

dr Helena Szewczyk ■

WOLNOŚĆ KOALICJI W PRACOWNICZYM I NIEPRACOWNICZYM ZATRUDNIENIU

1. Uwagi wprowadzające

Wolności związkowe stanowią fundament zbiorowych stosunków pracy. Konstytucja RP w art. 12 gwarantuje wolność tworzenia i działania związków zawodowych. W doktrynie akcentuje się różnice między wolnościami i prawami. Przez pojęcie wolności związkowych rozumie się swobody i przywileje nie uregulowane bezpośrednio w drodze ustawowej, choć prawo ustawowe wyznacza granice wolności przysługujące jednostkom i ich zbiorowości. Nawet zatem przy braku wyraźnych podstaw w prawie ustanowionym przez organy państwa wolności te są akceptowane przez władze publiczne, a w obszarze zbiorowego prawa pracy także przez partnerów społecznych.¹ Państwo nie jest dysponentem wolności związkowych, a jego rola sprowadza się jedynie do wyznaczenia granic korzystania z tych wolności. W związku z tym w doktrynie wolności związkowe są rozumiane jako zabezpieczenie organizacji związkowych i pracodawców przed władzą państwową, która nie może pozbawić ich praw zagwarantowanych w art. 59 konstytucji RP.²

W starszej nauce prawa pracy wyróżnia się w ramach wolności związkowej kilka jej elementów składowych: wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, swobodę tworzenia związków zawodowych, samorządność i niezależność tych związków.³

¹ Por. H. Szewczyk: Zakres pojęcia wolność w indywidualnym i zbiorowym prawie pracy (zarys problematyki). *Studia Prawnicze* 2002, nr 1, s. 158.

² Por. L. Florek: Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych. *Państwo i Prawo* 1997, nr 11-12, s. 201.

³ Por. T. Zieliński: *Prawo pracy. Zarys systemu*. T.3. Warszawa-Kraków 1986, s. 278.

W nowszej doktrynie można wyszczególnić trzy podstawowe wolności związkowe, do których należą: wolność zrzeszania, samorządność oraz niezależność związków zawodowych.⁴

W świetle tych zapatrywań na wolność zrzeszania składa się wolność koalicji, wolność występowania ze związków zawodowych oraz wolność rozwiązywania związków zawodowych⁵.

Jedną z niekwestionowanych wolności związkowych jest wolność koalicji. Stanowi ona fundament, z którego wywodzą się pozostałe wolności przysługujące organizacjom związkowym, a więc samorządność i niezależność.

Przez wolność koalicji rozumie się zazwyczaj wolność tworzenia związków zawodowych według własnego wyboru oraz wolność wstępowania do już istniejących związków zawodowych oraz wynikające stąd konsekwencje prawne.⁶

W świetle ustawy z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych⁷ na pełne prawo koalicji składają się: wolność tworzenia związków zawodowych oraz wolność przystępowania do istniejących związków zawodowych. Ustawa o związkach zawodowych definiuje związek zawodowy jako organizację ludzi pracy. Oznacza to, że podmiotowy zakres związkowej wolności koalicji nie jest ograniczony tylko do pracowników, ale obejmuje również inne grupy społeczno-zawodowe pozostające w niepracowniczym zatrudnieniu.

2. Pełna i ograniczona wolność koalicji

Z treści art. 2 ustawy o związkach zawodowych wynika, że wszyscy pracownicy posiadają prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy. Oznacza to, że pełną wolność koalicji – rozumianą jako prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych – mają osoby zatrudnione na podstawie powołania, mianowania, wyboru i umowy o pracę w rozumieniu art. 2 kodeksu pracy. Identyczny status w tym zakresie posiadają zarówno pracownicy zatrudnieni w ramach umów terminowych, w celu przygotowania zawodowego jak również spółdzielczej umowy o pracę. Analogiczny status posiadają osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy (na przykład na pół etatu) oraz przebywające na urloпах, w tym

⁴ Por. K.W. Baran: Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego. Bydgoszcz-Kraków 2001, s.20.

⁵ K.W. Baran: Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego. Bydgoszcz-Kraków 2001, s.20.:

⁶ Zob. G. Goździewicz: Zasady zbiorowego prawa pracy W: Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej. Red. G. Goździewicz. Toruń 2000, s. 55.

⁷ T.J. Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 854 ze zm.

wychowawczym bądź bezpłatnym⁸. Przynależność do związków zawodowych odbywa się w Polsce zasadniczo za pośrednictwem podstawowej zakładowej organizacji związkowej. Pracownicy mogą jednak przynależeć do związków działających nie tylko w zakładach pracy, ale również poza zakładem pracy. Mogą oni bowiem wstąpić do międzyzakładowej organizacji związkowej, która działa poza ich zakładem pracy.

Oprócz pracowników, nie są ograniczeni w swobodzie tworzenia organizacji związkowych członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, ale nie dotyczy to członków ich rodzin, pomimo, że często wykonują oni pracę wraz z tymi osobami w spółdzielni⁹. Nie dotyczy to zatem ani domowników i członków ich rodzin, ani kandydatów na członków.

W świetle postanowień artykułu 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich mają także osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, pod warunkiem, że nie są pracodawcami. *A contrario* agent, który zatrudni choćby jedną osobę w ramach stosunku pracy (na przykład na podstawie umowy o pracę na okres próbny) nie posiada prawa koalicji w związkach zawodowych. Natomiast nie pozbawia go tego prawa zatrudnienie innych osób w ramach zatrudnienia niepracowniczego, na przykład na podstawie umów cywilnoprawnych. Na mocy artykułu 2 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w zakładach pracy przysługiwało również prze wiele lat osobom skierowanym do tych zakładów w celu odbycia służby zastępczej. Jest ono ograniczone jedynie w tym sensie, że dotyczy tylko tych zakładów, w których odbywali oni taką służbę.

Aby ustalić kogo dotyczy ograniczenie zakresu podmiotowego wolności koalicji wskazać należy te osoby, których swoboda zrzeszania się została ograniczona do przystąpienia do istniejącej już organizacji związkowej. Posiadają oni tzw. ograniczoną wolność koalicji. Na podstawie obowiązujących norm prawnych tego rodzaju status posiadają emeryci, renciści, bezrobotni oraz nakładcy (chałupnicy). Ci ostatni zgodnie z artykułem 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych mają prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą. W doktrynie podkreśla się, że wolność koalicji jest w przypadku nakładców instytucją iluzoryczną, jeśli w tym zakładzie pracy nie działa żadna organizacja związkowa.¹⁰ Nakładcy jako, że nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 k.p. nie mogą natomiast tworzyć związków zawodowych, pomimo tego, że wykonują oni podobny rodzaj pracy jak telepracownicy (poza siedzibą zakładu pracy), którzy podobnie jak wszyscy pracowni-

⁸ Por. K. W. Baran, Zbiorowe prawo pracy. Komentarz, Warszawa - Kraków 2007, s. 136-137.

⁹ Zob. E. Wronikowska, P. Nowik, Zbiorowe prawo pracy. Warszawa 2008, s. 44.

¹⁰ Por. K. W. Baran: Zbiorowe prawo pracy. Komentarz..., s. 140.

cy korzystają z pełnego prawa koalicji¹¹. Pełne prawo koalicji mają także pracownicy tymczasowi zatrudnieni na podstawie ustawy z dnia 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych.¹²

Ustawa o związkach zawodowych przyznaje również bezrobotnym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹³ prawo przynależności do organizacji związkowej, której członkiem byli w okresie zatrudnienia. Jeśli osoba bezrobotna nie była członkiem żadnej organizacji związkowej, to może do niej wstąpić, w przypadkach i na zasadach określonych w statucie danej organizacji. W doktrynie słusznie zauważa się, że pozostawienie kwestii wstępowania tej kategorii osób regulacji statutowej nie może być kwalifikowane jako naruszenie wolności związkowej.¹⁴

Oznacza to również, że bezrobotni nie mają prawa tworzenia związków zawodowych. Ten pogląd znalazł także potwierdzenie w obecnym orzecznictwie Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy uznał, że osoby bezrobotne w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu nie posiadają prawa tworzenia związków zawodowych.¹⁵

Analogiczne zasady dotyczą emerytów i rencistów. Z przepisów art. 2 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych wynika, że osoby te po przejściu na emeryturę lub rentę nie tracą prawa przynależności i wstępowania do związków zawodowych. Warto dodać, że dotyczy to wszystkich emerytów i rencistów, nie tylko tych, którym prawo to przysługiwało przed przejściem na emeryturę lub rentę. Nie mogą oni natomiast podobnie jak bezrobotni tworzyć związków zawodowych.

Ograniczona wolność koalicji tych grup społecznych wzbudza rozliczne wątpliwości. Komitet Niezależnych Ekspertów stwierdził niedawno, że Polska narusza EKS nie pozwalając na tworzenie związków zawodowych emerytom, rencistom i bezrobotnym.

Pełną, ani nawet ograniczoną wolnością koalicji nie są objęte również osoby pozostające w niepracowniczym zatrudnieniu, a zwłaszcza osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych (na przykład umowy zlecenia czy umowy o dzieło), osoby wykonujące pracę na własny rachunek, takie jak lekarze, tak-

¹¹ Zob. G. Orłowski, Ustawa o związkach zawodowych W: Zbiorowe prawo pracy. Komentarz. Red. J. Wrątny, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 10.

¹² Dz. U. nr 166, poz. 1608 ze zm. Zob. też: B. Cudowski: Podstawowe problemy zbiorowych stosunków pracy z udziałem pracowników tymczasowych. Monitor Prawa Pracy 2005, nr 4, s. 93-94.

¹³ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

¹⁴ Por. K.W. Baran: Komentarz do ustaw o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, zwolnieniach grupowych. Gdańsk 2004, s. 22.

¹⁵ Zob. Uchwałę SN z 10 stycznia 1992 r., IPZP 63/91, OSNCP 1992., nr 7-8, poz. 129.

sówkarze, rzemieślnicy czy adwokaci,¹⁶ oraz studenci i uczniowie. W stosunku do tej ostatniej grupy osób taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy¹⁷. Stwierdził on, że uczniowie zawodowych szkół budowlanych, ze względu na to, że nie posiadają przymiotu pracowników nie mają prawa zrzeszania się w związkach zawodowych.

W nauce prawa pracy¹⁸ pojawiają się słuszne wątpliwości, co do słuszności odmowy przyznania przez polskiego ustawodawcę wolności tworzenia i przystępowania do związków zawodowych osobom wykonującym wolne zawody. Kontrowersyjne jest również, że ustawodawca nie zdecydował się na przyznanie wolności zrzeszania się osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, czyli pozostających w niepracowniczych stosunkach zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym. Zauważa się się, że w innych krajach takich jak Francja osoby wykonujące takie zawody mogą nie tylko zrzeszać się w związkach zawodowych ale równocześnie w izbach (korporacjach), których głównym celem jest nie tyle troska o interesy socjalno – ekonomiczne, ale także o sprawy związane z dopuszczeniem do wykonywania zawodu. Podkreśla się, że zarówno osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych jak i osoby wykonujące pracę na własny rachunek mogą być zaliczani do kategorii ludzi pracy, którym to pojęciem posługuje się ustawa o związkach zawodowych. Przyznanie im prawa zrzeszania się w związkach zawodowych pozostawałoby w zgodzie z definicją zawartą w art. 1 ust. 1 wymienionej ustawy, która stanowi, że związek zawodowy jest organizacją zrzeszającą nie tylko pracowników, ale wszystkich ludzi pracy. Przyznanie im choćby tylko ograniczonego prawa koalicji korespondowałoby zatem z art. 1 ustawy związkowej, która definiuje związki jako organizacje ludzi pracy, a nie tylko osób pozostających w pracowniczym zatrudnieniu.

Pełna wolność koalicji przysługuje natomiast rolnikom indywidualnym. Jednakże ze względu na specyficzny charakter pracy w rolnictwie wolność zrzeszania się w związki zawodowe przez tę grupę społeczno-zawodową została uregulowana w odrębnej ustawie z 7 kwietnia 1989 roku o związkach zawodowych rolników indywidualnych¹⁹.

Warto zauważyć, że zagadnienie prawa zrzeszania się rolników indywidualnych w związki zawodowe należało w Polsce w latach 80-tych ubiegłego wieku do jednego z najbardziej kontrowersyjnych. Tymczasem pozytywnie należy ocenić wyraźną w ostatnich latach tendencję do zwiększania zakresu niezależności organizacji niepracowniczych grup zawodowych takich jak rolnicy, rzemieślnicy czy adwokaci.

¹⁶ Por. K. W. Baran, Konstytucyjne aspekty wolności związkowych, Przegląd Sejmowy, 2001, nr 6, s.12.

¹⁷ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 lipca 1991 r., I PRZN 2/91, OSNCP 1992, Nr 9, poz. 169.

¹⁸ Por. K.W. Baran: Komentarz do ustaw... ,s.25;M. Seweryński, Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy W: Prawo pracy RP w obliczu przemian. Red. M. Matey - Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 389.

¹⁹ Dz. U. nr 20, poz. 106.

Wiele racji społeczno-ekonomicznych przemawia bowiem za traktowaniem ich pracy wykonywanej zawodowo poza stosunkiem pracy w sposób zbliżony do zatrudnienia pracowniczego. Dotyczy to istnienia podobnych rozwiązań prawnych w dziedzinie wolności koalicji zarówno w odniesieniu do pracowników, jak i niepracowniczych grup zawodowych.²⁰

3. Wolność koalicji pracowników zatrudnionych w publicznej sferze zatrudnienia

Współcześnie większość osób zatrudnionych w tzw. publicznej sferze zatrudnienia korzysta z pełnej wolności koalicji. Już w starszej nauce prawa pracy reprezentowane były poglądy, że w dobrze zorganizowanym aparacie państwowym powinno znaleźć się miejsce dla silnych, niezależnych związków zawodowych.²¹

Konwencja MOP nr 87²² stanowi, że pracownicy bez jakiegokolwiek rozróżnienia mają prawo tworzyć i przystępować do związków zawodowych. Zaakcentować należy, że organy kontrolne Międzynarodowej Organizacji Pracy stoją na stanowisku, że postanowienia konwencji MOP nr 98 - dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych²³ oraz konwencji MOP nr 151 -dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej²⁴ nie mogą być interpretowane jako dające podstawę do wprowadzenia w prawie krajowym ograniczeń prawa pracowników służby publicznej do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych ponieważ zostało ono zagwarantowane wszystkim pracownikom bez „jakiegokolwiek rozróżnienia”²⁵. Zatem gwarancje w niej zawarte, dotyczące pracowników sektora prywatnego są w takim samym stopniu stosowane do pracowników sfery publicznej.

Z uwagi jednak na charakter wykonywanej pracy oraz na specyfikę tzw. pracodawcy publicznego wolności związkowe szeroko rozumianych urzędników

²⁰ Por. T. Żyliński: Prawo zrzeszania się niepracowniczych grup zawodowych W: Prawo o związkach i zrzeszeniach zawodowych. Red. J. Jończyk. Wrocław 1983, s.118.

²¹ Zob. Z. Sypniewski: Związki zawodowe w aparacie państwowym W: Prawo o związkach i zrzeszeniach zawodowych. Red. J. Jończyk. Wrocław 1983, s. 103.

²² Dz. U. z 1958 r., nr 29, poz.125.

²³ Dz. U. z 1958 r., nr 29, poz.126.

²⁴ Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78.

²⁵ J. Skoczyński, Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej, w: Reprezentacja praw i interesów pracowniczych, red. G. Goździewicz, Toruń 2001, s. 256-257; M. Sękara: Wolności związkowe pracowników administracji publicznej i funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych w świetle aktów Międzynarodowej Organizacji Pracy. Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej. Red. A. Świątkowski. Kraków 2007, s.389 i n.

państwowych podlegają jednak w polskim prawie wewnętrznym pewnym ograniczeniom. Pewnym wyjątkiem od wskazanej reguły są ograniczenia wolności koalicji pracowników sektora publicznego, wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z pragmatyk służbowych albo z ustaw ustrojowych powołujących dany urząd czy organ.

Co do zasady urzędnicy zatrudnieni na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych²⁶ oraz pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych²⁷ mogą swobodnie tworzyć i wstępować do związków zawodowych. Żadne ograniczenia w tym zakresie nie obejmują też pracowników administracyjnych sądów i prokuratur, kuratorów sądowych, nauczycieli, nauczycieli akademickich, pracowników naukowych, itd. Jednak przyznanie im swobody koalicji nie oznacza jednocześnie, że w pełni korzystają z innych wolności związkowych. Obowiązuje ich bowiem zakaz uczestniczenia w strajkach oraz akcjach protestacyjnych zakłócających prawidłowe funkcjonowanie urzędu, a w stosunku do pracowników wymienionych w art. 239 § 3 kodeksu pracy ustawodawca wyłączył możliwość zawierania układów zbiorowych pracy.

Przepis art. 64 ust. 4 poprzednio obowiązującej ustawy o służbie cywilnej z 24 sierpnia 2006 roku stanowił, że urzędnik służby cywilnej nie mógł pełnić funkcji w związkach zawodowych. Takie ograniczenie wolności związkowej urzędników służby cywilnej pozostawało w sprzeczności z treścią konwencji nr 87 MOP oraz z art. 5 EKS.

Wydaje się, że przesłanką uzasadniającą wprowadzenie zakazu pełnienia funkcji związkowych przez członków korpusu służby cywilnej było zapewnienie bezstronności i profesjonalizmu w wykonywaniu przez nich funkcji urzędniczych. Zakaz ten był też konsekwencją zawartego w ówczesnym art. 49 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej innego zakazu zgodnie z którym członkowie służby cywilnej nie mogą się kierować interesami jednostkowymi ani grupowymi przy wykonywaniu obowiązków służbowych.

Jednakże jak zauważa się w doktrynie²⁸ słabość tego argumentu wynika z faktu, że te same wymogi ustawodawca formułuje wobec pozostałych pracowników służby publicznej, których wolności związkowe nie zostały uszczuplone.

Zakaz sprawowania funkcji w związkach zawodowych naruszał istotę wolności związkowej, ponieważ uniemożliwiał on urzędnikom służby cywilnej swojej własnej organizacji związkowej. Dopuszczalne przez organy MOP ograniczenia wolności zrzeszania się pracowników służby publicznej odnoszą się bowiem zawsze

²⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

²⁷ Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

²⁸ Por. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz - Katowice 2006, s. 181.

do ograniczenia możliwości zrzeszania się tych pracowników z innymi grupami pracowników, nigdy zaś do pozbawienia ich możliwości utworzenia własnej organizacji związkowej. Zakaz pełnienia funkcji związkowych przez urzędników służby cywilnej godził też pośrednio w prawo organizacji związkowej do swobodnego wyboru swoich władz, zapisane w art. 3 ust. 1 konwencji MOP nr 87²⁹.

Ograniczenie wolności związkowych zostało również ustanowione w nowej ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej³⁰. Na mocy przepisów tej ustawy członkowie korpusu służby cywilnej dzielą się na: pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie oraz urzędników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie mianowania.

W art. 78 ust. 6 ustawy z 2008 roku o służbie cywilnej wprowadzono zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych przez członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Racjonalne uzasadnienie dla wprowadzenia w prawie krajowym wyłączeń i ograniczeń w tym zakresie zawiera konwencja MOP nr 151, która dopuszcza ograniczenia wolności związkowych jeśli dotyczą one pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się za regulę za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze lub też do pracowników, których czynności mają w wysokim stopniu charakter poufny.³¹ Zatem ta dyrektywa pozwala ustawodawcy wprowadzić ograniczenia w zakresie swobód związkowych, ale tylko w stosunku do tej kategorii członków korpusu służby cywilnej, którzy spełniają powyższe przesłanki. Niewątpliwie pewna część osób zatrudnionych w służbie cywilnej zajmujących wyższe stanowiska spełnia te przesłanki, natomiast nie będzie to dotyczyć wszystkich tych osób.

Ograniczenia wolności koalicji zawarte są również w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli³² W pierwotnym brzmieniu art. 86 niniejszej ustawy zakazywał prawa zrzeszania się w związkach zawodowych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach prezesa, wiceprezesów i dyrektora generalnego oraz pracownikom nadzorującym i wykonującym czynności kontrolne. To niezgodne z konstytucją RP unormowanie w części dotyczącej wyłączenia prawa koalicji w związkach zawodowych pracowników wykonujących czynności kontrolne zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 21 listopada 1995 roku³³ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 86 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli w części dotyczącej pracowników nadzorujących lub wyko-

²⁹ Por. J. Skoczyński: *Reprezentacja...*, s.267.

³⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

³¹ Por. H. Szewczyk: *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa 2010, s. 214 – 215.

³² Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

³³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 1995 r., K 12/95, OTK NR 3, poz. 15.

nujących czynności kontrolne jest niezgodny z art. 84 przepisów konstytucyjnych z 1952 roku i narusza przez to standardy dopuszczalnych ograniczeń prawa zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników publicznych, przewidzianych konwencją MOP nr 151. Trybunał uznał, że tak daleko idących ograniczeń nie uzasadnia obowiązek zachowania przez pracowników NIK w tajemnicy informacji, które uzyskali w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, bo ów obowiązek dotyczy wszystkich pracowników NIK, a nie tylko merytorycznych. Trwa on również po ustaniu zatrudnienia. Wyłączenie prawa zrzeszania się w związkach zawodowych wobec wszystkich pracowników merytorycznych Najwyższej Izby Kontroli godzi zatem w sens tego prawa i wykracza poza konieczne granice jego ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym. Aktualne brzmienie przepisu art. 86 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wskazuje, że prawa zrzeszania się w związki zawodowe nie mają: prezes, wiceprezesi, dyrektorzy generalni, dyrektorzy i wicedyrektorzy jednostek organizacyjnych oraz doradcy prezesa. Zaś ustęp 2 tego artykułu stanowi, iż pracownicy nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne (przede wszystkim doradcy prawni, ekonomiczni i techniczni) dysponują prawem koalicji, ograniczonym tylko do jednego, zamkniętego związku zawodowego, zrzeszającego wyłącznie pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Regulację tę w wyroku z dnia 17 listopada 1998 roku³⁴ Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją. Trybunał stwierdził, że „ochrona interesu bezpieczeństwa państwa” stanowi wystarczające uzasadnienie wprowadzenia ograniczenia swobody koalicji w stosunku do tej grupy pracowniczej. Niewątpliwie ograniczenie takie uznać można za wyjątek od obowiązującej w demokratycznym państwie prawnym zasady wolności związkowej.

Natomiast pracownicy NIK zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi mogą zrzeszać się w związkach zawodowych na zasadach ogólnych.

Niektórzy przedstawiciele doktryny krytycznie odnieśli się do tezy wyrażonej przez Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że na mocy postanowień konwencji MOP nr 87 organy kontrolne Międzynarodowej Organizacji Pracy nie uznają za dozwolone ograniczenia wolności koalicji polegającego na przyznaniu pracownikom możliwości zrzeszania się w jednym związku zawodowym pracowników danego urzędu, resortu czy działu służby publicznej³⁵. Trudno zatem uznać, że art. 86 ustawy o NIK pozostaje w zgodności z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi i nie wykracza poza zakres dopuszczonych przez te umowy ograniczeń wolności związkowych.³⁶

Dodać należy, że w systemie ustawodawstwa polskiego zajmowanie niektórych wysokich stanowisk w administracji publicznej wiąże się również z ograni-

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK Nr 7, poz. 113.

³⁵ J. Skoczyński: *Reprezentacja...*, s. 266.

³⁶ Tamże, s. 265-266.

zeniami w zakresie wolności zrzeszania się. Osoba, która dane stanowisko zajmuje nie ma prawa tworzenia związku zawodowego, przynależności do związku zawodowego, ani pełnienia w nim funkcji związkowych. Tego rodzaju unormowania dotyczą osób, od których oczekuje się bezstronności i niezależności. Zakazem tym objęte są w Polsce następujące osoby:

- członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej),
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej),
- Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej),
- Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej),
- członek Rady Polityki Pieniężnej będący członkiem związku zawodowego obowiązany jest na okres kadencji w Radzie zawiesić działalność w tym związku, pod rygorem odwołania z Rady (art. 14 ustęp 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim³⁷),
- Prezes Instytutu Pamięci Narodowej (art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³⁸),
- Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (art. 10 ust. 2. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³⁹).

Jak słusznie zauważa się w nauce prawa pracy zakazy te nie mają jednak wyraźnej podstawy prawnej w wiążących Polskę umowach międzynarodowych. Trudno je bowiem uzasadnić w drodze wykładni konwencji nr 87 MOP oraz art. 5 EKS.⁴⁰

Wolność koalicji pracowników wymiaru sprawiedliwości co do zasady jest z kolei nieskrępowana żadnymi ograniczeniami. Tak jest w przypadku prokuratorów, aplikantów i asesorów w tym zawodzie, aplikantów sądowych oraz pracowników administracyjnych zatrudnionych w jednostkach wymiaru sprawiedliwości. Posiadają oni prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych.

Natomiast na mocy art. 178 ust. 3 i 195 ust. 3 konstytucji RP sędzia, w tym sędzia Trybunału Konstytucyjnego, nie może należeć do związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Podobne stanowisko zajmowano w odniesieniu do asesorów sądowych wykonujących czynności sądowe.

³⁷ Dz. U. z 2005 r., nr 1, poz. 2 ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424 ze zm.

³⁹ T.J. Dz. U. z. 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.

⁴⁰ Por. J. Skoczyński: Reprezentacja..., s.261.

Pozbawienie tej grupy zawodowej wolności koalicji w zakresie zarówno tworzenia jak i przystępowania do istniejących już związków zawodowych podane zostało w literaturze uzasadnionej krytyce jako sprzeczne z konwencjami MOP nr 87 i 151. Żadna z tych konwencji nie przewiduje ograniczenia wolności związkowych tej kategorii pracowników ani tym bardziej całkowitego ich wyłączenia. Sędziowie nie mogą być uznani za pracowników zatrudnionych na wysokich stanowiskach, związanych z tworzeniem polityki, ani za pracowników, których kompetencje mają w wysokim stopniu charakter poufny.⁴¹

4. Wolność koalicji funkcjonariuszy służb mundurowych

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia ekspansji zbiorowego prawa pracy na obszar stosunków służbowych jest wolność koalicji funkcjonariuszy służb mundurowych. Warto zauważyć, że funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych PRL nie posiadali w ogóle własnych, niezależnych organizacji przedstawicielskich.

Współcześnie status prawny służb mundurowych w tym zakresie jest zróżnicowany, bowiem nieliczne służby mundurowe posiadają pełną wolność koalicji, część funkcjonariuszy ma możliwość wstąpienia do działającego w ramach danej formacji „branżowego” związku zawodowego posiadając ograniczoną wolność koalicji, części pozbawiono tej wolności w ogóle.

Międzynarodowe prawo pracy w części dotyczącej prawa zrzeszania się tylko w ograniczonym zakresie ustalonym przez ustawodawstwo krajowe rozciąga się na tzw. służby mundurowe. Nie zamyka ono jednak drogi przed ekspansją instytucji zbiorowego prawa pracy na ten obszar.

Na odmienne ukształtowanie statusu prawnego służb mundurowych zezwala jednak art. 9 konwencji MOP nr 87, który dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w prawie krajowym w zakresie tworzenia o przystępowania do związków zawodowych przez funkcjonariuszy mundurowych. W świetle tego przepisu wykonywanie praw może podlegać koniecznym w społeczeństwie demokratycznym ograniczeniom z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobiegania przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności albo ochronę praw i wolności innych osób. Jedyne wyjątki od zasady wolności koalicji konwencja nr 87 MOP mogą zostać wprowadzone w prawie krajowym w odniesieniu do sił zbrojnych i policji. Wiążące Polskę umowy między-

⁴¹ Por. K.W. Baran: Komentarz do ustaw ..., s.21; A. Dubowik: Prawo zrzeszania się w związku zawodowe pracowników sektora publicznego, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2002, nr 6, s. 24-25.

narodowe dopuszczają możliwość dokonywania pewnych ograniczeń w obrębie zaliczanej w poczet kluczowych praw człowieka wolności koalicji. Taka regulacja znajduje się w art. 9 ust. 1 konwencji MOP nr 87 gdzie stwierdza się, że o tym w jakiej mierze gwarancje w niej przewidziane będą miały zastosowanie do policji i członków sił zbrojnych przesądza ustawodawstwo danego państwa - strony konwencji.⁴² Można spotkać także zapatrywanie, w świetle którego konwencja nr 87 MOP dopuszcza jedynie ograniczenie wolności związkowych funkcjonariuszy policji i członków sił zbrojnych, a nie ich wyłączenie.⁴³ Podobne w swej istocie normy zawierają Pakty Praw Człowieka i Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, które stanowią, że przepis przyznający każdemu prawo zrzeszania się w związkach zawodowych nie stanowi przeszkody w nakładaniu ograniczeń w korzystaniu z tego prawa przez członków sił zbrojnych i policji. Warunkiem jest by ograniczenia te były zgodne z prawem.

Nie wszystkie służby mundurowe są poddane ograniczeniom w zakresie wolności zrzeszania się w związki zawodowe. Z konstytucyjnie zagwarantowanego pluralizmu związkowego w postaci pełnej wolności koalicji korzystają następujące grupy służb mundurowych: strażnicy zatrudnieni w strażach gminnych lub miejskich (art. 30 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych⁴⁴), strażacy Państwowej Straży Pożarnej (art. 58 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej⁴⁵) oraz funkcjonariusze celnicy (art. 144 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej⁴⁶). Jednak art. 58 ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej stanowi, iż strażak pełniący funkcję na stanowisku, dla którego przepisy ustawy przewidują powołanie, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie, o której mowa w art. 32 ustawy o związkach zawodowych.

W świetle postanowień art. 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych prawa związkowe funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej mogą być wykonywane z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z pragmatyk służbowych. W formacjach tych ograniczenie wolności zrzeszania się polega na tym, że funkcjonariusze mogą zrzeszać się tylko w jednym związku zawodowym, zrzeszającym tylko członków danej służby.

W obowiązującym ustawodawstwie ograniczone prawo koalicji przysługuje przykładowo funkcjonariuszom Policji. Na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia

⁴² Zob. L. Florek, M. Seweryński: Międzynarodowe prawo pracy. Warszawa 1988, s. 126; Z. Sypniewski: Związki zawodowe..., s. 104 – 105.

⁴³ Zob. T. Zieliński: Prawo pracy., s. 281.

⁴⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 ze zm.

⁴⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.

⁴⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1323 ze zm.

6 kwietnia 1990 roku o Policji⁴⁷ policjanci mogą zrzeszać się tylko w jednym związku zawodowym funkcjonariuszy Policji. Mamy tu do czynienia z ustawowo narzuconym monizmem związkowym, ponieważ policjanci mogą swobodnie zdecydować czy chcą przystąpić do już istniejącej organizacji⁴⁸. Identyczne rozwiązania odnoszą się do funkcjonariuszy Służby Więziennej i Straży Granicznej. W świetle art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 roku o Służbie Więziennej⁴⁹ i art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej⁵⁰ w służbach tych może działać tylko jeden branżowy związek zawodowy.

Przytoczone reguluje międzynarodowe znajdują bez wątpienia odzwierciedlenie w polskiej ustawie o Policji, w której zastosowano konstrukcję monizmu związkowego. Warto jednak w tym miejscu dodać, że w opinii Komitetu Niezależnych Ekspertów sprzeczne z Europejską Kartą Społeczną są te rozwiązania przyjęte przez krajowego ustawodawcę, które zabraniają policjantom utworzenia własnego związku lub też wstępowania do dowolnie wybranego przez nich związku, albo też zobowiązują ich do wstępowania do narzuconego ustawowo związku⁵¹.

Zasadność ograniczeń wolności koalicji w przypadku funkcjonariuszy służby więziennej może również budzić jeszcze większe wątpliwości wobec treści art. 9 konwencji nr 87 MOP. Zgodnie z tym postanowieniem członkowie sił zbrojnych i policji są jedynymi grupami zawodowymi, w stosunku do których prawo krajowe może wprowadzać wyłączenia lub ograniczenia korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Członkowie tej formacji w żadnym razie nie mogą być uznani za członków policji lub sił zbrojnych.⁵²

Ostatnią grupę tworzą funkcjonariusze objęci bezwzględny zakazem zrzeszania się w związkach zawodowych. Zakaz ten odnosi się do funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Zgodnie z postanowieniami art. 81 ustęp 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁵³, art. 58 ustawy z dnia 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu⁵⁴ oraz art. 73 ust. 3 ustawy z 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym funkcjonariusze tych formacji nie mogą zrzeszać się w zwią-

⁴⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.

⁴⁸ Zob. K.W. Baran: Zbiorowe prawo pracy. Komentarz..., s. 141–142.

⁴⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.

⁵⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.

⁵¹ Zob. M. Sękara: Wolność koalicji służb zmilitaryzowanych świetle prawa polskiego i międzynarodowego. Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej. Red. A. Świątkowski. Kraków 2003/2004, s. 272.

⁵² Por. J. Skoczyński: Reprezentacja..., s.258; T. Zieliński: Prawo pracy..., s.281.

⁵³ Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 ze zm.

⁵⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.

kach zawodowych, co budzi uzasadnione wątpliwości, ponieważ ze względu na zadania tych służb mogą być one zakwalifikowane jako policja specjalna.⁵⁵

Podobny status prawny w tej kwestii mają żołnierze zawodowi. Oni także na mocy art. 108 ustęp 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁵⁶ nie mogą tworzyć i przystępować do związków zawodowych. Dodatkowo w dniu rozpoczęcia przez żołnierza pełnienia zawodowej służby wojskowej ustaje jego dotychczasowe członkostwo w związku zawodowym.

Potwierdzeniem zakazu zrzeszania się żołnierzy w związkach zawodowych jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2000 roku, w którym Trybunał podkreślił, że siły zbrojne zorganizowane być muszą na zasadach innych, niż inne podmioty w społecznej gospodarce rynkowej, ponieważ ich funkcjonowanie ma charakter szczególny, odrębny i nieporównywalny z innymi strukturami organizacyjnymi państwa. Stwierdził także, że umowy międzynarodowe nie wyłączają suwerennego prawa Rzeczypospolitej Polskiej do rozstrzygania o zakazie zrzeszania się członków sił zbrojnych w związki zawodowe; pod warunkiem wszakże, iż aspiracje wolnościowe żołnierzy będą znajdowały w miarę możliwości swój wyraz w szeroko pojmowanym prawie do zrzeszania się. W opinii Trybunału zapewnienie żołnierzom możliwościami realizacji interesów i praw za pomocą innych rodzajów zrzeszeń oraz instytucji spełniających funkcje zastępcze nie narusza istoty tej konstytucyjnej wolności. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w przypadku żołnierzy zawodowych wymieniane powyżej normy międzynarodowe pozwalają na odmienne uregulowanie przez ustawodawcę krajowego zakresu korzystania z wolności koalicji przez członków sił zbrojnych. Wydaje się jednak, że całkowite wyłączenie wolności koalicji w prawie krajowym w stosunku do zawodowych żołnierzy jest zbyt daleko idące.

5. Uwagi końcowe

Można wyszczególnić trzy podstawowe wolności związkowe, do których należą: wolność zrzeszania, samorządność oraz niezależność związków zawodowych. W świetle tych zapatrywań na wolność zrzeszania składa się wolność koalicji, wolność występowania ze związków zawodowych oraz wolność rozwiązywania związków zawodowych. Jedną z niekwestionowanych wolności związkowych jest wolność koalicji. W świetle ustawy o związkach zawodowych na pełne prawo koalicji składają się: wolność tworzenia związków zawodowych oraz wolność przystępowania do istniejących związków zawodowych.

⁵⁵ Por. A. Dubowik: Prawo zrzeszania się..., s. 25.

⁵⁶ Dz. U. z 2003 r., nr 179, poz. 1750 ze zm.

W Polsce niektóre grupy społeczno-zawodowe zostały pozbawione wolności koalicji (pełnej lub nawet ograniczej), co nie pozostaje w zgodzie z prawem międzynarodowym i europejskim. Przykładowo nakładcy (chałupnicy) jako, że nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 k.p. nie mogą tworzyć związków zawodowych, pomimo tego, że wykonują oni podobny rodzaj pracy jak telepracownicy (poza siedzibą zakładu pracy), którzy podobnie jak wszyscy pracownicy korzystają z pełnego prawa koalicji. Pełne prawo koalicji mają także pracownicy tymczasowi zatrudnieni na podstawie ustawy z dnia 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych.

Komitet Niezależnych Ekspertów stwierdził niedawno, że Polska narusza EKS nie pozwalając na tworzenie związków zawodowych emerytom, rencistom i bezrobotnym. W nauce prawa pracy pojawiają się też uzasadnione wątpliwości, co do słuszności odmowy przyznania przez polskiego ustawodawcę wolności tworzenia i przystępowania do związków zawodowych osobom wykonującym wolne zawody. Kontrowersyjne jest również, że ustawodawca nie zdecydował się na przyznanie wolności zrzeszania się osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, czyli pozostających w niepracowniczych stosunkach zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym. Przyznanie im choćby tylko ograniczonego prawa koalicji korespondowałoby zatem z art. 1 ustawy związkowej, która definiuje związki jako organizacje ludzi pracy, a nie tylko osób pozostających w pracowniczym zatrudnieniu.

W art. 78 ust. 6 ustawy z 2008 roku o służbie cywilnej wprowadzono zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych przez członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Racjonalne uzasadnienie dla wprowadzenia w prawie krajowym wyłączeń i ograniczeń w tym zakresie zawiera konwencja MOP nr 151, która dopuszcza ograniczenia wolności związkowych jeśli dotyczą one pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze lub też do pracowników, których czynności mają w wysokim stopniu charakter poufny. Zatem ta dyrektywa pozwala ustawodawcy wprowadzić ograniczenia w zakresie swobód związkowych, ale tylko w stosunku do tej kategorii członków korpusu służby cywilnej, którzy spełniają powyższe przesłanki. Niewątpliwie pewna część osób zatrudnionych w służbie cywilnej zajmujących wyższe stanowiska spełnia te przesłanki, natomiast nie będzie to dotyczyć wszystkich tych osób.

Z mocy postanowień konwencji MOP nr 87 organy kontrolne Międzynarodowej Organizacji Pracy nie uznają za dozwolone ograniczenia wolności koalicji polegającego na przyznaniu pracownikom możliwości zrzeszania się w jednym związku zawodowym pracowników danego urzędu, resortu czy działu służ-

by publicznej. Trudno zatem uznać, że art. 86 ustawy o NIK pozostaje w zgodności z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi i nie wykracza poza zakres dopuszczonych przez te umowy ograniczeń wolności związkowych.

Pozbawienie sędziów wolności koalicji w zakresie zarówno tworzenia jak i przystępowania do istniejących już związków zawodowych również jest sprzeczne z konwencjami MOP nr 87 i 151. Żadna z tych konwencji nie przewiduje ograniczenia wolności związkowych tej kategorii pracowników ani tym bardziej całkowitego ich wyłączenia. Sędziowie nie mogą być uznani za pracowników zatrudnionych na wysokich stanowiskach, związanych z tworzeniem polityki, ani za pracowników, których kompetencje mają w wysokim stopniu charakter poufny.

Warto też dodać, że w opinii Komitetu Niezależnych Ekspertów sprzeczne z Europejską Kartą Społeczną są te rozwiązania przyjęte przez krajowego ustawodawcę, które zabraniają policjantom utworzenia własnego związku lub też wstępowania do dowolnie wybranego przez nich związku, albo też zobowiązują ich do wstępowania do narzuconego ustawowo związku. Zasadność ograniczeń wolności koalicji w przypadku funkcjonariuszy służby więziennej może również budzić uzasadnione wątpliwości wobec treści art. 9 konwencji MOP nr 87.

Działania ustawodawcy powinny zatem zmierzać w kierunku rozszerzenia zakresu podmiotowego wolności koalicji w postaci zniesienia licznych ograniczeń tej wolności w celu dostosowania polskich rozwiązań krajowych w tej dziedzinie do prawa międzynarodowego i europejskiego. Nadal bowiem nie wszyscy uprawnieni korzystają z wolności koalicji w pełnym, a nawet w ograniczonym zakresie. Niektóre grupy społeczno-zawodowe wbrew międzynarodowemu prawu objęte są całkowitym zakazem zrzeszania się w związki zawodowe, inne natomiast podlegają nieuzasadnionym ograniczeniom, które również naruszają wolność koalicji.

FREEDOM OF COALITION OF EMPLOYED AND NOT EMPLOYED WORKERS

One of indisputable freedoms of labor unions is the freedom of coalition. Under Labor Unions Act, full right to coalition consists of: freedom to establish labor unions and freedom to join existing labor unions.

In Poland some social and labor groups were deprived of the freedom of coalition (full or even limited), which is not consistent with international and European law. For instance, employers (outworkers) due to the fact that they are not employees within the meaning of art. 2 of the Labor Code, cannot establish labor unions, even though they perform similar type of work as teleworkers (out-

side work premises) who enjoy full right of coalition just as all other employees. There are also justified doubts if it is right that Polish law-maker refused to grant the freedom to establish and join labor unions by freelancers and those who perform work on the basis of civil-law agreements. Granting them at least limited right of coalition would correspond to art. 1 of the Labor Union Act that defines labor unions as organizations of people who perform work, not only those who are employed.

Art. 78 par. 6 of the Act on Civil Service of 2008 forbids members of civil service who are high in hierarchy to serve any function in labor unions. Undoubtedly, some persons employed in the field of civil service who are high in hierarchy fulfill premises provided in Convention No 151 of International Labor Organization which allows for restriction of labor union freedoms in the said respect, yet that does not concern all people.

Depriving judges of freedom of coalition when it comes to establishment of labor unions and joining already existing ones is also contrary to Conventions No 87 and 151 of the International Labor Organization. The judges neither can be perceived as workers employed on high positions, engaged in creation of politics nor employers whose competences are mostly of confidential character. The rule concerning restriction of freedom of coalition in case of policemen and prison officers may also create some justified doubts in relation to art. 9 of the Convention No. 87 of the International Labor Organization.

Thus, the law-maker's actions should aim at expanding the subjective scope of the freedom of coalition through abolition of numerous restrictions related to that freedom in order to adjust Polish national solutions in that area to international and European law. Still not all entitled persons use the freedom of coalition in full, or even limited scope.