskiego rolnika. Gdy zabrakło mu środków, musiał przerwać naukę. Droga intensywnego samokształcenia osiągnął duży zasób wiedzy. W 1839 r. przybył do Paryża i zajmował się głównie studiowaniem problemów ekonomii. Uważał wówczas siebie za socjalistę. Później jako ideolog anarchizmu interesował się problemem władzy. Szerzej na temat doktryny polityczno-prawnej, P. J. Proudhona patrz: Tamże, s. 270–273.

²⁹ Georges Sorel (1847–1922) inżynier i czołowy ideolog syndykalizmu. Inżynier dróg i mostów, gdy zbliżał się do pięćdziesiątki, porzucił swój zawód i zajął się ówczesną myślą lewicową, myślą polityczną. Na przełomie stuleci kolejno zgłębiał, aby następnie odrzucać, marksizm, rewizjonizm i socjalizm reformistyczny. Na podstawie własnych dociekań i obserwacji francuskiego ruchu związkowego stworzył własną interpretację ideologii syndykalistycznej nadającej jej rewolucyjny wymiar (*Rozważania o przemoc* 1909), aby już w 1911 r. odejść definitywnie nie tylko od syndykalizmu, ale i całej myśli lewicy. Równocześnie interesował się skrajnie nacjonalistyczną prawią francuską oraz witał z entuzjazmem rewolucję bolszewicką. Szerzej na temat doktryny polityczno-prawnej G. Sorela patrz: Tamże, s. 362–365.

³⁰ J. Gardawski, *Związki zawodowe...*, s. 26.

³¹ Por. bliżej K. Legień, *Niemieckie związki zawodowe*, Warszawa 1906, s. 3 i n.

od partii socjalistycznej. Ówczesna polityka Niemiec, obok zwalczania organizacji robotniczych, starała się zjednać klasę pracowniczą (w 1883 r. wprowadzono ustawę o *ubezpieczeniach*).

Proces liberalizacji prawa w materii związkowej rozpoczęto w Saksonii w 1861 r. W całym kraju wolność zrzeszania zagwarantowała ustawa przemysłowa z dnia 21 czerwca 1869 r.³² W trzy lata później uchylono przepisy kodeksu karnego przewidujące odpowiedzialność robotników za tworzenie porozumień w celu wywołania strajku. Bezpośrednio po zniesieniu ustawy antysocjalistycznej powstała SPD, której społeczną podstawą stały się socjalistyczne związki zawodowe. Zorganizowano potężną, scentralizowaną, zdyscyplinowaną federację związków zawodowych o dużych możliwościach mobilizacji robotników (Generalna Komisja Niemieckich Związków Zawodowych), która była częścią SPD. Przed pierwszą wojną światową do tych związków należało około 2,5 mln. członków³³.

Trudności z zalegalizowaniem statusu prawnego nie ominęły również związków zawodowych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Ich działalność była bowiem na przełomie XIX wieku kwalifikowana jako sprzeczna z *ustawą antytrustową*³⁴. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w 1908 r. w sprawie *Loewe v. Lawlor* zorganizowany ruch związkowy blokował nieskrępowany rozwój międzystanowej wymiany handlowej³⁵. Status prawny amerykańskich związków zawodowych uległ istotnej zmianie po uchwaleniu w 1914 r. przez Kongres *Labor's Magna Carta*. Jednak dopiero ustawa Wagnera z 1935 r.³⁶ zagwarantowała wszystkim pracownikom wolność zrzeszania się w organizacjach związkowych³⁷.

Cały okres od powstania pierwszych organizacji związkowych do współczesnych ponadnarodowych struktur ruchu związkowego, podzielić można w następujący sposób³⁸:

1) od połowy XVIII wieku do lat siedemdziesiątych XIX wieku – okres powstawania organizacji związkowych i łączenia się ich według zawodów i terenów działania oraz powstawania central krajowych, branżowych i związkowych,

³² Również w sąsiedniej Austrii na mocy ustawy z 15 listopada 1867 r. zalegalizowano organizacje związkowe; K. W. Baran, *Instytucjonalizacja związków zawodowych...* s. 146.

³³ Związki chrześcijańskie, drugie w rankingu, miały w tym czasie około 340 tysięcy członków; J. Gardawski, *Związki zawodowe...*, s. 23.

³⁴ *Sherman Antitrust Act* z 1890 r.

³⁵ Por. bliżej Ch. Gregory, *Labor and the Law*, New York 1961, s. 35.

³⁶ *National Labor Relation Act*

³⁷ Bliżej ten temat: A. Świątkowski, *Związki zawodowe w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej*, [w:] *Z problematyki związków zawodowych i współuczestnictwa pracowników w zarządzaniu*, „Studia i Materiały JP i SS” 1982, z. 21, s. 39.

³⁸ Z. Jagielski, A. Mirowiec, *Organizacje społeczne...*, s. 184.

2) od końca XIX wieku do 1913 roku – okres jednoczenia się organizacji związkowych w skali międzynarodowej i utworzenia Międzynarodowego Zrzeszenia Związków Zawodowych,

3) lata I wojny światowej (1914–1918) – okres rozbitcia międzynarodowych więzi związków zawodowych według bloków państw wojujących i prób przywrócenia tych więzi,

4) lata 1919–1945 – okres wysiłków odbudowy międzynarodowego centrum związkowego, zwołania I Kongresu Międzynarodowej Federacja Związków Zawodowych oraz tworzenia się innych struktur ponadnarodowych odzwierciedlających wpływy sił politycznych w ruchu związkowym,

5) lata 1945–1949 – okres jedności w międzynarodowym ruchu związkowym,

6) od 1949 roku – okres zablokowanej, dominującej działalności dwóch centrów związkowych w ruchu międzynarodowym.

Zniesienie barier prawnych w zakresie wolności zrzeszania się pracowników w swych następstwach przyniosło w krajach demokratycznych o gospodarce wolnorynkowej rozwój pluralizmu kwalitatywnego. Występuje w tym modelu rozmaity poziom sfederowania organizacji zakładowych. Jako przykład ilustrujący struktury scentralizowane może służyć USA, gdzie w szerokim zakresie występuje organizacyjne powiązanie związków zawodowych w krajowe federacje i ogólnoamerykańską konfederację pracy – *American Federation of Labor – Congress of Industrial Organisations*³⁹. Podobne mechanizmy funkcjonują też we Francji, gdzie w stosunkach przemysłowych dominującą rolę odgrywają potężne centrale związkowe, jak *Confederation Generale du Travail, Force – Ouvriere*. Niższy poziom scentralizowania cechuje natomiast niemiecki ruch związkowy, co ma swoje historyczne uzasadnienie.

Pierwsze międzynarodowe struktury ruchu związkowego organizowały się w formie międzynarodowych zrzeszeń branżowych. W 1889 r. utworzona została międzynarodowa federacja robotników przemysłu tytoniowego. Do końca XIX wieku powstało dalszych 17 międzynarodowych sekretariatów branżowych. Początki współpracy polegały na gromadzeniu i wymianie informacji oraz niekiedy organizowaniu akcji solidarnościowych. Kongres II Międzynarodówki⁴⁰ w 1893 r. obradujący w Zurychu wezwał związki zawodowe do zjednoczenia się

³⁹ S. Kozłowski, *Związki zawodowe w Stanach Zjednoczonych*, "Praca i Zabezpieczenia Społeczne" 2001, nr 8, s. 18–19.

⁴⁰ II Międzynarodówka była międzynarodową strukturą partii i organizacji socjalistycznych. Organizacja powstała w Paryżu 14 lipca 1889 r. w setną rocznicę zburzenia Bastylli. Została założona przez partie socjaldemokratyczne z Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i Belgii. Kontynuowała pracę rozwiązanej I Międzynarodówki, z której wykluczono zwolenników silnego ruchu anarcho-syndykalistycznego. Stawiała sobie za cel walkę o prawa robotnicze i dążenie do przekształcenia stosunków społecznych zgodnie z założeniami socjalizmu.

w skali międzynarodowej. Efektem szeregu spotkań, kongresów międzynarodowych, konferencji sekretarzy central krajowych była Międzynarodowa Konferencja w Kopenhadze w 1901 r., która uważana jest za początek procesu tworzenia międzynarodowych struktur związkowych. Do I wojny światowej odbyło się 7 międzynarodowych konferencji. Podczas trzeciej z nich odbywającej się w Dublinie w 1903 r. powołano Międzynarodowego Sekretarza Central Krajowych. Oznaczało to utworzenie Międzynarodowego Sekretariatu, do którego mogli należeć tylko przedstawiciele krajów, a nie poszczególnych związków. W 1906 r. skupiał on około 2,3 milionów członków na ogólną liczbę 2,4 milionów zrzeszonych.

Na początku XX wieku rozpoczęła się żywa dyskusja nad stosunkiem związków zawodowych do partii politycznych. Na tym tle pojawiły się cztery stanowiska⁴¹:

1. Organiczna jedność związków zawodowych z partią robotniczą.
2. Całkowite oddzielenie tych organizacji.
3. Równorzędność związków zawodowych i partii politycznych.
4. Organizacyjna odrębność przy politycznym powiązaniu i kierowaniu związkami przez partie polityczne.

Ogólnie dominowało trzecie stanowisko, one też wpłynęło na pracę Międzynarodowego Zrzeszenia Związków Zawodowych (MZZZ), które powstało w 1913 r. na Konferencji w Zurychu z przemianowania Międzynarodowego Sekretariatu. Pomimo organizacyjnej odrębności od partii politycznych, MZZZ podzieliło w okresie I wojny światowej losy II Międzynarodówki. Państwa centralne działały nadal na bazie MZZZ z siedzibą w Berlinie, a państwa Ententy utworzyły centralę związkową pod nazwą Biura Korespondencyjnego z siedzibą w Paryżu. Utworzono też filię Biura dla państw neutralnych z siedzibą w Amsterdamie.

Wraz z klęską państw centralnych oraz zakończeniem działań wojennych szybko odbudowały się struktury międzynarodowe ruchu związkowego. W 1919 r. powołana zostaje do życia w Amsterdamie Międzynarodowa Federacja Związków Zawodowych (MFZZ), która zdominowała swym reformistycznym obliczem pozostałe powstające struktury międzynarodowe. Jej polityka, metody działania i praktyka oparta była na ideologicznych założeniach socjaldemokracji zachodnioeuropejskiej. W całym okresie międzywojennym MFZZ dominowała w światowym ruchu związkowym. Działalność jej dotyczyła między innymi polityki międzynarodowej oraz ustawodawstwa społecznego.

Nurt rewolucyjny, na bazie pierwszego państwa socjalistycznego, tworzy w 1921 r. tzw. Czerwoną Międzynarodówkę Związków Zawodowych, która jednak od 1936 r. zaczęła częściowo zawieszać swoją działalność, by w 1937 r. ostatecz-

⁴¹ Z. Jagielski, A. Mirowiec, *Organizacje społeczne...*, s. 188.

nie się rozwiązać. Solidaryzm klasowy głoszony przez związki wyznaniowe doprowadził część działaczy związkowych do utworzenia, w 1920 r. w Hadze, Międzynarodowej Konferencji Chrześcijańskich Związków Zawodowych. Ostatecznie po wielu próbach nawiązania współpracy z innymi ruchami związkowymi, w 1968 r. zmieniła ona nazwę na Światową Konferencję Pracy. Oblicze anarchosyndykalistyczne przybrała międzynarodówka związkowa powstała w 1920 r. pod nazwą Międzynarodowego Stowarzyszenia Robotników.

Po II wojnie światowej centrale związkowe prowadziły rozmowy w celu utworzenia jednej międzynarodowej organizacji związkowej obejmującej swym działaniem wszystkich ludzi pracy i wszystkie związki zawodowe. Zwołano I Kongres Światowy, na którym delegaci reprezentowali 67 milionów zrzeszonych. W dniu 3 października 1945 r. powołano do życia Światową Federację Związków Zawodowych (ŚFZZ). W skład ŚFZZ weszły wszystkie liczące się centrale ruchu związków zawodowych (prócz AFL). Do poważnego rozłamu doszło jednak w 1949 r., kiedy to centrale związkowe państw Europy Zachodniej z inicjatywy centrali Stanów Zjednoczonych AP–AFL, doprowadziły do utworzenia Międzynarodowej Konfederacji Wolnych Związków Zawodowych.

Prócz wyżej wymienionych central związkowych działa szereg zrzeszeń o charakterze regionalnym oraz organizacji międzynarodowych zarejestrowanych w ONZ. Nie mają one jednak poważniejszego wpływu na międzynarodowy ruch związków zawodowych.

1.2. Początki ruchu związkowego na ziemiach polskich oraz proces legalizacji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych

Na ziemiach polskich związki zawodowe powstawały już w okresie zaborów⁴². Istotny wpływ na rozwój związków zawodowych miał podział ziem polskich pomiędzy zaborców, niejednorodność narodu społeczeństwa oraz stosunki prawno-ustrojowe i stopień rozwoju ekonomicznego w poszczególnych zaborach. Pierwsze organizacje związkowe powstawały od połowy lat siedemdziesiątych XIX w. na Górnym Śląsku w Gliwicach, Bytomiu, Katowicach i Tarnowskich Górach, z inicjatywy działaczy socjalistycznych i katolickich. Początkowo o przynależności do organizacji związkowych nie decydowała przynależność zawodowa. Najwięcej zwolenników przyciągał chrześcijański ruch związkowy wyznający idee kompromisu społecznego, nastawiony przede wszystkim na cele

⁴² W. Sokół, *Związek zawodowy*, [w:] M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mała Encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2002, s. 438.

samopomocowe⁴³. Był on reprezentowany przez Związek Wzajemnej Pomocy Chrześcijańskich Robotników Górnośląskich⁴⁴. Później powstały jeszcze dwie organizacje związkowe: Związek Robotników Polskich utworzony w Poznaniu i Zjednoczenie Zawodowe Polskie⁴⁵. Ta ostatnia organizacja powstała w 1902 r., z siedzibą w Bochum, skupiała robotników polskich z Nadrenii i Westfalii. Zjednoczenie Zawodowe Polskie nie było związane z żadną partią polityczną, miało charakter narodowy i chrześcijański. Związki zawodowe tworzone z inspiracji socjalistów miały przez długi czas charakter wielonarodowościowy, jednak w wyniku nieporozumień między Socjalistyczną Partią Niemiec i Polską Partią Socjalistyczną (PPS) zaboru pruskiego doszło do powstania w 1913 r. Centralnego Związku Zawodowego Polskiego, działającego wyłącznie na Górnym Śląsku⁴⁶.

Na obszarze Galicji ze względu na słaby rozwój przemysłu ruch związkowy nie odgrywał większej roli. Działały tu małe organizacje związkowe o charakterze chrześcijańsko-społecznym. W 1906 r. powstała centrala tych organizacji o nazwie Polskie Zjednoczenie Zawodowe Robotników Chrześcijańskich, która zrzeszała wyłącznie Polaków katolików. Inne lokalne i branżowe związki zawodowe działające na terenie Galicji miały swą centralę dzielnicową z siedzibą w Krakowie, pod nazwą Krajowa Komisja Związków Zawodowych, która podlegała centrali w Wiedniu.

W Królestwie Polskim ruch związkowo-zawodowy był od samego początku ściśle zespolony z ruchem politycznym. Miał on charakter nielegalny, gdyż w Rosji nie istniała wolność zrzeszeń robotniczych. Dopiero wydana w 1906 r. przez władze rosyjskie zmiana przepisów o stowarzyszeniach dała związkom zawodowym możliwość jawnego działania. Początek zrzeszeniom robotniczym na ziemiach zaboru rosyjskiego dały „Kasy oporu”, tworzone począwszy od 1879 r. z inicjatywy Ludwika Waryńskiego⁴⁷. Od 1906 r. duży wpływ na ruch związkowy uzyskał Narodowy Związek Robotniczy. Natomiast część organizacji związkowych współpracowała z Socjaldemokracją Królestwa Polskiego i Litwy oraz PPS, a od 1907 r. z PPS – Lewicą.

⁴³ W. Rusiński, *Zarys historii gospodarczej Polski na tle dziejów gospodarczych powszechnych*, Warszawa 1986, s. 181.

⁴⁴ Związek Wzajemnej Pomocy Chrześcijańskich Robotników Górnośląskich powstał najwcześniej, bo już w 1889 r.

⁴⁵ Zob. B. Szerer, *Ziemia polskie pod panowaniem pruskim*, [w:] S. Kolabiński (red.): *Ruch zawodowy w Polsce. Zarys dziejów*, t. 1, Warszawa 1974, s. 404–410.

⁴⁶ Por. P. J. Georgica, *Ruchy i organizacje społeczne, ich formy uczestnictwa w życiu politycznym*, [w:] A. Bodnar (red.), *Nauka o polityce*, Warszawa 1988, s. 151–153. Por. L. Kieszczyński, *Klasowy ruch zawodowy w Polsce międzywojennej (1918–1939)*, [w:] W.M. Góralski (red.), *Spór o związki zawodowe*, t. 2, Warszawa 1982, s. 5–6.

⁴⁷ W. Rusiński, *Zarys historii gospodarczej...*, s. 182.

Cechą charakterystyczną polskiego ruchu związkowego w dwudziestoleciu międzywojennym było rozbitcie organizacyjne. Działo wówczas 71 central związkowych oraz 1944 związki zawodowe⁴⁸. Wiele z nich było efemerydami z liczbą członków nie przekraczającą stu osób, często stanowiły one swoistą spuściznę po czasach zaborów. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości statystyki Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej notowały 60 związków, których obszar działania obejmował teren tylko jednego z byłych zaborów, oraz 73 związki okręgowe nie przekraczające granic jednego województwa. Większość z nich znikła jednak wraz z postępującym procesem integracji państwa polskiego. Czynnikiem wpływającym na organizacyjne rozproszenie był także wielonarodowościowy charakter Rzeczypospolitej. Powstawały związki skupiające pracowników określonej narodowości, przede wszystkim żydowskie, niemieckie i ukraińskie. Jednakże w odrodzonym w 1918 r. państwie polskim ujawnił się niezwykle silny napływ członków do związków zawodowych – silniejszy jeszcze niż w krajach Europy zachodniej, wobec otworzenia się przed ruchem związkowym zupełnie nowych perspektyw⁴⁹. W 1935 r. funkcjonowało w Polsce 298 związków zawodowych. Reprezentowały one zróżnicowane postawy ideowe, odzwierciedlające wielokierunkowość ruchu zawodowego przed 1918 rokiem⁵⁰.

W układzie sił między głównymi kierunkami ruchu związkowego występowały duże wahania. U progu nowej Rzeczypospolitej, w 1921 r., zdecydowanie dominowały 3 centrale. Największą było powstałe w 1902 r. Zjednoczenie Zawodowe Polskie (ZZP) o programie solidarystyczno-narodowym, skupiające ok. 45% zrzeszonych. Drugą pod względem liczebności była utworzona w 1919 r. klasowa centrala Związek Stowarzyszeń Zawodowych (ZSZ), zrzeszający ok. 43% ogólnej liczby związkowców, trzecią zaś powstała w 1921 r. centrala Chrześcijańskie Zjednoczenie Zawodowe (ChZZ) skupiające ok. 10% zrzeszonych. W 1929 r. pojawiły się nowe nurty sanacyjny i nacjonalistyczny, związany głównie z Narodową Demokracją⁵¹.

Rozbitcie organizacyjne i konflikty ideowe ograniczały skuteczność ruchu związkowego. Dotyczyło to zwłaszcza możliwości wpływania na rozstrzygnięcia ustawowe. Brak forum, na którym wszystkie centrale uzgadniałyby swoje stanowisko, a później solidarnie występowały w jego obronie, umożliwiał władzom ignorowanie wielu postulatów pracowniczych. Zdecydowany opór wywoływały

⁴⁸ Liczby te uwzględniają wszystkie zarejestrowane organizacje, niezależnie od ich liczebności i czasu działania. J. Chumiński, *Ruch zawodowy w Polsce w warunkach kształtującego się systemu totalitarnego 1944–1956*, Wrocław 1999, s. 17.

⁴⁹ *10 lat polityki społecznej Państwa Polskiego 1918–1928*, Warszawa 1928, s. 17–18.

⁵⁰ J. Chumiński, *Ruch zawodowy w Polsce...*, s. 18.

⁵¹ L. Hass, *Robotniczy ruch zawodowy w Polsce w latach 1918–1939*, „Rocznik Dziejów Społecznych i gospodarczych” 1971, t. XXXII, s. 117.

jednak wszelkie próby administracyjnego unifikowania związków. Ze zgodnym sprzeciwem wszystkich central związkowych spotkała się zapowiedź premiera L. Kozłowskiego w sierpniu 1934 r. w sprawie ograniczenia wolności zrzeszania i znalezienia dla ruchu zawodowego „właściwych form organizacyjnych”⁵².

1.2.1. Legalizacja wolności zrzeszania się w związkach zawodowych w dwudziestoleciu międzywojennym

W chwili odrodzenia się Państwa Polskiego, obowiązywały na ziemiach polskich ustawy pozaborcze⁵³, jednakże niemal od początku istnienia Rzeczypospolitej Polskiej zostają odrzucone więzy kępujące wolność zrzeszania się. 3 stycznia 1919 r. został wydany dekret *o stowarzyszeniach*⁵⁴, który przystosował wspomniane wyżej tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach z 1906 r. do nowej sytuacji, uchylając szereg ich artykułów ograniczających prawo zrzeszania się, jak też upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych do dokonywania rejestracji stowarzyszeń i ich związków. Następnie zakres tych przepisów uległ rozszerzeniu na podstawie rozporządzenia Generalnego Komisarza Ziemi Wschodnich z dnia 25 września 1919 r. *o stowarzyszeniach*⁵⁵. Przepisy te obowiązywały do końca 1932 r. W tymże roku zostało wydane nowe prawo o stowarzyszeniach⁵⁶, które wielokrotnie nowelizowane w Polsce Ludowej przetrwało do kwietnia 1989 r.

Jednakże prawu o stowarzyszeniach nie podlegało szereg organizacji społecznych działających na podstawie przepisów szczególnych. Dotyczyło to przede wszystkim związków zawodowych. Już w trzecim miesiącu po odzyskaniu przez Państwo Polskie niepodległości, to jest w dniu 8 lutym 1919 r., został wydany przez Tymczasowego Naczelnika Państwa dekret *w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych*⁵⁷. Został on wydany na dwa dni przed rozpoczęciem działalności przez Sejm Ustawodawczy, który 10 lutego 1919 r. zatwierdził ten dekret bez żadnej dyskusji. Był to w tym okresie jeden z najbardziej postępowych aktów normatywnych dotyczących związków zawodowych. Charakteryzował się on między innymi dużą łatwością w zakresie zakładania związków zawodowych oraz uniwersalnym ujęciem celów i zadań związków zawodowych. Uchylił on wszystkie pozaborcze przepisy

⁵² J. Chumiński, *Ruch zawodowy w Polsce...*, s. 20.

⁵³ Szerzej na temat patrz: E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 21–26.

⁵⁴ Dz. Praw nr 3, poz. 88.

⁵⁵ Dz.Urz. Z.C.Z.W. nr 25, poz. 255.

⁵⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1932 r. (Dz.Urz. nr 94, poz. 808).

⁵⁷ Dz.U. 1919, nr 15, poz. 209.

o związkach zawodowych oraz zobowiązał istniejące w dniu jego wejścia w życie związki zawodowe do poddania się rygorom jego przepisów⁵⁸.

Dekret z dnia 8 lutego 1919 r. za związki zawodowe uznawał związki pracownicze, których zadaniem była obrona i popieranie interesów ekonomicznych i kulturalnych pracowników danej gałęzi pracy lub gałęzi pokrewnych albo podobnych. Legalizacja związku odbywała się w drodze jego rejestracji w obwodowym inspektoracie pracy. Jednakże gdy statut związku przewidywał prawo zakładania oddziałów na obszarze całego kraju, podlegał on rejestracji w Głównym Inspektoracie Pracy. Przez zarejestrowanie związek zawodowy uzyskiwał osobowość prawną oraz przywilej nabywania nieruchomości, otrzymywania zapisów i darowizn bez żadnych ograniczeń. Wniosek o zarejestrowanie organizacji związkowej musiał być podpisany przez co najmniej trzech członków założycieli. Dekret wymagał aby do wniosku dołączyć projekt statutu w dwóch egzemplarzach, który powinien regulować istotne z punktu widzenia funkcjonowania związku zawodowego kwestie określone w przepisach o pracowniczych związkach zawodowych⁵⁹.

Odmowa rejestracji mogła nastąpić tylko w dwóch przypadkach, to jest gdy statut związku nie czynił zadość wymaganiom przewidzianym w dekreście lub był niezgodny z powszechnie obowiązującym prawem. Na decyzję odmowną przysługiwała skarga do sądu powszechnego. Dekret stanowił, że w przypadku dwudziestodniowej zwłoki decyzyjnej właściwego miejscowo inspektora pracy liczonej od dnia złożenia podania, związek zawodowy uważany był za zarejestrowany. Na tych samych zasadach mogły powstawać zrzeszenia związków zawodowych.

Na mocy nowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych organ rejestracyjny nie uzyskał żadnych uprawnień nadzorczych nad związkami zawodowymi, a jedynie bardzo ograniczone uprawnienia kontrolne, które sprostawały się jedynie do otrzymywania od związków sprawozdań składanych przez nie na ogólnych zebraniach. Nadzór nad związkami, ograniczony jednak tylko do przeciwdziałania popełnianiu przez nie przestępstw lub wykroczeń, dekret powierzył sądom okręgowym. Tak więc w przypadku działalności związku wypełniającej znamiona popełnienia czynu zabronionego, sąd okręgowy mógł nałożyć grzywnę na winnych bądź zawiesić na określony czas działalność związku albo związek rozwiązać.

⁵⁸ Artykuł 16 dekretu w *przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych* z dnia 8 lutego 1919 r. (Dz.U. 1919, nr 15, poz. 209).

⁵⁹ Artykuł 5 dekretu stanowił, że statut powinien zawierać następujące dane: nazwę, teren działalności, siedzibę związku; zadania i formy działalności związku; warunki przyjmowania członków, sposób ich przyjmowania i wykluczania; sposób pobierania składek członkowskich; prawa i obowiązki władz związku; tworzenie, termin i formy urzędowania tych władz; rozporządzanie majątkiem związkowym; warunki likwidacji związku.

Spod przepisów dekretu zostały wyłączone zrzeszenia pracowników instytucji państwowych. W tym przypadku dekret ograniczył się do postanowienia, że statuty takich organizacji podlegają zatwierdzeniu przez Radę Ministrów⁶⁰. Na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 1924 r. *w przedmiocie zmiany niektórych postanowień o pracowniczych związkach zawodowych, względnie o stowarzyszeniach i związkach, a mianowicie postanowień, dotyczących zrzeszania się pracowników państwowych*⁶¹ zrzeszenia pracowników państwowych nie podlegały postanowieniom dekretu z dnia 8 lutego 1919 r., lecz przepisom wspomnianego już dekretu z dnia 3 stycznia 1919 r. *o stowarzyszeniach*, względnie rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 25 września 1919 r. *o stowarzyszeniach i związkach*⁶². Zrzeszenia te następnie zostały poddane przepisom prawa o stowarzyszeniach, co wiązało się z zastosowaniem wobec nich o wiele surowszych rygorów, zarówno gdy chodziło o zakładanie takich organizacji, jak i sprawowania nadzoru nad ich działalnością.

Po zakończeniu I wojny światowej nastąpił ogromny rozwój ruchu związkowego, dzięki warunkom stworzonym przez pierwsze rządy odrodzonej Polski. Dekret z dnia 8 lutego 1919 r. *w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych* znacznie upraszczał procedurę rejestracji. Inne dekrety dawały związkom zawodowym 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. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca z 1921 r.⁶³ była wynikiem kompromisu ówczesnych stronnictw sejmowych w wielu kwestiach i rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych. Główny cel państwa, twórcy konstytucji widzieli w stworzeniu korzystnych warunków życia, rozwoju i działalności jednostki. Rozbudowany katalog praw i wolności, stanowiący około ¼ wszystkich artykułów ustawy zasadniczej, wyznaczał granice dopuszczalnej działalności organów państwowych, ale nakładał na nie także określone obowiązki. Układ tego katalogu cechował brak jasnych kryteriów przedmiotowych, wynikających z rozbieżności w pojmowaniu i klasyfikacji praw i wolności⁶⁴. Regulacje dotyczące wolności

⁶⁰ Artykuł 19 dekretu *w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych* z 8 lutego 1919 r. (Dz.U. 1919, nr 15, poz. 209).

⁶¹ Dz.U. 1924, nr 114, poz. 1012.

⁶² Dz.Urz. Zarz. Cyw. Ziem. Wschodnich 1919, nr 25, poz. 255.

⁶³ Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267.

⁶⁴ M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 10; Por. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe, na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1925, s. 139.

charakteryzował znaczny stopień szczegółowości, przejawiający się w ustanawianiu konkretnych nakazów i zakazów dla organów państwowych oraz określaniu granic wolności jednostki. Ich dokładna reglamentacja mogła następować wyłącznie w drodze ustawodawczej. Każda ingerencja władz państwowych w tę sferę musiała wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego i podlegała kontroli w ramach instytucjonalnych państwa prawnego. Pomimo rozbudowanego katalogu praw i wolności polska konstytucja z 1921 r. w kwestii związków zawodowych stanowiła jedynie w artykule 108, 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).

Uchwalona w dniu 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja⁶⁵ w ogóle nie posługiwała 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 powszechne⁶⁶.

1.2.2. Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w Polsce Ludowej

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. Pierwotnie jednak w 1945 r. zostały utworzone we wszystkich zakładach pracy zatrudniających powyżej dwudziestu pracowników rady zakładowe jako organy przedstawicielskie pracowników, chroniące ich interesy zawodowe wobec pracodawcy, a także czuwające nad wzmożeniem i ulepszeniem produkcji zakładu pracy zgodnie z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej państwa. Członków rady zakładowej wybierała cała załoga. Rada zakładowa była zobowiązana składać co najmniej raz na trzy miesiące sprawozdanie ze swych czynności na ogólnym zebraniu pracowników zakładu pracy. W przypadku sporu między pracodawcą a radą zakładową strony mogły się odnieść do komisji pojednawczo-rozjemczej przy właściwym obwodowym inspektorze pracy. Rady zostały wkrótce wchłonięte przez związki zawodowe i potraktowane jako ich najniższe ogniwa⁶⁷.

⁶⁵ Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227.

⁶⁶ Zob. K. W. Baran, *Konstytucyjne aspekty wolności związkowych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 10.

⁶⁷ Podstawą prawną powstawania tych pracowniczych ciał przedstawicielskich był dekret z dnia 6 II 1945 r. *o Radach Zakładowych* (Dz.U. nr 8, poz. 36 z późn. zm.).

Ruch związkowy w Polsce po II wojnie światowej zorganizowany został na podstawie koncepcji doktrynalnej W. I. Lenina⁶⁸, która ukształtowała się w wyniku ostrych dyskusji, jakie odbyły się w Rosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików) w latach 1918–1922⁶⁹. Toczyła się ona wokół krytyki dwóch stanowisk określających pozycję związków zawodowych w państwie socjalistycznym:

1. Stanowisko anarchosyndykalistyczne – tzw. „opozycji robotniczej”, którego przedstawiciele formułowali tezę o konieczności przekazania całego zarządzania gospodarką narodową w gestię reprezentacji zawodów zrzeszonych w związkach zawodowych.

2. Stanowisko reprezentowane głównie przez L. Trockiego⁷⁰ i N. Bu-

⁶⁸ Włodzimierz Ilicz Lenin (właściwie Uljanow) (1870–1924) ideolog, działacz rewolucyjnego ruchu robotniczego, mąż stanu. Syn inspektora szkolnego, po wyrzuceniu ze studiów prawniczych ukończył je w 1891 r. jako ekstern stołecznego Uniwersytetu. Zamieszkał w Petersburgu, nadal aktywnie uczestniczył w nielegalnej działalności politycznej. Za zjednoczenie nielegalnych inicjatyw politycznych w jedną organizację w 1895 r. został aresztowany i zesłany w rok później na Syberię. Na zesłaniu, które trwało cztery lata, zawarł związek małżeński. W latach 1900–1905 przebywał za granicą, wtedy to zaczął używać nazwiska Lenin. Działając wśród rosyjskich socjaldemokratów, zmierzał do nadania ich aktywności maksymalnie rewolucyjnej i zorganizowanej postaci (*Co robić* 1902). Podczas rewolucji w 1905 r. był w Rosji, aby w 1907 r. wyjechać na Zachód. Wybuch I wojny światowej zastał Lenina na terenie Austro-Węgier, był wówczas przywódcą partii bolszewików definitywnie wyodrębnionej w 1912 r. z rewolucyjnego skrzydła rosyjskiej socjaldemokracji. Po krótkim internowaniu znalazł się w Szwajcarii, skąd w 1917 r. przez Niemcy i Szwecję powrócił do Rosji. Stanąwszy na czele partii postawił przed nią zadanie rewolucyjnego zdobycia władzy. Próba dokonana jesienią 1917 r. powiodła się, choć dopiero po krwawej i paroletniej wojnie domowej. Lenin działał jako szef partii i rządu radzieckiego, znajdując czas na refleksję teoretyczną (*Dziecięca choroba lewicowości w komunizmie* 1920). W lecie 1918 r. został ranny w wyniku zamachu terrorystycznego. Od końca 1922 r. w coraz bardziej ograniczonym stopniu uczestniczył w życiu politycznym. Zbliżając się do schyłku życia, opracował obszerny zestaw materiałów dla władz partii (tzw. testament Lenina). Wśród licznych uwag i spostrzeżeń znalazła się też negatywna ocena charakteru nowego sekretarza generalnego partii Stalina i sugestia ewentualnej zmiany obsady tego stanowiska. Szerzej na temat doktryny polityczno-prawnej W. I. Lenina patrz: A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 324–328.

⁶⁹ P. J. Gieorgica, *Ruchy i organizacje społeczne...*, s. 150.

⁷⁰ Lew Trocki (właściwie Lew Bronstein) (1879–1940) rewolucjonista, ideolog, działacz polityczny. Urodzony w rodzinie żydowskiej na Ukrainie wcześniej włączył się do działalności rewolucyjnej. Aresztowany po raz pierwszy w 1898 r., wyjechał z Rosji w 1902 r. posłużwszy się fałszywym paszportem na nazwisko Trocki. Na emigracji zmanifestował swe samodzielne stanowisko, gdy w 1903 r. sprzeciwił się leninowskiej koncepcji partii jako scentralizowanej i zdyscyplinowanej siły rewolucyjnej. W 1905 r. po powrocie do Rosji Trocki wziął czynny udział w rewolucji. Po aresztowaniu udało mu się uciec do Europy Zachodniej. Jako emigrant był nadal aktywny, tworząc wówczas własną koncepcję rewolucji socjalistycznej. W 1917 r. powrócił do Rosji i dołączył do partii bolszewików, wchodząc w skład jej ścisłego kierownictwa. W latach wojny domowej na licznych stanowiskach (także ministerialnych) ujawnił swe talenty oraz fakt, że jego wizja socjalizmu i rewolucji jest inna niż leninowska. Po śmierci Lenina w latach 1924–1926 Trocki stworzył z własnych zwolenników poważną siłę w łonie partii. Otwarty konflikt skończył się w 1927 r. przegraną Trackiego. Został on usunięty z władz partii, a rok później internowany w Kazachstanie i w 1929 r. wydalony ze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Do 1940 r. przebywał

charina⁷¹, którzy uzasadniali konieczność „upaństwowienia związków zawodowych”, tzn. połączenie ich z aparatem państwowym.

Stanowisko Lenina, które wykrystalizowało się w wyniku przewartościowania obu tych koncepcji, stworzyło podstawy dla określenia ówczesnej pozycji związków zawodowych w państwie socjalistycznym jakim stała się Polska Ludowa⁷². Sprowadzało się ono do następujących twierdzeń:

1. Podstawowe funkcje związków zawodowych w socjalizmie powinny dotyczyć współuczestnictwa robotników w działalności organizacyjnej państwa, a więc w organizowaniu procesu pracy, ewidencji i kontroli nad aparatem administracyjnym państwa. W warunkach państwa socjalistycznego, gdzie nie zanikają biurokratyczne wypaczenia aparatu i konflikty interesów, związki zawodowe miały także zachować swoje tradycyjne funkcje reprezentowania i obrony interesów pracowniczych. Oprócz tego związki musiały, jako organizacje społeczne, spełniać funkcje wychowawcze – *szkoły komunizmu*, przez organizowanie udziału pracujących w zarządzaniu, kształtowanie postaw, rozwijanie inicjatyw produkcyjnych wytwórców – w celu nauczania klasy robotniczej wykonywania funkcji klasy rządzącej⁷³.

2. Miejsce związków zawodowych w państwie socjalistycznym określane było przez ich stosunki z partią i państwem. Zdaniem Lenina związki zawodowe powinny działać pod ogólnym kierownictwem partii zarówno w sferze ekonomicznej, jak i politycznej. Kierownictwo to mogło być spełniane tylko wówczas, gdy istnieje więź partii z masami poprzez związki zawodowe. Koncepcja związku zawodowego jako „transmisji do mas” zakładała jednak dwukierunkowe oddziaływanie, a więc także oddziaływanie mas przez związki na partię, jej decyzje, program i politykę. Takie zdefiniowanie wzajemnych stosunków wyłączało, zdaniem Lenina, możliwość zajęcia przez związki zawodowe stanowiska opozy-

w Turcji, Francji, Norwegii i w Meksyku. Tam też został zamordowany przez agenta radzieckiego, który przeniknął do jego otoczenia. Szerzej na temat myśli polityczno-prawnej L. Trockiego patrz: H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 326–327.

⁷¹ Mikołaj Bucharin (1888–1938) działacz polityczny, ekonomista. Wychował się w nauczycielskiej rodzinie i już jako uczeń w 1905 r. zetknął się z działalnością rewolucyjną, aby w rok później wstąpić do partii bolszewików. Jako student trzykrotnie aresztowany. Po skazaniu w 1911 r. uciekł z zesłania na Zachód. Tam jako emigrant kontynuował studia. Po powrocie 1917 r. znalazł się we władzach partii i był jej czołowym publicystą. W 1929 r. został zaatakowany i usunięty ze wszystkich ważniejszych stanowisk. Zob. W. T. Kulesza, *Ideologie naszych czasów*, Warszawa 1996, s. 89.

⁷² Praktyczna realizacja leninowskiej koncepcji związków zawodowych w Polsce Ludowej narażała, zdaniem P. J. Giorgica, na duże trudności. Najbliższe tej idei były jedynie krótkie okresy: w latach 1945–1948, po październiku 1956 r. oraz po wydarzeniach 1970 i 1980 r. P. J. Giorgica, *Ruchy i organizacje społeczne...*, s. 153–154.

⁷³ Porównaj W. Widera, „*Stare*” związki zawodowe, [w:] W. Morawski (red.), *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, Warszawa 1994, s. 136.

cyjnego wobec partii. Związki zawodowe powinny pozostawać niezależne od aparatu państwowego, a stosunki wzajemne winny nosić charakter obustronnej współpracy. Przejawiać się ona miała w uczestniczeniu związków w delegowaniu ich przedstawicieli do prac w organach administracji, sprawowaniu kontroli społecznej, podejmowaniu działań wzbogacających działalność państwa w sferze gospodarczej, kulturalnej oraz socjalnej⁷⁴.

3. Istota leninowskiej koncepcji związków zawodowych polegała także na wskazaniu właściwych dla nich zadań i metod działania. Podstawowe cele działania upatrywał Lenin w walce z biurokracizmem „niezupełnie robotniczego państwa”, które mogło przyjmować formę nawet zbiorowego protestu klasy robotniczej w postaci strajków. Działanie takie w warunkach socjalistycznych powinno jednak służyć jedynie umacnianiu państwa i robotniczej władzy. Związki działać miały w państwie socjalistycznym jako instytucja nieklasowej walki ekonomicznej. Zadaniem organizacji związkowych było skuteczne zapobieganie konfliktom w przedsiębiorstwach państwowych poprzez usuwanie w porę ich przyczyn, skuteczne im przeciwdziałanie czy łagodzenie⁷⁵.

Normatywnym fundamentem dominującej w okresie Polski Ludowej zasady centralizacji stała się w płaszczyźnie ruchu związkowego, funkcjonująca przez ponad trzydzieści lat, ustawa *o związkach zawodowych* z 1 lipca 1949 r.⁷⁶ Podstawowym założeniem tego aktu prawnego stała się zasada jedności organizacyjnej ruchu związkowego⁷⁷. W efekcie wszystkie tzw. branżowe związki zawodowe były przymusowo sfederowane w jednej centrali, która przyjęła nazwę Zrzeszenia Związków Zawodowych. Instytucja ta, działając pod kuratelą rządzą-

⁷⁴ W. Szubert wskazuje, że związki zawodowe w systemie komunistycznym nie uległy wprawdzie likwidacji, zostały jednak wtłoczone w jednolity system organizacyjny i sprowadzone do roli transmisyjnej, polegającej na przekazywaniu z jednej strony obowiązujących dyrektyw działania, a z drugiej – dezyderatów bez realnych gwarancji ich respektowania. Aktywność związków zawodowych sprowadzała się w tych okolicznościach do rytuału działań pozornych. W tym stanie rzeczy związki zawodowe stawały się organiczną częścią establishmentu aparatu władzy. Zob. W. Szubert, *Refleksje nad modelami prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 10, s. 9.

⁷⁵ P. J. Georgica, *Ruchy i organizacje społeczne...*, s. 153. Zob. także: W. I. Lenin, *O zadaniach związków zawodowych i o błędach Trockiego*, [w:] *Dziela wszystkie*, t. 32, Warszawa 1986; W. I. Lenin, *O zadaniach związków zawodowych*, [w:] *Dziela*, t. 28, Warszawa 1954; W. I. Lenin, *Projekt tezy o roli i zadaniach związków zawodowych w warunkach nowej polityki ekonomicznej*, [w:] *Dziela wszystkie*, t. 42, Warszawa 1970.

⁷⁶ Dz.U. 1949, nr 41, poz. 293.

⁷⁷ Ustawa z 1 lipca 1949 r. ustanowiła na długi okres model organizacyjny i strukturę branżową ruchu związkowego. Model ten opierał się na zasadzie jednolitości tego ruchu jako jedynej, dopuszczalnej legalnej reprezentacji interesów i praw pracowniczych, wykluczając możliwość zakładania innych związków zawodowych, co było przyczyną stałej krytyki ze strony organów kontrolnych Międzynarodowej Organizacji Pracy. Zob. W. Masewicz, *Ustawa o związkach zawodowych. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998, s. 11.

cego państwem aparatu partyjnego⁷⁸, stała się „naczelną reprezentacją ruchu zawodowego w Polsce”⁷⁹.

Zakres podmiotowy prawa zrzeszania się w związkach zawodowych ograniczony był w zasadzie do osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Według art. 2 ww. ustawy prawo to mieli robotnicy i pracownicy umysłowi zatrudnieni w przedsiębiorstwach, urzędach i instytucjach, jak również inne osoby pracujące na podstawie umowy o pracę, umowy o naukę zawodu lub nominacji władzy publicznej. Z uprawnienia do zrzeszania się w prawnej formie związku zawodowego nie korzystały natomiast osoby wykonujące działalność zarobkową na własny rachunek, jak np. rolnicy indywidualni i rzemieślnicy, dla których przewidziano organizacje innego rodzaju. Takie ograniczenie prawa zrzeszania się wytłumaczyć można niechętnym stosunkiem ustawodawcy socjalistycznego do prywatnych właścicieli środków produkcji.

Uchwalona w 1949 roku ustawa *o związkach zawodowych* formalnie przyznawała tym organizacjom pewną limitowaną autonomię. Zgodnie z przepisami w/w aktu związki zawodowe miały uchylać swoje statuty, a w nich określać swoje cele, zadania i zakres działania. Statuty zaś nie podlegały zatwierdzeniu przez jakikolwiek organ administracji państwowej. Statut Zrzeszenia Związków Zawodowych uchwalał Kongres Związków Zawodowych jako najwyższy organ zrzeszenia⁸⁰. Statuty poszczególnych związków uchwalały najwyższe ich organy. Były one następnie rejestrowane w Centralnej Radzie Związków Zawodowych (CRZZ)⁸¹. Z chwilą zarejestrowania związek uzyskiwał osobowość prawną⁸². Ustawa ograniczyła się jedynie do określenia zrębów struktury organizacyjnej związków zawodowych. Postanowiła mianowicie, że naczelną reprezentacją ruchu zawodowego w Polsce jest Zrzeszenie Związków Zawodowych, a jego najwyższymi organami Kongres Związków Zawodowych oraz Centralna Rada Związków Zawodowych⁸³.

⁷⁸ 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. Zgodnie z postanowieniami § 2 statutu Zrzeszenia Związków Zawodowych kierowało się w swoim działaniu programem politycznym i społeczno – gospodarczym PZPR uznając jej kierowniczą rolę jako awangardy klasy robotniczej. Zob. K. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002, s. 141.

⁷⁹ Artykuł 5 ustawy *o związkach zawodowych* z dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. 1949 nr 41, poz. 293). Por. J. Jończyk, *Zbiorowe prawo pracy*, Wrocław 1983, s. 73.

⁸⁰ Artykuł 3 ustawy *o związkach zawodowych* z dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. 1949 nr 41, poz. 293).

⁸¹ Należy w tym miejscu zauważyć, że tego rodzaju kompetencje w państwie prawnym należą zazwyczaj do kognicji organów publicznych.

⁸² Artykuł 9 ust.2 ustawy *o związkach zawodowych* z dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. 1949 nr 41, poz. 293).

⁸³ Artykuł 6 ustawy *o związkach zawodowych* z dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. 1949 nr 41, poz. 293)

Rolą związków zawodowych było pełnienie dwóch funkcji: reprezentacja i obrona interesów pracowników oraz mobilizacja szeroko rozumianej klasy robotniczej do wykonywania planów produkcyjnych, zwiększania wydajności pracy i rozwijania współzawodnictwa. W pełnieniu ich związki zawodowe miały obowiązek współdziałania z organami administracji państwowej, które były twórcami planów produkcyjnych i organizatorami zakładów pracy. Sprowadzało to ewidentnie związki zawodowe do roli pomocników administracji państwowej.

Poddając analizie akt wyższej rangi, czyli ustawę zasadniczą PRL, zwrócić należy uwagę na to, że teza o państwach demokracji ludowej jako formy dyktatury proletariatu, stała się bezpośrednią przyczyną przejścia w Konstytucji PRL z 1952 r. wzorów Konstytucji ZSRR z 1936 r. – zarówno pod względem koncepcji, jak i normowania praw obywatelskich. Przez ponad trzydzieści lat w Konstytucji z 1952 r. dominowała koncepcja kolektywistyczno-universalistyczna w przedmiocie celu działalności państwa, określanego jako interes „ludu pracującego miast i wsi” czy też „zabezpieczenie prawidłowości budownictwa socjalistycznego”⁸⁴. Podstawą do urzeczywistnienia tej koncepcji były zarówno postanowienia ustawy zasadniczej, jak i praktyka konstytucyjna. Podstawowymi cechami w odniesieniu do praw jednostki były:

- klasowość,
- deklaracyjny charakter odnośnych postanowień ustawy zasadniczej,
- wskazanie na materialne gwarancje wszystkich praw z pominięciem gwarancji formalnych,
- rozwojowy charakter instytucji praw i wolności.

Prawa podstawowe zostały potraktowane jako funkcja ustroju gospodarczego i politycznego, dlatego rozdział ósmy o nich traktujący znalazł się w końcowych postanowieniach Konstytucji. Poszczególne prawa i ich gwarancje materialne przedstawiane były w sposób lakoniczny. Charakterystycznym dla ówczesnej ustawy zasadniczej było deklaratywne ujęcie konkretnego prawa, a następnie wskazanie na jego materialne gwarancje⁸⁵. Zadaniem Konstytucji nie było bezpośrednio określenie sytuacji prawnej obywateli, lecz tylko ustanowienie zasad systemu prawa w tej materii. Jej funkcja ideologiczna została wyniesiona ponad rolę źródła prawa, stąd też możliwość bezpośredniego stosowania wolności i praw w niej zawartych została rozstrzygnięta negatywnie. W konsekwencji realizacja praw z rozdziału VIII dotknięta była kilkoma wadami. Jedną z nich polegała na tym, że przez długi okres nie uchylane były przepisy sprzeczne z Konstytucją, następna, sprowadzała się do nie uchwalania przez wiele lat

⁸⁴ W. Zakrzewski, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 161.

⁸⁵ Tamże, s. 161.

ustawowych przepisów mających wykonywać Konstytucję i wreszcie wydawane były akty prawne będące w kolizji z ustawą zasadniczą PRL zarówno co do formy, jak i treści.

Uchwalona w 1952 roku Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wzorowana była, jak już zostało to wspomniane, na stalinowskiej konstytucji z 1936 roku. W pełni więc uzasadnione jest twierdzenie, że była to konstytucja wyrażająca założenia tzw. realnego socjalizmu. W postanowieniach o wolnościach i prawach obywatelskich, zdaniem P. Tulei, przejawiało się to przede wszystkim brakiem tak podstawowych praw jednostki, jak wolność, nienaruszalność godności istoty ludzkiej, prawa do życia, brakiem gwarancji formalnych tych praw, które były w konstytucji zapisane⁸⁶. Wszystko to sprawiało wrażenie raczej ideologicznej deklaracji niż aktu prawnego o najwyższej randze⁸⁷. Należy dodać, że doktrynalna refleksja nad prawami jednostki podlegała w owych czasach politycznej cenzurze.

Założenia ustrojowe państwa realnego socjalizmu, w tym doktrynalne podstawy praw człowieka oraz praktyka polityczna to główne przyczyny ograniczające treść praw jednostki, a w pewnych przypadkach uniemożliwiające wprowadzenie do ustawy zasadniczej niektórych z nich. Autor, ze względu na zarysowany temat pracy, nie może dokonać szerszego omówienia ograniczeń praw człowieka w realiach tzw. państwa komunistycznego. Jednakże należy zaznaczyć, że logiczną konsekwencją owych ograniczeń był brak mechanizmów kontrolnych gwarantujących przestrzegania chociażby tych okrojonych sformułowań konstytucyjnych, które obowiązywały od 1952 r. Brak rozwiązań prawnych umożliwiających sądowe stosowanie konstytucji powodował, że organy władzy sądowniczej nie stosowały bezpośrednio i samoistnie Konstytucji PRL, a kiedy już orzekały na jej podstawie wraz z aktami niższego rzędu, robiły to powierzchownie⁸⁸. Wszystko to powodowało, iż praktyczne znaczenie rozdziału VIII Konstytucji PRL było niewielkie.

⁸⁶ P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 31.

⁸⁷ Wprowadzenie do Konstytucji PRL tzw. gwarancji materialnych wzmacniało jeszcze jej ideologiczny charakter, upodabniając konstytucję do programu politycznego. Gwarancją wolności słowa wyrażoną w artykule 83 Konstytucji PRL miał być dostęp obywateli do drukarni, natomiast ówczesna ustawa zasadnicza nic nie mówiła np. o zakazie tworzenia cenzury przewencyjnej. Tamże, s. 32.

⁸⁸ Adresatem praw jednostki określonych w konstytucji były w praktyce jedynie organy stanowiące prawo i to w sytuacji braku prawnych mechanizmów kontrolnych, czy ich działalność prawotwórcza jest zgodna z wolą i intencją ustrojodawcy. Obywatele nie mogli w takich realiach powoływać się bezpośrednio na swoje konstytucyjne uprawnienia. Niepełność i niespójność norm konstytucyjnych stworzyły możliwość rozwijania bądź ograniczania praw obywatelskich w drodze pozakonstytucyjnej i często bez podstaw ustawowych. Tamże, s. 162.

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, która operowała pojęciem prawa zrzeszania się. Kwestią sporną pozostawało to, gdzie należy umieścić prawo zrzeszania się: czy należy je traktować jako wolność obywateli⁸⁹, czy też jako prawo polityczne. F. Siemieński uzasadnia traktowanie go jako prawa politycznego obywateli, argumentując, że w Konstytucji PRL sformułowane zostało ono jako prawo obywateli, dalej to, że nadzór państwa nad korzystaniem z niego przez obywateli jest tu szczególnie daleko idący, wreszcie że korzystanie z niego łączy się w dużej mierze z korzystaniem z innych praw politycznych związanych z systemem przedstawicielskim oraz ze społeczną kontrolą nad działalnością aparatu państwowego⁹⁰. Prawo to w ówczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego, definiowane było jako możliwość (swoboda), w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę, zawiązywania i rozwiązywania różnych organizacji społecznych, służących do zaspokojenia potrzeb i zainteresowań obywateli, a także jako możliwość swobodnego przystępowania do tychże organizacji, jak i swobodnego występowania z nich ich członków⁹¹. Definiując w ten sposób prawo zrzeszania się podkreślano, że korzystanie z niego może być i jest przez państwo nadzorowane.

W art. 84 Konstytucji⁹² z dnia 22 lipca 1952 r. w rozdziale VIII dotyczącym podstawowych praw i obowiązków obywateli przyjęto, że: „w celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej ludu pracującego miast i wsi Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom prawo zrzeszania się” (art. 84 ust. 1), a związki zawodowe i inne organizacje „skupiają obywateli dla czynnego udziału w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym” (art. 84 ust. 2)⁹³. W przytoczonych postanowieniach Konstytucji PRL zawarta jest gwarancja tworzenia organizacji „ludu pracującego”, brak jest natomiast gwarancji tworzenia organizacji społecznych przez obywateli nie będących ludźmi pracy. Centralne znaczenie w kwestii ograniczeń wolności związkowych miał jednak ust. 3 omawianego przepisu. Zakazywał on bowiem tworzenia

⁸⁹ Jako wolność obywateli traktuje prawo zrzeszania się D. Wojtkowiak, *Konstytucyjne wolności obywateli*, „Ruch prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, z. 3, s. 24. Podobnie S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 525.

⁹⁰ F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 185.

⁹¹ Por. J. Romul, *Prawo zrzeszania się*, [w:] A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1971, s. 95; T. Langer, *Podstawowe uprawnienia polityczne obywateli PRL*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, Warszawa 1974, s. 283.

⁹² Tekst jednolity: Dz.U. 1976 nr 7, poz. 36 z późn. zm.

⁹³ 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.

i uczestnictwa w zrzeszeniach, których cel lub działalność godziła w ustrój socjalistyczny i porządek prawny PRL.

Podkreśleniu roli związków zawodowych w gospodarce socjalistycznej miało służyć wprowadzenie nowelą konstytucyjną z 1976 roku nowego art. 85 Konstytucji PRL⁹⁴, który przewidywał aktywne uczestnictwo tych podmiotów w „kształtowaniu i realizacji zadań społeczno-gospodarczego rozwoju kraju”. Związki zawodowe miały też reprezentować interesy oraz prawa ludzi pracy i być szkołą obywatelskiej aktywności i zaangażowania w budowie społeczeństwa socjalistycznego. Rozwiązanie to w płaszczyźnie normatywnej realizowało leninowską ideę związków zawodowych spełniających funkcje *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 szumne konstytucyjne zapisy zupełnie bezwartościowymi.

Podwyższeniu formalnej rangi związków zawodowych miał służyć dekret z 10 listopada 1954 r., który przekazywał do ich kompetencji należące dotychczas do organów administracji państwowej (np. Ministra Pracy i Opieki Społecznej) zadania w dziedzinie ochrony i bezpieczeństwa pracy oraz sprawowania inspekcji pracy wraz z uprawnieniem do posługiwania się w tej dziedzinie władczymi formami działania⁹⁵. W preambule w/w dekretu zawarto zapis wskazujący na cel wydania tego aktu prawnego: „W trosce o stałą poprawę warunków pracy i realizację planów produkcyjnych: dla pełnego wykorzystania ustawowych zdobyczy i praw klasy robotniczej, w dążeniu do wzmocnienia kontroli nad przestrzeganiem ludowego ustawodawstwa pracy i do zapewnienia nadzoru nad bezpieczeństwem i higieną pracy, w celu oparcia tego nadzoru na specjalizacji branżowej i ścisłej współpracy z szerokim aktywnym społeczną inspekcji pracy [...]”.

Pomimo tych dodatkowych uprawnień organizacja związków zawodowych nadal opierała się na zasadzie branżowej i w większości była trzystopniowa. Pierwszym fundamentalnym ogniwem organizacyjnym była zakładowa organizacja związkowa. Tworzyli ją wszyscy pracownicy danego zakładu, bez względu na zawód i pełnione stanowiska, należący do związku zawodowego. W większych zakładach pracy mogły być tworzone grupy związkowe, które wybierały

⁹⁴ Art. 85 Konstytucji PRL stanowił, że: „W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej doniosłą rolę społeczną spełniają związki zawodowe, które są powszechną organizacją współuczestniczącą w kształtowaniu i realizacji zadań społeczno-gospodarczych rozwoju kraju; związki zawodowe reprezentują interesy oraz prawa ludzi pracy, są szkołą obywatelskiej aktywności i zaangażowania w budowie społeczeństwa socjalistycznego”.

⁹⁵ Dekret z dnia 10 listopada 1954 r. o *przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy* (Dz.U. nr 52, poz. 206).

ze swojego grona mężów zaufania. Najwyższym organem zakładowej organizacji było ogólne zebranie członków, a jego organem wspomniana już wcześniej rada zakładowa. Drugim ogniwem organizacyjnym był okręg, a w nim okręgowa konferencja delegatów i wybrany przez nią zarząd okręgu i jego prezydium. Najwyższą władzą związku zawodowego był krajowy zjazd delegatów, a między zjazdami taką pozycję miał zarząd główny związku oraz prezydium zarządu głównego. Kadencja wszystkich władz związkowych trwała trzy lata.

W ciągu dwudziestu lat obowiązywania ustawy *o związkach zawodowych* liczba związków powiększyła się do 23. Wyróżniał się w tej liczbie Związek Nauczycielstwa Polskiego, założony w 1905 r.⁹⁶ Należy podkreślić fakt, że wszystkie organizacje zawodowe w tym okresie wchodziły w skład Zrzeszenia Związków Zawodowych. Najwyższymi organami zrzeszenia był Kongres Związków Zawodowych, który zbierał się co cztery lata oraz wybierana przezeń Centralna Rada Związków Zawodowych (CRZZ)⁹⁷. Plenum CRZZ wyłaniało swoje Prezydium oraz powoływało swój Komitet Wykonawczy jako stale funkcjonujące organy. Ten ostatni składał się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących i sekretarzy CRZZ oraz przewodniczących wszystkich zarządów głównych związków zawodowych. Warto podkreślić, że przewodniczący CRZZ był zawsze członkiem Biura Politycznego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Terenowymi organami zrzeszenia były wojewódzkie rady związków zawodowych. Ich zadaniem było integrowanie ruchu związkowego na swoim terenie i reprezentowanie go wobec terenowych organów i innych instytucji państwowych.

Takie usytuowanie związków zawodowych było niewątpliwie skutkiem uznania ich za *pas transmisyjny* partii do mas i bezpośredniego powiązania ich, głównie kadrowego, ze strukturami partii. Ustawa *o związkach zawodowych* z dnia 1 lipca 1949 r. formalnie uniezależniła związki zawodowe od administracji państwowej, wiążąc je bezpośrednio z Polską Zjednoczoną Partią Robotniczą. System ten nie uwzględniał wcale polskich tradycji przedwojennych pluralizmu związkowego. Etatystyczny system sowiecki wykluczał pluralizm związkowy czy jakąkolwiek inną formę niezależności związkowej. Zdaniem W. Morawskiego, Leninowska koncepcja doktrynalna uważała, że robotnicy nie są zdolni wytworzyć niczego więcej, jak świadomość „trade-unionistyczną”; świadomość rewolucyjna – jako wyższa forma – może być tylko produktem partii marksi-

⁹⁶ Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP) jest obecnie strukturą branżową, będącą członkiem OPZZ. Jest organizacją zawodową nauczycieli i pracowników nauki szkół wyższych, placówek wychowawczo-oświatowych i instytucji naukowo-badawczych.

⁹⁷ Zgodnie z art. 7 ustawy *o związkach zawodowych* z dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. 1949 nr 41, poz. 293) tryb i sposób wybierania delegatów na Kongres Związków Zawodowych, ich liczbę oraz terminy zwoływania Kongresu ZZ określał statut Zrzeszenia Związków Zawodowych w Polsce.

stowskiej⁹⁸. W tej sytuacji samo pojęcie demokracji przemysłowej budziło wątpliwości, zakładało bowiem możliwość uprawiania gry politycznej. Nieprzypadkowo związki zawodowe nazywano organizacjami pracowniczymi, a nie instytucjami demokracji przemysłowej. Nie było dla nich miejsca w systemie, w którym partia stała na straży realizacji odkrytych przez swoich intelektualistów praw historii⁹⁹.

Spontaniczne pojawienie się w Polsce w 1956 roku rad robotniczych było wyrazem sprzeciwu robotników z wielkich zakładów pracy wobec etatystycznego systemu i niesamodzielności związków zawodowych¹⁰⁰. Załogi wielu przedsiębiorstw państwowych zaczęły samorzutnie tworzyć rady robotnicze i przejmować w swoje ręce ster tych przedsiębiorstw. Następnie działalność ta uzyskała podstawę prawną w postaci ustawy *o radach robotniczych* z dnia 19 listopada 1956 r.¹⁰¹, która, według słów w niej zawartych, miała na celu zrealizowanie inicjatywy klasy robotniczej w zakresie jej bezpośredniego udziału w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Ustawa stanowiła, że rada robotnicza zarządza w imieniu załogi przedsiębiorstwem będącym własnością ogólnonarodową w ramach uprawnień przedsiębiorstwa nadanych przez Radę Ministrów. Radę Robotniczą wybierała załoga spośród siebie w tajnym głosowaniu. Była ona przed załogą odpowiedzialna za swoją działalność. Dyrektora przedsiębiorstwa i jego zastępców powoływał właściwy organ państwowy po uzgodnieniu z radą robotniczą. Rada robotnicza miała prawo występować z wnioskami w sprawie powoływania i odwoływania dyrektora oraz jego zastępców.

Klimat sprzyjający rozwojowi samorządu robotniczego nie trwał jednak długo. Już w 1958 roku ustawa ta została uchylona i zastąpiona ustawą *o samorządzie robotniczym* z dnia 20 grudnia 1958 r.¹⁰², która wysunęła na plan pierwszy prawo załogi do kontroli i nadzoru nad całokształtem działalności przedsiębiorstwa, uzupełniając je tylko prawem stanowienia w sprawach w niej określonych spośród których najważniejszym było uchwalenie rocznych i wieloletnich planów

⁹⁸ W. Morawski, *Stosunki pracy w Polsce a wzory zewnętrzne*, [w:] W. Kozek (red.), *Zbiорове stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, Warszawa 1997, s. 48.

⁹⁹ Tamże, s. 48.

¹⁰⁰ Podczas politycznego przełomu w 1956 roku protestujący robotnicy w Poznaniu i w innych centralach przemysłowych w Polsce domagali się wzrostu płac, wskazywali na brak w wielu zakładach pracy jakichkolwiek form ochrony pracy, krytykowali postawę i działania związków zawodowych (CRZZ). Związki te – w ocenie protestujących – zachęcały pracowników do wykonywania planów produkcyjnych, lecz nie podejmowały działań w obronie ich interesów. Po raz pierwszy oficjalnie, w czasie publicznych wystąpień, w kraju socjalistycznym sformułowano pod adresem związków zawodowych postulat, aby stały się one stroną reprezentującą interesy pracowników wobec administracji państwowej. Zob. W. Widera, *Związek zawodowy jako niezależny podmiot w stosunkach przemysłowych: redefinicja „niezależności” w systemie postkomunistycznym*, [w:] W. Kozek (red.), *Zbiорове stosunki pracy...*, s. 59.

¹⁰¹ Dz.U. nr 53, poz. 238.

¹⁰² Dz.U. nr 77, poz. 397.

przedsiębiorstwa na podstawie wytycznych i wskaźników ustalonych w oparciu o narodowe plany gospodarcze. Dopełnieniem tych zmian było poddanie samorządu robotniczego pieczy związków zawodowych. Miały one czuwać nad prawidłowym jego działaniem oraz koordynować tę działalność w skali całego kraju i poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej. Centralna Rada Związków Zawodowych została upoważniona do ustalania wytycznych do regulaminu tego samorządu oraz określenia szeregu innych istotnych dla organizacji i funkcjonowania samorządu robotniczego kwestii. Ostatecznie CRZZ wykonując odpowiednią uchwałę Biura Politycznego KC PZPR, zleciło w 1978 roku rezygnację z wyborów rad robotniczych.

Od 1948 do 1980 roku dominowała koncepcja związków zawodowych jako jednej z najważniejszych *transmisji partii* do świata pracy. Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, stając się jednostronną siłą kierującą związkami zawodowymi, zmniejszała ich znaczenie, co przejawiało się w skoncentrowaniu ich działalności na zadaniach produkcyjnych i ograniczeniu ich tradycyjnej funkcji obrony interesów pracowniczych¹⁰³. Związki zawodowe nie realizowały swych założeń programowych i zasad statutowych biernie wyczekując na instrukcje struktur partyjnych, a przekazując swoje uprawnienia PZPR, stawiały się poza nawiasem najważniejszych decyzji w państwie.

Na tle doświadczeń ruchu związkowego w Polsce, P.J. Gieorgica stwierdza, że nieumiejętność realizacji modelu leninowskiego brała się z braku uporządkowania i jasności co do koncepcji reprezentacji interesów pracowniczych w czterech głównych sferach działania związkowego¹⁰⁴:

1. Świadczenia usług na rzecz pracowników i ich rodzin w zakresie pomocy materialnej, potrzeb socjalnych, oświatowych i kulturalnych z wydzielonych funduszy państwowych i własnych środków związkowych. Państwo dokonywało w tej materii zawłaszczenia funkcji usługowych organizacji społecznych (paternalizm państwowy).

2. Udziału związków zawodowych w stanowieniu prawa. Związki zawodowe w Polsce Ludowej niezmiernie rzadko dążyły do negocjowania z państwem spraw dla nich najistotniejszych, a mianowicie: zawierania układów zbiorowych pracy, stanowienia norm prawnych regulujących uprawnienia i obowiązki w dziedzinie stosunków pracy, konsultacji decyzji polityczno-ekonomicznych (ceny, planowanie, płace) itp. Pozwala to stwierdzić, że związki nie realizowały prawa pracowników do aktywnego uczestniczenia pracowników w tym ważnym aspekcie sprawowania władzy państwowej.

¹⁰³ Por. W. Szubert, *Spoleczno-prawne problemy związków zawodowych*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 9, s. 8.

¹⁰⁴ P. J. Gieorgica, *Ruchy i organizacje społeczne...*, s. 154–155.

3. Kontroli administracji państwowej jako właściciela środków produkcji. Znikome zainteresowanie sprawami zarządzania gospodarką (planowaniem społeczno-gospodarczym, podziałem dochodu narodowego, wydajnością pracy) rościć musiało poczucie ubezwłasnowolnienia pracowników oraz wadliwe mechanizmy w sposobie gospodarowania (biurokracyzm)¹⁰⁵.

4. Udziału w zarządzaniu zakładem pracy. Stosunki związku zawodowego z samorządem i administracją zakładu pracy oparte były na zmiennych regułach gry. Wśród związkowców stale ujawniała się doraźna strategia, oparta na złudnym przekonaniu, że udział związków zawodowych w zarządzaniu może ograniczać się do spraw socjalnych i obrony pracowników. Przekonanie, że można oddzielić sprawy społeczne i gospodarcze, znacząco osłabiało możliwości wpływu związkowego na bieg spraw w zakładzie pracy i systemie społeczno-gospodarczym¹⁰⁶.

1.2.3. Zmiany legislacyjne po wydarzeniach na Wybrzeżu w sierpniu 1980 roku

Faktyczny monopol Zrzeszenia Związków Zawodowych w PRL został przełamany w wyniku wydarzeń na Wybrzeżu w sierpniu 1980 r. Strajkujące załogi przedsiębiorstw domagały się między innymi 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 przypadku Polski Ludowej zachodziła wyraźna sprzeczność między prawem krajowym i praktyką a ratyfikowanymi aktami prawa międzynarodowego. Zamiast uznać prawo pracowników do tworzenia organizacji według swojego uznania, wyznaczono związkowi zawodowemu ramy działania odpowiadające ideologii państwa totalitarnego.

Mimo istnienia przed rokiem 1980 fasadowej centrali związkowej (CRZZ), robotnicy strajkujący w sierpniu postanowili sięgnąć do tej zużytej już formuły działania. Można zadać w tym kontekście pytanie o przyczynę organizowania się

¹⁰⁵ Deklarowany udział związków zawodowych w rządzeniu państwem i zarządzaniu gospodarką oraz wynikające z tej doktryny uprawnienia nie świadczyły o rzeczywistej sile związków, gdyż były to organizacje fasadowe, zdominowane przez aparat związkowy, ten zaś był przedłużeniem aparatu partyjnego. Podkreślanie roli związków zawodowych służyło umacnianiu partii w życiu publicznym, która dzięki swym wpływom w aparacie związkowym mogła w dowolnej chwili podnosić argument poparcia przez masy pracujące aktualnej linii partii. Zob. J. Wratny, *Związki zawodowe. Znaczenie w życiu politycznym i społeczno – gospodarczym*, [w:] J. Wratny, M. Bednarski (red.), *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej*, Warszawa 2010, s. 31.

¹⁰⁶ Porównaj W. Widera, „Stare” związki zawodowe, [w:] W. Morawski (red.), *Zmierzch socjalizmu...*, s. 137–144.

ówczesnego społeczeństwa w związku zawodowym, a nie przy użyciu innej formy? Kazimierz M. Ujazdowski oraz Robert Matyja wskazują, że cechą charakteryzującą życie społeczne w państwie realnego socjalizmu było ogniskowanie się wszelkich jego przejawów w miejscu pracy. Zakłady pracy dzieliły wczasy i kolonie dla dzieci, dysponowały różnymi świadczeniami socjalnymi. PZPR opierała swoją działalność o struktury zakładowe, przedsiębiorstwo zatem stało się też miejscem uczestnictwa w życiu politycznym. Tu także można było w sytuacji skrajnej wyrzucić skuteczną presję na władzę poprzez wzniesienie strajku. Podobny opór podjęty na przykład w miejscu zamieszkania skazany był na porażkę. Organizacja życia społecznego w państwie realnego socjalizmu unicestwiała więzi terytorialne i sąsiedzkie likwidując nawet pozory samorządności. Z tych wszystkich powodów związek zawodowy w przedsiębiorstwie zyskiwał naturalną legitymację jako najważniejsza i najlepsza z możliwych form oporu¹⁰⁷.

W efekcie porozumień sierpniowych ówczesne władze dopuściły do wykształcenia limitowanego pluralizmu związkowego, którego widocznym przejawem stała się rejestracja i działalność NSZZ „Solidarność”¹⁰⁸, NSZZ Solidarność Rolników Indywidualnych oraz szeregu autonomicznych związków zawodowych¹⁰⁹. Podstawą prawną do zarejestrowania NSZZ „Solidarność”¹¹⁰, jak i innych niezależnych związków zawodowych stała się uchwała Rady Państwa z dnia 13 września 1980 r. w sprawie rejestracji nowo powstających związków zawodowych¹¹¹. Upoważniła ona Sąd Wojewódzki w Warszawie do dokonywania rejestracji nowo powstających związków zawodowych na wniosek ich komitetów założycielskich po stwierdzeniu, że uchwalony statut nie jest sprzeczny z Konstytucją PRL i innymi przepisami prawa. Z chwilą dokonania rejestracji związek uzyskiwał osobowość prawną.

¹⁰⁷ K. Z. Ujazdowski, R. Matyja, *Równi równiejsi*, Warszawa 1993, s. 6–7.

¹⁰⁸ Rejestracja NSZZ „Solidarność” nastąpiła w trybie postanowienia Sądu Najwyższego z 10 listopada 1980 r. Por. J. Olszewski, *Jaki statut?*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 23, s. 5, J. Kurczewski, *Ostrożnie ze statutem*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 23, s. 5.

¹⁰⁹ Por. M. Seweryński, *Związki zawodowe w krajach postkomunistycznych. Ustawodawstwo, problemy, perspektywy*, [w:] *Syndykalizm współczesny i jego przyszłość*, Łódź 1996, s. 164 i n.

¹¹⁰ Pierwsze międzyzakładowe komitety założycielskie nowych związków zawodowych zaczęły powstawać już od 5 września 1980 r. Statut Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” został zarejestrowany 24 października 1980 r. Zgodnie z nim NSZZ „Solidarność” był niezależny od organów administracji państwowej i organizacji politycznych. Jego celem była ochrona praw, godności i interesów pracowniczych. Struktura związku miała trzy szczeble: zakładowy, regionalny i krajowy. „Solidarność” była federacją związków regionalnych, a jej podstawową jednostką organizacyjną były organizacje zakładowe. Zob. H. Lisicka, *Prawa i wolności obywatelskie*, [w:] H. Lisicka (red.), *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2005, s. 113–114.

¹¹¹ Mon. Pol. Nr 22, poz. 104.

Rejestracja NSZZ Solidarność Rolników Indywidualnych została oparta na ustawie z 6 maja 1981 r. *o związkach zawodowych rolników indywidualnych*¹¹². Dopuszczała ona zakładanie takich związków przez rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwo oraz osoby im bliskie pracujące wraz z nimi w tym gospodarstwie. Ta grupa zawodowa nigdy wcześniej nie posiadała swoich związków, jednakże ustawa potraktowała je na równi z innymi związkami zawodowymi, stanowiąc, że są one tworzone i rejestrowane na zasadach przewidzianych dla pracowniczych związków zawodowych. Celem tych związków była ochrona interesów ekonomicznych i socjalnych swoich członków i ich rodzin oraz rozwój produkcji rolnej¹¹³.

Wszystkie powyższe zmiany doprowadziły w połowie 1981 r. do sytuacji współistnienia starych związków zawodowych w postaci Zrzeszenia Związków Zawodowych, pozbawionego jednakże członków, branżowych związków zawodowych oraz nowych związków rejestrowanych w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie¹¹⁴. Nowy model związków zawodowych ukształtował się w opozycji do dawnego. Nastąpiło to w sposób rewolucyjny. Komitety strajkowe w sierpniu 1980 r. wystąpiły w roli rzecznika klasy robotniczej, zdobyły jej poparcie, wygrały konfrontację z władzami i zostały przez nie uznane za reprezentanta załóg¹¹⁵. Hasło niezależności związków zawodowych oznaczało definitywne zerwanie z ideologią „pasa transmisyjnego”. Porozumienie¹¹⁶ uznające niezależność od PZPR i pracodawców wolnych związków zawodowych, zgodnie z ratyfikowaną przez władze PRL konwencją nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy¹¹⁷, stanowiło fundament dla statusu nowych związków zawodowych.

W świetle porozumień sierpniowych w zasadzie uznano wyłączność funkcji obronnej związku względem pracowników, pomijając inne, charakterystyczne dla dawnego modelu zadania produkcyjne i partycypacyjne oraz uwikłania etatystyczne związków zawodowych. Zerwano z modelem monizmu związkowego, co spowodowało, że w ruchu związkowym mogła zaistnieć wielość nurtów różniących się między sobą założeniami doktrynalnymi i kryteriami zrzeszania się. Dopuszczenie pluralizmu związkowego niesło zarazem zerwanie z produkcyj-

¹¹² Dz.U. nr 11, poz. 50

¹¹³ Zob. T. Żochowski, *Związki zawodowe rolników indywidualnych. Fakty, dokumenty, komentarze*, Warszawa 1989, s. 168–208.

¹¹⁴ Liczba członków NSZZ „Solidarność” w stosunkowo krótkim czasie wzrosła do 10 milionów.

¹¹⁵ Potwierdzeniem tych zmian w 1980 roku było zawarcie trzech wielkich porozumień: w Szczecinie – 30 sierpnia, w Gdańsku – 31 sierpnia oraz w Jastrzębiu – 3 września.

¹¹⁶ Tekst protokołu porozumienia zawartego przez Komisję Rządową i Międzyzakładowy Komitet Strajkowy w dniu 31 sierpnia 1980 roku w Stoczni Gdańskiej opublikowany został w: „Życie Warszawy” z 2 września 1980 r.

¹¹⁷ Dz.U. 1958 nr 29, poz. 125.

nym kryterium tworzenia związków zawodowych, co w konsekwencji oznaczało dopuszczenie do działania w jednym zakładzie pracy więcej niż jednej organizacji związkowej.

Charakterystyczną cechą sytuacji nowych związków zawodowych w latach 1980–1981, jak zauważa to J. Wratny, było oparcie ich założeń statutowych na niedookreślonych podstawach prawnych, których trzon stanowiły wielkie porozumienia społeczne z sierpnia i września 1980 r. rozwijane poprzez gęstą sieć kolejnych porozumień zawieranych na różnych szczeblach w okresie 16 miesięcy legalnego działania NSZZ „Solidarność”¹¹⁸. Problem legitymizacji nowych związków nie został kompleksowo rozwiązany na gruncie prawa pozytywnego. Wprawdzie od końca września 1980 r. w mieszanej komisji rządowo-związkowej (której ton nadawali przedstawiciele i eksperci „Solidarności”) trwały prace nad przygotowaniem adekwatnej do zaistniałych realiów ustawy o związkach zawodowych, ale prac tych nie ukończono z powodu wprowadzenia stanu wojennego¹¹⁹.

Opisane zmiany lat 1980–1981 zostały zatrzymane i w znacznej mierze cofnięte po wprowadzeniu 13 grudnia 1981 r. przez Radę Państwa, na wniosek Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON), stanu wojennego¹²⁰. Wydalenie to zapoczątkowało powrót do monizmu w polskim ruchu związkowym¹²¹. Zgodnie z dekretem *o stanie wojennym* wydanym przez Radę Państwa wszystkie związki zawodowe zostały zawieszono.

W 1982 r., w sytuacji głębokiego kryzysu politycznego i rozpadu branżowego ruchu zawodowego, uchwalona została ustawa z dnia 8 października 1982 r. *o związkach zawodowych*¹²², która w art. 53 ust. 4 statuowała zasadę, iż w zakładzie pracy może działać tylko jedna organizacja związkowa. Zdaniem T. Jasudowicza rozwiązania przyjęte w dekreście *o stanie wojennym* z dnia 12 grudnia 1981 r.¹²³ oraz w nowej ustawie *o związkach zawodowych* z 1982 r. godzące w wolność

¹¹⁸ J. Wratny, *Związki zawodowe. Znaczenie w życiu politycznym i społeczno-gospodarczym*, [w:] J. Wratny, M. Bednarski (red.), *Związki zawodowe...*, s. 36.

¹¹⁹ Zob. Tenże, *Związki zawodowe w prawodawstwie polskim w latach 1980–1991*, Lublin 1994, s. 27–39.

¹²⁰ Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. (Dz.U. nr 29, poz. 155).

¹²¹ Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1981 r. (MP 1981 Nr 30, poz. 273) wydanym na podstawie dekretu *o stanie wojennym* z dnia 12 grudnia 1981 r. (Dz.U. nr 29, poz. 154) zwieszono działalność wszystkich związków zawodowych.

¹²² Dz.U. nr 32, poz. 216 z późn. zm. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana m. in.: ustawą z dnia 21 lipca 1983 r. *o szczególnej regulacji prawnej w okresie przezwyciężania kryzysu społeczno-ekonomicznego* (Dz.U. nr 39, poz. 176); ustawą z dnia 6 kwietnia 1984 r. *o zmianie ustawy o związkach zawodowych* (Dz.U. nr 21, poz. 101); ustawą z dnia 24 lipca 1985 r. *o zmianie ustawy o związkach zawodowych i niektórych innych ustaw* (Dz.U. nr 35, poz. 162); ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. *o zmianie ustawy o związkach zawodowych* (Dz.U. nr 20, poz. 105).

¹²³ Dz.U. nr 29, poz. 154.

związkową, stanowiły pogwałcenie zobowiązań międzynarodowych PRL¹²⁴. Ustawa uchyliła wszystkie obowiązujące do tej pory akty prawne regulujące materię związkową¹²⁵ oraz unieważniła wszystkie dotychczasowe rejestracje związków zawodowych¹²⁶. Oznaczało to utratę przez nie podstaw prawnych do działania i konieczność poddania się ponownej rejestracji według przepisów nowej ustawy lub rozwiązania się¹²⁷.

Jednocześnie rozpoczęto powoływanie nowych struktur związkowych cieszących się zaufaniem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Ten sterowany proces postępował oddolnie poprzez tworzenie najpierw organizacji związkowych w zakładach pracy, a następnie organizacji ogólnokrajowych i międzyzwiązkowych. W wyniku tych działań powołano w listopadzie 1984 r. nową organizację międzyzwiązkową o nazwie Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ)¹²⁸. Rządzące wówczas władze partyjno-wojskowe stały na stanowisku, że dopuszczenie możliwości działania większej liczby organizacji związkowych w jednym zakładzie doprowadziłoby do społecznie szkodliwych podziałów wśród załóg i osłabienia właściwej reprezentacji interesów klasy robotniczej¹²⁹. Znamiennym wydaje się przepis art. 3 ustawy z 1982 r. stanowiący, że związki zawodowe stać miały na gruncie zasad społecznej własności środków produkcji, będącej podstawą socjalistycznego ustroju państwa oraz uznają określoną w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, przewodnią rolę Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w budowie socjalizmu.

Politycznym otwarciem, zmieniającym patową sytuację drugiej połowy lat osiemdziesiątych, było oświadczenie Komitetu Centralnego PZPR w sprawie pluralizmu politycznego. Czytamy w nim: „Biorąc pod uwagę postępy w dialogu politycznym i demokratyzacji życia oraz potrzeby kraju, KC opowiada się za zniesieniem – w warunkach porozumienia narodowego – ograniczeń w tworzeniu związków zawodowych”¹³⁰.

¹²⁴ T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 53.

¹²⁵ Artykuł 55 ustawy o związkach zawodowych z dnia 8 października 1982 r. (Dz.U. nr 32, poz. 216 z późn. zm.)

¹²⁶ Artykuł 52 ustawy o związkach zawodowych z dnia 8 października 1982 r. (Dz.U. nr 32, poz. 216 z późn. zm.)

¹²⁷ W orzeczeniu Sądu Najwyższego z 14 stycznia 1983 r. – I PRZ 3/82 (zamieszczonym w periodyku „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1983, nr 7) stwierdzono, że utrata mocy prawnej rejestracji związków zawodowych oznacza faktyczną likwidację dotychczasowych związków zawodowych i struktur związkowych.

¹²⁸ Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zarejestrowano 12 kwietnia 1985 r. Utworzone przez władze na bazie 117 federacji zawodowych OPZZ uzyskało z czasem silne prerogatywy, takie jak chociażby prawo do reprezentowania ogółu pracowników przedsiębiorstwa. Związki reżimowe uzyskiwały też wpływ na podział funduszu socjalnego i mieszkaniowego, system wynagrodzeń, regulamin pracy, plan urlopów, przydział miejsc w sanatoriach itp. Więcej na temat OPZZ zob. H. Lisicka, *Prawa i wolności obywatelskie*, [w:] H. Lisicka (red.), *System polityczny...*, s. 114–115.

¹²⁹ K. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 142.

¹³⁰ Cytat za K. Z. Ujazdowski, R. Matyja, *Równi...*, s. 18.

Prawdziwy przełom w tej materii nastąpił dopiero po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu, gdzie w ramach porozumienia z 5 kwietnia 1989 r. przyjęto model pluralizmu związkowego, którego istotą stało się swobodne kształtowanie związkowych struktur organizacyjnych na zasadach branżowych, terytorialnych, zawodowych i innych¹³¹. Konsekwencją ustaleń Okrągłego Stołu w płaszczyźnie zmian ustrojowych była ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *o zmianie Konstytucji PRL*¹³². Tak zwana nowela kwietniowa funkcjonowała niewiele ponad 8 miesięcy, niemniej zmiany dokonane przez ten akt, zwłaszcza w systemie naczelnych władz państwowych, były na tyle głębokie, że wydają się uzasadniać potraktowanie ich jako odrębnej od funkcjonującej struktury ustrojowej¹³³. Za moment kończący jej funkcjonowanie musi być uznane wejście w życie ustawy konstytucyjnej z dnia 27 grudnia 1989 r.¹³⁴, formalnie również ujętej jako następna nowelizacja dotychczas obowiązującej Konstytucji PRL, która przeprowadziła już o wiele większe zmiany ustrojowe, choć przy pozostawieniu niezmienionych rozwiązań organizacyjnych¹³⁵.

Nowelę kwietniową można rozumieć na dwa sposoby – wąsko, literalnie, wyłącznie jako zmianę przepisów Konstytucji z 1952 r. albo szerzej, jako całościowy kształt zmian legislacyjnych dokonanych w Sejmie 7 kwietnia 1989 roku¹³⁶. Niewłaściwym w tym kontekście wydaje się traktowanie noweli *sensu stricte*. Ściśle bowiem z nią powiązanych zostało kilka niezwykle doniosłych ustaw, formalnie zwykłych, ale materialnie zawierających rozstrzygnięcie kwestii ustrojowych o randze w istocie konstytucyjnej, zamieszczanych zwykle w konstytucji. Zewnętrznym i formalnym wyrazem łączności noweli kwietniowej i dopełniających ją ustaw jest okoliczność uchwalenia pierwszych z nich tego samego dnia, tj. 7 kwietnia 1989 roku. Bez ich uchwalenia, zdaniem P. Sarneckiego, przyjęcie samej noweli byłoby politycznie nie możliwe, a realizacja tych ustaw wpływała na interpretację przepisów konstytucyjnych i praktykę konstytucyjną

¹³¹ Zob. pkt. 1 stanowiska w sprawie pluralizmu związkowego podpisanego w dniu 5 kwietnia 1989 r. w ramach porozumień „Okrągłego Stołu”. (*Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989, s. 38).

¹³² Dz.U. nr 19, poz. 101. Formalnie ustawa konstytucyjna weszła w życie 8 kwietnia 1989 roku, natomiast jej rzeczywiste wejście w życie dokonało się po przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych, powołaniu głowy państwa i rządu, wyborze marszałków Sejmu i Senatu.

¹³³ P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 11.

¹³⁴ Dz.U. nr 75, poz. 444.

¹³⁵ Zob. J. Ciemniński, *Nowela Konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 27–46; Tenże, *Nowelizacja Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku i jej znaczenie ustrojowe*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011, s.29–33.

¹³⁶ Zob. J. Wawrzyniak, *Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawnopolityczne)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja...*, s. 14–15.

w sposób rozstrzygający¹³⁷. Dotyczy to zwłaszcza dziedziny wolności i praw jednostki, nie poruszonej przez samą nowelę. Podobnie ujmuje tę kwestię W. Sokolewicz wskazując, że „Zmianę konstytucji można i trzeba wyjaśniać w kontekście całokształtu rozstrzygnięć legislacyjnych, podjętych przez Sejm 7 kwietnia 1989 r. [...] Nowelizacja Konstytucji jest częścią tego zespołu aktów i ma wobec innych charakter komplementarny”¹³⁸.

Równie ważne znaczenie konstytucyjne, oprócz uchwalonych ustaw, przypisać należy dokumentom wyrażającym sformalizowanie porozumień osiągniętych przy Okrągłym Stole. Zawierają one założenia dokonanych przeobrażeń, a tym samym ich wytyczną interpretacyjną¹³⁹. Wszystkie te dokumenty stanowią łącznie nowelę kwietniową *sensu largo*. Tak więc dnia 7 kwietnia 1989 r. uchwalono: *ordynację wyborczą do Sejmu*¹⁴⁰, *ordynację wyborczą do Senatu*¹⁴¹, *nowe Prawo o stowarzyszeniach*¹⁴², *zmianę ustawy o związkach zawodowych*¹⁴³ i *ustawę o związkach zawodowych rolników indywidualnych*¹⁴⁴. Podkreślić należy, że nowelizacja *sensu largo* sama w sobie stanowiła wyłom w tradycyjnym systemie wartości państwa socjalistycznego, wprowadzała bowiem do systemu wartość obcą, uważaną za dysfunkcyjną wobec innych. Pluralizm, bo o nim tu mowa, został *de iure* wprowadzony zarówno przez obie ordynacje wyborcze, jak i przez *ustawę o związkach zawodowych*¹⁴⁵.

Nowelizacja *ustawy o związkach zawodowych* z dnia 7 kwietnia 1989 r.¹⁴⁶ ostatecznie wprowadziła w sferę normatywną wolność zrzeszania się w związkach zawodowych zgodnie z zasadą swobodnego uznania¹⁴⁷. Przynależność do związku zawodowego została oparta na zasadzie pełnej dobrowolności. Reguła ta stanowiła, że nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku lub pozostawiania poza nim. Prawo tworzenia i zrzeszania się w związki zawodowe przysługiwało osobom świadczącym pracę w ramach stosunku pracy. Przejście tych osób na emeryturę lub rentę nie pozbawiało ich prawa należenia do związku, tak samo jak okresowe pozostawanie bez pracy w związku z jej poszukiwaniem. Przynależność do związków zawodowych działających

¹³⁷ P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski...*, s. 11.

¹³⁸ W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 5.

¹³⁹ Zob. *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989, s. 38 i n.

¹⁴⁰ „Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji, na lata 1989–1993” (Dz.U. Nr 19, poz. 102).

¹⁴¹ Dz.U. nr 19, poz. 103.

¹⁴² Dz.U. nr 20, poz. 104.

¹⁴³ Dz.U. nr 20, poz. 105.

¹⁴⁴ Dz.U. nr 20, poz. 106.

¹⁴⁵ J. Wawrzyniak, *Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawno – polityczne)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja...*, s. 18.

¹⁴⁶ Dz.U. 1989 nr 20, poz. 105.

¹⁴⁷ Por. W. Sanetra, *Ruch zawodowy po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 1989, nr 7, s. 2 i n.

w zakładach pracy przysługiwała również osobom wykonującym pracę nakładczą, a także pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie byli pracodawcami.

Ustawa *o związkach zawodowych* nie odnosiła się wprost do pracowników urzędów państwowych, sądownictwa i prokuratury oraz organów kontroli państwowej, stanowiąc że zasady reprezentowania pracowników tych instytucji określają odrębne przepisy. Tak więc ówczesne *prawo o ustroju sądów powszechnych*¹⁴⁸ nie przyznawało pracownikom sądów prawa zrzeszania się w związkach zawodowych. Sędziowie i inni pracownicy sądów powszechnych mogli tworzyć rady pracownicze w celu ochrony i reprezentowania swoich interesów zawodowych i socjalnych¹⁴⁹. Radę pracowniczą wybierało ogólne zebranie sędziów i innych pracowników sądów, w głosowaniu tajnym, na okres dwu lat. Członkami tego organu nie mogli być prezes i wiceprezesi sądu¹⁵⁰. Rada pracownicza miała prawo przedstawiania prezesowi sądu opinii we wszystkich sprawach należących do zakresu jej działania. Natomiast prezesi sądów i Minister Sprawiedliwości byli obowiązani stwarzać warunki umożliwiające radom pracowniczym realizację ich zadań, a w szczególności udzielać im niezbędnych informacji, udostępniać dokumentację dotyczącą spraw pracowniczych oraz przedstawiać w odpowiednich terminach materiały umożliwiające radzie zajęcie stanowiska. Prezesi sądów byli obowiązani rozpatrywać wnioski rady pracowniczej oraz powiadamiać radę o sposobie ich załatwienia¹⁵¹. Zasady i tryb działania rady oraz tryb wyboru i liczbę jej członków określał statut uchwalany przez radę pracowniczą.

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*¹⁵² przyznawała tym pracownikom prawo zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników urzędów państwowych, z wyjątkiem pracowników zatrudnionych na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, oraz których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter.

Z prawa tworzenia i zrzeszania się w związki zawodowe nie korzystali:

- 1) żołnierze w czynnej służbie wojskowej,
- 2) osoby odbywające zastępczo obowiązek służby wojskowej,
- 3) funkcjonariusze Urzędu Ochrony Państwa i Służby Więziennej,

¹⁴⁸ Dz.U. 1990 nr 23, poz. 138.

¹⁴⁹ Artykuł 13 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz.U. 1990, nr 23, poz. 138).

¹⁵⁰ Artykuł 129 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz.U. 1990, nr 23, poz. 138).

¹⁵¹ Artykuł 131 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz.U. 1990, nr 23, poz. 138).

¹⁵² Dz.U. nr 31, poz. 214 z późn. zm.

4) pracownicy zatrudnieni w jednostkach wojskowych lub innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, do których znajdowały zastosowanie ograniczenia przewidziane w ustawie *o pracownikach urzędów państwowych*; tak samo pracownicy w jednostkach wojskowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej,

5) pracownicy zatrudnieni w jednostkach wojskowych określonych przez Ministra Obrony Narodowej ze względu na szczególny charakter tych jednostek.

Natomiast częściowe ograniczenie w korzystaniu z prawa zrzeszania się w związki zawodowe dotyczyły trzech grup pracowników:

1) policjantów, którzy mogą zrzeszać się tylko w związku zawodowym Policji, do którego stosują się przepisy ustawy *o związkach zawodowych*, jednakże z zastrzeżeniem, że w Policji może działać tylko jeden związek zawodowy i związek ten nie ma prawa do strajku,

2) innych, niż wymienieni wyżej, pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych, także wojskowych, podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, którzy mają prawo zrzeszania się w związkach zawodowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,

3) pracowników zatrudnionych w jednostkach wojskowych oraz przedsiębiorstwach podległych Ministrowi Obrony Narodowej, którzy mają prawo zrzeszania się w związku zawodowym pracowników wojska, przy zachowaniu wymogów obronności.

Pracownicy pozbawieni prawa zrzeszania się w związkach zawodowych mogli tworzyć rady pracownicze, których funkcje były zbliżone do funkcji związków zawodowych. Znowelizowana 7 kwietnia 1989 r. ustawa *o związkach zawodowych* określała je jako organizacje samorządne, których podstawową cechą jest ich samodzielność wyrażona tym, że mogą zgodnie z prawem: kształtować cele i programy swojego działania, uchwalać statuty i inne akty wewnętrzne dotyczące działalności wewnętrznej, określać struktury organizacyjne, określać zasady wyboru swoich zarządów i innych organów kierowniczych. Ustawa przyznała wszystkim związkom zawodowym równe prawa i zobowiązała organy państwowe do przestrzegania tej zasady. Działalność związków nie podlegała nadzorowi ani kontroli administracji państwowej.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ustawa z dnia 8 października 1982 r. *o związkach zawodowych* od początku zawierała przepisy uznające zasadę pluralizmu w tworzeniu związków zawodowych, jednakże ją zawiesiła, z jednoczesnym upoważnieniem Rady Państwa do określenia terminu, od którego może być ona stosowana¹⁵³. Rada Państwa z kompetencji tej nigdy nie skorzystała. Do-

¹⁵³ Artykuł 53 ustawy z dnia 8 października 1982 r. *o związkach zawodowych* (Dz.U. nr 32, poz. 216 z późn. zm.)

piero z chwilą wejścia w życie¹⁵⁴ noweli z 7 kwietnia 1989 r. można mówić o rzeczywistym wprowadzeniu tej zasady do ustawy o związkach zawodowych.

Utworzenie związku zawodowego nie wymagało uprzedniego uzyskania zezwolenia. Należało jednak zarejestrować go we właściwym miejscowo sądzie wojewódzkim. Ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe federacje związków zawodowych oraz ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe podlegały rejestracji w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie. Dopiero z dniem zarejestrowania związek nabywał prawo do działania i osobowość prawną.

Do noweli z 1990 r.¹⁵⁵ ustawa wymagała, jak to było wcześniej wskazane, by związki zawodowe stały na gruncie zasad społecznej własności środków produkcji będącej podstawą socjalistycznego ustroju państwa, co wynikało z ust. 1 art. 11 Konstytucji PRL, oraz uznawały przepis ust. 1 art. 3 Konstytucji PRL o przewodniej roli PZPR w budowie socjalizmu. Wprawdzie przepis ten z ustawy został usunięty dopiero w 1990 roku, to jednak już z końcem grudnia 1989 roku stał się on nawet z formalnego punktu widzenia bezprzedmiotowy wobec usunięcia z Konstytucji artykułów stanowiących dla niego podstawę¹⁵⁶.

Funkcją związków zawodowych było reprezentowanie interesów zawodowych pracowników wobec kierownictw zakładów pracy, organów administracji państwowej i gospodarczej, organizacji społecznych oraz w stosunkach z organizacjami związkowymi innych krajów. Rolę związków zawodowych wyrażały trzy grupy ich zadań:

1) reprezentowanie i obrona praw i interesów pracowników w zakresie warunków pracy i płacy oraz warunków socjalno-bytowych i kulturalnych,

2) współuczestniczenie w kształtowaniu i realizacji zadań społeczno-gospodarczych rozwoju kraju, działaniu na rzecz pomnażania dochodu narodowego i sprawiedliwego jego podziału, a szczególności współdziałaniu z kierownikami zakładów pracy oraz organami samorządowymi w tworzeniu warunków sprzyjających wykonaniu zadań przez zakłady pracy, rozwojowi wynalazczości i racjonalizacji pracowniczej, poprawie jakości i wydajności pracy, efektywności gospodarowania oraz bezpieczeństwu i higienie pracy,

3) prowadzeniu działalności wychowawczej na rzecz kształtowania etyki zawodowej, sumiennego i rzetelnego wykonywania obowiązków pracowniczych, a także przestrzeganiu zasad współżycia społecznego¹⁵⁷.

Ustawa przyznawała związkom zawodowym szereg uprawnień wobec organów państwa¹⁵⁸. Jednym z nich było prawo opiniowania założeń lub projektów

¹⁵⁴ Wejście w życie nowelizacji ustawy o związkach zawodowych z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. 1989 nr 20, poz. 105) nastąpiło w dniu 10 kwietnia 1989 roku.

¹⁵⁵ Dz.U. nr 30, poz. 179.

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. nr 79, poz. 444).

¹⁵⁷ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się...*, s. 141–142.

¹⁵⁸ Patrz A. Świątkowski, *Kompetencje związków zawodowych*, Warszawa 1984.

aktów normatywnych oraz decyzji dotyczących praw i interesów ludzi pracy i ich rodzin. Opinie mogły być przedstawiane właściwym organom państwowym, jak też wyrażane publicznie, w sprawach zaś mających istotne znaczenie dla ludzi pracy i ich rodzin związki zawodowe mogły brać bezpośredni udział w pracach przygotowawczych nad projektami takich aktów.

Związany z poprzednią kompetencją było prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę aktu prawnego dotyczącego praw i interesów ludzi pracy i ich rodzin. Wnioski, podobnie jak opinie, mogą być kierowane do właściwych organów oraz wyrażane publicznie. Kolejnymi uprawnieniami związków zawodowych było prawo zawierania układów zbiorowych pracy o zasięgu ogólnokrajowym¹⁵⁹ oraz prawo zawierania z organami administracji państwowej i gospodarczej porozumień o współdziałaniu w realizacji zadań dotyczących warunków pracy i płacy oraz warunków socjalno-bytowych. Prawo do sprawowania społecznej kontroli nad warunkami pracy i bytu pracowników i ich rodzin oraz nad przestrzeganiem praw pracowniczych to kolejna kompetencja nadana przez ustawę. Uprawnienia kontrolne związków zawodowych uległy w 1985 r. wzmocnieniu, poprzez powierzenie im kierownictwa społeczną inspekcją pracy oraz nadzór nad kasami zapomogowo – pożyczkowymi¹⁶⁰.

Wskazane wcześniej 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 roku ustawa konstytucyjna *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym*¹⁶¹, określana potocznie jako „Mała Konstytucja”, zgodnie z art. 77 pozostawiła w mocy między innymi przepisy rozdziału ósmego (*Podstawowe prawa i obowiązki obywateli*) Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r.¹⁶² 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 w sferze normatywnej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych dokonanych po 1989 roku zaczął w pełni funkcjonować pluralistyczny

¹⁵⁹ Zbiorowe układy pracy obejmować miały wszystkich pracowników danej gałęzi pracy, bez względu na przynależność do związku. W gałęziach pracy nie objętych układami zbiorowymi regulowanie warunków pracy i płacy następować miało po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 1985 r. o zmianie ustawy *o związkach zawodowych i niektórych innych ustaw* [...] (Dz.U. nr 35, poz. 162).

¹⁶¹ Dz.U. 1992 nr 84, poz. 426.

¹⁶² Zob. M. Kallas, *Mała Konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993, s. 42–44; P. Winczorek, *Wartości naczelnie „małej konstytucji” z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1, s. 7.

model ruchu związkowego. Spowodowało to rozkwit organizacji opartych zarówno na bazie branżowo-zawodowej, jak i terytorialnej. Stąd też wielokrotnie zdarzało się, że kilka bądź nawet kilkanaście związków zawodowych reprezentowało pracowników należących do tej samej grupy zawodowej. Zmiany ustrojowe w Polsce dokonane po 1989 roku dały impuls do kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, którego ważnym elementem stawały się związki zawodowe.

1.3. Związki zawodowe jako element społeczeństwa obywatelskiego

Przejawem działalności społeczeństwa¹⁶³ obywatelskiego w strukturach każdego państwa¹⁶⁴ demokratycznego jest możliwość działania i funkcjonowania dobrowolnych zrzeszeń – w tym związków zawodowych. Społeczeństwo obywatelskie staje się więc polem do wspólnego działania w celu realizacji interesów społecznych, ekonomicznych czy politycznych. Współczesny organizm państwa nie odgrywa już dominującej roli jako jedyny aktor polityki. Obywatele często sami poprzez różnego rodzaju aktywność potrafią zadbać o swoje sprawy. Wolność zrzeszania się jednostek które łączy wspólny cel oraz ich późniejsza możliwość podejmowania działań w sferze publicznej są i stają się filarami demokracji. Społeczeństwo obywatelskie to takie społeczeństwo, w którym jednostki, nie oglądając się na państwo, same aktywnie działają w sferze publicznej, starając się realizować swoje cele. Przykładem tego są związki zawodowe, które uczestnicząc w kształtowaniu i wyrażaniu opinii publicznej, starają się wypełnić przestrzeń między izolowaną jednostką – pracownikiem, a państwem – czy

¹⁶³ „Społeczeństwo” to jedno z podstawowych pojęć socjologicznych. K. Olechnicki i P. Załęcki w *Słowniku socjologicznym* podają następujące znaczenie tego terminu: „Społeczeństwo to forma życia zbiorowego ludzi, ukształtowana historycznie; specyficzny system interakcji pomiędzy jednostkami tworzącymi relatywnie samowystarczającą zbiorowość, która zajmuje określone terytorium, wytwarza i uczestniczy we wspólnocie kulturowej, definiując samą siebie na zasadzie poczucia odrębności pod jakimś względem od innych zbiorowości. Uważa się często, iż społeczeństwo stanowi liczebnie dużą grupę społeczną, tj. taką, w której obrębie tworzy się pod grupy oraz występują wszystkie podstawowe typy procesów społecznych”. K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1999, s. 198.

¹⁶⁴ Współcześnie za klasyczną socjologiczną definicję państwa uznaje się tę zaproponowaną przez M. Webera, według której państwo to instytucja, mająca wyłączne prawo do posługiwania się siłą w obrębie danego terytorium. Zdaniem B. Szackiej takie określenie państwa wskazuje na jego cztery cechy charakterystyczne, a mianowicie na to, że jest aparatem sprawowania władzy, sprawuje ją monopolistycznie, jest to władza prawomocna, jest organizacją opartą na zasadzie terytorialnej, a nie rodowej i więziach krwi. Inną klasyczną definicję państwa na gruncie szkoły pozytywistycznej w naukach prawnych prezentuje G. Jellinek, niemiecki dziewiętnastowieczny teoretyk państwa i prawa, który charakteryzował państwo odwołując się do jego trzech cech (tzw. trójelementowa definicja państwa): terytorium, zamieszkałej na nim ludności i władzy suwerennej. Państwo to całość złożona z trzech składników. Zob. B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 400; G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921.

pracodawcą¹⁶⁵. Związki zawodowe są organizacjami na pograniczu systemu gospodarczego i społecznego państwa. Wpływają przede wszystkim na funkcjonowanie gospodarki i na stosunki rynkowe, których są uczestnikami. Pełnią rolę barometru nastrojów pracowników i są rzecznikiem ich interesów.

Wraz z rozwojem państwa kapitalistycznego związki zawodowe zwiększały zakres swoich wpływów w systemie społeczno-ekonomicznym państwa. Pozwalało to im na wypełnianie w szerszym zakresie funkcji ogólnospołecznych¹⁶⁶. Są one uznawane za organizacje broniące praw pracowniczych. W rzeczywistości ruch związkowy został ukształtowany jako integralna część szerszego ruchu społecznego dążącego do zreformowania społeczeństwa. W tym sensie można uznać dobrowolne zrzeszenia pracowników jako element większej całości określanej mianem społeczeństwa obywatelskiego.

Ewolucję idei społeczeństwa obywatelskiego w historii myśli politycznej prezentuje M. Augustyniak¹⁶⁷ wskazując na jej korzenie w antycznej kulturze politycznej, opartej na funkcjonowaniu greckich *polis*¹⁶⁸, których stosunkowo niewielkie struktury umożliwiały bezpośredni udział wszystkich obywateli w życiu społecznym. Dla starożytnych Greków podstawowy charakter więzi społecznej wyznaczało nie prawo, nie wspólność terytorialna, lecz faktyczna partycypacja w życiu wspólnoty. Łączenie dobra wspólnego z dobrem ogółu postrzegano jako świadectwo rozumnej natury człowieka¹⁶⁹.

Według Arystotelesa¹⁷⁰ cały rozwój społeczny zmierzał do stworzenia państwa. Etapami tego rozwoju były: powstanie rodziny (gospodarstwa domowego *oikia*), gminy (*kome*), a w końcu państwa (*polis*), będącego przykładem wspólnoty doskonałej. Te trzy podstawowe wspólnoty, tworzące koncepcję społeczeństwa obywatelskiego, spełniają właściwe sobie funkcje. Gospodarstwo domowe zdolne jest do zaspokojenia potrzeb życia codziennego. W szerszym zakresie

¹⁶⁵ B. Jagusiak, *Związki zawodowe jako aktywizator społeczny*, [w:] M. Witkowska (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 210.

¹⁶⁶ L. Kańtoch, *Wolności i prawa związkowe w Unii Europejskiej*, „Nowy Tygodnik Popularny” 2004, nr 20, s. 5.

¹⁶⁷ M. Augustyniak, *Myśl społeczno-filozoficzna Edwarda Abramowskiego*, Olsztyn 2006, s. 222–232.

¹⁶⁸ *Polis* oznaczało miasto – wspólnotę (*koinomia*), której mieszkańców – obywateli (*polites*) łączyła wspólna religia, obyczaje, administracja, prawo i polityka.

¹⁶⁹ Zob. T. Buksiński, *Arystotelesowka wizja współpracy społecznej*, [w:] R. Liberkowski (red.), *Filozofia a polityka*, Poznań 1998, s. 34.

¹⁷⁰ Arystoteles (384–322 p.n.e.) najwybitniejsza postać starożytnej greckiej kultury. Syn lekarza, urodzony w przygranicznym Stagirze, nie miał w Atenach praw politycznych. Adept platońskiej Akademii, założyciel własnej szkoły, tzw. Liceum, przez wiele lat przebywał na dworze Filipa macedońskiego w roli wychowawcy młodego Aleksandra Wielkiego. Dokonał podsumowania greckiej nauki o państwie, społeczeństwie i prawie, a równocześnie znacznie ją wzbogacił. Z dorobku pisarskiego Arystotelesa zachowały się dwa dzieła: *Etyka Nikomachejska* oraz fundamentalna *Polityka*. Zob. H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 30–33.

potrzeby człowieka zabezpieacza wspólnota gminna. Jednak tylko *polis* skupiająca zarówno rodziny jak i gminy, zdolna jest osiągnąć pełną wystarczalność, na którą nie stać żadnej jednostki wziętej z osobna. Człowiek według Arystotelesa jest istotą polityczną (*zoon politikon*), a państwo stanowi cel jego naturalnych dążeń i najwyższą wartość. *Polis* jest wspólnotą równych, mającą na celu możliwie doskonale życie¹⁷¹. Arystotelesowskie społeczeństwo obywatelskie oznaczało etyczno-polityczną wspólnotę wolnych obywateli¹⁷² pod rządami prawa. Związane ono było z pojęciem „wspólnoty obywateli” oraz czynnym uczestnictwem w życiu politycznym, podejmowaniem wraz z innymi decyzji dotyczącej całej zbiorowości oraz odpowiedzialnością za dobro wspólne¹⁷³.

Wzorowaną na arystotelesowskiej koncepcji wspólnoty miasta – państwa, była cycerowska idea *societas civilis*. W obu teoriach społeczeństwo obywatelskie reprezentowało najwyższy etap rozwoju moralnego społeczeństwa, państwo zaś było produktem naturalnego instynktu społecznego ludzi. Według Cyserona¹⁷⁴ państwo to „wspólna sprawa, o którą dbamy pospołu, nie jako bezwładna gromada, tylko liczne zgromadzenie, jednoczone uznawaniem prawa i pożytków z życia we wspólnocie. Najważniejszą przyczyną owego współistnienia jest nie tyle poczucie bezradności, co wrodzona potrzeba bytowania wśród innych”¹⁷⁵. Cyseron wskazywał na solidarność, wyrażoną w idei zgody klas (*concordia ordinum*), jako fundament funkcjonowania społeczeństwa. W celu jej realizacji należało uczyć dochodzenia do konsensusu, gdyż umiejętność ta jest jedną z najważniejszych zalet dobrego obywatela, który powinien odczuwać osobistą odpowiedzialność za życie publiczne.

W aspekcie doktrynalnym, sformułowane przez Arystotelesa tezy dotyczące organizacji państwa i społeczeństwa na długie stulecia stanowiły punkt wyjścia dla różnych doktryn prawnopolitycznych. Prace Stagiryty jak i Cyserona były źródłem, z którego korzystali myśliciele średniowiecza i renesansu. Marsyliusz

¹⁷¹ Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964, s. 3.

¹⁷² Statut obywatela *polis* gwarantował określone prawa, do których zaliczano: wolność słowa (*isegoria*), równość praw (*isonomia*), obejmującą także równe prawo w zajmowaniu stanowisk państwowych (*isotimia*). Zob. M. Augustyniak, *Myśl społeczno-filozoficzna...*, s. 222.

¹⁷³ T. K. Wszeborowski, *Spoleczeństwo obywatelskie a państwo*, [w:] S. Wróbel (red.), *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, Poznań–Chorzów 2009, s. 383.

¹⁷⁴ Marcus Tullius Cicero (106–43 p.n.e.) z pochodzenia ekwita, najwybitniejszy spośród pisarzy politycznych Rzymu, polityk i znawca prawa. Był autorem licznych prac, m. in. wielkich traktatów *O państwie*, *O prawach*, *O powinnościach*. Cieszył się dużą popularnością. Głęboko wykształcony, szukał recepty na kryzys państwa zarówno w filozofii, jak i w reformie ustroju. Jako filozof–eklektyk pozostawał pod urokiem nauk Platona i stoików. W kwestiach politycznych łączył wątki greckie i hellenistyczne z kultem tradycji rzymskiej. Zob. H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 41–42.

¹⁷⁵ Cyseron, *O państwie*, *O prawach*, Kęty 1999, s. 26.

z Padwy¹⁷⁶ pojmował społeczeństwo obywatelskie jako naturalną, samowystarczającą wspólnotę polityczną. Celem ludzkich działań jest szczęście wspólnoty a doskonale państwo czymś na wzór organizmu, składającego się z części współdziałających dla dobra całości zgodnie z rozumem, nie zaś na zasadzie przypadku¹⁷⁷.

Formowanie się kapitalistycznego porządku społeczno-politycznego, a wraz z nim doktryny liberalizmu ekonomicznego i politycznego, głoszącej pochwałę wolnego rynku i własności prywatnej oraz prymat wolności jednostki nad instytucją polityczną, stanowiło przełomowy moment w ewolucji idei społeczeństwa obywatelskiego. Prekursorskie w tej dziedzinie okazały się w szczególności prace myślicieli takich jak J. Locke czy T. Paine.

J. Locke¹⁷⁸ autor dzieła *Dwa traktaty o rządzie*, posługiwał się zamiennie terminami „społeczeństwo obywatelskie” i „społeczeństwo polityczne”. Powstało ono dzięki umowie społecznej mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa, pokojowego współżycia, a zwłaszcza własności: „ludzie jednoczą się w społeczeństwach, w których mogą tak połączyć swe siły, aby całe społeczeństwo zabezpieczało i chroniło ich własność, ustanawiało określające ją obowiązujące prawa, by każdy mógł wiedzieć, co do niego należy”¹⁷⁹. Warunkiem ustanowienia i trwania społeczeństwa obywatelskiego jest podejmowanie decyzji przez wyłonioną większość¹⁸⁰, która zawiera umowę społeczną, a jednym z jej skutków jest to, że każda jednostka rezygnuje z naturalnej wolności i nakłada na siebie „więzy społeczeństwa obywatelskiego”. W ten sposób J. Locke tłumaczy powstanie władzy politycznej, pochodzącej z ugody członków wspólnoty, czyli pewnej grupy wolnych ludzi zdolnych do utworzenia większości mającej na celu zjednoczenie się i połączenie w ramach społeczeństwa.

¹⁷⁶ Marsyliusz z Padwy (ok. 1275–1343) określany jako najbardziej oryginalny umysł swojego stulecia. Był lekarzem z profesji, z zamiłowania zaś filozofem i pisarzem politycznym. W latach 1312–1313 pełnił funkcję profesora i rektora uniwersytetu w Paryżu. Po ogłoszeniu swego fundamentalnego dzieła *Defensor pacis (Obrońca pokoju, 1309)* został przez kościół uznany za heretyka. Marsyliusz pozostawał pod silnym wpływem „odkrytego” przez awerroistów Arystotelesa, a także samych awerroistów. Zob. H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 80–83.

¹⁷⁷ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004, s. 30.

¹⁷⁸ John Locke (1632–1704) filozof, logik, ideolog. Syn obywatela ziemskiego, z wykształcenia lekarz, przeszedł do historii medycyny, który zoperował wrzód wątroby. Jego zainteresowania naukowe były bardzo rozległe: teologia, logika, filozofia i pedagogika, ale nie przeszkadzały mu w jego aktywności politycznej. Jako czynny, choć bardzo ostrożny, działacz opozycji antyabsolutystycznej był zmuszony część życia spędzić na emigracji. Po wydarzeniach 1688 r. wystąpił jako aktywny polityk i czołowy ideolog antyabsolutystycznego obozu zwolenników konstytucji i wolności. Z licznych prac tego autora szczególnie ważny jest *Traktat o rządzie* (1690). Zob. W.T. Kulesza, *Ideologie naszych czasów*, Warszawa 1996, s. 43.

¹⁷⁹ J. Locke, *Traktat drugi. Esej dotyczący prawdziwych początków zakresu i celu rządu obywatelskiego*, [w:] tenże, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 260.

¹⁸⁰ Tamże, s. 232.

T. Paine¹⁸¹, na którego refleksję znacząco wpłynęły doświadczenia rewolucji francuskiej i amerykańskiej, przestrzegał żeby nie mieszać społeczeństwa z rządem, albowiem o ile to pierwsze jest dla ludzi błogosławieństwem, o tyle ten ostatni jest tylko złem koniecznym. Krótko mówiąc, społeczeństwo robi dla siebie niemal wszystko to, co przypisuje rządowi, zatem jest właściwym suwerenem i jego kontroli powinna podlegać wszelka władza. T. Paine podkreślał, że „wielka część porządku, któremu podlega ludzkość, nie jest dziełem rządu. Ma ona początek w zasadach społeczeństwa i naturalnej konstrukcji człowieka. Istniała, zanim powstał rząd i istniałaby nadal, gdyby rządowa podpora została usunięta”¹⁸². Podstawowym spoiwem łączącym ludzi nie powinien być strach i instytucjonalny przymus, ale wzajemne zainteresowanie, świadomość powszechnej korzyści oraz wspólne wszystkim prawa człowieka. Dzięki temu tworzy się łańcuch powiązań zintegrowanych obywateli.

Kolejnym myślicielem godnym przypomnienia jest J. J. Rousseau¹⁸³. Filozof ten był przedstawicielem naturalizmu, zgodnie z którym człowiek żyjący w przedpaństwowym stanie natury był człowiekiem wolnym, niezależnym i szczęśliwym. Uważał on, że człowiek przyjmuje na siebie dobrowolnie obowiązek społeczny, w zgodzie z naturą – oddając się całkowicie społeczeństwu – zachowuje przy tym wolność. Obowiązek ten opiera się na umowie i dlatego jest nazywany aktem umowy społecznej. To właśnie poprzez umowę społeczną ludzie organizują się w państwo. Warunkiem funkcjonowania takiej umowy jest jednak poszanowanie wolności człowieka i zapewnienie mu korzyści, w sytuacji kiedy musi spełniać obowiązki nakładane przez społeczność. J. J. Rousseau opo-

¹⁸¹ Thomas Pain (1737–1809) angielski pisarz społeczno-polityczny i działacz demokratyczny. Jeden z głównych przedstawicieli oświecenia amerykańskiego. Uczestnik wojny o niepodległość Stanów Zjednoczonych, późniejszy działacz jakobinów francuskich. Główne dzieła: *Common Sense; The Rights of Man; The Age of Reason*. Zob. H. Olszewski, M. Zmierzczak, *Historia doktryn...*, s. 184–185.

¹⁸² T. Paine, *The Rights of Man*, Londyn 1941, s. 157, cyt. za: W. Bokajło, *Spoleczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 50.

¹⁸³ Jaen Jacques Rousseau (1712–1778) był synem zegarmistrza z Genewy. Jego tułaczce życie było trudne; biedny i upokarzany, ciągle poszukujący zarobku, nigdy nie znalazł stabilizacji. Debiutował rozprawą pt. *Czy odrodzenie nauk i sztuk przyczyniło się do poprawy obyczajów?*, będącą odpowiedzią na konkurs rozpisany przez Akademię w Dijon w 1750 r. Dysertacja wywołała skandal. Autor wypisał w niej namiętne oskarżenia cywilizacji, która – jego zdaniem – zgnębiła ludzkość i jej cnoty. W trzy lata później, w 1753 r. Rousseau ogłosił *Rozprawę o pochodzeniu nierówności między ludźmi*. Autor wystąpił z szokującą tezą, że społeczeństwo jest niesprawiedliwe, że oszukuje ono i demoralizuje ludzi, że kiedyś w stanie natury człowiek był istotą dobrą. Wywody Rousseau były hipotezą, stanowiąc przykład aprioryzmu. Obie pierwsze prace stanowiły już przygotowanie gruntu pod koronne dzieło tego pisarza, a mianowicie *Umowę społeczną* (1762). Duże znaczenie dla ideologii politycznej mają też inne prace Rousseau, np. *Uwagi o rządzie polskim* (1771), *Projekt dla Korsyki* (1764), *Emil* (1762). Zob. H. Olszewski, M. Zmierzczak, *Historia doktryn...*, s. 167–173.

wiadał się za traktowaniem społeczeństwa obywatelskiego jako wspólnoty opartej na prawdziwej solidarności i ładzie prawnym. Uważał, że państwo i społeczeństwo obywatelskie to sfery życia społecznego, których nie należy rozdzielać¹⁸⁴.

A. de Tocqueville¹⁸⁵, reprezentant dziewiętnastowiecznej myśli liberalnej, podkreślał znaczenie zrzeszeń wolnych obywateli tworzących swoisty bufor między sferą prywatną a publiczną, pełniąc funkcje pośrednika między obywatelem a państwem. Autor *O demokracji w Ameryce* uważał stowarzyszenia za najodpowiedniejsze forum negocjacji społecznych i ekonomicznych interesów. Tocqueville był pod wrażeniem aktywności obywateli w Ameryce, pisząc: „Niezależnie od wieku, pozycji i poziomu umysłowego Amerykanie nieustannie się stowarzyszają. Mają nie tylko towarzystwa handlowe i przemysłowe, do których należą wszyscy, ale również mnóstwo innych: istnieją stowarzyszenia religijne i moralne, stowarzyszenia o poważnym i błahym charakterze, stowarzyszenia zajmujące się ogólnymi i bardzo szczegółowymi sprawami, stowarzyszenia wielkie i małe. Amerykanie stowarzyszają się w celu organizowania zabaw, tworzenia seminariów, budowania zajazdów, wznoszenia kościołów, rozpowszechniania książek, wysyłania misjonarzy na antypody. W ten właśnie sposób zakłada się w Ameryce szpitale, więzienia, szkoły. Amerykanie stowarzyszają się również i po to, by głosić jakąś prawdę lub przez dostarczenie przykładu rozwijać w społeczeństwie jakieś uczucia. Wszędzie tam, gdzie na czele jakiegoś przedsięwzięcia ujrzyicie we Francji rząd, a w Anglii wielkiego pana, w Stanach Zjednoczonych spodziewajcie się ujrzeć stowarzyszenie”¹⁸⁶.

J. S. Mill¹⁸⁷, jeden z największych teoretyków XIX-wiecznego liberalizmu, przyjmował, że dla pełnego rozwoju indywidualizmu konieczne jest, by jednost-

¹⁸⁴ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Łódź 1948, s. 29.

¹⁸⁵ Alexis de Tocqueville (1805–1859) prawnik, polityk. Potomek starego rodu o tradycjach sięgających wojen krzyżowych po ukończeniu studiów prawniczych został sędzią. W latach 1831–1832 wyruszył do Stanów Zjednoczonych, aby badać tamtejszy system więzienny. Po powrocie zajął się pracą naukową, łącząc ją od końca lat trzydziestych z aktywnością polityczną. W 1839 r. został po raz pierwszy deputowanym do parlamentu. W latach trzydziestych i czterdziestych ogłosił dwutomowe dzieło *O demokracji w Ameryce*. Zawarł w nim wnikliwe rozważania o realiach i problemach rodzącej się nowoczesnej demokracji. Ten wybitny polityk konserwatywny okazał się znakomitym analitykiem i teoretykiem powstającej demokracji liberalnej. Aktywny w latach 1848–1849 był współtwórcą francuskiej konstytucji II Republiki i jednym z jej ministrów spraw zagranicznych. Zob. W. T. Kulesza, *Ideologie...*, s. 46.

¹⁸⁶ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. II, Kraków–Warszawa 1996, s. 116. Zob. A. Niesporek, *Spółczesność obywatelskie: kontekst teoretyczny i polskie doświadczenia*, [w:] K. Wódcz, P. Kulas (red.), *Dialog, demokracja, społeczeństwo obywatelskie*, Dąbrowa Górnicza 2010, s. 20.

¹⁸⁷ John Stuart Mill (1806–1873) filozof, logik, ideolog. Mając opinię cudownego dziecka (od trzeciego roku pobierał nauki greckiego), był przygotowywany do wielkiej kariery. Podjął pracę w zarządzie Kompanii Wschodnioindyjskiej, gdzie pracował na coraz wyższych stanowiskach do roku 1850. Po przejściu na emeryturę poświęcił się całkowicie pracy naukowej, zajmując się

ki mogły cieszyć się wolnością osobistą, której nie naruszałyby inne jednostki ani państwo¹⁸⁸. Wolność jest niezbędnym warunkiem rozwoju indywidualności, a przez to dobrobytu i postępu całego społeczeństwa¹⁸⁹. J. S. Mill opowiadał się za ograniczeniem władzy politycznej w celu zabezpieczenia wolności jednostek, podkreślając, że może ona ingerować tam, gdzie dochodzi do nadużywania wolności, czyli do krzywdzenia innych¹⁹⁰. Postęp społeczeństwa i jednostek jest moralny, gdy istnieje swoboda wypowiedzi i wolność słowa, dzięki którym może kształtować się prawdziwa opinia publiczna. Społeczeństwo i państwo powinny tworzyć warunki sprzyjające autonomii i samorealizacji jednostek, gdyż inicjatywa tego, co mądre i szlachetne wychodzi od jednostek¹⁹¹. Zdaniem D. Pietrzyk-Reeves poglądy Milla wpisują się w ten nurt nowożytnego myślenia o społeczeństwie obywatelskim, który akcentuje ideał autonomii i wolności jednostki, nie deprecjonując jednakże aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym¹⁹².

Termin „społeczeństwo obywatelskie” mający za sobą długą i złożoną historię staje się sztandarowym elementem we współczesnym dyskursie o dobrze rządzonej państwie¹⁹³. Społeczeństwo obywatelskie jest pojęciem oznaczającym społeczeństwo zmobilizowane do walki o autonomię wobec państwa. Jednak nie jest ono synonimem buntu przeciw państwu, buntu prowadzącego do jego destrukcji. Celem dobrowolnej aktywności społeczeństwa obywatelskiego jest samoorganizacja dająca wyraz podmiotowości obywatela i godności człowieka, w tym również człowieka pracy, zdolności do brania wspólnych spraw w swoje ręce i ograniczania autorytarnych zapędów Lewiatana¹⁹⁴.

Ważnym zastrzeżeniem staje się wskazanie, że dobrowolna aktywność może być uznana za przejaw społeczeństwa obywatelskiego jedynie wówczas, gdy

filozofią, logiką i metodologią nauki oraz naukami ekonomicznymi. Mill został członkiem parlamentu angielskiego jako niezależny poseł. W latach 1840–1873 stworzył swe największe dzieła, m.in. *O rządzie reprezentacyjnym* (1861). Zob. W. T. Kulesza, *Ideologie...*, s. 46.

¹⁸⁸ T. K. Wszeborowski, *Społeczeństwo obywatelskie a państwo*, [w:] S. Wróbel (red.), *Współczesne państwo...*, s. 385.

¹⁸⁹ J. S. Mill, *O wolności*, Warszawa 1999, s. 72.

¹⁹⁰ Tamże, s. 19.

¹⁹¹ Tamże, s. 29.

¹⁹² D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 112.

¹⁹³ Idea społeczeństwa obywatelskiego przeżywa obecnie renesans. Z uwagi na to, że wiele współczesnych doktryn i programów politycznych podejmuje się jej interpretacji, narażona jest na daleko idącą wieloznaczność. J. Szacki zwraca uwagę, że idea ta zawiera często jedynie pozytywne treści, przez co może nabierać bardziej cech utopii niż teorii naukowej. Zob. J. Szacki, *Wstęp: Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997, s. 7.

¹⁹⁴ Szerzej na temat konstrukcji stanu państwowości w doktrynie polityczno-prawnej Thomasa Hobbesa zob.: A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 193–197.

odbywa się w granicach demokratycznie ustanowionego prawa¹⁹⁵. Jeśli mówimy o prawie w kontekście społeczeństwa obywatelskiego, którego częścią są niewątpliwie związki zawodowe, to należy podkreślić znaczenie zasady równości stanowiącej kwintesencję koncepcji obywatelstwa. Obywatelami są bowiem jednostki wyposażone w takie same prawa, wolności i obowiązki. Wynika stąd zobowiązanie respektowania praw przysługujących innym. Jak pisze E. Shils, „koniecznym warunkiem istnienia społeczeństwa obywatelskiego jest samoograniczenie i uznanie, że rywalizujący lub pozostający z nami w konflikcie przeciwnik jest także obywatelem tego samego społeczeństwa obywatelskiego”¹⁹⁶.

Wspólnym mianownikiem większości definicji społeczeństwa obywatelskiego jest stwierdzenie, że stanowi ono tę część przestrzeni społecznej, która jest autonomiczna wobec państwa i wypełniona przez dobrowolne współdziałanie zrzeszonych jednostek¹⁹⁷ np. w ramach związku zawodowego. Dominacja tego punktu widzenia powoduje istotną trudność, wyrażającą się w tym, że łatwiej jest znaleźć negatywną niż pozytywną definicję społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z tą pierwszą jest nim wszystko, co pozostaje, kiedy już wytyczymy granice, w których działa władza państwowa¹⁹⁸. Taki sposób pojmowania społeczeństwa obywatelskiego wydaje się szczególnie atrakcyjny w przypadku analizy przemian, jakie dokonały się w krajach odchodzących od realnego socjalizmu, które cechowała wyrazista dychotomia państwo–społeczeństwo¹⁹⁹.

Wielu autorów zgadza się ze stwierdzeniem, że zamiast traktować społeczeństwo obywatelskie jako prostą opozycję wobec państwa, należy widzieć w nim również strukturę pośredniczącą między tym, co państwowe, a tym, co prywatne. Z. Pełczyński podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie jest areną, na której współczesny człowiek znajduje prawo do zaspokajania uzasadnionych potrzeb własnych i rozwija swą jednostkową osobowość, ucząc się jednocześnie tego, co znaczy działanie zbiorowe i społeczna solidarność²⁰⁰.

¹⁹⁵ C. Bryant, E. Mokrzycki, *Introduction: Democracies in Context*, [w:] C. Bryant, E. Mokrzycki (red.), *Democracy, Civil Society and Pluralism*, Warszawa 1995, s. 24.

¹⁹⁶ E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie?*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w CastelGandolfo*, Kraków 1994, s. 16.

¹⁹⁷ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996, s. 99–100. Zob. także: K. Dziubka, *Społeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1998, s. 46.

¹⁹⁸ N. Bobbio, *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę...*, s. 64. Zob. także: D. Beetham, K. Boyle, *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1995, s. 111.

¹⁹⁹ A. Arato, *The Rise, Decline and Reconstruction of the Concept of Civil Society, and Directions for Future Research*, [w:] A. Bibic, G. Graziano (red.), *Civil Society, Political Society, Democracy*, Lubljana 1994, s. 10.

²⁰⁰ Z. Pełczyński, *Wolność, państwo, społeczeństwo. Hegel a problemy współczesnej filozofii politycznej*, Wrocław 1998, s. 240.

Kolejną akcentowaną w literaturze cechą społeczeństwa obywatelskiego jest jego pluralizm. Zakłada on nie tylko istnienie całej gamy interesów zbiorowych, które nie są współbieżne (a bywa, że i konfliktowe jak w przypadku związków zawodowych i pracodawców), ale także możliwość ich ujawnienia oraz dobrowolnego organizowania się w ich obronie. Pluralistyczne społeczeństwo obywatelskie to nie tylko zbiorowość wewnętrznie zróżnicowana, ale taka, w której ramach poszczególne tworzące je segmenty komunikują się ze sobą, poszukując satysfakcjonujących rozstrzygnięć. W tym miejscu należy zgodzić się ze sprostowaniem J. Szackiego, że społeczeństwo obywatelskie to nie tyle przeciwstawiająca się państwu wspólnota moralna, ile sieć stosunków między jednostkami, które kierują się swoimi partykularnymi interesami, ale muszą się ze sobą porozumiewać i współpracować²⁰¹.

Wzrost zainteresowania pojęciem społeczeństwa obywatelskiego w różnych dyscyplinach naukowych dokonał się zdaniem T. K. Wszeborowskiego między innymi za sprawą doświadczeń środkowo-europejskiej opozycji demokratycznej, która w walce z komunistycznym państwem rozpoczęła społeczną samoorganizację antypaństwową, opierając się, jak miało to miejsce w polskim przypadku, na idei niezależnego, samorządnego związku zawodowego²⁰². Liczni autorzy, przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych, zwracają uwagę na korelację między upadkiem komunizmu w Europie Wschodniej a odrodzeniem zainteresowania społeczeństwem obywatelskim w Europie Zachodniej²⁰³. W państwach Europy Środkowej i Wschodniej szczególnie podatny grunt dla rozwoju znalazła tradycja rozumienia społeczeństwa obywatelskiego w opozycji do państwa.

We współczesnej literaturze spotyka się różne sposoby rozumienia pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, wynikające głównie ze sposobu postrzegania relacji między jednostką a społeczeństwem oraz roli państwa i jego związku z różnymi grupami społecznymi, zorganizowanymi i działającymi publicznie. Społeczeństwo obywatelskie jawi się często jako wyodrębniony od państwa, gospodarki i życia prywatnego obszar, w którym obywatele dobrowolnie i w sposób autonomiczny tworzą zrzeszenia takie jak np. związki zawodowe, zorientowane na wyrażenie, obronę lub realizację swoich potrzeb²⁰⁴.

²⁰¹ J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Kraków 1994, s. 173.

²⁰² T. K. Wszeborowski, *Społeczeństwo obywatelskie a państwo*, [w:] S. Wróbel (red.), *Współczesne państwo...*, s. 387–388. Zob. K. Michalski, *Przedmowa*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie...*, s. 6. W literaturze zachodniej wzrost zainteresowania się ideą społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z publikacjami: A. Arato, *Civil Society Against the State*, Spring 1981, J. L. Cohel, *Class and Civil Society, The Limit of Marxian Critical Theory*, Oxford 1982, Z. A. Pełczyński, *The State and Civil Society. Studies in Hegel's Political Philosophy*, Cambridge 1984.

²⁰³ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 25.

²⁰⁴ P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary aktywności obywatelskiej*, [w:] H. Romański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, Warszawa 1997, s. 365.

Warto przytoczyć za E. Wnuk – Lipińskim syntetyczną definicję społeczeństwa obywatelskiego jako ogółu niepaństwowych instytucji, organizacji i stowarzyszeń cywilnych działających w sferze publicznej. Są to struktury względnie autonomiczne wobec państwa, powstające oddolnie i charakteryzujące się na ogół dobrowolnym uczestnictwem swoich członków²⁰⁵. F. Fukuyama uznał natomiast, że społeczeństwo obywatelskie to skomplikowana sieć instytucji pośredniczących pomiędzy rodziną a państwem, która obejmuje organizacje ekonomiczne, dobrowolne stowarzyszenia, instytucje edukacyjne, kluby, związki zawodowe, media, organizacje charytatywne i kościoły²⁰⁶.

Spółeczeństwo obywatelskie zakłada aktywny, dobrowolny udział obywateli w życiu publicznym bezpośrednio lub za pośrednictwem instytucji powołanych przez nich do istnienia, w celu obrony lub promocji własnych interesów i wartości niezależnych od instytucji państwowych. Zdaniem R. Dahrendorfa w społeczeństwie obywatelskim wolność realizuje się w warunkach funkcjonowania instytucji społecznych, które umożliwiają autonomiczne manifestowanie się interesów, wartości oraz preferencji. Społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się ogólnie przez istnienie autonomicznych, tj. niesterowalnych przez państwo ani inny ośrodek, organizacji i instytucji jako organów woli ludu. Zaliczają się do nich partie polityczne i związki zawodowe, ale także przedsiębiorstwa przemysłowe, ruchy społeczne, wolne zawody i autonomiczne uniwersytety, niezależne kościoły i fundacje użyteczności publicznej. Jeżeli takie autonomiczne organizacje i instytucje nie istnieją, nie istnieje społeczeństwo obywatelskie²⁰⁷.

Związki zawodowe za cel stawiają sobie pełnienie określonej funkcji społecznej polegającej na obronie interesów pracowniczych i tym różnią się od innych zrzeszeń i organizacji. Reprezentują więc interesy pracowników i regulują stosunki między pracodawcami i pracownikami. Powstałe w początkowej fazie tworzenia się kapitalizmu, z czasem stały się powszechną organizacją ludzi pracy, reprezentującą i broniącą ich interesów ekonomicznych i społecznych.

Związki zawodowe jako organizacje społeczno-polityczne składające się na model społeczeństwa obywatelskiego charakteryzują się dwoistą naturą swych funkcji. Z jednej strony pracownicy oczekują, że organizacje te będą bronić ich codziennych, materialnych interesów, a z drugiej uważają, że związki zawodowe powinny odgrywać pewną rolę społeczną w obronie wartości, solidarności czy sprawiedliwości społecznej.

²⁰⁵ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia...*, s. 119.

²⁰⁶ T. Szawiel, *Spółeczeństwo obywatelskie*, [w:] M. Grafowska, T. Szawiel (red.), *Budowa demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001, s. 133.

²⁰⁷ R. Dahrendorf, *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo...*, s. 236.

Organizacje związkowe, pojmowane jako ruch społeczny, nie ograniczają się tylko do dialogu między związkami, pracownikami, przedstawicielami władzy państwowej w sprawach socjalnych, lecz sięgają dalej do walki o wolne i demokratyczne społeczeństwo. Związki zawodowe w stosunkach przemysłowych stają się gwarantem pewnego modelu demokracji opartego na pluralizmie świata społecznego i świata pracy.

Ze względu na rozwój cywilizacyjny i pojawianie się nowych technologii zmienia się też istota związków zawodowych. Z jednej strony są one obiektem zainteresowania sił politycznych, a z drugiej partnerami do rozmów z władzą państwową oraz zrzeszeniami pracodawców i inwestorów²⁰⁸. Tak zwany trójdzielny dialog (*tripartism*) między związkami zawodowymi, pracodawcami i władzą państwową występuje na poziomie narodowym, dotyczy zwłaszcza kwestii ekonomicznych i polityki społecznej, wpisując się w ogólne ramy społeczeństwa obywatelskiego.

Związki zawodowe są organizacją społeczną o szczególnym charakterze i statusie. Rozwój nowoczesnych społeczeństw narzuca z jednej strony rozmaite podziały, ale również wpływa na rozwój nowych form współpracy, sprzyjającej powstawaniu organizacji skutecznie walczących o ochronę interesów grup zawodowych²⁰⁹. Są więc ważnym elementem funkcjonowania całego społeczeństwa, w którym stają się samodzielnym podmiotem w określeniu strategii rozwoju społeczno – gospodarczego. Jednocześnie społeczeństwo ma szansę stać się zbiorowością rzeczywiście prowadzącą publiczny dialog na temat własnego losu²¹⁰.

We współczesnych państwach zróżnicowanie związków zawodowych jest bardzo duże i związane z wieloma czynnikami, które wpływają na pluralizm związkowy w państwach demokratycznych. Znaczące przemiany, zwłaszcza w społeczeństwach Europy Środkowo-Wschodniej pokazują, że demokracja polityczna musi być wspierana demokracją społeczną. Organizacja związkowa nie powinna ograniczać się tylko do wspierania roszczeń pracowniczych, lecz także powinna dbać o szerzenie zasad demokracji w społeczeństwie.

1.4. Relacje związków zawodowych z partiami politycznymi

Istotnym elementem tezy umiejscawiającej związki zawodowe jako ważne ogniwo społeczeństwa obywatelskiego, jest analiza ich relacji z innymi uczestnikami walki o autonomię wobec państwa. Są one organizacją niezależną od pod-

²⁰⁸ H. Slomp, *European Labor Relations and the Prospects of Tripartism*, [w:] T. Treu (red.), *Participation in Public Policy – Making. The Role of Trade Unions and Employers Associations*, Berlin–New York 1992, s. 159–172.

²⁰⁹ B. Jagusiak, *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989–2001*, Toruń 2004, s. 5.

²¹⁰ W. M. Góralski, *Spór o związki zawodowe*, Warszawa 1982, s. 38.

miotów życia społecznego, takich jak administracja państwowa, organizacje pracodawców czy grupy wyznaniowe.

Związki zawodowe są jedną z form zrzeszania się w realiach państwa demokratycznego, których istotą jest organizowanie się pracowników w celu obrony swoich interesów. Służy to wyrównywaniu dysproporcji, jaka istnieje między pojedynczym pracownikiem a jego pracodawcą. Związek zawodowy może bowiem skuteczniej reprezentować interesy pracownika niż on sam. Nazwa „związek zawodowy”, zdaniem W. Masewicza, stanowi pewną zbitkę pojęciową składającą się z wielu pojęć zaczerpniętych z kilku działów humanistyki, a w szczególności z prawa, socjologii, psychologii, teorii zarządzania itp.²¹¹. Oznacza ona bowiem zarówno organizację społeczną²¹² posiadającą osobowość prawną, realizującą określone cele statutowe w sposób ustalony w przepisach prawa, grupę nacisku powołaną do obrony zbiorowych interesów lub praw pewnych populacji²¹³, bądź wreszcie czynnik, który powinien być brany pod uwagę w każdym sposobie kierowania i zarządzania sprawami jakiegokolwiek organizacji.

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”²¹⁴. Podobną politologiczną definicję przedstawia W. Sokół określając związki zawodowe mianem organizacji społecznej o charakterze dobrowolnym i samorządnym, powołanej do reprezentowania praw ludzi pracy, ich interesów zawodowych i społecznych²¹⁵. Natomiast J. Wratny wskazuje, że związki zawodowe to dobrowolne

²¹¹ W. Masewicz, *Ustawa o związkach zawodowych. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998, s. 12–13.

²¹² Związek zawodowy jest organizacją społeczną co najmniej w dwojakim znaczeniu. Po pierwsze związek zawodowy jest jedną z możliwych form samoorganizacji społeczeństwa, ukształtowaną ze względu na te same lub analogiczne prawa i interesy zawodowe określonych zbiorowości ludzi. Po drugie związek zawodowy jest organizacją powołaną do artikulacji, stanowienia i obrony tych praw i interesów przez zbiorowe i solidarne działania ludzi zrzeszonych w związku zawodowym. Tamże, s. 14.

²¹³ Zob. L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 9–11.

²¹⁴ Zob. R. Herbut, *Związki zawodowe*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii wraz z aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*, Wrocław 2002, s. 508.

²¹⁵ W. Sokół, *Związek zawodowy*, [w:] M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mała Encyklopedia Wiedzy Politycznej*, Toruń 2002, s. 438. Bardziej lakoniczną definicję prezentują T. Malmon oraz T. Opoła, stwierdzając, że związki zawodowe są organizacjami społecznymi pracowników najemnych utworzonymi w celu obrony ich interesów wobec pracodawców i państwa. Zob. T. Malmon, T. Opoła, *Mały Słownik Polityki*, Radom 1998, s. 209–210.

zrzeszenia pracowników i innych grup społecznych utrzymujących się z pracy, powołanych w celu obrony ich interesów²¹⁶.

Należy jednak stwierdzić, że w praktycznym działaniu dostrzega się często zbieżność celów organizacji zawodowych i partii politycznych. Istnieje wszakże zgodność co do prawdziwości założenia, że partie polityczne są źródłem legitymizacji oczekiwań społecznych często zbieżnych z oczekiwaniami związkowymi.

Partie polityczne²¹⁷ we współczesnym tego słowa znaczeniu są związane z rozwojem państwa demokratycznego i podobnie jak związki zawodowe stanowią element społeczeństwa obywatelskiego. Cechą wspólną tych zrzeszeń jest to, że są one tworem europejskim, ponieważ to właśnie w Europie pojawiły się najwcześniej, a dopiero później zaczęły działać na innych kontynentach. W literaturze prawniczej, politologicznej i socjologicznej istnieje duża liczba definicji pojęcia „partia polityczna”. Jest to następstwem złożoności opisywanego zjawiska oraz różnego sposobu jego interpretowania. Warto w tym miejscu pokrótce opisać problematykę definiowania tej formy zrzeszania się, która obok związków zawodowych buduje współczesny wizerunek społeczeństwa obywatelskiego. M. Chmaj i M. Żmigrodzki dzielą te definicje, według ich charakterystycznych cech, na trzy typy²¹⁸:

²¹⁶ J. Wratny, *Związki zawodowe. Znaczenie w życiu politycznymi i społeczno – gospodarczym*, [w:] J. Wratny, M. Bednarski (red.), *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej*, Warszawa 2010, s. 27. Według K.W. Barana związki zawodowe to organizacje społeczne zrzeszające ludzi pracy o charakterze korporacyjnym. Zob. tenże, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 125–126.

²¹⁷ Termin „partia” etymologicznie pochodzi od łacińskich słów: *pars* – część i *partire* – dzielić. Oznacza więc część większej całości. Historycznie rzecz ujmując, pojęcie to odnoszono do różnych zjawisk życia społecznego. W starożytnym Rzymie słowa „partia” (*factio, amicitia*; akcja) używano w celu określenia zarówno zgrupowania zwolenników wokół przywódcy (tak mówiono o partii Cezara, Mariusza, Sulli, itp.), jak i grupy ludzi rządzących państwem lub (u Salustiusza) senatu w przeciwieństwie do ludu. W czasach nowożytnych termin ten przeszedł do europejskiego słownictwa wojskowego i oznaczał wydzielony oddział wojskowy. Jeszcze przed ukształtowaniem się w XIX wieku nowoczesnych ugrupowań politycznych, terminem „partia” określano grupy rywalizujące ze sobą o wpływ na władzę lub jej sprawowanie. Nazwy własne poszczególnych ugrupowań w różnych krajach bardzo często nie zawierają słowa „partia”, lecz określenia innego rodzaju, np. „unia” (Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – CDU w RFN), „front” (Front Narodowy we Francji), „związek” (Związek Komunistów w byłej Jugosławii). W polskim języku, historycznym i społecznym, używa się również zamiennie terminu „stronnictwo”, np. Polskie Stronnictwo Ludowe czy Stronnictwo Demokratyczne. Monopolistyczna pozycja partii komunistycznej w krajach realnego socjalizmu spowodowała, że większość ugrupowań politycznych powstających w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 roku unikało używania terminu „partia”. Zob. M. Sadowski, *Partie polityczne – geneza i funkcje*, [w:] A. Dobieszewski (red.), *Organizacja polityczna społeczeństwa*, Warszawa 1977, s. 78; M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1974, s. 18; W. Skrzydło, *O partii i systemach partyjnych*, Warszawa 1978, s. 28.

²¹⁸ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Status prawny partii politycznych w Polsce*, Toruń 1995, s. 8–11.

1. Definicje unitarne – w których autorzy budują definicje na podstawie jednego elementu. Odwołują się najczęściej do programu partii, jej struktury organizacyjnej oraz zamierzonego celu. I tak np. ojciec konserwatyzmu, E. Burke, opisuje partię jako „zespół ludzi krzewiących wspólnym staraniem sprawę narodową”²¹⁹. M. Duverger traktuje partię polityczną jako „wspólnotę o określonej strukturze wewnętrznej”²²⁰. Dla G. Sartoriego partia to „taka grupa polityczna, która jest obecna w procesie wyborczym i jest zdolna wysunąć poprzez wybory kandydatów na stanowiska publiczne”²²¹. Zaletą tego typu definicji jest ich zwięzłość, zaś poważną wadą zbytnia ogólnikowość i pomijanie funkcji, jakie partie powinny spełniać w państwie demokratycznym.

2. Definicje podrzędnie złożone – określają partie jako organizacje o określonej strukturze, które dążą do posiadania wpływu na władzę lub już taki wpływ posiadają. Przy czym wpływ ten ma charakter pośredni. Dobrym przykładem takiego podejścia jest definicja austriackiego teoretyka państwa i prawa, H. Kelsena, który określał partie jako „organizacje, które skupiają ludzi tych samych przekonań w celu zapewnienia im wpływu na stosunki publiczne”²²². Jednakże z tym typem definicji wiąże się niebezpieczeństwo zatarcia różnicy pomiędzy partią a grupą nacisku. Różnica ta jest bardzo istotna, ponieważ grupy nacisku z natury rzeczy nie dążą do zdobycia i wykonywania władzy, lecz jedynie do wywarcia wpływu na treść jednej lub kilku decyzji państwowych, w drodze pośredniego oddziaływania na innych aktorów życia politycznego.

3. Definicje nadrzędnie złożone, których autorzy starali się najpełniej określić charakter i istotę partii, jako organizacji o określonym programie i strukturze wewnętrznej, zmierzającej do zdobycia władzy w państwie. Klasyczna już w literaturze krajowej jest definicja W. Skrzydły, który określił partię polityczną jako „zorganizowaną grupę osób, dobrowolnie zrzeszonych, wyznających podobne zasady polityczne wyrażone w programie, który stanowi podstawę działalności zmierzającej do zdobycia lub utrzymania władzy w państwie i zrealizowania tą drogą swoich interesów”²²³. Stanowisko to zostało następnie podzielone przez wielu innych autorów²²⁴. Jednakże są i tacy znawcy tematu, którzy w pewnym stopniu kwestionują takie definiowanie partii politycznych. Z. Jackiewicz krytykuje popularne wśród autorów określenie, traktujące partie polityczne jako organizacje zmierzające do zdobycia lub utrzymania władzy w państwie twierdząc,

²¹⁹ Cytat za: Tamże, s. 9.

²²⁰ Cytat za: Tamże, s. 9.

²²¹ Cytat za: R. Herbut, *Partie polityczne*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 66.

²²² H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 26.

²²³ W. Skrzydło, *O partii i systemach partyjnych*, Warszawa 1978, s. 31.

²²⁴ Zob. A. Korybski, Z. Szeliga, M. Żmigrodzki, *Współczesne państwowe systemy polityczne*, Lublin 1987, s. 75.

że koliduje ono z prawniczym punktem widzenia na kwestię władzy. Pisze on, iż: „z prawniczego punktu widzenia władza w państwie nie jest przedmiotem gry czy walki jakichkolwiek ugrupowań politycznych, ale pozostaje, bez względu na bieżący układ sił politycznych, atrybutem konstytucyjnie określonych podmiotów: suwerena, parlamentu, innych organów państwa”²²⁵. Z. Jackiewicz sugeruje następujący punkt widzenia na sprawę wyróżnienia partii politycznych spośród innych organizacji: „uznanie ogółu obywateli (wyborców) za podmiot zwierzchniej władzy w państwie wiąże się z wyznaczeniem im pewnej sfery działań władczych. Czynne wypełnienie przez obywateli roli podmiotu władzy zwierzchniej wymaga pewnej organizacji. Zorganizowanie działań obywateli w tej roli jest właśnie swoistą i wyróżniającą cechą partii politycznych”²²⁶.

Wracając do analizy relacji związków zawodowych z partiami politycznymi, należy wskazać, że w przeszłości mieliśmy w tej materii do czynienia z rozmaitymi powiązaniem o wielopłaszczyznowym charakterze. W okresie Polski Ludowej nastąpiło pełne ideologiczne podporządkowanie związków zawodowych partii komunistycznej. Zostały one normatywnie zobligowane do uznania Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej za przewodnią siłę polityczną²²⁷. Obok podporządkowania ideologiczno-politycznego istniało też uzależnienie personalno-organizacyjne polegające na obsadzaniu działaczami partii komunistycznej czołowych stanowisk w strukturach związkowych.

Zmiany ustrojowe w Polsce z początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku przyniosły jakościową zmianę w relacjach pomiędzy organizacjami związkowymi a partiami politycznymi²²⁸. Związki zawodowe uwolniły się od partyjnej kury. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że to właśnie one uzależniły od siebie niektóre z nowo powstałych partii politycznych, stając się wobec nich podmiotami dominującymi w sferze ideologiczno-programowej. Sztandarowym przykładem ilustrującym tę sytuację może być utworzenie Ruchu Społecznego Akcja Wyborcza „Solidarność” z inspiracji działaczy Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, będącego dominującym partnerem w koalicji AWS-UW (1997–2001)²²⁹.

²²⁵ Z. Jackiewicz, *O definicji partii politycznych*, „Państwo i Prawo”, 1990, nr 5, s. 89.

²²⁶ Tamże, s. 89; Porównaj z P. Winczorek, *Problem ustrojowej regulacji położenia partii politycznych w Polsce*, „Państwo i Prawo”, 1990, nr 1, s. 3–15.

²²⁷ Zgodnie z postanowieniami statutu Zrzeszenia Związków Zawodowych organizacje związkowe kierowały się w swoim działaniu programem politycznym i społeczno-gospodarczym PZPR, uznając jej kierowniczą rolę jako awangardy klasy robotniczej.

²²⁸ Od strony normatywnej zagadnienie to szczegółowo omawia W. Sanetra, *Ruch związkowy po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych*, „Praca i zabezpieczenie społeczne” 1989, nr 7, s. 2 i n.

²²⁹ Akcja Wyborcza „Solidarność” była blokiem wyborczym 37 ugrupowań prawicowych związanych w czerwcu 1996 r. w związku z wyborami parlamentarnymi w 1997 r.

Relacje między tymi dwiema formami zrzeszania się w demokratycznym państwie prawnym, powodujące wysokie upolitycznienie związków zawodowych, pełni niekiedy funkcje negatywne, może być np. dodatkową barierą w ukształtowaniu się dojrzałego systemu partyjnego lub też przeszkadzać we wprowadzaniu reform rynkowych, np. związki zawodowe bywają przeciwnikami prywatyzacji.

Wzajemne powiązania pomiędzy związkami zawodowymi a partiami politycznymi wynikają przede wszystkim ze względów historycznych i są bardzo silne. Należy w tym miejscu podkreślić, że powołanie partii politycznej przez związek zawodowy nie jest przypadkiem odosobnionym w historii ruchu związkowego. Jako precedens można tu wskazać Wielką Brytanię, gdzie w 1899 r. centrala związkowa *Trade Union Congress* podjęła decyzję o ustanowieniu grupy nacisku w parlamencie. Powołany do życia w 1900 r. przez zgromadzonych przedstawicieli 41 związków zawodowych, 7 rad związkowych i towarzystwa socjalistycznego, *Labour Representative Committee*, stanowił formę pośrednią między zgromadzeniami przedstawicieli związków zawodowych a partią polityczną. Dyskusje, jakie w ramach tej struktury prowadzono, a także wydarzenia rewolucyjne w Rosji w 1905 r. sprawiły, że idea własnej partii robotniczej stawała się coraz bardziej pociągająca dla działaczy związkowych²³⁰. W wyborach w 1906 r. występujący na listach liberałów członkowie *Labour Representative Committee*, w liczbie 29, zostali wybrani do parlamentu. Od tego momentu grupę tę nazwano Partią Pracy (*The Labour Party*)²³¹. W taki oto sposób brytyjski ruch związkowy doszedł do własnej partii, otwierając jednocześnie historię wzajemnych stosunków związki zawodowe – partie polityczne²³².

Relacje między partiami politycznymi a związkami zawodowymi kształtują się w każdym kraju nieco inaczej. W relacjach partia – związki można wyróżnić trzy trendy:

- związki zawodowe zakładają partię polityczną, która reprezentuje ich interesy w parlamencie, stając się swoistym ramieniem politycznym organizacji pracowniczych;
- związki zawodowe zakłada partia polityczna, która wykorzystuje je wówczas jako instrument nacisku na konkurencyjne partie;

²³⁰ W. Widera, *Związek zawodowy jako niezależny podmiot w stosunkach przemysłowych i redefinicja „niezależności” w systemie postkomunistycznym*, [w:] W. Kozek (red.), *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, Warszawa 1997, s. 66–67.

²³¹ Powstanie Partii Pracy opisane zostało w pracy A. L. Morton, G. Tate, *The British Labour Movement*, London 1956.

²³² W tej relacji związki zawodowe wydają się być bardziej niezależne od Partii Pracy, świadczą o tym pogląd, że „*The Labour Party always need the unions; the unions did not always need the Labour Party*”.

- formowanie się związków zawodowych i partii politycznych przebiega niezależnie od siebie²³³.

Rozważając zagadnienie wzajemnych relacji pomiędzy związkami zawodowymi a partiami politycznymi, nie można zapominać, że zadaniem związków zawodowych nie jest uprawianie polityki w znaczeniu walki o władzę. Związek zawodowy, który przyjmuje na siebie bezpośrednią rolę polityczną jest narażony na ryzyko tego, że jego specyficzna rola zaniknie. Jednakże zbyt daleko idący wydaje się postulat apolityczności związków zawodowych, ponieważ ich upolitycznienie należy do długiej tradycji zachodnioeuropejskiej, w której bywały one czasem mocno powiązane z partiami politycznymi, zwłaszcza lewicowymi. Niejednokrotnie razem z tymi partiami walczyły o zmiany w systemie politycznym oraz gospodarczym państw. Wystarczy wspomnieć o tradycjach francuskich czy włoskich, w tym względzie. Tradycje europejskie są odmienne od amerykańskich, w których związki zawodowe rzadko angażowały się politycznie, zwłaszcza jeśli rozumieć przez to gotowość do walki o zmianę ładu ustrojowego.

Należy jednak jasno wskazać na rysujący się pomiędzy tymi zrzeszeniami konflikt interesów, którego istota sprowadza się do zasadniczej natury różnic w celach ich działania. Zgodnie z przedstawionymi wcześniej definicjami partii politycznych podstawowym ich celem w realiach państwa demokratycznego jest przejęcie lub sprawowanie władzy publicznej. Natomiast celem działalności związków zawodowych jest ogólnie rozumiana obrona praw i interesów ludzi pracy. Szczególne niebezpieczeństwo kolizji ról społecznych pojawia się w momencie, gdy te same osoby zaangażowane są jednocześnie w obu formach zrzeszeń. Wiąże się to z niebezpiecznym modelem łączenia stanowisk związkowych z partyjnymi bądź państwowymi, który może prowadzić do oligarchizowania struktur państwowych²³⁴.

Zjawisko bezpośredniego zaangażowania się związków zawodowych w politykę, będącą głównie domeną partii politycznych, poprzez udział w kampaniach wyborczych do organów władzy państwowej, zasiadania posłów związkowych w parlamencie, a także ingerowanie w decyzje organów administracji państwowe, przybrało w Polsce poważne rozmiary²³⁵. Zauważył to Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że w rzeczywistości społecznej Rzeczypospolitej Polskiej, związki zawodowe pełnią rolę *quasi*-partii politycznych. Niezależnie od politycznej formacji oraz różnych celów przyświecających ich działaniom, nie ulega wątpliwości, że prowadzą one również działania polityczne, nie zawsze

²³³ P. Zientara, *Związki zawodowe w największych gospodarkach Europy a przemiany strukturalne i ewolucja modelu społeczno-ekonomicznego*, Gdańsk 2009, s. 25.

²³⁴ K. W. Baran, *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Bydgoszcz–Kraków 2001, s. 96.

²³⁵ J. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 78–79.

bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych²³⁶. Źródłem tego zaangażowania była niewątpliwie kluczowa rola związku zawodowego „Solidarność” w obaleniu poprzedniego systemu politycznego funkcjonującego do 1989 r. Proces ten przebiegał w czasie, w którym społeczeństwo polskie było pozbawione autentycznej reprezentacji politycznej, więc z konieczności rolę tę musiał spełniać niezależny związek zawodowy²³⁷.

Obecnie, gdy państwo wykształciło już solidne demokratyczne fundamenty i istnieje swoboda prowadzenia działalności przez partie polityczne, można kwestionować zasadność bezpośredniego zaangażowania się związków zawodowych w działalność polityczną. Jednakże wielu autorów wskazując na silne uzależnienie reform gospodarczych od poparcia społecznego, pozostające w znacznej mierze w rękach związków zawodowych, uzasadnia dalszą aktywność związków w sferze polityki²³⁸.

Należy jednak zauważyć, że w doktrynie rozważa się możliwość ustanowienia prawnego zakazu prowadzenia działalności politycznej przez związki zawodowe²³⁹. Jednakże wydaje się, że takie rozwiązanie naruszałoby wolności związkowe zagwarantowane w Konstytucji oraz stosownych aktach prawa międzynarodowego publicznego, jak również prowadziłoby do napięć społecznych. Poza tym występuje tu również trudność zdefiniowania działalności politycznej i odróżnienia od niektórych rodzajów zadań związków zawodowych. Polskie organizacje pracobiorców są na przykład ustawowo upoważnione do udziału w procesie stanowienia prawa w zakresie objętym ich zadaniami poprzez opiniowanie projektów ustaw i aktów wykonawczych oraz sprawują kontrolę nad przestrzeganiem prawa pracy i nadzorują funkcjonowanie pewnych organów państwa²⁴⁰. Zadania te charakteryzują się pewnymi aspektami politycznymi. Należałoby się również liczyć z oporem związków zawodowych wobec próby ustanowienia prawnego zakazu prowadzenia przez nie działalności politycznej, która może być przez nie interpretowana jako ograniczenie wolności i prowadzić do napięć społecznych. Powyższe przyczyny sprawiają, że chociaż praktyka nadmiernego zaangażowania się organizacji pracobiorców w działalność polityczną

²³⁶ Zob. wyrok z 17 listopada 1998 r., K. 42/97, OTK 1998, Nr 7, poz. 113; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 417–418.

²³⁷ Zob. M. Seweryński, *Polish Labour Law from Communism to Democracy*, Warszawa 1999, s. 268–270.

²³⁸ Godnym odnotowania jest fakt, że kolejne rządy III Rzeczypospolitej liczyły na poparcie związków zawodowych dla swojej polityki a w zamian za nie gotowe były na ich udział w decyzjach politycznych. Zob. Tenże, *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Toruń 2000, s. 135.

²³⁹ Tamże, s. 136.

²⁴⁰ Wymienić tu należy udział przedstawicieli związków zawodowych w radach nadzorczych ZUS lub w Radach Zatrudnienia.

spotyka się z krytyką w wielu krajach, to jednak z reguły nie podejmuje się prób prawnej regulacji tego problemu.

Skłonność związków zawodowych do angażowania się w działalność polityczną, której głównymi podmiotami są partie polityczne, należy uznać za tendencję powszechną, uwarunkowaną w wielu krajach historycznie. Nie ulega jednak wątpliwości, że bezpośredni udział związków zawodowych w działalności politycznej budzić może wiele kontrowersji z punktu widzenia ich podstawowych celów i zadań jako niezależnych organizacji społecznych, powołanych do reprezentacji i obrony praw oraz interesów pracowniczych²⁴¹. Takie upolitycznienie związków zawodowych, nawet jeśli wyrasta z wartościowych aspiracji i obiektywnych uwarunkowań społecznych, może stać się w ostatecznym rozrachunku szkodliwe dla nich samych i dla interesów zrzeszonych w nich pracowników²⁴². Stwarza to niebezpieczeństwo kolizji funkcji rewindykacyjnej realizowanej przez związki zawodowe z funkcjami organów władzy oraz może prowadzić do uzależnienia związków od partii politycznych.

²⁴¹ K. W. Baran, *Konstytucyjne aspekty wolności związkowych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 10; Por. W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11, s. 7.

²⁴² Por. F. Kampka, *Istota i zadania związków zawodowych w świetle dokumentów społecznych Kościoła*, Lublin 1999, s. 63–66.

WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ W ZWIĄZKI ZAWODOWE
W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Z 2 KWIETNIA 1997 ROKU

**2.1. Konstytucyjne podstawy wolności zrzeszania się oraz wolności
zgromadzeń jako fundamentu społeczeństwa obywatelskiego**

Rozdział II Konstytucji RP z 1997 r. zatytułowany „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” zawiera w sobie niezbyt rozbudowaną, ale jakże istotną szczególnie dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, część, regulującą wolności i prawa polityczne. Ta część rozdziału II zawiera wolności i prawa znane już w Polsce wcześniej, regulowane we wcześniejszych konstytucjach i stosowane w praktyce. Waga tych regulacji prawnych jest duża, a wynika ona z rangi, jaką wolności i prawa polityczne odgrywają w realizacji tak fundamentalnej zasady ustroju politycznego państwa jak zasada suwerenności narodu. B. Banaszak definiuje wolności i prawa polityczne jako narzędzia gwarantujące jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, w kształtowaniu jego polityki¹. Należy tu podkreślić, że opisywane wolności i prawa powiązane są w oczywisty sposób z demokratycznym ustrojem państwowym. Stosunkowo mała liczba artykułów dotyczących wolności i praw politycznych, obejmuje ważne uprawnienia jednostki. Trzy z siedmiu artykułów zawierają prawa obywatelskie (art. 60, 61, 62), pozostałe odnoszą się do wszystkich znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej.

W doktrynie spotkać możemy podział praw politycznych na: prawa polityczne *sensu stricto* i prawa polityczne *sensu largo*². Celem tych pierwszych jest zapewnienie jednostce możliwości współudziału w zinstytucjonalizowanych formach wpływu na kształtowanie woli, polityki państwa (są to między innymi: prawo wyborcze, prawo do udziału w referendum). Druga z wyróżnionych grup obejmuje prawa polityczne *sensu stricto* oraz tzw. wolności o charakterze politycznym, do których zalicza się wolności zgromadzeń i zrzeszania się.

¹ B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 28.

² Zob. M. Nowak, *Politische Grundrechte*, Wien–New York 1988, s. 11–14.

Jedną z podstawowych wolności jednostki w społeczeństwie demokratycznym, należąca do katalogu praw i wolności politycznych, jest wolność organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich (marszach, demonstracjach, pikietach). Wolność zgromadzeń ma szczególne znaczenie w działalności związków zawodowych oraz nowych prądów i ruchów politycznych, sił opozycyjnych czy mających mniejszy dostęp do środków masowego przekazu. Związek zawodowy organizując zgromadzenie, zarówno zwiększa swoją widoczność na scenie politycznej, jak i wzmacnia poczucie tożsamości. Gromadzenie się przedstawicieli świata pracy zrzeszonych w ramach związku zawodowego, w celu zbiorowego omawiania spraw go dotyczących, uzgadniania sposobu postępowania oraz manifestowania swoich poglądów, a czasem także protestu, stało się trwałym elementem historii³.

Wolność zgromadzeń posiada zatem charakter kolektywny (wspólnotowy), ponieważ zakłada działanie wspólne z innymi lub co najmniej bycie z innymi. Zgromadzenie stanowi więc szczególnie sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób jak i organów państwowych. Jest także ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej i stanowi formę uczestnictwa w debacie publicznej. Zasadniczym celem wolności zgromadzeń jest także ochrona procesów komunikacji społecznej, niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa⁴.

Pojęcie *zgromadzenie* ma w języku polskim kilka znaczeń. Oznacza ono: ogół zebranych osób (widzów, słuchaczy, uczestników); zebranie, posiedzenie, sesję; zespół ludzi stanowiących jakąś władzę, organ władzy, radę; zakon, konwent⁵. Podane wyżej słownikowe znaczenia pojęcia zgromadzenia nie wyjaśniają istoty zgromadzeń jako zjawiska prawnego. Nie odwołując się do konkretnych rozwiązań prawnych, można stwierdzić, że do istotnych elementów pojęcia zgromadzenia, jako ogólnego pojęcia prawnego, zalicza się:

- zebranie (zgrupowanie, spotkanie) co najmniej kilku osób w jednym miejscu;
- wewnętrzny, psychologiczny związek pomiędzy osobami zgromadzonymi; zgromadzeniami nie są tzw. zbiegowiska (np. zebranie się przechodniów obserwujących miejsce wypadku drogowego) czy zgrupowania przypadkowe (np. osób oczekujących na przystanku autobusowym), gdzie brak minimalnego

³ Już starożytna myśl polityczna reprezentowana przez Arystotelesa wyraziła to stwierdzeniem, że „Człowiek jest istotą społeczną”, podkreślając naturalną skłonność rodzaju ludzkiego do łączenia się w różnego rodzaju wspólnoty. Zob. A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 57–66.

⁴ Zob. A. Szmyt, *W sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności art. 52 §1 pkt 2 Kodeksu wykroczeń z art. 57 Konstytucji RP (sygn. akt P 15/08)*, „Zeszyty Prawne BAS” 2008 nr 2, s. 191–195.

⁵ *Mały słownik języka polskiego*, (red.) S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka, Warszawa 1968, s. 1003.

choćby poczucia wspólnoty działań; ten psychiczny związek osób uczestniczących w zgromadzeniu zakłada chęć wzajemnej wymiany poglądów, a więc operując językiem socjologii – pewną interakcję, zachowania uczestników winny być nakierowane na wzajemne oddziaływanie⁶.

Jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r., zgromadzenie to zgrupowanie osób rozważających wspólne sprawy zarówno publiczne, jak i prywatne⁷. Pojęcie zgromadzenia nie zostało zdefiniowane w sposób w pełni jednoznaczny w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że na pojęcie to, jak już wspomniano, składają się dwa zasadnicze elementy: zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz psychologiczny związek pomiędzy zebranymi osobami. Dla definicji zgromadzenia istotne znaczenie ma fakt, że związek zachodzący między osobami biorącymi w nim udział wynika z chęci wymiany opinii lub poglądów⁸.

Precyzyjne jednak ustalenia zakresu analizowanego pojęcia w oparciu o przedstawione kryteria może sprawiać trudności. Nie podlega jednak dyskusji, że termin „zgromadzenie” użyty w art. 57 Konstytucji obejmuje swoim zakresem zebrania mające na celu wspólne obrady lub wspólne wyrażenie stanowiska. Zgromadzenie jest najczęściej zebraniem zaplanowanym i zwołanym przez określone osoby. Termin *zgromadzenie* obejmuje zebrania, których celem są wspólne obrady lub wspólne wyrażenia stanowiska bez względu na to, czy ich uczestnicy wyrażają swoje poglądy przy pomocy słowa czy też w inny sposób. Sam fakt fizycznej obecności razem z innymi osobami w określonym miejscu może stanowić formę wyrażania przekonań jednostki.

Wolność zgromadzeń należy do kategorii, których podmiotem jest każdy człowiek, ale które wykonywane są kolektywnie. Zgodnie z art. 57 Konstytucji wolność zgromadzeń obejmuje wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i wolność uczestniczenia w nich. Wolność organizowania zgromadzeń oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenie obrad. Wolność uczestniczenia w zgromadzeniach oznacza także swobodę odmowy udziału w zgromadzeniu. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wol-

⁶ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 14; Zob. B. Pieroth, B. Schlink, *Grundrechte. Staatsrecht II*, Heidelberg 1993, s. 180–181.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006, K 21/05, OTK-A 2006 Nr 1, poz. 4 z głosem B. Nalezińskiego, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 120–126.

⁸ Zob. P. Mijal, *Realizacja i ochrona konstytucyjnej wolności zgromadzeń w aspekcie praktycznym*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz (red.), *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, Toruń 2008, s. 219.

ności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tej wolności⁹.

Zagadnienie wolności zgromadzeń jest przedmiotem regulacji prawnej na poziomie prawa międzynarodowego, Konstytucji i ustaw¹⁰. Przepisy prawne określają cechy zgromadzenia w związku z wolnością zgromadzeń lub ograniczają się do ustanowienia wolności zgromadzeń bez wskazania takich cech lub zawierają legalną definicję zgromadzenia w oderwaniu od tej wolności. Ten pierwszy sposób regulacji przeważa w prawie międzynarodowym i konstytucjach, które ustanawiając wolność zgromadzeń wskazują jednocześnie cechy zgromadzenia objętego tą wolnością lub nie określają żadnych elementów pozwalających na prawną identyfikację zgromadzenia. Z kolei prawo ustawowe, które konkretyzuje i uzupełnia przepisy konstytucyjne i wiążące państwo przepisy umów międzynarodowych, zawiera z reguły legalne definicje zgromadzeń.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku¹¹ zawiera w rozdziale II „Wolności, prawa, i obowiązki człowieka i obywatela” art. 57, w którym stwierdza się, że „każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”. Tak więc wolność zgromadzeń zaliczona została do praw podstawowych, przysługujących nie tylko obywatelom polskim, ale także cudzoziemcom i apatrydom. Zaznaczyć jednak należy, że w ustawie można określić wyjątki od tej zasady, dotyczące cudzoziemców¹². Warto zauważyć, że przepis art. 57 zamieszczony został jako pierwszy w podrozdziale „Wolności i prawa polityczne”, bezpośrednio przed artykułem opisującym wolność zrzeszania się. Świadczyć to może o szczególnej dla ustrojodawcy doniosłości tego aspektu

⁹ Konstytucja RP podobnie jak art. 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zapewnia ochronę wyłącznie zgromadzeniom pokojowym, czyli takim które przebiegają z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz poszanowaniem mienia prywatnego i publicznego. Wolność zgromadzeń nie jest wolnością nieograniczoną, ustawodawca bowiem w drodze ustawy może w dowolny sposób decydować o treści i zakresie ograniczeń wolności zgromadzeń. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000, K 34/99, OTK 2000 Nr 5, poz. 142; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 1999, K 2/98, OTK 1999 Nr 3, poz. 38 oraz wyrok TK z 8 października 2002, K 36/00, OTK 2002 Nr 5A, poz. 63.

¹⁰ Historycznie rzecz ujmując, wolność zgromadzeń znalazła po raz pierwszy swój wyraz pod koniec XVIII w. w konstytucjach stanów amerykańskich uchwalonych w trakcie wojny o niepodległość oraz w I poprawce do Konstytucji USA z 1791 r. Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego zapisy dotyczące wolności zgromadzeń pojawiają się w art. 108 Konstytucji z 17 marca 1921 roku (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267). Konstytucja kwietniowa z 1935 roku (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227) nie zawierała już wyraźnych gwarancji dla wolności zgromadzeń. W okresie PRL zagadnienie to regulował art. 83 Konstytucji z 1952 roku (Dz.U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.) gwarantujący ogólnikowo obywatelom wolność zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji.

¹¹ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

¹² Patrz art. 37 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

życia publicznego. Oznacza to również, że ustawodawca konstytucyjny opowiedział się za „wąskim” rozumieniem samego pojęcia zgromadzenia, konstytucyjna ochrona przysługuje bowiem – jak wynika to z miejsca art. 57 w systematyce konstytucji – zebraniom o charakterze politycznym, lub odnoszącym się do działań państwa względem choćby ludzi pracy, które ze względu na lokalizację i tematykę można w takich kategoriach postrzegać. Nie oznacza to, że zebrania „prywatne” pozostają poza konstytucyjną ochroną, w toku prac Komisji Konstytucyjnej podkreślano bowiem, że mieszczą się one w ramach prawa do prywatności (art. 47)¹³.

W myśl postanowień konstytucyjnych wolność zgromadzeń dotyczy dwóch rodzajów zachowań: organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Gwarancją konstytucyjną, tym samym ochroną prawną, objęte są tylko zgromadzenia o charakterze pokojowym, co nie budzi wątpliwości, także z wymogiem zgodności ze standardami międzynarodowymi. Pokojowe zgromadzenie wyklucza jakiegokolwiek naruszenie integralności fizycznej czy mienia (prywatnego lub publicznego) i stosowanie przymusu przez uczestników zgromadzenia wobec innych uczestników zgromadzenia czy funkcjonariuszy publicznych. Jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 2004 r. zgromadzenie nie traci jeszcze swojego pokojowego charakteru, nawet wtedy, gdy zdarzają się pojedyncze incydenty lub zakłócenia spokoju. Przystaje być pokojowe dopiero wtedy, gdy zakłócenia stają się poważne lub gdy np. dochodzi do aktów przemocy. Samo jednak podżeganie do agresji lub prowokowanie agresywnych zachowań nie powoduje automatycznie uznania zgromadzenia za niepokojowe¹⁴. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 5 stycznia 2011 r. potwierdził, że art. 57 Konstytucji RP nie daje podstaw do stwierdzenia, że jakiegokolwiek utrudnienia w ciągłości ruchu drogowego stanowią podstawę do wyłączenia konstytucyjnych wolności (w tym wolności zgromadzeń)¹⁵.

Normatywny kształt wolności zgromadzeń jest wyznaczony na podstawie Konstytucji RP również przepisami o charakterze bardziej generalnym, odnoszącym się do ogólnych zasad korzystania z praw i wolności. Art. 57 Konstytucji RP nie zawiera żadnych klauzul ograniczających, dlatego zastosowanie ma art. 31 Konstytucji RP, zgodnie z którym „każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Dla określenia konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności

¹³ Rozróżnienie zebrań „prywatnych” i zgromadzeń jako zebrań publicznych podkreślał w toku prac Komisji Konstytucyjnej jej ekspert, prof. P. Sarnecki. Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 65.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 2004, Kp 1/04, OTK-A 2004 z. 10, poz. 105.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 stycznia 2011, I OSK 1907/10, LEX Nr 952004.

ingerencji w treść wolności zgromadzeń fundamentalne znaczenie ma natomiast zasada wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z nią „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 publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Ustawodawca może zatem wymagać aby każde zgromadzenia miało formalnego organizatora, wykluczając jednocześnie możliwość zaistnienia zgromadzenia spontanicznego (na które uczestnicy umawiają się poprzez sms-y, lub portale społecznościowe).

Dla ochrony wolności zgromadzeń mogą być wykorzystane wszystkie gwarantowane przez Konstytucję RP środki prawne. W sprawach dotyczących zgromadzeń osoby zainteresowane winny mieć: po pierwsze, prawo zaskarżenia decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78), po drugie, w przypadku naruszenia wolności zgromadzeń każdy winien mieć zagwarantowane prawo do sądu (art. 77 ust. 2) oraz możliwość wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80). W wypadku zaś kwestionowania zgodności przepisów, stanowiących prawną podstawę ograniczeń, z konstytucją – prawo skargi konstytucyjnej (art. 79). Wreszcie w sytuacji ustalenia, że w wyniku niezgodnej z prawem ingerencji władz publicznych została wyrządzona szkoda, można domagać się jej naprawienia (art. 77 ust.1).

W literaturze polskiej podkreśla się istotne różnice między wolnościami a prawami. Należy jednak zaznaczyć, że ze względu na ogólną tendencję do poszerzania zakresu regulacji prawnej oraz do formułowania pewnych obowiązków państwa także w odniesieniu do wolności, rozróżnienie to traci obecnie na ostrości. Trzeba także zaznaczyć, że konstytucje poszczególnych państw europejskich, a także deklaracje praw oraz konwencje międzynarodowe często nie odzwierciedlają wskazanego doktrynalnego podziału, używając terminu „prawo zgromadzania się”, choć z teoretycznego punktu widzenia chodzi niewątpliwie o wolność.

Wolność zgromadzeń można zaliczyć do elementarnych swobód gwarantowanych przez konstytucje współczesnych państw europejskich o ustroju demokratycznym. Pierwszym przykładem europejskiej ustawy zasadniczej jest Konstytucja Grecji z 1975 r.¹⁶, która zawiera rozbudowaną regulację wolności zgromadzeń. W art. 11 gwarantuje ona obywatelom prawo pokojowego gromadzenia się bez broni. Dalej konkretyzuje formy dopuszczalnej ingerencji służb chroniących porządek publicznych. Po pierwsze, zastrzega się, że policja może być obecna tylko na zgromadzeniach publicznych zorganizowanych na wolnym powietrzu. Po drugie, przewidziano możliwość wydania przez służby policyjne

¹⁶ *Konstytucja Grecji*. Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. G. i W. Uliccy. Warszawa 2005.

zakazu zgromadzeń w całym kraju, jeżeli istnieje poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Obostrzenie to uwarunkowane jest istnieniem odpowiedniego przepisu ustawy zwykłej. Po trzecie, jeśli istnieje groźba poważnego zakłócenia życia społecznego i ekonomicznego, zakaz zgromadzeń może dotyczyć określonej części kraju.

Równie dokładnie wolność zgromadzeń została uregulowana w Konstytucji Włoch z 1947 r.¹⁷ W art. 17 zapewnia obywatelom prawo zbierania się pokojowo i bez broni. Konstytucja Włoch dokonuje nie dość jasnego rozróżnienia miejsc publicznych i miejsc dostępnych dla publiczności. Generalnie zamiar zorganizowania zgromadzenia nie jest obarczony obowiązkiem uprzedniego zgłoszenia władzom. Dotyczy to również zgromadzeń w miejscach dostępnych dla publiczności. Jedynie o zgromadzeniach odbywających się w miejscach publicznych należy zawiadamiać organy państwowe, które mogą wydać zakaz wyłącznie z uzasadnionych przyczyn związanych z bezpieczeństwem lub obyczajnością publiczną.

Z kolei art. 21 Konstytucji Hiszpanii z 1978 r.¹⁸ uznaje prawo do zgromadzeń pokojowych bez broni, bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody. Zgromadzenia w miejscach ruchu publicznego wymagają zawiadomienia władzy, która może wydawać zakaz wyłącznie wtedy, gdy istnieją uzasadnione obawy zakłócenia porządku publicznego, ale tylko takie, które stwarzają zagrożenie dla osób lub mienia.

Warto również przyjrzeć się przepisom ustaw zasadniczych państw Europy Środkowo – Wschodniej połączonych wspólną historią wychodzenia z tzw. realnego socjalizmu. Konstytucja Słowacji z 1992 r.¹⁹ gwarantując w art. 28 wolność pokojowych zgromadzeń, wyraźnie dopuszcza ograniczenia, jeśli chodzi o jej realizację w miejscach publicznych, stwierdza jednak wprost, że organizowanie zgromadzeń nie może być uzależnione od uzyskania wcześniejszego zezwolenia. Podobne przepisy posiada Karta Podstawowych Praw i Wolności, stanowiąca część porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej²⁰. Karta w art. 19 poręcza prawo do pokojowego zgromadzenia się oraz przewiduje dopuszczalność jego ograniczania²¹, akcentując jednak zakaz ustanawiania systemu koncesyjnego. Konstytucja Litwy z 1992 r.²² zakazuje zabraniać bądź utrudniać obywatelom gromadzenia się bez broni, na pokojowych zgromadzeniach. Odsyła także wyraźnie do regulacji Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich.

¹⁷ *Konstytucja Włoch*, Tłum. Z. Witkowski. Warszawa 2004.

¹⁸ *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*, Tłum. T. Mołdawa. Warszawa 1993.

¹⁹ *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku*, Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. K. Skotnicki. Warszawa 2003.

²⁰ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-b.html>

²¹ Ograniczenie prawa do zgromadzenia się następuje pod takimi warunkami, jakie są przewidziane w Międzynarodowym Pakcie Praw Politycznych i Obywatelskich.

²² *Konstytucja Republiki Litewskiej*, Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. H. Wisner. Warszawa 2006.

Reasumując powyższe regulacje poszczególnych ustaw zasadniczych demokratycznych państw europejskich należy stwierdzić, iż wolność zgromadzeń należy do katalogu gwarantowanych konstytucyjnie praw podstawowych. Poza tym znamienne jest sąsiedowanie artykułów dotyczących wolności zgromadzeń oraz wolności zrzeszania się. Wskazuje to na wzajemne uzupełnianie się tych dwóch wolności, czego dowodem są przepisy poszczególnych konstytucji państw europejskich.

Polski ustrojodawca dążąc do stworzenia jakościowej zmiany po negatywnych regulacjach i praktykach Polski Ludowej, a także mając na celu potrzebę stworzenia społeczeństwa obywatelskiego²³, dostrzegł potrzebę wykorzystania w szerokim zakresie czynnika organizacji²⁴. Temu celowi służyło wprowadzenie do ustawy zasadniczej szeregu przepisów odnoszących się do szeroko pojętej wolności zrzeszania się. We współczesnym państwie demokratycznym różnorodne zrzeszenia, będąc wyrazem wielości poglądów, postaw, interesów rozmaitych grup w pluralistycznych społeczeństwach, tworząc w swym całokształcie społeczeństwo obywatelskie, są uznawane przez państwo i świadomie przezeń popierane. Idea społeczeństwa obywatelskiego jest wyrazem pewnego pierwszeństwa obywateli w stosunku do państwa, postrzeganego przy tym jako władza zarządzająca wspólnymi sprawami²⁵.

We współczesny model społeczeństwa obywatelskiego odpowiadającego wymogom skomplikowanego, globalizującego się i pełnego sprzeczności świata, wpisany jest pluralizm poglądów. Pluralizm jako zasada ustrojowa zapewnia zarówno odbicie różnorodnych racji, zapatrywań i opinii społecznych, jak też pozwala na pełne ustosunkowanie się do społecznie, politycznie czy gospodarczo istotnych kwestii. Różnorodność poglądów i stanowisk jest niezbędnym warunkiem pełnego rozwoju każdej istoty ludzkiej. Kluczowym znaczeniem dla realizacji zasady pluralizmu są gwarantowane prawnie wolności zrzeszania się i zgromadzeń. Współczesne państwo demokratyczne winno być wolne zarówno od absolutystycznego utożsamiania dobra jednostki z dobrem państwa, jak i od jednomyślności systemów totalitarnych dyktujących jednostce jedyny słuszny pogląd.

²³ Zob. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1996, s. 170–171.

²⁴ W polskich ustawach zasadniczych po raz pierwszy wspomniano o zrzeszaniu się w konstytucji z marca 1921 r. W jej art. 108 określono, że „obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków. Wykonanie tych praw określa ustawa”. Prawo zrzeszania się ujęto bardzo ogólnie, odnosząc je do koalicji, stowarzyszeń i związków. Konstytucja z kwietnia 1935 r. w art. 5 stanowiła, że „państwo zapewnia obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa i zrzeszeń. Granicą tych wolności jest dobro powszechne”. Ponadto w art. 9 wspomniano, że „państwo dąży do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współżyciu na rzecz dobra powszechnego”.

²⁵ Z ideą społeczeństwa obywatelskiego łączy się zasada subsydiarności, polegająca na uznaniu, że powołane do prowadzenia spraw publicznych mają być przede wszystkim struktury najbliższe jednostce, na których działanie może ona wywierać stosowny do tej bliskości wpływ. Zob. P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s.10.

Nadanie wolności zrzeszania się formy prawnej oznacza przede wszystkim zagwarantowanie podmiotom uprawnionym takiej sfery aktywności, w której możliwe będzie kolektywne realizowanie wspólnych celów lub rozwijanie i kształtowanie wspólnych zainteresowań w rozmaitych dziedzinach życia. W sferze tej wyłączona bądź istotnie ograniczona będzie ingerencja z zewnątrz, zarówno pochodząca od organów państwa, jak i od innych podmiotów. Ingerencja taka powinna 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 – winien wyraźnie określić zakres i formy dopuszczalnej ingerencji²⁶.

Doktryna prawa kształtowana przez wielu autorów²⁷ oraz orzecznictwo sądowe²⁸ powszechnie przyjmuje, że na wolność zrzeszania się składają się poniższe zasadnicze elementy:

1. Wolność tworzenia zrzeszeń, tj. zwoływanie komitetów założycielskich, określanie celu i formy prawnej przyszłego zrzeszenia;
2. Swoboda ich działalności;
3. Wolność przystępowania do już istniejących zrzeszeń, na podstawie swobodnej decyzji powziętej przez jednostkę. Nie może to jednak naruszać ustalonych w danym zrzeszeniu zasad przyjmowania nowych członków;
4. Wolność nieskrępowanego występowania z zrzeszeń;
5. Swoboda decydowania przez członków zrzeszenia o zakończeniu jego działalności.

Z wyliczenia tego wynika, że zrzeszenia muszą być strukturami opartymi na dobrowolności. Jednakże nie można na tej podstawie wnioskować, że zrzeszenia powinny opierać się na formalnej równości wszystkich ich członków, aczkolwiek powinni oni posiadać zagwarantowaną możliwość współdecydowania o ważnych kwestiach funkcjonowania tworzonych przez nich zrzeszeń.

Wolnościowy charakter zrzeszania się przesądza także, iż korzystanie z form kolektywnego współdziałania powinno stanowić przejaw aktywności samych podmiotów uprawnionych. Tym samym, uznać należy, iż nie stanowi formy realizacji tego rodzaju wolności działalność struktur, które zostają powołane do życia decyzją organów państwa oraz przynależność do których jest obligatoryjna, gdyż z interpretacji tej swobody wynika zakaz zmuszania kogokolwiek do członkostwa w zrzeszeniu.

²⁶ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 501.

²⁷ Zob. W. Studziński, *Wolność zgromadzeń i stowarzyszenia się*, [w:] A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa i wolności I i II generacji*, Toruń 2006, s. 191; M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 57.

²⁸ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 1998 r., K 34/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 49.

U samej genezy wolności zrzeszania tkwi również element negatywny. Wiąże się on z koniecznością zagwarantowania poszczególnym jednostkom możliwości pozostawania poza tworzącymi się strukturami zbiorowymi. Ten aspekt wolności zrzeszania się implikuje niewątpliwie konieczność zapewnienia dobrowolnego charakteru przynależności każdego zainteresowanego do tworzonych zrzeszeń. Okoliczność ta przesądza między innymi 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 dowolnych, bliżej przez państwo nieokreślonych struktur. Rola państwa i prawa jest w tej mierze 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 dwójako. Z jednej strony, stanowi ona ułatwienie dla samych podmiotów korzystających z wolności zrzeszania się. Nie muszą one samodzielnie kreować struktur organizacyjnych, 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.

Egzegeza konstytucyjnej regulacji funkcjonowania zrzeszeń pozwala wyodrębnić pewne charakterystyczne dla nich cechy. Pierwsza z nich wynika z samej istoty pojęcia wolności i oznacza, że zrzeszenia muszą być strukturami o dobrowolnej przynależności. Druga cecha wskazuje na samodzielność i samorządność zrzeszeń co oznacza, że muszą być one stworzone w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń, które osiągnąć będą za pomocą wybranych przez ich członków środków. Wreszcie trzecia cecha akcentuje to, że członkowie danego zrzeszenia winni przyjąć określony sposób, odpowiadający pewnym minimalnym standardom demokracji, podejmowania decyzji uznawanych za wspólne.

Zdaniem P. Czarnego oraz B. Nalezińskiego polska ustawa zasadnicza nawiązuje w pośredni sposób do przyjętego w Konstytucji marcowej²⁹ oddzielenia wolności stowarzyszeń oraz „prawa koalicji”³⁰. W obu przypadkach chodzi o stworzenie jednostkom możliwości wspólnego zorganizowanego działania, a kryterium tego rozróżnienia jest cel utworzenia określonej organizacji

²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

³⁰ Polska konstytucja z 1921 r. stanowiła w artykule 108, że obywatele mają prawo koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń i związków.

społecznej. W pierwszym przypadku, chodzi przede wszystkim o realizację indywidualnych potrzeb osób o charakterze osobistym (niemajątkowym), a najlepszym przykładem są tu stowarzyszenia. W drugim przypadku, to jest organizacjach typu koalicji, celem jest przede wszystkim ochrona wspólnych dla określonej grupy interesów zawodowych lub ekonomicznych, a więc zabieganie o określone prawnie i faktycznie warunki wykonywania pracy, zawodu lub innej działalności zarobkowej. Klasycznym i wzorcowym przykładem tego rodzaju są związki zawodowe, historycznie pierwsze nowoczesne zrzeszenia tego typu³¹.

Konstytucje państw europejskich, podobnie jak umowy międzynarodowe, znacznie częściej mówią o *prawie* niż o *wolności* zrzeszania się. Przykładowo, Konstytucja Estonii³² określa w paragrafie 48, że: „Każdy ma prawo zrzeszać się w niekomercyjnych stowarzyszeniach i związkach”. Podobnie Konstytucja Grecji³³, według której (art. 12 ust. 1): „Grecy mają prawo, przestrzegając obowiązujących ustaw, do tworzenia niedochodowych związków i stowarzyszeń; korzystanie z tego prawa nie wymaga uprzedniego zezwolenia” oraz Konstytucja Hiszpanii³⁴ (art. 22 ust. 1), w której: „Uznaje się prawo do zrzeszania się”. Konstytucja Litwy³⁵ natomiast określa (art. 35), że: „Obywatelom gwarantuje się prawo do swobodnego zrzeszania się w stowarzyszenia, partie polityczne bądź zrzeszenia, o ile ich cele i działalność nie są sprzeczne z Konstytucją i ustawami. Nikt nie może być zmuszony do przynależności do jakiegokolwiek stowarzyszenia, partii politycznej bądź zrzeszenia”. O prawie do zrzeszania się mówią ponadto między innymi Konstytucje Belgii³⁶ (art. 27), Słowacji³⁷ (art. 29), czy Ukrainy³⁸ (art.36).

W Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁹ zrzeszanie się zostało ujęte jako *wolność polityczna*. 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 wszelkich przejawów aktywności obywateli w danej płaszczyźnie działań (*wolności*), ale jedynie do zakreszenia

³¹ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności...*, s. 595.

³² *Konstytucja Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r.*, Warszawa 1997, s. 41.

³³ *Konstytucja Grecji z 9 lipca 1975 r.*, Warszawa 1992, s. 11.

³⁴ *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.*, Warszawa 1993, s. 40.

³⁵ *Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r.*, Warszawa 1994, s. 31.

³⁶ *Konstytucja Belgii z 7 lutego 1831 r.*, Warszawa 1996, s. 27.

³⁷ *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.*, Warszawa 1993, s. 41.

³⁸ *Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r.*, Warszawa 1999, s. 41.

³⁹ Dz.U. nr 78, poz. 483.

ram, których obywatelowi nie wolno przekraczać. W określonych granicach obywatele mają zatem nieograniczoną swobodę wyboru co do form i metod korzystania z przyznanej im *wolności*⁴⁰.

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. 1⁴¹). Po drugie, nie stworzono granic dla form zrzeszania się, tym samym zezwalając społeczeństwu na swobodę organizowania się i zróżnicowanie jego form w różnych sferach życia⁴². Jak słusznie stwierdził Sąd Apelacyjny w Warszawie z art. 58 i 12 Konstytucji RP wynika, że wolność zrzeszania się jest przykładem swobody, która umożliwia postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw oraz nie może być jednostkom przyznawana i cofana. W przypadku sporu organ państwowy powinien wskazać podstawę prawną dla ograniczenia wolności⁴³.

Konstytucja RP w art. 12 zapewniając wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji, gwarantuje różnym zorganizowanym grupom społecznym artykulację i realizację ich interesów oraz wyrażanie opinii poprzez struktury, które to umożliwiają. Zakłada przy tym różnorodność form organizacyjnych wolności zrzeszania się. Jednocześnie przyznać należy rację twierdzeniu B. Banaszaka, że nie można uznać wyliczenia dokonanego w art. 12 za wyczerpujące, gdyż wówczas ograniczałoby to, wbrew intencji ustrojodawcy, zakres wolności gwarantowanej w art. 12⁴⁴. Dlatego też sam ustrojodawca używa zwrotu „innych dobrowolnych zrzeszeń”.

Z art. 12 Konstytucji RP, zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁵, wyprowadzić można cechy, które powinny posiadać organizacje objęte jego regulacją:

- dobrowolność przynależności;
- do każdej formy organizacyjnej odnosi się zespół norm ustawowych określających jej strukturę, zakres praw i obowiązków stanowiących o jej organizacyjnej odrębności;

⁴⁰ Zob. P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się...*, s. 25.

⁴¹ Rzeczpospolita 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.

⁴² Zob. A. Łopatka, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 178.

⁴³ Postanowienie SA w Warszawie z 24 kwietnia 1998 r., I ACa 17/98.

⁴⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 98.

⁴⁵ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, Nr 2, poz. 37.

- statuty określające cele i działalność organizacji powinny być zgodne z celami państwa i z prawem;
- w działalności statutowej organizacji są niezależne od organów władzy publicznej i innych podmiotów;
- organy organizacji pochodzą z wyborów dokonywanych na demokratycznych zasadach przez wszystkich członków organizacji, gdyż ich ogół zajmuje najwyższą pozycję w organizacji;
- państwo poprzez organy władzy publicznej nadzoruje lub kontroluje poszczególne organizacje.

Zakres podmiotowy wolności zrzeszania się obejmuje bezsprzecznie osoby fizyczne. Nasuwa się jednak pytanie, czy także dotyczy to osób prawnych. Bogusław Banaszak wskazuje, że Konstytucja RP w żadnej ze swoich norm nie reguluje tego zagadnienia⁴⁶. W art. 172 reguluje jedynie prawo zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego i ustawodawca rozwijając te regulacje w przypadku stowarzyszeń gmin i stowarzyszeń powiatów, przyjął jako zasadę stosowania odpowiednio przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach*⁴⁷ wszędzie tam, gdzie danej materii nie obejmują szczególne unormowania dotyczące samorządu terytorialnego. Podobne rozwiązanie, zdaniem B. Banaszaka, wydaje się sensowne w przypadku osób prawnych prawa cywilnego⁴⁸. Skoro sprawa dotycząca ich zrzeszeń nie jest uregulowana w Konstytucji RP nie można im odmówić powołania się na art. 58. Rozszerzenie podmiotowego zakresu wolności zrzeszania się na osoby prawne oznacza nie tyle intensyfikację ochrony ich praw i wolności, co wzmocnienie ochrony osób fizycznych wchodzących w ich skład.

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 organów państwa. Ich tworzenie i funkcjonowanie pozostawiono poza zakresem prawnej regulacji⁴⁹.

Wolność zrzeszania się nie została zakreślona w sposób bezgraniczny. Po pierwsze, Konstytucja RP z 1997 r. zawiera ogólne wskazanie granic wolności

⁴⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 294. Por. Tenże, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 56.

⁴⁷ Dz.U. 2001 Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

⁴⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 294.

⁴⁹ P. Czarny, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 94.

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.

Ustrojodawca zastrzega jednocześnie w art. 58 ust. 2, że o odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd. Powstaje tutaj 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”⁵⁰.

Oprócz przytoczonego powyżej konstytucyjnego zakazu działalności zrzeszeń, których treść lub cel będzie sprzeczny z Konstytucją lub ustawą, wskazać należy również na treść art. 13 Konstytucji RP, który wprowadzie zasadniczo ma zastosowanie wobec partii politycznych, ale śmiało można uznać, że dotyczy on również innych organizacji takich jak np. związki zawodowe⁵¹. Ograniczenia wynikające z tego artykułu koncentrują się wokół programu zrzeszenia i zgodnie z jego treścią zakazuje się istnienia partii politycznych i innych organizacji:

- odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu;
- takich, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa;
- takich, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza utajnienie struktur lub członkostwa.

Przyznana w art. 58 ust. 1 zasada wolności zrzeszania się znalazła swoje uszczegółowienie w innych artykułach 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”;

⁵⁰ M. Chmaj, *Wolność zrzeszania się*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 57.

⁵¹ K. Flaga-Gieruszyńska, T. Aniakiewicz, *Wpływ wolności zrzeszania się przedsiębiorców na tok postępowania cywilnego w aspekcie spraw gospodarczych*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz (red.), *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, Toruń 2008, s. 237.

– 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”.

Konstytucja RP z 1997 r. jako ustawa zasadnicza państwa demokratycznego nie tylko przyznaje swobodę tworzenia rozmaitych zrzeszeń, ale też traktuje ich funkcjonowanie jako jeden z elementów ustroju. To tłumaczy, według A. Domańskiej⁵², fakt gwarantowania wolności zrzeszania się w dwóch artykułach konstytucyjnych: 12 i 58. 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 tworzyć żywą tkankę Narodu – suwerena swego państwa. Według P. Sarneckiego taki jest wydźwięk art. 12 i tak należy go interpretować⁵³. Literalna interpretacja art. 58 tworzy wrażenie powtórzenia treści art. 12. Na podstawie tego pierwszym bowiem „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się” – a na podstawie art. 12 „Rzeczypospolita 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 społecznych⁵⁴. Artykuł 12 wyraża więc istotny rys ustroju społecznego naszego państwa, określanego jako *społeczeństwo obywatelskie* – wskazanie, że aktywność obywatelska znajduje swe ujście w wielu rodzajach zrzeszeń⁵⁵.

⁵² A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 151.

⁵³ P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się...*, s. 29.

⁵⁴ A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 151–152.

⁵⁵ P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się...*, s. 29; zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 406.

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”⁵⁶.

Do zagadnienia relacji pomiędzy wyrażonymi w Rozdziale I Konstytucji RP zasadami ustrojowymi a przepisami szczegółowymi, w tym Rozdziału II, szeroko odniósł się Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że „interpretacja zasad Konstytucji winna być prowadzona zgodnie z założeniem, w myśl którego, jeżeli określona problematyka uregulowana jest przez bardziej szczegółowe, bliższe określonym zagadnieniom, normy konstytucyjne, to są one właściwym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących tej problematyki. Nie należy w takich sytuacjach odwoływać się do naczelných zasad ustrojowych, które również – choć w sposób bardziej abstrakcyjny i mniej precyzyjny – danej problematyki dotyczą. [...] Należy założyć, że racjonalny ustawodawca konstytucyjny nie powtarza w różnych przepisach takich samych norm o randze konstytucyjnej. Stąd nie do zaakceptowania jest stanowisko, zakładające, iż jedna norma o randze konstytucyjnej może w takim samym kształcie być pochodną wielu traktowanych odrębnie przepisów Konstytucji. Oznaczałoby to bowiem, że jeden z tych przepisów jest – przynajmniej częściowo – zbędny, gdyż jego treść jest tylko prostym powtórzeniem innych rozwiązań konstytucyjnych”⁵⁷.

Trybunał Konstytucyjny prezentuje stanowisko głoszące, że status człowieka i obywatela w Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczony jest w pierwszej kolejności przez normy Rozdziału II Konstytucji RP, które tworzą zasadniczą podstawę do formułowania konstytucyjnych wolności i praw, których naruszenie może być podstawą skargi konstytucyjnej. Natomiast „zasady ustrojowe mogą oddziaływać na ten status, a zwłaszcza mogą poszerzać sferę wolności jednostki, wpływać na zakres określonych praw lub dopuszczalność ograniczeń”, jednakże – według Trybunału Konstytucyjnego – „nie mogą mieć pierwszeństwa wobec przepisów Rozdziału II, a mają jedynie uzupełniające znaczenie w sferze wolności i praw jednostki. Przepisy Rozdziału I nie są więc alternatywną wobec przepisów Rozdziału II podstawą formułowania wolności i praw jednostki, ale źródłem uzupełniającym tych praw, tj. znajdują zastosowanie w sprawach w Rozdziale II nieuregulowanych albo wprowadzają szczególne uregulowania dotyczące zakresu danego prawa lub jego ograniczeń”⁵⁸.

⁵⁶ M. Chmaj, *Wolność zrzeszania...*, s. 58–59.

⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK – A 2003, Nr 4, poz. 33.

⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.04.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33.

2.2. Konstytucyjne podstawy wolności zrzeszania się w związki zawodowe

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP w art. 12 zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych i innych dobrowolnych zrzeszeń⁵⁹. 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 związki zawodowe (zwana inaczej wolnością koalicji) oraz inne wolności związkowe zostały w Konstytucji RP zapisane wśród praw i wolności politycznych⁶⁰, inaczej niż wszelkie inne prawa i wolności pracownicze, które znalazły się w grupie wolności i praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. W efekcie w ujęciu konstytucyjnym *polityczność* 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 publicznej⁶¹. W tym miejscu należy zaakcentować, że w żadnym wypadku jednak owa *polityczność* wolności zrzeszania nie może być w państwie demokratycznym pretekstem dla przejmowania przez związki zawodowe roli i zadań partii politycznych⁶².

Podjęmując analizę art. 59 Konstytucji RP z 1997 r. warto podkreślić, że jest to pierwszy w historii polskiego prawodawstwa akt prawny tej rangi, który kompleksowo reguluje wolności związkowe. Wcześniej obowiązujące ustawy zasadnicze poświęcały tej kwestii niewiele miejsca. I tak w art. 108 Konstytucji marcowej z 1921 r.⁶³ 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 związki zawodowe (wolności koalicji) z ogólnie pojmowanej wolności zgromadzeń oraz brak literalnego potwierdzenia tej wolności wobec pracodawców. Uchwalona w dniu 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja⁶⁴ w ogóle nie posługiwała się pojęciem prawa

⁵⁹ Por. w tej materii W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11, s. 2 i n.; L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 195.

⁶⁰ Zob. W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2000, s. 182–183.

⁶¹ Zob. Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 96.

⁶² Por. zwłaszcza W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze...*, s. 7.

⁶³ Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267.

⁶⁴ Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227.

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.

Nieco inne, lecz w swej istocie także restrykcyjne rozwiązania normatywne w kwestii wolności zrzeszania się w związki zawodowe obowiązywały w PRL. W art. 84 Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r.⁶⁵ w rozdziale VIII dotyczącym podstawowych praw i obowiązków obywateli przyjęto, że: „w celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej Rzeczpospolita 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)⁶⁶. 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 funkcje *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 szumne konstytucyjne zapisy zupełnie bezwartościowymi⁶⁷.

Na tle funkcjonujących w przeszłości w systemie prawodawstwa polskiego regulacji prawnych odnoszących się do wolności zrzeszania się w związki zawodowe rozwiązania przyjęte w Konstytucji z dnia 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 Rzeczypospolitej⁶⁸. Analizując postanowienia art. 12 Konstytucji z 1997 r. można skonstatować, że statuuje on nie tylko

⁶⁵ Tekst jednolity: Dz.U. 1976 nr 7, poz. 36 z późn. zm.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Sytuacja ta uległa zmianie po przemianach ustrojowych dokonanych po 1989 roku. Zob. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 1991 r., K. 6/90, OTK 1991, poz. 1.

⁶⁸ Zob. M. Seweryński, *Konstytucyjne podstawy zbiorowego prawa pracy*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 89.

wolność tworzenia związków zawodowych, ale również wolność ich działania. Tym samym w płaszczyźnie konstytucyjnej zostały zadekretowane dwie inne wolności związkowe, czyli samorządność i niezależność. Bez respektowania w stosunkach przemysłowych obu tych wolności trudno sobie wyobrazić swobodne działanie organizacji zrzeszających pracowników⁶⁹. Podobne stanowisko wyraża także Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „artykuł 12 Konstytucji RP chroni wolność tworzenia i działania związków zawodowych od strony instytucjonalnej. Związki zawodowe uznane zostały – obok organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń, a także fundacji – za ważny element konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej i element tzw. społeczeństwa obywatelskiego”⁷⁰.

W doktrynie, jak było to już wspomniane, spotkać można poglądy, iż postanowienia konstytucyjne dotyczące wolności zrzeszania się, w tym wolności zrzeszania się w związki zawodowe, nie tworzą przejrzystego systemu, porozmieszczane są w Rozdziale I i II i nie wiążą się w jedną logiczną całość⁷¹. Wśród wskazywanych głównych błędów ustrojodawcy w tej materii wymienia się zbędne powtórzenia w art. 12 i 59 ust. 1, a przede wszystkim błędy w systematyce tych przepisów polegające na tym, że najbardziej ogólny przepis art. 58 ust. 1 stanowiący, że „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”, umieszczono nie w Rozdziale I Konstytucji RP wśród zasad naczelných, ale w Rozdziale II dotyczącym wolności i praw politycznych, natomiast w Rozdziale I znalazły miejsce szczegółowe przepisy dotyczące wolności zrzeszania się w wymienionych z nazwy organizacjach. Jednakże zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „artykuł 12 nie rodzi zasadniczo ani zbiorowych ani indywidualnych praw podmiotowych. Te ostatnie mają swoją odrębną podstawę konstytucyjną w przepisach Rozdziału II Konstytucji RP, zaś treść normatywna wynikająca z artykułu 12 Konstytucji nie może zastępować innych bardziej konkretnych przepisów dotyczących tej problematyki”⁷². Trybunał Konstytucyjny wskazuje na komplementarność art. 12 oraz 58 i 59 Konstytucji⁷³. Od strony podmiotowej zasadę ustro-

⁶⁹ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności...*, s. 596.

⁷⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK –A 2004, Nr 2, poz. 10.

⁷¹ S. Jarosz-Żukowska, *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP, t. I, Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 124.

⁷² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK –A 2004, Nr 2, poz. 10. Zob. także Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK 2000, Nr 2, poz. 57.

⁷³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 2001 r., K 31/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 264.

jową z artykułu 12 rozwijają i konkretyzują przepisy art. 58 i 59, gwarantując „każdemu” wolność zrzeszania się oraz odrębnie wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Nie wydaje się też, by o odmiennej interpretacji i uznaniu, że z art. 12 można wyprowadzić samoistne prawo podmiotowe, miał decydować fakt, iż wymienia on z nazwy rozmaite organizacje, o których nie ma mowy w art. 58 i 59⁷⁴. Można zatem stwierdzić, że przepisy art. 12 oraz 58 i 59 pozostają ze sobą w logicznym i funkcjonalnym związku, częściowo się pokrywają, gdy chodzi o rodzaje zrzeszeń, a częściowo się dopełniają⁷⁵.

Kontynuując wywody na temat konstytucyjnego wymiaru wolności zrzeszania się w związki zawodowe 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. 2⁷⁶ i 3⁷⁷ 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.

Ustrojodawca w art. 59 zapewnia nie tylko wolność tworzenia i działalności związków zawodowych, ale równocześnie w ust. 2 i 3 przyznaje im pewne uprawnienia pozytywne, których katalog nie jest wyczerpujący, umożliwiające związkom zawodowym realizację ich zadań. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „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 prawami do rokowań, zawierania układów zbiorowych

⁷⁴ Zdaniem K. Wojtyczka umiejscowienie przepisów dotyczących danej wolności lub prawa w poszczególnych rozdziałach Konstytucji nie ma związku z wagą danej wolności czy też prawa. K. Wojtyczek, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim. Zagadnienia ogólne*, [w:] P. Samecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 97.

⁷⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Charakter i znaczenie wolności...*, s. 125.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy...*, s. 102–103.

i organizowania strajków nie sprecyzował bliżej szczegółowego zakresu uprawnień związków zawodowych w relacjach z pracodawcami. [...] 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”⁷⁸.

Rozważań na temat wolności zrzeszania się w związki zawodowe 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 związkowych⁷⁹. Wolności przyznane w art. 59 ust. 1 należy również rozumieć w znaczeniu negatywnym, jako prawo do nie przystępowania do organizacji wymienionych w tym przepisie oraz swobodę występowania z nich bez ponoszenia jakichkolwiek ujemnych następstw⁸⁰. 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 wyraz odejścia od charakterystycznego dla minionej epoki interwencjonizmu państwowego na rzecz dialogu i partnerstwa.

Konstytucja w art. 59 ust. 2 podkreśla prawo do rokowań związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji jako podstawową negocjacyjną formę ustalania treści wzajemnych relacji między pracodawcami i pracownikami oraz ustalania treści łączących ich stosunków prawnych zgodnie z zasadą dialogu i współpracy partnerów społecznych wynikającą z art. 20 ustawy zasadniczej⁸¹. Rokowania powinny być także formą służącą zawieraniu układów zbiorowych pracy i innych porozumień⁸². Prawa te wynikają z tego, że podstawowo-

⁷⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 września 2006 r., K 45/04, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 111. Zob. J. Buciska, *Spoleczne prawa człowieka w Konstytucji RP na tle standardów międzynarodowych*, Siedlce 2008, s. 129.

⁷⁹ Por. B. Leśniewicz, *Wolność zrzeszania się – refleksje na tle Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] T. Jasudowicz (red.), *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, Toruń 2001, s. 171; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 70.

⁸⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 298.

⁸¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 81.

⁸² Zob. W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, z. 12, s. 3–9; L. Florek, *Dostosowanie przepisów prawa pracy do Konstytucji*, „Przebieg Sądowy” 1998, nr 9, s. 9–10.

wym obowiązkiem związków zawodowych jest ochrona pracowników jako osób będących jedną ze stron stosunku pracy. Związki zawodowe reprezentują zatem pracowników, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych⁸³.

Samo pojęcie rokowań nie jest zdefiniowane w Konstytucji RP, jednakże jego treść można ustalić na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji Nr 154 Międzynarodowej Organizacji Pracy⁸⁴, której art. 2 definiuje rokowania jako wszelkie negocjacje między pracodawcą, grupą, organizacją lub organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi prowadzone w celu określenia warunków zatrudnienia lub regulacji stosunków między pracodawcami a pracownikami lub między pracodawcami i ich organizacjami a związkami zawodowymi. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „prawo do rokowań nie jest tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych i związków pracodawców, ale przede wszystkim służy ono realizacji interesów pracowników i pracodawców”⁸⁵.

Przyznanie związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom prawa do rokowań oraz zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień nie należy rozumieć jako wprowadzenie przez ustrojodawcę monopolu tych podmiotów na prowadzenie negocjacji i zawierania układów zbiorowych pracy. Konstytucja RP nie definiuje, podobnie jak pojęcia rokowań, pojęcia układów zbiorowych pracy ani zakresu spraw, które mają być w nim regulowane. Czyni to ustawodawca w kodeksie pracy⁸⁶ i rozumie przez nie zakładowe lub ponadzakładowe porozumienie zawierane między reprezentatywną zakładową lub ponadzakładową organizacją związkową a pracodawcą lub organizacją pracodawców określające warunki, jakimi powinna odpowiadać treść stosunku pracy oraz wzajemne zobowiązania stron układu. Układ może obejmować nie tylko pracowników, ale również osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, członków rodzin pracowników oraz emerytów i rencistów. Charakter normatywny układów zbiorowych pracy budzi spory i kontrowersje⁸⁷. B. Banaszak uznaje, że utrwała się stanowisko traktujące je jako akty prawa powszechnie obowiązującego⁸⁸. Przeciwną tezę, która jest bliższa autorowi niniejszej pra-

⁸³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2005 r., SK 48/03, OTK ZU 2005, nr 9A, poz. 101.

⁸⁴ Konwencja nr 154 Międzynarodowej Organizacji Pracy uchwalona w Genewie 19 czerwca 1981 r. Zob: [www.http://mop.pl/doc/html/konwencje/k154.html](http://mop.pl/doc/html/konwencje/k154.html).

⁸⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2001 r., K22/01, OTK 2001, nr 7, poz. 215.

⁸⁶ Kodeks pracy – Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. nr 24, poz. 141 – Tj. Dz.U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

⁸⁷ Zob. W. Sanetra, *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP*, [w:] L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, Warszawa 2000, s. 10.

⁸⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 301. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego: „Normatywny charakter układu zbiorowego pracy sprawia, że jego postanowienia podlegają wykładni wedle reguł obowiązujących przy interpretacji

cy, stawiał L. Kaczyński twierdząc, że w świetle art. 87 Konstytucji RP art. 9 kodeksu pracy nadający układom zbiorowym pracy a także innym tzw. swoistym źródłom prawa pracy, charakter normatywny w ścisłym tego słowa znaczeniu, tj. zaliczający je do prawa pracy, nie da się pogodzić z wymienionym przepisem Konstytucji⁸⁹.

Z art. 59 ust. 2 ustawy zasadniczej Trybunał Konstytucyjny wyprowadził między innymi wymóg zagwarantowania związkom zawodowym:

- prawa występowania z inicjatywą zawarcia układu zbiorowego;
- prawa uczestniczenia w rokowaniach dotyczących układu zbiorowego;
- swobody podejmowania decyzji w sprawie związania się wynegocjowanym układem zbiorowym;
- możliwie szerokiego zakresu swobody w zakresie kształtowania treści układów zbiorowych⁹⁰.

Konstytucja w art. 59 ust. 3 przyznaje związkom zawodowym prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Wobec braku definicji konstytucyjnej, należy posłużyć się zawartą w doktrynie definicją strajku pracowniczego, według której jest to zbiorowe zaprzestanie wykonywania pracy przez pracowników w celu rozwiązania sporu zbiorowego z pracodawcą dotyczącego warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związków pracowników lub innych grup, którym przysługuje wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Celem strajku mogą być nie tylko prawa i interesy ekonomiczne i socjalne, ale także i polityczne z nimi związane⁹¹. Ustrojodawca przyznał prawo do organizowania strajków wyłącznie związkom zawodowym. Należy jednak pamiętać o przepisie art. 6 Europejskiej Karty Społecznej z 18 października 1961 r.⁹², która przewiduje w przypadku konfliktu interesów przyznanie prawa do podejmowania akcji zbiorowych nie tylko związkom zawodowym, ale wszystkim pracownikom. Szczegółowo procedurę rozwiązywania sporów zbiorowych, a tym samym warunki legalności zgodnego z prawem korzystania z prawa do strajku, reguluje rozwijająca w tej materii postanowienia Konstytucji ustawa z dnia 23 maja 1991 r.

przepisów prawa. Wyjaśnienie przez strony postanowień układowych stanowi *sui generis* wykładnię autentyczną” (Wyrok Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1998 r., I PKN 62/98, OSNP 1999, Nr 9, poz. 297).

⁸⁹ L. Kaczyński, *Wpływ art. 87 Konstytucji na swoiste źródła prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 61. Por. odmienne stanowisko L. Florek, *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, z. 11, s. 8 oraz polemikę L. Kaczyński, *W sprawie zgodności przepisów prawa pracy z Konstytucją*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, z. 3, s. 40–42. Zob. także L. Kaczyński, *Układ zbiorowy pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 11.

⁹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2001 r., K 22/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 215.

⁹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 302.

⁹² Dz.U. 1999 r. nr 8, poz. 67.

o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁹³. Ustawa zasadnicza wskazuje przesłankę ograniczenia prowadzenia strajku lub jego zakazania i jest nią wzgląd na dobro publiczne. Postanowienie to należy rozumieć w ten sposób, że w podejmowaniu decyzji o strajku muszą być uwzględniane takie konstytucyjne wartości jak np. bezpieczeństwo państwa, życie, zdrowie⁹⁴. Ustawodawca określił następujące kategorie pracowników, którym nie przysługuje prawo do strajku: pracownicy organów władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądów i prokuratury, jednostki sił zbrojnych, policji i ochrony przeciwpożarowej, służby więziennej, Straży Granicznej, Służbie Celnej, ABW, CBA, BOR, Agencji Wywiadu, Służbach Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego. Strajk nie jest dopuszczalny na stanowiskach pracy, urządzeniach, instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa.

W ujęciu komparatystycznym wolność zrzeszania się w związkach zawodowych w konstytucjach innych państw europejskich jest zazwyczaj umieszczana w przepisach znajdujących się w rozdziałach poświęconych: stosunkom gospodarczym (Konstytucja Włoch), gospodarce narodowej i pracy (Konstytucja Republiki Litewskiej), prawom ekonomicznym i socjalnym (Konstytucja Republiki Słowackiej, Konstytucja Republiki Chorwackiej), prawom indywidualnym i społecznym (Konstytucja Grecji), prawom i wolnościom pracowniczym (Konstytucja Republiki Portugalskiej). Znamiennym wydaje się fakt, że polski ustrojodawca umieścił wolność zrzeszania się w związkach zawodowych pośród wolności i praw politycznych. Poniższa tabela przedstawia przepisy konstytucyjne wybranych państw europejskich.

Tabela. Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych w konstytucjach wybranych państw europejskich

Państwo	Numer artykułu	Regulacja
1	2	3
Niemcy ⁹⁵	9	Wszyscy Niemcy mają prawo zakładania związków i stowarzyszeń. (2) Zakazane są organizacje, których cele lub działalność są sprzeczne z ustawami karnymi, skierowane są przeciwko porządkowi konstytucyjnemu albo idei porozumienia między narodami. (3) Prawo zakładania organizacji, mających na celu ochronę i poprawę warunków pracy oraz warunków ekonomicznych, zapewnia się każdemu i przedstawicielom wszystkich zawodów. Porozumienia, które ograniczają to prawo lub uniemożliwiają korzystanie z niego są nieważne, a stosowane w tym celu środki są sprzeczne z prawem [...]

⁹³ Dz.U. nr 55, poz. 236 z późn. zm.

⁹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 303.

⁹⁵ *Konstytucja Niemiec*, Tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

1	2	3
Włochy ⁹⁶	39	Organizowanie związków zawodowych jest swobodne. Na związki zawodowe nie może być nakładany inny obowiązek aniżeli ich rejestracja w urzędach lokalnych albo centralnych, stosownie do postanowień ustawowych. Warunkiem rejestracji jest przyjęcie w statutach związków zawodowych organizacji wewnętrznej opartej na podstawie demokratycznej. Zarejestrowane związki zawodowe mają osobowość prawną. Mogą one, reprezentowane jednolicie proporcjonalnie do liczby zapisanych członków, zawierać zbiorowe układy pracy z mocą obowiązującą dla wszystkich należących do kategorii, do których układ się odnosi.
Litwa ⁹⁷	50	Związki zawodowe powstają w sposób wolny i działają samodzielnie. Bronią zawodowych, ekonomicznych i społecznych praw oraz interesów ludzi pracy. Wszystkie związki zawodowe mają równe prawa.
Ukraina ⁹⁸	36	Obywatele mają prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych w celu obrony swoich praw oraz interesów pracowniczych i socjalno-gospodarczych. Związki zawodowe są organizacjami społecznymi, które jednoczą obywateli związanych wspólnymi interesami według rodzaju działalności zawodowej. Związki zawodowe tworzy się bez uprzedniego zezwolenia, w wyniku swobodnej decyzji ich członków. Wszystkie związki zawodowe mają równe prawa. Ograniczenia w członkostwie związków zawodowych określa wyłącznie niniejsza Konstytucja i ustawy Ukrainy.
Słowacja ⁹⁹	37	<ol style="list-style-type: none"> 1. Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi w celu ochrony swoich interesów gospodarczych i socjalnych. 2. Związki zawodowe powstają niezależnie od państwa. Ograniczanie liczby organizacji związkowych, jak i uprzywilejowanie niektórych z nich w przedsiębiorstwie albo w resorcie, jest niedopuszczalne. 3. Działalność organizacji związkowych i tworzenie oraz działalność innych zrzeszeń w celu ochrony gospodarczych i socjalnych interesów można ograniczyć ustawą, jeżeli zachodzi konieczność podjęcia niezbędnych środków w demokratycznym społeczeństwie ze względu na ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego oraz praw i wolności innych.

⁹⁶ *Konstytucja Włoch*, Tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.

⁹⁷ *Konstytucja Republiki Litewskiej*, Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.

⁹⁸ *Konstytucja Ukrainy*. Tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.

⁹⁹ *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku*. Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.

3	2	3
Grecja ¹⁰⁰	23	Państwo podejmuje odpowiednie działania na rzecz ochrony swobód związkowych i swobodnego korzystania z wynikających z nich praw, przeciw wszelkim naruszeniom tych praw, w zakresie określonym w ustawie.
Hiszpania ¹⁰¹	28	Wszyscy mają prawo do swobodnego zrzeszania się w związki zawodowe. Ustawa może ograniczyć lub wyłączyć stosowanie tego prawa w stosunku do sił lub formacji zbrojnych albo w stosunku do pozostałych instytucji poddanych dyscyplinie wojskowej oraz określi odrębności stosowania tego prawa w stosunku do funkcjonariuszy publicznych. Wolność związków zawodowych obejmuje prawo do zakładania związków zawodowych, do przystępowania do nich na zasadzie wyboru, jak również prawo związków zawodowych do tworzenia konfederacji oraz do zakładania międzynarodowych organizacji związków zawodowych lub przystępowania do nich. Nikt nie może być zobowiązany do przystąpienia do związku zawodowego.

Źródło: Tłumaczenia poszczególnych konstytucji opublikowanych w serii Biblioteki Sejmowej wydanej przez Wydawnictwo Sejmowe.

W Konstytucji RP z 1997 r. wprowadzono mechanizmy normatywne mające służyć realizacji 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 bezpośrednio¹⁰², chyba że stanowi ona inaczej¹⁰³. W świetle postanowień cytowanych już wyżej art. 12 i 59 Konstytucji, które wyznaczają nader konkretnie zakres wolności związkowych, nie ma wątpliwości, że nadają się one do bezpośredniego stosowania. Oczywiście wolności te nie mają charakteru absolutnego, o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału.

¹⁰⁰ *Konstytucja Grecji.*, Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. G. i W. Uliccy, Warszawa 2005.

¹⁰¹ *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*, Tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993.

¹⁰² Konstytucje różnie podchodzą do zasady bezpośredniego ich stosowania. B. Banaszak wyróżnia tu trzy rozwiązania: 1) milczenie konstytucji – tzn. nie ustanowienie *expressis verbis* zasady bezpośredniego stosowania (np. Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r.); 2) przyjęcie reguły, że tylko niektóre postanowienia konstytucji stosowane są bezpośrednio. Przykładem może być tu niemiecka ustawa zasadnicza z 1949 r., która w art. 1 ust. 3 stanowi, że prawa podstawowe jednostki wiążą ustawodawstwo, władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości jako prawo bezpośrednio obowiązujące; 3) ustanowienie zasady bezpośredniego stosowania, którego przykładem jest wspomniany już art. 8 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. Zob. B. Banaszak, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w kontekście realizacji i ochrony praw i wolności*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie...*, s. 318.

¹⁰³ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 20.

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP sprzyja zwiększeniu zakresu realizacji i ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka. Jednostka może się powoływać przed organami władzy publicznej, rozstrzygającymi jej sprawy indywidualnie, wprost na Konstytucję. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji oznacza sytuację, w której normy ustawy zasadniczej obowiązują w obrocie prawnym danego państwa wprost – tzn. bez konieczności ich rozwinięcia aktami niższego rzędu. Jednakże do sfery bezpośredniego stosowania konstytucji powinno się również wliczać równoczesne stosowanie jej norm oraz norm ustawowych. Oznacza to, że podmiot stosujący prawo winien, biorąc pod uwagę nadrzędną moc prawną konstytucji, dawać pierwszeństwo takim rozstrzygnięciom, które najlepiej realizują postanowienia konstytucji¹⁰⁴. Z praktyki ustrojowej państw demokratycznych wynika, że zasada ta obowiązuje wszystkie organy władzy publicznej, jak również powoływać się na nią mogą osoby fizyczne podległe prawu danego państwa w swoich stosunkach z ową władzą.

Bogusław Banaszak zauważa jednak, że kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji w Polsce towarzyszy spór o to, które podmioty powinny móc to czynić¹⁰⁵. Skupia się on wokół bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy. Przeciwnicy bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej¹⁰⁶ wskazują na zasadę związania sędziego ustawą i przytaczają poglądy Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w uzasadnieniu jednego z orzeczeń: „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Art. 188 Konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca”¹⁰⁷.

¹⁰⁴ W ramach tej zasady wyróżnia się czasem jako odrębny rodzaj jej bezpośredniego stosowania, także używanie jej norm dla motywacji wyroków lub interpretacji innych aktów prawnych użytych dla podjęcia rozstrzygnięcia indywidualnego. Zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności – wybrane problemy*, Kraków 2003, s. 57.

¹⁰⁵ B. Banaszak, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w kontekście realizacji i ochrony praw i wolności*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie...*, s. 321.

¹⁰⁶ Zob. np. A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą*, [w:] J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 247.

¹⁰⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5. P. Tuleja konstatuje, że chęć realizacji zasady pierwszeństwa Konstytucji sprawia, iż w rozstrzygnięciach sądowych dokonuje się pełne rozwinięcie konstytucyjnych przepisów, które przestają być

Jednoznaczność powyższych poglądów bywa niekiedy osłabiona poprzez przyznanie sądom prawa do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP jedynie wtedy, gdy rozpatrywana sprawa nie jest objęta regulacją ustawową. Odzwierciedleniem takiego stanowiska jest uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego ośrodek zamiejscowy w Krakowie, gdzie stwierdzono, że: „Podległość sędzię ustawie oznacza, że nie może on odmówić jej zastosowania, jeżeli nikt nie uchylił jej mocy obowiązującej. Sędzia nie może również wybierać między ustawą a Konstytucją, pomijać norm ustawowych i oceniać samodzielnie ich konstytucyjność, zwłaszcza że do tej roli jest powołany właśnie Trybunał Konstytucyjny. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji, o którym ona sama mówi w art. 8 ust. 2, ma sens i zastosowanie tylko wtedy, gdy dana kwestia nie jest uregulowana ustawowo. Przyjęcie innego rozwiązania prowadziłoby do wniosku, że organ stosujący prawo może zawsze pominąć normę ustawową i zastosować normę konstytucyjną”¹⁰⁸.

Zdaniem B. Banaszaka, uznanie powyższych tez organów władzy sądowiczej nie odpowiada jednak intencji ustrojodawcy, który stanowiąc zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, nie uczynił od niej żadnych jednoznacznie sformułowanych wyjątków¹⁰⁹. Wskazuje na to również stanowisko Sądu Najwyższego głoszące, że „sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z konstytucją” oraz uznające przeciwnie poglądy za „wyraźnie sprzeczne z przepisem art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem stosowanie należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa”¹¹⁰.

Z powyższym poglądem polemizuje A. Józefowicz twierdząc, że wynik badania przez sądy konstytucyjności ustaw może prowadzić tylko do oddalenia zarzutu niekonstytucyjności ustawy lub podstawowego aktu normatywnego, albo odmowy zastosowania przepisu wykonawczego do ustawy w konkretnej sprawie sądowej. W przypadku gdy sąd ma wątpliwości co do konstytucyjności ustawy powinien przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do

ogólnie sformułowanymi dyrektywami czy ideami adresowanymi tylko do legislatywy i egzekutywy. Chęć ta leży również u podstaw ukształtowania się linii orzeczniczej sądów dopuszczającej konkretną kontrolę konstytucyjności ustaw. Linia ta nie znajduje jednak oparcia w przepisach Konstytucji. Sąd odmawiając zastosowania ustawy i opierając swe rozstrzygnięcie wprost na Konstytucji uzurpuje sobie kompetencję zastrzeżoną wyłącznie dla ustawodawcy. Tylko ustawodawca został bowiem upoważniony do sformułowania w oparciu o Konstytucję generalnych reguł wyznaczających ograniczenia konstytucyjnych praw. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 382.

¹⁰⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2000 r. (II S.A./Kr 609/98).

¹⁰⁹ B. Banaszak, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w kontekście realizacji i ochrony praw i wolności*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie...*, s. 323.

¹¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 07 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAP 2000, Nr 1, poz. 6).

zgodności przepisu prawnego z konstytucją. Dopiero po rozpoznaniu tego pytania prawnego i wydaniu przez Trybunał orzeczenia, zawierającego odpowiedź na przedstawione pytanie prawne sąd powszechny może dalej prowadzić postępowanie sądowe i rozstrzygać konkretną sprawę, stosując do ustalonego w niej stanu faktycznego właściwą podstawę prawną¹¹¹.

W praktyce orzeczniczej sądów, spór o to, czy sądy mogą bezpośrednio stosować Konstytucję RP czy nie, wydaje się przechylać na korzyść poglądów dopuszczających tę możliwość. Sądy jej nie nadużywają i w sprawach dotyczących większej liczby osób lub mających większe znaczenie społeczne, zamiast same rozstrzygać konkretny przypadek, występują z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego aby doprowadzić do trwałego wyeliminowania niekonstytucyjnej normy z systemu prawnego¹¹².

2.3. Konstytucyjny zakres ograniczenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe

Obszar wolności i praw człowieka należy do szczególnie „wrażliwych” regulacji konstytucyjnych. Ważne znaczenie, oprócz norm regulujących katalog podstawowych wolności i praw jednostki, mają postanowienia ustawy zasadniczej wskazujące na skalę ich ograniczeń. Wyznaczają one bowiem zakres ingerencji ze strony organów stanowiących prawo w orbitę wolności i praw. W Rozdziale II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” są wyszczególnione wolności i prawa, które mogą być, co do zasady, limitowane wyłącznie w ustawach. Jednak wyjątkiem od tej reguły zdaje się być wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, gdzie ustrojodawca dopuścił do ustawowego ograniczenia jej zakresu z zastrzeżeniem, że może to nastąpić wyłącznie w zgodzie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

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 Polskę umowy międzynarodowe. Pojęcie *innych wolności związkowych* odnosi się do wolności wymienionych

¹¹¹ A. Józefowicz, *Czy sądy mogą badać konstytucyjność ustaw*, „Prawo i Życie” 2000, Nr 7, s. 20.

¹¹² Zob. A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 95.

w art. 59 ust.2 i 3¹¹³. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych ulega ograniczeniom wynikającym zarówno z generalnej dyspozycji konstytucyjnej, stanowiącej, iż ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności może nastąpić 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz w zakresie ustawowym dopuszczalnym przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe (art. 59 ust. 4)¹¹⁴.

Pojęcie wolności, jak to wcześniej było opisywane, oznacza sferę wolną od ingerencji władczej państwa zarówno ustawodawczej, jak i postaci innych działań, np. administracyjnych¹¹⁵. Pojęcie wolności związkowych nawiązuje do francuskiego terminu *liberte syndicale*, będącego podstawowym terminem na oznaczenie prawa zrzeszania się w związki zawodowe w literaturze francuskiej i francuskojęzycznej literaturze międzynarodowej. Pojęcie to jest jednak 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 zarówno wolność zrzeszania się w związki zawodowe, jak i prawo do rokowań i układów zbiorowych (innych porozumień) oraz prawo do sporów zbiorowych i strajków (innych form protestu)¹¹⁶.

Zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji zakres wolności zrzeszania się w związki zawodowe (i innych wolności związkowych) może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Odesłanie do umów międzynarodowych nie jest przypadkowe. Umowy międzynarodowe po 1980 r. torowały drogę prawu zrzeszania się w niezależne związki zawodowe. Były one również oparciem dla domagania się respektowania tych wolności przez opozycję w latach 1982–1989. Umowy międzynarodowe wpłynęły również na kształt wolności zrzeszania się w związki

¹¹³ W szczególności ograniczenia wolności zrzeszania się czy innych wolności związkowych takich jak rokowania, zawieranie układów, strajk, mogą podlegać tylko takim ograniczeniom, które są przewidziane w wiążących Polskę umowach międzynarodowych. Umowa zatem wyznacza zakres ograniczenia wolności związkowych. Zob. L. Florek, *Międzynarodowe źródła prawa pracy*, [w:] tenże (red.), *Źródła prawa pracy*, Warszawa 2000, s. 65.

¹¹⁴ M. Masternak-Kubiak, *Miejsce i znaczenie międzynarodowych źródeł prawa praw człowieka w polskim porządku konstytucyjnoprawnym*, [w:] M. Jabłoński, *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP, t. I, Idee i zasady przewodnie...*, s. 38.

¹¹⁵ Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 kwietnia 1998, 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.

¹¹⁶ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*. „Państwo i Prawo” 2000, nr 12, s. 3.

zawodowe po 1989 r.¹¹⁷ Były one też podstawą oceny zakresu wolności związkowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r.¹¹⁸

Z mocy art. 59 ust. 4 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. Gwarantują one bowiem wolności, które zostałyby bezpodstawnie ograniczone. Byłoby to również naruszeniem umowy międzynarodowej¹¹⁹.

Przepis art. 59 ust. 4 stanowi samoistną podstawę zastosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Jeżeli umowy te przewidywałyby ograniczenie wolności związkowych, to zastosowanie (inkorporowanie) tych ograniczeń w polskim ustawodawstwie pracy jest dopuszczalne w świetle przepisów Konstytucji RP. Ich rozszerzenie w porównaniu z umowami międzynarodowymi godziłoby nie tylko w te umowy, ale przede wszystkim naruszałoby omawiany przepis art. 59 ust. 4¹²⁰.

Konstytucyjne regulacje dotyczące miejsca prawa międzynarodowego w krajowym systemie prawnym zobrazować można w kilku najważniejszych kwestiach. Po pierwsze, Konstytucja, wskazała w art. 9, jako jedną z zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązek przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego. Zauważyć należy, że jest to jedyny przepis o tak uniwersalnym charakterze, ponieważ pozostałe uregulowania konstytucyjne odnoszą się

¹¹⁷ Zob. L. Florek, *Wpływ konwencji i zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy na prawo polskie*, [w:] M. Seweryński (red.), *Polskie prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy w okresie transformacji*, Warszawa 1995, s. 54.

¹¹⁸ W szczególności na podstawie konwencji nr 87 MOP Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, iż dopuszczalna jest rejestracja innych niż wymienione w art. 11 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych zrzeszeń utworzonych przez związki zawodowe (Uchwała składu 7 sędziów z 15 października 1992 r., I PZP 35/92, OSNCP nr 1-2/1993, 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 MOP (Orzeczenie z 21 listopada 1995 r., K 12/95, OTK nr 3/1995, poz. 15. Zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 410.

¹¹⁹ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 4.

¹²⁰ L. Florek, Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 7 grudnia 1999 r., I PKN 438/99, OSP 2000, Nr 11, poz. 174.

przede wszystkim do umów międzynarodowych¹²¹. Po drugie, Konstytucja RP ustanowiła zasadę zróżnicowanego oddziaływania umów międzynarodowych na system prawa wewnętrznego. Kryterium podstawowe stanowi ratyfikacja umowy, powiązana z jej ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw, ponieważ tylko ta grupa umów może zawierać postanowienia przynależne systemowi prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1)¹²².

Wreszcie po trzecie, wśród umów ratyfikowanych szczególną pozycję zajmują te, których ratyfikacja została dokonana na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Art. 89 ust 1 wskazuje kategorie umów wymagających szczególnej formy ratyfikacji, a art. 91 określił, że postanowienia tych umów (o ile ich stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy) nie tylko podlegają bezpośredniemu stosowaniu, ale mają pierwszeństwo przed ustawami zwykłymi. Z normy zawartej w art. 91 ust. 1 wynika, że metodą obowiązywania ratyfikowanych umów międzynarodowych, przyjętą przez ustrojodawcę, jest tzw. transformacja szczegółowa¹²³. Polega ona na dwuetapowym włączeniu normy prawa międzynarodowego. Pierwszym krokiem jest zgoda państwa na włączenie norm prawnie międzynarodowych, umiejscowionych w konkretnej umowie, do prawa krajowego (ratyfikacja, przystąpienie), drugim ich urzędowe ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Zostało to precyzyjnie podkreślone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazał, że „obowiązywanie traktatu na gruncie prawa międzynarodowego nie wystarcza do stosowania go przez sąd krajowy. Traktat powinien być nie tylko ratyfikowany, ale i ogłoszony w Dzienniku Ustaw”. Dalej w uzasadnieniu NSA uznał, że „obowiązek ogłoszenia ratyfikowanej umowy międzynarodowej w dzienniku promulgacyjnym jest niezbędnym i konstytucyjnym warunkiem włączenia jej do krajowego porządku prawnego. [...] Momentem zasadniczym dla każdej umowy międzynarodowej jest jej wejście w życie. Dopiero od tej chwili umowa staje się aktem pełnoprawnym i z tą chwilą państwo, które wyraziło zgodę na związanie się umową, może powoływać się na prawa wynikające dla niego z umowy międzynarodowej oraz zobowiązane jest do wykonania ciężących na nim zgodnie z umową obowiązków”¹²⁴. Poza powyższym należy zaznaczyć, że wszystkie umowy muszą być zgodne z Konstytucją, a ochrona tej zgodności należy do Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 2 i art. 188 pkt 1).

¹²¹ Zob. A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 9–30.

¹²² Zob. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 577–607.

¹²³ Zob. R. Kwiecień, *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 4, s. 3.

¹²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 grudnia 1999 r., I SA/Po 3057/98, ONSA 2001, Nr 1, poz. 34.

Warto w tym miejscu zasygnalizować, że Konstytucja RP z 1997 r. rozstrzygnęła problem obowiązywania umów międzynarodowych, ratyfikowanych pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej. Na podstawie art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, umowy ratyfikowane dotychczas przez Rzeczypospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw stanowią część prawa krajowego i uznaje się je za umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Dotyczy to wszystkich wcześniej ratyfikowanych umów, w tym także tych z okresu międzywojennego. Umowa objęta zakresem art. 241 ust. 1 ma taką samą rangę w krajowym porządku prawnym jak umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie¹²⁵.

Klauzula ograniczająca znajdująca się w przepisie art. 59 ust. 4 wyraża normę szczególną w stosunku do przepisów Konstytucji RP, określających moc prawną umów międzynarodowych w krajowym (wewnętrznym) porządku prawnym, a szczególnie wobec art. 91 ust. 2 Konstytucji RP¹²⁶. Ograniczanie wolności związkowych jest dopuszczalne tylko przez wiążące umowy międzynarodowe, czyli zarówno ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, jak i w trybie prostym, a także umowy nie podlegające ratyfikacji zatwierdzone przez Radę Ministrów lub poszczególnych ministrów¹²⁷. Użyte w art. 59 ust. 4 Konstytucji sformułowanie „wiążące umowy międzynarodowe” wskazuje na to, że ustrojodawca nie czyni żadnej dystynkcji pomiędzy wiążącymi Rzeczypospolitą umowami międzynarodowymi. Założenie innej przesłanki stawiałoby pod znakiem zapytania wiarygodność Polski jako partnera umów międzynarodowych zawartych w innej formie niż ratyfikacja¹²⁸. Chociaż pamiętać należy, że w Rozdziale III Konstytucji RP w art. 87 ust. 1 przyjęto, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są ratyfikowane umowy międzynarodowe. Natomiast postanowienia art. 91 ust. 1 Konstytucji wprowadzają obok kryterium

¹²⁵ Zob. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 119.

¹²⁶ Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP).

¹²⁷ W świetle prawa międzynarodowego umowy nie podlegające ratyfikacji nie różnią się od tych, które wymagają ratyfikacji. Prawo międzynarodowe nie uzależnia mocy prawnej umów od trybu ich uprawomocnienia się. Zdaniem M. Masternak – Kubiak powinno traktować się je jako źródła zewnętrzne funkcjonujące w prawie polskim. Stosując tylko akty prawne jakie ogłoszono w Dzienniku Urzędowym, zdaniem M. Masternak-Kubiak, organy władzy publicznej wypaczałyby prawo międzynarodowe i naruszały w ten sposób art. 9 Konstytucji RP. M. Masternak-Kubiak, *Miejsce i znaczenie międzynarodowych źródeł prawa praw człowieka w polskim porządku konstytucyjnoprawnym*, [w:] M. Jabłoński, *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP, t. I, Idee i zasady przewodnie...*, s. 39.

¹²⁸ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 59 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 51–52.

ratyfikacji umowy, również przesłankę jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, jako warunku obowiązywania jako części krajowego porządku prawnego¹²⁹.

Konstytucyjna zasada poszanowania prawa międzynarodowego zawarta w art. 9 oznacza, że obowiązkiem naszego państwa jest wypełnienie w dobrej wierze zobowiązań ciążących na nim, jako podmiocie międzynarodowego porządku prawnego. Podkreśla ona również, iż Rzeczypospolita Polska jest państwem prawa, dotrzymującym swoich zobowiązań zawartych w wiążących normach międzynarodowych. Norma wynikająca z tej regulacji stwarza dla organów władzy publicznej obowiązek przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego. Zauważyć trzeba, że formuła ta jest bardzo pojemna. Chodzi bowiem o przestrzeganie szeroko rozumianego prawa międzynarodowego¹³⁰. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczypospolitą Polską. Realizacja tego obowiązku wymagać może – obok stosownych zmian w krajowym porządku prawnym – podejmowania przez organy władzy publicznej, w ramach przypisanych im kompetencji, konkretnych zachowań”¹³¹. Również Sąd Najwyższy w postanowieniu Izby Administracyjnej Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 15 czerwca 1993 r. (I PRN 54/93, OSA 1994, Nr 11–12, poz. 8) wyraził stanowisko, że „państwo prawa jest to również takie państwo, które dotrzymuje swych zobowiązań ujętych w zawartych przez siebie i prawidłowo ratyfikowanych umowach i konwencjach międzynarodowych, z czego wynika, że normy takich umów i konwencji mogą i powinny być bezpośrednio stosowane w wewnętrznym obrocie prawnym i nie wymagają dla swego stosowania żadnych dodatkowych czynności (transformujących). Dotyczy to oczywiście tego rodzaju konwencji, bądź dwustronnych umów, w których bądź to, co najmniej w sposób dorozumiały wyrażono zamiar (wolę) stosowania ich w obszarze prawa wewnętrznego przystępujących do konwencji lub zawierających umowę państw, bądź też przyjąć można, iż co najmniej możliwość takiego stosowania wynika z ich treści lub też z innych obiektywnych

¹²⁹ „Przez pojęcie krajowego porządku prawnego rozumieć należy ogół norm prawnych, odpowiednio zhierarchizowanych obowiązujących i stosowanych w państwie bez względu na źródło ich pochodzenia, tj. bez względu na to czy zostały ustanowione przez organy państwa mocą ich kompetencji prawotwórczych, czy, będąc aktami prawa międzynarodowego, zostały przez państwo zgodnie z jego zobowiązaniami międzynarodowymi uznane za obowiązujące i stosowane w stosunkach wewnętrznych państwa”. K. Działocha, *Komentarz do art. 91*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 2.

¹³⁰ Zob. B. Liżewski, *Prawo międzynarodowe w polskiej praktyce sądowej*, Lublin 2005, s. 114.

¹³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r., P 1/05 OTK 2005, Nr 4A, poz. 42.

przesłanek towarzyszących ich zawarciu. Przy tego rodzaju podejściu jest oczywiste, że przystąpienie kraju do konwencji, której podmiotem są prawa człowieka, nie może mieć innego celu, niż jego bezpośrednie stosowanie w wewnętrznym obrocie prawnym, nie zaś uzależnienie takiego stosowania od oceny lub uznania, np. krajowych organów administracyjnych”¹³².

W omawianym zakresie umowy międzynarodowe znajdują zastosowanie niezależnie od tego, że stają się one częścią wewnętrznego porządku prawnego w rozumieniu art. 91 ust. 1 Konstytucji. Nawet gdyby nie było tego przepisu, to i tak umowa międzynarodowa byłaby stosowana 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 (mającą pierwszeństwo przed ustawą)¹³³.

Z drugiej strony, również w razie braku normy zawartej w art. 59 ust. 4, ograniczenie wolności związkowych musiałyby 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 dopuszczają¹³⁴.

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. 1–3¹³⁵. Odnosi się to jednak do innego zakresu niż ograniczenie tych wolności i dotyczy w szczególności ustanowienia pozytywnych gwarancji zrzeszania się w związki zawodowe¹³⁶. Różnica między wyżej

¹³² Zob. L. Wiśniewski, *Glosa do postanowienia z 15.06.1993 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 2, s. 107–110.

¹³³ 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 paragraf 1 pkt 3 kodeksu pracy jest sprzeczny z art. 59 Konstytucji oraz postanowieniami Konwencji nr 87 MOP.

¹³⁴ 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. Uchwała składu 7 sędziów z 15 października 1992 r., I PZP 35/92, OSNCP nr 1–2, poz. 3; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 1995 r., K 12/95, OTK nr 3, poz. 15. Zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 413 i n.

¹³⁵ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 5.

¹³⁶ Przykładem takich gwarancji może być art. 2 ust. 1 konwencji nr 135 MOP 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.

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 nakazujące przestrzeganie umów międzynarodowych i uznające ratyfikowaną umowę międzynarodową za źródło prawa wewnętrznego zawierają także gwarancje nieumniejszenia wolności związkowych, ponieważ określają one 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 międzynarodowej¹³⁷.

Nadanie odrębnej treści przepisowi art. 59 ust. 4 w porównaniu z ogólnymi przepisami Konstytucji 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 znaczenia¹³⁸.

Przepis art. 59 ust. 4 wyznacza dopuszczalny zakres ograniczeń wolności zrzeszania się w związku zawodowe, co nie oznacza, że każde ograniczenie dopuszczone umową międzynarodową musi być wprowadzone do polskiego prawa ani też, wprowadzone ograniczenia będą sięgały granic dopuszczonych umową międzynarodową. O wykorzystaniu danego ograniczenia decydują ogólne zasady limitowania 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 konstytucyjnymi¹³⁹. Ograniczenia wolności wprowadzone być mogą tylko w zakresie niezbędnym. Dotyczy to zachowania proporcji między stopniem limitowania 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 domniemaniu¹⁴⁰.

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 użyty w nim zwrot *umowy międzynarodowe*. Przede 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).

¹³⁷ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 6.

¹³⁸ Byłoby to nieuniknione, gdyby przyjąć, że art. 59 ust. 4 powtarza tylko ogólne zasady Konstytucji w zakresie stosowania umów międzynarodowych.

¹³⁹ Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 1992, V 6/92, OTK nr 1/1992, poz. 13; orzeczenie z 26 kwietnia 1995, K 11/94, OTK nr 1/1995, poz. 12.

¹⁴⁰ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 6.

Przestrzeganie jednej umowy, a pomijanie innej oznaczałoby bowiem naruszenie tej drugiej umowy, do czego nie może upoważniać żaden przepis prawa wewnętrznego¹⁴¹.

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, 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 Konstytucji¹⁴².

Umowy międzynarodowe dopuszczają przede wszystkim podmiotowe ograniczenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe. W szczególności art. 9 ust. 1 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych¹⁴³ przewiduje możliwość wyłączenia jej postanowień w odniesieniu do sił zbrojnych i policji¹⁴⁴. Podobne postanowienie zawiera art. 5 ust. 1 Konwencji nr 98 MOP z 1949 r. dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych¹⁴⁵. Natomiast art. 1 ust. 2 Konwencji MOP nr 151 z 1978 r. dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej¹⁴⁶ dopuszcza ograniczenie wolności związkowej w odniesieniu do pracowników służby publicznej na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter. W tym kontekście warto zauważyć, iż bezpośrednio w polskiej ustawie zasadniczej zakazy przynależności do związków zawodowych wprowadzono w odniesieniu do osób sprawujących wysokie stanowiska w służbie publicznej, od których oczekuje się niezależności i bezstronności. Konkretnie rzecz ujmując są to: członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2 Konstytucji RP), Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3 Konstytucji RP), Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3 Konstytucji RP), Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4 Konstytucji RP), sędziowie wszystkich sądów (art. 178

¹⁴¹ 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 niewykonywania przez nią traktatu.

¹⁴² Por. art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 59 ust. 1–3 Konstytucji. L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 7.

¹⁴³ Dz.U. 1958 nr 29, poz. 125.

¹⁴⁴ Zob. M. Seweryński, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 91.

¹⁴⁵ Dz.U. 1958 nr 29, poz. 126.

¹⁴⁶ Dz.U. 1994 nr 22, poz. 78.

ust. 3 Konstytucji RP) w tym sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3 Konstytucji RP).

Z kolei art. 8 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r.¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸ Natomiast art. 4 Konwencji nr 135 MOP z 1971 r. dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznawania im ułatwień stanowi, iż ustawodawstwo krajowe, układy zbiorowe, orzeczenia rozjemcze lub wyroki sądowe mogą określić kategorię lub kategorie przedstawicieli pracowników, którzy będą uprawnieni do ochrony i ułatwień przewidzianych w niniejszej Konwencji. Pozwala to na ograniczenia ich kręgu podmiotowego¹⁴⁹. Zastosowanie tych ograniczeń do poszczególnych grup pracowników nastęrcza jednak trudności, czego przykładem są pracownicy Najwyższej Izby Kontroli¹⁵⁰.

Normy międzynarodowe, które rysują możliwość ograniczeń przedmiotowych wolności zrzeszania się w związki zawodowe korespondują z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁵¹, 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 praw¹⁵².

Konkludując należy zwrócić uwagę, że przepisy art. 31 ust. 3 i art. 59 ust. 4 Konstytucji RP niezależnie od siebie wyznaczają zakres ograniczenia wolności związkowych¹⁵³. Pierwszy z nich odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, drugi skupia się wyłącznie na wolnościach związkowych. Ograniczenie wolności związkowych na podstawie art. 59 ust. 4 służy niejako w założeniu

¹⁴⁷ Dz.U. 1997 nr 38, poz. 169.

¹⁴⁸ Dz.U. 1993 nr 61, poz. 60 z późn. zm.

¹⁴⁹ L. Florek, *Zakres ograniczenia wolności...*, s. 10.

¹⁵⁰ A. Świątkowski, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 21 XI 1995, K12/1995*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7, s. 101.

¹⁵¹ 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.

¹⁵² Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 1999 r., K 1/98, OTK nr 1, poz. 3.

¹⁵³ Por. J. Wyrembak, *Standardy ograniczania wolności i praw w świetle Rozdziału II Konstytucji*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2006, s. 214–215.

ukształtowaniu ich zakresu. Natomiast możliwość ich ograniczenia na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji ma przede wszystkim na celu wykluczenie kolizji pomiędzy interesem związków zawodowych a interesem innych podmiotów, w tym przede wszystkim interesem publicznym. Tak więc art. 31 ust. 3 pełni rolę uzupełniającą, w tym sensie, że znajdują zastosowanie te wszystkie jego elementy, które nie pokrywają się z uregulowaniem szczegółowym art. 59 ust 4 bądź których uregulowania te nie wyłączyły w sposób wyraźny.

GWARANCJE WOLNOŚCI KOALICJI W USTAWIE Z 23 MAJA 1991 ROKU O ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH

3.1. Zakres podmiotowy wolności koalicji

Zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w związki zawodowe został określony w prawie polskim przez dokładne wskazanie kategorii osób, którym wolno organizować się w związki zawodowe i przystępować do nich. Obowiązująca ustawa z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych*¹ różni się od uregulowań tej kwestii przez ustawę z dnia 8 października 1982 r. *o związkach zawodowych*², która ograniczała wolność koalicji do pracowników w znaczeniu prawnym i ściśle wskazanym grupom innych osób. Ustawa z 1982 r. początkowo ograniczała wolność zrzeszania się w związki zawodowe do osób świadczących pracę na podstawie stosunku pracy, a następnie od 1985 roku przyznała ją również osobom wykonującym pracę nakładczą i pracę na podstawie umowy agencyjnej, o ile nie byli pracodawcami. Przepisy te były rozumiane restryktywnie i uznawane za wyraz woli ustawodawcy ograniczenia kręgu osób, którym przysługuje możliwość zrzeszania się w związki zawodowe wyłącznie do pracowników, z pominięciem niepracowniczych grup zawodowych³. Świadczy o tym orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawie wolności zrzeszania się członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych⁴ oraz osób wykonujących pracę nakładczą i pracę na podstawie umowy agencyjnej⁵.

Ustawa *o związkach zawodowych* z 1991 r. definiuje związek zawodowy jako organizację ludzi pracy, tym samym w płaszczyźnie podmiotowej ogólnie zakreśla wolność koalicji. Ustawa nie definiuje pojęcia *ludzie pracy*. Jest ono

¹ Dz.U. nr 55, poz. 234 – Tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 167. W dalszej części rozdziału autor nazywać ją będzie ustawą.

² Dz.U. z 1982 r., nr 32, poz. 216 z późn. zm.

³ Z. Hajn, *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników, czy prawo ludzi pracy?*, [w:] A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Gdańsk 2010, s. 175.

⁴ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 4 listopada 1983 r., I PRZ 83/83, OSNC 1984, nr 6, poz. 103.

⁵ Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 21 lutego 1983 r. III PZP 72/82, OSNC 1983 nr 8, poz. 113.

szerze aniżeli określenie *pracownicy*. Jego zakres podmiotowy rozciąga się bowiem również na inne grupy osób niż zatrudnione w ramach stosunku pracy. Zostały one enumeratywnie wyliczone w art. 2 ustawy, o czym mowa będzie w dalszej części niniejszego podrozdziału.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 obowiązującej ustawy z 1991 r., związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Istota samorządności związków zawodowych sprowadza się do tego, że organizacja zrzeszająca ludzi pracy samodzielnie określa cele i zasady swego funkcjonowania⁶. Zasadniczo są to cele o charakterze ekonomiczno-socjalno-politycznym, w tym głównie ochrona praw i reprezentacja interesów członków związku zawodowego.

To ogólne ujęcie istoty samorządności znajduje swoje uszczegółowienie w prawodawstwie międzynarodowym. Na podstawie art. 3 ust. 1 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych⁷, organizacje pracowników mają prawo opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania. Powyższa regulacja MOP została inkorporowana do systemu ustawodawstwa polskiego, według którego samorządność związków zawodowych odnosi się do:

- kształtowania celów i programów działania,
- kształtowania struktury organizacyjnej⁸,
- kształtowania zasad reprezentacji organizacji,
- kształtowania statusu członków,
- zrzeszania w strukturach krajowych i międzynarodowych,
- metod działalności statutowej, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym,
- zarządzania funduszami organizacyjnymi⁹.

Drugą z podstawowych gwarancji wolności związkowych, przede wszystkim wolności działania, jest niezależność w swojej działalności statutowej związku zawodowego od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji (art. 1 ust 2 ustawy). Przepis polskiej ustawy znajduje swoje źródło w przepisie art. 3 ust. 2 konwencji MOP nr 87,

⁶ Por. W. Sanetra, *Wolności związkowe w świetle nowej ustawy o związkach zawodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1991, nr 5–6, s. 17–18; E. Gienieccko, J. Marczak, *Nowe prawo związkowe*, Warszawa 1991, s. 18.

⁷ Dz.U. z 1958 nr 29, poz. 125.

⁸ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 10 października 1997 r., I PKN 325/97, OSNP 1998, nr 16, poz. 475.

⁹ K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 124.

z której wynika, że władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która ograniczałaby bądź przeszkadzała w swobodnym działaniu organizacji skupiających pracowników. Natomiast art. 2 ust. 1 konwencji MOP nr 98 dotyczący stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych¹⁰ stanowi, że organizacje pracowników powinny korzystać z odpowiedniej ochrony przed wszelkimi aktami ingerencji jednych w sprawy drugich bądź bezpośrednio, bądź przez swych przedstawicieli lub członków, jeżeli chodzi o tworzenie tych organizacji, ich działalność i zarządzanie nimi.

Związki zawodowe zgodnie z przepisem art. 1 ust 2 ustawy są niezależne nie tylko od organów władzy i administracji, ale również od innych organizacji. W praktyce ważne znaczenie mają tu przede wszystkim relacje z partiami politycznymi, które były omawiane w rozdziale pierwszym niniejszej pracy. Należy w tym miejscu zaakcentować istniejący między tymi dwoma formami zrzeszeń konflikt interesów. Istota tego konfliktu sprowadza się do zasadniczej natury różnic w celach działania. W demokratycznym państwie prawnym celem partii politycznych jest przejęcie bądź sprawowanie władzy publicznej, zaś związków zawodowych obrona praw i interesów członków w stosunkach pracy. Szczególne niebezpieczeństwo kolizji ról społecznych pojawia się w płaszczyźnie łączenia stanowisk związkowych z partyjnymi bądź państwowymi¹¹. Panaceum na tego rodzaju zagrożenia niezależności związków zawodowych są ograniczenia statutowe wprowadzane przy okazji kształtowania oblicza ideologiczno-politycznego organizacji.

Rozważania na temat gwarancji wolności koalicji w płaszczyźnie podmiotowej należy rozpocząć od pracowników¹². W świetle postanowień art. 2 ust. 1 ustawy wszystkim pracownikom przysługuje pełna wolność koalicji, bez względu na charakter aktu kreującego stosunek pracy. Oznacza to, że prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają osoby zatrudnione na podstawie mianowania, powołania, wyboru oraz umowy o pracę¹³. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenie, należy wyciągnąć wniosek, że pełną wolność zrzeszania się w związki zawodowe posiadają również pracownicy zatrudnieni w ramach umów na czas określony, w celu przygotowania zawodowego oraz spółdzielczej umowy o pracę¹⁴. Podobnie kształtuje się swoboda tworzenia i przystępowania

¹⁰ Dz.U. z 1958 r., nr 29, poz. 126.

¹¹ W. Sanetra, *Prawo pracy a polityka*, w: *Prawo pracy u progu XXI wieku. Stare problemy i wyzwania współczesności*, Białystok 2001, s. 25–26.

¹² Zob. W. Masewicz, *Ustawa o związkach zawodowych, ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998, s. 17–18.

¹³ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Związki zawodowe. Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, Warszawa 2012, s. 18.

¹⁴ M. Seweryński, *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Toruń 2000, s. 110.

do związków zawodowych wobec osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy tzn. na część etatu oraz przebywających na urlopie bezpłatnym bądź wychowawczym.

Ustawa nie ogranicza możliwości przynależności pracownika jednocześnie do kilku związków zawodowych, zarówno zakładowych, jak i międzyzakładowych. Jednakże zawarta w art. 1 ust. 2 ustawy gwarancja samorządności, która jest elementem wolności działania organizacji związkowej, umożliwia ograniczenie swobody pracowników w tej materii poprzez zawarcie odpowiednich przepisów w statucie.

Po prezentacji wymiaru pracowniczego wolności zrzeszania się w związki zawodowe warto skupić uwagę na osobach świadczących pracę w pozapracowniczych stosunkach zatrudnienia. W tym miejscu należy zaakcentować, że osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (umowy zlecenia, umowy o dzieło oraz innych umów nienazwanych o świadczenie usług) nie posiadają prawa zrzeszania się w związki zawodowe. Ustawodawca nie zdecydował się bowiem rozciągnąć swobody zrzeszania na niepracownicze stosunki zatrudnienia o charakterze cywilnym. Jednakże współcześnie, w dobie kryzysu gospodarczego, pracodawcy coraz częściej wykorzystują pozapracownicze formy zatrudnienia. Tymczasem osoby świadczące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych nie tylko, że nie mają prawa zakładania związków zawodowych, ale nawet nie mogą przystępować do już istniejących. W doktrynie pojawiają się postulaty *de lege ferenda* znowelizowania w tym zakresie ustawy o związkach zawodowych¹⁵. Celem takiego działania, uzasadniającym powyższe zmiany ustawy, jest dostosowanie się do wymogów art. 2 Konwencji nr 87 MOP, który zapewnia możliwość zrzeszania się nie tylko pracowników, ale wszystkich osób wykonujących pracę na rzecz pracodawcy¹⁶. Tego rodzaju regulacja z jednej strony umocniłaby mechanizmy pełnej reprezentacji podmiotów funkcjonujących w stosunku pracy, z drugiej zaś przyczyniłaby się do zachowania zasady równego traktowania osób zatrudnionych w ramach stosunków cywilnoprawnych¹⁷.

Zgodnie z powyższym artykułem Konwencji nr 87 MOP pracownicy i pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jednym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów.

¹⁵ K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Warszawa 2004, s. 136.

¹⁶ K. W. Baran uważa za uzasadnione ukształtowanie statusu osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych na wzór bezrobotnych, a więc przyznanie im ograniczonego prawa koalicji. Zob. Tenże, *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 142.

¹⁷ K. W. Baran, *O zakresie podmiotowym zbiorowego prawa pracy de lege lata i de lege ferenda*, [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, t. I, Sosnowiec 2012, s. 220.

Z. Hajn zwraca uwagę, że pojęciu „pracownicy” w polskiej wersji językowej Konwencji nr 87 MOP odpowiada w wersji angielskiej słowo „workers”, oznaczające nie tylko pracownika w prawnym znaczeniu tego słowa, jak angielskie określenie „employee”, lecz ogólnie osobę, która pracuje zawodowo¹⁸. Dlatego też użyte w języku polskim słowo „pracownik” nie musi być rozumiane jako zamiar objęcia wolnością koalicji jedynie pracowników w znaczeniu prawnym. Oficjalne publikacje organów Międzynarodowej Organizacji Pracy wskazują na szeroką interpretację omawianego terminu. Komitet Wolności Związkowej, organ MOP, stwierdził, że istnienie stosunku pracy nie jest kryterium określenia osób objętych prawem zrzeszania się w związki zawodowe. Stosunek ten często nie istnieje, jak w przypadku osób świadczących pracę na własny rachunek (*self-employed workers*) oraz tych, którzy wykonują wolne zawody, a mimo tego, winni korzystać z prawa zrzeszania się w związki zawodowe¹⁹.

Przykładami szeroko rozumianego zakresu podmiotowego prawa zrzeszania się w związki zawodowe na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, są akty używające pojęcia „każdy” dla określenia osób uprawnionych do zrzeszania się w związki zawodowe. Takie określenie występuje w: art. 23 ust. 4 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 22 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 8 ust. 1 zd. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz art. 11 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Należy jednak pamiętać, że powyższe sformułowanie nie należy rozumieć w sposób dosłowny, a jedynie oznacza to osoby, których interesy wiążą się z wykonywaniem pracy zarobkowej, będącej przedmiotem działalności związkowej.

Podobny status w zakresie prawa koalicji powinny mieć osoby korzystające z tak popularnej obecnie formy samozatrudnienia, z zastrzeżeniem, że same nie zatrudniają pracowników. Zdaniem K. W. Barana o zasadności takiej regulacji świadczyć może fakt, że osoby samozatrudniające się posiadają status faktyczny w stosunkach przemysłowych wielokrotnie zbliżony do pracowniczego²⁰. Należy również podkreślić fakt, że osoby pracujące na podstawie umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnione, to osoby na których nierzadko wymusza się kontynuowanie w ten sposób dotychczasowo wykonywanej pracy w ramach stosunku pracy lub nie mających możliwości znalezienia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Dlatego też, powinni korzystać z wolności zrzeszania się w związki zawodowe.

¹⁸ Z. Hajn, *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników, czy prawo ludzi pracy?*, [w:] A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 177–178.

¹⁹ Tamże, s. 178.

²⁰ K. W. Baran, *O zakresie podmiotowym zbiorowego prawa pracy de lege lata i de lege ferenda*, [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia...*, s. 220.

Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa nie mają prawa tworzenia i wstępowania do związków zawodowych także rzemieślnicy, taksówkarze, adwokaci²¹, studenci oraz uczniowie. W odniesieniu do tej ostatniej grupy osób Sąd Najwyższy w wyroku z 3 lipca 1991 r. I PRN 2/91²², wyraził pogląd, że uczniowie szkół budowlanych, jako nie posiadający przymiotu pracowników, nie mają prawa zrzeszania się w związkach zawodowych.

Kontynuując rozważania na temat zakresu podmiotowego wolności koalicji należy zauważyć, że analogiczny do pracowniczego zakresu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych mają również niektóre grupy niepracownicze. Chodzi tu głównie o członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Członkami tego rodzaju spółdzielni mogą być właściciele lub posiadacze samoistni gruntów rolnych, dzierżawcy, użytkownicy lub inni posiadacze zależni gruntów rolnych, jak również inne osoby mające kwalifikacje przydatne do pracy w spółdzielni. W tym miejscu należy jednak zaakcentować, że nie dotyczy to ani kandydatów, ani domowników i członków ich rodzin, mimo że wielokrotnie wykonują oni pracę na rzecz spółdzielni na podobnych warunkach jak jej członkowie²³.

Na mocy art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają też osoby wykonujące prace na podstawie umowy agencyjnej, pod warunkiem, że nie mają jednocześnie przymiotu pracodawcy²⁴. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych w zakładach pracy przysługuje również osobom skierowanym do tych zakładów w celu odbycia zastępczej służby wojskowej (art. 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych)²⁵.

Podsumowując powyższe wywody nasuwa się stwierdzenie o potrzebie rozszerzenia podmiotowego zakresu wolności koalicji na inne niż określone obecnie w ustawie grupy pozapracownicze. Włączenie w zakres wolności zrzeszania się w związki zawodowe osób pracujących na podstawie popularnych obecnie umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnienia, pozwoli na sformułowanie szerszej reprezentacji związkowej oraz lepszą artykulację ogółu zatrudnionych w realiach gospodarki wolnorynkowej. Obowiązujące *de lege lata* wobec osób świadczących pracę w ramach niepracowniczych stosunków zatrudnienia regulacje mają charakter selektywny, co w swych następstwach skutkuje ograniczoną

²¹ M. Seweryński, *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Toruń 2000, s. 112.

²² OSNCP 1992, nr 9, poz. 169.

²³ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Związki zawodowe...*, s. 19.

²⁴ W praktyce oznacza to, iż agenci zatrudniający choćby jedną osobę w ramach stosunku pracy, na przykład na podstawie umowy o pracę na okres próbny, nie mają prawa zrzeszania się w związkach zawodowych.

²⁵ Zasady jej odbywania określają przepisy zwarte w art. 189–199 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 461).

reprezentatywnością wobec pracodawców. Brak możliwości artikulacji interesów zawodowych tych grup pozapracowniczych może generować niebezpieczeństwo podejmowania nielegalnych akcji zbiorowych.

3.1.1. Ustawowe prawo przynależności i wstępowania do związków zawodowych bezrobotnych, emerytów i rencistów

Poza osobami, które korzystają z pełnej wolności koalicji istnieją pewne kategorie *ludzi pracy*, których swoboda zrzeszania się w związki zawodowe została ograniczona do przystąpienia do istniejącej już organizacji związkowej. Na gruncie obowiązujących przepisów tego rodzaju status posiadają renciści, emeryci, bezrobotni oraz wykonawcy (chałupnicy). Ci ostatni wstąpić do związku zawodowego mogą jedynie w tym zakładzie pracy, w którym zawarli umowę o pracę nakładczą²⁶.

Uprawnień w zakresie tworzenia związków zawodowych nie mają osoby bezrobotne. Zachowują one jednak przynależność do organizacji związkowej, której członkiem były przed utratą pracy. Jeżeli natomiast w chwili utraty pracy osoba bezrobotna nie była członkiem żadnej organizacji związkowej, to może ona do niej wstąpić, pod warunkiem, że jej statut taką możliwość przewiduje²⁷. Podobne rozwiązania w kwestii wolności zrzeszania, jak w przypadku bezrobotnych, obowiązują w stosunku do emerytów i rencistów. W świetle postanowień art. 2 ust. 3 ustawy nie mogą tworzyć związków zawodowych²⁸, natomiast nie tracą oni prawa przynależności i wstępowania do związków zawodowych.

Powyższe kwestie były przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 10 stycznia 1992 r. orzekł, że osoby bezrobotne w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu nie mają prawa tworzenia związków zawodowych²⁹. Pogląd ten został sformułowany na kanwie złożenia przez Komitet Założycielski Związku Bezrobotnych wniosku o rejestrację organizacji jako związku zawodowego. Sąd Wojewódzki w Suwałkach oddalił wniosek, przyjmując, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych bezrobotni nie mają prawa tworzenia związków zawodowych. Podczas rozpoznania rewizji wnioskodawców Sąd Apelacyjny w Białymstoku przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne. Sąd Apelacyjny stwierdził, że gramatyczna

²⁶ K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 1999, s. 284.

²⁷ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2003, s. 308.

²⁸ Organizacje skupiające wyłącznie emerytów i rencistów nie mają podmiotu związków zawodowych; Zob. K. Kolasiński, *Prawo pracy...*, s. 284.

²⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z 10 stycznia 1992 r., sygn. I PZP 63/91, OSNC 1992 Nr 7–8, poz. 129.

wykładnia przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych prowadzi do uznania prawidłowości rozstrzygnięcia Sądu Wojewódzkiego w Suwałkach. Sąd Apelacyjny wywoził, że ustawa przewiduje dwa rodzaje uprawnień, tj. prawo tworzenia nowych związków i prawo zrzeszania się w już istniejące. Prawo tworzenia i zrzeszania posiadają pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami, oraz osoby skierowane do zakładów pracy w celu odbycia służby zastępczej. Natomiast uprawnienia osób, które przeszły na emeryturę lub rentę, oraz bezrobotnych ograniczono do prawa przynależności do związków zawodowych, a także wstępowania do nich. Sąd Apelacyjny zauważył, że istnieje obawa, że związek zawodowy zrzeszający pracowników nie będzie dostatecznie zainteresowany działaniem na rzecz bezrobotnych, zwłaszcza, że mogą zdarzyć się sytuacje gdzie interesy tych dwóch grup członków organizacji związkowej mogą ze sobą kolidować. Taka sytuacja uzasadniałaby potrzebę utworzenia związku bezrobotnych ukierunkowanego na interesy i prawa osób w nim zrzeszonych.

Sąd Najwyższy uznał, że wykładnia językowa ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych jest dość jednoznaczna. Ustawa ta wyraźnie rozróżnia prawo do tworzenia związków zawodowych oraz prawo do wstępowania i przynależności do związków zawodowych. Z najważniejszego z punktu widzenia przedmiotowego zagadnienia przepisu art. 2 ust. 4 ustawy wynika, że bezrobotni nie mogą tworzyć własnych związków zawodowych, a ich prawo wstępowania do istniejących związków może być dodatkowo ograniczone ich statutami. Ta wykładnia językowa znajduje mocne poparcie w wykładni historycznej. Porównanie tekstu ustawy z jej projektami, jednoznacznie pozwala stwierdzić, że ograniczenie prawa koalicji osób bezrobotnych było świadomym działaniem ustawodawcy. Zdaniem Sądu Najwyższego nie ma oczywiście żadnych przeszkód, aby bezrobotni tworzyli stowarzyszenia broniące ich interesów³⁰. Należy również zauważyć, że osoby bezrobotne w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu są „ludźmi pracy” – jako osoby dążące do wykonywania stale, zarobkowo i samodzielnie pracy w ramach pracowniczego statusu prawnego³¹.

W związku z powyższym, należy uznać, że postanowienia Konstytucji RP uznają prawo zrzeszania się w związki zawodowe wszystkim „ludziom pracy”. Nie może ono podlegać żadnym ograniczeniom w stosunku do pracowników.

³⁰ Bardzo podobna regulacja prawna znajdowała się w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity Dz.U. z 1985 r. nr 54, poz. 277 z późn. zm.). Artykuł 12 ust. 2 tej ustawy stanowił, że prawo przynależności do związków zawodowych nie pozbawia czasowe pozostawanie bez pracy w związku z jej poszukiwaniem. Na tle tego przepisu Sąd Najwyższy wypowiedział się w ramach postanowienia z 20 czerwca 1985 r. I PRZN 7/85 (OSNCP 1986, z. 3, poz. 39).

³¹ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Związki zawodowe...*, s. 25.

Natomiast inne grupy osób wykonujące stale, zarobkowo i samodzielnie pracę w ramach niepracowniczych stosunków prawnych (bądź dążące do tego) mogą w ustawie mieć przyznane prawo zrzeszania się w związki zawodowe tylko w niektórych jego formach. Tym samym należy uznać, że wyłączenie przez ustawę z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych* możliwości tworzenia przez bezrobotnych związków zawodowych i ograniczenie ich prawa koalicji tylko do utrzymania przynależności i możliwości wstępowania do związków zawodowych nie jest sprzeczne z Konstytucją RP.

3.1.2. Ustawowe regulacje zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego

Kontynuując rozważania na temat swobody zrzeszania się w związkach zawodowych należy także skupić uwagę na osobach zatrudnionych w sektorze publicznym. Przed przełomem Sierpnia 1980 r., o którym szerszej wspomina się w rozdziale pierwszym niniejszej pracy, przedstawiciele tego środowiska zrzeszali się głównie w ramach Związku Zawodowego Pracowników Państwowych i Społecznych. Po wydarzeniach na Wybrzeżu w sierpniu 1980 r. „fala neosyndykalizacji nie ominęła pracowników państwowych”³², którzy zrzeszali się w nowych związkach zawodowych, a szczególnie w ramach NSZZ „Solidarność”. Okres ten zakończył stan wojenny, a następnie ustawa z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*³³, która w miejsce pluralizmu związkowego wprowadziła zasadę dopuszczającą możliwość zrzeszania się pracowników urzędów państwowych tylko w jednym związku zawodowym³⁴. Dopiero w skutek nowelizacji z 1994 r. osobom objętym omawianą pragmatyką urzędniczą zapewniono prawo zrzeszania się w związki zawodowe. To samo uczyniono nieco wcześniej w stosunku do pracowników zatrudnionych w reaktywowanym samorządzie terytorialnym. I tak, pracownicy samorządowi³⁵ oraz urzędnicy zatrudnieni na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych* mogą bez ograniczeń tworzyć i wstępować do związków zawodowych³⁶.

³² Z. Sypniewski, *Związki zawodowe w aparacie państwowym*, [w:] J. Jończyk (red.), *Prawo o związkach zawodowych i zrzeszeniach zawodowych*, Wrocław 1983, s. 95.

³³ Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214–Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 269.

³⁴ Szeroko rozumiana grupa pracowników piastujących wysokie stanowiska została objęta zakazem zrzeszania się w związki zawodowe.

³⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r., Dz.U. nr 223, poz. 1458.

³⁶ K. W. Baran, *O zakresie podmiotowym zbiorowego prawa pracy de lege lata i de lege ferenda*, [w:] B. M. Cwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia...*, s. 218.

Odstępstwo od tej zasady statuował natomiast art. 86 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*³⁷, który stanowił, że jej prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny, dyrektorzy i wicedyrektorzy jednostek organizacyjnych, doradcy prezesa, a także pracownicy nadzorujący i wykonujący czynności kontrolne byli pozbawieni możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych. Ów przepis, jako niekonstytucyjny, został uchylony orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 1995 r, sygn. akt K 12/95³⁸ po zaskarżeniu wnioskiem Komisji Krajowej WZZ „Sierpień 80”.

Trybunał orzekł, że w ówczesnym brzmieniu art. 86 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli* w części dotyczącej pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne jest niezgodny z art. 84 w związku z art. 1 i art. 67 przepisów konstytucyjnych utrzymywanych na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o *wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz samorządzie terytorialnym* tzw. Małej Konstytucji³⁹ przez to, że nadmiernie ograniczając wolność zrzeszania się pracowników NIK w związki zawodowe narusza wyrażoną w tych przepisach wolność związkową. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pozbawienie wszystkich merytorycznych pracowników Najwyższej Izby Kontroli prawa zrzeszania się w związki zawodowe narusza standardy dopuszczalnych ograniczeń tego prawa w stosunku do pracowników publicznych, określone w Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy, a także narusza art. 11 Konwencji Europejskiej, zaprzeczając istocie samego prawa koalicji⁴⁰. Ograniczenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe prezesa, wiceprezesów oraz dyrektora generalnego NIK, czyli pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z uprawianiem polityki, Trybunał Konstytucyjny nie uznał za niekonstytucyjne. Natomiast w przypadku merytorycznych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne, można by doszukiwać się przesłanki ograniczenia ich zrzeszania się wskazując na szczególną poufność ich obowiązków⁴¹. Jednakże Trybunał uznał, że pozbawienie prawa koalicji wszystkich merytorycznych, a nie tylko kierowniczych, pracowników NIK nie uzasadnia obowiązku zachowania przez tych pracowników

³⁷ Dz.U. nr 13, poz. 59 – Tj. Dz.U. z 2001 r., nr 85, poz. 937 z późn. zm.

³⁸ OTK 1996, nr 1, poz. 15.

³⁹ Dz.U. nr 84, poz. 426 z późn. zm.

⁴⁰ Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy w art. 1 ust. 2 dopuszcza ograniczenie przez prawo wewnętrzne korzystania z wolności związkowych tylko w odniesieniu do pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z uprawianiem polityki lub za funkcje kierownicze, oraz do pracowników, których obowiązki mają w dużym stopniu poufny charakter.

⁴¹ A. Dubownik, *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 6, s. 22.

w tajemnicy informacji, które uzyskali w związku z pełnieniem obowiązków pracowniczych⁴². Nie ma bowiem podstaw do przyjęcia, że korzystanie z wolności koalicji stwarza szczególne zagrożenie dla tajemnicy służbowej⁴³.

Z powyższym uzasadnieniem Trybunału Konstytucyjnego nie zgadzał się L. Kaczyński⁴⁴, akceptując co do zasady sentencję wyroku, zwracał on uwagę, że wśród pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne należy wyodrębnić grupę dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych NIK, których należałoby potraktować jako pracowników pełniących funkcje kierownicze w rozumieniu Konwencji nr 151 MOP, zezwalającej na ograniczenie wolności koalicji tej grupy pracowników⁴⁵.

W następstwie przywołanego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego art. 86 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli* został zmieniony ustawą z dnia 21 maja 1997 r.⁴⁶, która wprowadziła ograniczenia w prawie zrzeszania się w nowym kształcie pozbawiając tego prawa Prezesa NIK, wiceprezesów i dyrektora generalnego NIK oraz dyrektorów, wicedyrektorów jednostek organizacyjnych i doradców Prezesa, natomiast pracownicy nadzorujący i wykonujący czynności kontrolne mogą należeć tylko do związku zawodowego zrzeszającego wyłącznie pracowników NIK.

Znowelizowany art. 86 ustawy o NIK został również zaskarżony wnioskiem Komisji Krajowej WZZ „Sierpień 80”, w części pozbawiającej prawa zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 17 listopada 1998 r. sygn. akt K 42/97⁴⁷ uznał zgodność zaskarżonego przepisu z porządkiem konstytucyjnym i ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał uznał, że na gruncie Konwencji nr 151 MOP dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudniania w służbie publicznej, pozbawienie prawa koalicji Prezesa i wiceprezesów NIK jest dopuszczalne, ponieważ piastują oni

⁴² Zob. J. Skoczyński, *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001, s. 263.

⁴³ T. Liszcz, *Zbiorowe prawo pracy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] A. Wypych-Żywiecka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Gdańsk 2010, s. 111.

⁴⁴ L. Kaczyński, *Kwestia zgodności z Konstytucją artykułu 68 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwa” 1996, nr 2.

⁴⁵ Podobne zdanie wyraził A. Świątkowski, który zwrócił uwagę, że ograniczenie prawa do zrzeszania się w związku zawodowe urzędników państwowych zajmujących wysokie stanowiska, może polegać nawet na pozbawieniu ich tego prawa, z tym, że może to dotyczyć wyłącznie urzędników uprawnionych do podejmowania decyzji w imieniu urzędu, w którym są zatrudnieni np. dyrektorów jednostek organizacyjnych i doradców Prezesa NIK. Zob. A. Świątkowski, *Glosa do orzeczenia TK z 21 listopada 1995, K 12/95*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 7, s. 99.

⁴⁶ Dz.U. nr 96, poz. 589.

⁴⁷ OTK 1998, nr 7, poz. 113.

wysokie stanowiska państwowe i są odpowiedzialni za tworzenie polityki, zaś pozbawienie prawa koalicji dyrektorów i zastępców dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK wynika z pełnienia przez nich funkcji kierowniczych.

Natomiast ograniczenie prawa koalicji do możliwości zrzeszania się tylko w związku zawodowym pracowników NIK w stosunku do pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne, Trybunał uzasadnił tym, że ich obowiązki są w wysokim stopniu poufne w rozumieniu Konwencji nr 151 MOP⁴⁸. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w polskiej rzeczywistości społecznej związki zawodowe pełnią rolę *quasi* partii politycznych i w głównej mierze prowadzą działania polityczne, nie zawsze bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych, toteż ich swobodna działalność w takiej instytucji jak Najwyższa Izba Kontroli, mającej dostęp do informacji poufnych i tajnych mogłaby stwarzać poważne zagrożenie dla funkcjonowania państwa, a także stawić pod wątpliwość apolityczność oraz bezstronność pracownika NIK. Praca w NIK i przynależność do „zewnętrznego” związku zawodowego mogłaby rodzić konflikt interesów na płaszczyźnie lojalność pomiędzy NIK i organizacją związkową⁴⁹.

Jeśli chodzi o członków służby cywilnej, to obowiązująca ustawa z dnia 21 listopada 2008 r.⁵⁰ nie przewiduje wyraźnego zakazu należenia do związków zawodowych. W przeszłości zakaz zrzeszania się w związki zawodowe statuowała jedynie ustawa z dnia 5 lipca 1996 r.⁵¹ i to wyłącznie w odniesieniu do urzędników zaliczany do tzw. kategorii „A”, czyli zajmujących stanowiska wyższego szczebla. Przepisy te spotkały się jednak z krytyczną oceną z punktu widzenia zgodności z postanowieniami przywoływanej już Konwencji nr 151 MOP⁵², czego konsekwencją była ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r.⁵³ w której zrezygnowano z tego rodzaju wyłączenia⁵⁴.

Zdecydowano się jednak na inne ograniczenia, skierowane nie do wszystkich członków korpusu służby cywilnej, lecz tylko do posiadających status urzędnika mianowanego. Nie zakazując członkostwa w związkach zawodowych, wyeliminowano możliwość pełnienia przez urzędnika funkcji związkowych⁵⁵.

⁴⁸ Por. Z. Góral, *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] A. Wypych-Żywiecka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 140.

⁴⁹ T. Liszcz, *Zbiorowe prawo pracy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] A. Wypych-Żywiecka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 112–113.

⁵⁰ Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

⁵¹ Dz.U. nr 89, poz. 402 z późn. zm.

⁵² J. Skoczyński, *Status prawny urzędnika służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 11, s. 51.

⁵³ Dz.U. nr 49, poz. 483

⁵⁴ Zob. G. Goździewicz, *Wpływ instytucji zbiorowego prawa pracy na status prawny pracowników służby cywilnej i samorządu terytorialnego*, [w:] W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001, s. 43.

⁵⁵ H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 180–181.

Wprowadzenie na mocy art. 69 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. zakazu sprawowania przez urzędnika funkcji w związku zawodowym był równoznaczny z brakiem możliwości tworzenia przez urzędników własnych organizacji, ich tylko zrzeszających, które przecież nie mogą funkcjonować bez struktury zawierającej jakichkolwiek funkcji związkowych⁵⁶.

Tego rodzaju ograniczenia nie znajdowały potwierdzenia w żadnym z aktów prawa międzynarodowego, a w szczególności w Konwencji nr 87 MOP. Nawet Konwencja nr 151 MOP, która zawiera pewne upoważnienia do wprowadzenia restrykcji wobec wolności zrzeszania się w związki zawodowe, nie była adresowana do większości urzędników służby cywilnej, ponieważ nie spełniali oni kryteriów podmiotowych pozwalających na dokonanie przedmiotowych ograniczeń (nie byli pracownikami zajmującymi wysokie stanowiska, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter)⁵⁷.

Obowiązująca ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*⁵⁸ nie zawiera już tego kwestionowanego unormowania. Zgodnie z art. 78 ust. 6 nie urzędnik, lecz jedynie członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w tej służbie nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych⁵⁹. Ze względu na fakt, że jest to przepis szczególny, nie może być w systemie interpretowany rozszerzająco, zatem zakaz ten dotyczy tylko osób określonych w art. 52 ustawy o służbie cywilnej. *A contrario* uprawnione jest więc założenie, że ów zakaz nie odnosi się do innych pracowników, w tym także urzędników zatrudnionych na podstawie mianowania.

W systemie ustawodawstwa polskiego zakazy przynależności do związków zawodowych wprowadzono na mocy norm konstytucyjnych i ustawowych w odniesieniu do osób sprawujących wysokie stanowiska w służbie publicznej, od których oczekuje się niezależności i bezstronności⁶⁰. Konkretnie rzecz ujmując, są to:

– członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust.2 Konstytucji RP⁶¹),

⁵⁶ J. Skoczyński, *Reprezentacja praw...*, s. 266–267.

⁵⁷ H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej...*, s. 182. Podobnie: A. Dubownik, *Prawo zrzeszania się...*, s. 18.

⁵⁸ Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

⁵⁹ Por. K. Stefański, *Nowa ustawa o służbie cywilnej – reforma czy kontynuacja*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 5, s. 19–20.

⁶⁰ Zob. K. W. Baran, *Konstytucyjne aspekty wolności związkowych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 13.

⁶¹ Przepis art. 214 ust. 2 Konstytucji RP stanowi: „Członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji”.

- Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3 Konstytucji RP⁶²),
- Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3 Konstytucji RP⁶³),
- Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4 Konstytucji RP⁶⁴),
- Generalny Inspektor Danych Osobowych (art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁶⁵)
- Prezes, wiceprezes, dyrektor generalny, dyrektorzy i wicedyrektorzy jednostek organizacyjnych oraz doradcy prezesa NIK (art. 86 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli).

Na mocy art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.⁶⁶ o Narodowym Banku Polskim status związkowy członków Rady Polityki Pieniężnej ulega zawieszeniu na czas pełnienia w niej funkcji pod rygorem odwołania z Rady.

Osobno należy omówić ustanowiony w Konstytucji RP zakaz należenia do związków zawodowych sędziów – *lege non distinguente* – wszystkich sądów, ponieważ art. 178 ust. 3⁶⁷ oraz art. 195 ust. 3⁶⁸ Konstytucji RP statuuje zasadę, zgodnie z którą sędzia, w tym również Trybunału Konstytucyjnego, nie może należeć do związku zawodowego. Z argumentu *a minori ad maius* należy wnioskować, że tym bardziej nie może on tworzyć związku zawodowego. Podstawą ustanowionego zakazu, jak należy mniemać, jest przekonanie, iż uwikłanie sędziów w działalność związków zawodowych może nie tylko stwarzać zagrożenia dla prawidłowego wypełniania ich zadań, ale jest wręcz zbędne wobec konstytucyjnej gwarancji, zgodnie z którą „sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków” (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP)⁶⁹.

⁶² Przepis art. 205 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu”.

⁶³ Przepis art. 209 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „Rzecznik Praw Obywatelskich nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu”.

⁶⁴ Przepis art. 227 ust. 4 Konstytucji RP stanowi: „Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu”.

⁶⁵ Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926.

⁶⁶ Dz.U. nr 140, poz. 938 – Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 908 z późn. zm.

⁶⁷ Przepis art. 178 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

⁶⁸ Przepis art. 195 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

⁶⁹ Z. Góral, *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] A. Wypych-Żywiecka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 138.

Troska o interesy pracownicze tej grupy zawodowej powinna zatem spoczywać na państwie. Jednakże w praktyce stosunków pracy rolę związków zawodowych odgrywiają stowarzyszenia sędziowskie, które wielokrotnie podejmują rozmaite akcje protestacyjne. Zawodowe i socjalne interesy środowiska sędziowskiego reprezentuje m. in. powstałe w 1990 r. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „IUSTITIA”, do którego przynależność ma charakter dobrowolny. Jednakże próby realizowania celów statutowych⁷⁰ w tym zakresie spotykają się z krytyką oponentów z uwagi na ograniczoną liczbę członków⁷¹.

Ustrój, organizację i tryb działania sądów powszechnych oraz status sędziów sądów powszechnych określa ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*⁷². Natomiast w przepisach Konstytucji RP z 1997 r., w rozdziale VIII – sądy i trybunały, określono podstawowe zasady funkcjonowania sądów oraz m.in. gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Niezawisłość sędziowska jest konsekwencją zasady podziału władzy, charakterystyczną dla demokratycznego państwa prawa⁷³. Do jednej z gwarancji niezawisłości sędziowskiej należy, przewidziany w art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, zakaz przynależności m.in. do związku zawodowego. Ograniczenie to ma skłaniać sędziów do bezstronności politycznej i ideologicznej, biorąc pod uwagę wspomniane już wielokrotnie w tej pracy afiliacje polityczne wielu związków zawodowych oraz do nieulegania wpływow zorganizowanych interesów grupowych⁷⁴. Zakaz przynależności do związków zawodowych, jako jedna z gwarancji niezawisłości, ma za zadanie stworzenie sędziom pozycji umożliwiającej sprawowanie urzędu w sposób zgodny z własnym sumieniem, w sposób wolny od jakichkolwiek możliwości nacisków zewnętrznych⁷⁵. Takich obostrzeń w zakresie wolności zrzeszania się w związki zawodowe pozbawione są inne grupy pracowników wymiaru sprawiedliwości – prokuratorzy oraz asesory i aplikanci w tym zawodzie, jak również aplikanci sądowi. Pracownicy zatrudnieni w administracji i obsłudze jednostek wymiaru sprawiedliwości także posiadają pełne prawo koalicji⁷⁶.

W doktrynie wielokrotnie można spotkać zarzut, że konstytucyjny zakaz należenia przez sędziów do związków zawodowych nie znajduje uzasadnienia

⁷⁰ Zob. www.iustitia.pl/content/view/70/66

⁷¹ Według danych w Stowarzyszeniu zrzeszonych jest ok. 40% ogólnej liczby sędziów w Polsce. Zob. P. Koral, *Uprawnienia sędziów sądów powszechnych do zrzeszania się w związkach zawodowych*, [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, t. I, Sosnowiec 2012, s. 250.

⁷² Dz.U. 2001, nr 98, poz. 1070–Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 427.

⁷³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 241.

⁷⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 234.

⁷⁵ P. Koral, *Uprawnienia sędziów sądów powszechnych...*, s. 243.

⁷⁶ K. W. Baran, *Komentarz do ustaw o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców, o zwolnieniach grupowych*, Gdańsk 2004, s. 21.

normach prawa międzynarodowego⁷⁷, tym bardziej, że sama Konstytucja RP w art. 59 ust. 4 dopuszczając ograniczenia wolności związkowych w ustawach wyraźnie uzależnia je od niesprzeczności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi⁷⁸. Z punktu widzenia art. 1 ust. 2, przywoływanej już wcześniej, Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy rozwiązanie to wydaje się dyskusyjne, gdyż czynności sędziowskie w demokratycznym państwie prawa nie są związane z tworzeniem polityki ani nie mają w wysokim stopniu poufnego charakteru⁷⁹. W związku z tym *de lege ferenda* postuluje się uchycenie obowiązującego zakazu konstytucyjnego i w sferze wolności zrzeszania się nadanie sędziom pełni praw związkowych, jak innym pracownikom wykonującym pracę zarobkową w wymiarze sprawiedliwości⁸⁰.

3.1.3. Wolność koalicji funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych

Ważkim zagadnieniem jest kwestia wolności koalicji funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych⁸¹. Analiza tej materii prowadzi do wniosku, że status poszczególnych grup zawodowych jest bardzo zróżnicowany. Polskie ustawodawstwo przyznaje bowiem niektórym funkcjonariuszom służb mundurowych pełne bądź ograniczone prawo koalicji, jednocześnie całkowicie pozbawiając tego uprawnienia inne służby.

Pełne prawo koalicji mają strażnicy zatrudnieni w strażach gminnych lub miejskich. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych*⁸², osoby te mogą tworzyć i wstępować do związków zawodowych bez żadnych ograniczeń. Podobny status posiadają funkcjonariusze celni zatrudnieni na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o Służbie Celnej*⁸³ oraz strażacy Państwowej Straży Pożarnej na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r.

⁷⁷ Zob. Z. Góral, *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] A. Wypych-Żywiecka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 138–139; K. W. Baran, *O zakresie podmiotowym zbiorowego prawa pracy de lege lata i de lege ferenda*, [w:] B. M. Cwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy...*, s. 219; P. Koral, *Uprawnienia sędziów sądów powszechnych...*, s. 247.

⁷⁸ Stawia to Trybunał Konstytucyjny w trudnej sytuacji, gdyż jego kompetencje nie obejmują badania zgodności Konstytucji z prawem międzynarodowym publicznym. Zob. A. Dubownik, *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego...*, s. 25; J. Skoczyński, *Reprezentacja praw...*, s. 261.

⁷⁹ K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 137.

⁸⁰ Tenże, *O zakresie podmiotowym...*, s. 219.

⁸¹ Por. .M. Sękara, *Wolność koalicji funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w świetle prawa polskiego i międzynarodowego*, [w:] A. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2003–2004, s. 269.

⁸² Dz.U. nr 123, poz. 779 – Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383.

⁸³ Dz.U. nr 168, poz. 1323 – Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1404.

o Państwowej Straży Pożarnej⁸⁴, którzy mogą zrzeszać się w związku zawodowe na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych.

Jeśli chodzi o przedstawicieli służb zmilitaryzowanych, których wolność zrzeszania podlega ograniczeniom, to należy wskazać na osoby zatrudnione w Policji, Służbie Więziennej oraz Straży Granicznej. W tym przypadku polski ustawodawca poddał funkcjonariuszy tych służb regulacji zawartej w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych*, tyle że stosowanej nie wprost, a zgodnie art. 2 ust. 6 w/w ustawy, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z pragmatyk służbowych. Na odmienny status związków zawodowych służb zmilitaryzowanych pozwala art. 9 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy⁸⁵. Również przepis art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w sferze tworzenia i przystępowania do związków zawodowych przez funkcjonariuszy służb publicznych, wskazując na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności albo ochronę praw i wolności innych osób.

Zgodnie z przepisem art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*⁸⁶ przedstawiciele tej służby mogą zrzeszać się tylko w jednym związku zawodowym funkcjonariuszy Policji, który nie posiada prawa do strajku. Zastosowano tu zasadę monizmu związkowego, oznaczającą, że funkcjonariusze mają prawo zrzeszać się tylko w jednym branżowym związku zawodowym. Podobny do policjantów status prawny w zakresie wolności zrzeszania się mają funkcjonariusze Służby Więziennej na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. *o Służbie Więziennej*⁸⁷ oraz funkcjonariusze Straży Granicznej na podstawie art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*⁸⁸. Związki zawodowe tych służb nie posiadają prawa do strajku.

Jeżeli chodzi o przedstawicieli służb zmilitaryzowanych, których funkcjonariusze nie mogą zrzeszać się w związkach zawodowych to takie uregulowania znajdują się w art. 81 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu*⁸⁹ oraz art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*⁹⁰ oraz art. 58 ustawy

⁸⁴ Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1340.

⁸⁵ Art. 9 Konwencji MOP nr 87 brzmi: „1. Ustawodawstwo krajowe określi, w jakiej mierze gwarancje przewidziane w niniejszej konwencji będą miały zastosowanie do sił zbrojnych i policji. 2. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 19 § 8 Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy, ratyfikacja niniejszej konwencji przez któregośkolwiek Członka nie będzie uważana za naruszenie jakiegokolwiek istniejącego prawa, orzeczenia, zwyczaju lub układu, które przyznają członkom sił zbrojnych i policji gwarancje przewidziane w niniejszej konwencji.”

⁸⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 z późn. zm.

⁸⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 173.

⁸⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r., nr 116, poz. 675 z późn. zm.

⁸⁹ Dz. U. nr 74, poz. 676 – Tj. Dz.U. z 2010 r., nr 20, poz. 154.

⁹⁰ Dz. U. nr 104, poz. 708 – Tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 621.

z dnia 16 marca 2001 r. o *Biurze Ochrony Rządu*⁹¹. Uzasadnienie dla tych ograniczeń można znaleźć również w treści art. 9 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Jednakże Z. Góról uważa, że przyjęcie, iż funkcjonariusze tam zatrudnieni, przynajmniej jeśli chodzi o ABW i AW, mają status policyjny, rodzi już pewne wątpliwości mające swe źródło w innych unormowaniach⁹². Chodzi tu głównie o art. 5 Europejskiej Karty Społecznej, który różnicuje sytuację policji i sił zbrojnych⁹³. Jest on interpretowany w ten sposób, że w odniesieniu do funkcjonariuszy policji możliwe jest jedynie ograniczenie wolności związkowych⁹⁴.

Polskie ustawodawstwo wyłącza prawo zrzeszania się z związku zawodowe również wobec żołnierzy zawodowych⁹⁵. Odpowiedni zakaz jest zawarty w treści art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o *służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*⁹⁶. Zgodność identycznie ukształtowanego zakazu w poprzedniej ustawie z dnia 30 czerwca 1970 r.⁹⁷ z Konstytucją RP z 1997 r. potwierdził Trybunał Konstytucyjny. W swoim wyroku z 7 marca 2000 r., K 26/98⁹⁸, wydanym w następstwie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, o stwierdzenie, że art. 70 ust. 1 zd. 1 w/w ustawy, zakazujący żołnierzom zawodowym tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych, jest niezgodny z art. 31 ust. 1, art. 32 i art. 59 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz m. in. art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Rzecznik Praw Obywatelskich uzasadniał swój wniosek tym, że art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, który zapewnia wolność zrzeszania się w związku zawodowe, nie podaje jako jej podmiotów tylko pracowników, lecz wskazuje, że przysługuje ona wszystkim „ludziom pracy”. Poza tym art. 59 ust. 4 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowią jedynie o możliwości ustawowego ograniczenia zakresu tej wolności, a nie pozbawienia jej. Także Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach, gwarantując w art. 11 prawo do swobodnego stowarzyszania się, łącznie z prawem do tworzenia związków zawodowych, w ust. 2 zd. 2 stwierdza, że „niniejszy przepis nie stanowi przeszkody

⁹¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 170.

⁹² Z. Góról, *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] A. Wypych-Żywiecka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 136.

⁹³ Zakres, w jakim gwarancje przewidziane w niniejszym artykule będą miały zastosowanie do policji, zostanie ustalony przez ustawodawstwo krajowe.

⁹⁴ Zob. A. Dubownik, *Prawo zrzeszania się w związku zawodowe pracowników sektora publicznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 6, s. 25.

⁹⁵ Podobny status w kwestii zrzeszania się w związku zawodowe mają funkcjonariusze Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o *służbie funkcjonariuszy Służb Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego* (Dz.U. nr 104, poz. 71).

⁹⁶ Tekst jednolity: Dz.U. 2008, nr 141, poz. 892 z późn. zm.

⁹⁷ Dz.U. nr 113, poz. 419.

⁹⁸ OTK 2000, nr 2, poz. 57.

w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”. Oprócz powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał również na to, że żołnierze zawodowi stanowią dyskryminowaną grupę zawodową w porównaniu z funkcjonariuszami innych służb mundurowych, którzy posiadają ustawowe zapewnienie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, chociaż, jak w przypadku Policji czy Straży Granicznej, na bardziej restryktywnych zasadach niż przewiduje to ustawa o związkach zawodowych.

Trybunał Konstytucyjny uznał swoim wyrokiem zaskarżony przepis ustawy *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* za zgodny z art. 31 ust 3 oraz 59 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Trybunał w swoim orzeczeniu wskazał, „iż nakaz respektowania w całej rozciągłości wolności tworzenia związków zawodowych, wynikający z art. 59 ust. 1 nie odnosi się do członków Sił Zbrojnych. Rolę wyłączającą w tym zakresie spełnia art. 26 Konstytucji⁹⁹, który uniemożliwia stosowania ustawy związkowej w całej rozciągłości oraz przesądza o tym, że członkowie Sił Zbrojnych mogą podlegać najdalej idącym ograniczeniom wolności związkowej w porównaniu ze wszystkimi innymi funkcjonariuszami publicznymi”.

Wolność koalicji ma charakter wolności politycznej¹⁰⁰ i większość uprawnień związków zawodowych ma typowy charakter polityczny. Tymczasem, zgodnie z art. 26 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych. Poza tym wiążące Polskę umowy międzynarodowe, do których odwołuje się art. 59 ust. 4 Konstytucji RP, wyróżniają członków Sił Zbrojnych i Policji, jako odrębną grupę zawodową, nawet spośród funkcjonariuszy publicznych, której wolność koalicji może zostać poddana najdalej idącym ograniczeniom, z całkowitym zakazem zrzeszania się włącznie, pod warunkiem odpowiedniej rekompensaty w postaci szczególnej ochrony ich interesów przez samo państwo oraz zapewnienia im wolności zrzeszania się we wszelkich innych organizacjach charakterze niepolitycznym¹⁰¹. Europejska Karta Społeczna dokonuje wyraźnego zróżnicowania pod względem wolności zrzeszania się w związki zawodowe członków Sił Zbrojnych i policjantów pozostawiając krajowemu ustawodawcy swobodę w sprawie zagwarantowania tej wolności żołnierzom zawodowym.

⁹⁹ Art. 26 Konstytucji RP brzmi: „1. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. 2. Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli.”

¹⁰⁰ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1998 r., K. 42/97, OTK 1998, nr 7, poz. 113; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 417–418.

¹⁰¹ T. Liszcz, *Zbiorowe prawo pracy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] A. Wypych-Żywiecka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 114.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawa *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* nakłada na Rzeczypospolitą Polską obowiązek zabezpieczenia interesów socjalnych żołnierzy. Posiadają oni też prawo tworzenie apolitycznych organizacji które mają na celu poprawę ich warunków bytowych, pozycji oraz ochrony godności żołnierzy zawodowych¹⁰². Zgodnie z art. 108 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. *o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* przewiduje się tworzenie organów przedstawicielskich poszczególnych korpusów kadry zawodowej Sił Zbrojnych.

W doktrynie spotkać można stanowisko, że przyjęty w ustawodawstwie polskim model regulacji prawa koalicji funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych jest zbyt rygorystyczny. Pojawia się więc *de lege ferenda* postulat rozszerzenia wolności koalicji przynajmniej na funkcjonariuszy cywilnych służb specjalnych, w podobnych granicach jak ma to miejsce u funkcjonariuszy Policji. Taka regulacja przyczyniłaby się niewątpliwie do ograniczenia roli *quasi*-stowarzyszeń funkcjonariuszy, które często wchodzą w rolę związków zawodowych¹⁰³.

3.2. Zakładanie związków zawodowych

Zakres wolności zrzeszania się w związki zawodowe obejmujący wolność ich zakładania i działania nie jest określony w Konstytucji RP z 1997 r., lecz w ustawach zwykłych, co dotyczy zwłaszcza ustawy z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych*. Konstytucja nie zawiera upoważnienia dla regulacji wolności zrzeszania się w związki zawodowe w ustawie, które występuje w wielu innych jej przepisach, które posługują się zwrotem „ustawa określi”. Nie oznacza to jednak zakazu ustawowej regulacji wolności zakładania i działania związków zawodowych. Zgodnie z argumentem *a maiori ad minus*, jeżeli na podstawie przepisu Konstytucji RP (art. 59 ust. 4) ustawa może nałożyć ograniczenia tej wolności, to tym bardziej może określić jej gwarancje. Brak odesłania w art. 59 ust. 1 Konstytucji RP do ustawy oznacza także, że wolność zakładania i działania związków zawodowych jest gwarantowana bezpośrednio przez Konstytucję¹⁰⁴.

O utworzeniu związku zawodowego decydują – zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych osoby uprawnione, a więc pracownicy i osoby z nimi zrównane w prawach związkowych. Związek zawodowy powstaje z mocy

¹⁰² Por. uregulowania dotyczące sędziów sądów powszechnych.

¹⁰³ K. W. Baran, *O zakresie podmiotowym zbiorowego prawa pracy de lege lata i de lege ferenda*, [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia...*, s. 222.

¹⁰⁴ L. Florek, *Pojęcie i zakres wolności związkowej*, [w:] A. Wypych-Żywiecka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 70.

uchwały o jego utworzeniu podjętej przez co najmniej dziesięć osób. W doktrynie wypowiedzany jest pogląd, iż ustawowe 10 osób, to zbyt niski próg dla utworzenia związku zawodowego, ponieważ sprzyja to tworzeniu słabych personalnie a licznych związków, które w konsekwencji sprzyjają zjawisku atomizacji ruchu związkowego¹⁰⁵. Z drugiej jednak strony regulowanie liczby założycieli ogranicza wolność koalicji. W związku z tym pojawiają się w doktrynie inne głosy, które postulują zniesienie progu osób koniecznych do założenia związku i pozostawienia sprawy liczebności związku zawodowego swobodnemu uznaniu samych zainteresowanych pracowników¹⁰⁶.

Należy jednak pamiętać, że ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw¹⁰⁷ wprowadziła do ustawy o związkach zawodowych art. 25 ze znacznym jednym, stanowiący, iż uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują tylko organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków, zatrudnionych u danego pracodawcy na podstawie stosunku pracy, umowy o pracę nakładczą lub będących funkcjonariuszami pełniącymi służbę w jednostce organizacyjnej objętej działalnością zakładowej organizacji związkowej. Przepis ten był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego na wniosek Ogólnopolskiego Pracowniczego Związku Zawodowego „Konfederacja Pracy”. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten pozbawia prawa zrzeszania się w zakładowej organizacji związkowej pracowników zakładów pracy, które zatrudniają mniej niż 10 pracowników i przez to doprowadza do dyskryminacji pracowników – członków związku zawodowego, którego liczebność jest mniejsza niż 10 osób. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 września 2006 r., K 45/04¹⁰⁸ uznał, że powyższy przepis ustawy nie narusza wolności zrzeszania się w związki zawodowe, ani nie dyskryminuje pracowników małych zakładów pracy.

Wracając do kwestii tworzenia związku zawodowego należy podkreślić, że w świetle postanowień art. 14 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych nie złożenie wniosku o rejestrację w ciągu 30 dni od daty utworzenia organizacji sprawia, że uchwała o jej powołaniu traci moc. Stąd też rodzi się konstatacja, iż do czasu rejestracji związek zawodowy funkcjonuje jedynie warunkowo¹⁰⁹. Z drugiej jednak strony, godzi się zaakcentować, że powołana organizacja czerpie swój byt z uchwały założycielskiej, zaś rejestracja przesądza tylko o nabyciu osobowości prawnej i możliwości legalnego działania¹¹⁰.

¹⁰⁵ M. Seweryński, *Problemy statusu prawnego...*, s. 113.

¹⁰⁶ Tamże, s. 114.

¹⁰⁷ Dz.U. nr 135, poz. 1146 z późn. zm.

¹⁰⁸ OTK 2006, nr 8A, poz. 111.

¹⁰⁹ A. M. Świątkowski, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 2003, s. 179.

¹¹⁰ Zob. w tej materii postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 11 1995 r. (OSA 1996 nr 4, poz. 15).

Na mocy art. 12 ust. 2 ustawy założyciele związku są zobligowani do uchwalenia jego statutu i wyboru komitetu założycielskiego, który powinien liczyć od 3 do 7 osób. Przyjmuje się za słuszne limitowanie górnej granicy liczby członków komitetu założycielskiego. Bez określenia bowiem maksymalnej liczby jego członków istniałoby niebezpieczeństwo nadużyć, przede wszystkim w zakresie korzystania z ochrony trwałości stosunku pracy wprowadzonej art. 32 ustawy o związkach zawodowych¹¹¹.

Obowiązujące przepisy nie określają wprost kompetencji komitetów założycielskich. Jednakże spełniają one głównie funkcje przygotowawcze, w tym sensie, że tymczasowo zarządzają bieżącymi sprawami nowo utworzonej organizacji związkowej. Należy tu podkreślić, że komitety założycielskie nie mają uprawnień do zaciągania zobowiązań prawnych w imieniu i na rzecz związku, gdyż są one tylko pozastatutowymi jego organami¹¹². Głównym celem każdego komitetu założycielskiego jest rejestracja nowo powołanego związku, a nie tylko jego statutu. Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych ma on uprawnienie do złożenia wniosku o rejestrację związku w sądzie. Na mocy wskazanego wyżej przepisu Komitet założycielski został wyposażony w zdolność sądową wymaganą przepisami prawa. Oznacza to, że może on brać udział w postępowaniu cywilnym jako jeden uczestnik¹¹³.

Poza wyborem komitetu zgromadzenie założycielskie związku zawodowego uchwała, większością głosów, statut. Jest on aktem regulującym jego organizację oraz zasady funkcjonowania¹¹⁴. Obligatoryjnie, pod rygorem odmowy rejestracji, powinien on zawierać szereg elementów, precyzyjnie określonych w art. 13 ustawy o związkach zawodowych. Są nimi:

- dane identyfikujące związek w obrocie prawnym, zwłaszcza nazwę¹¹⁵, siedzibę oraz podmiotowy i terytorialny zakres działania,
- cele i zasady funkcjonowania związku oraz metody i formy ich realizacji¹¹⁶,

¹¹¹ Sąd Najwyższy w wyroku z 13 kwietnia 2000 r. (OSN IAP i US 2001 nr 21, poz. 639) stwierdził, że z ochrony przed zwolnieniem w okresie poprzedzającym wybór statutowych władz zakładowej organizacji może korzystać od 3 do 7 osób stanowiących przedstawicielstwo odpowiednio większej liczby inicjatorów powołania struktury związkowej.

¹¹² W. Masewicz, *Ustawa o związkach...*, s. 24.

¹¹³ Art. 64 k. p. c. w związku z art. 13 paragraf 2 k.p.c.

¹¹⁴ Bliżej na temat uchwały statutowej zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1993, s. 142.

¹¹⁵ Związek zawodowy ma swobodę w określeniu swej nazwy, z tym, że powinna ona dostatecznie identyfikować go w obrocie prawnym (Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 czerwca 1996 r., OSP 1997 nr 12, poz. 216). Nazwa związku jest doborem osobistym i podlega cywilnoprawnej ochronie.

¹¹⁶ Metody i formy realizacji celów i zadań winny być koherentne z ustawowymi kompetencjami związków zawodowych; Zob. J. Piątkowski, *Uprawnienia zakładowej organizacji związkowej*, Toruń 1999.

- struktura organizacyjna, zwłaszcza wskazanie, które jednostki organizacyjne mają osobowość prawną,
- sposób reprezentowania związku, zwłaszcza osoby upoważnione do zaciągania zobowiązań majątkowych w jego imieniu,
- zasady funkcjonowania związku, zwłaszcza prawne mechanizmy wyboru władz oraz okres ich kadencji,
- status członków, zwłaszcza ich prawa i obowiązki,
- źródła finansowania związku, zwłaszcza sposób określania wysokości składek członkowskich,
- zasady uchwalania zmian w statucie,
- sposób rozwiązania związku i likwidacji jego majątku.

Przedstawione wyżej wyliczenie elementów statutu związku zawodowego nie ma enumeratywnego charakteru¹¹⁷. Stąd też nie ma żadnych przeszkód normatywnych, żeby regulować w nim jeszcze inne zagadnienia związane z funkcjonowaniem konkretnego związku zawodowego¹¹⁸. Wskazana obligatoryjność dotyczy jedynie ustalenia kategorii spraw, które należy uregulować w statucie, natomiast sposób ich unormowania pozostawia się założycielom. Potwierdzeniem tej tezy jest choćby postanowienie Sądu Najwyższego z 5 czerwca 1996 r., I PR 1/96¹¹⁹, zgodnie z którym związek zawodowy ma swobodę w określaniu swej nazwy, z tym że powinna ona dostatecznie identyfikować go w obrocie prawnym i społecznym.

Jeśli chodzi o charakter prawny statutu związku zawodowego, to należy zauważyć, że w uregulowaniach europejskich ma on charakter umowy członkowskiej, nawiązywanej aktem wstąpienia do organizacji¹²⁰. Umowa ta obowiązuje między organizacją a członkiem kiedy związek zawodowy posiada osobowość prawną, albo między członkami kiedy związek nie ma jeszcze tej właściwości. W świetle art. 12 ust. 1 polskiej ustawy o związkach zawodowych nie ulega wątpliwości, że statut związku powstaje z mocy uchwały obejmującej oświadczenia woli jej założycieli. Pojęcie statutu nie można zatem oderwać od oświadczenia woli i konstrukcji czynności prawnej, jednakże powstaje on w drodze uchwały, a nie umowy¹²¹. Zgodnie z art. 9 § 1 kodeksu pracy¹²² statut związku zawodowego nie jest uznawany za źródło prawa pracy, ani nie należy do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Akt

¹¹⁷ Zob. J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 173.

¹¹⁸ Należy przy tym zwracać uwagę, żeby nie były one sprzeczne z prawem.

¹¹⁹ OSP 1997, z. 12, poz. 216.

¹²⁰ Z. Hajn, *Charakter prawny statutu związku zawodowego i stosunku członkostwa w związku zawodowym*, [w:] A. Sobczyk, *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecie społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, Warszawa 2010, s. 133.

¹²¹ Tamże, s. 135.

¹²² Ustawa z dnia 26 czerwca 1976 r. (Dz.U. nr 24, poz. 141 z późn. zm.)

ten ma zazwyczaj charakter wewnątrzorganizacyjny, regulujący status korporacyjny pracownika. Zapisy statutu nie wiążą pracodawcy i nie mogą na niego nakładać żadnych obowiązków. Statut związku zawodowego powinien określać terytorialny, przedmiotowy i podmiotowy zakres działania. W kwestii aspektu przedmiotowego decydującym elementem są cele i zadania organizacji. Przesądzą one o tym, czy można jej przypisać przymiot związku zawodowego.

Ważnym elementem każdego statutu związku zawodowego powinny być zasady jego funkcjonowania. Winien on nie tylko doprecyzowywać procedury wewnątrzorganizacyjne, ale również zasady wyboru władz oraz okresy kadencji i zakres kompetencji poszczególnych organów. Istotnym zagadnieniem samorządności związków są mechanizmy powoływania władz tego zrzeszenia. Wy różnić można tu dwie zasady: kadencyjności i elekcyjności. Istota pierwszej z nich polega na rotacji osób zajmujących w związku zawodowym kierownicze stanowiska. Celem jej jest zminimalizowanie zagrożenia przejmowania władzy przez etatowych funkcjonariuszy związkowych. Z kolei jeśli chodzi o zasadę elekcyjności to istota jej polega na tym, że wszelkie organy statutowe pochodzą z wyboru. W tej materii obowiązuje reguła stanowiąca, że jeden członek organizacji dysponuje jednym głosem¹²³.

Statut związku zawodowego, zgodnie z art. 9 ustawy o związkach zawodowych, powinien precyzyjnie określać jego strukturę organizacyjną. W praktyce najczęściej funkcjonują cztery podmioty¹²⁴:

- walne zgromadzenie członków bądź ich przedstawicieli,
- organ zarządzający, zwany zazwyczaj zarządem lub prezydium,
- organ kontrolny, zwany zazwyczaj komisją rewizyjną,
- organ dyscyplinarny (np. sąd koleżeński).

Uprawnienie do samodzielnego ukształtowania ustroju wewnątrzorganizacyjnego, zgodnie z zasadą samorządności związków zawodowych, potwierdza konstatacja zawarta w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1997 r., I PKN 325/97¹²⁵, iż określenie struktury organizacyjnej związku zawodowego, jako należące do sfery swobodnego działania związku, następuje w statucie i uchwałach statutowych organów związkowych.

Najwyższym, spośród wymienionych powyżej, podmiotem w strukturze organizacyjnej związku, posiadającym uprawnienia uchwałodawcze i elekcyjne,

¹²³ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 28 maja 1998 r., I PK 51/98, OSNP 1999, nr 12, poz. 395.

¹²⁴ W ramach tego punktu statutu należy wskazać, które jednostki organizacyjne związku mają osobowość prawną. Z tym problemem bezpośrednio wiąże się kwestia mechanizmów reprezentacji związku. Doniosłym wydaje się zwłaszcza wskazanie osób upoważnionych do zaciągania zobowiązań majątkowych w imieniu związku; Zob. R. Nadskakulski, *Związkowa reprezentacja zbiorowych praw i interesów (wybrane zagadnienia)*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001, s. 102–103.

¹²⁵ OSNP 1998, nr 16, poz. 475.

jest walne zgromadzenie członków bądź ich przedstawicieli. Może ono również debatować nad wszelkimi sprawami związku oraz kierować zalecenia do organów wykonawczych i kontrolnych. K.W. Baran wymienia następujące kwestie wchodzące w zakres kompetencji tego organu¹²⁶:

- uchwalanie strategicznych celów organizacji i jej programów;
- określanie procedur i regulaminów funkcjonowania organizacji;
- kształtowanie struktury organizacyjno-terytorialnej związku;
- podejmowanie uchwał w kwestii podziału bądź połączenia organizacji;
- podejmowanie uchwał o zmianach w statucie związku;
- określanie wysokości składek członkowskich;
- zatwierdzanie sprawozdań finansowych oraz udzielanie absolutorium organom związku;
- wybór zarządu organizacji;
- wybór komisji rewizyjnej oraz organu dyscyplinarnego;
- podejmowanie uchwały o rozwiązaniu organizacji.

Organ zarządzający, którego nazwa nadawana przez statut zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1997 r., I PKN 228/97¹²⁷, może przyjmować różne określenia np.: komisja zakładowa, komisja wykonawcza, zarząd, prezydium, posiada uprawnienia kierowania bieżącymi sprawami związku zawodowego oraz zobowiązania w zakresie realizacji uchwał podejmowanych przez walne zgromadzenie członków bądź ich przedstawicieli.

Kompetencje kontrolne w strukturach związku zawodowego sprawuje organ zwany zazwyczaj komisją rewizyjną. Posiada on uprawnienia do wglądu w dokumentację organizacji oraz możliwość żądania informacji i wyjaśnień w każdej sprawie. Najważniejszym zadaniem komisji rewizyjnej, poza przygotowywaniem wniosków i sprawozdań z działalności związku, jest sporządzenie wniosku skierowanego do walnego zgromadzenia członków bądź ich przedstawicieli o uchwalenie absolutorium dla organu zarządzającego. Natomiast organ dyscyplinarny (np. sąd koleżeński) rozstrzyga indywidualne sprawy członków związku zawodowego w razie naruszenia statutowych zasad jego funkcjonowania.

Każdy statut związku zawodowego powinien precyzować prawa i obowiązki członków. Zgodnie z art. 10 ustawy *o związkach zawodowych* zasady członkostwa w związku oraz sprawowania funkcji związkowych ustalają statuty i uchwały statutowych organów związkowych. Chodzi tu zwłaszcza o kwestie:

- nabycia i utraty członkostwa,
- praw i obowiązków członków,
- czynnego i biernego prawa wyborczego,
- zasad wyboru władz związkowych,

¹²⁶ K. W. Baran, *Komentarz do ustaw...*, s. 165.

¹²⁷ OSNP 1998, nr 19, poz. 561.

- uczestnictwa w akcjach zbiorowych,
- prawa do świadczeń związkowych,
- korzystania z porad ekspertów.

W kwestii nabycia członkostwa w związku zawodowym, obowiązuje zasada dobrowolności. Koresponduje ona z zasadą negatywnej wolności związkowej stanowiącej że nikt nie może być zmuszony do członkostwa w związku zawodowym. Pracownik powinien posiadać swobodę w zakresie niewstępowania lub nie korzystania z pomocy związku zawodowego. Zagadnienie to opisane zostanie w kolejnym rozdziale niniejszej pracy, warto jednak wskazać, że przymus koalicji może mieć charakter organizacyjny np.: klauzula *closed shop* – zawieranie umów na mocy których członkostwo w związku zawodowym może być warunkiem zatrudnienia dla poszczególnych kategorii pracowników; klauzula *pre-entry closed-shop* – czyli konieczność przystąpienia do związku zawodowego jako warunek do zawarcia umowy o pracę¹²⁸. Poza charakterem organizacyjnym, przymus koalicji może mieć wymiar finansowy np. zobowiązanie niezrzeszonego pracownika do opłacania składek członkowskich na rzecz związku zawodowego. Materii tej dotyczy art. 3 ustawy *o związkach zawodowych*, który stanowi, że nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim albo wykonywania funkcji związkowej. W szczególności nie może to być warunkiem nawiązania stosunku pracy i pozostawiania w zatrudnieniu oraz awansowania pracownika. W praktyce oznacza to, że przynależność związkowa lub jej brak nie powinny negatywnie wpływać na status osoby zatrudnionej w zakładzie pracy¹²⁹. W świetle art. 3 ustawy niedopuszczalna jest żadna dyskryminacja np. w zakresie zasad awansu albo pozostawiania w zatrudnieniu. Naruszeniem negatywnej wolności związkowej byłoby wypowiedzenie umowy o pracę z powodu nie wstąpienia pracownika do związku zawodowego lub nie opłacania składek związkowych.

Wracając do statutowych regulacji członkostwa w związku zawodowym warto wskazać, że w ramach wspomnianej już zasady samorzędności organizacje związkowe samodzielnie określają prawa i obowiązki członków. Zdaniem K. W. Barana podzielić prawa możemy na korporacyjne (organizacyjne) i majątkowe¹³⁰. Do pierwszej kategorii praw w/w autor zaliczył:

- prawo do udziału w walnym zgromadzeniu,
- prawo głosu (czynne prawo wyborcze),
- bierne prawo wyborcze,
- prawo do informacji na temat funkcjonowania organizacji,

¹²⁸ A. Świątkowski, *Współczesne brytyjskie zbiorowe prawo pracy*, [w:] M. Matey (red.), *Prawo pracy państw obcych*, Ossolineum 1989, t. 3, s. 350–352.

¹²⁹ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 lipca 1991 r., I PRZN 2/91, OSNCP 1992, nr 9, poz. 168.

¹³⁰ K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 170.

- prawo do udziału w akcjach organizacji,
- prawo do oceny organów organizacji,
- prawo do wniesienia odwołania od decyzji organów statutowych.

Do drugiej z w/w kategorii zalicza:

- prawo do zwrotu wydatków poniesionych przez członka w razie prowadzenia spraw organizacji,
- prawo do świadczeń majątkowych z funduszy organizacji (zapomogi, pożyczki, dotacje),
- prawo do korzystania z pomocy ekspertów organizacji,
- prawo do pomocy prawnej,
- prawo do korzystania ze sprzętu i bazy organizacji.

Jeżeli chodzi o podstawowe obowiązki członka związku zawodowego to koncentrują się one wokół wspierania realizacji celów programowych, jak również lojalności wobec przyjętych przez organy statutowe decyzji. Nie należy zapominać również o obowiązku opłacania składek członkowskich. Ich wysokość oraz sposób naliczania określają właściwe organy związku zawodowego.

Do statutu należy też uregulowanie źródeł finansowania związku zawodowego. W rachubę wchodzi tu, wspomniane już, składki członkowskie, darowizny, zapisy, dochody z majątku związkowego oraz działalności gospodarczej¹³¹. Prawidłowo skonstruowany statut powinien szczegółowo precyzować kwestię, który organ związku jest odpowiedzialny za zarządzanie majątkiem oraz zasady korzystania z tego majątku przez członków. Artykuł 9 ustawy *o związkach zawodowych* stanowi, że zobowiązania majątkowe mogą podejmować wyłącznie statutowe organy struktur związkowych posiadających osobowość prawną. Ponadto obowiązujące przepisy wymagają, żeby w statucie zadekretować zasady jego zmiany¹³² oraz sposób rozwiązania związku zawodowego.

3.3. Rejestracja związków zawodowych

W systemach normatywnych wielu państw funkcjonują procedury rejestrowe, w swych założeniach mające gwarantować pewność prawną w stosunkach pracy. Mają one dwojaki charakter: fakultatywny lub obligatoryjny. Istotą pierwszego jest dobrowolność rejestracji. Akt ten, zwany niekiedy notyfikacją, polega na zgłoszeniu do ewidencji prowadzonej przez organy władzy lub administracji publicznej nowo utworzonej organizacji związkowej, co pozwala jej zazwyczaj w toku dalszej działalności uzyskać uprzywilejowaną pozycję.

¹³¹ M. Łysiak, W. Perdus, *Z problematyki organizacyjno-prawnych form działalności gospodarczej związków zawodowych w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 6, s. 12.

¹³² Może to nastąpić np. uchwałą walnego zgromadzenia podjętą kwalifikowaną większością ważnie oddanych głosów, przy obecności co najmniej połowy członków.

Istota systemu obligatoryjnego polega na prawnym obowiązku zgłoszenia nowo powstałego związku zawodowego do ewidencji prowadzonej przez organy władzy bądź administracji publicznej. Przyjmując za kryterium status podmiotu rejestrującego, można wyróżnić trzy modele¹³³:

- administracyjny¹³⁴,
- administracyjno-sądowy¹³⁵,
- sądowy¹³⁶.

Z tym ostatnim rozwiązaniem mamy do czynienia w systemie ustawodawstwa polskiego, gdzie zgodnie z postanowieniem art. 14 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych komitet założycielski w terminie 30 dni od dnia utworzenia organizacji powinien zgłosić do sądu wnioski o rejestrację¹³⁷. Jeżeli tego nie uczyni uchwała o utworzeniu związku traci moc. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 1997 r., I PKN 4/97¹³⁸ termin 30 dni ma również zastosowanie, gdy wniosek o rejestrację został wprawdzie złożony, lecz sąd rejestrowy wnioski ten zwrócił z powodu konieczności uzupełnienia braków formalnych.

Związek zawodowy podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. W świetle ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹³⁹ następuje to w rejestrze stowarzyszeń i innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Postępowanie w tego rodzaju sprawach prowadzi sąd rejestrowy w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym¹⁴⁰. Zgodnie z dyrektywą art. 694 k. p. c. wyłącznie właściwy jest sąd rejonowy – wydział gospodarczy, ze względu na siedzibę podmiotu, którego dotyczy wpis.

¹³³ K. W. Baran, *Procedury rejestrowe w zbiorowym prawie pracy*, [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Opole 1998, s. 279–280.

¹³⁴ W tym modelu podmiotem rejestrującym jest organ administracji publicznej. Procedura rejestrowa jest prowadzona w takim przypadku na podstawie przepisów administracyjnych. Zob. W. Masewicz, *Ustawa...*, s. 26–27.

¹³⁵ W modelu tym pierwszą instancję stanowi organ administracji publicznej, w drugiej zaś instancji orzeka sąd, na ogół na wniosek jednej ze stron. Ów wniosek może pochodzić nie tylko od podmiotu, któremu odmówiono rejestracji, ale również od organu administracyjnego, który domaga się stwierdzenia niezgodności statutu rejestrowanego związku z obowiązującymi przepisami. Model ten funkcjonuje w Hiszpanii, gdzie rejestracji dokonuje specjalny organ administracji.

¹³⁶ W modelu sądowym procedura rejestrowa odbywa się w toku instancji sądowych. W tej kategorii spraw w rozmaitych systemach prawnych są właściwe albo sądy administracyjne, albo sądy rejestrowe. Ten model rejestracji związków zawodowych funkcjonuje w Grecji.

¹³⁷ Procedura ta jest zgodna z art. 2 konwencji MOP nr 87, który przyznaje prawo tworzenia związków zawodowych bez uprzednio zezwolenia, ponieważ toczy się ona po utworzeniu związku.

¹³⁸ OSNP 1997, nr 19, poz. 375.

¹³⁹ Art. 1 ust. 2 pkt. 2 w związku z art. 49 ust. 1 (Dz.U. 2007 nr 168, poz. 1186 z późn. zm.).

¹⁴⁰ Art. 18 ustawy o związkach zawodowych stanowi, że sprawy dotyczące rejestracji związków zawodowych są rozpatrywane w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Sprawy te sąd rozpatruje w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.

Wniosek o wpis składa komitet założycielski na urzędowym formularzu¹⁴¹ zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie określenia wzorów urzędowych formularzy wniosków do Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu i miejsca ich udostępniania¹⁴². Nosi on symbol KRS-W20¹⁴³ i powinien zawierać następujące dane:

- sąd, do którego składany jest wniosek,
- siedzibę podmiotu, którego dotyczy wpis,
- przedmiot rejestracji,
- dane wnioskodawcy,
- dane rejestrowe związku zawodowego, w tym informacje o wcześniejszej rejestracji, a także o statucie podmiotu,
- cel działania związku zawodowego,
- załączniki: statut związku zawodowego, protokół z zebrania komitetu założycielskiego, uchwałę o powołaniu organizacji, listę założycieli, uchwałę o wyborze komitetu założycielskiego, uchwałę o wyborze organów, osoby składające wniosek oraz ich podpisy¹⁴⁴.

Postępowanie rejestrowe ma na celu zbadanie, czy dana organizacja posiada przymiot związku zawodowego. Podstawowe znaczenie w tej kwestii ma uchwała założycielska określająca cele i zadania związku zawodowego oraz jego statut. W szczególności sąd rejestrowy, na mocy art. 23 ustawy o *Krajowym Rejestrze Sądowym*, zobowiązany jest zbadać, czy dołączone do wniosku dokumenty są poprawne pod względem formalnym i zgodności z literą prawa oraz czy dane zgodne są z prawdziwym stanem rzeczy. Czyni to jednak tylko wtedy, gdy ma w tym względzie uzasadnione wątpliwości. Sąd rejestrowy nie ma uprawnień do wprowadzania zmian w statucie, czy to w postaci skreśleń, czy też uzupełnień. Tego rodzaju kompetencje ma natomiast komitet założycielski¹⁴⁵. Jedynie więc uchybienie któremukolwiek z wymogów może być podstawą odmówienia rejestracji, a nie żadne inne względy, które naruszałyby zasadę pluralizmu związkowego¹⁴⁶.

¹⁴¹ Zob. A. Koenner, A. Lesiak, P. Nowacji, *Wzory formularzy sądowych z komentarzem*, Gdańsk 2001, s. 343.

¹⁴² Dz.U. nr 118, poz. 1247 z późn. zm.

¹⁴³ W przypadku rejestracji związku zawodowego wymagane jest również przedłożenie następujących formularzy uzupełniających:

- KRS-WA, dotyczącego utworzonych jednostek organizacyjnych,
- KRS-WF, dotyczącego danych założycieli związku zawodowego,
- KRS-WK, dotyczącego organów uprawnionych do reprezentowania związku zawodowego i osób wchodzących w jego skład oraz sposobu reprezentacji.

¹⁴⁴ Zgodnie z art. 19a ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym do wniosku o wpis podmiotu podlegającemu obowiązkowi wpisu do rejestru dołącza się uwierzytelnione notarialnie albo złożone przed sędzią lub uprawnionym pracownikiem sądu wzory podpisów osób uprawnionych do reprezentowania podmiotu wpisanego do rejestru.

¹⁴⁵ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Związki zawodowe...*, s. 86.

¹⁴⁶ P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 45.

Wpis związku zawodowego do KRS następuje na podstawie postanowienia, które ma charakter konstytutywny. Jest ono, co do istoty sprawy, skuteczne i wykonalne z chwilą wydania¹⁴⁷. Zgodnie z art. 15 ustawy *o związkach zawodowych* z dniem zarejestrowania związek nabywa osobowość prawną i staje się osobą prawną w rozumieniu art. 33 Kodeksu cywilnego. Dotyczy to również wskazanych w statucie wewnętrznych jednostek organizacyjnych.

Dobrowolność tworzenia związków zawodowych oznacza możliwość ich rozwiązania. Jest rzeczą oczywistą, że istota wolności zrzeszania się nie może przeradzać się w jakiś przymus należenia do związku zawodowego i musi zawierać możliwość rozwiązania takiego związku (tzw. *wolność od*). Artykuł 17 ustawy *o związkach zawodowych* wymienia sytuacje, w których dochodzi do skreślenia związku zawodowego z rejestru. Przepis ten kieruje pod adresem sądu rejestrowego dyrekturę, która nie pozostawia mu żadnego pola swobodnego uznania. W sytuacji zaistnienia którejkolwiek z przesłanek zawartych w art. 17 ustawy, sąd zobligowany jest do wydania postanowienia o wykreśleniu związku zawodowego z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Katalog przesłanek skutkujących skreśleniem związku z rejestru posiada charakter zamknięty¹⁴⁸, tak więc nie podlega wykładni rozszerzającej, która godziłaby bezpośrednio w konstytucyjną zasadę wolności zrzeszania się w związki zawodowe¹⁴⁹.

Pierwsza z przesłanek wskazana została w pkt. 1 ust. 1 art. 17 ustawy i dotyczy ona sytuacji gdy wskazany w statucie organ podjął uchwałę o rozwiązaniu związku. W praktyce najczęściej owym organem jest, w zależności od struktury i wielkości organizacji, albo walne zgromadzenie członków, albo zjazd delegatów,

¹⁴⁷ Jeżeli postanowienie jest zgodne z wnioskiem, nie wymaga uzasadnienia; Zob. art. 694 k.p.c.

¹⁴⁸ Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 17 ust. 2 ustawy *o związkach zawodowych*, legitymację do złożenia wniosku o skreślenie posiada sam związek zawodowy. Przedmiotowy wniosek powinien zostać złożony na formularzu KRS-X2 i zawierać następujące dane:

- sąd, do którego składany jest wniosek,
- siedzibę podmiotu, którego dotyczy wpis,
- dane podmiotu, którego dotyczy wpis, w tym: numer KRS i oznaczenie formy prawnej,
- nazwę,
- dane wnioskodawcy,
- dane adresata korespondencji,
- dane pełnomocnika procesowego,
- żądanie wniosku (tzn. wykreślenia z KRS),
- dane osób składających wniosek i ich podpisy.

¹⁴⁹ Wyjątkiem od tej zasady jest art. 36 ust. 3 ustawy *o związkach zawodowych* określający jeszcze jedną przyczynę skreślenia związku zawodowego z rejestru. Nastąpić może to wówczas, gdy „organ związku zawodowego prowadzi działalność sprzeczną z ustawą”, a zastosowane przez sąd środki prawne zawarte w ust. 2 w/w artykułu, okazały się bezskuteczne. W takim przypadku sąd rejestrowy, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, orzeka o skreśleniu związku zawodowego z rejestru.

którego uchwała o rozwiązaniu zapada z reguły kwalifikowaną większością głosów¹⁵⁰.

Druga z przesłanek zawarta w pkt. 2 ust. 1 art. 17 ustawy dotyczy sytuacji, gdy zakład pracy, w którym dotychczas działał związek zawodowy, został wykreślony z właściwego rejestru z powodu likwidacji lub upadłości tego zakładu albo gdy jego przekształcenia organizacyjno-prawne uniemożliwiają kontynuowanie działalności tego związku.

Trzecia z przesłanek zawarta w art. 17 ustawy uprawniająca sąd do skreślenia związku zawodowego z rejestru jest zmniejszenie się liczby jego członków poniżej granicy 10 osób przez okres dłuższy niż trzy miesiące, tzn. jeżeli przynajmniej przez jeden dzień organizacja związkowa liczyła co najmniej dziesięciu członków, a następnie ich liczba ponownie uległa zmniejszeniu, trzymiesięczny okres należy liczyć od początku.

Podsumowując należy podkreślić, że zgodnie z art. 2 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy pracownicy mają prawo tworzenia związków zawodowych bez uprzedniego zezwolenia. W związku z tym obecnie wolność zrzeszania się w związki zawodowe jest jednym z elementów społeczeństwa obywatelskiego każdego demokratycznego państwa. Wobec tego ustawodawstwo krajowe może jedynie potwierdzać w/w wolność oraz określać jej granice.

Ustawowa procedura rejestracyjna nie narusza przywołanego prawa międzynarodowego, ponieważ toczy się ona po utworzeniu związku zawodowego. Jednakże może ona budzić wątpliwości, gdyż rejestracja związku nie polega na czynności ewidencyjnej. Można więc wysnuć tezę, że powstanie związku zawodowego zależy od decyzji organu państwowego jakim jest sąd rejestrowy. Poza tym zasady rejestracji związków zawodowych wydają się być obciążone skrajnym formalizmem, co skutecznie może ograniczać wolność koalicji. Z tego powodu lepszym rozwiązaniem *de lege ferenda* wydaje się zastąpienie rejestracji notyfikacją, która polega na zgłoszeniu do ewidencji prowadzonej przez organy władzy lub administracji publicznej nowo utworzonej organizacji związkowej.

¹⁵⁰ Statut Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych w art. 28 ust. 1 stanowi, że „rozwiązanie OPZZ może nastąpić na podstawie uchwały Kongresu podjętej większością co najmniej 2/3 głosów w obecności 2/3 delegatów”.

ZOBOWIĄZANIA MIĘDZYKARODOWE RZECZYKOSPOLITEJ POLSKIEJ W ZAKRESIE WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ W ZWIĄZKI ZAWODOWE

4.1. Wolność koalicji w świetle prawa międzynarodowego uniwersalnego

Geneza normatywniej internacjonalizacji wolności i praw człowieka przedstawia proces pozytywizacji praw człowieka, który poprzedzony był, jak to wskazuje T. Jasudowicz, ich idealizacją i konceptualizacją¹. Istotą procesu pozytywizacji było „przeniesienie na grunt prawa pozytywnego, a więc obowiązującego w danym miejscu i czasie, owych wcześniej zrationalizowanych praw człowieka, nadanie im kształtu norm prawnych, zagwarantowanie ich prawnej ochrony”². Dokonało się to zarówno na poziomie prawa krajowego³, jak i prawa międzynarodowego, co doprowadziło do umiędzynarodowienia wolności i praw człowieka.

Swoista konstytucjonalizacja traktatów międzynarodowych chroniących wolności i prawa człowieka, która była integralnym składnikiem procesu pozytywizacji, skutkowała, jak wskazuje C. Mik, dalszym umacnianiem ich szczególnej natury normatywniej i zapewnieniem „pierwszeństwa w stosunku do innych zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez państwo – strony czy też samą organizację międzynarodową”⁴.

Zdaniem E. H. Morawskiej⁵ w uniwersalnym systemie ochrony praw człowieka traktatem konstytucyjnym, w sensie formalnym, jest Karta Narodów Zjed-

¹ T. Jasudowicz, *Zagadnienia wstępne*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski (red.), *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 22.

² Tamże, s. 24.

³ Na poziomie prawodawstwa krajowego powoduje to partycypację praw człowieka w zasadzie prymatu konstytucji w systemie źródeł prawa, która implikuje normatywną funkcję konstytucji. Zob. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 70–71; A. Kubiak, *Państwo prawne – idea, postulaty, dylematy*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7, s. 25; K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 1, s. 1; W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji)*, „Studia Konstytucyjne” 1990, t. 8, s. 39; J. Zakrzewska, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 10.

⁴ C. Mik, *Ochrona praw człowieka w świetle źródeł współczesnego prawa międzynarodowego (współczesne tendencje orzecznicze)*, Toruń 2005, s. 16.

⁵ E. H. Morawska, *Prawa konstytucyjne człowieka i obywatela w Rzeczypospolitej Polskiej a prawa podstawowe Unii Europejskiej. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 34.

noczonych⁶, zaś w sensie materialnym Powszechna Deklaracja Praw Człowieka⁷, w systemie europejskim odpowiednio Statut Rady Europy⁸ oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która zdaniem M. A. Nowickiego jest „prawdziwą konstytucyjną kartą podstawowych, cywilnych i politycznych praw i wolności dla krajów skupionych w Radzie Europy”⁹.

Wolność koalicji (wolność zrzeszania się w związki zawodowe) oraz inne wolności związkowe są mocno utrwalone w prawodawstwie międzynarodowym, zarówno w aktach prawnych o charakterze uniwersalnym, jak i regionalnym. Już artykułem 427 traktatu wersalskiego ustanowiono *explicite* prawo zrzeszania się pracowników. W odniesieniu do związków zawodowych zyskało ono następnie potwierdzenia w art. 23 pkt 4 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁰, gdzie przyjęto, iż każdy ma prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych dla ochrony swych interesów. Był to pierwszy zapis w umowach międzynarodowych, nadający *expressis verbis* pracownikom prawo zrzeszania się. Ta nader ogólna dyrektywa została następnie sprecyzowana w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka uchwalonych 16 grudnia 1966 r.

4.1.1. Dokumenty przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych

Druga wojna światowa była okresem w dziejach ludzkości, który charakteryzował się najbardziej spektakularnym procesem pogwałcenia wolności i praw człowieka przez kraje o ustroju totalitarnym, w tym również wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Elity polityczne państw demokratycznych uświadomiły sobie, że dla wprowadzenia i utrzymania pokoju niezbędne jest respektowanie praw człowieka na poziomie ogólnoświatowym.

Po II wojnie światowej fundamenty pod rozwój uniwersalnego i regionalnego systemu ochrony praw człowieka położyła podpisana dnia 26 czerwca 1945 r. podczas konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w San Francisco,

⁶ Dz.U. 1947 r. nr 23, poz. 90.

⁷ Zob. *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, przekład i opracowanie B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, „Biblioteka Jurysty”, Toruń 1993, s. 16–24.

⁸ Dz.U. 1994 nr 118, poz. 565.

⁹ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2002, s. 17.

¹⁰ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka była pierwszym aktem międzynarodowym, w dziedzinie praw człowieka, wydanym przez powołaną do życia wiosną 1945 r. Organizację Narodów Zjednoczonych. Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. Deklaracja miała być wyrazem dążeń i pragnień ówczesnego świata do zorganizowania nowych, sprawiedliwych stosunków w powojennej rzeczywistości, Zob. K. Walczak, *Zbirowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Warszawa 2004, s. 1–3.

Karta Narodów Zjednoczonych¹¹. Dokument ten stanowi, jak to wcześniej zostało zauważone, swoistą konstytucję owej organizacji międzynarodowej¹². Karta mówi o prawach człowieka już w preambule, gdzie znajduje się odwołanie do podstawowych wartości takich jak: godność, wolność jednostki, równość kobiet i mężczyzn oraz narodów, także postępu społecznego oraz poprawy warunków życia¹³. Artykuł 1 wymienia cele tego aktu prawnego, którymi są między innymi: popieranie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności wobec wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie¹⁴. Karta Narodów Zjednoczonych nie zawiera określonego katalogu międzynarodowo chronionych praw człowieka. Ustanawia jednak istotne punkty orientacyjne dla prawidłowego kształtowania takiego katalogu na bazie godności i wartości osoby ludzkiej.

Pierwszym aktem, który kompleksowo unormował prawa człowieka w wymiarze międzynarodowym, była przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka,

¹¹ T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 24.

¹² Polska ratyfikowała ten traktat w 1945 roku (Dz.U. 1947 r. nr 23, poz. 90).

¹³ Preambuła Karty Narodów Zjednoczonych głosi: „MY, LUDY NARODÓW ZJEDNOCZONYCH, ZDECYDOWANE uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny, która dwukrotnie za naszego życia wyrządziła ludzkości niewypowiedziane cierpienia, przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, godność i wartość jednostki, równość praw mężczyzn i kobiet oraz narodów wielkich i małych, stworzyć warunki, umożliwiające utrzymanie sprawiedliwości i poszanowanie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych i innych źródeł prawa międzynarodowego, popierać postęp społeczny i poprawę warunków życia w większej wolności, I W TYM CELU postępować tolerancyjnie i żyć ze sobą w pokoju jak dobrzy sąsiedzi, zjednoczyć swe siły dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zapewnić przez przyjęcie zasad i ustanalenie metod, aby siła zbrojna używana była wyłącznie we wspólnym interesie, korzystać z organizacji międzynarodowych w celu popierania gospodarczego i społecznego postępu wszystkich narodów, POSTANOWILIŚMY ZJEDNOCZYĆ NASZE WYSIŁKI DLA WYPEŁNIENIA TYCH ZADAŃ. Zgodnie z tym rządy nasze, przez zgromadzonych w mieście San Francisco przedstawicieli, którzy okazali swoje pełnomocnictwa, uznane za dobre i sporządzone w należytej formie, zgodziły się przyjąć niniejszą Kartę Narodów Zjednoczonych i niniejszym tworzą organizację międzynarodową pod nazwą „Organizacja Narodów Zjednoczonych”.

¹⁴ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 180. Cele Organizacji Narodów Zjednoczonych są następujące: 1. Utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, stosując w tym celu skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia wszelkich aktów agresji i innych naruszeń pokoju, łagodzić lub załatwiać pokojowymi sposobami, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, spory albo sytuacje międzynarodowe, które mogą prowadzić do naruszenia pokoju. 2. Rozwijając pomiędzy narodami przyjazne stosunki oparte na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów oraz stosować inne odpowiednie środki dla umocnienia powszechnego pokoju. 3. Rozwiązywać w drodze współpracy międzynarodowej problemy międzynarodowe o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierać prawa człowieka i zachęcać do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania. 4. Stanowić ośrodek uzgadniania działalności narodów, zmierzającej do osiągnięcia tych wspólnych celów.

która była wyrazem dążeń i pragnień ówczesnego świata do zorganizowania nowych, sprawiedliwych stosunków w powojennej rzeczywistości¹⁵. W przeciwieństwie do Karty Narodów Zjednoczonych, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, jak było to już wspomniane, nie jest umową międzynarodową. Umowy międzynarodowe (tzw. *hard law*) mają moc prawnie wiążącą. Natomiast rezolucje czy deklaracje (tzw. *soft law*) są takiego znaczenia prawnego pozbawione; mają znaczenie moralne i polityczne¹⁶. Deklarację przygotowała specjalnie powołana Komisja Praw Człowieka w ramach której uzgodniono, że całość kodyfikacji wolności i praw człowieka będzie przebiegać w trzech etapach: od deklaracji przez pakt lub pakty do aktów wykonawczych. Warto odnotować, że niektórzy autorzy uznają Powszechną Deklarację Praw Człowieka za akt spełniający w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych funkcję *quasi* – konstytucyjną w zakresie praw człowieka i zawiera zobowiązania dla państw, aczkolwiek pozbawione sankcji międzynarodowej¹⁷. Inni autorzy wskazują dobitnie, że Deklaracja nie nakłada na państwa obowiązków o charakterze prawnym oraz nie przewiduje środków kontroli międzynarodowej nad przestrzeganiem swoich postanowień, w czym upatrywać należy powszechną jej aprobatę w zróżnicowanym ideologicznie świecie¹⁸.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej znaczenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, należy stwierdzić, iż w art. 23 pkt. 4 niniejszy akt zobowiązał państwa członkowskie, aby zagwarantowały każdemu człowiekowi prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów¹⁹. Podkreślić należy w tym miejscu, że Deklaracja ujmuje problematykę zrzeszania się w związki zawodowe jako prawo, a nie wolność. Ponadto zapis art. 23 pkt. 4 był pierwszym, który w umowach międzynarodowych nadawał pracownikom prawo zrzeszania się. Stał się on następnie punktem odniesienia do zawarcia kolejnych, bardziej szczegółowych, umów gwarantujących przestrzeganie tego prawa²⁰. Przykładem takiej zależności są choćby przepis art. 11 ust. 1

¹⁵ J. Michalski, *Z historii Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, „Chrześcijanin w świecie” 1983, nr 12, s. 81.

¹⁶ Z. Hołda, *Ochrona praw człowieka*, Lublin 1996, s. 20.

¹⁷ Świadczyć o tym może preambuła, stanowiąca, iż „Zgromadzenie Ogólne ogłasza Deklarację jako wspólny najwyższy cel wszystkich ludów i wszystkich narodów, aby wszyscy ludzie i wszystkie organy społeczeństwa [...] dążyły do poszanowania tych praw i wolności i aby zapewniły, za pomocą postępowych środków o zasięgu krajowym i międzynarodowym, powszechne i skuteczne jej uznanie i stosowanie”. R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, Warszawa 2000, s. 63 oraz 366.

¹⁸ J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J. A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Kraków 2004, s. 62.

¹⁹ A. Łopatką, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 174.

²⁰ Podkreślała to rezolucja Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1970 roku dotycząca praw związkowych i ich relacji do wolności obywatelskich, która wskazywała, że prawa nadane organizacjom pracodawców i pracowników muszą opierać się na poszanowaniu wolności obywatelskich, szczególnie wymienionych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Natomiast z okazji jubileuszu

Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²¹, które będą przedmiotem analizy w dalszej części niniejszego rozdziału.

Wskazane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka podstawowe gwarancje wolności i praw człowieka zostały, zgodnie z zasygnalizowanym powyżej planem etapowego działania Organizacji Narodów Zjednoczonych, doprecyzowane w uchwalonych 16 grudnia 1966 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ umowach międzynarodowych zwanych Paktami Praw Człowieka²². W czasie długoletnich prac nad tymi aktami prawnymi największe kontrowersje wzbudzały przede wszystkim prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne oraz mechanizm kontroli międzynarodowej. Wynikiem wielu kompromisów co do treści Paktów, było jednogłośne przyjęcie przez wszystkie państwa zasiadające w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²³ oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych²⁴. Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który przewidywał skargę indywidualną przeciwko państwu naruszającemu jakiegokolwiek z praw wymienionych w Pakcie został uchwalony większością głosów. Po uzyskaniu odpowiedniej liczby ratyfikacji oba pakt weszły w życie w 1976 roku. Polska ratyfikowała je w 1977 r., natomiast Protokół Fakultatywny dopiero po obaleniu niedemokratycznego ustroju w roku 1991. Przedmiotowe Pakty Praw Człowieka ONZ różnią się m. in. tym, że na podstawie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych państwa–strony zobowiązują się do przyjęcia odpowiednich środków ustawodawczych, koniecznych do realizacji zagwarantowanych w nich praw, natomiast w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych mowa jest jedynie o podjęciu odpowiednich kroków w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw²⁵.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi trzystopniowy system implementacji zawartych w nim postanowień, a funkcjonowanie tego systemu zapewnia Komitet Praw Człowieka. Pierwszy stopień kontroli polega na zobowiązaniu państw – stron do składania sprawozdań na temat kroków

siedemdziesięciopięciolecia Międzynarodowej Organizacji Pracy stwierdzono, że uznanie i przestrzeganie praw cywilnych i politycznych, zawartych w Deklaracji, stanowi niezbywalną i uniwersalną podstawę wolności związkowej, która została szczegółowo uregulowana w konwencjach MOP.

²¹ Każdy ma prawo do swobodnego pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego zrzeszania się z innymi, łącznie z prawem tworzenia i przystępowania do związków zawodowych dla ochrony swoich interesów.

²² Prace nad umową międzynarodową poświęconą prawom człowieka prowadzone były w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych przez niemal dwadzieścia lat. Komisja Praw Człowieka rozpoczęła je już w 1947 r.

²³ Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167.

²⁴ Dz.U. 1977 nr 38, poz. 169.

²⁵ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 112.

podjętych przez nie w celu urzeczywistnienia praw wynikających z Paktu. Komitet Praw Człowieka stwierdza w wyniku analizy sprawozdań, ewentualną niezgodność praktyki i legislacji państw z postanowieniami zawartymi w Pakcie. Drugi z kolei stopień kontroli wprowadzania w życie postanowień Paktu skupia się wokół możliwości składania skargi państwowej. Dopuszcza się możliwość składania skargi jedynie przez państwo – stronę, które uznało kompetencję Komitetu i przeciwko tym państwom, które postąpiły tak samo. Komitet Praw Człowieka kładzie nacisk na polubowne załatwianie sporów. Ostatni trzeci stopień implementacji dotyczy instytucji skargi indywidualnej, która opisana jest w Protokole Fakultatywnym do Paktu²⁶. Opinie spotykane w doktrynie na temat roli Komitetu Praw Człowieka w ochronie wolności i praw człowieka są podzielone. Część z autorów publikacji uważa, że przekształca się on w międzynarodowy trybunał praw człowieka. Z tezą tą nie zgadza się A. Michalska, która twierdzi, że dyskusja Komitetu z państwem nie jest ani procedurą sporną, ani nawet badawczą, a system sprawozdań składanych przez państwa nie jest skutecznym środkiem ochrony międzynarodowej. Procedura składania skargi indywidualnej jest przewlekła i przyznaje Komitetowi jedynie prawo do formułowania poglądów²⁷.

Szczegółowe przepisy dotyczące wolności zrzeszania się w związku zawodowe zostały zawarte w art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁸ oraz art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych²⁹. W pierwszym ze wskazanych wyżej Paktów prawo

²⁶ Zob. T. Jurczyk, *Prawa jednostki...*, s. 27.

²⁷ A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa–Poznań 1982, s. 113.

²⁸ Artykuł 22 Paktu stanowi: „1. Każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów.

2. Na wykonywanie tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne niż przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji.

3. Żadne z postanowień niniejszego artykułu nie uprawnia Państw–Stron Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych do podejmowania kroków ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje przewidziane w tej Konwencji.”

²⁹ Artykuł 8 Paktu stanowi: „1. Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zapewnić:

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

tworzenia związków zawodowych zamieszczono łącznie z prawem do swobodnego stowarzyszania się, jako jeden z aspektów tego właśnie prawa. Ograniczenie tego uprawnienia jest dopuszczalne tylko na drodze ustawowej w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego, ochrony zdrowia, moralności publicznej oraz praw i wolności innych osób. Dopuszcza się także możliwość ograniczenia prawa zrzeszania się, ale również na drodze ustawowej, w stosunku do członków sił zbrojnych i policji.

Szerzej materię wolności zrzeszania się w związki zawodowe reguluje Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, gdzie wolność koalicji i inne wolności związkowe i ich gwarancje figurują samodzielnie. Poza tym Pakt ten zawiera nieco inny niż Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych katalog dopuszczalnych przypadków, w których możliwe jest wprowadzenie ograniczeń stosowania wolności zrzeszania się. Wskazuje się tu na bezpieczeństwo państwowe, porządek publiczny oraz ochronę wolności i praw innych osób. Natomiast w przypadku ograniczeń podmiotowych mówi się tutaj o członkach sił zbrojnych, policji i administracji państwowej.

Artykuł 22 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia związków zawodowych w celu ochrony swych interesów. Art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Politycznych rozwija tę ogólną dyrektywę statuując:

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

b) prawo związków zawodowych do zakładania krajowych federacji lub konfederacji oraz prawa tychże do tworzenia międzynarodowych organizacji związkowych lub do przystępowania do nich;

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

d) prawo do strajku pod warunkiem, że będzie ono wykonywane zgodnie z ustawodawstwem danego kraju.

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

Żadne z postanowień niniejszego artykułu nie uprawnia Państw Stron Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych do podejmowania kroków ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje przewidziane w tej Konwencji”

– prawo związków zawodowych do zakładania krajowych federacji lub konfederacji oraz prawo tychże do tworzenia międzynarodowych organizacji związkowych lub do przystępowania do nich;

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

– prawo do strajku pod warunkiem, że będzie ono wykonywane zgodnie z ustawodawstwem danego kraju³⁰.

Jak widać, postanowienia Paktów dotyczące wolności związkowych są ogólne i dotyczą tylko podstawowych zasad. Wynika to głównie z faktu, iż zgodnie z podziałem kompetencji w ramach systemu Narodów Zjednoczonych problematyka socjalna została przekazana w gestię Międzynarodowej Organizacji Pracy³¹.

Kontynuując analizę paktów warto skoncentrować się na aspekcie przedmiotowym. Art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich statuuje tylko jeden z aspektów wolności związkowych, jakim jest wolność zrzeszania się w związki zawodowe (wolność koalicji). Ze względu na fakt, iż tego rodzaju częściowe ujęcie nie wyczerpuje całości zagadnienia, art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Politycznych rozszerza zakres wolności związkowych na prawo do swobodnego działania związków zawodowych oraz tworzenia struktur ponadzakładowych, także międzynarodowych. Ów przepis wprowadza też gwarancję respektowania wolności związkowych w stosunkach przemysłowych, jaką jest prawo do strajku³².

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia dopuszczalności ograniczeń poszczególnych wolności. Punktem wyjścia będzie konstatacja, iż w tej materii w ramach regulacji przyjętych w obu Paktach, pomimo wskazanych wcześniej różnic, występuje pewna korelacja. Jeśli chodzi o wolność koalicji, to zarówno w art. 22 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich, jak i w art. 8 ust. 1 pkt a Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych dopuszczalne są wyłącznie ograniczenia przewidziane przez ustawę i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób³³. Z podobnych przyczyn ograniczenia mogą być wprowadzone

³⁰ Por. w tej materii A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona wolności związkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, nr 1, s. 85.

³¹ K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 4.

³² K. W. Baran, *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Bydgoszcz–Kraków 2001, s. 23.

³³ Dyrektywa nie stanowi przeszkody w założeniu innych ustawowych ograniczeń na funkcjonariuszy policji i sił zbrojnych. Tamże, s. 23.

ustawą w ramach art. 8 ust. 1 pkt c Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych w odniesieniu do prawa związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności. Wyjątkiem w tej materii staje się natomiast prawo do tworzenia i przystępowania do krajowych i międzynarodowych struktur związkowych, gdyż żaden przepis nie przewiduje możliwości wprowadzenia w tej kwestii jakichkolwiek ograniczeń³⁴.

W tym miejscu należy zaakcentować, że przedstawione powyżej przesłanki dopuszczalności ograniczenia wolności koalicji i innych wolności związkowych przewidziane normami obu Paktów mają charakter względny, w tym sensie, iż państwa będące stronami konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 nie są uprawnione do podejmowania kroków ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje przewidziane w tej konwencji³⁵. Stanowi to jeden z głównych dowodów na potwierdzenie wyartykułowanej wyżej tezy, że problematyka socjalna w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych została przekazana w gestię Międzynarodowej Organizacji Pracy. Na tym tle normatywnym uprawnione wydaje się więc stwierdzenie, że normy Konwencji MOP nr 87 mają charakter nadrzędny nad postanowieniami Paktów w kwestii wolności związkowych. Świadczy o tym również fakt, że przygotowywane przez Komitet ds. Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1990 roku ogólne zasady odnoszące się do formy i zawartości sprawozdań składanych przez państwa członkowskie z realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, wskazywały, że wprowadzenie art. 8 jest zapewnione na drodze stosowania Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy³⁶. Dlatego też w przypadku jakichkolwiek skarg składanych do ONZ w sprawie nieprzestrzegania wolności związkowych, są one kierowane do Międzynarodowej Organizacji Pracy³⁷.

4.1.2. Dokumenty przyjęte przez Międzynarodową Organizację pracy

Popieranie rozwoju wolności koalicji i innych wolności związkowych należy do głównych kierunków działania Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP)³⁸. Jest ona najstarszą organizacją międzynarodową działającą nieprzerwanie od

³⁴ Tamże, s. 24.

³⁵ Por. art. 22 ust. 3 Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich oraz art. 8 ust. 2 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Na temat genezy MOP patrz K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 5–8.

³⁶ Chodzi tu o Konwencje MOP nr 87, 98 i 151.

³⁷ K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 5.

³⁸ Zob. L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 110 i n.

1919 r. Pierwotnie była ona częścią Ligi Narodów³⁹. Później, po II wojnie światowej, stała się wyspecjalizowaną organizacją systemu Narodów Zjednoczonych. Już we wstępie do Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1919 r., która w swej pierwotnej wersji stanowiła część Traktatu Wersalskiego, proklamowano, że urzeczywistnienie zasady wolności zrzeszania się jest jednym z podstawowych warunków zapewniających pokój i powszechną harmonię na świecie⁴⁰. Również Deklaracja Filadelfijska, która po II wojnie światowej uzupełniła Konstytucję MOP, uznaje wolność słowa i koalicji za nieodzowny warunek trwałego postępu. Stanowi ona, że „Deklaracja dotycząca Celów i Zadania Międzynarodowej Organizacji Pracy Generalna Konferencja Międzynarodowej Organizacji Pracy spotykając się na swojej Dwudziestej szóstej Sesji w Filadelfii, niniejszym przyjmuje, 10-tego maja 1944 roku Deklarację celów i zadań Międzynarodowej Organizacji Pracy i zasad, które powinny inspirować politykę Krajów Członkowskich. Konferencja potwierdza podstawowe zasady, na których Organizacja się opiera, a w szczególności, że praca nie jest towarem, wolność słowa i stowarzyszeń są zasadnicze dla trwałego postępu; nędza gdziekolwiek, stanowi zagrożenie dla dobrobytu wszędzie; wojna przeciwko niedostatkowi wymaga prowadzenia jej z nieubłaganą siłą w każdym kraju oraz przez ciągły i zgodny międzynarodowy wysiłek, w którym reprezentanci pracowników i pracodawców, ciesząc się statusem równym jakie mają rządy, łączą się z nimi w swobodnej dyskusji i demokratycznej decyzji z wizją promowania powszechnego dobrobytu”⁴¹.

³⁹ Historycznie MOP jest wytworem dziewiętnastowiecznej myśli społecznej. Zarówno ekonomiści jak i socjologowie stwierdzili, że nie do przyjęcia jest położenie robotników w czasie rewolucji przemysłowej. Społeczni reformatorzy, począwszy od Roberta Owena wierzyli, że każdy kraj usiłujący poprawić warunki pracy, zwiększy koszty pracy stawiając się w niekorzystnej ekonomicznie sytuacji w porównaniu do innych krajów. Dlatego starali się oni z takim uporem przekonać możnych Europy, aby lepsze warunki pracy i krótsze godziny pracy stały się przedmiotem międzynarodowych porozumień. Na temat historii Międzynarodowej Organizacji Pracy pisali: J. Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*, Oxford 1951; L. Betten, *International Labour Law. Selected Issues*, Deventer–Boston 1993.

⁴⁰ Preambuła do Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy stanowi: „Zważywszy, że pokój powszechny i trwały może być zbudowany jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej; Zważywszy, że pewne warunki pracy są dla wielkiej liczby ludzi niesprawiedliwe, powodują nędzę i niedostatek, co rodzi niezadowolenie, zagrażające pokojowi i harmonii powszechnej, i zważywszy, że polepszenie powyższych warunków jest rzeczą pilną, na przykład, o ile dotyczy unormowania godzin pracy, [...] uznania zasady wolności zrzeszania się [...]; Zważywszy, że nieuwzględnienie przez któryś z narodów istotnie ludzkich warunków pracy stanowi przeszkodę dla wysiłków innych narodów, pragnących polepszenia losu robotników w ich własnych krajach; Wysokie Układające się strony, powodowane uczuciem sprawiedliwości i ludzkości, jak również chęcią zapewnienia trwałego pokoju świata, oraz mając na względzie osiągnięcie celów, wymienionych w tym wstępie, zgadzają się na następującą Konstytucję Międzynarodowej Organizacji Pracy.” Tekst źródłowy pochodzi ze strony internetowej: www.mop.pl

⁴¹ Tekst źródłowy pochodzi ze strony internetowej: www.mop.pl

Deklaracja Filadelfijska jednoznacznie stwierdza, że Międzynarodowa Organizacja Pracy została powołana do ustanawiania powszechnych standardów międzynarodowych w sprawach dotyczących regulacji warunków życia i pracy „wszystkich narodów na świecie”, w tym również standardów związanych z wolnością zrzeszania się w związki zawodowe. Specyfiką wszystkich aktów przyjętych MOP jest to, że w ich przygotowaniu biorą bezpośredni udział, na równych prawach obok przedstawicieli rządów, związki zawodowe oraz organizacje pracodawców⁴². Podstawowymi dokumentami przyjmowanymi w ramach MOP są konwencje i zalecenia. Z inicjatywą uchwalenia tych dokumentów międzynarodowych mogą wystąpić: jakiegokolwiek państwo członkowskie MOP, jakiegokolwiek krajowa organizacja pracowników, jakiegokolwiek krajowa organizacja pracodawców, czy też publiczna organizacja międzynarodowa⁴³. Nie mają one charakteru międzynarodowych źródeł prawa bezpośrednio negocjowanych, jak traktaty międzynarodowe, przez zainteresowane państwa. Uchwalane są przez organizację międzynarodową jaką jest MOP większością 2/3 głosów delegatów reprezentujących rządy, oraz działające w poszczególnych państwach członkowskich związki zawodowe i organizacje pracodawców⁴⁴. Udział partnerów społecznych w pracach legislacyjnych Międzynarodowej Organizacji Pracy powoduje, że konwencje i zalecenia, za którymi głosują przedstawiciele władz państwa członkowskiego, organizacje pracodawców i związki zawodowe funkcjonujące w tym państwie, są szybciej wprowadzane w życie oraz staranniej i chętniej stosowane. Władze państw członkowskich są zobowiązane przedstawić uchwalone przez Międzynarodową Konferencję Pracy MOP dokumenty międzynarodowe organom ustawodawczym kompetentnym do stanowienia przepisów krajowych w celu ich ewentualnej ratyfikacji⁴⁵. Jednakże państwa

⁴² Zob. K. Walczak, *Struktura Konwencji MOP na tle innych umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 2.

⁴³ W sprawie inicjatywy uchwałodawczej zob. A. Suviranta, *The role of the member states in the unification work of the International Labour Organization*, Helsinki 1966, s. 28–35; W. Fronczak, *Międzynarodowa Organizacja Pracy*, Warszawa 1965, s. 129–138; B. Paździor, *Wpływ Międzynarodowego Biura Pracy na konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Warszawa–Wrocław 1975, s. 38–46; J. Białocerkiewicz, *Wpływ Międzynarodowej Organizacji Pracy na ujednoczenie prawa pracy*, Toruń 1981, s. 53–57.

⁴⁴ Konwencje i zalecenia są zaliczane do kategorii traktatów stanowionych przez odpowiednią organizację międzynarodową (*treaty laws*), a nie negocjowanych przez państwa członkowskie (*treaty contracts*). A. M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1, *Międzynarodowe publiczne prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 51.

⁴⁵ Międzynarodowa Organizacja Pracy składa się ze zbierającego się co roku zgromadzenia ogólnego – Międzynarodowej Konferencji Pracy; rady wykonawczej – Rady Administracyjnej; oraz stałego sekretariatu – Międzynarodowego Biura Pracy. Międzynarodowa Konferencja Pracy wybiera Radę Administracyjną; przyjmuje budżet MOP, finansowany ze składek krajów członkowskich; ustanawia międzynarodowe standardy pracy; stanowi światowe forum do dyskusji problemów społecznych i problemów pracy. Każda delegacja krajowa składa się z dwóch delegatów rządowych, jednego delegata przedsiębiorców i jednego delegata pracowników. Delegaci przedsiębiorców i pracowników są niezależni; mogą oni i często to czynią, nie zgadzać się ze swoimi rządami i między sobą. Zob. www.mop.pl

członkowskie nie są obowiązane ratyfikować uchwalanych przez Międzynarodową Organizację Pracy dokumentów międzynarodowych⁴⁶.

Podstawowymi dokumentami przyjmowanymi w ramach MOP są konwencje. Są to wielostronne umowy międzynarodowe, które wiążą państwa członkowskie z chwilą ratyfikacji. Regulują one prawne aspekty administracji pracy, dobrobytu społecznego lub praw człowieka w pracy. Ich ratyfikacja powoduje podwójne zobowiązanie państwa członkowskiego: jest to zarówno formalna zgoda na stosowanie ustaleń konwencji, jak i wykazanie chęci akceptacji międzynarodowych środków nadzoru.

Konieczność zagwarantowania pracownikom swobody zrzeszania się została zaakcentowana, jak to wcześniej zostało wspomniane, w preambule Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy, a więc aktu, którego państwa członkowskie zobowiązały się przestrzegać w momencie wstąpienia do organizacji. Jednakże kwestia wolności zrzeszania się w związku zawodowe okazała się na tyle kontrowersyjna, że pomimo znacznych wysiłków nie doszło do uchwalenia aktu, który w sposób kompleksowy zagwarantowałby pracownikom swobodę zrzeszania się. Dlatego też pierwszą umową międzynarodową pod auspicjami MOP dotyczącą prawa organizowania się była uchwalona w 1921 r. Konwencja nr 11 o prawie zrzeszania się i koalicji pracowników rolnych⁴⁷. Był to dość specyficzny akt, który zawierał tylko jedno postanowienie (art.1) stanowiące, że: „Każdy Członek Międzynarodowej Organizacji Pracy, ratyfikujący niniejszą Konwencję, zobowiązuje się zapewnić wszystkim osobom zatrudnionym w rolnictwie takie same prawa zrzeszania się i koalicji, z jakich korzystają pracownicy przemysłowi, i uchylić wszelkie postanowienia ustawodawcze lub inne, skutkiem, których prawa powyższe ograniczone są dla pracowników rolnych”.

Dopiero wydarzenia II wojny światowej zmieniły niechętnie podejście rządów i pracodawców do prawnomiędzynarodowego zagwarantowania swobody zrzeszania się pracowników. Efektem tej zmiany na forum Międzynarodowej Organizacji Pracy była uchwalona w 1941 r. podczas specjalnego zgromadzenia ogólnego tej Organizacji, czyli Międzynarodowej Konferencji Pracy, która odbyła się w Nowym Jorku, rezolucja wskazująca, że prawdziwa współpraca między

⁴⁶ Jeżeli przedłożona konwencja nie została przez dane państwo ratyfikowana, to zobowiązane jest ono do składania MOP sprawozdania, co do stanu swego ustawodawstwa i praktyki w sprawach stanowiących przedmiot konwencji. W sprawozdaniach tych państwo członkowskie wyjaśnia w jakiej mierze ma zamiar wprowadzić postanowienia tej konwencji w przyszłości i za pomocą jakich środków prawnych, a także jakie trudności stoją na przeszkodzie ratyfikacji konwencji. Podobnie rzecz się ma w przypadku nieratyfikowanych zaleceń. Celem takiej procedury sprawozdawczej jest wywarcie nacisku na państwa członków MOP, ażeby recypowały one normy uchwalone przez tę Organizację. M. Sewryński, *Działalność Międzynarodowej Organizacji Pracy na rzecz ochrony praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Ochrona praw człowieka w świecie*, Bydgoszcz – Poznań 2000, s. 161–162.

⁴⁷ Dz.U. 1925 nr 54, poz. 378.

władzami publicznymi a organizacjami pracodawców i pracowników może istnieć tylko w warunkach ustroju demokratycznego i z zachowaniem gwarancji wolności zrzeszania się pracowników i pracodawców⁴⁸. Jednym z pierwszych materialnoprawnym efektem powyższej rezolucji, była uchwalona w 1947 r. Konwencja nr 84 dotycząca prawa zrzeszania się i regulowania konfliktów pracy na terytoriach niemetalopolitalnych. W akcie tym zagwarantowano pracodawcom i pracownikom możliwość organizowania się w każdym celu niesprzecznym z prawem, w tym dla negocjowania i zawierania układów zbiorowych⁴⁹. W miarę likwidacji systemu kolonialnego, konwencja ta straciła na znaczeniu, chociaż w początkowym okresie obowiązywania jej rola była bardzo znacząca.

Fundamentalne znaczenie z punktu widzenia gwarancji podstawowych wolności i praw związkowych miały dwie konwencje MOP: Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjęta w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r.⁵⁰ oraz Konwencja nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r.⁵¹ Konwencje te stały się punktem odniesienia dla oceny, czy w danym państwie istnieje faktyczna wolność związkowa. Warto wskazać również na to, że Konwencja nr 87 dotyczy swobodnej realizacji wolności zrzeszania się w stosunku do państwa, natomiast Konwencja nr 98 odnosi się głównie do ochrony organizacji pracowników w relacjach z pracodawcami.

Przyjęcie przez Międzynarodową Organizację Pracy Konwencji nr 87 przyniosło prawdziwy przełom w regulacji wolności związkowych. U jej podstaw legła idea pluralizmu związkowego, zarówno w skali mikro (zakładu pracy), jak i makro (kraju). Swym zakresem podmiotowym objęła ona nie tylko pracowników, ale i pracodawców. Jedyne ograniczenia wolności związkowych odnoszą się wyłącznie do funkcjonariuszy policji i sił zbrojnych⁵².

Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 statuuje trzy podstawowe wolności związkowe:

- wolność koalicji (art. 2)⁵³,

⁴⁸ K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy...*, s. 8.

⁴⁹ Tekst źródłowy znajduje się na stronie internetowej: www.mop.pl

⁵⁰ Dz.U. 1958 nr 29, poz. 125.

⁵¹ Dz.U. 1958 nr 29, poz. 126.

⁵² Art. 9 Konwencji MOP nr 87 brzmi: „1. Ustawodawstwo krajowe określi, w jakiej mierze gwarancje przewidziane w niniejszej konwencji będą miały zastosowanie do sił zbrojnych i policji. 2. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 19 § 8 Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy, ratyfikacja niniejszej konwencji przez któregokolwiek Członka nie będzie uważana za naruszenie jakiegokolwiek istniejącego prawa, orzeczenia, zwyczaju lub układu, które przyznają członkom sił zbrojnych i policji gwarancje przewidziane w niniejszej konwencji.”

⁵³ Artykuł 2 Konwencji nr 87 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 jednym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów.”

- samorządność (art. 3 ust. 1)⁵⁴,
- niezależność (art. 3 ust. 2)⁵⁵.

Ponadto wprowadza szereg konkretnych gwarancji zapewniających realizację tych wolności. Chodzi tu zwłaszcza o:

- zakaz rozwiązywania lub zawieszania organizacji pracowników w drodze administracyjnej (art. 4)⁵⁶,
- prawo tworzenia federacji i konfederacji, także międzynarodowych oraz przystępowania do nich (art. 5)⁵⁷.

Wolność zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych określa się często w prawie pracy mianem „wolności koalicji”. Konwencja nr 87 gwarantuje pracownikom prawo tworzenia oraz organizacji związków zawodowych bez konieczności uzyskania uprzedniego zezwolenia władz jak też przystępowanie do tych organizacji, z jednym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów. Z powyższego uprawnienia mogą korzystać również pracownicy zatrudnieni w służbie publicznej. Międzynarodowa Organizacja Pracy podkreśliła w dokumentach przygotowywanych w trakcie prac legislacyjnych, że „wszyscy urzędnicy państwowi i osoby piastujące funkcje publiczne (*all public servants and officials*) mają prawo tworzenia organizacji reprezentujących ich interesy zawodowe, bez względu na to, czy są zatrudnieni w administracji państwowej na szczeblu centralnym, regionalnym, czy lokalnym, reprezentują instytucje sprawujące ważne funkcje publiczne, są zatrudnieni w zakładach pracy, których właścicielem jest skarbnik państwa”⁵⁸.

Oprócz tego, na samorządność związków zawodowych składa się możliwość swobodnego opracowywania statutów i regulaminów, wyboru władz oraz układania swojego programu działania. Nie oznacza to jednak, że pracownicy korzystają z niczym nie ograniczonej swobody. Pewnym ograniczeniem o charakterze porządkującym jest postulat przestrzegania zasady legalizmu oznaczającej podporządkowanie się prawu obowiązującemu w danym pań-

⁵⁴ Artykuł 3 ust. 1 Konwencji nr 87 stanowi: „Organizacje pracowników i pracodawców mają prawo opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania.”

⁵⁵ Artykuł 3 ust. 2 Konwencji nr 87 stanowi: „Władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która by ograniczała to prawo lub przeszkadzała w jego wykonywaniu zgodnie z prawem.”

⁵⁶ Artykuł 4 Konwencji nr 87 stanowi: „Organizacje pracowników i pracodawców nie mogą być rozwiązywane lub zawieszane w drodze administracyjnej.”

⁵⁷ Artykuł 5 Konwencji nr 87 stanowi: „Organizacje pracowników i pracodawców mają prawo do tworzenia federacji i konfederacji, jak też przystępowania do nich, a każda organizacja, federacja i konfederacja ma prawo przystępowania do międzynarodowych organizacji pracowników i pracodawców.”

⁵⁸ Cytat za A. M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1, *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, wolumen 2, Warszawa 2008, s. 7.

stwie⁵⁹. Zatem określenie formalności, jakie powinny być dopełnione przed założeniem związku zawodowego i dopuszczeniem nowego podmiotu do obrotu prawnego regulowanego przepisami prawa krajowego nie powinno być uważane za naruszenie zakazu zawartego w art. 2 Konwencji nr 87 MOP. Od zezwolenia, które jest aktem władczym organu państwowego odróżnić należy formalności określone obowiązującymi przepisami prawa, od spełnienia których uzależnione jest podjęcie przez związek zawodowy jego statutowych zadań.

Wolność zrzeszania się w związki zawodowe jest ściśle powiązana z innymi wolnościami człowieka i obywatela, takimi jak: wolność zgromadzeń, wolność zakładania stowarzyszeń, wyrażania opinii. Międzynarodowa Organizacja Pracy dostrzega związki między ochroną wolności zrzeszania się a innymi wolnościami i prawami politycznych jednostki. W sprawozdaniu poprzedzającym uchwalenie Konwencji nr 87 MOP wyrażony został pogląd, że wolność zrzeszania się w związki zawodowe jest częścią wolności stowarzyszania się w jakichkolwiek organizacjach, która z kolei stanowi element składowy szerszej pojętej wolności obywatelskiej na którą składają się wolności zgromadzeń, wolność słowa, wyrażania opinii. Zależności pomiędzy tymi wolnościami sprawiają, że prawdziwie wolny i niezależny ruch związkowy może powstać i rozwijać się w systemie politycznym, w którym podstawowe prawa człowieka są przestrzegane⁶⁰.

Kolejne konwencje uchwalone przez MOP zawierają następujące gwarancje wolności związkowych:

- zakaz dyskryminacji pracowników korzystających z wolności koalicji, zwłaszcza uzależnienie zatrudnienia pracownika od warunku, że nie przystąpi on do związku zawodowego lub przestanie do niego należeć, albo wydalenie pracownika z pracy lub skrzywdzenie go we wszelki inny sposób z powodu jego przynależności do związku zawodowego lub udziału w działalności związkowej poza godzinami pracy albo, za zgodą pracodawcy, podczas godzin pracy (art. 1 konwencji MOP nr 98),

- zakaz wzajemnej ingerencji organizacji pracowników i pracodawców, zwłaszcza zaś spowodowanie utworzenia przez pracodawcę organizacji pracowników (art. 2 konwencji MOP nr 98)⁶¹,

⁵⁹ Z. Salwa, *Prawno-ustrojowa pozycja związków zawodowych*, [w:] J. Czmuta (red.), *Podstawy prawne działalności związków zawodowych*, Warszawa 1984, s. 21.

⁶⁰ A. M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1, *Międzynarodowe publiczne prawo pracy...*, s. 5.

⁶¹ Artykuł 2 konwencji MOP nr 98 stanowi: „1. Organizacje pracowników i pracodawców powinny korzystać z odpowiedniej ochrony przed wszelkimi aktami ingerencji jednych w sprawy drugich bądź bezpośrednio, bądź przez swych przedstawicieli lub członków, jeżeli chodzi o tworzenie tych organizacji, ich działalność i zarządzanie nimi. 2. Będą w szczególności uznane za akty ingerencji w rozumieniu niniejszego artykułu środki zmierzające do spowodowania utworzenia organizacji pracowników, które by były opanowane przez pracodawcę lub przez organizację pracodawców, albo do wspierania organizacji pracowników finansowo lub w inny sposób, w celu podporządkowania tych organizacji kontroli pracodawcy lub organizacji pracodawców.”

- dobrowolne rokowania w sprawie układów zbiorowych pracy (art. 4 konwencji nr 98⁶² oraz konwencji MOP nr 154⁶³),
- ochrona działaczy związkowych (art. 1 i 2 konwencji MOP nr 135⁶⁴).

Konwencja nr 98 MOP uzupełnia Konwencję nr 87 MOP i ma na celu, z jednej strony, zapobiec sytuacji, w której pracodawca mógłby postawić pracownika przed koniecznością wyboru przynależności do związku zawodowego lub utrzymania bądź uzyskania pracy. Z drugiej zaś strony, potwierdza zakaz jakiegokolwiek ingerencji pracodawców w tworzenie i działalność organizacji związkowych⁶⁵. Ochrona przed ingerencją, zgodnie z art. 2 ust. 1 Konwencji nr 98 MOP, obejmuje w szczególności działalność związku zawodowego i zarządzanie nim. W art. 2 ust. 2 w/w Konwencji MOP wymieniono przykładowe akty ingerencji. Należą do nich wszelkie działania podejmowane przez pracodawców lub ich organizacje w celu utworzenia organizacji pracowników zależnych od pracodawców. Niedozwoloną ingerencją jest również wspieranie finansowe albo inne związku zawodowego przez pracodawców z myślą o umożliwieniu im sprawowania kontroli nad organizacją pracowników.

Ważną rolę w sferze ochrony wolności zrzeszania się w związki zawodowe pełni przyjęta w 1971 r. Konwencja nr 135 MOP⁶⁶ dotycząca ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień. Dokument ten zawiera postanowienia chroniące przedstawicieli pracowników przed wszelkimi aktami dyskryminacji, włącznie ze zwolnieniami, podjętymi ze względu na ich działalność jako przedstawicieli pracowników lub prowadzenie działalności związkowej. Zapisy tej Konwencji stanowią uzupełnienie ochrony przyznanej przez Konwencje nr 87 i 98 MOP.

Analizując przedstawione wyżej regulacje Międzynarodowej Organizacji Pracy należy stwierdzić, iż mają one charakter kompleksowy i stanowią wzór dla krajów o różnych systemach rządów. Trzy podstawowe wolności związkowe,

⁶² Artykuł 4 konwencji MOP nr 98 stanowi: „W razie potrzeby należy zastosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu zachęcania i popierania jak najszerzego rozwoju i wykonywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy.”

⁶³ Konwencja dotycząca popierania rokowań zbiorowych przyjęta 19 czerwca 1981 r., opublikowana w: *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, Warszawa 1996, s. 1043.

⁶⁴ Dz.U. 1977 nr 39, poz. 178. Artykuł 1 konwencji MOP nr 135 stanowi: „Przedstawiciele pracowników w przedsiębiorstwie będą korzystali ze skutecznej ochrony przeciwko wszelkim aktom krzywdzącym, włącznie ze zwolnieniem, podjętym ze względu na ich charakter lub działalność jako przedstawicieli pracowników, ich przynależność związkową lub uczestnictwo w działalności związkowej, jeśli działają zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawodawstwa, układami zbiorowymi lub innymi wspólnie uzgodnionymi porozumieniami.”

⁶⁵ A. Łopatką, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 175.

⁶⁶ Dz.U. 1977 nr 39, poz. 178

a przede wszystkim wolność koalicji, zyskała w sferze normatywnej szereg gwarancji. Za normę prawną uznaje się postanowienie zawarte w Konstytucji MOP wyrażające zasadę wolności zrzeszania się, zaś poszczególne dokumenty Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące tej wolności mają szczególne znaczenie dla pracowników jako podstawowy punkt oparcia dla obrony ich interesów. O ich roli i znaczeniu dobitnie świadczy fakt, iż w większości publikacji naukowych konwencje MOP wymieniane są jako główne punkty odniesienia dla oceny prawidłowości uregulowania poszczególnych instytucji związanych z wolnością zrzeszania się w związku zawodowe⁶⁷.

4.2. Wolność koalicji w świetle prawa europejskiego

Współcześnie, oprócz organizacji międzynarodowych o charakterze ogólnosięwiatowym, których Polska jest członkiem, na znaczeniu zyskują organizacje regionalne. Członkostwo Polski w organizacjach międzynarodowych i europejskich skutkuje tym, że do polskiego porządku prawnego wprowadzane są akty prawne uchwalane i podpisywane w ramach tych organizacji. Również w dziedzinie wolności zrzeszania się w związki zawodowe funkcjonują w naszym porządku prawnym akty rangi europejskiej. Pominięcie tej części prawodawstwa mogłoby rodzić zarzut niekompletności tejże monografii.

Wracając do wywodów na temat wolności koalicji na gruncie prawodawstwa europejskiego, należy podkreślić, że w Europie organizacją, do której głównych celów zaliczono między innymi promowanie wolności i praw człowieka, jest powołana do życia w Londynie 5 maja 1949 r. Rada Europy. Przestrzeganie tych wolności i praw stanowi nie tylko kryterium członkostwa w Radzie Europy, ale także fundament leżący u podstaw jej działalności. W związku z powyższym Organizacja ta wyznaczyła sobie trzy główne kierunki pracy: działanie na rzecz solidarności europejskiej, z poszanowaniem jednostki, jej wolności cywilnych i politycznych oraz jej praw społecznych, ekonomicznych i kulturalnych, poprzez ustanowienie skutecznego systemu kontroli i ochrony, rozpoznawanie nowych zagrożeń dla praw człowieka i ludzkiej godności oraz uświadomienie społeczeństwom wagi praw człowieka⁶⁸.

Centralną rolę odgrywa tutaj Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC)⁶⁹, sporządzona w Rzymie 4 listopada

⁶⁷ L. Florek, *Znaczenie umów międzynarodowych w prawie polskim*, [w:] *Prawo pracy u progu XXI wieku*, Białystok 2001, s. 39.

⁶⁸ P. Wiśniewski-Cazals, *Rada Europy a prawa człowieka*, w: *Polska w Radzie Europy*, „Biuletyn Centrum Europejskiego UW” 1992, nr 3, s. 44.

⁶⁹ Ustawa z dnia 2 października 1992 r. o ratyfikacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. 1992 Nr 85, poz. 427). Dokumenty ratyfikacyjne zostały przekazane Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy w dniu 19 I 1993 r. Tekst konwencji – Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284.

1950 r. W art. 11 uznaje ona prawo pracowników do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich praw. Prawo to może być ograniczone jedynie przez ustawodawstwo wydane w związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochroną porządku i zapobieganiem przestępstwom, ochroną zdrowia i moralności lub ochroną praw i wolności innych osób⁷⁰. Artykuł ten nie stoi na przeszkodzie wprowadzenia w ustawodawstwie krajowym ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji publicznej⁷¹.

System Rady Europy uważany jest za jedyny naprawdę skuteczny regionalny system ochrony wolności i praw człowieka⁷². Jak wskazuje R. Kuźniar, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dokonała pozytywnizacji praw proklamowanych przez Powszechną Deklarację Praw Człowieka i ustanowiła system gwarancji ich poszanowania na obszarze państw europejskich⁷³. Obywatele państw-stron Konwencji uzyskali możliwość dochodzenia swoich praw przed organem międzynarodowym jakim jest Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), gdzie w postępowaniu sądowym równoprawnymi stronami procesowymi są jednostka i państwo⁷⁴. Stąd też ETPC stał się podmiotem władnym zakreślić granicę poszczególnych wolności i praw⁷⁵. Jednocześnie

⁷⁰ Na gruncie ust. 2 art. 11 omawianej tutaj konwencji zdziwienie budzi wprowadzenie zapisu ograniczającego wolność koalicji, który dotyczy konieczności ochrony zdrowia i moralności. Trudno sobie wyobrazić w stosunkach przemysłowych sytuację, w której tworzenie lub przystępowanie do zrzeszeń pracowniczych stanowiłoby zagrożenie dla publicznego zdrowia lub moralności. Jedynym wytłumaczeniem tego rozwiązania może być tylko to, że ów przepis reguluje *ogólne* prawo zrzeszania się.

⁷¹ Należy mieć jednak na uwadze, iż art. 60 Konwencji stanowi, iż: „jej postanowienia nie mogą być uznane jako ograniczenie [...] żadnych praw człowieka, które są zagwarantowane w ustawodawstwie krajowym lub konwencjach MOP.” Por. Orzeczenie ETPC *National Union of Belgian Police v. Belgii* z 27 października 1975 r., skarga nr 4464/70.

⁷² B. Baczyńska, *Granice wolności zgromadzeń i stowarzyszania się na podstawie orzecznictwa strasburskiego – wybrane zagadnienia*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz (red.), *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, Toruń 2008, s. 208.

⁷³ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 173.

⁷⁴ Z zastrzeżeniem art. 15 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który brzmi: „W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrożającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z niniejszej konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

2. Na podstawie powyższego przepisu nie można uchylić zobowiązań wynikających z artykułu 2, z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych, oraz zobowiązań zawartych w artykułach 3, 4 (ustęp 1) i 7.

3. Każda z Wysokich Układających się Stron, korzystając z prawa do uchylenia zobowiązań, poinformuje wyczerpująco Sekretarza Generalnego Rady Europy o środkach, które podjęła, oraz powodach ich zastosowania. Informować będzie również Sekretarza Generalnego Rady Europy, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy konwencji będą ponownie w pełni stosowane.”

⁷⁵ Zob. A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, [w:] B. Banaszak i inni (red.), *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 126–127.

należy pamiętać o tym, iż system Rady Europy ma charakter subsydiarny w stosunku do systemów państw stron Konwencji. Decyzje ETPC mogą korygować rozstrzygnięcia dokonane przez państwo i są ostateczne, ale ochrona sfery wolności i praw człowieka jest przede wszystkim zadaniem suwerennego państwa chroniącego przed naruszeniem wolności i stwarzającego warunki korzystania z praw. Dopiero gdy państwo–strona Konwencji nie wywiązuje się z tego działania, odpowiednią decyzję podejmuje ETPC.

System ochrony wolności i praw człowieka wynikających z Konwencji został również oparty na zasadzie solidarności, która powoduje, że orzecznictwo ETPC staje się częścią Konwencji i jest jej prawnie wiążącym składnikiem. J. Jaskiernia podkreśla, że orzecznictwo ETPC wywołuje skutki dla wszystkich państw będących stronami Konwencji, bez względu na to, którego z nich dotyczyło orzeczenie. Muszą wziąć one pod uwagę możliwe implikacje, jakie wyroki podjęte w innych sprawach mogą mieć dla ich własnych porządków prawnych i praktyki prawniczej⁷⁶.

Postanowienia Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności posiadają autonomiczny i samoistny charakter normatywny, a więc w odniesieniu do stosunków wewnętrznych działają z mocy własnej i nadają się do bezpośredniego zastosowania w państwie będącym sygnatariuszem tej umowy międzynarodowej. Wolności i prawa jednostki określone w Konwencji oraz ich definiowanie i konkretyzacja stosowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odgrywają znaczącą rolę w interpretacji norm prawa polskiego w zakresie kreowania standardów ochrony wolności i praw człowieka. Tezę tę potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego, który wskazał, iż „od momentu wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu może i powinno być uwzględniane przy interpretacji przepisów prawa polskiego”⁷⁷.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka państwo, które nie zezwala na tworzenie związków przez samych pracowników, lecz narzuca inne zasady ich tworzenia, narusza art. 11 Konwencji. Niezgodny z jej postanowieniami jest monopol jednej lub kilku organizacji związkowych⁷⁸. Jeżeli żaden istniejący związek nie broni właściwie interesów pracowników, muszą oni mieć prawo założenia odrębnej organizacji⁷⁹.

⁷⁶ J. Jaskiernia, *Uwarunkowania skuteczności wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2002, nr 8, s. 50.

⁷⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 stycznia 1995 r. (III ARN 75/94, OSNP 1995, nr 9, poz. 106).

⁷⁸ Zob. Orzeczenie *Johansson v. Szwecja* z 7 maja 1990 r., skarga nr 13537/88; Orzeczenie *Cheall v. Wielka Brytania* z 13 maja 1985 r., skarga nr 10550/83; Orzeczenie *Englund i inni v. Szwecja* z 8 kwietnia 1994 r., skarga nr 15533/89.

⁷⁹ Zob. K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy...*, s.20.

Na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka definicja wolności zrzeszania się, która na mocy art. 11 Konwencji określana jest jako prawo do swobodnego stowarzyszania się, sformułowana została w orzeczeniu *Association X* przeciw Szwecji⁸⁰. Stwierdzono w nim, że prawo to gwarantuje jednostkom możliwość łączenia się w zrzeszenia dla realizacji określonych celów, bez ingerencji organów państwa. Niniejsza definicja uwypukla jeden z najważniejszych elementów swobody zrzeszania się. Chodzi tu o ochronę przed ingerencją władz publicznych. Artykuł 11 Konwencji, zgodnie z orzecznictwem ETPC, zapewnia ochronę dla każdego rodzaju działalności, tak samych zrzeszeń jak i ich członków⁸¹. Zdaniem M.A. Nowickiego art. 11 Konwencji dotyczy dobrowolnych zrzeszeń osób posiadających względnie trwałe charakter, strukturę instytucjonalną i wspólny cel⁸².

Przedmiotem zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka była kwestia, czy art. 11 Konwencji gwarantuje negatywny aspekt wolności zrzeszania się, tzn. czy jednostka może się na niego powołać, aby uniknąć narzuconego jej członkostwa w jakimkolwiek zrzeszeniu, w tym z związku zawodowym. Mówiąc o negatywnym aspekcie wolności zrzeszania się komentatorzy art. 11 Konwencji⁸³ wskazują na dwie sytuacje przymusu przynależności do zrzeszenia. Pierwsza z nich może wynikać z prawa, gdzie przymus przynależności do zrzeszenia znajduje podstawę w przepisach prawa (np. samorząd zawodowy). Druga sytuacja związana jest z tzw. przymusem faktycznym, który polega na tym, że podmiot ma możliwość nie przystępowania do zrzeszenia, jednak nie czyni tego z uwagi na negatywne konsekwencje takiego zachowania. Konsekwencją braku przynależności może być np. utrata zatrudnienia.

Tak zwany przymus faktyczny stał się podstawą wyroku ETPC w sprawie *Young, James and Webster przeciwko Wielkiej Brytanii*⁸⁴. W orzeczeniu tym zawarty jest problem negatywnej wolności zrzeszania się w związku zawodowe. Sprawa dotyczyła zawierania umów na mocy których członkostwo w związku zawodowym miało być warunkiem zatrudnienia dla poszczególnych kategorii pracowników. Umowy te nosiły nazwę tzw. „*closed shop*” *agreements*⁸⁵. Warto

⁸⁰ Decyzja X v. Szwecji z 6 lipca 1977 r., skarga nr 6094/73, DR 9/5.

⁸¹ A. Wróbel, *Prawa i wolności, art. 11*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Komentarz do artykułów 1–18*, t. 1, Warszawa 2010, s. 651.

⁸² M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992, s. 106.

⁸³ T. Jasudowicz, *Orzecznictwo Strasburskie*. T. 2, Toruń 1998, s. 822–826; M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 365–366; A. Redelbach, *Natura Praw Człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 262.

⁸⁴ Orzeczenie *Young, James and Webster v. Zjednoczonemu Królestwu*, z dnia 13 sierpnia 1981 r., skargi nr 7601/76, 7806/77.

⁸⁵ Brytyjski system „*closed shop*” *agreements* ma w Wielkiej Brytanii bardzo długą tradycję. Jego zasady w dużym stopniu uzależnione były od partii politycznej, która aktualnie sprawowała władzę. W 1968 r. *Royal Commission on Trade Unions and Employer Associations* wskazała,

tu doprecyzować, że na podstawie zasady swobody zawierania umów, pracodawca ma prawo do uzgodnienia ze związkami zawodowymi, że tylko członek takiego związku może być zatrudniony w przedsiębiorstwie⁸⁶. Tego rodzaju zobowiązanie nie narusza ze swej istoty art. 11 Konwencji. Jednakże w przypadku, gdy państwo włącza się do systemu legitymizując go przez wydanie aktu prawnego, wówczas system taki może być oceniany w świetle postanowień Konwencji⁸⁷.

Young, James oraz Webster byli pracownikami Kolei Brytyjskich, którzy odmówili przystąpienia do związku zawodowego, co stało się przyczyną rozwiązania z nimi stosunku zatrudnienia, bez prawa do odszkodowania, czy też możliwości przywrócenia do pracy⁸⁸. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż art. 11 Konwencji nie chroni w tym samym stopniu negatywnej wolności zrzeszania się co pozytywnej, tak więc ewentualny przymus przynależności do określonych związków zawodowych nie musi być zawsze uznawany za sprzeczny z Konwencją. Jednakże zdaniem ETPC sankcja, jakiej doznali skarżący, w postaci utraty pracy, a co za tym idzie środków do życia jest najmocniejszym ze środków przymusu. Stąd też Trybunał stwierdził, że nałożone ograniczenia nie spełniały dyspozycji ust. 2 art. 11 a więc nie były konieczne z punktu widzenia społeczeństwa demokratycznego.

Rozważając zagadnienie negatywnej wolności zrzeszania się w związki zawodowe, należy wskazać, że ETPC w późniejszym orzecznictwie zmodyfikował sposób swojego rozumowania systemu „*closed shop*”. Dań temu wyraz w orzeczeniu S,rensen i Rasmussen przeciwko Danii⁸⁹. ETPC w wyroku tym zauważył,

iż konieczna jest szersza ochrona prawna dla pracowników, którzy zostali zwolnieni z pracy z powodu odmowy przystąpienia do związku – co stanowiło wynik obowiązywania systemu „*closed shop*”. *Industrial Relations Act* z 1971 r. wprowadzony przez rząd konserwatystów dawał pracownikom prawo odmowy przynależności do jakiegokolwiek związku zawodowego. Po powrocie do władzy Partii Pracy w 1974 r. derogowało akt przyjęty w roku 1971. Na podstawie wprowadzonych przepisów uznano, że odmowa przynależności do związku zawodowego może zostać uznana jedynie w przypadku gdy ma ona podłoże religijne oraz gdy pracownik z uzasadnionych powodów nie chce przynależeć do danego związku zawodowego. Zob. J. Kielin-Maziarz, *Prawo do swobodnego tworzenia zrzeszeń w świetle wybranego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – negatywna wolność zrzeszania się*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Toruń 2012, s. 297.

⁸⁶ A. Wróbel, *Prawa i wolności, art. 11*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 681.

⁸⁷ A. Mowbray, *Casus and materials on the European Convention on Human Rights*, Oxford 2007, s. 756.

⁸⁸ Przyczyną odmowy przynależności do związków zawodowych dla skarżącego Younga było ich powiązanie z Partią Pracy. Skarżący James odmówił przystąpienia z uwagi na fakt, że jego zdaniem związek nie będzie w sposób dostateczny dbał o interesy pracowników. Natomiast skarżący Webster był przeciwnikiem organizacji związkowych, które wówczas funkcjonowały w przedsiębiorstwie z powodów religijnych. J. Kielin-Maziarz, *Prawo do swobodnego tworzenia zrzeszeń w świetle wybranego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – negatywna wolność zrzeszania się*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego...*, s. 299.

⁸⁹ *S,rensen i Rasmussen v. Dania*, Orzeczenie z 11 stycznia 2006 r., Wielka Izba, skargi nr 52562/99 i 52620/99.

że tylko niewielka liczba wśród państw stron Rady Europy dopuszcza tzw. *pre-entry closed-shop agreements* czyli konieczność przystąpienia do związku zawodowego jako warunek do zawarcia umowy o pracę. Trybunał podkreślił, że istotną wagę należy przywiązywać do prawa jednostki do przystąpienia do związku zawodowego na podstawie własnego wyboru, bez obawy o utratę pracy. W sytuacji, gdy system faktycznie zmusza jednostkę do przystąpienia do związku zawodowego, stanowi to przesłankę do stwierdzenia naruszenia art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Nie ma przy tym znaczenia, czy groźba zwolnienia z pracy lub odmowy zatrudnienia z powodu nie przystąpienia do związku zawodowego jest powiązana z utratą środków utrzymania jak miało to miejsce w orzeczeniu *Young, James and Webster v. Zjednoczonemu Królestwu*, z dnia 13 sierpnia 1981 r. Jak słusznie stwierdza A. Wróbel⁹⁰, orzeczenie *Sřrensen i Rasmusen v. Dania*, z dnia 11 stycznia 2006 r. w istocie zakazuje systemu „*closed-shop*”. W wyroku tym bowiem ETPC jasno określił, iż nie dopuszczalny będzie szeroki margines uznania w stosunku do państw, które w dalszym ciągu podtrzymują możliwość funkcjonowania systemu „*closed shop*”⁹¹.

Przyjęte w art. 11 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności rozwiązania normatywne w kwestii wolności zrzeszania się w związki zawodowe ściśle korelują z postanowieniami art. 22 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich. Widoczna zbieżność odnosi się nie tylko do płaszczyzny przedmiotowej, ale również do podmiotowej i funkcjonalnej.

Jednakże kompleksowe uregulowanie problematyki społecznej, w tym także wolności koalicji, na poziomie europejskim zostało dokonane dopiero w 1961 r. w Europejskiej Karcie Społecznej⁹². Akt ten stanowił uzupełnienie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i obejmował ochroną nieuregulowaną tam część praw człowieka⁹³. Oba traktaty Rady Europy mogą być postrzegane jako normatywny i regionalny program działania państw, które się nimi związały⁹⁴. Europejska Karta Społeczna była wielokrotnie nowelizowana. Pierwszy Protokół Dodatkowy sporządzony w Strasburgu 5 maja 1988 r. zapewniał pracownikom między innymi prawo do informacji i konsultacji. Kolejny Protokół Zmieniający uchwalony w Turynie 21 października 1991 r. wprowadził nowe zasady kontroli przestrzegania Europejskiej Karty Społecznej.

⁹⁰ A. Wróbel, *Prawa i wolności, art. 11*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 684.

⁹¹ Zob. J. Kapelańska-Pręgowska, *Koncepcja tzw. marginesu oceny w orzecznictwie ETPC*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12, s. 87.

⁹² Dz.U. 1999 nr 8, poz. 67.

⁹³ Zob. A. Świątkowski, *Karty Społeczne Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, s. 36 i n.

⁹⁴ A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka...*, s. 140.

Natomiast Protokół Dodatkowy uchwalony w Strasburgu 9 listopada 1995 r. usankcjonował możliwość zgłaszania skarg zbiorowych. Wreszcie w dniu 3 maja 1996 r. przyjęto Zrewidowaną Kartę Społeczną, która podniosła na znacznie wyższy poziom standardy ochronne przewidziane w pierwotnej Karcie⁹⁵. Polska, przystępując w 1991 r. do Rady Europy, podpisała Europejską Kartę Społeczną, lecz ratyfikowała ją dopiero 25 czerwca 1997 r., przy czym ratyfikacja nie objęła wszystkich postanowień Karty. Na mocy art. 20 Europejskiej Karty Społecznej państwo może uznać się za związane tylko określoną częścią artykułów określających poszczególne prawa, przy czym w późniejszym czasie może poszerzyć zakres swoich zobowiązań⁹⁶.

Jeżeli chodzi o postanowienia dotyczące wolności zrzeszania się w związki zawodowe, to Europejska Karta Społeczna w art. 5 przyznała wszystkim pracownikom prawo do swobodnego zrzeszania się w organizacjach krajowych lub międzynarodowych, w celu ochrony swych interesów ekonomicznych i społecznych⁹⁷. Powyższy przepis gwarantuje również prawo przystępowania do istniejących już organizacji reprezentujących interesy pracownicze. Gwarantuje także tym pracownikom, którzy nie chcą przystępować do organizacji chroniących interesy ekonomiczne i społeczne, wolność od obowiązkowego członkostwa w takich organizacjach.

Pomimo jednoznacznie sformułowanego zobowiązania: nie ingerowania w swobodę tworzenia związków zawodowych, swobodę przystępowania do nich oraz swobodę ich działalności, art. 5 Karty jest interpretowany na podstawie orzecznictwa (*conclusions*) Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, wcześniej noszącym nazwę Komitetu Praw Społecznych Rady Europy, który stanowi wiodący element mechanizmu kontroli przestrzegania Karty⁹⁸. Prawo koalicji,

⁹⁵ Zrewidowana Europejska Karta Społeczna w swojej preambule zapowiada stopniowe zajmowanie miejsca Europejskiej Karty Społecznej. R. Szafarz, *Traktaty Rady Europy – status na przełomie 1999/2000*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2000, nr 1, s. 54.

⁹⁶ Artykuł 20 Karty nakłada na strony jedynie obowiązek przyjęcia za cel swej polityki, która będzie wykonywana za pomocą wszelkich odpowiednich środków, zarówno o charakterze krajowym, jak i międzynarodowym, osiągnięcie warunków, w których wymienione w niej prawa i zasady mogą być skutecznie realizowane.

⁹⁷ Na ten temat zob. J. Wratny, *Prawo Pracy Rady Europy*, [w:] L. Florek (red.), *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1996, s. 161 i n.

⁹⁸ Mechanizm kontrolny Europejskiej Karty Społecznej nie ma charakteru sądowego, a w szczególności brak tu możliwości składania skarg państwowych czy indywidualnych. Sprowadza się on, zgodnie z art. 21 Karty, do przesyłania przez państwa–strony Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy w odstępach dwuletnich sprawozdań dotyczących stosowania tych postanowień Karty, które zostały przez nie przyjęte. Sprawozdania te, na mocy art. 24 Karty, są rozpatrywane przez Europejski Komitet Praw Społecznych (dawniej zwany Komitetem Niezależnych Ekspertów), który na ich podstawie formułuje wnioski (*conclusions*). Komitet składa się z nie mniej niż siedmiu członków wybieranych przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy na okres sześciu lat (art. 25 Karty). Artykuł 26 Europejskiej Karty Społecznej uprawnia do udziału w obradach Komitetu przedstawiciela Międzynarodowej Organizacji Pracy. Sprawozdania państw–stron i wnioski Europejskiego

które obejmuje swobodę tworzenia i zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych powinno być objęte ochroną prawną, co nakłada na państwa–strony określone pozytywne obowiązki. Władze państw członkowskich są więc zobowiązane do uchwalenia oraz przestrzegania przepisów gwarantujących pełną swobodę korzystania z wolności zrzeszania się⁹⁹.

Europejska Karta Społeczna w art. 5 kieruje do państw członkowskich, w tym także do Polski, dwa zobowiązania: negatywne i pozytywne. Zobowiązanie negatywne oznacza nie naruszanie oraz nie ograniczanie przez państwo członkowskie wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Dotyczy to zakazu wydawania przez odpowiednie organy władzy państwowej przepisów oraz podejmowania przez właściwe organy administracji publicznej działań skutkujących ograniczeniem powyższej wolności. Organy władzy państwowej oraz administracji publicznej nie powinny więc zakazywać, ani nakazywać pracownikom tworzenia związków zawodowych i przystępowania do istniejących organizacji związkowych. Państwa–strony nie mogą określać nazbyt precyzyjnie wymogów, jakie powinny być spełnione, aby można było powołać do życia związki zawodowe. Organizacje związkowe winny korzystać z autonomii, stąd też państwa–strony winny powstrzymać się od ingerowania w wewnętrzne sprawy organizacji związkowych¹⁰⁰.

Natomiast zobowiązanie pozytywne wyraża się w konieczności podjęcia przez państwo–stronę stosownych działań, dotyczących wydania odpowiednich przepisów, które zapewnią pracownikom pełną możliwość czynienia użytku z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i zagwarantują tym organizacjom swobodę działania oraz stosowną ochronę przed pracodawcami¹⁰¹.

Artykuł 5 Europejskiej Karty Społecznej stwarza również prawną podstawę do podmiotowego ograniczenia wolności związkowej w stosunku do dwóch

Komitetu Praw Społecznych są przedkładane do rozpatrzenia Podkomitetowi Rządowego Komitetu Społecznego. Zgodnie z art. 27 Karty składa się on m. in. z jednego przedstawiciela każdej ze stron EKS. Podkomitet, po rozpatrzeniu stanowiska Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, przedstawia Komitetowi Ministrów Rady Europy sprawozdania zawierające propozycje zaleceń pod adresem tych państw, które zdaniem Komitetu Rządowego nie przestrzegają postanowień Karty (art. 27 ust. 3). Na podstawie tych raportów Komitet Ministrów Rady Europy przyjmuje stosowne rezolucje. Sekretarz Generalny Rady Europy przekazuje Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy wnioski Komitetu Praw Społecznych, sprawozdania Komitetu Rządowego oraz rezolucje Komitetu Ministrów, które to Zgromadzenie przeprowadza okresowe debaty na temat polityki społecznej i przekazuje swoje stanowisko Komitetowi Ministrów (art. 28 Karty). Zgodnie z art. 29 Karty Komitet Ministrów może skierować wszelkie niezbędne zalecenia dla każdego państw–stron.

⁹⁹ A. M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy. Europejska Karta Społeczna, Protokoły, Zrewidowana Europejska Karta Społeczna*, Kraków 2006, s. 97.

¹⁰⁰ Tamże, s. 98.

¹⁰¹ Zob. A. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.

kategorii pracowników: funkcjonariuszy policji oraz zawodowych wojskowych¹⁰². W pierwszym przypadku państwa–strony mogą wprowadzić ograniczenia w korzystaniu z wolności zrzeszania się w związki zawodowe przez funkcjonariuszy policji. Jednakże pozbawienie policjantów uprawnień tworzenia związków zawodowych i przystępowania do określonej organizacji związkowej, zdaniem Komitetu Praw Społecznych, jest niezgodne z art. 5 Karty¹⁰³. W przypadku funkcjonariuszy policji ograniczenie wolności związkowej może sprowadzić się do wprowadzenia w przepisach krajowych państw–stron zasady, aby do organizacji związkowej założonej przez policjantów mogli przystępować wyłącznie funkcjonariusze policji.

W drugim przypadku Karta dopuszcza nawet całkowite ograniczenie wolności zrzeszania się w związki zawodowe przez członków sił zbrojnych. Komitet Praw Społecznych orzekł., że „trzecie zdanie art. 5 Karty zezwala państwu członkowskiemu na ograniczenie lub nawet na całkowite wyłączenie wolności związkowej żołnierzy zawodowych”¹⁰⁴. Stanowisko Komitetu wyrażone w procesie nadzoru przestrzegania art. 5 Karty zostało powtórzone w orzeczeniach wydanych przez Komitet jako organ *quasi* judykacyjny rozpatrujący skargi zbiorowe, zgodnie z Protokołem Dodatkowym do Karty uchwalonym w Strasburgu 9 listopada 1995 r.¹⁰⁵, w sprawach *European Federation of Employees in Public Services v. France*¹⁰⁶, *European Federation of Employees in Public Services v. Italy*¹⁰⁷, *European Federation of Employees in Public Services v. Portugal*¹⁰⁸.

Oprócz przedstawionego powyżej podmiotowego zakresu ograniczenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe Europejska Karta Społeczna oraz Zrewidowana Europejska Karta Społeczna przewidują również przedmiotowy zakres

¹⁰² Z wyjątkiem policjantów i żołnierzy zawodowych pozostałe kategorie zatrudnionych posiadają możliwość korzystania z nieograniczonej wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Komitet Praw Społecznych Rady Europy akceptuje ograniczenia wolności zrzeszania się niektórych urzędników państwowych, którzy są usytuowani na stanowiskach związanych z podejmowaniem decyzji o charakterze politycznym. Jedyną podstawą wyłączenia swobody zrzeszania się niektórych urzędników państwowych są przepisy art. 31 ust. 1 Europejskiej Karty Społecznej i art. G ust. 1 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

¹⁰³ A. M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy. Europejska Karta Społeczna...*, s. 114.

¹⁰⁴ Cytat za A. M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy...*, s. 115.

¹⁰⁵ Protokół z 1995 r. do Europejskiej Karty Społecznej przyznał m. in. międzynarodowym i krajowym organizacjom pracowników prawo wnoszenia skarg na państwa–strony Karty z powodu naruszania standardów wynikających z Karty. Skargi są rozpatrywane przez Europejski Komitet Praw Społecznych.

¹⁰⁶ Skarga Nr 2/1999. Skarga dotyczyła naruszenia przez Francję art. 5 i 6 Karty wobec zawodowych żołnierzy. Komitet Praw Społecznych wydał orzeczenie, iż Francja nie naruszyła przepisów art. 5 i 6 Karty. Komitet Ministrów Rady Europy zaakceptował powyższe orzeczenie 7 lutego 2001 r. Zob. A. Świątkowski, *Quasi judykacyjna funkcja Komitetu Praw Społecznych Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 46 i n.

¹⁰⁷ Skarga Nr 4/1999. Treść rozstrzygnięcia jak w przypadku Skargi Nr 2/1999.

¹⁰⁸ Skarga Nr 5/1999. Treść rozstrzygnięcia jak w przypadku powołanych powyżej spraw.

ograniczenia swobody zrzeszania się w organizacjach pracobiorców. Ograniczenia stosowania wybranych przepisów Karty są możliwe w razie konieczności ochrony praw i wolności, ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów (art. 31 ust. 1 EKS; art. G ust. 1 ZEKS).

Analizując przepisy Karty należy podkreślić, że tego rodzaju regulacja bezpośrednio wspiera model wolności związkowych wypracowany przez Międzynarodową Organizację Pracy. Co więcej w niektórych kwestiach przyjęte przez Radę Europy rozwiązania normatywne idą nawet dalej. Chodzi tu zwłaszcza o węższy niż w Konwencjach MOP zakres ograniczeń podmiotowych wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Dotyczy to zwłaszcza funkcjonariuszy sił zbrojnych i policji. Stąd też w literaturze¹⁰⁹ wyrażono nawet pogląd, że przepisy krajowe wzbraniające policjantom utworzenia własnego związku lub nakładające obowiązek wstąpienia do związku narzuconego naruszają postanowienia art. 5 Europejskiej Karty Społecznej.

Regulacja przyjęta w omawianym przepisie art. 5 Karty ma zdaniem K. W. Barana dwa wymiary: pozytywny i negatywny¹¹⁰. Pierwszy polega na zobowiązaniu państw do popierania swobody pracowników w tworzeniu lokalnych, krajowych i międzynarodowych zrzeszeń, drugi zaś na powstrzymaniu się przed naruszeniem tej swobody, zwłaszcza poprzez ingerencję w ich statutową działalność.

Podsumowując znaczenie konwencji Rady Europy, zarówno Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jak i Europejskiej Karty Społecznej, dla rozwoju i podnoszenia na wyższy poziom standardów związanych z wolnością zrzeszania się w związkach zawodowych jest nie do przecenienia. Postanowienia konwencji, a także orzecznictwo organów kontrolnych stworzyły przejrzysty i czytelny katalog zasad, stanowiących punkt odniesienia do budowy i oceny stanu prawnego obowiązującego w poszczególnych państwach członkowskich, w tym również w polskim systemie prawnym.

4.3. Wolność koalicji w aktach prawnych Unii Europejskiej

Znaczenie Europejskiej Karty Społecznej wzrosło po niepowodzeniu przyjęcia wiążącej umowy w zakresie całokształtu problematyki społecznej w ramach Unii Europejskiej (EU). W prawie pierwotnym UE zagadnienie wolności zrzeszania

¹⁰⁹ Zob. R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 203.

¹¹⁰ K. W. Baran, *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Bydgoszcz–Kraków 2001, s. 28–29.

się w związku zawodowe zostało uregulowane w art. 118 Traktatu Rzymskiego, który gwarantuje prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych. Wolność tą uznano za jeden z warunków poprawy życia i pracy¹¹¹. Jednakże zarówno Traktat z Maastricht (1992 r.), jak i Traktat Amsterdamski (1997 r.) ustanowiły zasadę, że problematyka prawa zrzeszania się znajduje się poza zakresem kompetencji Wspólnoty¹¹². Zasada ta została podtrzymana przez Traktat z Lizbony, który stanowi, że w zakresie wolności zrzeszania się zarówno Parlament Europejski, jak i Rada nie posiadają kompetencji prawodawczych.

Pomimo że prawa człowieka nie są głównym celem, wokół którego koncentruje się działalność Unii Europejskiej, to już wstęp do Jednolitego Aktu Europejskiego¹¹³ odwołuje się do konwencji Rady Europy, tj. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz do Europejskiej Karty Społecznej, jako aktów promujących demokrację, w rozumieniu wolności, równości i sprawiedliwości społecznej. Traktat o Unii Europejskiej¹¹⁴ stanowił, że Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Traktat z Lizbony¹¹⁵ wzmocnił zaangażowanie UE w zakresie ochrony tychże praw, w tym wolności zrzeszania się – Unia przystąpiła do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹¹⁶, stanowiąc, że są one częścią prawa UE jako ogólne zasady prawa¹¹⁷. Poza tym Unia Europejska uznała prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie Praw Podstawowych UE¹¹⁸, której nadano moc równą mocy traktatów.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE) stanowiąca wraz z traktatami prawo pierwotne Unii Europejskiej w związku ze zmianami zachodzącymi w społeczeństwie, postępem społecznym, rozwojem naukowym i technologicznym upatruje konieczność wzmocnienia ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie ich w Karcie¹¹⁹. Tytuł drugi stanowiący o wolno-

¹¹¹ Art. 117 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r.

¹¹² B. Cudowski, *Prawo do zrzeszania się, prowadzenia rokowań i sporów zbiorowych w Polsce a europejskie prawo pracy*, [w:] W. Sanetra (red.), *Europeizacja polskiego prawa pracy*, Warszawa 2004, s. 44–45.

¹¹³ Nowelizacja Traktatu Rzymskiego, uchwalona podczas konferencji międzyrządowej w Luksemburgu i Brukseli (9 września 1985 – 27 stycznia 1987), weszła w życie 1 lipca 1987 r.

¹¹⁴ Traktat z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r. (Dziennik Urzędowy C 340 z 10 listopada 1997 r.).

¹¹⁵ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dziennik Urzędowy C 306 z 17 grudnia 2007 r.).

¹¹⁶ Art. 6 ust. 2 TUE.

¹¹⁷ Ż. Grygiel-Kaleta, *Wolność zrzeszania się w związku zawodowe w aktach prawa międzynarodowego*, [w:] „Rocznik Administracji i Prawa: teoria i praktyka”, r. XII, Sosnowiec 2012, s. 293.

¹¹⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei, Dziennik Urzędowy C 83 z 30 marca 2010 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r.

¹¹⁹ Ż. Grygiel-Kaleta, *Wolność zrzeszania się...*, s. 294.

ściach w art. 12 stanowi o prawie każdego do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się, w szczególności o wolności w zakresie tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swych interesów. W art. 52 Karta przewiduje możliwość wprowadzenia ustawowych ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie, jednakże bez naruszenia ich istoty, z poszanowaniem zasady proporcjonalności i w związku z ochroną interesu ogólnego uznawanego przez Unię bądź dla ochrony praw i wolności innych osób.

W sferze postulatywnej wolność koalicji i jej gwarancje formułuje Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników (WKPPSP)¹²⁰ podpisana w Strasburgu 9 grudnia 1989 r., która w dużej mierze opiera się na konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy¹²¹. Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników jest jedynie dokumentem politycznym, dlatego nie ma wymiaru obowiązującego prawa wiążącego strony¹²². W art. 11 tego dokumentu przyjęto, że pracodawcy i pracownicy Wspólnoty Europejskiej posiadają prawo do swobody zrzeszania się, według swego wyboru, w organizacje zawodowe lub związkowe, dla obrony swych interesów gospodarczych i socjalnych. Każdy z tych podmiotów posiada też swobodę przystąpienia bądź nieprzystąpienia do tych organizacji, bez zagrożenia jakimikolwiek ujemnymi skutkami osobistymi lub zawodowymi.

Kończąc rozważania na temat wolności koalicji na gruncie prawa międzynarodowego uniwersalnego, europejskiego i UE należy uwypuklić występujące w prawodawstwie międzynarodowym rozbieżności w pojmowaniu wolności związkowych i podkreślić, że nie mają one wyłącznie wymiaru teoretycznego. Na tym tle pojawia się bowiem problem pierwszeństwa stosowania omawianych wyżej regulacji. Rozstrzygnięcie tej kwestii ma nader istotne znaczenie dla krajowego porządku prawnego, zwłaszcza w kontekście art. 91 ust. 2 Konstytucji RP. Ów przepis stanowi, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli tej nie da się pogodzić z umową. Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym przez K. W. Barana¹²³, według którego w kwestii wolności związkowych, w tym również wolności zrzeszania się, pierwszeństwo stosowania należy przyznać konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, ze względu na szczegółowość przyjętych w nich regulacji. Potwierdzenie prawdziwości postawionej tezy znaleźć można w postanowieniach różnych aktów prawa międzynarodowego pu-

¹²⁰ Tekst w: *Dokumenty źródłowe Instytucji Wspólnot Europejskich w zakresie prawa socjalnego*, A. Świątkowski, H. Wierziński (red.), Kraków 1999, s. 103–109.

¹²¹ Zob. C. Mik, *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994, s. 22.

¹²² B. Jagusiak, *Związki zawodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 253.

¹²³ K. W. Baran, *Wolności związkowe...*, s. 30.

blicznego, które ustanawiają zasadę, że ich stosowanie nie może naruszać prawodawstwa Międzynarodowej Organizacji Pracy. Zarówno artykuł 22 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, jak i artykuł 8 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych stanowią, iż żadne ich postanowienia nie uprawniają państw stron Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy do podejmowania działań ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje w niej przewidziane.

❧ ZAKOŃCZENIE ❧

Związki zawodowe za cel stawiają sobie pełnienie określonej funkcji społecznej polegającej na obronie interesów pracowniczych i tym różnią się od innych zrzeszeń i organizacji. Reprezentują więc interesy pracowników i regulują stosunki między pracodawcami i pracownikami. Powstałe w początkowej fazie tworzenia się kapitalizmu, z czasem stały się powszechną organizacją ludzi pracy, reprezentującą i broniącą ich interesów ekonomicznych i społecznych.

Związki zawodowe jako organizacje społeczno-polityczne składające się na model społeczeństwa obywatelskiego charakteryzują się dwoistą naturą swych funkcji. Z jednej strony pracownicy oczekują, że organizacje te będą bronić ich codziennych, materialnych interesów, a z drugiej uważają, że związki zawodowe powinny odgrywać pewną rolę społeczną w obronie wartości, solidarności czy sprawiedliwości społecznej. Organizacje związkowe, pojmowane jako ruch społeczny, nie ograniczają się tylko do dialogu między związkami, pracownikami, przedstawicielami władzy państwowej w sprawach socjalnych, lecz sięgają dalej do walki o wolne i demokratyczne społeczeństwo. Związki zawodowe w stosunkach przemysłowych stają się gwarantem pewnego modelu demokracji opartego na pluralizmie świata społecznego i świata pracy.

Wolność zrzeszania się w związki zawodowe została w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zapisana wśród praw i wolności politycznych, 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” wolności zrzeszania się w związki zawodowe, 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

Zjawisko bezpośredniego zaangażowania się związków zawodowych w politykę, będącą głównie domeną partii politycznych, poprzez udział w kampaniach wyborczych do organów władzy państwowej, zasiadania posłów związkowych w parlamencie, a także ingerowanie w decyzje organów administracji państwowej, przybrało w Polsce poważne rozmiary. Zauważył to Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że w rzeczywistości społecznej Rzeczypospolitej Polskiej, związki zawodowe pełnią rolę *quasi*-partii politycznych. Niezależnie od politycznej formacji oraz różnych celów przyświecających ich działaniom, nie ulega wątpliwości, że prowadzą one również działania polityczne, nie zawsze bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych. Źródłem tego zaangażowania była niewątpliwie kluczowa rola związku zawodowego „Solidarność” w obaleniu

poprzedniego systemu politycznego funkcjonującego do 1989 r. Proces ten przebiegał w czasie, w którym społeczeństwo polskie było pozbawione autentycznej reprezentacji politycznej, więc z konieczności rolę tę musiał spełniać niezależny związek zawodowy. Skłonność związków zawodowych do angażowania się w działalność polityczną, której głównymi podmiotami są partie polityczne, należy uznać za tendencję powszechną. Nie ulega jednak wątpliwości, że bezpośredni udział związków zawodowych w działalności politycznej budzić może wiele kontrowersji z punktu widzenia ich podstawowych celów i zadań jako niezależnych organizacji społecznych, powołanych do reprezentacji i obrony praw oraz interesów pracowniczych. Takie upolitycznienie związków zawodowych, nawet jeśli wyrasta z wartościowych aspiracji i obiektywnych uwarunkowań społecznych, może stać się w ostatecznym rozrachunku szkodliwe dla nich samych i dla interesów zrzeszonych w nich pracowników.

Wzrost zainteresowania pojęciem społeczeństwa obywatelskiego w różnych dyscyplinach naukowych dokonał się między innymi za sprawą doświadczeń środkowo-europejskiej opozycji demokratycznej, która w walce z komunistycznym państwem rozpoczęła społeczną samoorganizację, opierając się, jak miało to miejsce w polskim przypadku, na idei niezależnego, samorządnego związku zawodowego. 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. Społeczeństwo obywatelskie może funkcjonować tylko wtedy, gdy istnieją struktury władzy, które go wspierają. Minimalnym warunkiem istnienia ładu prawnego jest realizacja idei rządów prawa. 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 w 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 warto pokusić się o ocenę respektowania wolności zrzeszania się w związki zawodowe w obowiązującej ustawie zasadniczej jak i krajowym ustawodawstwie. Punktem wyjścia będzie konstatacja,

iż w swych podstawach respektuje ono standardy międzynarodowe. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. podkreśla szczególną rolę związków zawodowych w realizacji zasady pluralizmu. W myśl art. 12 Konstytucji Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych. Wolność zrzeszania się w związki zawodowe jest też gwarantowana przez art. 59 Konstytucji. 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.

Spotyka się jednak poglądy, iż postanowienia konstytucyjne dotyczące wolności zrzeszania się, w tym wolności zrzeszania się w związki zawodowe, nie tworzą przejrzystego systemu, gdyż porozmieszczane są po Rozdziale I i II i nie wiążą się w jedną logiczną całość. Wśród wskazywanych głównych błędów ustrojodawcy w tej materii wymienia się zbędne powtórzenia w art. 12 i 59 ust. 1, a przede wszystkim błędy w systematyce tych przepisów polegające na tym, że najbardziej ogólny przepis art. 58 ust. 1 stanowiący, że „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”, umieszczono nie w Rozdziale I Konstytucji RP wśród zasad naczelnych, ale w Rozdziale II dotyczącym wolności i praw politycznych, natomiast w Rozdziale I znalazły miejsce szczegółowe przepisy dotyczące wolności zrzeszania się w wymienionych z nazwy organizacjach, w tym związkach zawodowych.

W ujęciu komparatystycznym wolność zrzeszania się w związkach zawodowych w konstytucjach innych państw europejskich jest zazwyczaj umieszczana w przepisach znajdujących się w rozdziałach poświęconych: stosunkom gospodarczym (Konstytucja Włoch), gospodarce narodowej i pracy (Konstytucja Republiki Litewskiej), prawom ekonomicznym i socjalnym (Konstytucja Republiki Słowackiej, Konstytucja Republiki Chorwackiej), prawom indywidualnym i społecznym (Konstytucja Grecji), prawom i wolnościom pracowniczym (Konstytucja Republiki Portugalskiej).

Ważne znaczenie, oprócz norm opisujących wolność zrzeszania się w związki zawodowe, mają postanowienia polskiej ustawy zasadniczej wskazujące na zakres jej ograniczeń. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych ulega ograniczeniom wynikającym zarówno z generalnej dyspozycji konstytucyjnej, stanowiącej, iż ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności może nastąpić 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz w zakresie ustawowym dopuszczalnym przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe (art. 59 ust. 4 Konstytucji RP). Odesłanie do umów międzynarodowych nie jest przypadkowe, ponieważ umowy międzynarodowe po 1980 r. torowały drogę wolności zrzeszania się w niezależne związki zawodowe. Były one również oparciem dla domagania się

respektowania tej wolności przez opozycję w latach 1982–1989. Umowy międzynarodowe wpłynęły również na kształt wolności zrzeszania się w związki zawodowe po 1989 r. Były one też podstawą oceny zakresu wolności koalicji w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

W kwestii wolności zrzeszania się w związki zawodowe, pierwszeństwo stosowania należy przyznać konwencjom Międzynarodowej Organizacji Pracy, ze względu na szczegółowość przyjętych w nich regulacji. Potwierdzenie prawdziwości postawionej tezy znaleźć można w postanowieniach różnych aktów prawa międzynarodowego publicznego, które ustanawiają zasadę, że ich stosowanie nie może naruszać prawodawstwa Międzynarodowej Organizacji Pracy. Zarówno artykuł 22 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, jak i artykuł 8 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych stanowią, iż żadne ich postanowienia nie uprawniają państw stron Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy do podejmowania działań ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje w niej przewidziane.

Zakres wolności zrzeszania się w związki zawodowe obejmujący wolność ich zakładania i działania nie jest określony w Konstytucji RP z 1997 r., lecz w ustawach zwykłych, co dotyczy zwłaszcza ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w związki zawodowe został określony w prawie polskim przez dokładne wskazanie kategorii osób, którym wolno organizować się w związki zawodowe i przystępować do nich. Ustawa o związkach zawodowych z 1991 r. definiuje związek zawodowy jako organizację ludzi pracy, tym samym w płaszczyźnie podmiotowej ogólnie zakreśla wolność koalicji. Ustawa nie definiuje pojęcia „ludzie pracy”. Jest ono szersze aniżeli określenie „pracownicy”. Jego zakres podmiotowy rozciąga się bowiem również na inne grupy osób niż zatrudnione w ramach stosunku pracy. O ile w przypadku pracowników mamy do czynienia z pełną wolnością zrzeszania się w związki zawodowe, to w przypadku pozapracowniczych stosunków zatrudnienia spotykać można liczne jej ograniczenia. Przykładem są tu osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz osoby korzystające z tak popularnej obecnie formy samozatrudnienia.

Zgodzić się należy z postulatami *de lege ferenda* znowelizowania w tym zakresie ustawy o związkach zawodowych, celem dostosowania jej do wymogów art. 2 Konwencji nr 87 MOP, który zapewnia możliwość zrzeszania się nie tylko pracowników, ale wszystkich osób wykonujących pracę na rzecz pracodawcy. Tego rodzaju regulacja z jednej strony umocniłaby mechanizmy pełnej reprezentacji podmiotów funkcjonujących w stosunku pracy, z drugiej zaś przyczyniłaby się do zachowania zasady równego traktowania osób zatrudnionych w ramach stosunków cywilnoprawnych. Tym bardziej, że osoby pracujące na podstawie umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnione, to osoby na których

nierzadko wymusza się kontynuowanie w ten sposób dotychczasowo wykonywanej pracy w ramach stosunku pracy.

Dowodem szeroko rozumianego zakresu podmiotowego prawa zrzeszania się w związki zawodowe na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, są akty używające pojęcia „każdy” dla określenia osób uprawnionych do zrzeszania się w związki zawodowe. Takie określenie występuje w: art. 23 ust. 4 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 22 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 8 ust. 1 zd. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz art. 11 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Inną niedoskonałością modelu wolności zrzeszania się w związki zawodowe na gruncie polskiego ustawodawstwa wydają się być procedury rejestrowe, które niekiedy w sposób enigmatyczny i zawily regulują tworzenie związków zawodowych, co może skutkować w praktyce nieporozumieniami i konfliktami. Ustawowa procedura rejestracyjna nie narusza przywołanego prawa międzynarodowego, ponieważ toczy się ona po utworzeniu związku zawodowego. Jednakże może ona budzić wątpliwości, gdyż rejestracja związku nie polega na czynności ewidencyjnej. Poza tym zasady rejestracji związków zawodowych wydają się być obciążone skrajnym formalizmem, co skutecznie może ograniczać wolność koalicji. Z tego powodu lepszym rozwiązaniem *de lege ferenda* wydaje się zastąpienie rejestracji notyfikacją, która polega na zgłoszeniu do ewidencji prowadzonej przez organy władzy lub administracji publicznej nowo utworzonej organizacji związkowej.

Podsumowując należy jednak stwierdzić, że respektowanie wolności zrzeszania się w związki zawodowe w systemie ustawodawstwa Rzeczypospolitej Polskiej stwarza korzystne warunki dla rozwoju pluralizmu oraz przyczynia się do umocnienia demokratycznego porządku państwa i idei społeczeństwa obywatelskiego. Uprawniona wydaje się konstatacja, iż krajowe ustawodawstwo w swych podstawach respektuje standardy międzynarodowe.

✂ WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH I ORZECZNICTWA ✂

1. Konstytucje

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
2. *Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* z dnia 17 X 1992 r. (Nr 84, poz. 426, *Mała Konstytucja*).
3. *Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z dnia 29 XII 1989 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 444).
3. *Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z dnia 7 IV 1989 r. (Dz.U. nr 19, poz. 101).
4. *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* z dnia 22 VII 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.).
5. *Ustawa konstytucyjna* z dnia 23 IV 1935 r. – *Konstytucja Kwietniowa* (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).
6. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 17 III 1921 r. – *Konstytucja Marcowa* (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

2. Umowy międzynarodowe

2.1. Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy

1. *Konwencja Nr 11 Międzynarodowej Organizacji Pracy* (Dz.U. 1925 nr 54, poz. 378).
2. *Konwencja Nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy* (Dz.U. 1958 nr 29, poz. 125).
3. *Konwencja Nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy* (Dz.U. 1958 nr 29, poz. 126).
4. *Konwencja Nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy* (Dz.U. 1977 nr 39, poz. 178).
5. *Konwencja Nr 144 Międzynarodowej Organizacji Pracy* (Dz.U. 1994 nr 103, poz. 503).
6. *Konwencja Nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy* (Dz.U. 1994 nr 22, poz. 78).

2.2. Dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych

1. *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 168).
2. *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167).
3. *Konwencja o prawie traktatów* (Dz.U. 1999 nr 74, poz. 439).
4. *Karta Narodów Zjednoczonych* (Dz.U. 1947 r. nr 23, poz. 90).

2.3. Prawo europejskie

1. *Europejska Karta Społeczna* (Dz.U. 1999 nr 8, poz. 67).
2. *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284).
3. *Statut Rady Europy* (Dz.U. 1994 nr 118, poz. 565).

3. Ustawy

1. *Kodeks karny* – Ustawa z dnia 19 IV 1969 r. (Dz.U. nr 13, poz. 94 z późn. zm.).
2. *Kodeks postępowania cywilnego* – Ustawa z dnia 17 XI 1964 r. (Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

3. *Kodeks pracy* – Ustawa z dnia 26 VI 1974 r. (Dz.U. nr 24, poz. 141 z późn. zm.).
4. *Kodeks wykroczeń* – Ustawa z dnia 20 V 1971 r. (Dz.U. nr 12, poz. 114 z późn. zm.).
5. *Prawo o stowarzyszeniach* – Ustawa z dnia 7 IV 1989 r. (Dz.U. 2001, Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).
6. *Prawo o ustroju sądów powszechnych* – Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. (Dz.U. 2001, nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).
7. *Prawo o zgromadzeniach* – Ustawa z dnia 5 VII 1990 r. (Dz.U. nr 51, poz. 297 z późn. zm.).
8. *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu* z dnia 24 V 2002 r. (Dz.U. nr 74, poz. 676 z późn. zm.).
9. *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* z dnia 9 VI 2006 r. (Dz.U. nr 104, poz. 708).
10. *Ustawa o Narodowym Banku Polskim* z dnia 29 VIII 1997 r. (Dz.U. nr 140, poz. 938).
11. *Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* z dnia 11 V 1995 r. (Dz.U. nr 74, poz. 368 z późn. zm.).
12. *Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli* z dnia 23 XII 1994 r. (Dz.U. nr 13, poz. 59) oraz z dnia 21 V 1997 r. (Dz.U. nr 96, poz. 589).
13. *Ustawa o ochronie danych osobowych* z dnia 29 VIII 1997 r. (Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 926).
14. *Ustawa o obywatelstwie polskim* z dnia 15 II 1962 r. (Dz.U. nr 10, poz. 49 z późn. zm.).
15. *Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej* z dnia 24 VIII 1991 r. (Tekst jednolity Dz.U. 2009, nr 12, poz. 68 z późn. zm.).
16. *Ustawa o Policji* z dnia 21 VI 1990 r. (Tekst jednolity: Dz.U. 2007, nr 43, poz. 277 z późn. zm.).
17. *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych* z dnia 16 IX 1982 r. (Dz.U. nr 31, poz. 214 z późn. zm.).
18. *Ustawa o pracownikach samorządowych* z dnia 21 XI 2008 r., (Dz.U. Nr 223, poz. 1458).
19. *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych* z dnia 16 IX 1982 r. (Dz.U. nr 31, poz. 214 z późn. zm.).
20. *Ustawa o prokuraturze* z dnia 20 VI 1985 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 25, poz. 25 z późn. zm.).
21. *Ustawa o radach robotniczych* z dnia 19 XI 1956 r. (Dz.U. nr 53, poz. 238).
22. *Ustawa o samorządzie robotniczym* z dnia 20 XII 1958 r. (Dz.U. nr 77, poz. 397).
23. *Ustawa o Służbie Celnej* z dnia 27 VIII 2009 r. (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 z późn. zm.).
24. *Ustawa o Służbie Cywilnej* z dnia 21 XI 2008 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).
25. *Ustawa o Służbie Więziennej* z dnia 26 IV 1996 r. (Tekst jednolity: Dz.U. 2002, nr 207, poz. 1761).
26. *Ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* z dnia 11 IX 2003 r. (Tekst jednolity: Dz.U. 2008, nr 141, poz. 892 z późn. zm.).
27. *Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 29 sierpnia 2002 r. (Dz.U. 2002, nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).
28. *Ustawa o stanie wyjątkowym* z dnia 21 VI 2002 r. (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 985 z późn. zm.).
29. *Ustawa o strażach gminnych* z dnia 29 VIII 1997 r. (Dz.U. nr 123, poz. 332).
30. *Ustawa o Straży Granicznej* z dnia 12 X 1990 r. (Tekst jednolity: Dz.U. 2005, Nr 234, poz. 1997).
31. *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym* z dnia 29 IV 1985 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 109, poz. 470 z późn. zm.).
32. *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu* z dnia 16 III 2001 r. (Dz.U. nr 27, poz. 298).
33. *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym* z dnia 20 VIII 1997 r. (Dz.U. 2001 nr 17, poz. 209 z późn. zm.).
34. *Ustawa o związkach zawodowych* z dnia 1 VII 1949 r. (Dz.U. 1949 nr 41, poz. 293).
35. *Ustawa o związkach zawodowych* z dnia 8 X 1982 r. (Dz.U. nr 32, poz. 216 z późn. zm.).
36. *Ustawa o związkach zawodowych* z dnia 23 V 1991 r. (Dz. U. nr 55, poz. 234 z późn. zm.).

37. *Ustawa o związkach zawodowych rolników indywidualnych z dnia 6 V 1981 r.* (Dz.U. nr 11, poz. 50).
38. *Ustawa w przedmiocie zmiany niektórych postanowień o pracowniczych związkach zawodowych, względnie o stowarzyszeniach i związkach, a mianowicie postanowień, dotyczących zrzeszania się pracowników państwowych z dnia 3 XII 1924 r.* (Dz.U. 1924, nr 114, poz. 1012).

4. Dekrety

1. *Dekret o stowarzyszeniach z dnia 3 I 1919 r.* (Dz.Praw nr 3, poz. 88).
2. *Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych z dnia 8 II 1919 r.* (Dz.P.P.P. nr 15, poz. 209).
3. *Dekret o Radach Zakładowych z dnia 6 II 1945 r.* (Dz.U. nr 8, poz. 36 z późn. zm.).
4. *Dekret o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy z dnia 10 XI 1954 r.* (Dz.U. nr 52, poz. 206)

5. Rozporządzenia

1. *Rozporządzenie Generalnego Komisarza Ziemi Wschodnich o stowarzyszeniach i związkach z dnia 25 IX 1919 r.* (Dz.Urz.Zarz.Cyw.Ziem.Wschodnich 1919, nr 25, poz. 255).
2. *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawo o stowarzyszeniach z dnia 27 X 1932 r.* (Dz.Urz. nr 94, poz. 808).
3. *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wzorów urzędowych formularzy wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu i miejsca ich udostępnienia z dnia 21 XII 2000 r.* (Dz.U. nr 118, poz. 1247 z późn. zm.).

6. Uchwały i zarządzenia

1. *Uchwała Rady Państwa w sprawie rejestracji nowo powstających związków zawodowych z dnia 13 IX 1980 r.* (Mon.Pol. nr 22, poz. 104.).
2. *Uchwała Rady Państwa w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa z dnia 12 XII 1981 r.* (Dz.U. nr 29, poz. 155).
3. *Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zawieszenia działalności związków zawodowych i niektórych organizacji społecznych na czas obowiązywania stanu wojennego z dnia 13 XII 1981 r.* (Mon.Pol. 1981 nr 30, poz. 273).

7. Orzecnictwo

7.1. Orzecnictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

1. *Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sigurdur A. Sigurjossón v. Islandii z dnia 30 VI 1993 r.* – ser. A, nr 265.
2. *Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie National Union of Belgian Police v. Belgii z dnia 27 X 1975 r.*, skarga nr 4464/70.
3. *Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Johansson v. Szwecja z dnia 7 V 1990 r.*, skarga nr 13537/88.
4. *Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Cheall v. Wielka Brytania z dnia 13 V 1985 r.*, skarga nr 10550/83.
5. *Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Englund i inni v. Szwecja z dnia 8 IV 1994 r.*, skarga nr 15533/89.

6. *Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Association X v. Szwecji* z dnia 6 VII 1977 r., skarga nr 6094/73.
7. *Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Young, James and Webster v. Zjednoczonemu Królestwu*, z dnia 13 VIII 1981 r., skargi nr 7601/76, 7806/77.
8. *Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sřrensen i Rasmusen v. Dania*, z dnia 11 I 2006 r., skargi nr 52562/99 i 52620/99.

7.2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

1. *Uchwała Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 6 X 1993 r. (OTK z 1993 r. nr 2, poz. 49).
2. *Uchwała Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 24 IV 1996 r. (OTK z 1996 r., nr 2, poz. 14).
3. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 8 III 2000 r. (OTK z 2000 r., nr 2, poz. 58).
4. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 17 XI 1998 r., K. 42/97, (OTK 1998, nr 7, poz. 113).
5. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 15 XI 2000 r., P. 12/99, (OTK ZU 2000, nr 7, poz. 260).
6. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 7 I 2004 r., K 14/03, (OTK ZU 2004, seria A, nr 1, poz. 1).
7. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 23 III 1999 r., K 2/98, (OTK ZU 1999, nr 3, poz. 38).
8. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 4 IV 2001 r., K 11/00, (OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54).
9. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 20 III 2006 r., K 17/05, (OTK ZU 2006, nr 30, poz. 30).
10. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 12 I 2000 r., P 11/98.
11. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 26 IV 1995 r., K 11/94.
12. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 8 VI 1999 r., SK 12/98, (OTK 1999, Nr 5, poz. 96).
13. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 18 II 2004 r., P 21/02.
14. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 18 I 2006 r., K 21/05, (OTK-A 2006, Nr 1, poz. 4).
15. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 28 VI 2000 r., K 34/99, (OTK 2000, Nr 5, poz. 142).
16. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 8 X 2002 r., K 36/00, (OTK 2002, Nr 5A, poz. 63).
17. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 10 XI 2004 r., Kp 1/04, (OTK-A 2004, Nr 10, poz. 105).
18. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 3 VI 1998 r., K 34/97, (OTK 1998, Nr 4, poz. 49).
19. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 29 IV 2003 r., SK 24/02, (OTK –A 2003, Nr 4, poz. 33).
20. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 12 II 1991 r., K. 6/90, (OTK 1991, poz. 1).
21. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 24 II 2004 r., K 54/02, (OTK –A 2004, Nr 2, poz. 10).
22. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 7 III 2000 r., K 26/98, (OTK 2000, Nr 2, poz. 57).
23. *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 21 XI 2001 r., K 31/01, (OTK 2001, Nr 8, poz. 264).
24. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 28 IX 2006 r., K 45/04, (OTK-A 2006, Nr 8, poz. 111).
25. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 23 X 2001 r., K22/01, (OTK 2001, Nr 7, poz. 215).

26. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 31 I 2001 r., P 4/99, (OTK 2001, Nr 1, poz. 5).
27. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 21 XI 1995, K 12/95, (OTK 1995, Nr 3, poz. 15).
27. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 27 IV 2005 r., P 1/05, (OTK 2005, Nr 4A, poz. 42).
28. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 27 I 1999 r., K 1/98, (OTK Nr 1, poz. 3).
29. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 7 I 1992 r., K8/91, (OTK 1992, Nr 1, poz.5)
30. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 17 XI 1998 r., K 42/97, (OTK 1998, Nr 7, poz. 113).

7.3. Orzecnictwo Sądu Najwyższego

1. *Orzeczenie Sądu Najwyższego* z dnia 14 I 1983 r. – I PRZ 3/82
2. *Postanowienie Sądu Najwyższego* z dnia 5 IV 2002 r., III RN 133/01, (OSNP 2002, Nr 12, poz. 281).
3. *Orzeczenie Sądu Najwyższego* z dnia 22 IV 1998 r., I PKN 62/98, (OSNP 1999, Nr 9, poz. 297).
4. *Wyrok Sądu Najwyższego* z dnia 7 IV 1998 r., I PKN 90/98, (OSNAP 2000, Nr 1, poz. 6).
5. *Uchwała Sądu Najwyższego* z dnia 15 X 1992, I PZP 35/92, (OSNCP Nr 1-2/1993, poz. 3).
6. *Orzeczenie Sądu Najwyższego* z dnia 7 XII 1999 r., I PKN 438/99, (OSP 2000, Nr 11, poz. 174).
7. *Postanowienie Sądu Najwyższego* z dnia 26 VIII 1998 r., IV KKN 330/98
8. *Postanowienie Sądu Najwyższego* z dnia 11 I 1995 r., III ARN 75/94, (OSNP 1995, Nr 9, poz. 106).
9. *Postanowienie Sądu Najwyższego* z dnia 4 XI 1983 r., I PRZ 83/83, (OSNC 1984, Nr 6, poz. 103).
10. *Uchwała Sądu Najwyższego* z dnia 21 II 1983 r., III PZP 72/82, (OSNC 1983 Nr 8, poz. 113).
11. *Orzeczenie Sądu Najwyższego* z dnia 10 X 1997 r., I PKN 325/97, (OSNP 1998, Nr 16, poz. 475).
12. *Orzeczenie Sądu Najwyższego* z dnia 3 VII 1991 r., I PRN 2/91, (OSNCP 1992, nr 9, poz. 169).
13. *Uchwała Sądu Najwyższego* z dnia 10 I 1992 r., sygn. I PZP 63/91, (OSNC 1992, Nr 7–8, poz. 129).
14. *Postanowienie Sądu Najwyższego* z dnia 20 VI 1985 r. I PRZN 7/85 (OSNCP 1986, Nr 3, poz. 39).

7.4. Orzecnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. *Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego* z dnia 5 I 2011 r., I OSK 1907/10, LEX Nr 952004.
2. *Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego* z dnia 12 XI 2005 r., II OPS 4/05, (ONSAiWSA 2006, Nr 2, poz. 37).
3. *Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego* z dnia 27 XI 2000 r., II S.A./Kr 609/98.
4. *Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego* z dnia 29 XII 1999 r., I SA/Po 3057/98, (ONSA 2001, Nr 1, poz. 34).

BIBLIOGRAFIA

- Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964.
- Augustyniak M., *Mysł społeczno-filozoficzna Edwarda Abramowskiego*, Olsztyn 2006.
- Augustyniak M., *Pojęcie, istota, oraz geneza wolności i praw człowieka*, w: M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Baczyńska B., *Granice wolności zgromadzeń i stowarzyszenia się na podstawie orzecznictwa strasburskiego – wybrane zagadnienia*, w: E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz (red.), *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, Toruń 2008.
- Bała P., *Godność jako źródło praw i wolności człowieka w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, w: T. Jasudowicz, J. Gierszewski, P. Zientkowski (red.), *Z problemów bezpieczeństwa. Prawa człowieka*, Chojnice 2012.
- Banaszak B., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w kontekście realizacji i ochrony praw i wolności*, w: M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 1997, nr 5.
- Banaszak B., Bišta I., *Prawa i wolności jednostki w konstytucjach państw demokratycznych*, w: T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2008.
- Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995.
- Banaszak B., *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Banaszak B., Preisner A. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Baran K.W., *Komentarz do ustaw o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców, o zwolnieniach grupowych*, Gdańsk 2004.
- Baran K.W., *Konstytucyjne aspekty wolności związkowych*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 6.
- Baran K.W., *O zakresie podmiotowym zbiorowego prawa pracy de lege lata i de lege ferenda*, w: B.M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, t. I, Sosnowiec 2012.
- Baran K.W., *Procedury rejestrowe w zbiorowym prawie pracy*, w: B. M. Ćwiertniak (red.), *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Opole 1998.
- Baran K.W., *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Bydgoszcz–Kraków 2001.
- Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002.
- Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Beetham D., Boyle K., *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1995.
- Berlin I., *Dwie koncepcje wolności*, Warszawa 1987.
- Białocerkiewicz J., *Wpływ Międzynarodowej Organizacji Pracy na ujednoczenie prawa pracy*, Toruń 1981.
- Blanpain R., Matey M., *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993.
- Bobbio N., *Społeczeństwo obywatelskie*, w: J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997.
- Bokajło W., *Społeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, w: W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001.

- Bryant C., Mokrzycki E., *Introduction: Democracies in Context*, w: C. Bryant, E. Mokrzycki (red.), *Democracy, Civil Society and Pluralism*, Warszawa 1995.
- Buksiński T., *Arystotelesowska wizja współpracy społecznej*, w: R. Liberkowski, *Filozofia a polityka*, Poznań 1998.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977.
- Carby-Hall J.R., *Worker Participation In Europe*, London 1977.
- Chmaj M., *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka*, w: M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Z. Sobczak, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. 1, *Zasady ogólne*, Zakamycze 2002.
- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- Chmaj M., *Źródło wolności i praw człowieka*, w: tenże (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., *Status prawny partii politycznych w Polsce*, Toruń 1995.
- Chumiński J., *Ruch zawodowy w Polsce w warunkach kształtującego się systemu totalitarnego 1944–1956*, Wrocław 1999.
- Ciemiński J., *Nowela Konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- Ciemiński J., *Nowelizacja Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku i jej znaczenie ustrojowe*, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011.
- Cieszyński A., *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym – rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921–1997)*, w: E. Kustra (red.): *Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, Toruń 2001.
- Clegg H.A., *Trade Unionism under Collective Bargaining*, Oxford 1976.
- Cohel J. L., *Class and Civil Society, The Limit of Marxian Critical Theory*, Oxford 1982.
- Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe, na tle uwag z dziedziny nauki o Państwie i porównawczego prawa państwowego*, państwowego. 1, Warszawa 1925.
- Cycon, *O państwie, O prawach*, Kęty 1999.
- Czarny P., *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zrzeszania się*, w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- Drzewicki K., *Trzecia generacja praw człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, nr 10.
- Dubownik A., *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 6.
- Działocha K., *Komentarz do art. 91*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Działocha K., *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 1.
- Dziubka K., *Spółczesność obywatelska: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, w: A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1998.
- Engels F., *Dzień 4 maja w Londynie*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, t. 22, Warszawa.
- Florek F., *Dostosowanie przepisów prawa pracy do Konstytucji*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 9.
- Florek L., *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
- Florek L., *Ochrona praw związkowych w działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy*, „Kwartalnik Historii Ruchu Zawodowego” 1981, nr 1.

- Florek L., *Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*. „Państwo i Prawo” 2000, nr 12.
- Fraser H.W., *A History of British Trade Unionism 1700-1998*, New York 1999.
- Gardawski J., *Ewolucja polskich związków zawodowych*, w: J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Warszawa 2009.
- Gardawski J., *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Art. 31 Konstytucji*, w: tenże (red.), *Komentarz do Konstytucji*, t. III, Warszawa 2002.
- Gąciarz B., Pańków W., *Transformacja przedsiębiorstw. Aktorzy – integracja – struktury społeczne*, w: H. Domański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, Warszawa 1997.
- Gąciarz B., Pańków W., *Modele artykulacji interesów pracowniczych w warunkach transformacji przedsiębiorstw*, w: J. Hausner (red.), *Narodziny demokratycznych instytucji. Studia nad systemem reprezentacji interesów*, t. 3, Kraków 1995.
- Georgica P.J., *Ruchy i organizacje społeczne, ich formy uczestnictwa w życiu politycznym*, w: A. Bodnar (red.), *Nauka o polityce*, Warszawa 1988.
- Gliński P., Pańska H., *Cztery wymiary aktywności obywatelskiej*, w: H. Romański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, Warszawa 1997.
- Goździewicz G., *Wpływ instytucji zbiorowego prawa pracy na status prawny pracowników służby cywilnej i samorządu terytorialnego*, w: W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001.
- Góral Z., *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, w: A. Wypych-Żywiecka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Gdańsk 2010.
- Góralski W.M., *Instytucjonalizacja związków zawodowych w państwie kapitalistycznym*, Warszawa 1984.
- Góralski W.M., *Spór o związki zawodowe*, Warszawa 1982.
- Góralski W.M., *Związki zawodowe w państwach kapitalistycznych. Geneza, organizacja, orientacje polityczne, instytucjonalizacja w ustroju państwowym*, Warszawa 1987.
- Góralski W.M., *Związki zawodowe w RFN*, w: W.M. Góralski (red.), *Związki zawodowe na Zachodzie. Programy – struktura – działalność*, Warszawa 1988.
- Grafowska G., *Obowiązywanie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP. Studium porównawcze*, „Prawo-Administracja-Kościół” 2000, nr 4.
- Graniszewski L., Piątkowski C., *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Gregory Ch., *Labor and the Law*, New York 1961.
- Gronowska B., *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, w: Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002.
- Grygiel-Kaleta Ż., *Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w aktach prawa międzynarodowego*, [w:] „Rocznik Administracji i Prawa: teoria i praktyka”, r. XII, Sosnowiec 2012.
- Hajn Z., *Charakter prawny statutu związku zawodowego i stosunku członkostwa w związku zawodowym*, w: A. Sobczyk, *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecium społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesora Barbary Wagner*, Warszawa 2010.
- Hajn Z., *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników, czy prawo ludzi pracy?*, w: A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Gdańsk 2010.
- Hass L., *Robotniczy ruch zawodowy w Polsce w latach 1918–1939*, „Rocznik Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 1971, t. XXXII.
- Hayek F. A., *The Constitution of Liberty*, Chicago 1960.
- Herbut R., *Partie polityczne*, w: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997.
- Herbut R., *Związki zawodowe*, w: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii wraz z aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*, Wrocław 2002.

- Hobbes T., *Lewiatan*, Warszawa 1954.
- Hołda Z., *Ochrona praw człowieka*, Lublin 1996.
- Izdzebski H., *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 1995.
- Jabłoński M., *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP*, w: tenże (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Jackiewicz Z., *O definicji partii politycznych*, „Państwo i Prawo”, 1990, nr 5.
- Jagielski Z., Mirowiec A., *Organizacje społeczne i ich funkcjonowanie w systemie politycznym*, w: Z. Blok (red.), *Nauka o polityce*, Poznań 1987.
- Jagusiak B., *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989–2001*, Toruń 2004.
- Jagusiak B., *Związki zawodowe jako aktywizator społeczny*, w: M. Witkowska (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
- Jagusiak B., *Związki zawodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Janasz T., *Ustawa Le Chapelier*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, t. 15, z. 2.
- Jarosż-Zukowska S., *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*, w: M. Jabłoński, *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Uwarunkowania skuteczności wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2002, nr 8.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Jasudowicz T., *Orzecznictwo Strasburskie. T. 2*, Toruń 1998.
- Jasudowicz T., *Orzecznictwo Strasburskie. Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się, wolność związkowa, prawa i systemy wyborcze. W dwudziestolecie „Polskiego doświadczenia Solidarności”*, Toruń 2001.
- Jasudowicz T., *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, w: T. Jasudowicz (red.) *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, Toruń 1997.
- Jasudowicz T., *Zagadnienia wstępne*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiśzewski, R. Mizerski (red.), *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005.
- Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921.
- Jończyk J., *Zbiorowe prawo pracy*, Wrocław 1983.
- Józefowicz A., *Czy sądy mogą badać konstytucyjność ustaw*, „Prawo i Życie” 2000, Nr 7.
- Jurczyk T., *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- Kabat A., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
- Kaczyński L., *Kwestia zgodności z Konstytucją artykułu 68 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1996, nr 2.
- Kaczyński L., *Układ zbiorowy pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8.
- Kaczyński L., *Wpływ art. 87 Konstytucji na swoiste źródła prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8.
- Kaczyński L., *W sprawie zgodności przepisów prawa pracy z Konstytucją*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, z. 3.
- Kallas M., *Mała Konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993.
- Kampka F., *Istota i zadania związków zawodowych w świetle dokumentów społecznych Kościoła*, Lublin 1999.
- Kańtoch L., *Wolności i prawa związkowe w Unii Europejskiej*, „Nowy Tygodnik Popularny” 2004, nr 20.

- Kapelańska-Pregowska J., *Koncepcja tzw. marginesu oceny w orzecznictwie ETPC*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12.
- Kelsen H., *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936.
- Kędzia Z., *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- Kędzia Z., *Horyzontalne działanie praw obywatelskich*, w: J. Łętowski, W. Sokolewicz (red.), *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
- Kędzia Z. (red.), *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, Wrocław 1978.
- Kielin-Maziarz J., *Prawo do swobodnego tworzenia zrzeszeń w świetle wybranego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – negatywna wolność zrzeszania się*, w: J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Toruń 2012.
- Kieszczyński L., *Klasowy ruch zawodowy w Polsce międzywojennej (1918–1939)*, w: W.M. Góralski (red.), *Spór o związki zawodowe*, t. 2, Warszawa 1982.
- Kikosicki P., *Związki zawodowe w zakładach pracy Polsce w świetle badań opinii publicznej*, w: Z. Hajn (red.), *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy*, Warszawa 2012.
- Koral P., *Uprawnienia sędziów sądów powszechnych do zrzeszania się w związkach zawodowych*, w: B. M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, t. I, Sosnowiec 2012.
- Korybski A., Szeliga Z., Żmigrodzki M., *Współczesne państwowe systemy polityczne*, Lublin 1987.
- Kostecki A.M., *Typy przedsiębiorstw a formy działalności związkowej* J. P. Gieorgica (red.), *Związki zawodowe w okresie przeobrażeń politycznych i gospodarczych*, Warszawa 1998.
- Kotowski W., Kurzępa B., *Związki zawodowe. Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, Warszawa 2012.
- Kozłowski S., *Związki zawodowe w Stanach Zjednoczonych*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 2001, nr 8.
- Kozłowski W., *Dzieje walk o prawo koalicji we Francji*, Warszawa 1939.
- Kropiwnicki R., *Pojęcie praw i wolności chronionych w Konstytucji RP*, w: A. Florczak, B. Bolechow (red.), *Prawa człowieka w systemie prawa krajowego*, Toruń 2006.
- Krzekotowska K., *Problemy ruchu zawodowego we współczesnym świecie*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 1988, nr 2.
- Kubiak A., *Państwo prawne – idea, postulaty, dylematy*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7.
- Kulesza W.T., *Ideologie naszych czasów*, Warszawa 1996.
- Kurczewski J., *Ostrożnie ze statutem*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 23.
- Kustrza E., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 1997.
- Kuźnia R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004.
- Kwiecień R., *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 4.
- Langer T., *Podstawowe uprawnienia polityczne obywateli PRL*, w: M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, Warszawa 1974.
- Legień K., *Niemieckie związki zawodowe*, Warszawa 1906.
- Lenin W.I., *O zadaniach związków zawodowych*, w: *Dzieła*, t. 28, Warszawa 1954.
- Lenin W.I., *O zadaniach związków zawodowych i o błędach Trockiego*, w: *Dzieła wszystkie*, t. 32, Warszawa 1986.
- Lenin W. I., *Projekt tez o roli i zadaniach związków zawodowych w warunkach nowej polityki ekonomicznej*, w: *Dzieła wszystkie*, t. 42, Warszawa 1970.
- Leśniewicz B., *Wolność zrzeszania się – refleksje na tle Konstytucji RP z 1997 r.*, w: T. Jasudowicz (red.), *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, Toruń 2001.

- Lisicka H., *Prawa i wolności obywatelskie*, w: H. Lisicka (red.), *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2005.
- Liszczycki T., *Zbiorowe prawo pracy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, w: A. Wypych-Żywiecka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Gdańsk 2010.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992.
- Locke J., *Traktat drugi. Esej dotyczący prawdziwych początków zakresu i celu rządu obywatelskiego*, w: tenże, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992.
- Łabno A., *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Ławniczak A., *Wolności i prawa człowieka w ujęciu konstytucyjnym*, w: M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Łopatka A., *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002.
- Łopatka A., *Międzynarodowe prawo praw człowieka*, Warszawa 1998.
- Łysiał M., Perduś W., *Z problematyki organizacyjno-prawnych form działalności gospodarczej związków zawodowych w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 6.
- Maciejewski M., *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2004.
- Majchrowski J., Winczorek P., *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998.
- Malmon T., Opoka T., *Mały Słownik Polityki*, Radom 1998.
- Mantoux P., *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century*, London 1960.
- Masewicz W., *Ustawa o związkach zawodowych. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998.
- Masternak-Kubiak M., *Miejsce i znaczenie międzynarodowych źródeł prawa praw człowieka w polskim porządku konstytucyjnoprawnym*, w: M. Jabłoński, *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Mcaulay Trevelyan G., *Historia Anglii*, Warszawa 1965.
- Michalska A., *Międzynarodowa ochrona wolności związkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, nr 1.
- Michalska A., *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa–Poznań 1982.
- Mijał P., *Realizacja i ochrona konstytucyjnej wolności zgromadzeń w aspekcie praktycznym*, w: E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz (red.), *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, Toruń 2008.
- Mik C., *Międzynarodowe uwarunkowania konstytucyjnej regulacji praw człowieka. (Problemy podstawowe)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12.
- Mik C., *Ochrona praw człowieka w świetle źródeł współczesnego prawa międzynarodowego (współczesne tendencje orzecznicze)*, Toruń 2005.
- Mill J.S., *O wolności*, Warszawa 1999.
- Mołdawa T., *Legislatywa i egzekutywa pod rządami noweli kwietniowej i Małej Konstytucji*, w: E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, Warszawa 1993.
- Morawska E.H., *Prawa konstytucyjne człowieka i obywatela w Rzeczypospolitej Polskiej a prawa podstawowe Unii Europejskiej. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Morawski W., *Stosunki pracy w Polsce a wzory zewnętrzne*, w: W. Kozek (red.), *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, Warszawa 1997.
- Morton A. L., Tate G., *The British Labour Movement*, London 1956.
- Nowak M., *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, w: B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993.

- Nowak E.K., *Funkcja rządu partii i ugrupowań politycznych w Polsce (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6.
- Nowicki M.A., *Wokół konwencji europejskiej. Krótki komentarz do europejskiej konwencji praw człowieka*, Kraków 2002.
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Toruń 1999.
- Olszewski H., Zmierczak M., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994.
- Olszewski J., *Jaki statut?*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 23.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Opalek K., *Koncepcja praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela. Jej geneza i charakter*, w: M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i w świecie*, Warszawa 1974.
- Pańków w., *Funkcje związków zawodowych w zakładach prac*, w: J. Gardawski, B. Gąciarz, A. Mokrzyzewski, W. Pańków (red.), *Upadek bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzacyjnej*, Warszawa 2009.
- Paszek A., *Problem reprezentatywności związków zawodowych w prawie polskim*, „Praca i zabezpieczenie społeczne” 2000, nr 2.
- Pełczyński Z.A., *The State and Civil Society. Studies in Hegel's Political Philosophy*, Cambridge 1984.
- Pełczyński Z., *Wolność, państwo, społeczeństwo. Hegel a problemy współczesnej filozofii politycznej*, Wrocław 1998.
- Petro S., *The Labor Policy of Free Society*, New York 1957.
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka*, w: L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Pietrzak M., *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.
- Piwowski K., *Historia nowożytna 1648–1789. Wybór tekstów*, Warszawa 1954.
- Preisner A. (red.), *Prawo konstytucyjne. Źródła, orzecznictwo, literatura*, Wrocław 2001.
- Radwan A., *Polacy znów chcą należeć do związków zawodowych*, „Dziennik-Gazeta Prawna” z 13–15 listopada 2009.
- Redelbach A., *Natura Praw Człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001.
- Redelbach A., *Prawa naturalne, prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości*, Toruń 2002.
- Romul J., *Prawo zrzeszania się*, w: A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1971.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Warszawa 1966.
- Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.
- Rusiński W., *Zarys historii gospodarczej Polski na tle dziejów gospodarczych powszechnych*, Warszawa 1986.
- Ruszkowski R., *Strategie związków zawodowych wobec programów prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw*, w: J. P. Gieorgica (red.), *Związki zawodowe w okresie przeobrażeń politycznych i gospodarczych*, Warszawa 1998.
- Sadowski M., *Partie polityczne – geneza i funkcje*, w: A. Dobieszewski (red.), *Organizacja polityczna społeczeństwa*, Warszawa 1977, s. 78; M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1974.
- Sadurski W., *Myslenie konstytucyjne*, Warszawa 1995.
- Salwa Z., *Prawno-ustrojowa pozycja związków zawodowych*, w: J. Czmuta (red.), *Podstawy prawne działalności związków zawodowych*, Warszawa 1984.
- Sanetra W., *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12.

- Sanetra W., *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11.
- Sanetra W., *Ruch zawodowy po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 1989, nr 7.
- Sanetra W., *Wolności związkowe w świetle nowej ustawy o związkach zawodowych*, „Przegląd Sądowy” 1991, nr 5–6.
- Sarnecki P., *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- Sarnecki P., *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- Sarnecki P., *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998.
- Seweryński M., *Konstytucyjne podstawy zbiorowego prawa pracy*, w: M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
- Seweryński M., *Polish Labour Law from Communism to Democracy*, Warszawa 1999.
- Seweryński M., *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, w: G. Goździewicz (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Toruń 2000.
- Seweryński M., *Związki zawodowe w krajach postkomunistycznych. Ustawodawstwo, problemy, perspektywy*, w: *Syndykalizm współczesny i jego przyszłość*, Łódź 1996.
- Sękara M., *Wolność koalicji funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w świetle prawa polskiego i międzynarodowego*, w: A. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2003–2004.
- Shils E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie?*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w CastelGandolfo*, Kraków 1994.
- Siemieński F., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Poznań 1980.
- Skoczyński J., *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, w: G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001.
- Skoczyński J., *Status prawny urzędnika służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 11.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002.
- Skrzydło W., *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, w: M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Z. Sobczak, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. 1, *Zasady ogólne*, Zakamycze 2002.
- Skrzydło W., *O partii i systemach partyjnych*, Warszawa 1978.
- Slomp H., *Tworzenie się stron stosunku pracy*, w: H. Moerel (red.), *Zbiorowe stosunki pracy w procesie przemian*, Warszawa 1995.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1997.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.
- Sohn L., *The New International Law; Protection of Rights of Individual Rather than States*, „American University Law Review” 1982, nr 1.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 59 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., *Kwietniowa zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6.
- Sokolewicz W., *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji)*, „Studia Konstytucyjne” 1990, t. 8.
- Sokół W., *Związek zawodowy*, w: M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mała Encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2002.
- Stefański K., *Nowa ustawa o służbie cywilnej – reforma czy kontynuacja*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 5.

- Stelina J., *Związki zawodowe w systemie zbiorowej reprezentacji zatrudnionych – stan obecny i kierunki zmian*, w: A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Gdańsk 2010.
- Studziński W., *Wolność zgromadzeń i stowarzyszenia się*, w: A. Florczak, B. Bolechow (red.), *Prawa i wolności I i II generacji*, Toruń 2006.
- Suchowicz W., *Funkcja obronna związków zawodowych oraz zagadnienia partycypacji i współodpowiedzialności*, Warszawa 1982.
- Suchowicz W., *Związki zawodowe a problem współzarządzania przedsiębiorstwem w wybranych krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1983.
- Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002.
- Sylwestrzak A., *Wolności osobiste obywateli w ustroju kapitalistycznym i socjalistycznym*, w: W. M. Góralski (red.), *Prawa człowieka i ich realizacja w ustroju socjalistycznym i kapitalistycznym*, Warszawa 1979.
- Sypniewski Z., *Związki zawodowe w aparacie państwowym*, w: J. Jończyk (red.), *Prawo o związkach zawodowych i zrzeszeniach zawodowych*, Wrocław 1983.
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003.
- Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Kraków 1994.
- Szacki J., *Wstęp: Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997.
- Szamański P., *Związki zawodowe w Szwecji*, w: W.M. Góralski (red.), *Związki zawodowe na Zachodzie. Programy – struktura – działalność*, Warszawa 1988
- Szawiel T., *Spółeczeństwo obywatelskie*, w: M. Grafiowska, T. Szawiel, *Budowa demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001.
- Szczaniecki M., *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, cz. I, Warszawa 1976.
- Szerer B., *Ziemia polskie pod panowaniem pruskim*, w: S. Kolabiński (red.): *Ruch zawodowy w Polsce. Zarys dziejów*, t. 1, Warszawa 1974.
- Szubert W., *Refleksje nad modelami prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 10.
- Szubert W., *Spółeczno-prawne problemy związków zawodowych*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 9.
- Świątkowski A., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 21 XI 1995, K12/1995*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7.
- Świątkowski A., *Karty Społeczne Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8.
- Świątkowski A., *Kompetencje związków zawodowych*, Warszawa 1984.
- Świątkowski A., *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1, *Międzynarodowe publiczne prawo pracy*, Warszawa 2008.
- Świątkowski A., *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1, *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, wolumen 2, Warszawa 2008.
- Świątkowski A., *Quasi judykacyjna funkcja Komitetu Praw Społecznych Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9.
- Świątkowski A., *Prawo socjalne Rady Europy. Europejska Karta Społeczna, Protokoły, Zrewidowana Europejska Karta Społeczna*, Kraków 2006.
- Świątkowski A., *Uprawnienia, wolności, przywileje, obowiązki i immunitety w prawie związkowym*, „Studia Juridica” 1992, t. XXIII.
- Świątkowski A., *Związki zawodowe w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej*, w: *Z problematyki związków zawodowych i współuczestnictwa pracowników w zarządzaniu*, „Studia i Materiały JP i SS” 1982, z. 21.
- Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, t. II, Kraków–Warszawa 1996.
- Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1984.
- Troy L., *The New Unionism in the New Society*, Fairfax 1994.

- Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997.
- P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności – wybrane problemy*, Kraków 2003.
- Ujazdowski K.Z., Matyja R., *Równi równiejsi*, Warszawa 1993.
- Wach S., *Administracyjno-prawne ograniczenia wolności jednostki w Polsce*, w: E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz (red.), *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, Toruń 2008.
- Walczak K., *Struktura Konwencji MOP na tle innych umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 2.
- Walczak K., *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Warszawa 2004.
- Wasilkowski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, w: K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Wawrzyniak J., *Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawno-polityczne)*, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, Warszawa 2011.
- Webb B., Webb S., *The History of Trade Unionism*, Londyn 1920.
- Widera W., „Stare” związki zawodowe, w: W. Morawski (red.), *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, Warszawa 1994.
- Widera W., *Związek zawodowy jako niezależny podmiot w stosunkach przemysłowych: redefinicja „niezależności” w systemie postkomunistycznym*, w: W. Kozek (red.), *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, Warszawa 1997.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Winczorek P., *Problem ustrojowej regulacji położenia partii politycznych w Polsce*, „Państwo i Prawo”, 1990, nr 1.
- Winczorek P., *Wartości naczelné „małej konstytucji” z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1.
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1996.
- Wiśniewski-Cazals P., *Rada Europy a prawa człowieka*, w: *Polska w Radzie Europy*, „Biuletyn Centrum Europejskiego UW” 1992, nr 3.
- Wiśniewski L., *Ani utopia, ani fikcja prawna. O pojmowaniu wolności i praw człowieka*, „Rzeczpospolita” 06.11.2002.
- Wiśniewski L., *Glosa do postanowienia z 15.06.1993 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 2.
- Wiśniewski L., *Prawa a wolności. Pojęcie i konstrukcja prawna*, w: Tenże (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Wiśniewski L., *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, w: tenże (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006.
- Wojtyczek K., *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim. Zagadnienia ogólne*, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Wojtyczek K., *Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym*, w: K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001.
- Wołpiuk W. J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.
- Wojtkowiak D., *Konstytucyjne wolności obywateli*, „Ruch prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, z. 3.
- Wratny J., *Związki zawodowe w prawodawstwie polskim w latach 1980–1991*, Lublin 1994.

- Wratny J., *Związki zawodowe. Znaczenie w życiu politycznym i społeczno-gospodarczym*, w: J. Wratny, M. Bednarski (red.), *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej*, Warszawa 2010.
- Wronikowski E., *Związkowa reprezentacja praw i interesów pracowniczych na szczeblu ogólnopolskim*, w: G. Goździewicz, *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001.
- Wróbel A., *Prawa i wolności, art. 11*, w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Komentarz do artykułów 1-18*, t. 1, Warszawa 2010.
- Wszeborowski T.K., *Spółczesne państwo obywatelskie a państwo*, w: S. Wróbel (red.), *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, Poznań–Chorzów 2009.
- Wyrembak J., *Standardy ograniczania wolności i praw w świetle Rozdziału II Konstytucji*, w: M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2006.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy*, w: *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998.
- Vasak K., *A 30 – year struggle – The sustained efforts to give force of law to the universal Declaration of Human Rights*, “The UNESCO – Courier”, November 1977.
- Zakrzewska J., *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4.
- Zakrzewski W., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, w: W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2001.
- Zientara P., *Związki zawodowe w największych gospodarkach UE w kontekście zmian strukturalnych i prób wprowadzania reform wolnorynkowych*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 2.
- Zięba A., *Związki zawodowe w Wielkiej Brytanii*, w: W.M. Góralski (red.), *Związki zawodowe na Zachodzie. Programy – struktura – działalność*, Warszawa 1988.
- Zmierczak M., *Prawo – ograniczenie czy warunek wolności?*, w: E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz (red.), *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, Toruń 2008.
- Zoll A., *Związanie sędziego ustawą*, w: J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Żochowski T., *Związki zawodowe rolników indywidualnych. Fakty, dokumenty, komentarze*, Warszawa 1989.