

**KRAJOWA SEKCJA NAUKI
NSZZ**



ul. Waryńskiego 12, lok. A 221
00-631 WARSZAWA

☎/📠 (+48 22) 825 73 63

☎ (+48 22) 234 98 78

e-mail: ksn@interia.pl

<http://www.solidarnosc.org.pl/~ksn>

L.p. 80/ W/11

Warszawa, dnia 10 listopada 2011 r.

**Minister Nauki
i Szkolnictwa Wyższego**

Prof. Barbara KUDRYCKA

**Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego**

ul. Hoża 20

00-529 Warszawa

Szanowna Pani Profesor!

W związku z pismem Pani Minister z dnia 18 października 2011 r., znak: MNiSW-DP-SPP-123-4833-2/PO/11, dotyczącym wstępnego – negatywnego stanowiska Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie projektu przedłożonego przez stronę związkową *Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla pracowników uczelni publicznych*, działając z upoważnienia Prezydium Rady Krajowej Sekcji Nauki NSZZ „Solidarność”, przedstawiam następującą opinię.

Zgodnie z art. 152 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.; dalej jako P.s.w.), ponadzakładowy układ zbiorowy pracy (dalej: puzp) dla cywilnych pracowników uczelni publicznych określa sprawy, o których mowa w art. 151 ust. 1 P.s.w., przy czym z dniem wejścia w życie puzp do pracowników nim objętych przestają mieć zastosowanie przepisy wydane na podstawie tegoż przepisu. W art. 151 ust. 1 P.s.w. ustawodawca udzielił delegacji ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego, by – działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy – określił, w drodze rozporządzenia, warunki wyn-

gradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej – do czasu objęcia ich puzp.

Przytoczone przepisy P.s.w. wskazują jedynie, iż określenie w puzp warunków wynagradzania za pracę, spowoduje wyłączenie stosowania do pracowników objętych układem przepisów rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 151 ust. 1 P.s.w. Celem zamieszczenia przez ustawodawcę przepisu art. 152 ust. 2 P.s.w. było usunięcie ewentualnych wątpliwości odnośnie do relacji zachodzącej pomiędzy puzp a przepisami wykonawczymi do ustawy P.s.w. Ustawodawca przyjął zasadę prymatu postanowień puzp nad przepisami rozporządzenia określającego warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej. Celem analizowanej normy prawnej było zatem określenie wzajemnej relacji pomiędzy puzp a rozporządzeniem, nie zaś kształtowanie zakresu przedmiotowego puzp na zasadzie ograniczenia go jedynie do zagadnień wyliczonych w art. 151 ust. 1 P.s.w.

W żadnym przypadku nie można interpretować przepisu art. 152 ust. 2 P.s.w. w sposób zaprezentowany przez Stronę Ministerialną na spotkaniach w dniach 25 lipca i 14 września 2011 r. oraz w piśmie Pani Minister z dnia 8 września 2011 r., znak: MNiSW-DFS-ZFD-615-7130-6-ASZ/11, bowiem ustawodawca nie zastrzegł – wbrew odmiennym twierdzeniom wyrażonym w powyżej wymienionym piśmie – jakoby w puzp dla pracowników szkolnictwa wyższego można było określić „**wyłącznie** sprawy, o których mowa w art. 151 ust. 1 tej ustawy” [P.s.w.]. Tego rodzaju zwięzająca wykładnia jest *contra legem*. Ustawodawca stwierdził jedynie, iż obligatoryjnym (ale nie wyłącznym) składnikiem puzp dla pracowników uczelni publicznych winny być zagadnienia, o których mowa w art. 151 ust. 1 P.s.w. (por. art. 77¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*; tekst pierwotny: Dz. U. Nr 24, poz. 141; tekst jednolity: Dz. U. z 1998 r. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.; dalej jako k.p.), bowiem ich regulacja rozporządzeniem jest z założenia tymczasowa – trwa bowiem „do czasu objęcia ich układem zbiorowym pracy”. Na marginesie można zauważyć, że postanowienia płacowe z reguły „stanowią esencję układu zbiorowego pracy i sens jego zawierania” (J. Stelina [w:] *Kodeks pracy z komentarzem*, red. U. Jackowiak, Gdynia 2004, s. 797), co nie może zawężyć zakresu przedmiotowego układu zbiorowego, który został określony przez ustawodawcę w art. 240 k.p. bardzo szeroko i dlatego „spektrum zagadnień pozapłacowych, jakie mogą zostać uregulowane w układach zbiorowych pracy, jest szerokie” (tamże, s. 798).

Zaprezentowany przez Panią Minister pogląd, iż z faktu objęcia pracowników uczelni publicznych przepisami pragmatyki służbowej, jaką jest ustawa P.s.w., wynika ograniczenie zakresu przedmiotowego puzp, nie znajduje oparcia w obowiązującym stanie prawnym oraz w doktrynie prawa pracy.

Jedynie na gruncie ustawy z dnia 14 kwietnia 1937 r. *o układach zbiorowych pracy* (Dz. U. Nr 31, poz. 242; zm.: Dz. U. z 1946 r. Nr 61, poz. 339), która została uchylona z dniem 1 stycznia 1975 r. przez art. IV § 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Przepisy wprowadzające Kodeks pracy* (Dz. U. Nr 24, poz. 142; zm. Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198), wyłączeni spod zakresu obowiązywania układów zbiorowych pracy zostali pracownicy zatrudnieni w urzędach państwowych na podstawie nominacji oraz kontraktowi pracownicy państwowi. Również w początkowym okresie obowiązywania k.p. dopuszczalne było zawieranie układów zbiorowych pracy jedynie przez pracodawców nawiązujących stosunki pracy na drodze cywilnoprawnej (szerzej: M. Seweryński, *Układy zbiorowe w Polsce w okresie komunistycznym*, [w:] „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej”, red. L. Mitrus, R. 2009, Kraków 2009, s. 473-480).

Należy zauważyć, że początkowo możliwość objęcia układem zbiorowym pracy pracowników szkół wyższych – wyłącznie niebędących nauczycielami akademickimi – przewidywały wprost przepisy ustawy z dnia 4 maja 1982 r. *o szkolnictwie wyższym* (tekst pierwotny: art. 212 ust. 2 – Dz. U. Nr 14, poz. 113; tekst jednolity: art. 213 ust. 2 – Dz. U. z 1985 r. Nr 42, poz. 201 z późn. zm.), a także art. 116 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. *o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.), który został skreślony z dniem 1 września 2001 r. Tego dnia weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. *o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 85, poz. 924 z późn. zm.), która wprowadziła do ustawy z 1990 r. nowy art. 117a, obligujący ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, do ustalenia warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni państwowej, „do czasu objęcia ich układem zbiorowym pracy” (ust. 1). Ustalono również, że z dniem wejścia w życie układu zbiorowego, do pracowników uczelni nim objętych nie mają zastosowania przepisy wspomnianego rozporządzenia (ust. 2). Regulacja ta była refleksem art. 77³ k.p., który stanowi upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzeń płacowych dla pracowników państwowych jednostek sfery budżetowej, tj. dla pracowni-

ków państwowej sfery budżetowej, dla których środki na wynagrodzenia są kształtowane na podstawie odrębnej ustawy (por. art. 10 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. *o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz. U. Nr 24, poz. 110 z późn. zm.). Uczelnie publiczne – obok państwowych jednostek budżetowych, państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych – tworzyły do 31 grudnia 2010 r. państwową sferę budżetową (art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. *o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz. U. Nr 110, poz. 1255 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. Nr 113, poz. 547 z późn. zm.), wprowadzając nowe regulacje do działu XI k.p., umożliwiła objęcie układami zbiorowymi pracy wszystkich pracowników, z wyjątkiem mianowanych pracowników urzędów publicznych – państwowych i samorządowych oraz sędziów i prokuratorów. Obowiązujące od dnia 1 stycznia 2001 r. brzmienie art. 239 § 3 k.p., ustalone ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. *o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 107, poz. 1127 z późn. zm.), utrzymuje ten zakres ograniczenia podmiotowego układów zbiorowych pracy, enumeratywnie wskazując kategorie pracowników, które nie mogą być objęte układami zbiorowymi pracy. Należą do nich – oprócz osób już wymienionych – także członkowie korpusu służby cywilnej oraz powołani pracownicy urzędów państwowych, pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru i powołania. Do żadnej z tych kategorii nie należą pracownicy wyższych uczelni publicznych.

W nowszej literaturze zwraca się uwagę na dopuszczalność zawierania układów zbiorowych pracy także przez grupy zawodowe objęte pragmatykami (np. J. Wratny, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 620, Nb 2). Do grupy, która może być objęta postanowieniami układów zbiorowych pracy zalicza się również pracowników mianowanych, z wyjątkiem wymienionych w art. 239 § 3 k.p. (Z. Salwa, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy układów zbiorowych pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 12, s. 4).

W doktrynie prawa pracy zwrócono uwagę na fakt, iż „art. 240 § 1 k.p. stanowiąc, że układ zbiorowy pracy określa warunki, którym powinna odpowiadać treść stosunku pracy, oraz wzajemne zobowiązania stron układu, nie zawiera niczego, co dawałoby podstawę do różnicowania układów zbiorowych w zależności od tego, czy dotyczą stosunków pracy podległych prawu powszechnemu (umownemu) czy reglamentacji

pragmatyk pracowniczych” (H. Lewandowski, *Stosowanie układów zbiorowych pracy do pracowników objętych pragmatykami pracowniczymi*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 11, s. 13-14).

Zgodnie z art. 240 § 1 k.p. układ zbiorowy określa warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy (nie naruszając uprawnień osób trzecich) oraz wzajemne zobowiązania stron układu, w tym dotyczące stosowania układu i przestrzegania jego postanowień. Kluczowym przepisem, wyznaczającym zakres przedmiotowy układu zbiorowego, jest art. 240 § 2 k.p.: „Układ może określać inne sprawy poza wymienionymi w § 1, nie uregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący”. Jak zauważa J. Wratny, „poza dziedziną płac i świadczeń układy zbiorowe mogą normować pozostałe składniki treści stosunku pracy, które według dotychczasowej terminologii działu jedenastego k.p. określane były jako »warunki pracy«. Należą do nich postanowienia z dziedziny czasu pracy, urlopów, bhp itp.” (J. Wratny, *Zakres przedmiotowy układów zbiorowych pracy w świetle przepisów prawa pracy*, [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy. Studium z zakresu prawa pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 1997, s. 31). Katalog obejmujący zakres postanowień układu zbiorowego pracy jest katalogiem otwartym (zob. np. M. T. Romer, *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 910). W tej sytuacji należy stwierdzić, że swobodę układową stron ogranicza jedynie zastrzeżenie, że postanowienia układowe nie mogą być sprzeczne z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa pracy:

„Przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa pracy należy jednak rozumieć nie wszelkie normy bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*), lecz jedynie normy ściśle bezwzględnie obowiązujące, tzn. takie, które nie pozwalają na żadne odstępstwa od ich treści, zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść pracownika. Jeżeli bowiem przepisy jednostronnie bezwzględnie obowiązujące (semiimperatywne) dopuszczają możliwość odstępstwa od ich treści na korzyść pracownika, np. w umowie o pracę, to byłoby niezrozumiałe, dlaczego nie mogłyby one dopuszczać takich odstępstw w układach zbiorowych pracy. Rozszerzenie postanowień układowych przez dopuszczenie ustaleń w nich innych spraw niż warunki określające treść stosunku pracy, nie uregulowanych w prawie pracy przepisami ściśle bezwzględnie obowiązującymi, stwarza możliwość zamieszczania w układach zbiorowych postanowień, które wprowadzą do prawa pracy nowe uprawnienia i rozwiązania lub rozwiną rozwiązania już istniejące, regulowane przepisami względnie obowiązującymi lub jednostronnie bezwzględnie obowiązującymi. Powoduje to, że zakres przedmiotowy spraw, które mogą regulować układy zbiorowe pracy, jest nie tylko

szeroki, ale i otwarty, nie sprowadzający się jedynie do warunków, jakim winna odpowiadać treść stosunku pracy”.

(Z. Salwa, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy...*, s. 6.)

Większość norm prawa pracy, w tym także norm zawartych w pragmatykach służbowych, ma charakter semiimperatywny (szerzej: A. Świątkowski, *Charakter norm prawa pracy*, „Krakowskie Studia Prawnicze” t. 21, Kraków 1988, s. 79-108), a zatem może być zastąpiona przez postanowienia układowe.

Wprawdzie art. 5 k.p. traktuje przepisy szczególne, regulujące stosunki pracy określonej kategorii pracowników (pragmatyki służbowe), jako *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p. i ustanawia jedynie posiłkowe stosowanie swoich przepisów w sprawach nieuregulowanych w poszczególnych pragmatykach, jednakże nie oznacza to, iż przywołany przez Panią Minister przepis art. 152 ust. 2 P.s.w. uchyla w odniesieniu do układu zbiorowego dla pracowników szkolnictwa wyższego obowiązywanie art. 240 § 1 i 2 k.p. Jak trafnie zauważa K. Rączka: „Art. 5 [k.p.] reguluje tylko relacje między pragmatykami pracowniczymi a kodeksem pracy na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*. Tymczasem relacje między tymi pragmatykami a układami zbiorowymi pracy normuje art. 9 § 2 na zasadzie uprzywilejowania pracownika, według której postanowienia układów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Układ może normować także sprawy uregulowane w pragmatykach pracowniczych, oczywiście z wyłączeniem tych kwestii, które w pragmatykach uregulowane zostały w sposób ściśle bezwzględnie obowiązujący” (K. Rączka [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, J. Skoczyński, *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Z. Salwa, Warszawa 2007, s. 791; por. K. Rączka, *Miejsce i rola układów zbiorowych w systemie źródeł prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 2, s. 4-5). Podobny pogląd wyraził A. Świątkowski: „W obowiązujących przepisach pragmatyki urzędnicze mają pierwszeństwo w regulowaniu treści stosunków pracy wyłącznie przed przepisami kodeksu pracy. Układy zbiorowe pracy stanowią alternatywną technikę regulacji prawnej dla prawa stanowionego przez odpowiednie organy państwa. Z woli ustawodawcy, układy zbiorowe pracy mają pierwszeństwo (jeżeli zawierają bardziej korzystne rozwiązania prawne dla pracowników) przed każdym aktem stanowionym przez państwo, również [przed] pragmatykami służbowymi” (A. Świątkowski, *Układy zbiorowe pracy w kodeksie pracy*, [w:] „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej”, red. A. Świątkowski, R. 2001/2002, Kraków 2002, s. 479).

Przypomnieć należy, że prawo związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień jest gwarantowane w art. 59 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Korzystanie z tego prawa – zamieszczonego przez ustrojodawcę w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* – może być ograniczone tylko przez ustawę i tylko wtedy, gdy ograniczenia 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). Ponadto ustawodawca konstytucyjny zastrzegł, iż „ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Innymi słowy, przepis art. 152 ust. 2 P.s.w., rozumiany w ten sposób, w jaki przedstawia to Pani Minister, poprzez ograniczenie prawa do swobodnego zawierania układów zbiorowych, nie może przejść testu proporcjonalności, a normy, które nie spełniają cech proporcjonalności – musiałyby być uznane za niezgodne z Konstytucją.

Przyjęcie zaprezentowanej przez Panią Minister wykładni art. 152 ust. 2 P.s.w., sprowadzającej się do zawężenia zakresu przedmiotowego puzp dla pracowników uczelni publicznych wyłącznie do spraw, o których mowa w art. 151 ust. 1 P.s.w., prowadzi wprost do wniosku, iż przepis art. 152 ust. 2 P.s.w. narusza istotę prawa do swobody układowej, ustanowionego w art. 59 ust. 2 Konstytucji. Nie sposób bowiem znaleźć uzasadnienia dla wyłączenia z materii układowej puzp dla pracowników uczelni publicznych wszelkich innych kwestii mieszczących się w zakresie wyznaczonym przez art. 240 k.p., zaś wykraczających poza katalog z art. 151 ust. 1 P.s.w. Eksplikacji takiej nie zawiera ani uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym (druk sejmowy nr 2720/IV z dnia 23 marca 2004 r.), ani też stanowisko Rządu wobec prezydenckiego projektu ustawy P.s.w. (pismo ozn. SSP 140-46(3)/04 z dnia 30 czerwca 2004 r. – do druku sejmowego nr 2710/IV). Zdaje się to wskazywać na fakt, iż projektodawca i ustawodawca nie zakładali takiej interpretacji przepisu, jakiej dokonała Pani Minister.

W dalszym ciągu zakładając, iż intencją ustawodawcy było ograniczenie zakresu przedmiotowego puzp, przyjdzie stwierdzić, iż wobec braku racjonalnego uzasadnienia tegoż ograniczenia, zostało ono wprowadzone z naruszeniem art. 59 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji prawa oraz wolności gwarantowane konstytucyjnie mogą zostać pod pewnymi warunkami ograniczone. Warunkiem formalnym jest

uregulowanie takiego ograniczenia w ustawie – i ten warunek został spełniony. Warunki o charakterze materialnoprawnym wiążą się z szeroko rozumianą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą proporcjonalności. Na konstytucyjną zasadę proporcjonalności *sensu largo* składają się bowiem: 1) stwierdzona w postępowaniu legislacyjnym konieczność wprowadzenia nowej regulacji ze względu na niezbędność ochrony interesu publicznego; 2) celowość (ukształtowanie nowej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonego skutku), 3) proporcjonalność *sensu stricto* (zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli). Kwestie te poruszał Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyrokach: z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98 (OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72 – pkt 4); z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03 (OTK ZU 2004, nr 6A, poz. 56 – pkt 3); z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07 (OTK ZU 2009, nr 4A, poz. 54 – pkt 6).

W ocenie Krajowej Sekcji Nauki NSZZ „Solidarność”, przepis art. 152 ust. 2 P.s.w., odczytywany jako zawężający zakres przedmiotowy puzp, nie spełnia żadnej z wymienionych wyżej przesłanek materialnoprawnych, bowiem ustawodawca nie wskazał, jaki ważny cel uzasadnia ograniczenie swobody układowej oraz w ogóle nie uzasadnił konieczności wprowadzenia takiej regulacji. W tym stanie faktycznym nie jest możliwe wykazanie zachowania proporcji pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem konstytucyjnego prawa, a bliżej nieznanym celem, przyświecającym wprowadzeniu zawężonego zakresu przedmiotowego puzp. Należy zatem stwierdzić, że ingerencja ustawodawcy w wolność obywatelską, o której mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji, jest niedopuszczalna, bowiem nie są znane zamierzone przez nią skutki, nie jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, a jej efekty nie pozostają w proporcji do uszczuplonych nią wolności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2006 r., sygn. K 45/04, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 111).

Prawo do zawierania układów zbiorowych pracy należy do węższej pojęciowo grupy „wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela”, a mianowicie do „wolności i praw politycznych”. Może ono być, stosownie do art. 59 ust. 4 Konstytucji, ograniczone tylko ustawą i tylko w takim zakresie, jaki dopuszczalny jest przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Art. 59 ust. 4 Konstytucji jest przepisem szczególnym w stosunku do jej art. 31 ust. 3, zawężającym przypadki ustawowego ograniczenia wolności rokowań (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 r., sygn. K 26/98, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 57). Wolności związkowe, mogą podlegać jedynie

takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne ze względu na potrzebę ochrony ważnych, konstytucyjnych wartości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. K 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 160).

Zgodnie z przyjętymi zasadami wykładni oraz ugruntowaną w polskim sądownictwie linią orzecniczą, podmiot dokonujący wykładni przepisów, mających zastosowanie w określonej sprawie, ma obowiązek dokonywać wykładni prokonstytucyjnej, co oznacza, że ze wszystkich możliwych interpretacji należy wybrać taką, która najpełniej gwarantuje realizację postanowień Konstytucji, zaś odrzucić należy wykładnię, która prowadzi do ewidentnej sprzeczności z przepisami konstytucyjnymi (zob. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU 2008, Nr 1A, poz. 17; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. P 38/09, OTK ZU 2010, Nr 5A, poz. 53 i inne wskazane tam orzeczenia). Jednakże zabieg interpretacyjny musi odpowiadać założeniu, że przyjęte jako zgodne z Konstytucją rozumienie określonego zwrotu mieści się w granicach tzw. możliwego znaczenia językowego (T. Spyra, *Granice wykładni prawa*, Kraków 2006, s. 39). Granicą wykładni prokonstytucyjnej, w ramach stosowania prawa, jest więc dopuszczalne znaczenie językowe interpretowanego zwrotu czy przepisu. W przypadku art. 152 ust. 2 P.s.w. wykładnia prokonstytucyjna – zgodna z art. 59 ust. 2 Konstytucji – prowadzi do wniosku, że puzp dla cywilnych pracowników uczelni publicznych obligatoryjnie (a nie: wyłącznie) określa sprawy, o których mowa w art. 151 ust. 1 P.s.w., co nie wyklucza, iż może regulować także inne kwestie – w ramach szerokiej swobody układowej stron.

Polska ratyfikowała konwencję Nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy *dotyczącą zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych*, przyjętą w Genewie dnia 1 lipca 1949 r., która wobec Polski weszła w życie z dniem 25 lutego 1957 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126). Art. 4 tej konwencji nakłada na państwa członkowskie obowiązek zachęcania partnerów społecznych do negocjowania układów zbiorowych pracy. Konwencja – zaliczana do fundamentalnych – ustala międzynarodowe standardy w sprawach związanych z negocjowaniem układów zbiorowych pracy przez partnerów społecznych oraz zobowiązuje władze państw członkowskich do „zachęcania i popierania jak najszerzego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych”. Jak stwierdza wybitny znawca problematyki zbiorowego i międzynarodowego prawa pracy – Prof. A. M. Świątkowski: „Prawo partnerów społecznych do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień normatyw-

nych jest pojmowane przez prawników zajmujących się międzynarodowym prawem pracy jako konieczny i ważny element wolności zrzeszania się. Pracownicy zrzeszają się w związkach zawodowych, aby wywierać wpływ na kształtowanie warunków pracy i wynagrodzenia” (A. M. Świątkowski, *Swoboda zawierania układów zbiorowych pracy w świetle standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy*, [w:] „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej”, red. A. Świątkowski, R. 2007, Kraków 2007, s. 174 – tamże przytoczona literatura przedmiotu).

W myśl powoływanej już konwencji Nr 98 MOP oraz zalecenia Nr 91 MOP *dotyczącego układów zbiorowych*, uchwalonego w Genewie dnia 29 czerwca 1951 r. (<http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z091.html>), zakres negocjacji oraz zakres obowiązywania układów zbiorowych pracy winny być **nieograniczone**. „Podmiotowe i przedmiotowe granice układów zbiorowych pracy są władni wyznaczać partnerzy społeczni postępujący zgodnie z dwoma zasadami: swobodą negocjowania oraz dobrowolnością zasięgu oddziaływania układu zbiorowego pracy” (A.M. Świątkowski, *Swoboda...*, s. 182).

Ponadto Polska jest stroną konwencji Nr 151 MOP *dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej*, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. i ratyfikowanej dnia 12 lipca 1982 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78). Akt ten, zgodnie z art. 1 ust. 1, „ma zastosowanie do wszystkich osób zatrudnionych przez władze publiczne w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych postanowień innych międzynarodowych konwencji dotyczących pracy”. Konwencja ta znajdzie zatem zastosowanie do urzędników państwowych, których nie obejmuje konwencja Nr 98 MOP. Konwencja Nr 151 nakłada na państwa członkowskie obowiązek podejmowania działań zmierzających do udzielenia pracownikom publicznym i ich organizacjom pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi a organizacjami pracowników publicznych. Celem negocjacji powinno być uregulowanie warunków zatrudnienia pracowników publicznych lub uzgodnienie innej metody, która pozwala na udział przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu warunków pracy (art. 7). Skoro zatem konwencja Nr 151 MOP – nie odnosząca się do pracowników szkolnictwa wyższego w Polsce – gwarantuje „jak najszerze rozwijanie i stosowanie mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia”, to oczywiste

jest, że gwarancje wynikające z konwencji Nr 98 MOP, która obejmuje – co do zasady – wszystkich pracowników, nie mogą być na niższym poziomie.

W dokumentach MOP sformułowana została zasada swobody negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy we wszystkich sprawach dotyczących warunków pracy i wynagradzania, a przepisy krajowe ograniczające to prawo, są traktowane przez Komitet Ekspertów do Spraw Stosowania Konwencji i Zaleceń MOP za niezgodne z konwencjami MOP. W tym zakresie dopuszczalne są wyjątki w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami ekonomicznymi lub społecznymi i z uwagi na ochronę szerszych interesów. Ograniczenia swobody negocjowania układów zbiorowych pracy są traktowane przez MOP jako wyjątkowe środki i mogą być stosowane tylko czasowo oraz wyłącznie w niezbędnym zakresie (por. A.M. Świątkowski, *Swoboda...*, s. 186-187).

Ograniczenia zakresu przedmiotowego prawa do zawierania układów zbiorowych pracy wynikające rzekomo – tj. w ocenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego – z art. 152 ust. 2 P.s.w., pozostawałyby zatem w sprzeczności z postanowieniami art. 4 konwencji Nr 98 oraz zalecenia Nr 91 MOP.

Zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji, ratyfikowana przez Polskę – za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie – umowa międzynarodowa „ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Stosując zatem art. 4 konwencji Nr 98 MOP wraz zaleceniem Nr 91 MOP, należy odrzucić zaprezentowaną przez Panią Minister wykładnię przepisu art. 152 ust. 2 P.s.w., jako naruszającą gwarancje wolności rokowań, wyrażone w tej konwencji.

Wprawdzie konwencja Nr 98 MOP ratyfikowana była w innym trybie niż przewiduje to Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., jednakże jej ratyfikacja odbyła się zgodnie z wówczas obowiązującymi przepisami Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.). Pozycję prawną umów międzynarodowych ratyfikowanych przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji, ustrojodawca określił w art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, który zrównuje z umowami międzynarodowymi spełniającymi wymogi art. 188 pkt 2 Konstytucji te spośród umów ratyfikowanych wcześniej przez Państwo Polskie, które dotyczą spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, o ile zostały one opublikowane w Dzienniku Ustaw. Analiza treści przedmiotowej Konwencji MOP pozwala przyjąć, że normowana nią materia dotyczy kwestii określonych w art. 89 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 Konstytucji RP, zaś jej tekst autentyczny i przekład na język polski ogłoszone zostały w Dzienniku Ustaw z dnia

28 maja 1958 r. W myśl opublikowanego jednocześnie oświadczenia Rady Państwa PRL z dnia 14 grudnia 1956 r., umowa ta została ratyfikowana. Nie ma więc, *de lege lata*, przeszkód prawnych do zastosowania postanowień tej konwencji przed postanowieniami art. 152 ust. 2 P.s.w. – interpretowanymi w sposób przedstawiony przez Panią Minister (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. I PKN 438/99, OSNAPiUS 2000, nr 12, poz. 475).

W piśmiennictwie prawniczym już okresie PRL wyrażono pogląd, iż ratyfikowane przez Polskę konwencje MOP wywierają skutki prawne w stosunkach wewnętrznych *proprio vigore*, czyli bez potrzeby przetwarzania ich postanowień na normy ustawowe (M. Seweryński, *Wpływ konwencji i zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy na prawo krajowe*, [w:] *Międzynarodowe prawo pracy*, red. M. Seweryński, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica”, z. 5, Łódź 1981, s. 100-101).

Dodatkowo należy podnieść, że Polska należy do członków-założycieli MOP, a jednym z podstawowych zadań tej organizacji jest propagowanie dialogu społecznego między partnerami społecznymi. W *Deklaracji Filadelfijskiej* z dnia 10 maja 1944 r. wskazano, iż „uroczystym obowiązkiem” MOP jest popieranie „rzeczywistego uznania prawa zbiorowych rokowań oraz współpracy pracodawców i pracowników” (Deklaracja dotycząca zamierzeń i celów MOP – cz. III, lit. e – załącznik do Konstytucji MOP, Dz. U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308 z późn. zm.).

Należy również zaznaczyć, że dnia 19 czerwca 1998 r. w Genewie została przyjęta przez Konferencję Ogólną MOP Deklaracja *dotycząca podstawowych zasad i praw w pracy oraz działań uzupełniających* (http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_polish.pdf). Deklaracja przypomina, że „przystępując z własnej woli do MOP, wszyscy Członkowie wyrazili poparcie dla zasad i praw określonych w jej Konstytucji oraz w *Deklaracji Filadelfijskiej*, jak również podjęli działania na rzecz osiągnięcia wszystkich celów Organizacji na miarę swoich możliwości oraz z pełnym uwzględnieniem swojej konkretnej sytuacji; wspomniane zasady i prawa zostały wyrażone i rozwinięte w formie konkretnych praw i obowiązków w konwencjach uznawanych za podstawowe zarówno w Organizacji jak i poza nią”. Ponadto wskazano, że „wszyscy Członkowie, nawet jeśli nie ratyfikowali omawianych konwencji, mają – wynikający z faktu członkostwa w Organizacji – **obowiązek poszanowania, promowania oraz realizacji, w dobrej wierze oraz zgodnie z Konstytucją, zasad dotyczących podstawowych praw stanowiących przedmiot wspomnianych konwencji**”, do któ-

rych zaliczono (na pierwszym miejscu) swobodę zrzeszania się oraz „**efektywne uznanie prawa rokowań zbiorowych**”.

Konstytucja RP stanowi w art. 9, iż „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Umowy międzynarodowe są aktami prawnymi, które rodzą określone zobowiązania nie tylko w sferze stosunków zewnętrznych, ale także wywołują skutki prawne obowiązujące w stosunkach wewnętrznych. Jak zauważa się w doktrynie prawa konstytucyjnego: „Z treści art. 9 wynika, że wszystkie akty prawa wewnętrznego winny być zgodne z całym prawem międzynarodowym rozumianym szeroko, a nie tylko jako umowy międzynarodowe” (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 21). Wiążącą moc prawną mają również standardy wynikające z postanowień ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, a naruszenie tych standardów jest jednoznaczne z naruszeniem konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, a tym samym jednoznaczne z naruszeniem art. 2 Konstytucji (por. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK ZU 1992, Nr 1, poz. 5). Zostało wyżej wykazane, iż art. 152 ust. 2 P.s.w., interpretowany jako ograniczający zakres przedmiotowy puzp dla pracowników uczelni publicznych, jest sprzeczny z konwencjami i zaleceniami MOP.

W świetle zarysowanego stanu faktycznego i prawnego należy stwierdzić, iż zaprezentowana przez Panią Minister – zarówno podczas spotkań ze związkowym zespołem negocjacyjnym w dniach 25 lipca i 14 września 2011 r., a także w pismach z dnia 8 września 2011 r., znak: MNiSW-DFS-ZFD-615-7130-6-ASZ/11 i z dnia 18 października 2011 r., znak: MNiSW-DP-SPP-123-4833-2/PO/11 – wykładnia art. 152 ust. 2 P.s.w., sprowadzająca się do stwierdzenia, iż w puzp dla pracowników szkolnictwa wyższego można określić „**wyłącznie** sprawy, o których mowa w art. 151 ust. 1 tej ustawy” – nie znajduje oparcia w obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej porządku prawnym i narusza przepisy:

1. art. 59 ust. 2 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
2. art. 2 i art. 9 Konstytucji RP,
3. art. 240 § 1 i 2 k.p.,
4. art. 4 konwencji Nr 98 MOP *dotyczącej zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych*, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r.,
5. zalecenia Nr 91 MOP *dotyczącego układów zbiorowych*, uchwalonego w Genewie dnia 29 czerwca 1951 r.,

6. deklaracji MOP *dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy oraz działań uzupełniających*, uchwalonej w Genewie dnia 19 czerwca 1998 r.

Ponadto można wyrazić uzasadnione wątpliwości, czy przepis art. 152 ust. 2 P.s.w. – w interpretacji zaprezentowanej przez Stronę Ministerialną – nie narusza postanowień art. 28 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r., s. 1 n.) oraz art. 6 *Europejskiej Karty Społecznej* sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 8, poz. 67; zm. Dz. U. z 2010 r. Nr 76, poz. 491).

Wzywam Panią Minister do kontynuowania negocjacji nad przedłożonym przez Stronę Związkową projektem *Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla pracowników uczelni publicznych* i prowadzenia ich w dobrej wierze („bargaining in good health”) – z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa krajowego i międzynarodowego. Jeśli Pani Minister będzie podtrzymywać swoje – pozbawione podstaw prawnych – stanowisko, Krajowa Sekcja Nauki NSZZ „Solidarność” będzie poczytywać to za rezygnację z negocjacji z przyczyn politycznych, a nie prawnych i za brak woli ministra konstytucyjnego do prowadzenia polityki rządu w tym zakresie. W tej sytuacji Związek rozważy wystąpienie do odpowiednich organów europejskich i międzynarodowych z wnioskiem o interwencję, a także podejmie stosowne kroki prawne, przewidziane w obowiązującym porządku prawnym.

Przewodniczący Krajowej Sekcji Nauki
NSZZ „Solidarność”

Prof. Edward Malec

Do wiadomości:

1. Pan Donald Tusk – Prezes Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

2. Pan Radosław Młeczko – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

3. Pani Anna Tomczyk – Główny Inspektor Pracy

Główny Inspektorat Pracy, ul. Krucza 38/42, 00-926 Warszawa

4. Pan Jacek Męcina – Przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych przy Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

5. Pani Prof. Katarzyna Chałasińska-Macukow – Przewodniczący Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich

Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa

6. Pan Prof. Józef Lubacz – Przewodniczący Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego

Biuro Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa

7. Pan Piotr Duda – Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

Wały Piastowskie 24, 80-855 Gdańsk

8. Pan Janusz Rak – Prezes Rady Szkolnictwa Wyższego i Nauki Związku Nauczycielstwa Polskiego

ul. Juliana Smulikowskiego 6/8, 00-389 Warszawa