

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2015 r.

BAS-WAL-614/15

Pan Poseł
Kazimierz Moskal
Klub Parlamentarny
Prawo i Sprawiedliwość

Opinia prawna
w sprawie zakresu stosowania przepisów ustawy o związkach zawodowych w
relacji do funkcjonowania związku zawodowego Służby Więziennej

I. Teza opinii

Przepisy ustawy o związkach zawodowych stosuje się do związku funkcjonariuszy Służby Więziennej niezależnie do tego, czy w ustawie o Służbie Więziennej są zawarte szczegółowe odesłania do ustawy o związkach zawodowych, ponieważ z art. 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych wynika, że przepisy te należy stosować odpowiednio. Ze względu na wysoką rangę przepisów Konstytucji i prawa międzynarodowego dotyczących wolności zrzeszania się w związkach zawodowych nie ma podstaw, aby wykluczyć stosowanie przepisów ustawy o związkach zawodowych, tylko dlatego, że stosowane są odpowiednio. Wyjątki muszą wynikać ze szczególnych przepisów, np. art. 34 ustawy o Służbie Więziennej - rozstrzygający, że można tworzyć tylko jeden związek zawodowy.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza zakresu stosowania przepisów ustawy o związkach zawodowych w relacji do ustawy o Służbie Więziennej. W szczególności wątpliwości budzi stosowanie art. 2 ust. 6 i ust 7 ustawy o związkach zawodowych, w kontekście interpretacji, że nie ma prawnej możliwości stosowania ustawy o związkach zawodowych w przypadku, gdy ustawa o Służbie Więziennej nie zawiera doń odesłania.

III. Zakres stosowania przepisów ustawy o związkach zawodowych w relacji do funkcjonowania związku zawodowego Służby Więziennej

W przypadku funkcjonariuszy służb paramilitarnych (osoby świadczące pracę w Policji, Straży Granicznej oraz Służbie Więziennej) regulacja prawna dotycząca zrzeszania się w związkach zawodowych jest zawarta w kilku aktach prawnych. Zgodnie z postanowieniami art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹ funkcjonariusze tej służby mogą zrzeszać się w związku zawodowym na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych. Art. 34 ust. 2 przewiduje, że w Służbie Więziennej może działać tylko jeden związek zawodowy zrzeszający funkcjonariuszy. Artykuł 2 ust. 6 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych² stanowi, że przepisy ustawy o związkach zawodowych stosuje się odpowiednio, jednak prawa związkowe funkcjonariuszy mogą być wykonywane tylko z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw. Zgodnie z art. 2 ust. 7 przepisy ww. ustawy dotyczące pracowników stosuje się odpowiednio również do innych osób, o których mowa w ust. 1-6 (członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami, osoby wykonujące pracę nakładczą, emeryci, renciści, osoby bezrobotne, osoby skierowane do tych zakładów w celu odbycia służby zastępczej, funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej oraz strażacy Państwowej Straży Pożarnej, a także pracownicy Najwyższej Izby Kontroli). Jak podkreśla Sąd Najwyższy, „w piśmiennictwie trafnie zauważa się, że pojęcie „odpowiedniości” stosowania określonego przepisu oznacza,

¹ tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1415 z późn. zm.

² Dz. U. z 2014 r. poz. 167

że niektóre jego postanowienia będzie można stosować bez żadnej modyfikacji, inne trzeba będzie odpowiednio zmodyfikować, a jeszcze innych w ogóle nie będzie można stosować”³.

Niektóre kwestie zostały wprost uregulowane w ustawie o Służbie Więziennej i nie budzą one wątpliwości. Zgodnie z postanowieniami art. 34 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej w tej formacji może działać tylko jeden związek zawodowy zrzeszający funkcjonariuszy. Mamy tu więc do czynienia z przypadkiem ustawowo zadekretowanego monizmu organizacyjnego, gdyż funkcjonariusze mogą jedynie swobodnie zdecydować, czy chcą przystąpić do już istniejącej organizacji. Przepis ten przewiduje, że związek ten nie ma prawa do strajku. Art. 34 ustawy o Służbie Więziennej normuje poziom wolności zrzeszania się funkcjonariuszy Służby Więziennej. Jakkolwiek funkcjonariusze i pracownicy mogą być zrzeszeni tylko w jednym związku zawodowym (ograniczenie pluralizmu związkowego), i to pozbawionym ważnego instrumentu, jakim jest prawo do strajku, to związek ten w swojej statutowej działalności jest niezależny od pracodawcy, organów administracji rządowej i samorządowej, a także innych organizacji.⁴

Pozostałe kwestie nie zostały uregulowane wprost w ustawie o Służbie Więziennej i pojawia się pytanie jakie przepisy znajdą w tym zakresie zastosowanie. Jednak na podstawie przepisów Konstytucji i prawa międzynarodowego i ze względu na rangę instytucji związków zawodowych należy przyjąć, że przepisy ustawy o związkach zawodowych będą miały zastosowanie na mocy art. 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych, niezależnie od tego, że przepisy stosuje się odpowiednio.

Na odmienne ukształtowanie statusu związków zawodowych służb zmilitaryzowanych pozwala art. 9 konwencji MOP nr 87. Również dyrektywa sformułowana w art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka *implicite* dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w zakresie tworzenia i przystępowania do związków zawodowych przez funkcjonariuszy służb publicznych. Przepis ten stanowi, że wykonywanie tych praw może podlegać koniecznym w społeczeństwie demokratycznym ograniczeniom, z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego

³ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 17 stycznia 2013 r. sygn. akt III CZP 51/12.

⁴ M. Mazuryk, w: Służba więzienna. Komentarz. M. Mazuryk (red.), komentarz do art. 34, LEX.

lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności albo ochronę praw i wolności innych osób.⁵

Art. 59 ust. 1 Konstytucji wprowadza gwarancję wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. Ust. 3 przewiduje, że związkom 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. Powyższe oznacza, że Konstytucja RP dopuszcza ograniczenie lub zakazanie tego prawa, jednak pod warunkiem spełnienia ww. wymogów. Wprowadzone na podstawie art. 59 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP ograniczenia prawa do strajku mają na gruncie obowiązującego ustawodawstwa zróżnicowany charakter. Jeśli mają wymiar podmiotowy, przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych wskazują, którym pracownikom nie przysługuje prawo do strajku, jeśli zaś chodzi o wymiar przedmiotowy, przepisy wskazują, w których jednostkach organizacyjnych niedopuszczalne jest zorganizowanie strajku albo na jakich stanowiskach pracy niedopuszczalne jest zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowej.⁶

Ustawa o związkach zawodowych stanowi regulację określającą kompleksowo a zarazem szczegółowo funkcjonowanie związków zawodowych, w tym ich uprawnienia i obowiązki. W szczególności w poniżej wskazanym zakresie będą miały zastosowanie na mocy art. 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych przepisy tej ustawy. Zgodnie z art. 1 ustawy o związkach zawodowych związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Art. 4 ww. ustawy wskazuje, że związki bronią w szczególności ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Zakres przedmiotowy interesów obejmuje wszelkie sprawy dotyczące warunków pracy i płacy oraz statusu socjalno-bytowego zatrudnionych. W tym miejscu warto zaakcentować, że art. 4 ustawy odnosi się także do interesów pośrednio związanych ze świadczeniem pracy,

⁵ K.W. Baran, Zbiorowe prawo pracy. Komentarz., komentarz do art. 2 LEX.

⁶ K. W. Baran, Zarys systemu prawa pracy. Tom I. Część ogólna prawa pracy., LEX.

lecz wpływających na funkcjonowanie stosunków przemysłowych (np. czynników ekonomiczno-finansowych rzutujących na prowadzenie polityki społecznej lub polityki zatrudnienia).⁷ Ochrona praw i interesów przez związki zawodowe upoważnia je do podejmowania szerokiego zakresu działań. Zaakcentowania wymaga fakt, że w szczególności działania te powinny dotyczyć procesu negocjacyjnego prowadzonego pomiędzy przedstawicielstwem pracowników a pracodawcą.⁸ Szczegółowy zakres uprawnień zakładowej organizacji związkowej został określony w art. 26 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z tym przepisem do zakresu jej działania należy w szczególności:

- 1) zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych w zakresie unormowanym w przepisach prawa pracy;
- 2) zajmowanie stanowiska wobec pracodawcy i organu samorządu załogi w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw pracowników;
- 3) sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 4) kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy i współdziałanie z państwową inspekcją pracy;
- 5) zajmowanie się warunkami życia emerytów i rencistów.

W zakresie kompetencji zakładowych organizacji związkowych w sferze socjalno-bytowej art. 27 ustawy przewiduje uzgadnianie z zakładową organizacją związkową: ustalania zasad wykorzystywania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, w tym podziału środków na poszczególne cele i rodzaje działalności, przyznawania pracownikom świadczeń z funduszu, uzgadniania regulaminu nagród i premiowania oraz określenia "wewnątrzzakładowych" zasad podziału środków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach sfery budżetowej.

Ustawa o Służbie Więziennej nie reguluje szczegółowo działalności związku zawodowego funkcjonariuszy tej służby. Jedyne art. 34 ww. ustawy wskazuje, że funkcjonariusze mogą zrzeszać się w związku zawodowym na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych. Artykuł 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych stanowi, że prawa związkowe funkcjonariuszy mogą być wykonywane

⁷ K.W. Baran, Zbiorowe prawo pracy. Komentarz., komentarz do art. 4 LEX.

⁸ J. Żołyński, Ustawa o związkach zawodowych, komentarz do art. 4 LEX.

tylko z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z innych ustaw, regulujących funkcjonowanie poszczególnych służb. Ustawodawca w ustawie o Służbie Więziennej wprowadził *explicite* jedynie ograniczenie dotyczące liczby związków zawodowych. Powyższe oznacza, że jedynie ta kwestia została uregulowana w sposób odrębny od ogólnych regulacji zwartych w ustawie o związkach zawodowych. Ograniczenie zawarte w ustawie o Służbie Więziennej zostało zdefiniowane w sposób konkretny i odnosi się jedynie do ilości związków, które mogą funkcjonować w tej formacji. Natomiast nie dotyczy ono innych uprawnień związanych z istotą funkcjonowania związków zawodowych. Ustawodawca również nie wprowadził szczególnych regulacji określających funkcjonowanie związku zawodowego wynikających ze specyfiki Służby Więziennej. W związku z powyższym należy uznać, że pozostałe prawa związkowe, określające szczegółowe zadania związku zawodowego, gwarantowane w Konstytucji RP i innych przepisach prawa, w szczególności ustawie o związkach zawodowych przysługują związkowi funkcjonariuszy Służby Więziennej, niezależnie od tego, że przepisy stosuje się odpowiednio.

IV. Podsumowanie

Możliwość stosowania wobec funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej przepisów ustawy o związkach zawodowych wynika z tej ustawy oraz ustawy o Służbie Więziennej. Artykuł 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych stanowi, że do praw związkowych funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników Najwyższej Izby Kontroli stosuje się odpowiednio przepisy niniejszej ustawy, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw. Art. 34 ustawy o Służbie Więziennej wprost określa, że funkcjonariusze mogą zrzeszać się w związku zawodowym na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych. Ustawodawca w ustawie o Służbie Więziennej wprowadził *explicite* jedynie ograniczenie dotyczące poziomu wolności zrzeszania się funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej (może funkcjonować tylko 1 związek zawodowy). W związku z powyższym w zakresie pozostałych kwestii dotyczących funkcjonowania związkowi funkcjonariuszy Służby Więziennej będą miały zastosowanie odpowiednio przepisy ustawy o związkach

zawodowych, chociażby stosowanie przepisów ustawy o związkach zawodowych miało charakter odpowiedni.

Autor

dr hab. Magdalena Szczepańska

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

p.o. Dyrektora Biura Analiz Sejmowych

Małgorzata Bajor – Stachańczyk

Deskrytory Bazy REX: związki zawodowe, służba więzienna, funkcjonariusze