

Arkadiusz Sobczyk

## Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP przepisu dotyczącego uprawnienia związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych pracy<sup>1</sup>

Legal opinion on the conformity with Polish Constitution of the provision, contained in the Government bill amending the Act – Law on Higher Education and other acts (Sejm Paper No. 2085), namely Article 1 (87) concerning the repeal in Article 152 paras. 1 and 2, in the context of the constitutional rights of trade unions to conclude collective labour agreements referred to in Article 59 para. 2 of the Constitution: This opinion provides a constitutional analysis of the powers of the minister competent for higher education to enter into multi-employer collective agreements in relation to employees of public universities. The opinion points out that the bill does not deprive unions representing employees of universities of the right to conclude a collective agreement, but only eliminates the special procedure for concluding such agreements from legal transactions.

**Keywords:** Constitution | higher education establishment | collective agreement | trade union

**Słowa kluczowe:** konstytucja | szkoła wyższa | układ zbiorowy | związek zawodowy

Profesor doktor hab., Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego;  
arkadiusz.sobczyk@uj.edu.pl.

### Stan prawny i faktyczny

#### Projektowana zmiana

W myśl art. 152 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572; dalej: u.p.s.w.) ponadzakładowy układ zbiorowy pracy dla cywilnych pracowników uczelni publicznych ze strony pracodawców zawiera minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, a uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich – właś-

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 23 czerwca 2014 r. na zlecenie Biura Analiz Sejmowych (druk sejmowy nr 2085/VII kad.); BAS-1383/14.

ciwy minister wskazany w art. 33 ust. 2 u.p.s.w. Zgodnie natomiast z art. 152 ust. 2 u.p.s.w. ponadzakładowy układ zbiorowy pracy określa sprawy, o których mowa w art. 151 ust. 1 u.p.s.w.

Rządowy projekt nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2085/VII kad.) w art. 1 pkt 87 przewiduje uchylenie art. 152 ust. 1 i 2 u.p.w.s.

### **Uzasadnienie nowelizacji**

Zgodnie z pkt 4.2 uzasadnienia rządowego projektu nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (dalej: projekt) proponuje się uchylenie przepisu dotyczącego możliwości zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla cywilnych pracowników uczelni publicznych przez ministra nadzorującego uczelnie, ponieważ minister nadzorujący nie jest pracodawcą pracowników uczelni publicznych ani nie ustala już limitu środków na wynagrodzenia w uczelniach, a minimalna wysokość wynagrodzenia w uczelniach publicznych regulowana jest rozporządzeniem wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 151 u.p.s.w.

### **Stanowisko KSN NSZZ „Solidarność”**

Projektowana nowelizacja art. 152 u.p.s.w. spotkała się z protestem Krajowej Sekcji Nauki NSZZ „Solidarność”. W piśmie z 2 czerwca 2014 r. skierowanym do P. Baucia, przewodniczącego Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, zarzuca się utrudnienie związkom zawodowym reprezentującym pracowników uczelni wyższych prawa do zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy z podmiotem mającym bezpośredni wpływ na planowanie w projekcie budżetu państwa środków budżetowych dla szkolnictwa wyższego i decydujących o podziale tych środków pomiędzy uczelnie.

W ocenie KSN NSZZ „Solidarność” projektowana zmiana jest sprzeczna z Konstytucją, tj. z jej art. 59 ust. 2. Nowelizacja ma stać także w opozycji do postanowień Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP; dalej: konwencja nr 87) ratyfikowanej przez Polskę 14 grudnia 1956 r. (Dz.U. z 1958 r. nr 29, poz. 125), a także Konwencji nr 98 MOP (dalej: konwencja nr 98).

## **Wypowiedzi na temat konstytucyjnego prawa do zawierania układów zbiorowych – art. 59 ust. 2 Konstytucji RP**

### **„Pracodawcza” strona układowa**

Zgodnie z brzmieniem art. 59 ust. 2 Konstytucji związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

Wskazany przepis Konstytucji reguluje dwie kwestie. Po pierwsze, podmiotową stroną partnerów społecznych prowadzących rokowania, którymi są związki zawodowe jako strona pracownicza oraz pracodawcy i ich organizacje jako strona pracodawcza. Po drugie, wymienia on przedmiotowe uprawnienia zrzeseń, m.in. do prowadzenia rokowań i zawierania układów zbiorowych.

Wolność koalicji pracodawców przejawia się w swobodzie tworzenia i należenia do organizacji pracodawców. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że rozstrzygnięcia przyjęte przez ustrojodawcę są zasadniczo spójne z dyrektywami prawa międzynarodowego, w szczególności konwencji nr 87, a także z Europejską kartą socjalną z 1961 r.<sup>2</sup> We wszystkich tych aktach szczególnie akcentuje się prawo do tworzenia i przystępowania, według swojego uznania, do organizacji zarówno pracowniczych, jak i pracodawczych, bez jakiegokolwiek rozróżniania, a także bez uzyskiwania uprzedniego zezwolenia<sup>3</sup>.

Na gruncie Konstytucji RP wyodrębnienie organizacji (zrzeseń) pracodawców wymaga zastosowania kryteriów materialnych (podmiotowo-funkcjonalnych) i formalnych (wpis we właściwym rejestrze sądowym). Z zastosowanego kryterium podmiotowego wynika, że przewidziane w Konstytucji organizacje pracodawców zrzeszają pracodawców, a nie inne podmioty (pracowników, podmioty niebędące pracodawcami). Odnośnie do kryterium funkcjonalnego, zarówno doktryna, jak i judykatura przyjmują, że atrybutem pracodawcy nie musi być prowadzenie działalności gospodarczej. Organizacja pracodawców zrzesza podmioty zatrudniające pracowników, co niekoniecznie musi oznaczać prowadzenie w tym celu działalności<sup>4</sup>. Z kryterium podmiotowym prawa koalicji i wynikającym z niego prawie do zawierania układów zbiorowych pracy w sposób ścisły wiąże się wypełnianie funkcji reprezentowania interesów i ochrony praw zrzeszonych członków – pracodawców, wobec związków zawodowych oraz władz publicznych<sup>5</sup>.

Opierając się na literaturze prawa konstytucyjnego, należy wnioskować, że szczególna rola organizacji zrzeszających pracowników oraz pracodawców wynika z tego, iż są to partnerzy społecznego dialogu, o których wspomina art. 20 Konstytucji. Szczególny charakter organizacji regulowany w art. 59 wynika ponadto z faktu, że zostały one wyposażone w prawo do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień. Działania te dotyczą zatem życiowych problemów milionowych rzesz ludzi pracujących<sup>6</sup>. Przewidziane w art. 59 ust. 2

<sup>2</sup> A. Łopatka, *Jednostka – jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 178.

<sup>3</sup> Por. art. 2 konwencji nr 87 z 9 lipca 1948 r., Dz.U. z 1958 r. nr 29, poz. 125.

<sup>4</sup> Por. postanowienie TK z 28 stycznia 2004 r., sygn. akt Tw 74/02, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 2, s. 12; także: T. Liszcz, *Konstytucyjne zasady prawa pracy* [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa*, T. Bojarski (red.), Lublin 2000.

<sup>5</sup> Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 59* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003.

<sup>6</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013.

Konstytucji prawo do prowadzenia rokowań, ale także prawo zawierania układów zbiorowych zmierza do koncyliacyjnego rozstrzygnięcia sytuacji spornych powstających na linii pracodawca – pracownik, kształtując pokojowy ustrój pracy, oparty na dialogu partnerów społecznych<sup>7</sup>.

Konsekwentnie polska ustawa o organizacji pracodawców z 23 maja 1991 r. (Dz.U. nr 55, poz. 235) nie zawiera wyłączeń podmiotowych, które nie pozwalałyby publicznym szkołom wyższym na tworzenie własnych organizacji.

### **Prawo do zawierania układów zbiorowych w prawie międzynarodowym**

Znaczenie praw dotyczących wolności związkowych i ochrony praw związkowych znajduje potwierdzenie także w prawie międzynarodowym. Na szczególne uwzględnienie zasługuje przywołana już Konwencja nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy przyjęta w San Francisco 9 lipca 1948 r. ratyfikowana przez Polskę 14 grudnia 1956 r.

Na podstawie art. 2 konwencji nr 87 pracownicy i pracodawcy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo bez uzyskania uprzedniego zezwolenia tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, z jednym zastrzeżeniem – stosowania się do ich statutów.

Także Europejska karta społeczna Rady Europy z 1961 r. ratyfikowana przez Polskę 10 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67; dalej: EKS) w art. 5 przewiduje prawo pracowników i pracodawców do tworzenia lokalnych, krajowych lub międzynarodowych organizacji dla ochrony ich interesów ekonomicznych i społecznych. Natomiast art. 6 EKS stanowi, że Polska, w celu skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych powinna popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania w drodze układów zbiorowych pracy warunków zatrudnienia.

### **Zawieranie układów zbiorowych na gruncie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym**

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 152 ust. 1 u.p.s.w. ponadzakładowy układ zbiorowy pracy dla cywilnych pracowników uczelni publicznych

<sup>7</sup> Por. B. Cudowski, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych – bilans dziesięciolecia* [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI-go wieku. Księga jubileuszowa profesora Tadeusza Zielińskiego*, M. Matej-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner (red.), Warszawa 2002.

ze strony pracodawców zawiera minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, a uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich – właściwy minister wskazany w art. 33 ust. 2 u.p.s.w.

Ponadzakładowy układ zbiorowy pracy zawierany w trybie art. 152 ust. 1 u.p.s.w. określa warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej, ustalając między innymi wysokość minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego w odniesieniu do poszczególnych stanowisk oraz wysokość i warunki przyznawania innych składników wynagrodzenia, wykaz podstawowych stanowisk pracy i wymagania kwalifikacyjne, przypadki utraty prawa do dodatku funkcyjnego, sposób obliczania godzinowej stawki wynagrodzenia zasadniczego i inne warunki określone w art. 151 ust. 1 u.p.s.w.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny przepis art. 152 u.p.s.w. wprowadza modyfikację w zakresie zawierania układów zbiorowych pracy w stosunku do uczelni publicznych, a zasadnicza modyfikacja polega na tym, że stroną ponadzakładowego układu zbiorowego pracy może być właściwy minister, a nie organizacja pracodawców zrzeszająca uczelnie publiczne. Dotychczas przyjmuje się, że w wypadku uczelni publicznych ponadzakładowy układ zbiorowy pracy może zawrzeć tylko taki minister, natomiast nie może go zawrzeć organizacja pracodawców zrzeszająca uczelnie publiczne, nawet gdyby taka organizacja istniała lub została utworzona<sup>8</sup>.

Układ zbiorowy (zarówno zakładowy, jak i ponadzakładowy) dla pracowników cywilnych uczelni publicznych, z dniem wejścia w życie zastępuje przepisy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 11 grudnia 2013 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelniach publicznych (Dz.U. poz. 1571), wydanego na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 151 ust. 1 u.p.s.w. Podobnie zatem, jak w przypadku układów zbiorowych pracy zawieranych na podstawie przepisów Kodeksu pracy (dalej: k.p.), postanowienia układów zbiorowych zastępują przepisy powszechnie obowiązujące, o ile nie są mniej korzystne dla pracowników (por. art. 9 § 2 k.p.).

Projektowana zmiana ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, na podstawie której uchylony zostałby jej art. 152 ust. 1 i 2, w gruncie rzeczy spowoduje uchYLENIE *lex specialis* względem regulacji Kodeksu pracy. Pozbawienie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego zdolności układowej do zawierania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy w stosunku do cywilnych pracowników uczelni publicznych nie spowoduje pozbawienia związków zawodowych reprezentujących uczelnie wyższe prawa do zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego, lecz usunie z obrotu prawnego jedynie specjalny tryb zawierania takiego układu.

<sup>8</sup> *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, W. Sanetra (red.), Warszawa 2013, s. 361 i n.

## Ocena konstytucyjności projektowanej nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym

### Pracodawca w Konstytucji

Na wstępie podsumowania tej opinii należy postawić pytanie, w jakim charakterze występuje obecnie minister jako strona układu zbiorowego pracy. Powyższy problem wiąże się z zasadą, że pojęcia użyte w Konstytucji podlegają wykładni autonomicznej, a nie przez ustawy zwykłe. Tym samym może dochodzić do rozbieżności znaczenia takich samych pojęć użytych w ustawie i Konstytucji.

Z takiej perspektywy można postrzegać ministra na dwa sposoby. Z jednej strony można przyjąć, że minister jest pracodawcą w ujęciu konstytucyjnym wobec wszystkich cywilnych pracowników zatrudnionych w publicznych szkołach wyższych. Tym samym w swej istocie zawiera on układ „zakładowy” dla „swoich” pracowników. Z drugiej strony można go postrzegać jako uosobienie organizacji pracodawców, skoro układ zbiorowy, który zawiera na poziomie ustawowym, nazywany jest ponadzakładowym. Rozstrzygnięcie w tej sprawie jest ważne, choć z innej perspektywy. Powstaje bowiem uzasadnione pytanie, czy aktualny stan prawny nie nosi znamion niekonstytucyjności z tego powodu, że w gruncie rzeczy w jakimś zakresie ogranicza autonomię zarządzania szkołą wyższą. Treść obecnego przepisu trzeba bowiem postrzegać w ten sposób, że nie pozwala on zawierać ponadzakładowych układów zbiorowych pracy szkołom wyższym samodzielnie. Alternatywnie narzuca takim szkołom rozwiązania, których mogą one nie chcieć lub na które je nie stać. Zwracam na to uwagę, rośnie bowiem stopień finansowania szkół wyższych ze środków pozabudżetowych, co uzasadnia także większy wpływ poszczególnych wspólnot akademickich na zarządzanie majątkiem. Nie rozwijam szerzej tej kwestii, gdyż nie jest ona przedmiotem tej opinii. Zresztą nie zajmuję w tej sprawie definitywnego stanowiska już choćby z tego powodu, że należałoby zbadać, czy istniejące ograniczenie dopuszczalności zawierania układów zbiorowych przez organizacje pracodawców szkół wyższych nie wynika z chęci ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych, ponieważ są one nadal dominującym źródłem finansowania uczelni wyższych. W każdym razie sama zasada, że stroną układu zbiorowego może być podmiot, który nie jest pracodawcą w rozumieniu przepisów ustawowych, nie budzi wątpliwości. Tym samym – jeśli nie zostaną wskazane inne chronione wartości – to sam fakt przyznania ministrowi prawa do zawierania układów zbiorowych jest w świetle Konstytucji dopuszczalny.

### Wyłączenie prawa do zawierania układów czy redefinicja strony układu

Jednak podstawowym dla sprawy pytaniem jest, czy pozbawienie ministra powyższej kompetencji ma ten skutek, że ponadzakładowe układy zbiorowe nie mogą być zawierane. Na tak postawione pytanie odpowiadam negatywnie.

Jak wyżej wspomniałem, szkoły wyższe mogą się łączyć w organizacje pracodawców, a tym samym mogą zawierać ponadzakładowe układy zbiorowe pracy. Nie można więc w stosunku do proponowanej zmiany przedstawić zarzutu, że uniemożliwia ona zawieranie układów ponadzakładowych w tym sektorze, co byłoby sprzeczne z art. 59 Konstytucji.

### **Problem efektywności prawa**

Dlatego prawdziwym wyzwaniem dla oceny proponowanej zmiany jest zbadanie, czy z art. 59 Konstytucji nie da się wywieść obowiązku państwa do takiego działania, aby prawa konstytucyjne były wdrażane efektywnie, a nie jedynie formalnie. Nie ma bowiem wątpliwości, że przyznanie ministrowi legitymacji do zawierania układów ponadzakładowych ma tę cechę, że jedna ze stron dla zawarcia takiego układu na pewno istnieje. Co więcej, ma ona wciąż większe możliwości w zakresie dysponowania środkami finansowania niż publiczne szkoły wyższe. Tymczasem organizacje pracodawców publicznych szkół wyższych – gdyby takowe powstały – będą miały ograniczone możliwości wpływu na swoje finansowanie. Nawet jeśli ten wpływ rośnie. Ponadto mogą w ogóle nie powstać. Z drugiej strony warto podkreślić, że powyższy dylemat dotyczy również braku organizacji pracodawców w sektorze prywatnym, co także w praktyce ogranicza liczbę zawieranych tam układów ponadzakładowych.

Należy jednak postawić pytanie, czy konstytucyjnym obowiązkiem państwa nie jest stosowanie wyższych standardów realizacji praw konstytucyjnych tam, gdzie występuje ono w bezpośredniej relacji z członkiem wspólnoty państwowej. Im bardziej publiczne szkolnictwo wyższe jest finansowane ze środków publicznych, tym większy występuje związek pomiędzy państwem a pracownikami formalnie samodzielnych bytów prawnych. Takie spojrzenie uzasadniałoby twierdzenie, że obecny stan prawny jest bliższy realizacji obowiązku państwa do wspierania dialogu społecznego. Narzucenie bowiem publicznym szkołom wyższym ustawowej reprezentacji w zakresie zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy przez ministra wydaje się – przynajmniej pozornie – nie ograniczać praw i wolności indywidualnych (np. wolności gospodarczej). Równocześnie ułatwia zawieranie powyższych układów.

Jednak nie jest to obraz pełny. Szkoły publiczne zarządzane są obecnie w formie autonomicznej. Szkoła publiczna jest wspólnotą pracowników samodzielnie decydującą o wyborze swoich władz, a tym samym samodzielnie decydującą o swojej działalności, w tym o wynagrodzeniach. Tym samym zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych bez udziału władz wyższych wspólnot ogranicza indywidualne wolności członków wspólnoty. Dialog społeczny – o którym wyżej wspomniałem – nie toczy się jedynie pomiędzy związkami zawodowymi a państwem (wspólnotą państwową), ale powinien się toczyć także w ramach wspólnoty akademickiej. Tym samym jego stroną powinny być władze uczelni reprezentujące wszystkich pracowników, w tym nienależących do związków.

Wszystkie przedstawione wyżej problemy wskazują na złożoność sprawy. Dotyczy ona bowiem zarówno wykładni Konstytucji, jak i oceny istniejącego stanu faktycznego w zakresie stopnia finansowania szkół publicznych (do czego nie mam dostępu) oraz oceny roli i społecznego znaczenia ich autonomii. Pozostając na poziomie samej analizy prawnej, wyrażam jednak przekonanie, że nie można proponowanej zmianie zarzucić niezgodności z art. 59 Konstytucji.

Jak wyżej wspomniałem, nie można z góry założyć, że organizacje pracodawców szkół publicznych nie powstaną. Po drugie, problem układów ponadzakładowych w prawie polskim można próbować rozwiązywać w inny sposób niż tylko przez „narzucanie” układów przez organy państwowe bez żadnego udziału pracodawców. Po trzecie, już obecny Kodeks pracy przewiduje rozwiązanie w postaci tzw. generalizacji układu zborowego, czyli rozciągnięcia stosowania układu na podmiot, który nie jest członkiem organizacji pracodawców. I po czwarte wreszcie, problem zaciągania zobowiązań przez potencjalne organizacje pracodawców szkół publicznych na koszt państwa jest rozwiązywany przez stosowną kontrolę ministra.

Wszystko to wskazuje, że proponowaną zmianę należy oceniać w kategoriach mniejszego lub większego pragmatyzmu i racjonalności. Jednak, moim zdaniem, dokonując proponowanego w projekcie wyboru, Sejm będzie działał w granicach Konstytucji.

## Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzoną wykładnię przepisów Konstytucji RP, prawa międzynarodowego oraz polskich uregulowań ustawowych, w szczególności Kodeksu pracy, ustawy o organizacjach pracodawców oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, stwierdzam, że, w mojej ocenie, przepis zawarty w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2085/VII kad.), tj. art. 1 pkt 87 dotyczący uchylecia w art. 152 ust. 1 i 2, nie jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP.