

RCL.DPiO.590.10/2015

ANALIZA  
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 2 CZERWCA 2015 R., SYGN. AKT K 1/13

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 12 czerwca 2015 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 791.

**2. Sentencja orzeczenia:**

- 1) **art. 2 ust. 1** ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167) w **zakresie**, w jakim ogranicza wolność tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osobom wykonującym pracę zarobkową niewymienionym w tym przepisie oraz **art. 2 ust. 2** ww. ustawy są **niezgodne** z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) **art. 2 ust. 5** ustawy, o której mowa w pkt 1, **jest zgodny** z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji oraz z art. 2 Konwencji (nr 87) dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125).

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (zwanej dalej „ustawą o związkach zawodowych”) został uznany za niezgodny z Konstytucją ze względu na fakt, że nie przewiduje określonej regulacji prawnej. W związku z powyższym, wskutek wejścia w życie wyroku, nie nastąpiła utrata mocy obowiązującej tego przepisu, jednakże z tym dniem, tj. z dniem 12 czerwca 2015 r., obalone zostało jego domniemanie konstytucyjności w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia.

Przepis art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych został w całości uznany za niekonstytucyjny. Tym samym, z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału, tj. z dniem 12 czerwca 2015 r., utracił on moc powszechnie obowiązującą.

#### **4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Ustawa o związkach zawodowych definiuje pojęcie związku zawodowego, formułuje zasady ich tworzenia i przystępowania do nich, a także określa uprawnienia związków zawodowych oraz zakres działania i właściwość zakładowej organizacji związkowej.

W myśl art. 1 ww. ustawy związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związek zawodowy w swojej działalności jest organizacją niezależną zarówno od pracodawcy, organów administracji państwowej i samorządowej, jak również innych organizacji. Zgodnie z art. 4 ustawy, związek zawodowy to organizacja, której zadaniem jest reprezentowanie swoich pracowników, bronienie ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Ponadto związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6 ustawy). Organizacjom tym zostało przyznane również prawo tworzenia ogólnokrajowych zrzeszeń i organizacji międzyzwiązkowych oraz prawo tworzenia i wstępowania do międzynarodowych organizacji pracowników (art. 11 ustawy).

Kwestia podmiotowej sfery wolności zrzeszania się w związkach zawodowych została określona w art. 2 ustawy o związkach zawodowych. W przepisie tym ustawodawca dokonał podziału na podmioty, którym przysługuje zarówno prawo tworzenia związków zawodowych, jak i wstępowania do nich oraz na podmioty, które posiadają wyłącznie prawo wstępowania do istniejących już związków zawodowych.

Ograniczone prawo koalicji, sprowadzające się wyłącznie do możliwości wstąpienia do już istniejących związków zawodowych, ustawodawca przyznał dwóm grupom podmiotów, tj. osobom wykonującym pracę nakładczą (osoby te mogą wstąpić do związku zawodowego pod warunkiem, że związek ten działa w zakładzie pracy, z którym osoby te nawiązały umowę o pracę nakładczą) oraz osobom bezrobotnym. Natomiast w pełne prawo koalicji zostały wyposażone cztery grupy podmiotów, tj. pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osoby wykonujący pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami (art. 2 ust. 1 ustawy), a także osoby skierowane do zakładu pracy w celu odbycia służby zastępczej (art. 2 ust. 5 ustawy). W tym miejscu zauważenia jednak wymaga, że istotną rolę w precyzyjnym określeniu zakresu podmiotowego omawianej

regulacji odgrywa pojęcie „pracownik”, które definiowane jest przez pryzmat regulacji zawartych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 i 1662), zwanej dalej „Kodeksem pracy”. Zgodnie bowiem z art. 2 Kodeksu pracy status pracownika posiada wyłącznie osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Umowa ta może mieć postać umowy terminowej, bezterminowej, telepracy lub zastępstwa. Powyższe rozwiązanie oznacza zatem, że osoby wykonujące pracę w innej formie niż przewidziana w Kodeksie pracy, na przykład na podstawie różnego rodzaju umów cywilnoprawnych, nie są pracownikami w świetle przepisów Kodeksu pracy, i tym samym osobom tym nie przysługują uprawnienia wynikające z ustawy o związkach zawodowych. W szczególności osobom tym nie przysługuje prawo tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich w celu ochrony swoich interesów.

## **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Wzorzec kontroli w badanej sprawie stanowił art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis art. 59 ust. 1 Konstytucji zawiera uszczegółowienie wolności zrzeszania się, o której mowa w art. 58 Konstytucji, i zapewnia on wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. Przepis ten potwierdza również zasadę wyrażoną w art. 12 Konstytucji, która przewiduje realizowanie wolności zrzeszania się w konkretnej formie: związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych stowarzyszeń i fundacji.

Nadanie w Konstytucji związkowi zawodowemu szczególnych uprawnień, tj. prawa do rokowań, zawierania układów zbiorowych pracy, czy też prawa do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu (art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji), wyznacza wyjątkowy status tej organizacji w polskim porządku prawnym. O wyjątkowym statusie tej organizacji świadczy również fakt, że została ona wyodrębniona w art. 59 ust. 1 Konstytucji spośród innych form zrzeszania się. Ponadto nie bez znaczenia pozostaje również rozwiązanie przyjęte w art. 59 ust. 4 Konstytucji, które przewiduje, że zakres zrzeszania się w związkach zawodowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, w jakim jest to dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, związek zawodowy, to organizacja, która odgrywa szczególną rolę w sferze ochrony interesów osób wykonujących pracę zarobkową w sprawach dotyczących stosunku pracy i właśnie z tego względu wyposażona została w konkretne

instrumenty służące rozwiązywaniu problemów zaistniałych w relacjach towarzyszących wykonywaniu pracy. Chodzi tu o relacje łączące osoby wykonujące pracę oraz podmioty, na rzecz których jest ona świadczona.

Przechodząc do analizy problemu Trybunał zauważył, że konstytucyjne kryteria uznania danej osoby za pracownika mają charakter stosunkowo szeroki i zapewniają ustawodawcy dość dużą swobodę regulacyjną. Granicą tej swobody jest jednak sytuacja, w której ustawodawca całkowicie pozbawia pewną grupę pracowników możliwości wykonywania przysługującej im konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Trybunał stwierdził, że z taką okolicznością mamy do czynienia na gruncie ustawy o związkach zawodowych, gdyż regulacja ta uzależnia możliwość tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich od tego na jakiej podstawie i w jakiej formie prawnej dana osoba świadczy pracę. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kryterium formy zatrudnienia, od której ustawodawca uzależnił prawo zakładania związków zawodowych i wstępowania do nich, nie wynika z Konstytucji. Ponadto Trybunał zauważył, że wyznacznikiem grupy podmiotów korzystających z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych powinien być fakt wykonywania pracy zarobkowej na czyjąś rzecz oraz posiadanie interesów zawodowych, które mogą być grupowo chronione przez związek zawodowy, a nie forma wykonywania pracy.

Mając na uwadze powyższe, w opinii Trybunału, forma zatrudnienia nie jest elementem decydującym o możliwości skorzystania z wolności przewidzianej w art. 59 ust. 1 Konstytucji, i tym samym rozwiązanie przyjęte w art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych należy uznać za zbyt wąskie w stosunku do konstytucyjnych gwarancji.

Odnosząc się natomiast do kwestii zgodności z Konstytucją art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych – który stanowi, że osobom wykonującym pracę nakładczą przysługuje prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą – Trybunał Konstytucyjny odwołał się następujących argumentów. Po pierwsze, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalne jest uzależnienie zakresu prawa koalicji od formy prawnej, na podstawie której jednostka świadczy pracę, po drugie, miejsce wykonywania pracy nie może determinować możliwości korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Ponadto, uznał on, że niezgodne z art. 59 ust. 1 Konstytucji jest takie zawężenie wolności zrzeszania się w związku zawodowym, które ogranicza się jedynie do możliwości wstępowania do związków zawodowych. Z powyższych względów również art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych został uznany niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Trybunał Konstytucyjny określił wprost skutki analizowanego wyroku w odniesieniu do art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, stwierdzając, że wydane w niniejszej sprawie orzeczenie nie powoduje ani utraty mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, ani modyfikacji jego obecnego brzmienia, gdyż wadliwość tej regulacji polegała na zbyt wąsko ujętym zakresie podmiotowym prawa tworzenia i wstępowania do związków zawodowych. Powyższe oznacza, że z dniem wejścia w życie omawianego wyroku prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych powinno przysługiwać wszystkim osobom, które na gruncie konstytucyjnym, mogą być zaliczane do kategorii pracowników. Natomiast, do momentu wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych, do sądów należeć będzie ocena, czy dana grupa osób chcąc zrzeszyć się w związku zawodowym spełnia kryteria pozwalające na zaliczenie jej do grona podmiotów, o których mowa w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Trybunał zaznaczył przy tym, że w takiej sytuacji rolą sądów jest udzielenie ww. podmiotom gwarancji przynależności do związków zawodowych.

W odniesieniu do art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, z sentencji wyroku wynika, że mocą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przepis ten został w całości derogowany z systemu prawa. Nie pozbawia to jednak osób wykonujących pracę nakładczą możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych. Mając bowiem na względzie obalenie domniemania konstytucyjności art. 2 ust. 1 ww. ustawy w brzmieniu, które pozbawiało ww. osoby pełnego prawa koalicji, podmioty te będą nadal mogły wstępować do związków zawodowych właśnie na podstawie przedmiotowej regulacji. Ponadto na mocy tego przepisu ww. podmioty uzyskają możliwość tworzenia związków zawodowych.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

W uzasadnieniu analizowanego wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że na ustawodawcy ciąży obowiązek zapewnienia wolności zrzeszania się w związku zawodowe wszystkim osobom, które zaliczane są na gruncie konstytucyjnym do kategorii pracownika. To na ustawodawcy, zdaniem Trybunału, ciąży obowiązek rozróżnienia, głównie w grupie osób samozatrudnionych, tych, którzy mają wszystkie cechy pracowników i muszą mieć możliwość zrzeszania się w związku zawodowe, i tych, którzy zaliczają się do grupy przedsiębiorców.

Ponadto Trybunał wyraził stanowisko, zgodnie z którym w jego ocenie nie zachodzi potrzeba dokonania zmiany brzmienia art. 2 Kodeksu pracy. W tym miejscu zaznaczył jednak, że ustawodawca formułując na nowo katalog podmiotów, którym przyznaje się ustawowe prawo koalicji, powinien mieć na uwadze konieczność uniknięcia utożsamiania zbioru desygnatów

„pracownika”, w rozumieniu Kodeksu pracy, z zakresem podmiotowym wolności wynikającej z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji.

#### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

##### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Odnosząc się do potrzeby wykonania przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego podkreślenia wymaga, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia wymaga podjęcia pilnych prac legislacyjnych.

Działania legislacyjne mogłyby zierać do zmiany art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, ustanawiającego pełne prawo koalicji, w ten sposób, że regulacja ta obok pracowników (w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy) oraz członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej (o ile nie są pracodawcami), objęłaby również tych, głównie spośród osób samozatrudnionych, którzy mają wszystkie cechy pracowników (lecz nie mieszczą się w definicja zawartej w art. 2 K.p.). Pomocne we wskazaniu tych osób (i w odróżnieniu ich od osób, których cechy przemawiają za zaliczeniem do grupy przedsiębiorców) mogłoby być ustalenie, czy elementy stosunku prawnego łączącego np. samozatrudnionego z jego zleceniodawcą, są elementami charakterystycznymi dla stosunku pracy.

##### **2. Podmiot wykonujący orzeczenie:**

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym do podjęcia prac mających na celu wykonanie wytycznych Trybunału Konstytucyjnego jest Minister Pracy i Polityki Społecznej.

##### **3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie Sejmu i Senatu nie zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

WICEDYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

  
Joanna Knapieńska