

Warszawa, 27 maja 2002 r.

**Opinia na temat  
wniosku Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych z dnia 31 lipca 2001 r.  
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego  
(sygn. akt K 37/2001)**

I. Przedmiotem wniosku Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych jest żądanie stwierdzenia, że:

1) art. 241<sup>7</sup> § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 z póź. zm.; *dalej jako Kodeks pracy*) jest niezgodny z art. 59 ust. 2 oraz art. 20 Konstytucji RP, a także z art. 4 Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 lipca 1949 r. dotyczącej stosowania zasady prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz. U. z 1958 r. nr 29, poz. 126; *dalej jako Konwencja nr 98 MOP*) i art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej z dnia 18 października 1961 (Dz. U. z 1999 r. nr 8, poz. 67; *dalej jako EKS*).

2) art. 241<sup>14a</sup> § 1-3 Kodeksu pracy jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz. U. z 1958 nr 29, poz. 125; *dalej jako Konwencja nr 87 MOP*)

3) art. 241<sup>18</sup> § 1-5 Kodeksu pracy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP

4) art. 241<sup>19</sup> § 2 Kodeksu pracy jest niezgodny z art. 59 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 Konwencji nr 87 MOP w zakresie w jakim wyłącza możliwość odstąpienia przez pracodawcę od stosowania układu ponad zakładowego, jeżeli pracodawca wystąpił z organizacji pracodawców, która zawarła układ ponadzakładowy.

5) art. 241<sup>28</sup> § 3 Kodeksu pracy jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 4 Konwencji nr 98 MOP.

II. 1. Stosownie do art. 241<sup>7</sup> Kodeksu pracy:

„ § 1. Układ rozwiązuje się:

- 1) na podstawie zgodnego oświadczenia stron,
- 2) z upływem okresu, na który został zawarty,
- 3) z upływem okresu wypowiedzenia dokonanego przez jedną ze stron.

§ 2. Oświadczenie stron o rozwiązaniu układu oraz wypowiedzenie układu następuje w formie pisemnej.

§ 3. Okres wypowiedzenia układu wynosi trzy miesiące kalendarzowe, chyba że strony w układzie postanowią inaczej.

§ 4. W razie rozwiązania układu do czasu wejścia w życie nowego układu stosuje się postanowienia układu dotychczasowego, chyba że strony w układzie ustaliły lub w drodze porozumienia ustalą inny termin stosowania postanowień rozwiązanego układu. Przepis art. 241<sup>8</sup> § 2 stosuje się.”

Cytowany przepis określa zasady rozwiązywania układu zbiorowego pracy, formę i termin wypowiedzenia układu, oraz skutki jego rozwiązania.

**a) Zarzut niezgodności art. 241<sup>7</sup> § 4 z art. 59 ust. 2 Konstytucji**

W ocenie wnioskodawcy kwestionowany w pkt 1 wniosku przepis (art. 241<sup>7</sup> § 4) jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji, bowiem narusza zapisane w tym przepisie (oraz w art. 4 Konwencji nr 98 MOP i art. 6 ust. 2 EKS – por. niżej **pkt b**) „prawo pracodawców i ich organizacji oraz związków zawodowych do przeprowadzenia dobrowolnych rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy”.

Artykuł 59 Konstytucji gwarantuje wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (ust. 1). Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie (ust. 3), zaś związkom zawodowym i organizacjom pracodawców prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (ust. 2). Z przepisu tego wynika m.in. wymóg zagwarantowania związkom zawodowym i organizacjom pracodawców:

- 1) prawa występowania z inicjatywą zawarcia układu zbiorowego,

- 2) prawa uczestniczenia w rokowaniach dotyczących układu zbiorowego,
- 3) swobody podejmowania decyzji w sprawie związania się wynegocjowanym układem zbiorowym oraz
- 4) możliwie szerokiego zakresu swobody w zakresie kształtowania treści układów zbiorowych.

Analizowany przepis nakłada ponadto na ustawodawcę obowiązek uznania mocy obowiązującej układów zbiorowych, zawieranych przez partnerów socjalnych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie.

Po raz pierwszy na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. problematyka układów zbiorowych pracy stała się przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 23 października 2001 r. (K 22/01). W uzasadnieniu tego wyroku TK dokonał, istotnej z perspektywy opiniowanego wniosku, interpretacji art. 59 Konstytucji.

W ocenie TK „dla wykładni przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa do zawierania układów zbiorowych istotne znaczenie ma społeczna funkcja tego prawa. Prawo to jest nie tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych i związków pracodawców, ale przede wszystkim służy ono realizacji interesów pracowników i pracodawców”.

Art. 59 Konstytucji reguluje (...) niektóre kwestie związane z ustanawianiem ograniczeń praw zagwarantowanych w tym przepisie. W myśl ust. 3 zdanie drugie ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Z kolei ust. 4 stanowi, że 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. Art. 59 Konstytucji nie upoważnia natomiast *expressis verbis* do ustanawiania ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych”. W ocenie TK brak takiego upoważnienia nie jest jednak tożsamy z zakazem ustanawiania przez ustawę ograniczeń analizowanego prawa. „Upoważnienie do ograniczenia prawa zagwarantowanego w ustawie zasadniczej może wynikać nie tylko z wyraźnego przepisu konstytucyjnego, przewidującego ustanawianie ograniczeń tego prawa, ale również z innej normy konstytucyjnej, poddającej pod ochronę określone dobra konstytucyjne. W niektórych sytuacjach może dochodzić do kolizji normy konstytucyjnej poddającej pod ochronę określone prawo jednostki oraz normy konstytucyjnej

nakazującej realizację określonego dobra. W tego typu przypadkach rozstrzygnięcie kolizji zależy od wagi dobra znajdującego się u podstaw danego prawa oraz wagi dobra konstytucyjnego kolidującego z danym prawem. Istnieją sytuacje, w których waga określonego dobra chronionego konstytucyjnie uzasadnia ograniczenie - w pewnym zakresie - prawa jednostki. Zasada ta odnosi się również do konstytucyjnego prawa do zawierania układów zbiorowych. Analizowany przepis nie zakazuje zatem ustawodawcy ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, jeżeli ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza również uregulowania w drodze ustawy procedury zawierania układów zbiorowych.

Należy podkreślić, że w świetle przepisów Konstytucji kształtowanie stosunków między partnerami socjalnymi należy przede wszystkim do samych zainteresowanych. Rola państwa w zakresie kształtowania stosunków pracy nie pozostaje jednak bierna. Rzeczpospolita Polska ma konstytucyjny obowiązek chronić pracę. Państwo ma w szczególności obowiązek nadzorowania warunków wykonywania pracy (art. 24 Konstytucji). Zawierane porozumienia i układy nie mogą naruszać wartości konstytucyjnych.”

W sprawie będącej przedmiotem niniejszej opinii znaczenie cytowanego wyroku związane jest z faktem, iż TK uznał w nim, że ograniczenia wolności związkowych, w tym prawa do prowadzenia rokowań i zawierania układów zbiorowych mogą podlegać nie tylko takim ograniczeniom, które są dopuszczalne przez wiążące państwo polskie umowy międzynarodowe, ale również takim, które wynikają z innych norm konstytucyjnych poddających pod ochronę określone dobra konstytucyjne.

W doktrynie prawa pracy od dawna przyjmuje się, iż układ zbiorowy cechuje dwoistość natury prawnej – z jednej strony ma on charakter normatywny (źródło prawa regulujące treść stosunku pracy), z drugiej zaś charakter umowny. Pierwotnie był on jedynie umową prawa cywilnego (por. L. Florek, Umowny charakter układu zbiorowego pracy, Państwo i Prawo 1997 nr 7 oraz literatura tam wskazana).

Umowny charakter układu zbiorowego wiąże się ze swobodą (autonomią) układową jego stron. Istotą układu jest zapewnienie jego stronom wpływu na warunki pracy i płacy, co nie byłoby możliwe bez swobody układowej. Układ jest rezultatem rokowań zbiorowych, w których strony ustalają jego treść. W szczególności strony określają okres obowiązywania układu (układ może być zawarty na czas określony lub nieokreślony - art. 241<sup>5</sup> § 1), zakres

podmiotowy (art. 239 par. 1; krąg objętych nim pracowników, a wypadku układu ponad zakładowego – także pracodawców), zakres przedmiotowy układu (materia układowa – art. 240 par. 1 i 2), a także tryb rozstrzygnięcia sporów związanych z zawarciem układu (art. 241<sup>1</sup> pkt 3).

Swobodę układową stron ograniczają te postanowienia kodeksu pracy, które przewidują:

- obowiązek przystąpienia do rokowań w sytuacjach określonych w art. 241<sup>2</sup> par. 3,
- szczególne obowiązki stron w trakcie prowadzenia rokowań (art. 241<sup>3</sup> i art. 241<sup>4</sup>),
- ograniczenia przedmiotowe odnoszące się do materii układowej (przedmiotem układu nie mogą być sprawy uregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący (art. 240 par. 2)
- ograniczenia podmiotowe zakresu układu (art. 239 par. 3)
- tryb rozwiązywania układu (art. 241<sup>7</sup>).

Zarzut naruszenia art. 59 ust. 2 Konstytucji oparty jest na założeniu, iż kwestionowany przepis (art. 241<sup>7</sup> § 4) „czyni z zawartego układu zbiorowego pracy zobowiązanie wieczyste, które bez zgody drugiej strony nie może przestać istnieć, i to niezależnie od tego czy układ został zwarty na czas nieokreślony, czy też na czas określony”.

Wydaje się, iż taka interpretacja art. 241<sup>7</sup> § 4 nie uwzględnia faktu, iż zasada stosowania postanowień układu rozwiązanego do czasu wejścia w życie nowego układu nie jest zasadą bezwzględnie obowiązującą (*ius cogens*), lecz mogła być przedmiotem rokowań na etapie poprzedzającym zawarcie układu (zasada ta stanowi zatem normę o charakterze *ius dispositivum*). Art. 241<sup>7</sup> § 4 *expressis verbis* przewiduje możliwość ustalenia przez strony zawierające układ terminu stosowania postanowień układu w sytuacji, gdy układ ulegnie rozwiązaniu.

W kontekście brzmienia art. 240 par. 2, zgodnie z którym przedmiotem układu mogą być wszystkie kwestie nie uregulowane bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa pracy, uznać należy, iż od woli stron układu zależy, czy w wypadku rozwiązania jego postanowienia będą miały zastosowanie do czasu wejścia w życie nowego układu, czy też przestaną być stosowane wcześniej. Przepis kodeksu pracy nie stanowią przeszkody dla takiego uformowania treści układu zbiorowego, by przewidywał on, iż w razie rozwiązania układu, jego postanowienia nie będą dłużej przez strony stosowane.

W sytuacji, gdy strony nie uzgodniły w trakcie rokowań szczególnych zasad odnoszących się do stosowaniu układu po jego rozwiązaniu, zastosowanie znajduje zasada określona w art. 241<sup>7</sup> § 4, chyba że w drodze porozumienia strony ustalą inny termin jego stosowania. Jeśli zatem układ nie zawiera odmiennych postanowień, odstępianie od zasady stosowania rozwiązanego układu do czasu wejścia w życie nowego układu wymaga zgodnej woli obu stron. Konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę, mimo iż ma charakter dyspozytywny, ogranicza swobodę stron, które nie określiły w układzie terminu końcowego stosowania układu po jego wypowiedzeniu. Uznać jednak należy, w kontekście cytowanego wyroku TK, iż ograniczenie takie daje się uzasadnić na gruncie Konstytucji RP, bowiem stanowi realizację konstytucyjnego obowiązku ochrony pracy.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny art. 59 nie zakazuje ustawodawcy ustanawiania ograniczeń dotyczących treści zawieranych układów zbiorowych, jeżeli ograniczenia te są niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych.

**b) Zarzut niezgodności art. 241<sup>7</sup> § 4 z art. 4 Konwencji nr 98 MOP i art. 6 ust. 2 EKS**

Zgodnie z art. 241 ust. 1 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji RP umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polska przed jej wejściem w życie i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, jeżeli z ich treści wynika, że dotyczą kategorii spraw dla których Konstytucja wymaga by akt ratyfikacji poprzedzała zgoda wyrażona w ustawie. Wnioskodawca słusznie wskazuje, iż taki status przysługuje konwencji nr 87 i 98 MOP, które regulują wolności związkowe gwarantowane w art. 59 Konstytucji. Charakter umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie posiada również EKS.

Zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. W ocenie wnioskodawcy te postanowienia obu wymienionych konwencji i EKS, które nie dają się pogodzić z obowiązującymi ustawami mają przed nimi pierwszeństwo.

Art. 4 konwencji nr 98 MOP stanowi, że „w razie potrzeby należy stosować środki odpowiadające warunkom krajowym do zachęcania i popierania jak najszerszego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu regulowania w ten sposób warunków pracy”.

Art. 6 ust. 2 EKS przewiduje, że „w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych umawiające się strony zobowiązują się (...) popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia”.

W ocenie wnioskodawcy zasada dobrowolności rokowań zbiorowych, o której mówią cytowane przepisy obejmuje nie tylko „akt negocjowania i zawierania układu zbiorowego lub innego porozumienia zbiorowego”, ale również „możliwość decydowania przez każdą ze stron o wyjściu ze zobowiązań układowych w drodze wypowiedzenia układu zbiorowego nawiązanego na czas nieokreślony lub odstąpienia od zawarcia nowego układu po upływie okresu, na który został zawarty układ, gdy układ został zawarty na czas określony”.

Zdaniem wnioskodawcy art. 241<sup>7</sup> § 4 Kp uniemożliwia jednostronne wyjście ze zobowiązań układowych i stanowi tym samym ograniczenie dobrowolności rokowań. Kwestionowany przepis „nie może być uznany za środek służący popieraniu procedury dobrowolnych rokowań” bowiem „zniechęca pracodawców do zawierania układów zbiorowych”.

W doktrynie wskazuje się, iż umowy międzynarodowe dotyczące wolności związkowych mogą mieć charakter samowykonalny (bezpośrednio skuteczny, „*self-executing*”), i wówczas ich postanowienia działają bezpośrednio w systemie prawa krajowego, lub też mają one charakter umów wymagających wykonania („*executory*”) i wówczas ich zastosowanie uzależnione jest od wydania ustawy (por. L.. Florek, Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji), Państwo i Prawo nr 12/2000, s. 12). Zgodnie z art. 91 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP przepisy umów międzynarodowych, których stosowanie uzależnione jest wydania ustawy nie mogą być stosowane bezpośrednio.

Przywołany autor jako przykład postanowień umów międzynarodowych, których przedmiotem są prawa związkowe, a które nie mogą być bezpośrednio stosowane w polskim prawie krajowym podaje art. 4 Konwencji nr 98 MOP oraz art. 6 EKS (op. cit, s. 13). Zgodzić należy się z poglądem, iż „postanowienia umowy międzynarodowej nie nadające się do bezpośredniego stosowania nie wyłączają możliwości ich naruszenia w prawie krajowym”. Jak słusznie wskazuje cyt. autor, „przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, iż postanowienia takie nie miałyby żadnego znaczenia i mogłyby być dowolnie zmieniane przez prawo krajowe, co należy uznać za dopuszczalne (op. cit., s. 14). W tym kontekście uznać należy, iż art. 4 Konwencji nr 98 MOP oraz art. 6 EKS mogą stanowić wzorce odniesienia dla kontroli art. 241<sup>7</sup> § 4 Kp.

Wydaje się, iż wykładnia konwencji MOP dokonywana na gruncie prawa krajowego uwzględniać powinna – jako ważne źródło informacji o treści konwencji - sposób, w jaki właściwe organy MOP dokonują ich interpretacji. Organizacje międzynarodowe traktują wykładnię jako część umów międzynarodowych, co znajduje swój wyraz w tym, iż kontrola przestrzegania umów odwołuje się do wykładni przyjętej przez właściwe organy (por. op. cit, s. 12).

Pogląd taki potwierdzony został w stanowisku Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów z 15 października 1992 r. (I PZP 35/92, OSNCP nr 1-2/1993, poz. 3) przyjął, że wypełnienie zobowiązania międzynarodowego wymaga nie tylko rozważenia, samodzielnej oceny i ewentualnie recepcji sposobów stosowania i tłumaczenia przepisów konwencji nr 87, które przyjęte zostały w orzecznictwie organów statutowych MOP, ale także stosowania takich samych wykładni lub techniki stosowania prawa, które uwzględniałyby – jako uzupełniające źródło informacji o treści konwencji – raporty, opinie i inne dokumenty organów wyspecjalizowanych MOP, jeżeli Biuro MOP uznaje je za oficjalne dokumenty tej organizacji.

Podkreślić należy, iż wykładnia przepisów konwencji dokonywana przez organy MOP, jakkolwiek stanowi istotne źródło informacji na temat ich znaczenia na gruncie prawa krajowego, to jednak nie może być traktowana przez Trybunał Konstytucyjny jako bezwzględnie wiążąca. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji.



Wydaje się zatem, iż dokonując wykładni art. 4 konwencji nr 98 MOP zasadne jest odwołanie się do interpretacji tego przepisu w oficjalnych dokumentach organów MOP. Komitet Ekspertów Rady Administracyjnej MOP w Ogólnym Przeglądzie z 1994 r. dotyczącym konwencji nr 87 i 98 - dokonując wykładni art. 4 konwencji nr 98 stwierdził, iż przepis ten zawiera dwa zasadnicze elementy: działania władz publicznych mające na celu popieranie rokowań zbiorowych oraz dobrowolny charakter negocjacji, który zakłada autonomię stron (*pkt 235 Freedom of Association and Collective Bargaining, General Survey of the Reports on the Freedom of Association and the Right to Organize Convention (No. 87), 1948 and the Right to Organize and Collective Bargaining (No. 98), 1949, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendation, Report III (Part 4b), ILO 1994*).

Komitet Ekspertów wyjaśniając pojęcie autonomii stron prowadzących rokowania stwierdził, iż właściwe mechanizmy i procedury prawa krajowego powinny być tak ukształtowane by ułatwiać rokowania między pertraktującymi stronami i zapewniać im swobodę w kształtowaniu zawieranego porozumienia (op. cit. pkt 248).

Wydaje się, iż kwestionowany art. 241<sup>7</sup> § 4 Kp nie narusza ta rozumianej autonomii stron. Podkreślić raz jeszcze należy, iż przepis ten ma charakter dyspozytywny. Strony prowadzące rokowania dysponują nieskrępowaną swobodą w zakresie kształtowania tych postanowień układu, które określać będą termin końcowy stosowania układu po jego wypowiedzeniu. Od woli stron zależy, czy postanowienia takie znajdą się w treści układu. Konstrukcja przyjęta w art. 241<sup>7</sup> § 4 Kp nie może być zatem traktowana jako środek „nie służący popieraniu procedury dobrowolnych rokowań”. Konstrukcja ta nie ogranicza bowiem autonomii stron zawierających układ zbiorowy, a jedynie ogranicza swobodę postępowania stron związanych zawartym wcześniej układem, w sytuacji gdy układ ten nie określa termin końcowego obowiązywania jego postanowień po wypowiedzeniu.

Warto również wskazać, iż zgodnie z art. 8 lit. c) zalecenia nr 91 MOP dotyczącego układów zbiorowych z 1951 r. „ustawodawstwo krajowe może (...) przewidywać ustalenie minimalnego okresu, podczas którego układy zbiorowe, jeśli ich tekst nie zawiera postanowienia przeciwnego, powinny być uważane za obowiązujące, chyba że zostały przed ich wygaśnięciem zmienione lub anulowane przez strony (Konwencje i zalecenie Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919-1994 PWN 1996, t. I, s. 454).

Cytowany przepis zalecenia jednoznacznie potwierdza tezę, iż art. 4 konwencji nr 98 nie może być traktowany jako wyłączający możliwość ustanawiania w prawie krajowym ograniczeń swobody stron, w sytuacji gdy układ nie określa terminu końcowego obowiązywania jego postanowień.

Wydaje się, iż analogiczne argumenty odwołujące się do dyspozytywnego charakteru art. 241<sup>7</sup> § 4 Kp uzasadniają pogląd, iż przepis ten nie narusza art. 6 EKS. W konkluzji stwierdzić należy, iż art. 241<sup>7</sup> § 4 Kp jest zgodny z art. 4 konwencji nr 98 MOP oraz art. 6 EKS.

### **c) Zarzut niezgodności art. 241<sup>7</sup> § 4 z art. 20 Konstytucji**

Wnioskodawca wskazuje, iż zawieranie przez pracodawcę ze związkami zawodowymi układów zbiorowych pracy jest jednym z elementów prowadzenia działalności gospodarczej. Zarzut naruszenia art. 20 Konstytucji oparty jest na założeniu, iż art. 241<sup>7</sup> § 4 Kodeksu pracy „wyłącza możliwość jednostronnego rozwiązania układu zbiorowego”.

Jak zostało wyżej wykazane taka wykładnia art. 241<sup>7</sup> § 4 nie uwzględnia faktu, iż przepis ten nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, lecz dyspozytywny. Zgodnie z art. 20 Konstytucji podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej jest społeczna gospodarka rynkowa oparta obok „wolności działalności gospodarczej” i „własności prywatnej” również na „solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”. Art. 22 Konstytucji dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej jeśli dokonywane ono jest „w drodze ustawy” i uzasadnia je „ważny interes społeczny”. Jeśli uznać, iż wynikające z art. 241<sup>7</sup> § 4 ograniczenie swobody stron układu zbiorowego (ograniczenie stosujące się jedynie do stron tych układów, które nie zawierają postanowień określających termin końcowy obowiązywania układu) ustanowione zostało przez wzgląd na konstytucyjny nakaz ochrony pracy (art. 24), to nie może budzić wątpliwości, iż spełnione zostały konstytucyjne wymogi warunkujące ustanawianie ograniczeń wolności działalności gospodarczej.

Tym uznać należy, iż art. 241<sup>7</sup> § 4 Kp jest zgodny z art. 20 Konstytucji RP.

2. Art. 241<sup>14a</sup> Kp formułuje ograniczenia odnoszące się do możliwości zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych przez federacje i konfederacje organizacji pracodawców i pracowników. Zgodnie z § 1 w razie gdy ponadzakładowa organizacja związkowa reprezentująca pracowników, dla których ma być zawarty układ ponadzakładowy,

wchodzi w skład zrzeszenia (federacji) związków zawodowych lub ogólnokrajowej organizacji międzyzwiązkowej (konfederacji), do zawarcia układu jest upoważniona, z zastrzeżeniem § 2, wyłącznie ta ponadzakładowa organizacja związkowa.

W § 2 dopuszczona została możliwość zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych przez organizacje międzyzwiązkowe pracowników, jednak odmowa przystąpienia do rokowań przez taką organizację skutkuje pozbawieniem reprezentatywności dla potrzeb określonego układu ponadzakładowego wszystkich organizacji, w miejsce których powinna wstąpić ta organizacja.

Zgodnie z § 3 w razie gdy organizacja pracodawców zrzeszająca pracodawców, którzy mają być objęci układem ponadzakładowym, wchodzi w skład federacji lub konfederacji, prawo do zawarcia układu przysługuje organizacji, w której pracodawcy są bezpośrednio zrzeszeni.

#### **a) Zarzut niezgodności art. 241<sup>14a</sup> Kp z art. 59 ust. 2 Konstytucji**

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 241<sup>14a</sup> z art. 59 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca wskazuje, iż przywołany przepis Konstytucji gwarantujący prawo związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji do rokowań i układów zbiorowych „nie przewiduje ograniczeń korzystania z tego prawa przez federacje i konfederacje”. Zdaniem wnioskodawcy wskazany wzorzec konstytucyjności nie różnicuje prawa do prowadzenia rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych w zależności od tego czy chodzi o organizację stopnia podstawowego, czy o federację lub konfederację.

Wydaje się, iż taka wykładnia art. 59 ust. 2 nie uwzględnia faktu, iż podmiotem prawa do prowadzenia rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień – zgodnie z treścią tego przepisu – są „związki zawodowe” oraz „pracodawcy i ich organizacje”. Wydaje się zatem, iż zakres podmiotowy gwarancji wynikających z art. 59 ust. 2 nie obejmuje organizacji związków zawodowych (federacji, konfederacji lub zrzeszeń) i „organizacji” organizacji pracodawców jakimi są federacje i konfederacje pracodawców. Nie ulega wszak wątpliwości, iż art. 59 ust. 2 milczy na temat organizacji, których członkami byłyby związki zawodowe. Analizowany przepisów termin „organizacja” odnosi do jedynie do pracodawców („pracodawcy i ich organizacje”). Wydaje się, iż konstytucyjne pojęcie „organizacji” pracodawców obejmuje jedynie takie „organizacje”, których członkami są pracodawcy. Na gruncie wykładni językowej nie może budzić wątpliwości, iż poza zakresem znaczeniowym tego

pojęcia są takie „organizacje”, których członkami są nie „pracodawcy” lecz „organizacje pracodawców”.

Analizowany przepis Konstytucji nie może być zatem traktowany jako podstawa uprawnień organizacji tworzonych przez związki zawodowe lub organizacje pracodawców w odniesieniu do prowadzenia rokowań i zawierania układów zbiorowych. Ewentualne takie uprawnienia nie są chronione przez Konstytucję, i ustawodawca zachowuje daleko idącą swobodę w ich kształtowaniu. W tym stanie rzeczy uznać należy, iż art. 241<sup>14a</sup> Kp jest zgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji.

#### **b) Zarzut niezgodności art. 241<sup>14a</sup> Kp z art. 6 Konwencji nr 87 MOP**

Na wstępie rozważań odnoszących się do zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji nr 87 MOP stwierdzić należy, iż ocena jego zasadności powinna być niezależna od oceny zasadności naruszenia art. 59 ust. 2 Konstytucji. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 marca 2000 r. (K 1/99) odnosząc się do Konwencji nr 87 MOP, przepisy tej umowy międzynarodowej nie są „pochłaniane” przez odpowiednie przepisy Konstytucji. W badanej sprawie TK podkreślił, iż nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, iż „przepis art. 12 Konstytucji jest kwintesencją zasad wynikających z podanych jako wzorzec odniesienia przepisów Konwencji nr 87 MOP dotyczących wolności związkowej i ochrony praw związkowych. z racji swej szczególnej pozycji w hierarchii źródeł prawa posiada najwyższą moc prawną w państwie. (...) Przepisy Konstytucji nie pochłaniają przepisów ustawowych czy innych aktów rangi podkonstytucyjnej”. TK stwierdził, iż przy badaniu konstytucyjności zakwestionowanych przepisów należy wziąć pod uwagę zarówno wskazane jako wzorzec odniesienia przepisy Konstytucji, jak i przepisy Konwencji nr 87 MOP.

Wyrażony wyżej pogląd o zgodności art. 241<sup>14a</sup> Kp z art. 59 ust. 2 Konstytucji, nie zwalania zatem z niezależnej oceny zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji nr 87 MOP.

Zgodnie z art. 5 Konwencji nr 87 MOP „organizacje pracowników i pracodawców mają prawo do tworzenia federacji i konfederacji, jak też przystępowania do nich, a każda organizacja, federacja i konfederacja ma prawo przystępowania do międzynarodowych organizacji pracowników i pracodawców”.

Wskazany jako wzorzec odniesienia art. 6 tej konwencji stwierdza postanowienia artykułów 2, 3 i 4 tej konwencji stosować należy do federacji i konfederacji organizacji pracowników i pracodawców.

Art. 2 gwarantuje pracownikom i pracodawcom prawo tworzenia organizacji według swego uznania. Art. 3 stwierdza, iż organizacje pracowników i pracodawców mają prawo opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania (ust. 1) oraz ustanawia zakaz interwencji władz publicznych, która by ograniczała to prawo lub przeszkadzała w jego wykonywaniu zgodnie z prawem (ust. 2). Art. 4 stanowi, iż organizacje pracowników i pracodawców nie mogą być rozwiązywane lub zawieszane w drodze administracyjnej.

Stwierdzić należy, iż żaden z przepisów Konwencji nr 87, a w szczególności art. 6 nie gwarantują organizacjom pracodawców i pracowników prawa do rokowań i zawierania układów zbiorowych. Nie sposób również uznać, iż przepisy Konwencji nr 87 nie wyszczególniając tych uprawnień zakładają je *implicite*. Problematyce układów zbiorowych poświęcona jest Konwencja nr 98 MOP, o której wyżej była mowa. Gdyby uznać prawo do zawierania układów zbiorowych *implicite* „zawarte” jest w przepisach Konwencji nr 87, Konwencja nr 98 byłaby zbędna.

Art. 241<sup>14a</sup> Kp nie jest niezgodny z art. 6 Konwencji nr 87 MOP bowiem, treść tego przepisu, jak również treść art. 2, 3 i 4 do których odsyła art. 6 nie regulują praw organizacji pracowników i pracodawców w zakresie zawierania układów zbiorowych.

Wnioskodawca słusznie wskazuje, iż w oficjalnych dokumentach organów MOP przyjmuje się, iż „organizacjom pracowników i pracodawców przysługuje prawo wyboru szczebla rokowań bez ingerencji władz publicznych, a ograniczenie prawa prowadzenia rokowań przez federacje i konfederacje pracodawców lub pracowników jest niedopuszczalne” Trzeba jednak zauważyć, iż pogląd ten znajduje oparcie w wykładni art. 4 Konwencji nr 98 MOP (który to przepis nie jest przez wnioskodawcę wskazywany jako wzorzec odniesienia dla art. 241<sup>14a</sup> Kp). Potwierdza to w szczególności analiza przywołanych przez wnioskodawcę dokumentów. Zarówno przywołany przez wnioskodawcę pkt 249 Przeglądu Ogólnego Komitetu Ekspertów (*General Survey of the Reports on the Freedom of Association and the Right to Organize Convention (No. 87), 1948 and the Right to Organize and Collective*

*Bargaining (No. 98), 1949, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendation, Report III (Part 4b), ILO 1994*), jak również nieprzywołane orzeczenia Komitetu Wolności Związkowej (pkt 583 oraz pkt 632-634 *the Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO; 1985*) wskazują, iż zakaz ustanawiania ograniczeń w zakresie swobodnego wyboru szczebla prowadzonych rokowań traktowany jest jako element wykładni art. 4 Konwencji nr 98 MOP.

W tym stanie rzeczy uznać należy, iż wobec braku wskazania we wniosku art. 4 Konwencji nr 98 MOP jako wzorca odniesienia dla art. Art. 241<sup>14a</sup> Kp, uznać należy, iż przepis ten nie jest niezgodny z art. 6 Konwencji nr 87 MOP.

3. Zgodnie z art. 241<sup>18</sup> stosowanie układu ponadzakładowego może być – w drodze rozporządzenia - rozszerzone przez ministra właściwego do spraw pracy na pracowników zatrudnionych u pracodawcy nieobjętego żadnym układem ponadzakładowym, prowadzącego działalność gospodarczą taką samą lub zbliżoną do działalności pracodawców objętych tym układem. Rozszerzenie stosowania układu może nastąpić jedynie na wspólny wniosek organizacji pracodawców i ponadzakładowych organizacji związkowych, które zawarły układ, jeśli wymaga tego ważny interes społeczny, i po zasięgnięciu opinii pracodawcy, który ma zostać objęty „rozszerzeniem” lub wskazanej przez niego organizacji pracodawców oraz zakładowej organizacji związkowej - o ile taka działa u pracodawcy - a także opinii Komisji do Spraw Układów Zbiorowych Pracy (§ 1).

Wniosek o rozszerzenie stosowania układu ponadzakładowego powinien wskazywać nazwę pracodawcy i jego siedzibę, a także uzasadnienie potrzeby rozszerzenia stosowania układu ponadzakładowego (§ 2).

#### **a) Zarzut niezgodności art. 241<sup>18</sup> Kp z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP**

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Wnioskodawca wskazuje, iż „akt generalizacji układu zbiorowego trudno uznać za akt

wydawany w celu wykonania ustawy (w tym wypadku Kodeksu pracy), oparty na szczegółowym upoważnieniu zawartym w ustawie. Nie służy on bowiem wykonaniu określonych przepisów Kodeksu pracy, a kompetencja ministra właściwego do spraw pracy do jego wydania jest określona generalnie, a nie szczegółowo”. W ocenie wnioskodawcy akt rozszerzenia stosowania układu adresowany jest do konkretnego adresata (wskazanego we wniosku, o którym mówi art. 241<sup>18</sup> § 2) i jest tym samym aktem stosowania prawa, a nie aktem prawotwórczym.

Wydaje się, iż stanowisko wnioskodawcy zasługuje na aprobatę. Zgodnie z art. 241<sup>18</sup> rozporządzenie dokonujące generalizacji układu zbiorowego na wskazanego we wniosku pracodawcę nie jest aktem wykonawczym do Kodeksu pracy. Rozporządzenie takie nie stanowi konkretyzacji „spraw przekazanych do uregulowania”, bowiem analizowany przepis nie przekazuje ministrowi właściwemu do spraw pracy żadnych „spraw do uregulowania”. Przepis ten upoważnia jedynie do nadania generalizowanemu układowi zbiorowemu mocy obowiązującej w stosunku do pracowników zatrudnionych u pracodawcy, który wcześniej nie był objęty żadnym układem ponadzakładowym. Konstrukcja taka zakłada, iż normatywna treść układu ustalona została przez strony układu, a nie przez organ upoważniony do wydania rozporządzenia generalizującego jego postanowienia.

W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, iż rozporządzenia są nie tylko formalnie, ale i materialnie aktami wykonawczymi do ustawy. Wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w nich szczegółowych upoważnień wyznacza ich podstawową funkcję jako aktów, których zadaniem jest konkretyzacja norm ustawowych w zakresie i na zasadach określonych w upoważnieniu. „Konkretyzacja” ogólnie oznacza takie przepisy rozporządzenia, które określają warunki niezbędne do zastosowania norm ustanowionych w samej ustawie i uszczegóławiają je w takim tylko zakresie, w jakim sam ustawodawca tego nie uczynił (por. K. Działocha teza 19 do art. 92, s. 33 [w:] L. Garlicki (red.) Konstytucja RP. Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe 2001, t II). Utrwalone w tej kwestii stanowisko TK nie pozostawia wątpliwości, że „przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych”, który wyraża się w tym, że „ustawa wraz z aktem wykonawczym tworzą całość zaprogramowaną przez ustawę i kompleksowo regulują pewien zakres stosunków społecznych” (U 5/98).

Konstrukcja przyjęta w art. 241<sup>18</sup> nie odpowiada standardom wynikającym z art. 92 ust. 1. Uznać zatem należy, iż przepis kwestionowany przez wnioskodawcę przepis jest niezgodny z art. 92 ust.1 Konstytucji.

#### **b) Zarzut niezgodności art. 241<sup>18</sup> Kp z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP**

Zarzut niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca uzasadnia wskazując, iż konstrukcja przyjęta w kwestionowanym przepisie zakłada, że generalizacja układu dokonywana na jego podstawie odnosi się - nie do wszystkich pracodawców, którzy prowadzą działalność w danej gałęzi i pracy, i którzy nie są objęci postanowieniami żadnego ponadzakładowego - lecz jedynie do pojedynczych pracodawców wskazanych we wniosku, a następnie objętych rozporządzeniem.

W ocenie wnioskodawcy o tym, czy dany pracodawca zostanie objęty aktem generalizującym układ, czy też nie, decydować będą strony generalizowanego układu oraz minister. W konsekwencji „pracodawcy, którzy zostaną objęci aktem generalizującym układ, znajdą się w mniej korzystnej sytuacji prawnej niż pracodawcy, którzy prowadzą działalność w danej gałęzi pracy i nie są objęci postanowieniami żadnego ponadzakładowego układu zbiorowego pracy, a nie zostaną objęci aktem generalizującym”.

Przeciwko tezie wnioskodawcy przemawiają jak się wydaje dwa argumenty. Po pierwsze zarzut naruszenia zasady równości, w sposób w jaki został sformułowany, odnosi się do stosowania art. 241<sup>18</sup> Kp, nie zaś do jego treści. Wniosek, o którym mowa w § 2 może wszak obejmować wszystkich pracodawców „z branży”, którzy nie byli dotychczas objęci żadnym układem. W takiej sytuacji generalizacja układu objęłaby całą kategorię pracodawców prowadzącą działalność w danej gałęzi pracy i trudno byłoby mówić o mniej lub bardziej korzystnej „sytuacji prawnej”. Treść kwestionowanego przepisu nie ustanawia kryterium różnicującego podmioty podobne, a jedynie niektóre z możliwych zastosowań tego przepisu prowadziłyby do wyodrębnienia w zbiorze pracodawców z tej samej gałęzi pracy klasy tych, których obejmowałby zgeneralizowany układ oraz klasy tych, którzy niebyli objęci żadnym układem.



Trzeba w tym miejscu podkreślić, iż przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest sposób stosowania przepisów ustaw, lecz zgodność tych przepisów z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi,

Po drugie, wydaje się, iż wnioskodawca w rozważaniach odnoszących się do art. 241<sup>18</sup> pomija fakt, iż rozszerzenie stosowania układu, dokonywane na podstawie wniosku, możliwe jest jedynie, po zasięgnięciu opinii pracodawcy, który ma zostać objęty „rozszerzeniem” (lub wskazanej organizacji pracodawców oraz zakładowej organizacji związkowej), oraz opinii Komisji do Spraw Układów Zbiorowych Pracy, i jeżeli „wymaga tego ważny interes społeczny”.

Oznacza to, iż organ stosujący art. 241<sup>18</sup> § 1 będzie musiał każdorazowo ocenić, czy generalizacja układu wobec pracodawców wskazanych we wniosku, nie tylko jest celowa z perspektywy interesu społecznego, ale także czy generalizacja układu jest konieczna dla realizacji takiego celu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie stwierdzał, iż zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego, a więc w pewnych sytuacjach pozwala na zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. TK wskazał, iż „wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (.....); 2) argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji prawnej adresatów musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (...)” (orzeczenie K 10/96 z 3 września 1996 r.)

Wydaje się, iż stosując technikę wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, przyjąć można, iż interpretacja formuły „gdy wymaga tego ważny interes społeczny” zakładać musi, iż chodzić może jedynie o taki sposób realizacji interesu społecznego, który nie koliduje z zasadą równości lub też mieści się w zakresie, w jaki Konstytucja dopuszcza ograniczenie tej zasady.

W konkluzji stwierdzić należy, iż art. 241<sup>18</sup> Kp jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

4. Zgodnie z art. 241<sup>19</sup> § 2 Kodeksu pracy „w razie rozwiązania organizacji pracodawców lub wszystkich organizacji związkowych, będących stroną układu ponadzakładowego, pracodawca może odstąpić od stosowania układu ponadzakładowego w całości lub w części po upływie okresu co najmniej równego okresowi wypowiedzenia układu, składając stosowne oświadczenie na piśmie pozostałej stronie tego układu(...)”. Przepis ten nie określa zarazem skutków w sferze układowej wystąpienia pracodawcy z organizacji pracodawców, która zawarła układ.

Art. 241<sup>19</sup> § 2 interpretowany a contrario, w kontekście braku określenia w innych przepisach tych skutków, oznacza, iż pracodawcę, który wystąpił z organizacji pracodawców, wiąże postanowienia układu do czasu likwidacji organizacji pracodawców lub wszystkich organizacji związkowych będących stroną układu albo do czasu rozwiązania układu, mimo że nie jest on już podmiotem reprezentowanym przez organizację pracodawców.

Warto w tym miejscu również przypomnieć, iż na gruncie ustawy z 14 kwietnia 1937 r. o układach zbiorowych pracy (Dz. U. nr 31, poz. 242 z póź. zm.) w razie wystąpienia pracodawcy ze zrzeszenia (stowarzyszenia), które zawarło układ zbiorowy pracy, układ ten wiązał pracodawcę tak długo, jak długo było nim związane zrzeszenie (stowarzyszenie) pracodawców, do którego pracodawca uprzednio należał (art. 18 ust. 1).

**a) Zarzut niezgodności art. 241<sup>19</sup> § 2 z art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepis ten wyłącza możliwość odstąpienia przez pracodawcę od stosowania układu ponadzakładowego, jeżeli pracodawca wystąpił z organizacji pracodawców, która zawarła układ ponadzakładowy.**

Wnioskodawca wskazuje, iż brak możliwości odstąpienia przez pracodawcę od stosowania postanowień układu ponadzakładowego, jeżeli wystąpił z organizacji pracodawców, która zawarła ten układ, narusza zasadę wolności związkowej wynikającą z art. 59 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 2 Konwencji nr 87 MOP (w zakresie zarzutu naruszenia

art. 2 Konwencji nr 87 MOP por. niżej pkt b). Zgodnie z zasadą wolności związkowej każdemu pracownikowi i pracodawcy przysługuje swoboda przynależności lub nieprzynależności do organizacji. Pracodawca, który wystąpił z organizacji pracodawców, nie jest już reprezentowany przez te organizacje. Tym samym nie może być zmuszany do stosowania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy.

Wydaje się, iż zarzut wnioskodawcy pomija milczeniem fakt, iż kwestionowany przepis jest wyrazem funkcji ochronnej prawa pracy, i tym samym stanowi realizację konstytucyjnego obowiązku ochrony pracy. Jak już zostało powiedziane (por. pkt 1 a) Trybunał Konstytucyjny uznał, na tle art. 59 Konstytucji (K. 22/01), iż ograniczenia wolności związkowych, w tym prawa do prowadzenia rokowań i zawierania układów zbiorowych mogą podlegać nie tylko takim ograniczeniom, które są dopuszczalne przez wiążące państwo polskie umowy międzynarodowe, ale również takim, które wynikają z innych norm konstytucyjnych poddających pod ochronę określone dobra konstytucyjne.

Konstrukcja przyjęta w art. 241<sup>19</sup> § 2 jest refleksem zasady ustrojowej, zgodnie z którą układy zbiorowe pracy mają nie tylko charakter umowny, ale również normatywny. Tym samym, o ile zawarcie układu – co do zasady – następuje w wyniku osiągnięcia konsensusu przez autonomiczne strony, to autonomia ta napotyka na ograniczenia w zakresie uchylanie mocy obowiązującej układu. Ograniczenia te związane są z normatywnym charakterem układu i służą realizacji konstytucyjnego obowiązku ochrony pracy.

Wydaje się zatem, iż art. 241<sup>19</sup> § 2 jest zgodny z art. 59 ust. 1 Konstytucji RP.

**b) Zarzut niezgodności art. 241<sup>19</sup> § 2 z art. art. 2 Konwencji nr 87 MOP, w zakresie w jakim przepis ten wyłącza możliwość odstąpienia przez pracodawcę od stosowania układu ponadzakładowego, jeżeli pracodawca wystąpił z organizacji pracodawców, która zawarła układ ponadzakładowy.**

W cytowanym wyroku z 13 marca 2000 r. (K. 1/99) TK odnosząc się do art. 2 Konwencji nr 87 MOP stwierdził, iż „Konwencja dotycząca wolności i ochrony praw związkowych nie zawiera definicji i nie wyjaśnia wyczerpująco istoty wolności związkowej (oraz praw związkowych). Odnosi się do niej treść art. 2 stanowiącego, iż: pracownicy i pracodawcy bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia tworzyć

organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, przy jednoczesnym obowiązku stosowania się do ich statutów”.

Wydaje się, iż art. art. 241<sup>19</sup> § 2 nie zabrania tworzenia, ani też przystępowania do tworzonych związków zawodowych. Przepis ten ogranicza jedynie możliwość odstąpienia przez pracodawcę od stosowania układu ponadzakładowego, jeżeli pracodawca wystąpił z organizacji pracodawców, która zawarła układ ponadzakładowy

Przedmiotem Konwencji nr 87 MOP nie są gwarancje odnoszące się do praw związków zawodowych i organizacji pracodawców do rokowań i zawierania układów zbiorowych (por. wyżej pkt 2b). W tym kontekście nie sposób uznać, iż art. 241<sup>19</sup> § 2 narusza zasadę wolności związkowej, o której mowa w art. 2 Konwencji nr 87 MOP. Uznać zatem należy, iż art. 241<sup>19</sup> § 2 Kp nie jest niezgodny.

5. Zgodnie z art. 241<sup>28</sup> § 1 Kp układ zakładowy może obejmować więcej niż jednego pracodawcę, jeżeli pracodawcy ci wchodzi w skład tej samej osoby prawnej. W takim wypadku rokowania nad zawarciem układu zakładowego prowadzi właściwy organ osoby prawnej oraz wszystkie zakładowe organizacje związkowe działające u pracodawców. Jeżeli jednak zakładowe organizacje związkowe należą do tego samego związku, federacji lub konfederacji, do prowadzenia rokowań nad zawarciem układu zakładowego uprawniony jest – w ich imieniu - organ wskazany przez ten związek, federację lub konfederację.

#### **a) Zarzut niezgodności art. 241<sup>28</sup> Kp z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP**

W ocenie wnioskodawcy wyłączenie zdolności układowej zakładowych organizacji związkowych, jeżeli należą one do tego samego związku, konfederacji lub federacji, na rzecz organu wskazanego przez ten związek, federację lub konfederację, jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 Konwencji nr 98 MOP bowiem narusza zapisany w tych przepisach prawo pracodawców i ich organizacji oraz związków zawodowych do prowadzenia dobrowolnych rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy. Zdaniem wnioskodawcy zasada dobrowolności rokowań obejmuje autonomię stron w zakresie określenia szczebla, na którym prowadzone są

rokowania (*analiza tego argumentu w zakresie art. 4 Konwencji nr 98 MOP przedstawiona jest niżej w pkt b*).

W ocenie autora niniejszej opinii zarzut niezgodności art. 241<sup>28</sup> Kp z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP jest zarzutem słusznym. Jak już zostało wyżej powiedziane przywołany przepis Konstytucji czyni podmiotem prawa do prowadzenia rokowań oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień „związki zawodowe” oraz „pracodawców i ich organizacje”, nie zaś organizacje związków zawodowych, czy „organizacje” organizacji pracodawców jakimi są związki pracodawców.

Każde ograniczenie wykonywania przez związki zawodowe prawa do rokowań i do zawierania układów zbiorowych musi mieć podstawę w wyraźnym przepisie konstytucyjnym (art. 59 ust. 4), przewidującym ustanawianie ograniczeń tego prawa, albo z innej normy konstytucyjnej, poddającej pod ochronę określone dobra konstytucyjne (por. wyżej wyrok TK K 22/01).

Wydaje się, iż konstrukcja ustawowa, które przyznaje organizacji związków zawodowych prawo decydowania o wyborze szczebla prowadzenia rokowań w sytuacji, o której mowa w kwestionowanym przepisie, stanowi ograniczenie autonomii układowej podstawowych organizacji pracowniczych, a zarazem nie stanowi ochrony żadnych szczególnych dóbr chronionych przepisami konstytucyjnymi.

Uznać zatem należy, iż ograniczenie prawa do wyboru szczebla rokowań byłoby jedynie wówczas możliwe, jeśli – zgodnie z art. 59 ust. 4 – ograniczenia takie byłyby dopuszczalne na gruncie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych (*por. niżej pkt b*).

#### **b) Zarzut niezgodności art. 241<sup>28</sup> Kp z art. 4 Konwencji nr 98 MOP**

Wnioskodawca wskazuje, iż wykładnia art. 4 Konwencji nr 98 MOP dokonywana przez organy statutowe MOP zakłada, iż wybór szczebla rokowań powinien być zasadniczo pozostawiony uznaniu stron, a przepisy prawa krajowego determinujące na jakim szczeblu mogą być prowadzone rokowania traktowane są jakie niezgodne z Konwencją.

Analiza oficjalnych dokumentów MOP, przywołanych we wniosku, potwierdza prawdziwość prezentowanej tezy. Uznać zatem należy, iż art. 241<sup>28</sup> Kp jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98 MOP.

Mając na uwadze, iż art. 241<sup>28</sup> Kp ustanawia ograniczenie prawa do prowadzenia rokowań zbiorowych, które jest sprzeczne z wiążącą państwo polskie umową międzynarodową stwierdzić również należy, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 59 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 4 Konstytucji RP.

### III. Konkluzją niniejszej opinii jest następujący pogląd:

1) art. 241<sup>7</sup> § 4 Kodeksu pracy jest zgodny z art. 59 ust. 2 oraz art. 20 Konstytucji RP, a także z art. 4 Konwencji nr 98 MOP i art. 6 ust. 2 EKS

2) art. 241<sup>14a</sup> § 1-3 Kodeksu pracy jest zgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 6 Konwencji nr 87 MOP

3) art. 241<sup>18</sup> § 1-5 Kodeksu pracy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP

4) art. 241<sup>19</sup> § 2 Kodeksu pracy jest zgodny z art. 59 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny art. 2 Konwencji nr 87 MOP w zakresie w jakim wyłącza możliwość odstąpienia przez pracodawcę od stosowania układu ponad zakładowego, jeżeli pracodawca wystąpił z organizacji pracodawców, która zawarła układ ponadzakładowy.

5) art. 241<sup>28</sup> § 3 Kodeksu pracy jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP oraz jest niezgodny z art. 4 Konwencji nr 98 MOP.

*Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski*