



Komisja Krajowa  
80-855 Gdańsk, ul. Waly Piastowskie 24  
tel. 58/ 308-4480, 58/ 308-4311 fax /58 308-  
4219  
sekprez@solidarnosc.org.pl

NBZ/51941/85/15

**Pan Guy Ryder**  
Dyrektor Generalny  
Międzynarodowe Biuro Pracy  
Route des Morillons 4  
CH 1211 Genewa 22  
Szwajcaria

Szanowny Panie Dyrektorze Generalny,

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, związku reprezentującego 586.909 członków i działającego od 1980 r., wnosi skargę z art. 24 Konstytucji MOP na Rząd Rzeczypospolitej Polskiej z powodu braku właściwego stosowania w ramach polskiego prawodawstwa konwencji nr 87 oraz konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Polska ratyfikowała konwencję nr 87 MOP dotyczącą wolności związkowej i prawa do organizowania się w 1957 roku, konwencję nr 151 MOP dotyczącą ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej w 1982 roku. Na gruncie prawa polskiego postanowienia wymienionych konwencji realizowane są przede wszystkim poprzez normy zawarte w *Ustawie o związkach zawodowych* z dnia 23 maja 1991 r. oraz *Ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych* z dnia 23 maja 1991 r.

Rząd polski narusza:

1. konwencję nr 87 MOP przez ograniczenie strony sporu zbiorowego i strajku do pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy,
2. konwencję nr 151 MOP przez brak przepisów które uznawałby „władze publiczne” za stronę sporu dla pracowników służby publicznej,
3. konwencję nr 87 MOP przez brak uregulowań prawnych pozwalających związkom zawodowym organizowania strajków w sprawach społeczno-gospodarczych,
4. konwencję nr 87 MOP przez brak uregulowań prawnych pozwalających związkom zawodowym organizowania strajków generalnych,
5. konwencję nr 151 MOP przez pozbawienie prawa do strajku niektórych pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.

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

Z poważaniem

Piotr Duda  
Przewodniczący

## UZASADNIENIE

Komitet Wolności Związkowej MOP uznaje prawo do strajku, które służy obronie interesów ekonomicznych, za fundamentalne prawo osób pracujących i ich organizacji (*Freedom of Assotiation, Digest of decision and principles of the freedom of association Committe of Governig Body of the ILO, Geneva 2006*, pkt 520). Ponadto Komitet uznaje, że prawo do strajku jest nieodłącznym następstwem chronionego przez konwencję nr 87 prawa do organizowania się (*Freedom...*, pkt 523).

Zgodnie z art. 59 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Organizacje związkowe mogą w Polsce prowadzić spory zbiorowe w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. z 1991 r., Nr 55, poz. 236). Zgodnie z jej przepisami spór zbiorowy pracowników z **pracodawcą lub pracodawcami** może dotyczyć warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 1). **Pracodawcą w rozumieniu ustawy jest podmiot, o którym mowa w art. 3 Kodeksu pracy (art. 5)**. Efektem końcowym sporu zbiorowego, jeżeli strony nie dojdą do porozumienia, jest strajk. Strajk polega na zbiorowym powstrzymaniu się pracowników od wykonywania pracy i jest środkiem ostatecznym (art. 17 ust. 1 i 2). Jednorazowo i na czas nie dłuższy niż 2 godziny możliwe jest zorganizowanie **strajku ostrzegawczego** (art. 12). W obronie praw i interesów pracowników, którzy nie mają prawa do strajku, związek zawodowy działający w innym zakładzie pracy może zorganizować **strajk solidarnościowy** na czas nie dłuższy niż połowa dnia roboczego (art. 22). Niedopuszczalne jest zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowych **na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa**. 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 Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej. **Prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze** (art. 19 ust. 1-3). **Strajk zakładowy** ogłasza organizacja związkowa po uzyskaniu zgody większości głosujących pracowników, jeżeli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 50% pracowników zakładu pracy. **Strajk wielozakładowy** ogłasza organ związku wskazany w statucie po uzyskaniu zgody większości głosujących pracowników w poszczególnych zakładach pracy, które mają być objęte strajkiem, jeżeli w głosowaniu w każdym z tych zakładów wzięło udział co najmniej 50% pracowników. Ogłoszenie strajku powinno nastąpić co najmniej na 5 dni przed jego rozpoczęciem (art. 20 ust. 1-3).

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” wskazuje na niedostosowanie krajowych regulacji do standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy ze względu na:

1. **Naruszenie konwencji nr 87 MOP przez ograniczenie strony sporu zbiorowego i strajku do pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy.**
2. **Naruszenie konwencji nr 151 MOP przez brak przepisów, które uznawałby „władze publiczne” za stronę sporu dla pracowników służby publicznej.**

Główny zarzut skargi odnosi się do naruszenia konwencji nr 87 i 151 MOP przez ograniczenie prawa prowadzenia sporów zbiorowych i ogłoszenia strajku tylko do pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy. Odesłanie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych do definicji zawartej w Kodeksie pracy oznacza, że w Polsce stroną sporu zbiorowego jest tylko pracodawca będący jednostką organizacyjną bądź osobą fizyczną, jeżeli zatrudnia pracowników (art. 3 Kodeksu pracy). Zgodnie z art. 1 konwencji nr 151 ma ona zastosowanie do wszystkich osób zatrudnionych przez władze publiczne w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych postanowień innych międzynarodowych konwencji dotyczących pracy. W literaturze prawa pracy pogląd, że w świetle prawa międzynarodowego strajk, w sektorze publicznym, skierowany przeciwko władzom samorządowym bądź państwowym jest legalny prezentuje dr M. Kurzynoga (zob. M. Kurzynoga, *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011, s. 126 i nast.).

Z uwagi na zawężenie strony sporu zbiorowego i strajku do pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy, bardzo często zdarza się, że związki zawodowe nie mogą wszczynać sporu (np. o podwyżkę płacy) wobec podmiotu rzeczywiście decydującego o kwestiach finansowych danej grupy zawodowej. Przykładowo pracodawcą osób zatrudnionych w uczelni wyższej jest uczelnia a szkoły - szkoła, choć o finansach uczelni i szkół publicznych decydują w zależności od podmiotu Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Minister Edukacji Narodowej oraz Minister Finansów. Na marginesie można dodać, że do niedawna Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego mógł być stroną ponadzakładowego układu zbiorowego uczelni publicznych. Przewidywał to art. 152 ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572 tekst jedn.). Przepis ten stanowił, że ponadzakładowy układ zbiorowy pracy dla cywilnych pracowników uczelni publicznych, uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich zawierał właściwy Minister. Krajowy ustawodawca uchylił jednak komentowany przepis z końcem 2014 r. (ustawa uchylająca z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz. U. poz. 1146). Obecnie nie jest więc możliwe wszczynanie sporu zbiorowego ani nawet negocjowanie ponadzakładowego układu zbiorowego z odpowiednim Ministrem, ponieważ ustawodawca przerzuca ciężar decyzji we wszystkich sprawach pracowniczych w tym kwestiach finansowych na uczelnię (pracodawcę w rozumieniu Kodeksu pracy). W sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy - uczelni - wypowiada się ze strony uczelni rektor (a ze strony szkoły – dyrektor szkoły), jednak działa on w granicach finansowych wyznaczonych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministra Finansów (w odniesieniu do szkoły Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Finansów). Wysuwanie przez pracowników żądań ekonomicznych do rektora uczelni lub dyrektora szkoły mija się z celem, bo nie mają oni rzeczywistych uprawnień w zakresie decyzji finansowych.

Inne zagadnienie jakie pojawia się na tle strony sporu, to często niemożliwość prowadzenia sporu zbiorowego w sektorze prywatnym wobec podmiotu rzeczywiście ekonomicznie odpowiedzialnego np. przeciwko pracodawcy rzeczywistemu czy spółce wiodącej. Jest to problem tzw. zarządczej formuły podmiotu zatrudniającego. Przyjęte w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych rozwiązanie prawne stworzone zostało na potrzeby indywidualnego stosunku pracy i nie odpowiada specyfice zbiorowych stosunków pracy. W Polsce działa wiele przedsiębiorstw, które łączą się w celu koncentracji kapitału. Nie zawsze jednak pracodawca w rozumieniu Kodeksu pracy (podmiot zatrudniający) jest pracodawcą rzeczywistym czyli finansowo decydującym o sytuacji osób pracujących w konkretnym oddziale spółki mającej status pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy. W krajowej doktrynie prawa pracy krytykowane jest takie rozwiązanie ustawy

o rozwiązywaniu sporów zbiorowych polegające na adresowaniu żądań dotyczących interesów pracowniczych do pracodawców pozbawionych uprawnień decyzyjnych (tak np.: J. Stelina, *Spory zbiorowe (w) System prawa pracy tom V*, red. naukowa K. Baran, Warszawa 2014 564, 566 oraz J. Stelina, *Przydatność kodeksowej koncepcji pracodawcy w zbiorowym prawie pracy*, Gdańskie Studia Prawnicze Tom XXX 2013 str. 137-151.)

Inaczej mówiąc, zarzuty skargi w pkt 1 i 2 sprowadzają się do tego, że stroną sporu zbiorowego i strajku w Polsce nie mogą być władze publiczne: Rząd, Minister czy samorząd lokalny. Tak samo jak nie mogą być stroną sporu inne podmioty odpowiedzialne ekonomicznie czy nadające uprawnienia określonej grupie zawodowej. Zdaniem NSZZ „Solidarność” stroną sporu zbiorowego i strajku powinien być zawsze podmiot rzeczywiście odpowiedzialny finansowo lub rzeczywiście przyznający uprawnienia określonej grupie zawodowej np. władza publiczna jak Rząd, konkretni Ministrowie, samorząd, wojewoda itp., bądź inny odpowiedzialny podmiot np. spółka „matka”. Powyższy zarzut skargi wydaje się być zgodny ze standardami MOP. W szczególności, z rekomendacji Komitetu Wolności Związkowej wynika, że Rząd może być stroną w sporze (*Freedom ...*, 629).

### **3. Naruszenie konwencji nr 87 MOP przez brak uregulowań prawnych pozwalających związkom zawodowym organizowania strajków w sprawach społeczno-gospodarczych.**

Wskazany w pkt 1 i 2 problem właściwej (rzeczywistej) strony sporu zbiorowego i strajku ma doniosłe znaczenie praktyczne. Uznanie tylko pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy za stronę sporu zbiorowego powoduje konsekwencję w postaci ograniczenia przedmiotowego sporu zbiorowego do spraw na poziomie zakładu pracy, czego dotyczy pkt 3 skargi. Zgodnie z art. 1 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, spór zbiorowy pracowników z pracodawcą lub pracodawcami może dotyczyć **warunków pracy, plac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych** pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Wobec takiego zapisu ustawowego związki zawodowe nie mogą w ramach sporu zbiorowego wyrazić swojego niezadowolenia dotyczącego spraw społeczno-gospodarczych wobec podmiotu rzeczywiście odpowiedzialnego za sytuację zawodową, socjalną i ekonomiczną osób pracujących. Pracodawca w wąskim ujęciu jako „podmiot zatrudniający” nie decyduje o sprawach społeczno-gospodarczych mających wpływ na warunki pracy i warunki socjalne osób pracujących. Przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych ani żadnego innego aktu prawnego, nie przewidują by związki zawodowe mogły wszczynać spory i przeprowadzać strajki wobec władzy publicznej w sprawach społeczno-gospodarczych. Osoby wykonujące pracę (*workers*) i ich organizacje powinny móc wyrazić w szerszym kontekście – o ile zajdzie taka konieczność – swoje niezadowolenie dotyczące spraw społeczno-gospodarczych mających wpływ na interesy członków (*Freedom ...*, 531). W konsekwencji uznać należy, że brak odpowiedniej regulacji w zakresie organizowania strajków w sprawach społeczno-gospodarczych oznacza zakaz strajku przeciwko polityce gospodarczej państwa, a to poważne pogwałcenie wolności związkowej (*Freedom...*, 542).

### **4. Naruszenie konwencji nr 87 MOP przez brak uregulowań prawnych pozwalających związkom zawodowym organizowania strajków generalnych.**

Na tle realizacji postanowień konwencji nr 87 i wynikającym z niej prawem do strajku, wiąże się wskazana w pkt 4 skargi kwestia strajku generalnego. W myśl przepisów ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych związki zawodowe mogą wszczynać strajki wobec

pracodawcy w tym strajk ostrzegawczy, solidarnościowy, zakładowy i wielozakładowy. Polskie ustawodawstwo w żadnej z ustaw nie posługuje się terminem „strajk generalny”. Instytucję strajku generalnego rozumiemy w szczególności jako strajk obejmujący różnych pracodawców danej branży, regionu czy całego kraju w celu poparcia lub obrony korzystniejszych rozwiązań legislacyjnych, bądź przeciwko niekorzystnym zawodowym lub socjalnym konsekwencjom planów i decyzji władz publicznych. Komitet Wolności Związkowych uznaje, iż 24-godzinny strajk generalny o podniesienie płacy minimalnej, o respektowanie obowiązujących układów zbiorowych oraz o zmianę polityki gospodarczej (o obniżenie cen i zmniejszenie bezrobocia) jest dopuszczalny i wchodzi w zakres normalnej działalności organizacji związkowych (*Freedom...*, pkt 543).

#### **5. Naruszenie konwencji nr 151 MOP przez pozbawienie prawa do strajku niektórych pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.**

Wątpliwości pojawiają się także odnośnie przestrzegania standardów MOP w kwestii ograniczenia w stosunku do niektórych pracowników prawa do strajku w administracji publicznej. Zarzut skargi z pkt 5 dotyczy tego, że krajowy ustawodawca w szerokim zakresie wyłącza tę wolność w odniesieniu do osób o statusie pracownika, także tych, które zostały zatrudnione na stanowiskach nieurzędniczych na podstawie umów o pracę przy pracach pomocniczych i obsługi w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.

Za niezgodny z konwencją nr 151 MOP wskazać należy art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Przedmiotowe regulacje uznają **za niedopuszczalne zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowych na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa** art. 19 ust.1). Prawo do strajku **nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze** (art. 19 ust.3). Jednocześnie ustawodawca nie określa konkretnych stanowisk ani nawet procedury, która zmierzałaby do wytypowania stanowisk na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa. Za zupełnie niedopuszczalne ustawodawca uznaje organizowanie strajku w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej (art. 19 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych).

Wyłączenie zawarte w art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych trzeba uznać za nadmierne. Według art. 59 ust. 4 Konstytucji RP zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Polski ustawodawca nie zdecydował się na wyraźne określenie kategorii pracowników, którzy z uwagi na przesłanki określone w konwencji mieliby ograniczone prawo do strajku, a potraktował wszystkich pracowników jednakowo. Konwencja nr 151 MOP pozwala ustawodawcy krajowemu na wprowadzenie odstępstw w odniesieniu do osób zatrudnionych przez władze publiczne w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych

postanowień międzynarodowych konwencji dotyczących pracy. Konwencja do tej kategorii osób zalicza pracowników 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 (art. 1 ust. 1).

Prawo do strajku powinno być zagwarantowane szerokiej grupie pracowników a ograniczenia tego prawa mogą być tylko wyjątkowe. Komitet Wolności Związkowej wskazuje, że zakaz strajkowania może być akceptowalny jedynie w przypadku pracowników administracji publicznej pełniących obowiązki w imieniu Państwa lub w przypadku pracowników (*workers*) wąsko rozumianych niezbędnych usług publicznych tzn. takich, których przerwa w funkcjonowaniu może stanowić zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa osobistego lub zdrowia wszystkich lub części mieszkańców kraju (*Freedom...*, pkt 541). Tymczasem art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych wyłącza prawo do strajku wobec wszystkich pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.

## **Wnioski**

NSZZ „Solidarność” składa skargę na regulacje krajowe, które nie realizują standardów MOP w zakresie fundamentalnej wolności związkowej – prawa do strajku. Obowiązujące w Polsce przepisy nie przewidują:

1. sporów zbiorowych z Rządem, Ministrem, samorządem lokalnym, innym niż pracodawca podmiotem odpowiedzialnym za sprawy ekonomiczne, socjalne lub zawodowe,
2. strajków wobec Rządu, Ministra, samorządu lokalnego, innego niż pracodawca podmiotu odpowiedzialnego za sprawy ekonomiczne, socjalne lub zawodowe;
3. strajków w sprawach społeczno-gospodarczych,
4. strajków generalnych,
5. prawa do strajku niektórych pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.

Na koniec zwracamy także uwagę, że niektóre wskazane w skardze problemy z prawem do strajku, przedstawione zostały goszczącej w Polsce w dniach 14-16 maja 2014 r. misji ekspertów MOP w skład której wchodziła m.in. Pani Karen Curtis - Szefowa Wydziału Wolności Związkowej w Departamencie Międzynarodowych Standardów Pracy MBP. W raporcie końcowym z misji znalazły się krytyczne uwagi wskazujące na nieodpowiednie określenie strony sporu zbiorowego oraz nadmierne wyłączenie prawa do strajku niektórym pracownikom służby publicznej. Ponadto, chcielibyśmy przy tej okazji podkreślić, że polski ustawodawca nadal nie dokonał odpowiedniej nowelizacji pod kątem uwag z raportu Międzynarodowej Organizacji Pracy z 313 sesji MOP, Genewa 15-30 marca 2012, (sprawa Polski Nr 2888, GB.313/INS/9). Osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych i osoby samozatrudnione nadal nie mogą przystępować do związków zawodowych ani też ich tworzyć. Polskie ustawodawstwo związkowe ciągle odbiega od standardów MOP i niezbędne są zmiany prawa, które jednak nie następują.

Dlatego po raz kolejny zwracamy się o stosowne zalecenia dla Rządu polskiego, tym razem w celu dopełnienia postanowień konwencji 87 i 151 MOP w kontekście prawa do strajku.

-----