

AGNIESZKA ŁUKASZCZUK
Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie
Wydział Prawa i Administracji
ORCID: 0000-0002-5350-3272

The right to participate in the assembly and association of persons employed in the public service on the basis of the case law of the European Court of Human Rights

Prawo do udziału w zgromadzeniach i stowarzyszenia się osób zatrudnionych w służbie publicznej na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

ABSTRACT

The evolution of the case law in the European Court of Human Rights concerning freedom of association and strike of people employed in the public service, originated after opening to other international documents, including the Conventions of the International Labor Organization. The Tribunal stated that the interpretation of provisions included in the text of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, should also take into account other documents of international importance and the practice of European countries reflecting their common values [1]. The Tribunal adjudicating in the matter of freedom of association and strike of people employed in the public service, referred, in particular, to the ILO Conventions No. 87 and 151. The first one describes the range of freedom of association and protection of trade union rights (a right to group bargaining, support and protection of employees and employers' interests). Its provisions concern a wide group of workers employed in the private and public sector. Restrictions concerning participation in assemblies and associations, however, include public officials (members of the military forces and the police). When it comes to Convention No. 151, it limits the right to organize trade union activities by public employees on high management positions, employees covered by state secrets, officials governing the state, e.g. those working in ministries. Each time the Tribunal, investigative the cases in the context of ECHR, it refers to the provisions of both Conventions in order to conclude whether the complaining entities of public administration are covered by their provisions.

STRESZCZENIE

Ewolucja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie wolności zrzeszania się i strajku osób zatrudnionych w służbie publicznej powstała po opublikowaniu innych międzynarodowych dokumentów, w tym konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP). Trybunał stwierdził, że wykładnia przepisów zawartych w tekście Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności powinna również uwzględniać inne dokumenty o znaczeniu międzynarodowym oraz praktykę krajów europejskich odzwierciedlającą ich wspólne wartości (Garlicki, 2010). Trybunał orzekający w przedmiocie swobody zrzeszania się i strajku osób zatrudnionych w służbie publicznej powołał się przede wszystkim na konwencje MOP nr 87 i 151. Pierwsza z nich opisuje zakres swobody zrzeszania się i ochrony praw związków zawodowych (prawo do rokowań grupowych, wspierania i ochrony pracowników oraz interesów pracodawców). Jego postanowienia dotyczą szerokiego grona pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym i publicznym. Ograniczenia dotyczące uczestnictwa w zgromadzeniach i stowarzyszeniach nie obejmują jednak urzędników publicznych (członków sił zbrojnych i policji). Jeśli chodzi o konwencję nr 151, ogranicza ona prawo do organizowania działań związków zawodowych przez pracowników publicznych na wysokich stanowiskach kierowniczych, pracowników objętych tajemnicą państwową, urzędników państwowych, np. osoby pracujące w ministerstwach. Za każdym razem gdy Trybunał bada sprawy w kontekście EKPC, odwołuje się do postanowień obu konwencji, aby stwierdzić, czy skarżące podmioty administracji publicznej są objęte ich przepisami.

Keywords: *ECHR jurisprudence, right to participate in public assemblies, right of association, public service*

Słowa kluczowe: *orzecznictwo ETPC, prawo do udziału w zgromadzeniach publicznych, prawo do stowarzyszania się, służba publiczna*

Uwagi ogólne

Przedmiotem niniejszego opracowania są ograniczenia w organizowaniu zgromadzeń publicznych i stowarzyszania się osób pełniących funkcje publiczne. Na podstawie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) w wybranych sprawach dotyczących naruszenia postanowień art. 11 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności postaram się odpowiedzieć na pytanie, w jakim zakresie osoby zatrudnione w służbie publicznej mogą korzystać z prawa do udziału w zgromadzeniach publicznych i stowarzyszania się.

Przez zgromadzenia publiczne rozumie się różne formy manifestowania swoich poglądów, w tym związanych z wykonywaniem pracy zawodowej (tworzenie związków zawodowych czy udział w strajku pracowniczym). Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC¹) ustanawia ogólne prawo każdego do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów (art. 11 ust. 1). Jednak nie każda grupa pracownicza może na zasadach ogólnych, bez ograniczeń, brać udział w zgromadzeniach i związkach zawodowych czy swobodnie przystępować do stowarzyszeń, choćby miały one charakter pokojowy i ich działalność była ukierunkowana na ochronę ich interesów². Prawo nakłada ograniczenia w korzystaniu ze zgromadzeń publicznych przez osoby zatrudnione w sektorze publicznym, pełniące służbę publiczną, przede wszystkim ustanawiając ograniczenia w stosunku do członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej (art. 11 ust. 2 EKPC).

Wyłączenia w zakresie swobody zrzeszania się zostały także zawarte w konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP)³ dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej. Upowszechnia ona zrzeszanie się pracowników służb publicznych w takich formach organizacji, których celem jest popieranie i obrona interesów pracowników publicznych (art. 1). Konwencja nr 151, odnosząc się do osób zatrudnionych w służbie publicznej, pozwala ustawodawcy krajowemu na wprowadzenie odstępstw w odniesieniu do osób zatrudnionych przez władze publiczne w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych postanowień międzynarodowych konwencji dotyczących pracy (art. 1 ust. 1 oraz art. 2 konwencji

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

² Wyrok ETPC: *Sindicatul „Pastorul cel Bun” przeciwko Rumunii* z 9 lipca 2013 r. (skarga nr 2330/09) dotyczący wolności Kościołów i ich prawa do działania bez ingerencji państwa, www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

³ Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, Genewa, 27 czerwca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 22, poz. 78).

nr 151)⁴. Zalicza ona do kategorii osób zatrudnionych w służbie publicznej pracowników piastujących wysokie stanowiska kierownicze oraz pracowników wykonujących zadania poufne (art. 1 ust. 1). Konwencja gwarantuje im ochronę przed „wszelkimi aktami dyskryminacji, zmierzającymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie zatrudnienia” (art. 3). Ochrona interesów pracowników publicznych odnosi się przede wszystkim do aktów, które: 1) mają na celu uzależnienie zatrudnienia pracownika publicznego od nieprzystępowania przez niego lub rezygnacji z przynależności do organizacji pracowników publicznych, 2) dotyczą zwolnienia pracownika publicznego lub wyrządzenia mu szkody w jakikolwiek inny sposób z powodu jego przynależności do organizacji pracowników publicznych lub udziału w normalnej działalności takiej organizacji. Organizacje pracowników publicznych korzystają z całkowitej niezależności od władz publicznych (art. 5 ust. 1). Niezależność ta polega na ochronie przed wszelkimi aktami ingerencji władz publicznych w zakresie tworzenia tych organizacji, ich działalności lub zarządu (art. 5 ust. 2). Konwencja nr 151, poprzez akty ingerencji władz, definiuje przede wszystkim „tworzenie organizacji pracowników publicznych, pozostających pod wpływem władzy publicznej lub udzielanie organizacjom pracowników publicznych pomocy finansowej albo popieranie tych organizacji w inny sposób, w celu podporządkowania ich kontroli władzy publicznej” (art. 5 ust. 3). Konwencja umożliwia przedstawicielom organizacji pracowników publicznych skuteczne wykonywanie ich funkcji, zarówno w czasie pracy, jak i poza godzinami pracy (art. 6). Przyznanie takich ułatwień nie powinno jednak utrudniać skutecznej działalności administracji lub służby, w której przedstawiciel organizacji pracowników publicznej jest zatrudniony.

⁴ Zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych w Polsce (poza siłami zbrojnymi) obejmuje funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Biura Ochrony Rządu. Ograniczenia dotyczą nie tylko funkcjonariuszy, ale także osób zajmujących wysokie stanowiska publiczne. Do grupy objętej całkowitym zakazem przynależności do związków zawodowych zalicza się: Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a także wiceprezesów, dyrektorów, wicedyrektorów jednostek kontrolnych NIK-u. Ponadto prawo takie wyłączył ustawodawca w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa NBP, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, sędziów sądów powszechnych. Zakaz zrzeszania się sędziów może budzić wątpliwości co do zgodności z konwencją MOP nr 151, gdyż czynności sędziowskie nie są związane z tworzeniem polityki ani nie mają w wysokim stopniu poufnego charakteru.

Wolność zgromadzeń i zrzeszania się osób zatrudnionych w służbie publicznej w orzecznictwie ETPC

Wolność zgromadzeń i zrzeszania się są istotnym elementem społeczeństwa demokratycznego i, podobnie jak prawo do wolności słowa, stanowi podstawę udziału jednostki w życiu publicznym. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantuje wolność zgromadzania się i stowarzyszania (art. 11). Wolność ta zawiera konkretne prawa podmiotowe jednostek i oznacza swobodę podejmowania konkretnych działań i decyzji oraz prawo do wyrażania swoich poglądów⁵.

Wolność tę Konwencja rozumie szeroko, jako prawo każdego człowieka do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się i zrzeszania, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Ustanawia także ograniczenia realizacji tych praw (ust. 2) w takim zakresie, w jakim wcześniej uregulował je Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP)⁶. Zatem: ograniczenia prawa do zgromadzeń (wolności zgromadzeń) nie mogą być inne niż te, które są konieczne w demokratycznym państwie prawnym ze względu na interes jego bezpieczeństwa lub bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę wolności i praw innych osób. Konwencja zastrzega także, iż prawo w niej zawarte nie ma charakteru absolutnego. Nie stoi na przeszkodzie w nakładaniu ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej (art. 11 ust. 2).

W sprawie *Djavit An przeciwko Turcji*⁷ Trybunał zauważył, że ograniczenie wolności zgromadzeń może mieć na celu zapewnienie neutralności politycznej i bezstronności funkcjonariuszy publicznych oraz budowanie zaufania obywateli do ich działań. Służy osiągnięciu konkretnego celu określonego w art. 11 ust. 2 EKPC, jakim jest ochrona bezpieczeństwa narodowego,

⁵ Mana-Walasek S. (2016). *Korelacja autonomii jednostki z wolnością w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” nr 2, rok XV, Warszawa, s. 468.

⁶ Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

⁷ Wyrok ETPC: *Djavit An przeciwko Turcji* z 20 lutego 2003 r. (skarga nr 20652/92), www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

porządku publicznego oraz praw i wolności obywateli. Trybunał podkreślił, że ocena, czy konkretny zakaz jest „niezbędny w społeczeństwie demokratycznym” czy „proporcjonalny do prawnie uzasadnionego celu” leży w zakresie uznania władz krajowych. W opinii Trybunału, przedmiotowy zakaz odnosi się jedynie do działań, które rzeczywiście mogą mieć wpływ na politykę państwa.

Prawo do zgromadzeń publicznych i stowarzyszania się osób zatrudnionych w służbie publicznej zostało przez ETPC rozpatrzone także na podstawie dwóch innych spraw przeciwko Turcji: Demir i Baykara⁸ i Enerji Yapi-Yol Sen⁹. Analiza orzeczenia w sprawie Enerji nie będzie pełna bez nawiązania do orzeczenia w sprawie Demir i Baykara, na które powoływał się Trybunał, rozpatrując sprawę Enerji. Trzeba przyjąć, że pierwsze z przywołanych orzeczeń Trybunału jest konsekwencją drugiego. Trybunał w obu sprawach stwierdził naruszenie przez Turcję art. 11 EKPC¹⁰.

W sprawie Enerji członkowie związku zawodowego pracowników sektora publicznego (pracownicy samorządowi) zostali pozbawieni prawa uczestniczenia w jednodniowej demonstracji. Jej celem było wyrażenie przez związki zawodowe poparcia dla rokowań zbiorowych. Członkom związku zawodowego sektora publicznego odmówiono prawa do strajku. Związek zawodowy urzędników miejskich Enerji Yapi-Yol Sen organizował wspólnie z federacją, do której należał, jednodniowy strajk w ramach kampanii na rzecz zawarcia układu zbiorowego pracy. Urzędników, którzy wzięli w nim udział, dotknęły konsekwencje dyscyplinarne. Trybunał stwierdził jednak, że „związki zawodowe mają prawo do działania w obronie interesów swoich członków, włącznie z prawem do strajku”. W jego ocenie „ograniczenia w zakresie prawa do strajku należy określić klarownie i wąsko, także – co istotne z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy – w sektorze administracji publicznej”. Trybunał orzekł wprawdzie, że prawo do strajku nie ma charakteru absolutnego i może podlegać pewnym ograniczeniom, jednak zakaz ten nie może obejmować wszystkich osób zatrudnionych w sferze publicznej. Zakaz dotyczy

⁸ Wyrok ETPC: Demir i Baykara przeciwko Turcji z 12 listopada 2008 r. (skarga nr 34503/97), www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

⁹ Wyrok ETPC: Enerji Yapi-Yol Sen przeciwko Turcji z 21 kwietnia 2009 r. (skarga nr 68959/01), www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

¹⁰ M.A. Nowicki (2008). *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, s. 245 i n.

więc tylko niektórych kategorii urzędników wykonujących władzę publiczną. Wyłączenie prawa do strajku jako formy publicznego wystąpienia nie powinno, zdaniem Trybunału, obejmować tych pracowników administracji publicznej, którzy nie wykonują władzy publicznej. W sprawie Enerji Trybunał wypowiedział się więc w dosyć zwięzły sposób, mając na uwadze swoje wcześniejsze uzasadnienie w sprawie Demir i Baykara. Mianowicie: prawo do strajku, prawo do rokowań zbiorowych i prawo do organizowania działalności związkowej zostało wywiedzione z prawa do zrzeszania się. Interpretacja Trybunału w tej sprawie została oparta na sformułowaniach konwencji nr 87 MOP oraz Europejskiej Karty Społecznej. Prawo organizowania działalności związkowej zawiera się w wolności zrzeszania się, stanowiąc jeden z jego przejawów. Prawo do strajku jest w związku z tym nieodłączną konsekwencją wolności zrzeszania się. Prawo do działań zbiorowych jest formą zgromadzeń publicznych i z tego powodu zostało objęte ochroną także na podstawie artykułu 11 EKPC. Ograniczenie prawa do strajku urzędnikom może być, zdaniem Trybunału, uzasadnione, jednak nie może być ono jednakowo restrykcyjne względem wszystkich urzędników. W przedmiotowej sprawie Trybunał stwierdził, że „pomimo iż prawo do strajku nie ma charakteru absolutnego, to rząd turecki nie wykazał istnienia konieczności w demokratycznym państwie ograniczenia tego prawa względem wszystkich urzędników państwowych”¹¹.

Jak napisałam wyżej, Trybunał odwołał się w uzasadnieniu sprawy Enerji do rozstrzygnięcia w sprawie Demir i Baykara. Orzeczenie w sprawie Demir i Baykara jest ważne z punktu widzenia współczesnego rozumienia praw i wolności związkowych w stosowaniu EKPC przez państwa strony. Pozwala ono przyznać prawo do rokowań zbiorowych członkom administracji publicznej.

W sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji związek zawodowy zrzeszający urzędników miejskich Tüm Bel Sen rozpoczął rokowania z radą miasta Gaziantep odnośnie do zawarcia układu zbiorowego pracy. Pomimo że układ zbiorowy pracy został zawarty, miasto nie wywiązywało się z podjętych zobowiązań. Ostatecznie, ze względu na brak podstaw prawnych w prawie tureckim dla zawarcia układu zbiorowego pracy, układ zbiorowy został anulowany z datą wsteczną. Członkowie związku Demir i Baykara odwołali się do sądu I instancji, który przychylił się do ich żądań, natomiast sąd

¹¹ Wyrok ETPC: Demir i Baykara przeciwko Turcji.

II instancji, do którego urząd miejski odwołał się od wyroku – orzekł na korzyść urzędu. W uzasadnieniu wyroku sąd stwierdził, że związek zawodowy *Tüm Bel Sen*, zrzeszający urzędników miejskich nie miał podstaw prawnych do zawarcia układu zbiorowego pracy. Ponadto uznał, że względu na charakter relacji pomiędzy związkiem zawodowym urzędników a administracją publiczną ten związek zawodowy nie miał ani uprawnień do zawierania układów zbiorowych pracy, ani tym bardziej prawa do strajku. Zdaniem sądu II instancji porozumienia zbiorowe zawarte w administracji publicznej powinny posiadać szczegółową podstawę prawną. Oznaczało to, że *Demir* i *Baykara* – członkowie związku zawodowego *Tüm Bel Sen* – zostali zobowiązani do zwrotu świadczeń, które uzyskali w oparciu o zawarty, a następnie unieważniony układ zbiorowy pracy. W skardze skierowanej do Trybunału, członkowie związku zawodowego podnieśli naruszenie przez Turcję art. 11 EKPC przez uniemożliwienie stworzenia związku zawodowego oraz odmowę prawa do przeprowadzenia rokowań zbiorowych. Trybunał uznał w sprawie, że „członkowie administracji państwowej” podlegają ochronie art. 11 EKPC, a zatem władze krajowe mogą w odniesieniu do nich nakładać ograniczenia „zgodne z prawem” (z ustawą) na podstawie art. 11 ust. 2 EKPC. Jednocześnie Trybunał szeroko zinterpretował prawo do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, włączając w ramy tego prawa także prawo do rokowań zbiorowych i prawo do strajku. Trybunał dokonał tym samym wykładni dynamicznej (ewolucyjnej) art. 11 EKPC¹². Wykładnia ta odgrywa obecnie istotną rolę w przedmiocie kształtowania treści praw podstawowych i standardów ich ochrony. Pozwala na „otwarcie się” Konwencji na uznane standardy wymagane w dziedzinie ochrony praw człowieka. Jednym z aspektów oddziaływania strasburskiego systemu na ochronę praw człowieka jest traktowanie Konwencji jako „żywego instrumentu”. Umożliwia mu to dynamiczną interpretację przepisów konwencyjnych, z jednej strony dostosowaną do zmieniających się warunków społecznych oraz uwzględniającą bogactwo rozstrzyganych stanów faktycznych, z drugiej – odchodzącą coraz wyraźniej od tekstu samej Konwencji¹³. Zatem interpretując postanowienia Konwencji,

¹² Ibidem.

¹³ L. Garlicki (red.). (2010), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Komentarz do artykułów 1–18, tom I, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 650 i n.

należy każdorazowo należy odnosić się do niej jak do „żywego” dokumentu, który nie tylko uwzględnia obowiązujący stan rzeczy, ale także zmiany wynikające z obowiązującego prawa międzynarodowego i krajowego¹⁴.

W przedmiotowych sprawach Trybunał uzasadnił odwołanie się Turcji do konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98¹⁵ oraz nr 151¹⁶, ponieważ kraj ten jest nimi związany. Odnosząc się do problemu utworzenia związku zawodowego, Trybunał wskazał, że art. 11 ust. 2 EKPC przewiduje ograniczenia w zakresie prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Natomiast literalnie z treści art. 11 ust. 2 wynika, że ograniczenia względem tych kategorii osób są dopuszczalne. Natomiast sformułowanie „członkowie administracji publicznej” nie może w jednakowym zakresie odnosić się do wszystkich pracowników sektora publicznego lub administracji rządowej. Przepis dotyczy tylko tych pracowników, którzy mają konkretny i bezpośredni wpływ na wykonywanie władzy publicznej lub realizują funkcje państwa¹⁷. Z tego powodu ograniczenia w zakresie korzystania z prawa zrzeszania się powinny być określone precyzyjnie i nie mogą naruszać istoty tego prawa. Ograniczenia, na które pozwala art. 11 ust. 2 EKPC, i które w demokratycznym kraju są niezbędne, mają uzasadniać „konieczność wprowadzenia takich ograniczeń w demokratycznym państwie”, a także muszą wynikać z „nagłej, społecznej potrzeby”. W przedmiotowych sprawach Trybunał uznał, że tureccy urzędnicy miejscy nie należeli do grupy „członków administracji państwowej, którzy powinni podlegać ograniczeniom zawartym w art. 11 ust. 2 Konwencji”. Zdaniem Waleriana Sanetry wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji ma szczególnie ważne znaczenie dla problematyki zbiorowego prawa pracy, które obejmuje po części

¹⁴ I.C. Kamiński (2015). *Europejski Trybunał Praw Człowieka w roku 2014: czy to jeszcze ten sam trybunał?*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” nr 6, Olsztyn, s. 83.

¹⁵ Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, Genewa, 1 lipca 1949 r. (Dz.U. z 1958 r. nr 29, poz. 58).

¹⁶ Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, Genewa, 27 czerwca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 22, poz. 78).

¹⁷ A.M. Nowicki (2009). *Wokół Konwencji Europejskiej*, Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, s. 475.

także stosunki pracy w administracji publicznej. Trybunał dokonał w tym wyroku nowej wykładni art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, odstępując od swojego wcześniejszego orzecznictwa. Uznał, że ustanowione w tym przepisie prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych obejmuje także prawo do rokowań zbiorowych, a przede wszystkim prawo do zawierania układów zbiorowych pracy. Stwierdził ponadto, że prawo to obejmuje tych pracowników administracji publicznej, którzy nie sprawują władztwa państwowego. Pracownicy ci nie mieszczą się w kategorii „członków administracji państwowej” w rozumieniu art. 11 § 2 Konwencji i wobec tego nie mogą mieć do nich zastosowania odstępstwa zawarte w tym przepisie w zakresie wyłączenia prawa do zawierania układów zbiorowych pracy w stosunku do tych „członków”. Podana przez Trybunał argumentacja na rzecz rozszerzającej wykładni art. 11 EKPC jest – zdaniem Sanetry – co najmniej wątpliwa. Stawia ona przy tym pod znakiem zapytania dopuszczalność przewidzianych w polskim prawie niektórych ograniczeń prawa do zawierania układów zbiorowych pracy¹⁸.

W swoim wcześniejszym orzecznictwie Trybunał uważał, że w zakres art. 11 wchodzi gwarancja do reprezentowania przez organizacje związkowe swoich członków. Nie precyzował jednak sposobu, w jaki uprawnienie to ma być realizowane przez państwa strony Konwencji. Obecnie prawo gwarantowane przepisem art. 11 uległo zmianie wraz z wyrokiem wydanym w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji. Trybunał podkreślił, iż prawem gwarantowanym przepisem art. 11 należy objąć także prawo do rokowań zbiorowych, ponieważ stanowi ono „esencję prawa zagwarantowanego w art. 11”. Trybunał wziął pod uwagę dwie konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 87 i 151), a także regulacje zawarte w Europejskiej Karcie Społecznej, Karcie Praw Podstawowych UE oraz praktykę państw stron Konwencji. Tym samym otworzył się na inne niż Konwencja dokumenty o zasięgu europejskim oraz ich interpretacje dokonywane przez kompetentne organy. Stwierdził także, że państwo strona nawet nie musi ratyfikować całości dokumentów dotyczących konkretnego prawa. Ważne jest jednak, żeby właściwe rozumienie wolności i praw, np. zgromadzania się, prawa do strajku, było stosowane w prawie wewnętrznym tych państw. Istotną rolę odegrała w tym zakresie

¹⁸ W. Sanetra (2006). *Europeizacja prawa a źródła polskiego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” z. 6, Warszawa, s. 9 i n.

koncepcja wykładni dynamicznej art. 11 EKPC dokonana przez Trybunał. Wykładnia utrwaliła standardy Konwencji w zakresie ochrony praw człowieka, bo ETPC podkreślił, że „w trakcie dokonywania interpretacji Konwencji nie można zapomnieć, że ma ona szczególny charakter w związku z ustanowieniem kolektywnego urzeczywistniania praw i wolności w niej zawartych. W konsekwencji cel i przedmiot poszczególnych standardów wymaga takiej interpretacji, by można było zapewnić jednostce prawa skuteczne i praktyczne”¹⁹. Trybunał, odwołując się do treści postanowień wynikających z art. 11 EKPC, podkreślał, że stanowią one gwarancję ochrony interesów członków związku zawodowego poprzez zbiorowe działania związkowców, na które układające się państwa muszą wyrazić zgodę i które muszą umożliwić (jak np. w orzeczeniu w sprawie Belgijskiego Krajowego Związku Zawodowego Policji²⁰, Szwedzkiego Związku Zawodowego Maszynistów²¹, oraz w sprawie Schmidt i Dahlström przeciwko Szwecji²²).

W odniesieniu do prawa stowarzyszania się art. 11 EKPC gwarantuje członkom związków zawodowych ochronę ich interesów i prawo do bycia wysłuchanym. Zdaniem Trybunału, Konwencja wymaga, aby w ramach prawa krajowego związku zawodowe mogły na warunkach niebędących w niezgodności z art. 11 dążyć do ochrony interesów swoich członków, także tych zatrudnionych w służbie publicznej (zob. Belgijski Krajowy Związek Zawodowy Policji, Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów oraz Schmidt i Dahlström przeciwko Szwecji).

W swoim początkowym orzecznictwie Trybunał nie postrzegał prawa zawierania układów zbiorowych pracy na gruncie art. 11 EKPC. W szczególności nie gwarantował szczególnego traktowania związków zawodowych w zakresie przyznania im prawa do zawierania układów zbiorowych (zob. Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów). Twierdził, że prawo to w żaden

¹⁹ B. Gronowska (2011). *Europejski Trybunał Praw Człowieka w poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, s. 190–195.

²⁰ Wyrok ETPC: Belgijski Krajowy Związek Zawodowy Policji z 27 października 1975 r. (skarga nr 4464/70), www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

²¹ Wyrok ETPC: Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów przeciwko Szwecji z 6 lutego 1976 r. (skarga nr 5614/72), www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

²² Wyrok ETPC: Schmidt i Dahlström przeciwko Szwecji z 6 lutego 1976 r. (skarga nr 5589/72), www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

sposób nie musi być zawarte w Konwencji (tak wypowiedział się w wyroku Schmidt and Dahlström). Prawo do prawa zawierania układów zbiorowych pracy uległo pewnej modyfikacji na skutek wyroku w sprawie Wilson, Krajowy Związek Zawodowy Dziennikarzy i inni, w której Trybunał uznał, że „nawet jeśli rokowania zbiorowe nie były niezbędne do skutecznego korzystania z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, mogły stanowić jeden ze sposobów, w jaki związki zawodowe mogły chronić interesy swoich członków. Związki zawodowe muszą być w taki czy inny sposób wolne, aby przekonać pracodawcę do wysłuchania tego, co mają do powiedzenia w imieniu swoich członków”.

Zauważa się więc, że rozwój orzecznictwa dotyczącego istoty prawa do stowarzyszania się określonego w art. 11 EKPC kształtują dwie podstawowe, powiązane ze sobą zasady: pierwsza, że Trybunał bierze pod uwagę wszystkie środki podejmowane przez dane państwo w celu zagwarantowania swobody stowarzyszania się w związkach zawodowych, co do których dany kraj ma pewien margines oceny, oraz druga, mówiąca, iż Trybunał nie akceptuje ograniczeń, które dotyczą podstawowych elementów wolności związkowej, bez których wolność ta byłaby pozbawiona swojego jądra (istoty). Państwa strony Konwencji mają prawo wyboru środków, które zastosują w celu dostosowania swojego prawa wewnętrznego do art. 11 postanowień Konwencji i jego interpretacji w orzecznictwie Trybunału.

Rola orzecznictwa w zakresie prawa do stowarzyszania się jest znacząca. Pozwala podmiotom na zakładanie związków zawodowych i na przystępowanie do nich (np. sprawa Tım Haber Sen i Çınar przeciwko Turcji²³). Ponadto formułuje zakaz zawierania umów między pracodawcą a związkiem zawodowym dotyczących zatrudniania wyłącznie związkowców (zob. np. sprawa Sørensen i Rasmussen przeciwko Danii²⁴) oraz prawo przysługujące związkowi zawodowemu w zakresie próby przekonania pracodawcy do wysłuchania tego, co związek ma do powiedzenia w imieniu swoich członków (zob. Wilson, Krajowy Związek Zawodowy Dziennikarzy i inni²⁵).

²³ Wyrok ETPC: Tım Haber Sen i Çınar przeciwko Turcji z 21 lutego 2001 r. (skarga nr 28602/95), www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

²⁴ Wyrok ETPC: Sørensen i Rasmussen przeciwko Danii z 11 stycznia 2006 r. (skargi nr 52562/99 i 52620/99), www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

²⁵ Wyrok ETPC: Wilson, Krajowy Związek Zawodowy Dziennikarzy i inni z 2 lipca 2002 r. (skargi nr 30668/96, 30671/96, 30678/96), www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

Wykładania art. 11 § 1 EKPC ewoluuje w kierunku zmiany dotyczącej stosunków pracowniczych, a przede wszystkim – co istotne – w odniesieniu do podmiotów zatrudnionych w służbie publicznej. Stanowi to podstawę do stwierdzenia, że Konwencja z jednej strony jest ważnym dokumentem, który musi być interpretowany w zgodzie ze zmianami zachodzącymi w prawie międzynarodowym, dzięki czemu gwarantuje wyższe standardy obowiązujące w zakresie ochrony praw człowieka. Z drugiej strony wymusza ona określone standardy w prawodawstwie państw stron Konwencji, stając się dokumentem zapewniającym skuteczną ochronę praw człowieka²⁶.

BIBLIOGRAFIA

- Garlicki, L. (red.) (2010). *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Komentarz do artykułów 1–18, t. I, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Gronowska, B. (2011). *Europejski Trybunał Praw Człowieka w poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Kamiński, I.C. (2015). *Europejski Trybunał Praw Człowieka w roku 2014: czy to jeszcze ten sam trybunał?*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” nr 6, Olsztyn.
- Mana-Walasek, S. (2016). *Korelacja autonomii jednostki z wolnością w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” rok XV, nr 2, Warszawa.
- Nowicki, M.A. (2008). *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Nowicki, M.A. (2009). *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Sanetra, W. (2006). *Europeizacja prawa a źródła polskiego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” z. 6, Warszawa.

²⁶ Wyrok Wielkiej Izby ETPC: Refah Partisi (The Welfare Party, Partia Dobrobytu) i inni przeciwko Turcji z 23 lutego 2003 r. (skargi nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98 § 100), www.ms.gov.pl (dostęp: 15.05.2018).

Źródła prawa

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, Genewa, 27 czerwca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 22, poz. 78).

Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, Genewa, 1 lipca 1949 r. (Dz.U. z 1958 r. nr 29, poz. 58).

Orzeczenia ETPC

Wyrok ETPC: Sindicatul „Pastorul cel Bun” przeciwko Rumunii z 9 lipca 2013 r. (skarga nr 2330/09).

Wyrok ETPC: Enerji Yapi-Yol Sen przeciwko Turcji z 21 kwietnia 2009 r. (skarga nr 68959/01).

Wyrok ETPC: Demir et Baykara przeciwko Turcji z 12 listopada 2008 r. (skarga nr 34503/97).

Wyrok ETPC: Sørensen i Rasmussen przeciwko Danii z 11 stycznia 2006 r. (skargi nr 52562/99 i 52620/99).

Wyrok Wielkiej Izby ETPC: Refah Partisi (The Welfare Party, Partia Dobrobytu) i inni przeciwko Turcji z 23 lutego 2003 r. (skargi nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98 § 100).

Wyrok ETPC: Djavit An przeciwko Turcji z 20 lutego 2003 r. (skarga nr 20652/92).

Wyrok ETPC: Wilson, Krajowy Związek Zawodowy Dziennikarzy i inni z 2 lipca 2002 r. (skargi nr 30668/96, 30671/96, 30678/96).

Wyrok ETPC: Tüm Haber Sen i Çınar przeciwko Turcji z 21 lutego 2001 r. (skarga nr 28602/95).

Wyrok ETPC: Szwedzki Związek Zawodowy Maszynistów przeciwko Szwecji z 6 lutego 1976 r. (skarga nr 5614/72).

Wyrok ETPC: Schmidt i Dahlström przeciwko Szwecji z 6 lutego 1976 r. (skarga nr 5589/72).

Wyrok ETPC: Belgijski Krajowy Związek Zawodowy Policji z 27 października 1975 r. (skarga nr 4464/70).