

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY OGRANICZENIA PRAWA DO STRAJKU W STOSUNKU DO CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

KATARZYNA KACZMARSKA *

Streszczenie

Prawo do strajku jest uznawane za jedno z podstawowych praw człowieka, mimo to w regulacji polskiej podlega licznym ograniczeniom. W szczególności wątpliwości wzbudzają ograniczenia podmiotowe, odnoszące się do członków korpusu służby cywilnej. Niniejszy artykuł wskazuje na konstytucyjny zakres prawa do strajku, aby w dalszej kolejności odnieść się do regulacji szczególnych i wskazać na ewentualne możliwości modyfikacji obecnie istniejących postanowień.

Słowa kluczowe: korpus służby cywilnej, prawo do strajku, związki zawodowe, ograniczenia prawa do strajku

CONSTITUTIONAL GROUNDS FOR LIMITING THE RIGHT TO STRIKE IN RELATION TO MEMBERS OF THE CIVIL SERVICE CORPS

Abstract

The right to strike is considered one of the basic human rights, however, it is subject to numerous restrictions in Polish regulations. In particular, the subjective limitations relating to members of the civil service corps raise doubts. This article indicates the constitutional scope of the right to strike, in order to refer further to specific regulations and indicate possible possibilities of modifying the currently existing provisions.

Keywords: civil service corps, right to strike, trade unions, restrictions on the right to strike

* mgr, adwokat, uczestniczka seminarium doktoranckiego z prawa administracyjnego na Uczelni Łazarskiego (Polska) pod kierunkiem prof. Przemysława Szustakiewicza, e-mail: kaczmarskakasia@poczta.onet.pl, ORCID: 0009-0004-4633-7829

Polacy są pozytywnie nastawieni do strajku. Z badania InterviewMe z 2022 r. pt. „Co Polacy myślą o strajku w miejscu pracy?”¹ wynika, że 61% badanych uważa, że strajk w miejscu pracy jest skuteczną formą protestu a 78% ankietowanych popiera taką formę protestu. Mimo to strajk jest w Polsce zjawiskiem odnoszącym się do niskiego procenta zatrudnionych. Dane z Rocznika Statystycznego Pracy² wskazują, że w 2020 r. odbyło się w Polsce 27 strajków³, w których brało udział 0,12% zatrudnionych.⁴

Możliwość ograniczenia, a nawet całkowitego zakazu strajku, przewidują przepisy Konstytucji RP⁵, odsyłając do szczegółowych regulacji ustawowych. W stosunku do członków korpusu służby cywilnej zdecydowano się wprowadzić zakaz uczestnictwa w strajku. Niemniej stanowisko organów międzynarodowych i polskiej doktryny wskazują na zbyt szeroki zakres tego zakazu⁶. Proponuje się, aby zakazem strajku byli objęci jedynie urzędnicy mianowani służby cywilnej⁷, co zgodnie z danymi na koniec 2022 r. spowodowałoby uzyskanie tego prawa przez 110 024 członków korpusu służby cywilnej.⁸

¹ Z informacji zawartych na stronie: <https://interviewme.pl/blog/strajk-w-pracy-badanie-dostep-z-dnia-5-sierpnia-2023-r.-wynika-ze-badanie-interviewme-pt.-czy-strajk-to-dobry-pomysl-badanie-opinii-polakow-2022/>, wynika, że badanie InterviewMe pt. „Czy strajk to dobry pomysł? Badanie opinii Polaków 2022”, zostało przeprowadzone w dniach 8 czerwca – 15 czerwca 2022 r. i wzięło w nich udział 1109 respondentów, którzy wypełniali ankietę składającą się z 15 pytań.

² Rocznik Statystyczny Pracy 2021, s. 219–220; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-pracy-2021,7,7.html> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.

³ Dane z Rocznika Statystycznego Pracy wskazują, że w 2020 r. odbyło się 27 strajków, w 2019 r. – 9 835, w 2018 r. – 7, w 2017 r. – 1 556, w 2016 r. – 5, w 2015 r. – 14, w 2014 r. – 3, w 2013 r. – 93, w 2011 r. – 53, w 2010 r. – 79, 2009 r. – 49 a 2008 r. odbyło się 12 765 strajków.

⁴ W strajkach tych brało udział 0,12% zatrudnionych w 2020 r., 2,11% w 2019 r., 0,02% w 2018 r., 0,29% w 2017 r., 0,01 w 2016 r., 0,19% w 2015 r., 0,01% w 2014 r., 0,31% w 2013 r., 0,19% w 2011 r., 0,14% w 2010 r., 0,23% w 2009 r. i 2,12% zatrudnionych w 2008 r. Natomiast w liczbach bezwzględnych, w strajkach tych brało udział w 2020 r. 13 160 pracowników, w 2019 r. – 228 189, w 2018 r. – 2 043, w 2017 r. – 29 691, w 2016 r. – 709, w 2015 r. – 19 056, w 2014 r. – 848, w 2013 r. – 29 263, w 2011 r. – 18 680, w 2010 r. – 13 910, w 2009 r. – 22 354 a w 2008 r. 209 030 pracowników. Dane z Roczników Statystycznych Pracy umieszczonych na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-pracy-2021,7,7.html> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r. Ponieważ strajk jest formą szerszego zjawiska sporu zbiorowego, dlatego warto wskazać na dane dotyczące liczby takich sporów. Ze sprawozdań z działalności Państwowej Inspekcji Pracy wynika, że w 2022 r. zgłoszono 528 sporów zbiorowych (2021 r. – 712, 2020 r. – 384, 2019 r. – 19708, 2018 r. – 354). Zob. Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2022 r. (s. 287), 2021 r. (s. 281) i 2018 r. (s. 305); <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.)

⁶ Zob. P. Grzebyk, *Rozdział IV Polski model prawa do strajku, 5. Ratione personae – prawo do strajku urzędników publicznych (public servants)* [w:] *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

⁷ H. Szewczyk, 11.2.2. Wylączenie prawa do strajku na służbie cywilnej [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010; zob. A. Reda, *Wolności związkowe pracowników samorządowych*, ST 2013, nr 9, s. 75–83.

⁸ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2022 rok, s. 7 i 10; zob. <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r. Ze Sprawozdania Szefa

W związku z tym w niniejszym referacie wskaże na uwarunkowania przyjęcia przez ustawodawcę rozwiązań ograniczających podmiotowo prawo do strajku. Celem tego będzie wskazanie, iż ustawowe wyłączenie prawa do strajku dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej może budzić wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP i regulacjami międzynarodowej. Podsumowując proponuję rozwiązanie warte rozważenia w ramach ewentualnej modyfikacji tej regulacji prawnej.

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY PRAWA DO STRAJKU

Prawa i wolności związkowe, w tym prawo do strajku „zazwyczaj kwalifikowane są jako prawa o charakterze ekonomicznym, ze względu na ich podstawowy cel, jakim jest zapewnienie gwarancji proceduralnych umożliwiających ustalanie możliwie optymalnych warunków pracy oraz płacy”⁹. Mimo to prawa te zostały wskazane w art. 59 Konstytucji RP wśród wolności i praw politycznych. Taka lokalizacja tego przepisu ma opierać się na „publicznoprawnym spojrzeniu na związki zawodowe. Organizacje te w ramach umocowania konstytucyjnego mogą bowiem nie tylko wpływać na organy władzy publicznej, ale wręcz mogą wykonywać elementy władzy publicznej na podstawie uregulowań przyznanych ustawowo.”¹⁰ Wskazuje się także, że przepis konstytucji ma się odnosić do roli „quasi-partii politycznych”¹¹, jaką pełnią związki zawodowe w Polsce.¹² Takie podejście może wynikać z historycznego doświadczenia strajków XX w.¹³ Obowiązująca obecnie regulacja ustawowa, która realizują normę konstytucyjną, została przyjęta wcześniej niż Konstytucja RP z 1997 r. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z dnia 23 maja 1991 r.¹⁴, weszła w życie w dniu 27 lipca 1991 r., a zatem na początku zmian ustrojowych, które stanowiły podłoże fali strajków z lat 90. XX w.¹⁵

Służby Cywilnej za 2022 r. wynika, że na koniec 2022 r. w służbie cywilnej było 117 488 etatów a zatrudnionych było 7 464 urzędników (mianowanych) służby cywilnej.

⁹ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (I. Uwagi wstępne)*, Warszawa 2016.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Wyrok TK z 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK 1998, Nr 7, poz. 113.

¹² M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (I. Uwagi wstępne)*, Warszawa 2016.

¹³ Wskazuje się, że w latach 80. XX w. miały miejsce głównie strajki polityczne a strajki na początku lat 90. XX w. stanowiły „nieunikniony efekt uboczny zmian politycznych i gospodarczych po upadku komunizmu, albo ewentualnie skutek błędnych decyzji tych, którzy na początku transformacji, projektując strukturalne zmiany w modelu gospodarczym Polski, niewystarczająco dużo uwagi poświęcili rynkowi pracy i społecznym skutkom reform gospodarczych” (P. Grzebyk, *Rozdział I Zagadnienia wstępne [w:] Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019).

¹⁴ Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z dnia 23 maja 1991 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 123); dalej: „u.r.s.z.”

¹⁵ P. Sekuła, *Aktywność protestacyjna Polaków w latach 1989–2009*, „Polityka i Społeczeństwo” 3(11), 2013: „Pierwsza i do tej pory najsilniejsza fala protestów miała

Umiejscowienie praw i wolności związkowych, wśród wolności i praw politycznych, wzbudzało wiele kontrowersji podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Z jednej strony wskazywano na konieczność zapewnienia „apolityczności związków zawodowych”¹⁶ a z drugiej strony podkreślano, iż prawa ekonomiczne nie powodują wykluczenia praw politycznych, gdyż konieczne jest osiągnięcie „możliwie szerokiego spektrum działalności związków zawodowych”¹⁷ a „wolności i prawa polityczne mogą mieć również za zadanie osiąganie celów innych niż polityczne.”¹⁸ Niemniej w literaturze podkreśla się, że zamiarem projektujących przepisy Konstytucji RP było „odniesienie strajku do stosunków pracowniczych i zapobieżenie wykorzystywaniu tej instytucji do walki politycznej.”¹⁹ Znalazło to odzwierciedlenie w „charakterystyce konstytucyjnej strajku”²⁰, lecz bez „odzwierciedlenia w wyraźnym konstytucyjnym zakazie strajków politycznych.”²¹ W zamyśle projektodawców tej norm konstytucyjnych, te oczekiwania miała zrealizować praktyka.²² W świetle bardziej współczesnych wypowiedzi doktryny rola partnerów społecznych w ramach dialogu społecznego w społecznej gospodarce rynkowej²³ jest postrzegana bardziej w ramach pojęć

miejsce w latach 1989–1994, a swoje apogeum osiągnęła w 1992 i 1993 r. Właśnie wówczas aktywność protestacyjna w Polsce należała do najintensywniejszych w całej Europie, o czym świadczą liczby zorganizowanych strajków i osób strajkujących oraz długości trwania tych wydarzeń. Nasilenie aktywności protestacyjnej było wówczas odpowiedzią na pojawienie się społecznych kosztów tzw. reformy Balcerowicza. [...] Aktywność strajkowa była do tego stopnia nasiloną, że stanowiła jedną z najważniejszych form aktywności w życiu publicznym, powszechny sposób wyrażenia skarg i wpływania na zmianę polityki rządu (Ekiert, Kubik 1999). Konsekwencją omawianej fali protestów stało się w 1994 r. powołanie Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, jako „forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego” (<http://www.dialog.gov.pl/dialogkrajowy/trojstronna-komisja-ds-spoleczno-gospodarczych/>). [...] Druga fala protestów miała miejsce w latach 1999–2000. Wzmoczona aktywność protestacyjna stanowiła ponownie odpowiedź na działania i zapowiedzi działań elit politycznych. Były nimi cztery reformy rządu Jerzego Buzka: administracji publicznej, ubezpieczeń społecznych, edukacji oraz służby zdrowia, a także projekty schładzania gospodarki i przyspieszenia procesu prywatyzacji oraz zmian w systemie finansowym przedstawione przez ministra finansów Leszka Balcerowicza. Ponadto protestujący formułowali postulaty odnośnie negocjacji przedakcesyjnych i dostosowywania polskiego prawodawstwa do prawa europejskiego.”

¹⁶ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (I. Uwagi wstępne)*, Warszawa 2016.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, X. *Prawo do strajku pracowniczego oraz innych form protestu*, pkt 49 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II (Art. 59)*, wyd. II, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016. Potwierdza to też przyjęcie dla wolności koalicji związkowej, w tym prawa do strajku, odrębnej regulacji od art. 58 Konstytucji RP, zawierającego gwarancję dla każdego wolności zrzeszania się we wszelkich rodzajach zrzeszeń.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Art. 20 Konstytucji RP: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.”

„współzarządzania”²⁴ i „współuczestnictwa”²⁵, bez budowania relacji partnerów na „pozycji antagonistycznej”²⁶.

Prawo do strajku, jako jedna z form wolności związkowych i jednocześnie prowadzenia sporu zbiorowego w ramach szerszego zjawiska rokowań zbiorowych, zostało zagwarantowane w art. 59 ust. 3 Konstytucji RP. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu.²⁷ W ramach prac nad treścią tej normy konstytucyjnej „rozważana była możliwość przyznania prawa do organizowania strajku wszystkim pracownikom lub rozszerzenie jego zakresu również na „zorganizowane grupy pracowników.”²⁸ Jednak zdecydowano się wskazać związek zawodowy, jako podmiot odpowiedzialny za organizację i przebieg strajku, ze względu na znaczące skutki, jakie może powodować strajk dla przedsiębiorcy lub gospodarki państwa.²⁹ Przyjęty w Konstytucji RP przepis daje związkom zawodowym jedynie prawo do organizowania strajku, nie przyznaje im prawa do samego strajku.³⁰ Dlatego w literaturze wskazuje się, że z brzmienia art. 59 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że „prawo do strajku jest prawem osób, a nie prawem zrzeszeń”³¹, gdyż „Z uprawnienia kolektywnego związków zawodowych do organizowania strajków i protestów pracowniczych można wywieść także konstytucyjnie chronioną indywidualną wolność udziału pracownika w tak zorganizowanym strajku lub proteście”³². Konstytucja RP „sytytuje pozycję związku zawodowego jako podmiotu umocowanego do decydowania o tym, czy i w jakiej formie pracownik może ze swojego prawa skorzystać.”³³ Znajduje to odzwierciedlenie w regulacji konkretyzującej normę konstytucyjną. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z dnia 23 maja 1991 r. przyznaje związkom zawodowym prawo reprezentowania pracowników w sporze zbiorowym (art. 2 ust. 1 u.r.s.z.), lecz jednocześnie podkreśla, że strajk jest środkiem ostatecznym (art. 17 ust. 2 u.r.s.z.) a jego ogłoszenie musi być poprzedzone uzyskaniem zgody pracowników w ramach referendum strajkowego (art. 20 ust. 1 u.r.s.z.).³⁴ „Ostatecznie więc

²⁴ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 59, I. Uwagi wstępne)*, Warszawa 2016.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (Art. 59)*, wyd. VII, LEX 2013.

²⁸ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 59 ust. 3 Konstytucji, VII. Prawo do strajku oraz innych form protestu (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP), pkt 5)*, Warszawa 2016.

²⁹ Ibidem.

³⁰ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 59, VII. Prawo do strajku oraz innych form protestu (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP), pkt 1)*, Warszawa 2016; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 59)*, wyd. VII, LEX 2013.

³¹ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 59, VII. Prawo do strajku oraz innych form protestu (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP), pkt 1)*, Warszawa 2016.

³² W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, II. Zakres i charakter przepisów art. 59, pkt 5 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II (Art. 59)*, wyd. II, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

³³ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 59, VII. Prawo do strajku oraz innych form protestu (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP), pkt 1)*, Warszawa 2016.

³⁴ Art. 20 ust. 1 ustawy: „Strajk zakładowy ogłasza organizacja związkowa po uzyskaniu zgody większości głosujących pracowników, jeżeli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 50% pracowników zakładu pracy.”

w polskich realiach prawnych decyzję o strajku podejmują, a co najmniej – współpodejmują, demokratycznie pracownicy.”³⁵

KONSTYTUCYJNE OGRANICZENIA PRAWA DO STRAJKU

Stosowanie konstytucyjnego prawa do strajku nie jest gwarantowane bezpośrednio w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 59 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji RP³⁶ jest ono realizowane w granicach określonych ustawą³⁷. Równocześnie art. 59 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP doprecyzowuje, że ze względu na „dobro publiczne” ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub nawet zakazać tego prawa w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Zwraca się uwagę, że wskazana w Konstytucji RP taka możliwość ograniczenia lub zakazu tego prawa nie dotyczy innych form protestu.³⁸

W doktrynie wskazuje się, że warunkiem odwołania się do „dobra publicznego”, w celu ograniczenia lub zakazania prawa do strajku, „musi być potencjalne zagrożenie praw, których charakter stanowi dobro oczywiście wyższe niż prawa ekonomiczne pracowników, w szczególności życie i zdrowie ludzkie oraz bezpieczeństwo państwa.”³⁹ „Przepis ten powinien się odnosić przede wszystkim do osób pracujących w miejscach mających szczególne znaczenie dla wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.”⁴⁰ Natomiast sama uciążliwość – jaką powoduje strajk dla gospodarki, społeczeństwa lub przedsiębiorcy – nie jest wystarczająca przesłanką do zastosowania tego wyłączenia, gdyż taka uciążliwość wpisuje się w istotę i siłę oddziaływania tego prawa. Zauważa się, że „w jednostkach opartych na zasadach rynkowych”⁴¹, w oddziaływanie strajk wpisuje się zmniejszenie „zdolności podmiotu do prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast w przypadku jednostek sektora publicznego podstawowym mechanizmem prowadzenia strajku jest wywieranie wpływu na opinię społeczną, a pośrednio – na pracodawcę.”⁴²

³⁵ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (art. 59, VII. Prawo do strajku oraz innych form protestu (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP), pkt 1)*, Warszawa 2016.

³⁶ Art. 59 ust. 3 Konstytucji RP: „Związkowi zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.”

³⁷ Zgodnie z art. 59 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji RP w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP („Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.”). Zob. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, X. *Prawo do strajku pracowniczego oraz innych form protestu, pkt 49* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II (Art. 59), wyd. II*, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

³⁸ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 59, VII. Prawo do strajku oraz innych form protestu (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP), pkt 11)*, Warszawa 2016.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ A. Ławniczak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (Art. 59, pkt 1)*, (red.) M. Haczkowska, Warszawa 2014.

⁴¹ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 59, VII. Prawo do strajku oraz innych form protestu (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP), pkt 11)*, Warszawa 2016.

⁴² Ibidem.

Do prawa do strajku „znajduje zastosowanie także art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”⁴³. Przepis ten stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”⁴⁴. Porównując zakres regulacji art. 59 ust. 3 Konstytucji RP z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zauważa się jednak, że charakter ograniczeń przewidzianych w art. 59 ust. 3 Konstytucji RP jest „bardziej restryktywny”⁴⁵. W art. 59 ust. 3 Konstytucji RP „wprowadzono bardzo elastyczną klauzulę dobra publicznego”⁴⁶. Równocześnie przepis ten przewiduje nie tylko ograniczenie prawa (jak stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), ale i możliwość zakazu tego prawa niektórym kategoriom osób lub w niektórych dziedzinach.⁴⁷ Wskazuje się również, że możliwość wprowadzenia takiego zakazu prawa do strajku „oznaczałoby naruszenie istoty prawa do strajku zabronione w art. 31 ust. 3 in fine.”⁴⁸ W literaturze pojawia się też opinia, że art. 59 ust. 3 Konstytucji RP należy traktować jako „lex specialis wobec bardziej dyscyplinującego i powściągającego ustawodawcę art. 31 ust. 3 [Konstytucji RP].”⁴⁹

Powyżej wskazane podstawy prawne nie są jedynymi, które mają wpływ na zakres konstytucyjnego prawa do strajku. Trzeba także zwrócić uwagę na art. 59 ust. 4 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że „zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”. Jego treść prowadzi do wniosku, iż odnosi się on „do wszystkich praw, jak i wolności zagwarantowanych na gruncie art. 59, które można uznać za prawa i wolności związkowe.”⁵⁰ Znajduje to uzasadnienie w brzmieniu przepisu, gdyż „dotyczy wolności zrzeszania się (której podmiotem są ludzie) oraz „innych wolności związkowych” (których podmiotem są ludzie zorganizowani w związki zawodowe)”⁵¹. Wydaje się zatem, iż „prawodawca konstytucyjny poddaje pod ochronę różne wolności związkowe, które tworzą jednak niepodzielną całość”⁵². Dlatego przyjmuje się, że art. 59 ust. 4 Konstytucji RP dotyczy również prawa do strajku, zawierając dodatkowy warunek dla wprowadzenia

⁴³ M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.2. Uzasadnienie odpowiedzialności za strajk i inne formy protestu w świetle Konstytucji RP* [w:] *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018.

⁴⁴ Zob. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016; Wyrok TK z 1.07.2008 r., K 23/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 100.

⁴⁵ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, X. *Prawo do strajku pracowniczego oraz innych form protestu, pkt 51* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II (Art. 59)*, wyd. II, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 59, VIII. Ograniczanie wolności koalicji oraz wolności związkowych, pkt 3)*, Warszawa 2016.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Wyrok TK z 28.09.2006 r., K 45/04, OTK-A 2006, nr 8, poz. 111.

ograniczenia prawa do strajku, a mianowicie dopuszczalności takiego ograniczenia tego prawa przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.⁵³ Uznając zatem, że prawo do strajku mieści się w normie art. 59 ust. 4 Konstytucji RP, należy także zgodzić się z poglądem, że „dobro publiczne” wymienione w art. 59 ust. 3 powinno być interpretowane w zgodności z paktami i konwencjami oraz ich wykładnią w orzecznictwie międzynarodowym.”⁵⁴

Co do wymogu przestrzegania wiążącej Rzeczpospolitą Polskę umowy międzynarodowej, to już z art. 9 Konstytucji RP⁵⁵ wynika obowiązek przestrzega przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, w ramach którego znajdują się też umowy międzynarodowe⁵⁶. Stąd wniosek, że art. 59 ust. 4 Konstytucji RP ustanawia dalej idący warunek, niż brak „sprzeczności z prawem międzynarodowym”⁵⁷, który jest zawarty w art. 9 Konstytucji RP. Na gruncie art. 59 ust. 4 Konstytucji RP w wiążącej Polskę umowie międzynarodowej powinna istnieć podstawa „dozwolenia”⁵⁸ na ograniczenia danej wolności.⁵⁹ Wskazuje się też, że „podstawą ograniczenia wolności określonych w art. 59 ust. 4 Konstytucji RP nie może być [...] dowolne źródło prawa międzynarodowego publicznego (takie jak np. zwyczaj czy normy imperatywne powszechnego prawa międzynarodowego) ani prawa pochodnego UE, a wyłącznie umowa międzynarodowa.”⁶⁰ Na powyższe, poza literalnym brzmieniem przepisu, wskazuje także przebieg prac nad projektem, w ramach którego „zastąpiono pojęcie „normy prawa międzynarodowego” sformułowaniem „umowy międzynarodowej”⁶¹. W konsekwencji w doktrynie i stanowisku Trybunału Konstytucyjnego zauważa się, że art. 59 ust. 4 Konstytucji RP „stanowi samoistną podstawę zastosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym.”⁶² Przy czym dla ich zastosowania nie ma znaczenia, czy „stają się one częścią wewnętrznego porządku prawnego w rozumieniu art. 91 ust. 1 Konstytucji.”⁶³ Podkreśla się, że „nawet gdyby nie było tego przepisu [art. 91 ust. 1 Konstytucji RP], to i tak umowa międzynarodowa byłaby stosowana z mocy art. 59 ust. 4

⁵³ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, X. *Prawo do strajku pracowniczego oraz innych form protestu*, pkt 51 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II (Art. 59)*, wyd. II, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Art. 9 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.”

⁵⁶ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 59, VIII. Ograniczanie wolności koalicji oraz wolności związkowych, pkt 4)*, Warszawa 2016.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ „Może to być dozwolenie o charakterze konkretnym (dotyczące np. wprost danej grupy zawodowej) lub dozwolenie o charakterze abstrakcyjnym.” (M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 59, VIII. Ograniczanie wolności koalicji oraz wolności związkowych, pkt 4)*, Warszawa 2016).

⁵⁹ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, VIII. Ograniczanie wolności koalicji oraz wolności związkowych, pkt 4*, Warszawa 2016.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Wyrok TK z 17.11.2015 r., K 5/15, OTK-A 2015, nr 10, poz. 164; zob. L. Florek, Glosa do wyroku SN z dnia 7 grudnia 1999 r., I PKN 438/99, OSP 2000, nr 11, s. 174.

⁶³ Wyrok TK z 17.11.2015 r., K 5/15, OTK-A 2015, nr 10, poz. 164; zob. art. 91 ust. 1 Konstytucji RP: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw

Konstytucji.”⁶⁴ Prowadzi to do konkluzji, że na podstawie art. 59 ust. 4 Konstytucji RP „postanowienia umowy międzynarodowej nie nadające się do bezpośredniego stosowania nie wyłączają możliwości ich naruszenia w prawie krajowym.”⁶⁵ Co prawda „umowa nieratyfikowana, nie będąc źródłem powszechnie obowiązującego prawa nie może przyznawać praw jednostkom ani nakładać na nie obowiązków, ale wiąże państwo w stosunkach zewnętrznych, jest objęta zakresem art. 9 Konstytucji RP i niekiedy – w zależności od jej materii – wymaga wykonania w prawie krajowym”⁶⁶. Przy czym wśród metod „wykonania postanowień umów nieratyfikowanych jest odesłanie zawarte w Konstytucji RP lub w ustawie, którego istotą jest upoważnienie do zastosowania umowy międzynarodowej.”⁶⁷ W związku z tym treść art. 59 ust. 4 Konstytucji RP pozwala na wyciągnięcie wniosku, że wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe wyznaczają konstytucyjny zakresu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz innych wolności związkowych⁶⁸, w tym prawa do strajku⁶⁹.

Treść tego przepisu stanowi równocześnie przedmiot dyskusji, gdyż „ograniczenia [wolności związkowych] dopuszczalne w świetle umów międzynarodowych mogą nie tylko podwyższać, ale również obniżać konstytucyjny standard ochrony praw i wolności jednostki.”⁷⁰ Zauważa się, że treść art. 59 ust. 4 Konstytucji RP może prowadzić do „konfliktu konwencji”⁷¹, a mianowicie związania Polski kilkoma umowami międzynarodowymi, „których zakresy zastosowania, w tym zakres przedmiotowy, się pokrywają.”⁷² Proponuje się rozstrzygnięcie takich konfliktów w oparciu o wykładnię „in favorem libertatis” dopuszczalnych w świetle art. 59 ust. 4 Konstytucji możliwości ograniczeń wolności związkowych.”⁷³ Postuluje się, aby „pierwszeństwo przy wyznaczaniu dopuszczalnych ograniczeń wolności związkowych miały umowy międzynarodowe, które przewidują mniejsze ograniczenia. Za takie uważa się generalnie konwencje sporządzone pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy”⁷⁴.

Odnosząc się do norm prawa międzynarodowego, prawo do strajku jest zawarte zarówno w regulacjach o zasięgu ogólnoprawnym, jak i w prawie międzynarodo-

Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.”

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Florek L., *Zakres ograniczenia wolności związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji)*, PiP 2000/12, s. 4.

⁶⁶ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 9, V. Skutki art. 9 Konstytucji RP w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej)*, Warszawa 2016.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ P. Grzebyk, 3. *Związki zawodowe oraz tzw. test case strategy* [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia*, (red.) J. Stelina, J. Szmít, Warszawa 2018.

⁶⁹ M. Kurzynoga, 4.4. *Odpowiedzialność a prawo do strajku w świetle międzynarodowego prawa pracy* [w:] *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018.

⁷⁰ M. Florczak-Wątor, 5. *Warunki ograniczania wolności związkowej* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (Art. 59)*, wyd. II, (red.) P. Tuleja, LEX/el. 2021.

⁷¹ Wyrok TK z 17.11.2015 r., K 5/15, OTK-A 2015, nr 10, poz. 164.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

wym o zasięgu regionalnym.⁷⁵ W art. 8 ust. 1 lit. d Międzynarodowego Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r.⁷⁶ wskazano⁷⁷, że państwa będące stronami Paktu zobowiązują się zapewnić „prawo do strajku pod warunkiem, że będzie ono wykonywane zgodnie z ustawodawstwem danego kraju”. W ramach Rady Europy, organizacji międzynarodowej o zasięgu regionalnym, funkcjonują dwie umowy, które znajdują zastosowanie do prawa do strajku.⁷⁸ Pierwsza z nich, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.⁷⁹ w zakresie prawa do strajku znajduje zastosowanie w odniesieniu do art. 11 ust. 1. Przepis ten stanowi, że „każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów”. Choć prawo do strajku nie jest wskazane wprost w przedmiotowym przepisie, niemniej jest ono uznawane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka jako jego część.⁸⁰ Druga z umów Rady Europy, to Europejska Karta Społeczna z 1961 r.⁸¹, która w art. 6 ust. 4 stanowi, że umawiające się strony uznają „prawo pracowników i pracodawców do zbiorowego działania w przypadku konfliktu interesów, włączając w to prawo do strajku, z zastrzeżeniem zobowiązań, jakie mogłyby wynikać z wcześniej zawartych układów zbiorowych pracy.”⁸² W wyjaśnieniach do tego postanowienia wskazano, że każda ze stron umowy „może, tak dalece, jak jej to dotyczy, uregulować ustawowo wykonywanie prawa do strajku tak, by każde dalsze ograniczenie tego prawa mogło być uzasadnione zgodnie z postanowieniami artykułu 31 [Europejskiej Karty Społecznej].”⁸³ Z kolei w regulacji unijnej art. 153

⁷⁵ M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.1. Prawo do strajku i innych form protestu jako prawo (wolność) człowieka* [w:] *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018.

⁷⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 169).

⁷⁷ Zob. P. Grzebyk, *Rozdział III.4. Prawo do strajku w międzynarodowym pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* [w:] *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2 z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

⁸⁰ M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.1. Prawo do strajku i innych form protestu jako prawo (wolność) człowieka* [w:] *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018; Stylogiannis Charalampos, *The Protection of the Right to Strike under the European Convention on Human Rights*, UCL Journal of Law and Jurisprudence, 2017, 6 (1), Article 6. 10.14324/111.2052-1871.082. Jako orzeczenia o przełomowym znaczeniu, w literaturze wskazuje się na następujące wyroki ETPCz: z dnia 12 listopada 2008 r. w sprawie Emir i Baykara przeciwko Turcji (skarga nr 34503/97), zob. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-153993%22%5D%7D> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r., gdzie Trybunał odniósł się do praw związkowych; oraz z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie Enerji Yapi-Yol Sen przeciwko Turcji (skarga nr 68959/01), gdzie Trybunał odniósł się bezpośrednio do prawa do strajku.

⁸¹ Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. 1999 Nr 8, poz. 67, z późn. zm.; dalej: „EKS”). Polska nie związała się art. 6 ust. 4 EKS.

⁸² Polska nie związała się art. 6 ust. 4 EKS.

⁸³ Art. 31 EKS: „1. Skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak przewidziano w części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji nie wymienionych w częściach I i II, z wyjątkiem tych,

ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸⁴ wyłącza z zakresu właściwości Unii Europejskie prawo do strajku.⁸⁵ Niemniej w literaturze zauważa się, że „w prawie unijnym prawo do strajku zaliczane jest do praw podstawowych”⁸⁶. Wskazuje na to punkt 11 Wspólnotowej Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 r.⁸⁷, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁸⁸ oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁸⁹, która w art. 28 stanowi, że „pracownicy i pracodawcy, lub ich odpowiednie organizacje, mają, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy na odpowiednich poziomach oraz do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku, w obronie swoich interesów.”⁹⁰ W wyjaśnieniach do tego przepisu wskazano między innymi,

które są określone przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. 2. Ograniczenia dozwolone zgodnie z postanowieniami niniejszej Karty w stosunku do praw i zobowiązań w niej ustanowionych nie mogą być stosowane w jakimkolwiek innym celu niż ten, dla którego zostały przewidziane.” Zob. M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.2. Uzasadnienie odpowiedzialności za strajk i inne formy protestu w świetle Konstytucji RP* [w:] *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018.

⁸⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864[2], z późn. zm.).

⁸⁵ Zob. P. Grzebyk, *Rozdział III.5.1. Wyłączenie prawa do strajku z art. 153 ust. 5 TFUE* [w:] *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

⁸⁶ M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.1. Prawo do strajku i innych form protestu jako prawo (wolność) człowieka* [w:] *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018; zob. P. Grzebyk, *Rozdział III.5.2. Prawo do strajku jako prawo podstawowe – sprawy Viking i Laval* [w:] *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

⁸⁷ M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.1. Prawo do strajku i innych form protestu jako prawo (wolność) człowieka* [w:] *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018.

⁸⁸ Zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05, *The International Transport Workers' Federation & The Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP & Oü Viking Line Eesti* (w szczególności pkt 43–44 uzasadnienia wyroku), oraz z dnia 18 grudnia 2007 w sprawie C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetsreförbundet* i in. (w szczególności pkt 90–91 uzasadnienia wyroku), a także opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura przedstawionej w dniu 23 maja 2007 r. w sprawie C-438/05 *The International Transport Workers' Federation i The Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti* (pkt 60 opinii) i opinia rzecznika generalnego Paola Mengozziego przedstawionej w dniu 23 maja 2007 r. w sprawie C-341/05 *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet* i in. (pkt 78 opinii).

⁸⁹ Art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864[30], z późn. zm.) wskazuje, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach. [...] Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.”

⁹⁰ Zob. M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.1. Prawo do strajku i innych form protestu jako prawo (wolność) człowieka* [w:] *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018; P. Grzebyk, *Rozdział III.5 Prawo do strajku w traktacie o funkcjonowaniu UE i Karcie*

że „Prawo do działań zbiorowych zostało uznane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka jako jeden z elementów praw związków zawodowych określonych w artykuł 11 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.”⁹¹ W dalszej części wyjaśnień zwrócono także uwagę, że „Warunki i ograniczenia [...] akcji strajkowej, są objęte ustawodawstwami i praktykami krajowymi, włączając w to kwestię, czy mogą być one przeprowadzane równolegle w kilku Państwach Członkowskich.”⁹² W regulacji Międzynarodowej Organizacji Pracy prawo do strajku nie zostało bezpośrednio wskazane w konwencji⁹³. Mimo to, prawo do strajku zostało „wyinterpretowane z treści konwencji nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych”⁹⁴ i jako część „szeroko pojmowanej wolności związkowej, zaliczane jest do podstawowych praw człowieka.”⁹⁵ Zgodnie z interpretacją organów MOP⁹⁶ „strajk jest legalnym środkiem obrony interesów

Praw Podstawowych Unii Europejskiej [w:] Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy, Warszawa 2019.

⁹¹ Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (2007/C 303/02) (Dz.U.UE C z dnia 14 grudnia 2007 r.), art. 28.

⁹² Ibidem.

⁹³ Niemniej odniesienia do strajku można odnaleźć w aktach Międzynarodowej Organizacji Pracy, na przykład zalecenie nr 92 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące dobrowolnego pojednawstwa i arbitrażu z dnia 29 czerwca 1951 r. zachęca do „powstrzymania się od strajków i lokautów” w czasie procedury pojednawstwa lub arbitrażu, również w art. 1 lit. d Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej z dnia 25 czerwca 1957 r. (Dz.U. 1959 Nr 39, poz. 240), jej strony zobowiązały się do zniesienia pracy przymusowej m.in. „jako kary za udział w strajkach”. Zob. P. Grzebyk, *Rozdział III.2. Prawo do strajku w Konwencji MOP nr 87 [w:] Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy, Warszawa 2019; M. Kurzynoga, Rozdział 1.4.1. Prawo do strajku i innych form protestu jako prawo (wolność) człowieka [w:] Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu, Warszawa 2018; B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, ILO principles concerning the right to strike, First published in the International Labour Review, Vol. 137 (1998), No. 4, This edition 2000.*

⁹⁴ M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.1. Prawo do strajku i innych form protestu jako prawo (wolność) człowieka [w:] Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu, Warszawa 2018; Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych z dnia 9 lipca 1948 r. (Dz.U. 1958 Nr 29, poz. 125; dalej: „Konwencja MOP nr 87”).*

⁹⁵ M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.1. Prawo do strajku i innych form protestu jako prawo (wolność) człowieka [w:] Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu, Warszawa 2018.*

⁹⁶ Komitet Ekspertów do Spraw Stosowania Konwencji i Zaleceń MOP ustanowiony w 1926 r. (zob. <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.) oraz Komitet Wolności Związkowej powołany w 1951 r. przez Radę Administracyjną Międzynarodowego Biura Pracy MOP w celu rozpatrywania skarg dotyczących naruszenia wolności zrzeszania się zawartych w Konwencji MOP nr 87 i Konwencji MOP nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych z dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. 1958 Nr 29, poz. 126) (zob. <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.). Jedną z pierwszych spraw, w których Komitet Wolności Związkowej uznał prawo do strajku jako istotny element praw związkowych, była skarga nr 28 z dnia 1 lipca 1951 r. Światowej Federacji Związków Zawodowych przeciwko Wielkiej Brytanii za rozwiązanie strajku na Jamajce przez operację policyjną (zob. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2898071 – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.; A. Seifert, *The Protection of the*

pracowniczych jako element prawa związków zawodowych do organizowania swojej działalności. Jako podstawę prawną prawa do strajku wskazuje się zwłaszcza art. 3, 8 i 10 konwencji nr 87 MOP⁹⁷. Choć organy te wskazują, że prawo do strajku jest zaliczane do podstawowych praw człowieka oraz wolności związkowych „tylko wtedy, gdy jest wykorzystywane jako środek ochrony interesów ekonomicznych i społecznych”⁹⁸. Niemniej ochrona tych interesów może się nie „ograniczać tylko do poszukiwania lepszych warunków pracy”⁹⁹, gdyż może stanowić mechanizm „poszukiwania rozwiązań spraw związanych z polityką ekonomiczno-społeczną oraz problemów stojących przed zakładem pracy, którymi pracownicy są bezpośrednio zainteresowani, w szczególności problemów związanych z zatrudnieniem, ochroną socjalną i poziomem życia.”¹⁰⁰

Umiejscowienie wolności związkowych, w tym prawa do strajku, wśród wolności i praw politycznych Konstytucji RP wydaje się korespondować z rozwojem i aktualną interpretacją regulacji Rady Europy. Mimo iż wolności związkowe, w tym prawo do strajku, są zasadniczo ujmowane jako prawa społeczno-ekonomiczne, to jednak oparcie wolności związkowych, w tym prawa do strajku, na art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności umiejscawia to prawo wśród praw politycznych, a mianowicie wolności zrzeszenia się¹⁰¹. Podobnie kształtuje się relacja tych wolności w polskich normach konstytucyjnych. Art. 59 Konstytucji RP jest wskazywany jako element szerszego prawa do zrzeszania się, ujętego w art. 58 Konstytucji RP.¹⁰² Trzeba jednak zauważyć, że w połowie XX w.,

Right to Strike in the ILO: Some Introductory Remarks, 2018, 39(3), Comparative Labor Law & Policy Journal). Z kolei jedną z pierwszych spraw odnoszących się do Polski była skarga nr 148 z dnia 29 czerwca 1956 r., która dotyczyła wydarzeń „Poznańskiego Czerwca” (zob. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2898236 – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.).

⁹⁷ M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.1. Prawo do strajku i innych form protestu jako prawo (wolność) człowieka* [w:] *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018.

⁹⁸ J. Żołyński, *Dopuszczalność strajku pracowników socjalnych*. Glosa do wyroku SN z dnia 17 października 2019 r., III PK 153/18, OSP 2020, nr 10, s. 84; zob. B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, *ILO principles concerning the right to strike*, First published in the International Labour Review, Vol. 137 (1998), No. 4, This edition 2000, s. 14–15; T. Novitz, *The Restricted Right to Strike: „Far-Reaching” ILO Jurisprudence on the Public Sector and Essential Services*, Comparative Labor Law and Policy Journal, 2017, 38(3), s. 6;

⁹⁹ J. Żołyński, *Dopuszczalność strajku pracowników socjalnych*. Glosa do wyroku SN z dnia 17 października 2019 r., III PK 153/18, OSP 2020, nr 10, s. 84.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Stylogiannis Charalampos, *The Protection of the Right to Strike under the European Convention on Human Rights*. UCL Journal of Law and Jurisprudence, 2017, 6 (1), Article 6. 10.14324/111.2052-1871.082; T. Novitz, *The Restricted Right to Strike: „Far-Reaching” ILO Jurisprudence on the Public Sector and Essential Services*, Comparative Labor Law and Policy Journal, 2017, 38(3).

¹⁰² W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, II. Zakres i charakter przepisów art. 59, pkt 5 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II (Art. 59)*, wyd. II, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (Art. 59)*, wyd. II, (red.) P. Tuleja, LEX/el. 2021; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016; P. Czarnecki, P. Grzebyk, A. Reda-Ciszevska, B. Surdykowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz [w:] P. Czarnecki, P. Grzebyk, A. Reda-Ciszevska, B. Surdykowska, Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem*. Wyd. 2, Warszawa 2022.

przyjmując rozwiązania prawne w systemie Rady Europy, „dokonano widocznego rozróżnienia między prawami obywatelskimi i politycznymi”¹⁰³, które zostały ustanowione w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, „a prawami społeczno-gospodarczymi zawartymi w Europejskiej Karcie Społecznej”¹⁰⁴. Wyinterpretowanie prawa do strajku z art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności było procesem stopniowym, w ramach którego Europejski Trybunał Praw Człowieka odwołał się do „integracyjnej” metody interpretacji¹⁰⁵. W ramach tej interpretacji podkreślano konieczność zagwarantowania adekwatnego poziomu ochrony norm społeczno-ekonomicznych, celem stworzenia realnych możliwości korzystania z prawa obywatelskich i politycznych.¹⁰⁶ W wykładni art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Europejski Trybunał Praw Człowieka zaczął odwoływać się do innych regulacji prawa międzynarodowego, w szczególności Europejskiej Karty Społecznej oraz konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy¹⁰⁷. Podstawą do takiej interpretacji jest przyjęcie przez Trybunał, że „Konwencja jest żywym instrumentem, który musi być interpretowany w świetle obecnych warunków oraz zgodnie ze zmianami w prawie międzynarodowym, dzięki czemu odzwierciedla coraz wyższe standardy obowiązujące w dziedzinie ochrony praw człowieka”¹⁰⁸.

¹⁰³ Stylogiannis Charalampos, *The Protection of the Right to Strike under the European Convention on Human Rights*, UCL Journal of Law and Jurisprudence, 2017, 6 (1), Article 6. 10.14324/111.2052-1871.082, s. 144, tłumaczenie własne z fragmentu tekstu: „It is true that until relatively recently the ECHR was thought to constitute an instrument for ensuring civil and political entitlements. In the course of adopting its human rights instruments, the Council of Europe drew an apparent distinction between civil and political rights enshrined in the ECHR on the one hand and the socio-economic rights contained in the European Social Charter (‘ESC’) on the other. Hence, as a socio-economic right, the ECHR does not recognize in any specific way the right to bargain collectively, let alone the right to strike.”

¹⁰⁴ Stylogiannis Charalampos, *The Protection of the Right to Strike under the European Convention on Human Rights*, UCL Journal of Law and Jurisprudence, 2017, 6 (1), Article 6. 10.14324/111.2052-1871.082, s. 144, tłumaczenie własne.

¹⁰⁵ P. Grzebyk, *Rozdział I Zagadnienia wstępne [w:] Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019. Zob. Stylogiannis Charalampos, *The ‘Back and Forth’ in the Protection of (Collective) Labor Rights Under the ECHR Continues: The Holship Case*, Comparative Labor Law & Policy Journal, 2021, 38.

¹⁰⁶ P. Grzebyk, *Rozdział I Zagadnienia wstępne [w:] Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019; Stylogiannis Charalampos, *The Protection of the Right to Strike under the European Convention on Human Rights*, UCL Journal of Law and Jurisprudence, 2017, 6 (1), Article 6. 10.14324/111.2052-1871.082, s. 152: „Civil and political rights cannot be fully enjoyed if socio-economic norms are not preserved; it would be socially unjust and seemingly unprincipled for the Court to adopt a dynamic interpretation towards specific rights and not to do the exact same thing with respect to other entitlements.”

¹⁰⁷ P. Grzebyk, *Rozdział I Zagadnienia wstępne [w:] Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019; Stylogiannis Charalampos, *The Protection of the Right to Strike under the European Convention on Human Rights*, UCL Journal of Law and Jurisprudence, 2017, 6 (1), Article 6. 10.14324/111.2052-1871.082; T. Novitz, *The Restricted Right to Strike: ‘Far-Reaching’ ILO Jurisprudence on the Public Sector and Essential Services*, Comparative Labor Law and Policy Journal, 2017, 38(3).

¹⁰⁸ Wyrok ETPCz z dnia 12 listopada 2008 r. w sprawie Emir i Baykara przeciwko Turcji (skarga nr 34503/97) (pkt 145–146), zob. <https://hudoc.echr.coe.int/>

Odnosząc się do konstytucyjnych podstaw ograniczenia prawa do strajku, warto też wskazać na art. 233 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że w czasie stanu wojennego i wyjątkowego możliwe jest ograniczenie wolności i praw określonych w art. 31 i 59 Konstytucji RP (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP). Niemniej niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku (art. 233 ust. 2 Konstytucji RP). Natomiast w stanie klęski żywiołowej możliwe jest ograniczenie prawo do strajku, zawartego w art. 59 ust. 3 Konstytucji RP (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP).¹⁰⁹ Zgodnie ze szczegółowymi regulacjami rangi ustawowej, w czasie stanu wojennego¹¹⁰ oraz stanu wyjątkowego¹¹¹ można zawiesić prawo do strajków pracowniczych i innych form protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach, podobnie w czasie stanu klęski żywiołowej¹¹² ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela mogą polegać na zakazie prowadzenia strajku w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.

REGULACJA USTAWOWA OGRANICZEŃ PODMIOTOWYCH PRAWA DO STRAJKU

Zawarte w art. 59 ust. 3 Konstytucji RP prawo związków zawodowych do organizowania strajku pracowniczego, zostało przekazane do regulacji ustawowej. W opinii doktryny szczegółowa regulacja prawa do strajku (w tym poprzedzające strajk rokowania, mediacja i referendum strajkowe) miała zapobiegać „tzw. strajkom dzikim, tj. strajkom nagłym i spontanicznym, niepoprzedzonym rokowaniami, które w istocie nie służą w żadnej mierze prowadzeniu dialogu społecznego.”¹¹³ Taki zabieg ustawodawcy stanowi podstawę do przyjęcia, że „prawo do strajku różni się od wolności zrzeszania się w związki zawodowe i prawa do rokowań zbiorowych (o których mowa w art. 59 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). O ile swoboda zrzeszania się

eng# {%22itemid%22:[%22001-153993%22]} – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.: „Na podstawie istniejącego orzecznictwa Trybunału można ustalić następujące istotne elementy prawa do stowarzyszania się: prawo do zakładania związków zawodowych i przystępowania do nich [...] oraz prawo przysługujące związkowi zawodowemu w zakresie próby przekonania pracodawcy do wysłuchania tego, co związek ma do powiedzenia w imieniu swoich członków [...]. Lista ta nie ma charakteru zamkniętego. Wręcz przeciwnie, podlega rozwojowi w oparciu o szczególne zmiany w stosunkach pracowniczych.”

¹⁰⁹ Zob. M. Florczak-Wątor, 5. *Warunki ograniczania wolności związkowej* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Art. 59), wyd. II, (red.) P. Tuleja, LEX/el. 2021.

¹¹⁰ Art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2091).

¹¹¹ Art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).

¹¹² Art. 21 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

¹¹³ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86* (Art. 59, VII. *Prawo do strajku oraz innych form protestu* (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP), pkt 1), Warszawa 2016.

i wolność układowa mają w założeniu charakter pełny, o tyle prawo do strajku przysługuje w postaci ograniczonej”¹¹⁴, gdyż „prawo to służy w granicach określonych w ustawie”¹¹⁵. Wysuwa się zatem wniosek, że „ustawodawca konstytucyjny zezwolił na większe restrykcje w stosunku do prawa do strajku niż w odniesieniu do pozostałych wolności związkowych”¹¹⁶.

Regulacje prawa do strajku zawiera ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z dnia 23 maja 1991 r. Ustawa przesądza, że spór zbiorowy odnosi się do sporu pracowników z pracodawcą lub pracodawcami (art. 1 u.r.s.z.), gdzie prawa i interesy zbiorowe pracowników są reprezentowane przez związki zawodowe (art. 2 ust. 1 u.r.s.z.). Równocześnie przedmiotem takiego sporu mogą być tylko warunki pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 1 u.r.s.z.). Przy czym „przedmiotem żądań strony pracowniczej mogą być jedynie prawa lub interesy o charakterze zbiorowym. Spór musi więc mieć charakter zbiorowy, co jest elementem jego ustawowej definicji”¹¹⁷. (art. 4 ust. 1 u.r.s.z.) Wynika z tego, że przyjęty w ustawie zakres sporu zbiorowego wyklucza „spory o interesy pozazawodowe, np. dotyczące sposobu sprawowania władzy przez podmioty publiczne, w których adresatem żądania nie jest pracodawca, lecz organ władzy i administracji rządowej lub samorządowej albo podmioty szeroko pojmowanego wymiaru sprawiedliwości”¹¹⁸, jako „konflikty natury politycznej”¹¹⁹.

Przyjmuje się jednak, że spory, które nie są objęte zakresem u.r.s.z. mogą być rozstrzygane w drodze procedury ustalonej przez strony, a jako przykład w literaturze wskazuje się Porozumienie Rady Ministrów i Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w sprawie reguł postępowania przy rozwiązywaniu sporów między administracją państwową i NSZZ „Solidarność” z dnia 29 maja 1992 r.¹²⁰ Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 44–46 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z dnia 24 lipca 2015 r.¹²¹ sprawy społeczne lub gospodarcze powodujące konflikty między pracodawcami i osobami wykonującymi pracę zarobkową, mogą być poddane rozstrzygnięciu wojewódzkiej rady dialogu

¹¹⁴ M. Kurzynoga, *Rozdział 1.4.2. Uzasadnienie odpowiedzialności za strajk i inne formy protestu w świetle Konstytucji RP* [w:] *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ B. Cudowski, *Część druga Rozdział 19 Przedmiot i strony zakładowego sporu zbiorowego pracy. 1. Uwagi wstępne* [w:] *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy*, (red.) Z. Hajn, Warszawa 2012.

¹¹⁸ P. Grzebyk, *Ogólnopolski Strajk Kobiet, aborcja i prawo do strajku*, PiP 2021, nr 8, s. 184–195.

¹¹⁹ P. Grzebyk, *Ogólnopolski Strajk Kobiet, aborcja i prawo do strajku*, PiP 2021, nr 8, s. 184–195; zob.: B. Cudowski, *Część druga Rozdział 19 Przedmiot i strony zakładowego sporu zbiorowego pracy. 1. Uwagi wstępne* [w:] *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy*, (red.) Z. Hajn, Warszawa 2012.

¹²⁰ B. Cudowski, *Część druga Rozdział 19 Przedmiot i strony zakładowego sporu zbiorowego pracy. 1. Uwagi wstępne* [w:] *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy*, (red.) Z. Hajn, Warszawa 2012.

¹²¹ Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232; z późn. zm.).

społecznego¹²², jeżeli WRDS uzna te sprawy za istotne dla zachowania pokoju społecznego (tzw. misja dobre woli). Powyższa procedura „dotyczy sytuacji wykraczających na ogół poza klasyczny spór zbiorowy”¹²³, może stanowić alternatywę dla strajku, odnosić się do konfliktu co do legalności sporu zbiorowego i stosowania u.r.s.z., a także „form protestu niebezpiecznych dla zdrowia lub życia albo bezpieczeństwa publicznego, np. strajk głodowy, okupacyjny czy protest prowadzony w górnictwie pod ziemią, okupowanie budynków lub blokada ruchu.”¹²⁴ Wskazuje się także, że misja dobrej woli może dotyczyć konfliktu, który został „spowodowany decyzjami administracyjnymi lub zmianą prawa, która utrudnia rozwiązanie konfliktu.”¹²⁵

Poza samym wskazaniem zakresu sporu zbiorowego, ograniczenia prawa do strajku zawiera art. 19 u.r.s.z. Regulacja ta w art. 19 ust. 1 i 2 u.r.s.z. odnosi się do ograniczenia prawa do strajku od strony przedmiotowej. W art. 19 ust. 3 u.r.s.z. ograniczenie prawa do strajku ma charakter „podmiotowo-organizacyjny”¹²⁶. Przepis ten stanowi, że prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Jego celem jest zagwarantowanie „normalnego funkcjonowania aparatu władzy i administracji – państwowej i samorządowej.”¹²⁷ W doktrynie można znaleźć stanowisko, iż zakaz prawa do strajku obejmuje wszystkich pracowników, „niezależnie od podstawy stosunku pracy i hierarchii zajmowanego stanowiska.”¹²⁸ Dlatego w opiniach przedstawicieli doktryny przepis art. 19 ust. 3 u.r.s.z. jest uznawany za „zbyt restrykcyjny”¹²⁹, gdyż „mówienie o nielegalności strajku np. pracowników fizycznych oraz całego personelu pomocniczego zatrudnionego w jednostkach wymienionych w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. [organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze] wydaje się być zbyt daleko idące.”¹³⁰

¹²² Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego; dalej: „WRDS”.

¹²³ J. Męcina, *Komentarz do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*. Art. 44 [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ A. Tomanek, D. Książek, *Komentarz do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*. Art. 19 (pkt 4) [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, (red.) K.W. Baran, Warszawa 2019.

¹²⁷ H. Lewandowski, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz*. Art. 19 (pkt 3) [w:] *Prawo pracy*, Warszawa 2001.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ H. Szewczyk, 11.2.2. Wylączenie prawa do strajku w służbie cywilnej [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.

¹³⁰ M. Kurzynoga, Rozdział III.1.3. Podmiotowe warunki legalności strajku wynikające z art. 19 ust. 2 i 3 u.r.s.z. [w:] *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011. Warto wskazać, że zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego pn. „Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2022 roku”, pracujący w administracji publicznej w 2022 r. (stan na 31 grudnia 2022 r.) było 460 884 osób, co odnosi się do administracji państwowej i samorządowej, przy czym ogółem zatrudnionych było 9 836,4 tys. w tym w sektorze publicznym – 3 058,1 tys. a w sektorze prywatnym – 6 778,3 tys. (z tego 1 690,9 tys. w jednostkach sfery budżetowej); <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2022-roku,1,49.html> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r. (tabele nr 23 i 5 w pliku XLSX).

Wskazuje się, że realne „zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania aparatu państwowego stworzyłoby powstrzymywanie się od wykonywania pracy przez tych pracowników, którzy uczestniczą w wykonywaniu władzy publicznej.”¹³¹ Natomiast prawo do strajku „powinni mieć pracownicy, których czynności nie mają dużego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie jednostek i organów, o których mowa w art. 19 ust. 3 u.r.s.z.”¹³² W szczególności w literaturze wskazuje się, że „dopuszczalność ograniczenia lub wyłączenia prawa do strajku osób wykonujących władzę w imieniu państwa oznacza w przypadku wymiaru sprawiedliwości wyraźny zakaz strajków przede wszystkim dla sędziów oraz prokuratorów”¹³³. Postuluje się zatem, aby „wyraźnie wskazać, które kategorie pracowników wymiaru sprawiedliwości mogą być do nich zaliczone, ponieważ ustanowienie generalnego zakazu strajków dla wszystkich pracowników sądowych oznacza naruszenie wolności związkowej.”¹³⁴

Również sama treść art. 19 ust. 3 u.r.s.z. nasuwa pytanie o zakres podmiotów, do jakich się odnosi. Zauważa się, że zawarte w tym przepisie „wyliczenie ma jedynie ilustracyjny charakter”¹³⁵. Jego treść uniemożliwia wskazanie „pracowników wszystkich organów szeroko pojmowanej administracji publicznej, którzy nie mają prawa do strajku.”¹³⁶ Sformułowanie przepisu budzi wątpliwości interpretacyjne odnośnie m.in. pracowników Trybunału Konstytucyjnego¹³⁷ czy też pracowników samorządowych¹³⁸. Postuluje się zatem, aby wskazany w ustawie „katalog wyłączeń prawa do strajku powinien więc być zredagowany w sposób jasny i precyzyjny, na podstawie obiektywnych kryteriów”¹³⁹, a „przy konstruowaniu ustawowych ograniczeń prawa do strajku należy przede wszystkim kierować się zasadą wynikającą z Konstytucji RP i wiążących Polskę umów międzynarodowych, w świetle której prawo do strajku powinno być wykonywane w takim zakresie, w jakim nie narusza to innych praw konstytucyjnych oraz swobód konstytucyjnych.”¹⁴⁰

¹³¹ M. Kurzynoga, *Rozdział III.1.3. Podmiotowe warunki legalności strajku wynikające z art. 19 ust. 2 i 3 u.r.s.z.* [w:] *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011.

¹³² Ibidem.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ A. Tomanek, D. Książek, *Komentarz do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Art. 19 (pkt 4)* [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, (red.) K.W. Baran, Warszawa 2019.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ A. Tomanek, D. Książek, *Komentarz do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Art. 19 (pkt 4)* [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, (red.) K.W. Baran, Warszawa 2019; M. Kurzynoga, *Rozdział III.1.3. Podmiotowe warunki legalności strajku wynikające z art. 19 ust. 2 i 3 u.r.s.z.* [w:] *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011.

¹³⁸ A. Reda-Ciszewska, *Rozdział 5.3. Uprawnienia pracownika samorządowego z zakresu zbiorowego prawa pracy* [w:] A. Reda-Ciszewska, P. Czarnecki, B. Surdykowska, *Zatrudnianie pracowników samorządowych*, P. Czarnecki, B. Surdykowska, Warszawa 2020; J. Żołyński, *Dopuszczalność strajku pracowników socjalnych. Glosa do wyroku SN z dnia 17 października 2019 r., III PK 153/18*, OSP 2020, nr 10, s. 84; A. Reda, *Wolności związkowe pracowników samorządowych*, ST 2013, nr 9, s. 75–83; J. Żołyński, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz. Wzory pism*, WKP 2012.

¹³⁹ H. Szewczyk, *11.2.2. Wyłączenie prawa do strajku w służbie cywilnej* [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.

¹⁴⁰ Ibidem.

Kwestia zgodności art. 19 ust. 3 u.r.s.z. z art. 31 ust. 3, art. 59 ust. 3 oraz art. 59 ust. 4 Konstytucji RP w świetle regulacji międzynarodowej¹⁴¹ jest przedmiotem wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 23/14¹⁴² z 2014 r. W uzasadnieniu wniosku NSZZ „Solidarność” wskazała, że użyte w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. pojęcie „organy władzy państwowej” zawierała ustawa z dnia 22 lipca 1952 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski¹⁴³. Z chwilą wejścia w życie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie¹⁴⁴, przedmiotowe pojęcie przestało mieć znaczenia prawne i obecnie nie jest możliwe ustalenie zakresu pracowników, do których stosuje się art. 19 ust. 3 u.r.s.z. Powołując się na stanowiska wyrażone w literaturze, NSZZ „Solidarność” zauważyła, że interpretacja pojęcia „organy władzy państwowej” powinny prowadzić do przyjęcia, że takimi organami są te, które mają kompetencje w zakresie stosowania prawa. Niemniej art. 19 ust. 3 u.r.s.z. wyłącza prawo do strajku dla „pracowników zatrudnionych” w takich organach, co rodzi pytanie, czy przepis odnosi się do „pracowników wykonujących pracę w charakterze organów”¹⁴⁵, czy również do „pracowników wykonujących pracę na rzecz tego organu”¹⁴⁶. Na podobne wątpliwości w wykładni wnioskująca organizacja związkowa wskazała także na sformułowania „zatrudnionych w organach administracji rządowej” i „zatrudnionych w organach administracji samorządowej”¹⁴⁷. Na razie Trybunał Konstytucyjny nie zajął stanowiska w tej sprawie.

Trudności w interpretacji treści art. 19 ust. 3 u.r.s.z. powoduje też okoliczność, że ograniczenia podmiotowe prawa do strajku zawierają regulacje szczególnie¹⁴⁸, odnoszące się m.in. do pracowników Najwyższej Izby Kontroli¹⁴⁹, policjantów¹⁵⁰,

¹⁴¹ Art. 3 i art. 11 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, art. 1 ust. 2 i art. 9 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78; dalej: „Konwencja MOP nr 151”), a także art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

¹⁴² Zob.: <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/7174-rozwiazywanie-sporow-zbiorowych-prawo-do-strajku> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.

¹⁴³ Ustawa z dnia 22 lipca 1952 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36).

¹⁴⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie (Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426).

¹⁴⁵ Pismo NSZZ „Solidarność” z dnia 22 marca 2016 r., sygn. akt K 23/16, s. 5–6.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ M. Kurzynoga, *Rozdział III.1. Podmiot prawa do udziału w strajku [w:] Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011, s. 78.

¹⁴⁹ Art. 87 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623): „Pracownikowi Najwyższej Izby Kontroli nie wolno uczestniczyć w strajkach ani w akcjach zakłócających funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli.”

¹⁵⁰ Art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r. poz. 171; z późn. zm.): „Policjanci mogą zrzeszać się w związkach zawodowych, z tym że nie przysługuje im prawo do strajku.”

funkcjonariuszy Służby Więziennej¹⁵¹, funkcjonariuszy Straży Granicznej¹⁵², strażników straży gminnych¹⁵³, radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa¹⁵⁴, a także członków korpusu służby cywilnej¹⁵⁵ oraz pracowników urzędów państwowych¹⁵⁶.

Zakazy uczestniczenia w strajku członków korpusu służby cywilnej został zawarty w przepisach odnoszących się do bezstronności lub neutralności politycznej tych pracowników.¹⁵⁷ Może to prowadzić do wniosku, że zakaz uczestniczenia w strajku członków korpusu służby cywilnej czerpie swoje uzasadnienie z zasady bezstronności członków korpusu służby cywilnej.¹⁵⁸ Wsparciem dla takiego stanowiska są przepisy Konstytucji RP, które wyłączają „z kręgu podmiotów uprawnionych do zrzeszania w związkach zawodowych pewne grupy funkcjonariuszy państwowych, od których oczekuje się szczególnej bezstronności.”¹⁵⁹ Ma im to zapewnić „dystans do bieżącej polityki i neutralność wobec jej nurtów.”¹⁶⁰ Podobnie przyjął Trybunał Konstytucyjny w stosunku do ograniczenia wolności zrzeszania się

¹⁵¹ Art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2470; z późn. zm.): „Funkcjonariusze mogą zrzeszać się w związkach zawodowych na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 854), z tym że nie przysługuje im prawo do strajku.”

¹⁵² Art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1061; z późn. zm.): „Funkcjonariusze mogą zrzeszać się w związkach zawodowych, z tym że nie przysługuje im prawo do strajku.”

¹⁵³ Art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763): „Strażnicy mogą się zrzeszać w związkach zawodowych, z tym że nie mają prawa do strajku. Przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 263) stosuje się odpowiednio.”

¹⁵⁴ Art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2100): „Radcy nie wolno uczestniczyć w strajkach lub akcjach zakłócających normalne funkcjonowanie Prokuratury Generalnej albo w działalności sprzecznej z obowiązkami radcy.”

¹⁵⁵ Art. 78 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1691); dalej: „u.s.c.”: „Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu.”

¹⁵⁶ Art. 19 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2290); dalej: „u.p.u.p.”: „Urzędnikowi państwowemu nie wolno uczestniczyć w strajkach lub akcjach zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu albo w działalności sprzecznej z obowiązkami urzędnika państwowego.”

¹⁵⁷ Zob.: H. Szewczyk, *W sprawie neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej*, PPP 2011, nr 11, s. 75–86.

¹⁵⁸ Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 78 [w:] Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, (red.) K.W. Baran, Warszawa 2021; pkt 13: „Zdaniem ustawodawcy także ta forma zaangażowania [przynależność do związku zawodowego] mogłaby bowiem wymuszać na urzędniku określony kierunek działań (uzasadniony interesem związku zawodowego lub osób reprezentowanych), a także podważać zaufanie do administracji rządowej jako struktury neutralnej.”

¹⁵⁹ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *V. Zakres podmiotowy wolności zrzeszania się*, pkt 24 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II (Art. 59)*, wyd. II, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

Dotyczy to: sędziów (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP), sędziów TK (art. 195 ust. 3 Konstytucji RP), prezesa NIK (art. 205 ust. 3 Konstytucji RP), rzecznika praw obywatelskich (art. 209 ust. 3 Konstytucji RP), członków KRRiT (art. 214 ust. 2 Konstytucji RP).

¹⁶⁰ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *V. Zakres podmiotowy wolności zrzeszania się*, pkt 24 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II (Art. 59)*, wyd. II, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

w związku zawodowe pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że celem tego ograniczenia jest zagwarantowanie „bezzstronności” i „apolityczności” określonych pracowników Najwyższej Izby Kontroli.¹⁶¹

Zasadniczo zakazy odnoszące się do zbiorowej ochrony interesów pracowników służby publicznej są wywodzone z potrzeby ochrony interesu publicznego.¹⁶² Mają one mieć na celu zapewnienie funkcjonowania organów państwa i ciągłości usług świadczonych na rzecz społeczeństwa.¹⁶³ Równocześnie zauważa się, że uregulowany w art. 78 ust. 3 u.s.c. zakaz uczestnictwa w strajku dotyczy całego korpusu służby cywilnej, a zatem nie tylko osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej oraz mianowanych urzędników tej służby, ale także pozostałych pracowników służby cywilnej.¹⁶⁴ W opinii doktryny „wystarczającym ograniczeniem prawa do strajku w służbach publicznych byłoby pozbawienie go mianowanych urzędników służby cywilnej”¹⁶⁵, gdyż ograniczenie to „powinno dotyczyć tylko tych sytuacji, w których istnieje bezpośrednie i poważne zagrożenie dobra publicznego (interesu społecznego). Interes ten może przejawiać się przede wszystkim w zapewnieniu ciągłości działania władz publicznych czy też ewentualnie w zapewnieniu społeczeństwu podstawowych usług, bez których nie może ono się obejść.”¹⁶⁶ Jako uzasadnienie dla tego stanowiska wskazuje się Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotyczącą ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej¹⁶⁷, która „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”¹⁶⁸. Przy czym Konwencja MOP nr 151 zastrzega, że „ustawodawstwo krajowe określi zakres stosowania gwarancji przewidzianych w niniejszej konwencji do 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.”¹⁶⁹ Dlatego w literaturze wskazuje się, że z postanowień Konwencji MOP nr 151 „można wnioskować a contrario, że w pozostałym zakresie ustawodawstwo krajowe nie może ograniczać wolności i praw wynikających z konwencji.”¹⁷⁰ W konsekwencji „polskie ograniczenia, zwłaszcza stosowane w art. 19

¹⁶¹ Wyrok TK z 17.11.1998 r., K 42/97, OTK 1998, nr 7, poz. 113.

¹⁶² H. Szewczyk, 11.2.2. *Wyłączenie prawa do strajku w służbie cywilnej* [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.

¹⁶³ Ibidem.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjęta w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78); dalej: „Konwencja MOP nr 151”.

¹⁶⁸ Art. 1 ust. 1 Konwencji MOP nr 151.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 78 [w:] Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, (red.) K.W. Baran, Warszawa 2021.

ust. 3 u.r.s.z., w wielu wypadkach wykraczają więc poza granice dopuszczane przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe, a także są niezgodne z ich wykładnią dokonywaną przez kompetentne organy międzynarodowe”¹⁷¹. Podkreśla się, że „całkowite wyłączenie prawa do strajku w służbie publicznej wydaje się niemożliwe i niecelowe”¹⁷².

Potwierdzeniem powyżej wskazanych zastrzeżeń jest rozstrzygnięcie Komitetu Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie nr 3111 wniesionej w styczniu 2015 r. przez NSZZ „Solidarność”¹⁷³. W czerwcu 2016 r. Komitet zwrócił się do Rządu Polski o rozważenie ustanowienia procedury wskazującej grupę urzędników (z zakresu wskazanego w art. 19 ust. 3 u.r.s.z. oraz w art. 2 u.s.c.), którzy „sprawują władzę w imieniu państwa i których prawo do strajku mogłoby być w związku z tym ograniczone”¹⁷⁴. W ramach uzasadnienia swojego stanowiska Komitet zauważył, że „zbyt szeroka definicja pojęcia „urzędnik publiczny” może skutkować bardzo szerokim ograniczeniem lub nawet zakazem prawa do strajku dla tych pracowników oraz że zakaz prawa do strajku w służbie publicznej powinien być ograniczony do funkcjonariuszy publicznych sprawujących władzę w imieniu państwa.”¹⁷⁵

Powyższe zagadnienie znalazło także odzwierciedlenie w projektach modyfikacji obecnie obowiązującej regulacji, w ramach prac legislacyjnych nad regulacją kodeksową zbiorowego prawa pracy¹⁷⁶. W projekcie zbiorowego kodeksu

¹⁷¹ H. Szewczyk, 11.2.2. Wyłączenie prawa do strajku w służbie cywilnej [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010; zob. M. Latos-Miłkowska, *Interes publiczny a interes prywatny w prawie pracy*, MOPR 2012, Nr 7, s. 342 (Interes publiczny a sytuacja pracowników służby publicznej); M. Kurzynoga, *Rozdział III.1.3. Podmiotowe warunki legalności strajku wynikające z art. 19 ust. 2 i 3 u.r.s.z.* [w:] *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011; B. Cudowski, *Rozdział IV.5.1. Ograniczenia podmiotowe* [w:] *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998, s. 132.

¹⁷² H. Szewczyk, 11.2.2. Wyłączenie prawa do strajku w służbie cywilnej [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.

¹⁷³ Ostateczne sprawozdanie Komitetu nr 378 z czerwca 2016 r. w sprawie nr 3111; zob. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3282128 – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.; P. Grzebyk, 3. *Związki zawodowe oraz tzw. test case strategy* [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia*, (red.) J. Stelina, J. Szmit, Warszawa 2018.

¹⁷⁴ Zalecenia Komitetu z ostatecznego sprawozdania nr 378 z czerwca 2016 r. w sprawie nr 3111, tłumaczenie własne (pkt 718): „the Committee invites the Government to consider establishing a procedure: (i) for determining which public servants enumerated in section 19(3) of the Collective Labour Disputes Act and in section 2 of the Civil Service Act are exercising authority in the name of the State and for whom the right to strike could therefore be restricted.”; zob. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3282128 – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.

¹⁷⁵ Ostateczne sprawozdanie Komitetu nr 378 z czerwca 2016 r. w sprawie nr 3111, tłumaczenie własne (pkt 715): „The Committee further emphasizes that too broad a definition of the concept of “public servant” is likely to result in a very wide restriction or even a prohibition of the right to strike for these workers, and that the prohibition of the right to strike in the public service should be limited to public servants exercising authority in the name of the State.”; zob. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3282128 – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.

¹⁷⁶ Również w przygotowanym przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w 2022 r. projekcie ustawy o sporach zbiorowych pracy, który ma zastąpić obecnie obowiązującą u.r.s.z., powtórzono treść art. 19 ust. 3 u.r.s.z. w projektowanym art. 23 ust. 4 („Prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji

pracy z kwietnia 2007 r.¹⁷⁷ „w art. 162 § 2 starano się złagodzić ograniczenia z art. 19 ust. 3, ponieważ zakaz strajku urzędników miał się odnosić jedynie do pracowników mianowanych”¹⁷⁸. W kolejnej próbie regulacji tej kwestii z marca 2018 r.¹⁷⁹, w art. 239 § 3 projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy, zakaz strajk miał się odnosić do osób piastujących funkcję organów lub osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w urzędach obsługujących organy władzy państwowej oraz w urzędach administracji rządowej i samorządowej, a także sędziów i prokuratorów, czyli „pracowników, którzy pełnią funkcję organów publicznych, sędziów i prokuratorów.”¹⁸⁰ „Starano się również zabezpieczyć interesy osób, którym nie przysługuje prawo do strajku”¹⁸¹, przewidując w art. 239 § 4 projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy, że „Związek zawodowy, który reprezentuje osoby niemogące uczestniczyć w strajku, mógłby w interesie tych osób wnioskować o rozwiązanie sporu przez poddanie go rozstrzygnięciu Kolegium Arbitrażu Społecznego. Wniosek taki oznaczałby obligatoryjne wszczęcie postępowania”¹⁸². „Osoby te mogłyby również, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych, prowadzić inne akcje protestacyjne (art. 239 § 5 projektu).”¹⁸³

PODSUMOWANIE

Umieszczenie art. 59 Konstytucji RP wśród wolności i praw politycznych Konstytucji RP może urzeczywistnić i wzmocnić dialog społeczny oraz pozycję partnerów

rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.”). Przedmiotowy projekt - *projekt ustawy o sporach zbiorowych pracy* (poprzedni tytuł: Projekt ustawy o sporach zbiorowych pracy oraz o zmianie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego) został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 6 lipca 2022 r. pod numerem UD408 (planowany termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów został określony na III kwartał 2023 r.); zob. <https://www.gov.pl/web/premier/wplip-rm>, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-sporach-zbiorowych-pracy-oraz-o-zmianie-ustawy-o-radzie-dialogu-spolecznego-i-innych-instytucjach-dialogu-spolecznego> oraz <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12361950/katalog/12895602#12895602> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.

¹⁷⁷ Informacje o projektach indywidualnego i zbiorowego kodeksu prawa pracy, przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy powołaną w 2002 r., <https://archiwum.mrps.gov.pl/prawo-pracy/projekty-kodeksow-pracy/> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.; oraz projekt zbiorowego kodeksu pracy z kwietnia 2007 r., s. 54: https://archiwum.mrps.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Departament%20Prawa%20Pracy/kodeksy%20pracy/ZKP_04.08..pdf – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.

¹⁷⁸ P. Grzebyk, 5.3. *Prawo polskie [w:] Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

¹⁷⁹ Projekt Kodeksu pracy i projekt Kodeksu zbiorowego prawa pracy opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy, powołaną w 2016 r., s. 66: <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.

¹⁸⁰ P. Grzebyk, 5.3. *Prawo polskie [w:] Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

¹⁸¹ Ł. Pisarczyk, 10. *Spory zbiorowe pracy [w:] Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Ibidem.

społecznych w społecznej gospodarce rynkowej. Niemniej zbyt szeroki zakres wyłączenia prawa do strajku zdaje się ograniczać potencjał możliwości, jakie gwarantuje ta norma konstytucyjna. W świetle regulacji konstytucyjnej i międzynarodowej, konieczność zapewnienia bezstronności, neutralności lub apolityczności pracowników, czy też obawy przed możliwością wykorzystywania strajków do walki politycznej, nie wydają się stanowić przekonującego uzasadnienia dla wyłączenia prawa do strajku w stosunku do wszystkich członków korpusu służby cywilnej. W literaturze wskazuje się, że „W przypadku urzędników, którzy nie sprawują władzy publicznej, uzasadnione może być tylko ograniczenie, a nie całkowity zakaz [...] wszyscy urzędnicy, którzy nie sprawują władzy w imieniu państwa, powinni mieć możliwość strajkowania w obronie swoich zawodowych interesów.”¹⁸⁴ Co prawda w świetle polskiej regulacji ustawowej, członkowie korpusu służby cywilnej mogą organizować inne niż strajk formy akcji protestacyjnych¹⁸⁵, przy czym nie mogą to być akcje protestacyjne „zakłócające normalne funkcjonowanie urzędu”.¹⁸⁶ Tym niemniej podkreśla się, że „te instytucje są jednak zastępczą formą ochrony interesów pracowniczych i są znacznie mniej skuteczne niż proklamowanie strajku”¹⁸⁷. Sytuacja ta może budzić dodatkowe wątpliwości, gdyż mimo zakazu uczestnictwa w strajku, pracownicy ci mają prawo zrzeszania się w związki zawodowe a jedynie członkowie korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie mogą pełnić funkcji w związkach zawodowych.¹⁸⁸ Ze Spra-

¹⁸⁴ P. Grzebyk, 5.2. *Standardy międzynarodowe* [w:] *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

¹⁸⁵ Art. 25 ust. 1. u.r.s.z.: „W obronie praw i interesów określonych w art. 1 mogą być stosowane, po wyczerpaniu trybu postępowania określonego w rozdziale 2, inne niż strajk formy akcji protestacyjnej, niezagrożące życiu lub zdrowiu ludzkiemu, bez przerywania pracy, z zastrzeżeniem przestrzegania obowiązującego porządku prawnego. Z prawa tego mogą korzystać także pracownicy niemający prawa do strajku.” Zob. A. Reda, *Wolności związkowe pracowników samorządowych*, ST 2013, nr 9, s. 75–83: „Do tego typu działań należeć będą np. oflagowanie czy ubiór naruszający modę urzędniczą, oplakatowanie budynków pracodawcy, akcja ulotkowa, zorganizowanie wiecu czy manifestacji, oznakowanie pojazdów lub pikietowanie”; a także H. Szewczyk, 8.3.3. *Zakaz uczestnictwa w strajku lub w akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu* [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.

¹⁸⁶ Art. 78 ust. 3 u.s.c.: „Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu.” Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 78* [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, (red.) K.W. Baran, Warszawa 2021: „Normalne funkcjonowanie urzędu będą zakłócały m.in. takie działania, jak zwolnienie tempa pracy, czyli tzw. strajk włoski (bardzo dokładne wykonywanie pracy określane jako tzw. strajk gorliwościowy), a także blokowanie dróg, przejść granicznych czy też budynków użyteczności publicznej. Z kolei skorzystanie przez większą liczbę pracowników z urlopów na żądanie w tym samym czasie traktuje się jako obejście przepisów o strajkach i akcjach protestacyjnych. W rezultacie środki nacisku, jakimi w sporze zbiorowym dysponują podmioty reprezentujące prawa i interesy członków korpusu służby cywilnej, ulegają istotnemu ograniczeniu.”

¹⁸⁷ H. Szewczyk, 8.3.3. *Zakaz uczestnictwa w strajku lub w akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu* [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.

¹⁸⁸ Art. 78 ust. 6 u.s.c.: „Członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych.”; zob.: A. Reda, *Wolności związkowe pracowników samorządowych*, ST 2013, nr 9, s. 75–83.

wozdania Szefa Służby Cywilnej za 2022 r.¹⁸⁹ wynika, że na koniec 2022 r. na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej było zatrudnionych 3 482 osoby. Większość osób zajmujących wyższe stanowiska wywodziło się z korpusu służby cywilnej (tj. 64,8% z pracowników służby cywilnej a 20,1% z urzędników służby cywilnej) a jedynie 15,1% osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej nie wywodziła się z korpusu służby cywilnej. Można zatem rozważyć ograniczenie zakazu uczestnictwa w strajku tylko do członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, aby nadać spójność polskiej regulacji i zapewnić jej zgodność z prawem międzynarodowym.

BIBLIOGRAFIA:

- Czarnecki P., Grzebyk P., Reda-Ciszewska A., Surdykowska B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [w:] Czarnecki P., Grzebyk P., Reda-Ciszewska A., Surdykowska B., *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem*. Wyd. 2, Warszawa 2022.
- Cudowski B., *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998.
- Cudowski B. [w:] *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy*, (red.) Z. Hajn, Warszawa 2012.
- Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Art. 59), wyd. II, (red.) P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Florek L., *Glosa do wyroku SN z dnia 7 grudnia 1999 r., I PKN 438/99*, OSP 2000, nr 11.
- Florek L., *Zakres ograniczenia wolności związkowych* (art. 59 ust. 4 Konstytucji), PiP 2000/12.
- Gernigon B., Odero A., Guido H., *ILO principles concerning the right to strike*, International Labour Review, Vol. 137 (1998), No. 4, Edition 2000.
- Grzebyk P., *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019.
- Grzebyk P., *Ogólnopolski Strajk Kobiet, aborcja i prawo do strajku*, PiP 2021, nr 8.
- Kurzynoga M., *Odpowiedzialność prawna za strajk i inne formy pracowniczego protestu*, Warszawa 2018.
- Kurzynoga M., *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011.
- Latos-Miłkowska M., *Interes publiczny a interes prywatny w prawie pracy*, MOPR 2012, Nr 7.
- Lewandowski H. [w:] *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz* [w:] *Prawo pracy*, Warszawa 2001.
- Ławniczak A. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Art. 59), (red.) M. Haczkońska, Warszawa 2014.
- Męcina J. [w:] *Komentarz do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego* [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Novitz T., *The Restricted Right to Strike: „Far-Reaching” ILO Jurisprudence on the Public Sector and Essential Services*, Comparative Labor Law and Policy Journal, 2017, 38(3).
- Reda-Ciszewska A., Czarnecki P., Surdykowska B., *Zatrudnianie pracowników samorządowych*, Warszawa 2020.

¹⁸⁹ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2022 rok, s. 37; zob.: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> – dostęp z dnia 5 sierpnia 2023 r.

- Reda A., *Wolności związkowe pracowników samorządowych*, ST 2013, nr 9, s. 75–83;
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Art. 9)*, Warszawa 2016.
- Seifert A., *The Protection of the Right to Strike in the ILO: Some Introductory Remarks*, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2018, 39(3).
- Sekuła P., *Aktywność protestacyjna Polaków w latach 1989–2009*, *Polityka i Społeczeństwo* 3(11), 2013.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (Art. 59)*, wyd. VII, LEX 2013.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (Art. 59)*. Tom II, wyd. II, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Stylogiannis Charalampos, *The 'Back and Forth' in the Protection of (Collective) Labor Rights Under the ECHR Continues: The Holship Case*, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2021, 38.
- Stylogiannis Charalampos, *The Protection of the Right to Strike under the European Convention on Human Rights*, *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, 2017, 6 (1), Article 6. 10.14324/111.2052-1871.082.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.
- Tomanek A., Książek D., *Komentarz do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych [w:] Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, (red.) K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Żołyński J., *Dopuszczalność strajku pracowników socjalnych*. Glosa do wyroku SN z dnia 17 października 2019 r., III PK 153/18, OSP 2020, nr 10.
- Żołyński J., *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz. Wzory pism*, WKP 2012.