



Komisja Krajowa

80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24
tel. (58) 308-4480, (58) 308-4311, fax (58) 308-4219
sekprez@solidarnosc.org.pl

Gdańsk, 28 lipca 2011 r.

Pan Juan Somavia
Dyrektor Generalny
Międzynarodowe Biuro Pracy
Route des Morillons 4
CH 1211 Genewa 22
Szwajcaria

Szanowny Panie Dyrektorze Generalny,

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, związku reprezentującego 668.000 członków i działającego od 1980 r., wnosi skargę na Rząd Rzeczypospolitej Polskiej z powodu braku właściwego stosowania w ramach polskiego prawodawstwa Konwencji nr 87, 98 i 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Polska ratyfikowała Konwencję nr 87 dotyczącą wolności związkowej i prawa do organizowania się w 1957 roku, Konwencję 98 dotyczącą stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych w 1957 r., a Konwencję nr 135 dotyczącą ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień w 1977 roku.

Postanowienia Konwencji nr 87, 98 i 135, na gruncie prawa polskiego, realizowane są przede wszystkim poprzez normy zawarte w *Ustawie o związkach zawodowych* z dnia 23 maja 1991 r.

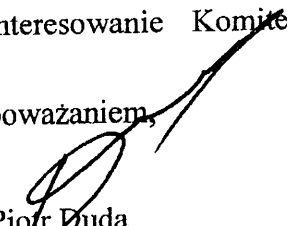
Rząd polski narusza Konwencję 87 z następujących powodów:

- poprzez ograniczenie zakresu prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych,
- przez przyznanie w sposób dowolny, niektórym tylko podmiotom prawa do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, a innym tylko prawa wstępowania do związków zawodowych.

Do naruszania przez rząd polski Konwencji 135 dochodzi poprzez pozbawienie ochrony przed zwolnieniem niektórych przedstawicieli pracowników mających prawo koalicji związkowej. Takie ograniczenie wynikać może z błędnej interpretacji Konwencji 98.

Uprzejmie prosimy Pana Dyrektora Generalnego o zainteresowanie Komitetu Wolności Związkowej treścią niniejszego pisma.

Z poważaniem,


Piotr Duda
Przewodniczący

UZASADNIENIE

1) Naruszenie Konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przez ograniczenie zakresu prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych tylko do wybranych kategorii osób zatrudnionych, t.j. do: pracowników, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej, chałupników, emerytów, rencistów, osób bezrobotnych, osób skierowanych do zakładów w celu odbycia służby zastępczej i funkcjonariuszy.

Pierwszy z punktów skargi odnosi się do naruszenia Konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przez ograniczenie zakresu prawa zrzeszania się w związkach zawodowych tylko do niektórych kategorii osób zatrudnionych. Stosownie do art. 2 tej Konwencji, wszystkie osoby pracujące zawodowo a także pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia mają prawo tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji (*workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorization*).

Polska wersja językowa Konwencji nr 87 po ratyfikacji i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw z 1958 r., (Nr 29, poz. 125) określając zakres podmiotowy prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych, w miejsce terminu „workers” (ang.) i „travailleurs” (franc.) zawartego w tekstach oficjalnych tej Konwencji, stosuje wyrażenie „pracownicy”, które w języku powszechnym może oznaczać wszelkie kategorie osób wykonujących pracę zarobkową, jednak w języku prawnym posiada znaczenie węższe, odnoszące się jedynie do pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy. Może to skłaniać do węższej niż przyjmowana na gruncie Konwencji interpretacji tego terminu,

Należy zwrócić uwagę, że Komitet ds. Wolności Związkowych Rady Administracyjnej Międzynarodowej Organizacji Pracy (CFA), wielokrotnie wyrażał poglądy, z których jednoznacznie wynika, iż MOP przyjmuje szerokie rozumienie wolności związkowych w aspekcie zakresu podmiotowego tej wolności:

- artykuł 2 konwencji nr 87 wyraża podstawową zasadę nie dyskryminacji w zakresie materii związkowej. Słowo „bez jakiegokolwiek rozróżnienia” (*without distinction whatsoever*) użyte w tym przepisie oznacza gwarancje wolności przynależności związkowej bez dyskryminacji z powodów takich jak wykonywany zawód/zajęcie (*occupation*), płeć, kolor, rasa, przekonania, narodowość, opinie polityczne itp. Powyższe tyczy się nie tylko osób wykonujących pracę w sektorze prywatnym ale także urzędników służby cywilnej i służb publicznych,
- wszystkie osoby pracujące zawodowo (*workers*) bez jakiegokolwiek rozróżnienia, w tym bez względu na wykonywany zawód/zajęcie, powinni mieć prawo tworzenia i przystępowania do organizacji według swego wyboru,
- wolność zrzeszania odnosi się do wszystkich osób pracujących zawodowo - za wyjątkiem członków sił zbrojnych i policji.

Wszystkie zatem osoby wykonujące pracę zarobkową powinny mieć prawo zakładania i wstępowania do organizacji według własnego uznania. Nie można określać kryteriów korzystania z tej wolności, uzależniać jej od istnienia stosunku pracy, który często nie istnieje, np. gdy dotyczy to pracowników rolnych, samozatrudnionych, czy wykonujących wolne zawody.

Tymczasem, jak wspomniano wyżej, zastosowany w polskiej wersji językowej termin „pracownicy” ma określone znaczenie w polskim języku prawnym. W Kodeksie Pracy (art. 2), znajduje się definicja pojęcia „pracownik”, zgodnie z którą pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Definicja ta, jako definicja legalna o charakterze systemowym, znajduje, co do zasady, zastosowanie do wszystkich norm indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.

Ustawodawca polski, określając zakres podmiotowy prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79,

poz. 854 ze zm.) w art. 2 przyznaje wolność związkową tworzenia i/lub przystępowania do związków zawodowym wyłącznie pracownikom (w rozumieniu Kodeksu pracy), członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osobom wykonującym pracę na podstawie umowy agencyjnej, chałupnikom, emerytom, rencistom, osobom bezrobotnym, osobom skierowanym do zakładów w celu odbycia służby zastępczej i funkcjonariuszom.

Jak się wydaje, ustawodawca polski, kierując się wąską interpretacją terminu pracownik, inspirowaną definicją legalną z Kodeksu pracy odebrał podstawową wolność związkową - tworzenia i przystępowania do związków zawodowych takim podmiotom jak: osoby zatrudnione na podstawie umów prawa cywilnego (zleceniobiorcy, wykonawcy dzieła), osoby samozatrudnione i inne osoby wykonujące pracę zarobkową a nie będące pracodawcami. Tymczasem objęcie prawem do zrzeszania się szerszej grupy osób byłoby nie tylko uzasadnione na gruncie konwencji nr 87, ale także możliwe z perspektywy polskiego systemu prawnego i zasad techniki prawodawczej. Po pierwsze bowiem w tych przypadkach, gdzie ustawodawca uznał za konieczne odstępianie od kodeksowej definicji pracownika i nadanie temu terminowi szerszego zakresu, uczynił to poprzez wprowadzenie odpowiedniej definicji w danym akcie prawnym (np. art. 8a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Po drugie zaś w omawianej ustawie zdecydowano się obok pracowników wymienić też inne kategorie osób zatrudnionych, katalog ten mógłby zostać poszerzony lub mieć charakter otwarty.

Zakres podmiotowy prawa do zrzeszania się jest zatem ograniczony tylko do niektórych kategorii osób wykonujących pracę zarobkową, przy czym wybór ustawodawcy zdaje się mieć charakter arbitralny i nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji na krajowym rynku pracy, gdzie osoby zatrudnione na podstawie umów prawa cywilnego oraz samozatrudnieni stanowią znaczny odsetek siły roboczej.

Problem ten widoczny jest w szczególności na przykładzie osób samozatrudnionych. Osoby te na gruncie ustawodawstwa polskiego nie mogą zrzeszać się w organizacjach pracodawców, ponieważ nie zatrudniają pracowników, a więc nie są pracodawcami w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy. Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 1991 r., Nr 55, poz. 235 ze zm.) do organizacji pracodawców mogą przystępować tylko podmioty o których mowa w Kodeksie pracy.

W literaturze przedmiotu podnosi się co prawda, że osoby te mogą korzystać z wolności zrzeszania się poprzez tworzenie i wstępowanie do stowarzyszeń. Jednakże wydaje się, że ludzie pracy chcąc aktywnie uczestniczyć w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku, mogą czynić to wyłącznie przez działalność w organizacji związkowej bądź organizacji pracodawców. To właśnie związki zawodowe powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych) i tylko tym organizacjom przyznaje się pewne uprawnienia na gruncie zbiorowego prawa pracy (prawo do rokowań zbiorowych i prowadzenia sporów zbiorowych). Zatem, mimo że regulacje zawarte w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104 ze zm.) przyjęto w celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych i umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań, ta korzystanie z tej formy zrzeszania się nie prowadzi do realizacji celów Konwencji nr 87.

2) Naruszenie Konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przez przyznanie w sposób dowolny, niektórym tylko podmiotom prawa do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, a innym tylko prawa wstępowania do związków zawodowych.

Kolejnym przejawem naruszenia Konwencji nr 87 jest zróżnicowanie uprawnień poszczególnych kategorii pracowników w art. 2 ustawy o związkach zawodowych. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, osoby

skierowane do tych zakładów w celu odbycia służby zastępczej. Natomiast prawo wstępowania i przynależności związkowej bez prawa do tworzenia związków zawodowych mają: osoby wykonujące pracę nakładczą, emeryci, renciści, osoby bezrobotne. Funkcjonariusze państwowych służb mundurowych mogą się zrzeszać z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw. Prawa tego, jak wspomniano w punkcie 1 pozbawione są niektóre kategorie osób czynnych zawodowo, jak osoby zatrudnione na podstawie umów prawa cywilnego (zleceniobiorcy, wykonawcy dzieła), osoby samozatrudnione i inne osoby wykonujące pracę zarobkową a nie będące pracodawcami.

W polskiej literaturze prawa pracy wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym trudno się oprzeć wrażeniu, że opisane unormowanie ma cechy legislacyjnej dowolności, a kryterium decydujące o przyznaniu w ogóle lub o zakresie przyznania wolności zrzeszania się poszczególnym grupom ludzi pracy jest mało przejrzyste.

3) Naruszenie Konwencji nr 135 dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, przez pozbawienie ochrony przed zwolnieniem niektórych przedstawicieli pracowników mających prawo koalicji związkowej.

Kolejne z naruszeń tyczy się Konwencji nr 135 dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień. Postuluje się w niej, aby przedstawiciele pracowników 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. W rozumieniu niniejszej konwencji określenie "przedstawiciele pracowników" oznacza osoby, które są uznane za przedstawicieli pracowników przez ustawodawstwo lub praktykę krajową, niezależnie od tego, czy są one: a) przedstawicielami związków zawodowych - przedstawicielami mianowanymi lub wybranymi przez związki zawodowe lub przez członków związków zawodowych czy b) przedstawicielami wybranymi - przedstawicielami, którzy są wybierani w wolnych wyborach przez pracowników przedsiębiorstwa, zgodnie z przepisami ustawodawstwa krajowego lub układów zbiorowych, i których funkcje nie obejmują działalności uznanej w danym kraju za wyłączną prerogatywę związków zawodowych. Zatem nie tylko członkowie związków zawodowych uznani być mogą za przedstawicieli pracowników, ale także i inne osoby zgodnie z ustawodawstwem danego kraju. Jeżeli jednak są nimi przedstawiciele związków zawodowych to powinni korzystać z gwarancji zatrudnienia.

W kontekście obowiązującej w Polsce ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, powstaje w tym miejscu zasadnicza wątpliwość, dlaczego polski ustawodawca przyznał szczególną ochronę zatrudnienia tylko niektórym podmiotom mającym prawo koalicji związkowej - pracownikom i chałupnikom i to w odmiennym zakresie.

Podstawową w tym zakresie normą jest art. 32 wskazanej wyżej ustawy. W ust. 2 tego przepisu stanowi się, że pracodawca bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej nie może: 1) wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku pracy z imiennie wskazanym uchwałą zarządu jego członkiem lub z innym pracownikiem będącym członkiem danej zakładowej organizacji związkowej, upoważnionym do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy; 2) zmienić jednostronnie warunków pracy lub płacy na niekorzyść pracownika, o którym mowa w pkt. 1 - z wyjątkiem, gdy dopuszczają to odrębne przepisy. Norma ta obejmuje jednak tylko pracowników w rozumieniu Kodeksu Pracy. Wykonywanie pracy nakładczej uregulowane jest w odrębnym akcie (rozporządzenie z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą (Dz. U. z 1976 r., Nr 3, poz. 19 ze zm.). Zgodnie § 5 ust. 3 tego rozporządzenia nie można, bez zgody zakładowej organizacji związkowej, wypowiedzieć ani rozwiązać umowy z wykonawcą będącym członkiem zarządu tej organizacji. Zakres ochrony w obu przypadkach ukształtowany jest zatem nieco inaczej: podczas gdy pracownik niebędący członkiem zakładowej organizacji związkowej, a wskazany przez nią i uprawniony jest do reprezentowania podlega ochronie przed zwolnieniem, natomiast chałupnik w analogicznej sytuacji nie podlega ochronie

Osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej (umowa cywilnoprawna), mający zgodnie z ustawą o związkach zawodowych prawo koalicji związkowej, nie mogą korzystać z ochrony, jeżeli jako członkowie związku zawodowego są wybranymi, pełniącymi np. funkcje w zarządzie zakładowej organizacji związkowej działaczami związku. Zgodnie z poglądem Komitetu ds. Wolności Związkowych, wolność zrzeszania mieści w sobie prawo osób pracujących do swobodnego wyboru swoich reprezentantów. Osoby takie nie mogą ponadto zgłaszać roszczeń o odszkodowanie w związku z dyskryminacją na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1700), ponieważ przynależność związkowa nie została wymieniona w katalogu zakazanych podstaw dyskryminacji, zawartym w tej ustawie.

Można ponadto przytoczyć poglądy Komitetu ds. Wolności Związkowych Rady Administracyjnej Międzynarodowej Organizacji Pracy, który odnosząc się do szeroko pojętych działań antidyskryminacyjnych stwierdza:

- żadnej osobie nie wolno pogorszyć warunków pracy z powodu jej przynależności do związków zawodowych lub legalnej działalności związkowej
- ochrona przed aktami dyskryminacji powinna obejmować nie tylko kwestie związane z zatrudnianiem i zwalnianiem, ale także wszelkie działania mogące dyskryminować w okresie zatrudnienia, w szczególności chodzi o transfery, obniżki i inne akty szkodzące osobie pracującej

4) Przedstawiony w pkt 3 stan prawny prowadzi także do naruszenie Konwencji nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przez ograniczenie do pracowników i chałupników-członków zarządu zakładowej organizacji związkowej, ochrony przed aktami dyskryminacji związanych z działalnością związkową.

Wnioski

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że obowiązujące przepisy zbiorowego prawa pracy są w zasadniczych regulacjach dostosowane do Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz innych aktów prawa międzynarodowego. Jednakże Polska powinna zadbać o pełne dostosowanie do standardów MOP.

W tym celu w szczególności niezbędne jest rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa zrzeszania się w związkach zawodowych tak, aby korzystać z niego mogły wszystkie osoby pracujące zawodowo, także te pozostające w zatrudnieniu cywilnoprawnym jeżeli nie zatrudniają pracowników. Inaczej mówiąc, należy wprowadzić do obowiązującej w Polsce ustawy o związkach zawodowych sformułowanie, które umożliwi zrzeszanie się w związkach zawodowych także nie wymienionym tam aktualnie kategoriom pracowników *sensu largo*.

Ponadto, wskazane wydaje się odstępianie od różnicowania przez ustawodawcę podmiotów na te które mają prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych i te które mogą tylko należeć do organizacji związkowych ale nie mogą ich tworzyć.

Obecnie krajowe ustawodawstwo jest też krzywdzące dla chałupników i agentów reprezentujących związek zawodowy wobec pracodawcy, bowiem ich ochrona przed zwolnieniem z powodu działalności związkowej jest w pewnych okolicznościach wyłączona

W przyszłości, podobny problem może pojawić się w stosunku do osób pozostających w cywilnoprawnych stosunkach zatrudnienia, o ile ustawodawca polski przyzna im prawo koalicji związkowej. Konsekwencją rozszerzenia wolności związkowej na te osoby powinno być przyznanie im gwarancje ochronnych z tytułu prowadzonej działalności związkowej.

W celu dopełnienia postanowień Konwencji 87, 98 i 135 prosimy o stosowne zalecenia dla rządu polskiego.
