

# Prawo koalicji związkowej osób zatrudnionych w służbie publicznej

## 1. Prawo koalicji pracowników służby publicznej

Prawo koalicji związkowej ma rangę zasady konstytucyjnej zaliczonej w poczet wolności obywatelskich. Zgodnie z dyrektywą art. 12 ustawy zasadniczej Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, natomiast przepis art. 59 ust. 1 gwarantuje wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Swoboda koalicji obejmuje zatem prawo tworzenia (zakładania) i wstępowania do związku zawodowego. W myśl art. 59 ust. 4 Konstytucji zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczypospolitą Polską umowy międzynarodowe. Podstawowe znaczenie interpretacyjne dotyczące ustalenia zakresu prawa zrzeszania się w związkach zawodowych ma konwencja nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 29 lipca 1948 r. dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych<sup>1</sup> – dalej MOP, stanowiąca, że pracownicy bez jakiegokolwiek rozróżnienia mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, tworzyć organizacje według swojego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jedynym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów. Szczególne aspekty dotyczące wolności zrzeszania się w związkach zawodowych osób zatrudnionych w służbie publicznej zostały uregulowane w konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 27 czerwca 1978 r. dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej<sup>2</sup>. Wspomniana konwencja nie zawiera bezpośredniej definicji wskazującej podmiotowe lub przedmiotowe przesłanki pozwalające na określenie desygnatów takich używanych przez nią pojęć, jak „służba publiczna”, „władza publiczna”, „pracownik publiczny”. Do odkodowania ich znaczenia muszą wystarczyć nader ogólne i pojemne wyrażenia dookreślające sens rozważanych zwrotów wynikające z brzmienia art. 1 i 2 rozważanego aktu. Stosownie do powyższego konwencja ma zastosowanie do osób zatrudnionych przez władze publiczne, ale w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych postanowień innych międzynarodowych konwencji dotyczących pracy. Obejmuje ona osoby będące pracownikami na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za związane z tworzeniem

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1958 r., nr 29, poz. 125.

<sup>2</sup> Dz. U. z 1994 r., nr 22, poz. 78.

polityki lub za funkcje kierownicze, albo pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter. Osoba objęta ze względu na wskazane przesłanki postanowieniami konwencji jest pracownikiem publicznym. Określenie zakresu stosowania gwarancji konwencyjnych do wymienionych podmiotów pozostawia się ustawodawstwu krajowemu. Niezależnie od tego konwencja określa jednak pewne minimalne wymagania dotyczące państwowej ochrony prawa organizowania się pracowników publicznych. Obejmują one prawo do korzystania z należytej ochrony przed aktami dyskryminacji, zmierzającymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie zatrudnienia, np. uzależnienia zatrudnienia od nieprzystępowania lub rezygnacji z przynależności do związku zawodowego (art. 4), gwarancję korzystania z całkowitej niezależności od władz publicznych, w tym z ochrony przed wszelkimi aktami ingerencji w zakresie tworzenia tych organizacji, ich działalności lub zarządu (art. 5). Gwarantuje się także przyznawanie przedstawicielom uznanych organizacji pracowników publicznych, na zasadach określonych w konwencji, stosownych ułatwień umożliwiających im szybkie i skuteczne wykonywanie ich funkcji zarówno w czasie pracy, jak i poza godzinami pracy (art. 6). Konwencja stanowi ponadto, że pracownicy publiczni mogą korzystać z praw obywatelskich i politycznych mających podstawowe znaczenie dla normalnego korzystania z wolności związkowej, z zastrzeżeniem jedynie obowiązków wynikających z ich statusu i charakteru funkcji przez nich wykonywanych (art. 9).

Przenosząc te rozważania na grunt prawa polskiego należy stwierdzić, że zakazy i ograniczenia w zakresie aktywności związkowej dotyczące pracowników zatrudnionych w sferze publicznej mają restrykcyjny charakter i dotyczą zasadniczo osób sprawujących wysokie (kierownicze) stanowiska w służbie publicznej. Do podmiotów objętych zakazem przynależności do związków zawodowych, które spełniają podaną cechę zaliczono np. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (NIK) oraz wiceprezesów, dyrektora generalnego, dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, członków Rady Polityki Pieniężnej, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Na podstawie regulacji konstytucyjnej do grupy osób pozbawionych prawa koalicji ponadto zaliczono sędziów wszystkich sądów i Trybunału Konstytucyjnego.

Ograniczenia w zakresie prawa zrzeszania się w związkach zawodowych dotyczą natomiast członków korpusu służby cywilnej zajmujących w niej wyższe stanowiska oraz kontrolerów NIK. Wskazane ograniczenia mają jednak różny charakter. W wypadku służby cywilnej regulacje ograniczające prawo koalicji były składnikiem kolejno zmieniających się ustaw. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r.<sup>3</sup> zakazywała przynależności związkowej urzędnikom zajmującym w służbie wyższe stanowiska, których ustawa zaliczała do tzw. kategorii „A”. Kolejna ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r.<sup>4</sup> nie zakazując członkostwa w związku zawodowym, wprowadzała zakaz pełnienia funkcji

<sup>3</sup> Dz. U. nr 89, poz. 402 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1999 r., nr 49, poz. 483 ze zm.

związkowych przez urzędników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie mianowania. Przepis art. 78 ust. 6 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 28 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>5</sup> opiera się na tym samym założeniu regulacyjnym, jakie przyjęto w uchylonej ustawie z 1998 r., mianowicie również wprowadza zakaz pełnienia funkcji związkowej przez osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej, jednak uniezależnia go od podstawy ich zatrudnienia. Oznacza to, że osoby takie, np. dyrektorzy generalni urzędów, dyrektorzy departamentów lub komórek równorzędnych, i in., których ograniczenie dotyczy, podobnie jak pozostali pracownicy tej służby, mają prawo członkostwa w związku zawodowym, tyle, że nie mogą pełnić w nim jakiegokolwiek funkcji, w szerokim znaczeniu tego słowa ustalonym przez statuty i postanowienia wewnętrznoorganizacyjne. Również w przypadku kontrolerów NIK zakres prawa koalicji był przedmiotem zmieniających się regulacji. Zgodnie z treścią pierwotnego brzmienia art. 86 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>6</sup> prawa koalicji związkowej, poza prezesem NIK, wiceprezesami i dyrektorem generalnym, byli także pozbawieni pracownicy nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne (kontrolerzy). Orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1995 r.<sup>7</sup> uznano, że wskazane unormowanie w części dotyczącej pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne narusza konwencję nr 151 MOP, wobec czego przepis w powołanym brzmieniu został uchylony. W obecnym brzmieniu ustawa o NIK dekretując obojętowanie prawa koalicji wprowadza zasadę monizmu stanowiąc, że w NIK może działać tylko jeden związek zawodowy zrzeszający wyłącznie pracowników NIK, a kontrolerzy mogą należeć tylko do tego związku. Ponadto, zgodnie z art. 2 ust 6 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>8</sup> przepisy tej ustawy stosuje się do pracowników NIK odpowiednio, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw, w tym wypadku z ustawy o NIK.

W literaturze podkreśla się, że wyłączenie prawa koalicji dla osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe nie budzi zasadniczych zastrzeżeń z punktu widzenia ich zgodności z prawem międzynarodowym, a w szczególności z konwencją nr 151 MOP wychodzącą z założenia, że ograniczanie wolności zrzeszania się w służbie publicznej stanowi wyjątek odnoszący się do pracowników zatrudnionych na wysokich stanowiskach, których czynności są związane z tworzeniem polityki bądź też mają w wysokim stopniu poufny charakter. Z uwagi na treść powołanej konwencji, a także innych regulacji prawa międzynarodowego zgłasza się natomiast wątpliwości co do zasadności wyłączenia prawa koalicji sędziów. Podkreśla się, że czynności sędziowskie w demokratycznym państwie prawa nie są związane z tworzeniem polityki ani nie mają w wysokim

---

<sup>5</sup> Dz. U. nr 89, poz. 492 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

<sup>7</sup> K 12/95, OTK 1995, nr 3, poz. 15.

<sup>8</sup> Dz. U z 2001 r., nr 79, poz. 854 ze zm. Stanowisko to poddał krytyce Z. Góral w pracy: *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, w: *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, pod redakcją A. Wypych-Żywickiej, M. Tomaszewskiej i J. Steliny, Gdańsk 2010, s. 140.

stopniu poufnego charakteru<sup>9</sup>. Zdaniem Z. Górala, u podstaw takiego wyłączenia legło błędne przekonanie, że uwikłanie sędziów w działalność związkową może nie tylko stwarzać zagrożenia dla prawidłowego wypełniania ich misji, ale jest wręcz zbędne wobec konstytucyjnej gwarancji, zgodnie z którą troska o pracownicze interesy tej grupy zawodowej spoczywa na państwie i nie wymaga artykułowania w sposób charakterystyczny dla metod działania związków zawodowych. Cytowany autor stwierdził, że wyłączenie takie nie znajduje oparcia w aktach prawa międzynarodowego, w szczególności w konwencjach MOP: nr 87 i nr 151, Paktach Praw Człowieka z 1966 r. oraz w przepisie art. 5 Europejskiej Karty Społecznej, jednak ze względu na jego charakter konstytucyjny, może być ono jedynie rozważane w kategorii racjonalności przyjętych rozwiązań<sup>10</sup>.

Ustosunkowując się do tych poglądów należy podkreślić, że zakaz zrzeszania się sędziów w związkach zawodowych jest nową regulacją w polskim porządku prawnym niewynikającą z przepisów ustrojowych, lecz wprowadzoną mocą art. 178 ust. 3 Konstytucji. Poprzednio obowiązujące przepisy dotyczące ustroju sądów powszechnych, jak i konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r. zakazu takiego nie przewidywały. Nie wynikał on również z obowiązujących wcześniej regulacji ustaw o związkach zawodowych. Podstaw do formułowania wniosku o zakazie przynależności związkowej sędziów nie stwarza także syntetyczne i wyczerpujące wskazanie podmiotów mających pełne prawo koalicji, zawarte w art. 2 ust. 1 i 5 ustawy związkowej (m. in. pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy) z jednoczesną enumeracją przypadków, w których prawo to jest lub może być ograniczone (art. 2 ust. 2-4 i 6). Również przepisy prawa międzynarodowego nie stwarzają bezdyskusyjnej podstawy do kreowania prawa do takiego unormowania. Z drugiej jednak strony warto zwrócić uwagę na punkt widzenia w sprawie wyłączenia prawa sędziów do zrzeszania się w związkach zawodowych prezentowany w doktrynie prawa konstytucyjnego. Zgodnie i bez zastrzeżeń przyjmuje się tam, że regulacja zawierająca taki zakaz, obok zakazu przynależności tej grupy zawodowej do partii politycznych, prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów, jest równoznaczna z nakazem apolityczności stanowiącej istotny składnik konstytuujący pojęcie niezawisłości sędziowskiej<sup>11</sup>. Stanowisku takiemu trudno odmówić racji, w szczególności jeżeli zważy się, że obecnie związki zawodowe, ze względu na swoje afiliacje ideologiczne lub wręcz polityczne w coraz większym stopniu stają się nośnikami określonych wartości i poglądów, co niejako zobowiązuje ich członków do przyjęcia reprezentowanych przez nie wartości. Sędzia-związkowiec nie tylko narażałby się na ryzyko utożsamiania z tymi wartościami, ale mógłby spotkać się z zarzutem, że kieruje się nimi przy ferowaniu orzeczeń, zwłaszcza jeżeli zważy się, że członkowie związku zawodowego związani są dyscypliną statutową polegającą m.in.

<sup>9</sup> Por. K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002, s.20.

<sup>10</sup> Por. Z. Góral, *op. cit.*, s. 138 oraz cytowana tam literatura.

<sup>11</sup> Por. np. L. Garlicki: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz IV*, pod redakcją naukową L. Garlickiego, Warszawa 2005, s. 18-23, por. także B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 791.

na stosowaniu się do uchwał władz związku. Rzeczą wymaga zatem dalszej pogłębionej dyskusji uwzględniającej różne punkty widzenia tego zagadnienia.

## **2. Prawo koalicji osób zatrudnionych w służbach zmilitaryzowanych**

Określone restrykcje w zakresie prawa koalicji związkowej dotyczą służb zbrojnych i zmilitaryzowanych. Podstawę do takiego działania upatruje się w treści art. 9 konwencji nr 87 MOP oraz, w której wprost zadekretowano odrębny status służb zmilitaryzowanych stanowiąc, że ustawodawstwo krajowe określi, w jakiej mierze gwarancje w niej przewidziane będą miały zastosowanie do sił zbrojnych i policji. Podobnie postanowiono w art. 1 ust. 3 konwencji nr 151 MOP dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, która również pozostawia ustawodawstwu krajowemu określenie, w jakiej mierze gwarancje związkowe przewidziane we wskazanej konwencji dla osób zatrudnionych przez władze publiczne będą miały zastosowanie do wskazanych służb. Analogiczne postanowienie zawiera art. 5 ust. 1 konwencji nr 98 MOP z dnia 1 lipca 1949 r. dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych<sup>12</sup>. W kontekście rozważanego tematu należy jeszcze wymienić art. 8 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r.<sup>13</sup>, który stwierdza, że zasada wolności koalicji nie stanowi przeszkody w nałożeniu ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie tego prawa przez członków sił zbrojnych, policję lub administrację państwową, art. 5 Europejskiej Karty Społecznej<sup>14</sup>, który stanowi, że zakres, w jakim gwarancje dotyczące korzystania z prawa koalicji będą miały zastosowanie do policji zostanie określony przez ustawodawstwo krajowe. Zasada dotycząca stosowania tych gwarancji do członków sił zbrojnych i zakres, w jakim będą one miały zastosowanie do tej grupy osób, zostaną również określone przez ustawodawstwo krajowe. Wreszcie, zgodnie z art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>15</sup> prawo koalicji związkowej nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tego prawa przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. W powołanym przepisie zasadność wprowadzenia ograniczenia prawa do koalicji umotywowano względami interesu bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochrony porządku i zapobiegania przestępstwom, ochrony zdrowia i moralności albo ochrony praw i wolności innych osób.

Nie wnikając w tym miejscu w kontrowersje związane z interpretacją wskazanych unormowań, w szczególności czy stwarzają one dostateczną podstawę do stanowienia całkowitego zakazu prawa koalicji wobec niektórych służb zmilitaryzowanych, a także, któremu z nich przypisuje się pierwszeństwo w razie zaistniałych rozbieżności należy

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 1958 r., nr 29, poz. 126 (zał.).

<sup>13</sup> Dz. U. z 1997 r., nr 8, poz. 67.

<sup>14</sup> Dz. U. z 1999 r., nr 8, poz. 67.

<sup>15</sup> Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

przyjąć, że wskazane regulacje prawa międzynarodowego czynią z wymienionej grupy inną kategorię służby publicznej niż pracownicy publiczni, co z pewnością pozwala na wprowadzenie wobec jej członków dalej idącej reglamentacji w zakresie prawa koalicji. Przenosząc te rozważania na grunt prawa polskiego należy stwierdzić, że model prawa koalicji związkowej żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych może przyjąć następujące formy: 1) bezwzględnego zakazu zrzeszania się w jakimkolwiek związku zawodowym, 2) prawa zrzeszania się tylko w jednym, branżowym związku zawodowym, 3) prawa zrzeszania się w związkach zawodowych na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych.

Bezwzględny zakaz zrzeszania się w jakimkolwiek związku zawodowym dotyczy żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb specjalnych (funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego)<sup>16</sup>. Legalność ustawowego zakazu zrzeszania się w związkach zawodowych była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który – przynajmniej w stosunku do żołnierzy zawodowych, powołując się na treść art. 9 konwencji MOP nr 87 – potwierdził konstytucyjność takiej regulacji<sup>17</sup>. Oznacza to, że wskazane podmioty wskutek pozbawienia prawa koalicji zostały również pozbawione innych uprawnień o charakterze reprezentacyjnym<sup>18</sup>.

Ograniczone prawo koalicji polegające na przyznaniu prawa zrzeszania się tylko w jednym, branżowym w związku zawodowym skupiającym funkcjonariuszy danej formacji przyjęto wobec funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej<sup>19</sup>, co oznacza, że obowiązujące w tych służbach regulacje wprowadzają zasadę monizmu związkowego. Na możliwość reglamentowania zasady swobody zrzeszania się w tych służbach wskazuje przepis art. 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych, który stanowi, że prawa związkowe funkcjonariuszy policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej, a także strażaków Państwowej Straży Pożarnej mogą być wykonywane z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z pragmatyk służbowych. Do funkcjonariuszy tych służb przepisy ustawy o związkach zawodowych stosuje się odpowiednio, co wynika bądź

<sup>16</sup> Por. odpowiednio art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2010 r., nr 90, poz. 593 ze zm.), art. 81 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 ze zm.), art. 58 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712 ze zm.), art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621 ze zm.), art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. nr 104, poz. 710).

<sup>17</sup> Wyrok z dnia 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK 2000, nr 2 poz. 57. W literaturze zgłoszono różne wątpliwości pod adresem tego wyroku, por. M. Seweryński: *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, w: *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, pod redakcją G. Goździewicza, Toruń 2000, s. 112, 113, K. W. Baran, *Zbiorowe prawo*, s. 122, 123, Z. Góral, *Zbiorowa reprezentacja*, s. 136.

<sup>18</sup> Por. J. Stelina, w: T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina: *Stosunek służbowy*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 11, redaktorzy: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 498.

<sup>19</sup> Por. odpowiednio art. 67 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.), art. 72 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r., nr 116, poz. 675 ze zm.), art. 34 ustawy z dnia 10 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. nr 79, poz. 523 ze zm.).

z unormowań pragmatyk lub w razie ich braku, z regulacji przepisu art. 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych, który stwierdzenie, że do praw związkowych wymienionych funkcjonariuszy przepisy ustawy stosuje się odpowiednio, uzupełnia o nakaz uwzględnienia w procesie stosowania ustawy związkowej ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw (pragmatyk). Przepisy ustawy o Policji oraz ustawy o Straży Granicznej zawierają ponadto normę stanowiącą, że szczegółowe zasady współdziałania związku zawodowego z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i komendantem głównym danej formacji określa statut tego związku zarejestrowany w sądzie. Pozostawienie regulacji zasad współdziałania związku zawodowego z właściwymi przełożonymi postanowieniom statutu, który podlega kontroli sądowej ma na celu właściwe wyważenie dwóch chronionych wartości: wymogów działania służby zmilitaryzowanej, kreującej zatrudnienie oparte na więzi administracyjnej, zakładające daleko idącą dyspozycyjność funkcjonariuszy wobec władzy służbowej, zaostrzone obowiązki wraz z surową odpowiedzialnością za ich naruszenie, oraz hierarchiczne podporządkowanie przełożonemu i zasady niezależności i samorządności działania związku, która mogłaby być zagrożona wskazaną specyfiką funkcjonowania służby. Nadanie prawa ustalania szczegółowych zasad współdziałania organizacji związkowej z przełożonymi charakteru prawa statutowego stoi na straży niezależności i samorządności działania związku zawodowego, a sądowa kontrola statutu służy ustaleniu, czy ustalony zakres ochrony interesu związkowego nie uchybia ochronie uzasadnionego interesu służby.

Prawo koalicji na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych służy funkcjonariuszom służby celnej i Państwowej Straży Pożarnej<sup>20</sup>. Pragmatyki odsyłają w tym zakresie do unormowań ustawy o związkach zawodowych, przy czym w przypadku funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej należy mieć na uwadze dwie okoliczności. Po pierwsze, w myśl przepisu art. 2 ust. 6 ustawy związkowej, do praw związkowych funkcjonariuszy przepisy ustawy stosuje się odpowiednio, z uwzględnieniem w procesie stosowania ustawy związkowej ograniczeń wynikających z pragmatyki PSP. Po drugie, zgodnie z regulacją ustawy o PSP, strażak pełniący funkcję na stanowisku, dla którego przepisy ustawy przewidują powołanie, nie może pełnić funkcji związkowej oraz nie podlega ochronie trwałości stosunku zatrudnienia.

### **3. Prawo koalicji a reprezentacja związkowa**

Pozbawienie lub ograniczenie prawa koalicji jest z reguły równoznaczne z pozbawieniem lub ograniczeniem określonych uprawnień o charakterze reprezentacyjnym. Najważniejsze z nich to uprawnienie do zawierania układów zbiorowych pracy oraz prowadzenie sporów zbiorowych. Oznacza to, że osoby zatrudnione w służbach, w których nie przewiduje się prawa koalicji zostały również pozbawione wskazanych, jak i innych

---

<sup>20</sup> Por. odpowiednio art. 144 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. nr 168, poz. 1323 ze zm.), art. 58 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r., nr 12, poz. 68 ze zm.).

uprawnień o charakterze reprezentacyjnym. W przypadku służb publicznych posiadających prawo koalicji zakaz lub ograniczenie zawierania układów zbiorowych pracy lub prowadzenia sporu zbiorowego jest niezależny od posiadania bądź braku zdolności koalicyjnej lecz wynika z odrębnych regulacji ustawowych pozbawiających lub reglamentujących to prawo. Wskazane zakazy lub ograniczenia dotyczące zawierania układów zbiorowych pracy stanowią konsekwencję przyjętej *implicite* przez pragmatyki idei regulacyjnej zakładającej, że ustalanie podstawowych warunków pracy (służby) odnoszących się do obowiązków i uprawnień zatrudnionych wobec przełożonych, jak i dotyczących własnych obowiązków i uprawnień przełożonych wobec zatrudnionych należy do jednostronnych formalnie kompetencji państwa realizowanych w drodze ustawowej, co jest zresztą charakterystyczne dla normowania wszystkich stosunków z elementami służby. Nie oznacza to rzecz jasna wykluczenia związków zawodowych z procedury określania warunków zatrudnienia. Przepis art. 7 konwencji nr 151 MOP zobowiązuje do podejmowania kroków odpowiadających warunkom krajowym, zmierzającym do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków. Ustawodawstwo krajowe może odnieść jego zastosowanie również do sił zbrojnych i policji. W myśl art. 19 ust 1, 19<sup>1</sup> ust. 1 oraz 20 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu stosownych przepisów ma prawo odpowiednio do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych, dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej oraz występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

Z kolei możliwość ustanowienia zakazów lub ograniczeń dotyczących organizowania i prowadzenia akcji strajkowych ma podstawę konstytucyjną wynikającą z przepisu art. 59 ust. 3 zdanie drugie ustawy zasadniczej. Powołana norma stanowi, że ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Stosownie do powyższego zakaz taki w ogólnej postaci został sformułowany w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych<sup>21</sup>. Zgodnie z przepisem ust. 3 powołanego unormowania, niedopuszczalne jest organizowanie strajku w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych RP, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej. Ze sposobu sformułowania rozważanego zakazu wynika, że odnosi się on do wszystkich podmiotów zatrudnionych w formacji: funkcjonariuszy i pracowników. Zakaz ten został powtórzony w regulacjach niektórych pragmatyk służbowych stanowiących, że związek zawodowy

<sup>21</sup> Dz. U. nr 55, poz. 236 ze zm.

zrzeszający funkcjonariuszy nie ma prawa do strajku (Służba Więzienna, Policja, Straż Graniczna). Konsekwentnie należy uznać, że funkcjonariusze zatrudnieni w formacjach, w których mogą działać związki zawodowe mają prawo do uczestnictwa w akcjach protestacyjnych organizowanych przez te związki, prawa takiego należy natomiast odmówić osobom zatrudnionym w formacjach, w których zakazane jest tworzenie związków zawodowych<sup>22</sup>.

Z kolei na mocy przepisu art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej. Zakres zastosowania powołanego unormowania jest bardzo szeroki. Nie wchodząc w szczegółową analizę stwierdzić należy, że obejmuje on np. pracowników zatrudnionych w urzędach naczelnych i centralnych, urzędach administracji rządowej i samorządowej, w sądach i prokuraturze, Państwowej Inspekcji Pracy, i innych. Zakaz taki został również wprost sformułowany w szeregu pragmatyk, w których zamieszczono odrębne regulacje zabraniające pracownikom wykonującym merytoryczne zadania służby uczestniczenia w strajkach lub akcjach zakłócających funkcjonowanie urzędu (radcy Prokuraturii Generalnej, pracownicy urzędów państwowych, członkowie korpusu służby cywilnej, pracownicy NIK). Wskazane regulacje są zatem równoznaczne z zakazem udziału wymienionych podmiotów w jakimkolwiek strajku przewidzianym w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (strajk właściwy, strajk ostrzegawczy, strajk solidarnościowy), jak i w innych niż strajk formach protestu, nazywanych akcjami protestacyjnymi, jeżeli powodują one zakłócenia w funkcjonowaniu urzędu. Oznacza to dopuszczalność udziału tych pracowników w akcjach protestacyjnych, których wszczęcie i przebieg nie zakłócają funkcjonowania urzędu.

---

<sup>22</sup> Por. K. W. Baran, *Zbiorowe prawo*, s. 329.

