

ANNA REDA-CISZEWSKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

## WOLNOŚĆ KOALICJI ZWIĄZKOWEJ PRACOWNIKÓW NIETYPOWYCH, OSÓB ZATRUDNIONYCH NA PODSTAWIE UMÓW CYWILNOPRAWNYCH I SAMOZATRUDNIONYCH

### 1. UWAGI WSTĘPNE

Przyznanie pracownikom i innym osobom wykonującym pracę wolności związkowych ma na celu zabezpieczenie praw i interesów różnych grup zawodowych<sup>1</sup>. Z wolności koalicji związkowej (tj. prawa zrzeszania się w związkach zawodowych) wynikają dalsze uprawnienia zbiorowe osób zatrudnionych. W literaturze wskazuje się, że fundamentalne znaczenie ma przede wszystkim wolność koalicji, od której pochodnymi będą pozostałe wolności związkowe<sup>2</sup>. W zakresie pojęcia wolności związkowej można wyróżnić właśnie wolność koalicji (tj. prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych), swobodę prowadzenia rokowań, głównie w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu celem rozwiązania sporu zbiorowego<sup>3</sup>. Natomiast pojęcie wolności związkowej w wąskim ujęciu obejmuje tylko

---

<sup>1</sup> K. W. BARAN, *O funkcjach zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI w., Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, red. M. MATEY, L. NAWACKI, B. WAGNER, Warszawa 2002, s. 403.

<sup>2</sup> W. SOKOLEWICZ, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, IV, red. L. GARLICKI, Warszawa 2005, s. 50.

<sup>3</sup> W doktrynie prawa pracy utożsamia się pojęcie wolności i praw związkowych. Zob. W. SANETRA, *Konstytucyjna ochrona wolności i praw pracowniczych*, «Przegląd Sądowy» 5/1998, s.10.

prawo zrzeszania się w związkach zawodowych<sup>4</sup>. Z. Góral wskazuje, że naturalną konsekwencją prawa zrzeszania się w związki zawodowe powinno być prawo do rokowań oraz prawo do prowadzenia sporów zbiorowych<sup>5</sup>. W konsekwencji należy zdawać sobie sprawę z tego, iż w momencie trudności z realizacją wolności koalicji przez poszczególne grupy pracowników będzie skutkowało to trudnościami w zakresie rokowań zbiorowych oraz prawa do prowadzenia sporu zbiorowego. Grupy zawodowe ograniczone w wolnościach związkowych będą miały mniejsze szanse na kształtowanie swojego statusu, a przede wszystkim uprawnień. To właśnie zadaniem związków zawodowych jest ochrona pracowników dzięki negocjowaniu układów zbiorowych pracy zapewniających pracownikom w pewnym stopniu stabilizację. Dzięki realizacji uprawnień w zakresie zbiorowego prawa pracy pracownicy mogą mieć istotny wpływ na kształt ich statusu.

W literaturze podkreśla się wagę wolności związkowych, wskazując na nierozzerwalne ich powiązanie z uzyskaniem statusu pracowniczego, a także zwraca się uwagę na mniej korzystną sytuację pracowników niezrzeszonych<sup>6</sup>. W polskim prawie wolność koalicji służy przede wszystkim pracownikom w rozumieniu kodeksu pracy, tj. osobom zatrudnionym w oparciu o umowę o pracę, powołanie, mianowanie, wybór i spółdzielczą umowę o pracę. W przypadku pracowników nietypowych i osób zatrudnionych niepracowniczo można odnotować mniejszy ich udział w organizacjach związkowych. Pomimo trudności w zakresie realizacji wolności związkowych przez omawiane kategorie pracowników uregulowania międzynarodowe nie wyłączają tych uprawnień. Polskie prawo przewiduje jednak pewne wyłączenia w zakresie wolności koalicji względem osób zatrudnionych w ramach pozapracowniczych podstaw prawnych. W tym zakresie warto odno-

---

<sup>4</sup> L. FLOREK, *Pojęcie i zakres wolności związkowej*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. WYPYCH-ŻYWIKA, M. TOMASZEWSKA, J. STELINA, Gdańsk 2010, s. 70.

<sup>5</sup> Z. GÓRAL, *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. WYPYCH-ŻYWIKA, M. TOMASZEWSKA, J. STELINA, Gdańsk 2010, s. 143-144.

<sup>6</sup> A. DUBOWIK, *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 6/2002, s. 19.

tować ostatnią wypowiedź Komitetu Wolności Związkowej w zakresie polskiej regulacji i jego zaleceń skierowanych do Polski<sup>7</sup>.

## 2. WOLNOŚĆ KOALICJI W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

W prawie międzynarodowym istotną rolę w odniesieniu do wolności związkowych odgrywa konwencja nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP) z 1948 r. dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych<sup>8</sup>. Prawo koalicji w świetle tej konwencji przysługuje pracownikom. Pojęcie pracownika nie jest jednak rozumiane jednolicie w poszczególnych porządkach prawnych. Przede wszystkim zauważyć trzeba, że w konwencji używa się szerokiego pojęcia pracownika w języku angielskim *worker*, a nie *employee*. Jak wskazuje się w piśmiennictwie istnienie stosunku pracy nie jest kryterium określenia osób objętych prawem zrzeszania się w związkach zawodowych, ponieważ stosunek pracy często nie istnieje chociażby w przypadku robotników rolnych, osób świadczących pracę na własny rachunek oraz wykonujących wolne zawody<sup>9</sup>. 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 jedynym zastrzeżeniem stosowania się do ich statutów. Natomiast władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która by ograniczała to prawo lub przeszkadzała w jego wykonywaniu zgodnie z prawem (art. 3 ust. 2). Komitet Wolności Związkowej podkreśla, że wszyscy pracownicy, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, czy są zatrudnieni na stałe, na czas określony, powinni mieć

---

<sup>7</sup> Zob. E. PODGÓRSKA-RAKIEL, *Rekomendacje MOP dotyczące wolności koalicji związkowej i ochrony działaczy*, «Monitor Prawa Pracy» 2/2013, s. 68 i n.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125.

<sup>9</sup> Z. HAJN, *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników, czy ludzi pracy?*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. WYPYCH-ŻYWICKA, M. TOMASZEWSKA, J. STELINA, Gdańsk 2010, s. 178.

prawo do ustanowienia i przyłączenia się do organizacji według ich własnego wyboru<sup>10</sup>.

Warto zauważyć, że postanowienia Konwencji nr 87 zostały rozwinięte w kolejnej Konwencji nr 98 dotyczącej korzystania z prawa organizowania się i rokowań zbiorowych<sup>11</sup>. Konwencja nr 98 przewiduje, że pracownicy powinni korzystać z należytej ochrony przed wszelkimi aktami dyskryminacji, dążącymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie pracy, a organizacje pracowników i pracodawców powinny korzystać z odpowiedniej ochrony przed wszelkimi aktami ingerencji jednych w sprawy drugich bądź bezpośrednio, bądź przez swych przedstawicieli lub członków, jeżeli chodzi o tworzenie tych organizacji, ich działalność i zarządzanie nimi. Trzeba jednak pamiętać, że art. 9 konwencji nr 87 i art. 5 konwencji nr 98 pozostawia prawodawcy krajowemu rozstrzygnięcie w odniesieniu do członków sił zbrojnych i policji. Podobnie art. 6 konwencji nr 98 wyłącza z jej zakresu funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych w administracji państwowej, do których odnosi się inna konwencja MOP nr 151<sup>12</sup>. Warto podkreślić, że według Komitetu Wolności Związkowej (dalej: Komitet) wolność zrzeszania się w związkach zawodowych jest wartością podstawową, która powinna być powszechnie gwarantowana<sup>13</sup>. Unormowania MOP pozwalają na wprowadzenie ograniczeń bądź nawet wyłączeń w zakresie wolności związkowej jedynie w przypadku członków sił zbrojnych i policji, a także pracowników administracji publicznej.

Nie tylko MOP wprowadza uregulowania dotyczące wolności związkowej. Są one również przedmiotem unormowania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.<sup>14</sup> oraz

---

<sup>10</sup> Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth (revised) edition, Geneva 2006, s. 53.

<sup>11</sup> Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126.

<sup>12</sup> L. FLOREK, M. SEWERYŃSKI, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 139.

<sup>13</sup> A.M. ŚWIĄTKOWSKI, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. J. WRATNY, K. WALCZAK, Warszawa 2009, s. 401.

<sup>14</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 60.

Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r.<sup>15</sup>, które zostały ratyfikowane przez Polskę. Jeżeli umowy międzynarodowe przewidują zróżnicowane ograniczenia wolności związkowych, to stosuje się korzystniejszą dla pracowników, czyli dopuszczającą węższe ograniczenia<sup>16</sup>. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w art. 11 stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włączenia z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swych praw. W ust. 2 przewiduje się, że możliwe są ograniczenia wolności związkowych, jeżeli ograniczenia te są konieczne ze względu na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku publicznego i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia, moralność lub ochronę praw i wolności innych osób, z zastrzeżeniem, że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty tych wolności. W ostatnim czasie Europejski Trybunał Praw Człowieka na podstawie powyższych przepisów zakwestionował nawet rozwiązania ograniczające wolności związkowe względem tureckich pracowników administracji samorządowej w sprawach *Demir i Baykara przeciwko Turcji* oraz *Enerji Yapi-Yol Sen przeciwko Turcji*<sup>17</sup>. „Natomiast Europejska Karta Społeczna z 1961 r. w art. 5 przewiduje, że w celu zapewnienia lub popierania swobody pracowników i pracodawców tworzenia lokalnych, krajowych lub międzynarodowych organizacji w celu ochrony ich interesów ekonomicznych i społecznych oraz wstępowania do tych organizacji strony karty zobowiązują się, że ustawodawstwo krajowe nie będzie naruszać ani też nie będzie stosowane w sposób, który naruszałby tę swobodę. Możliwe ograniczenia tego uprawnienia mogą zostać przewidziane w ustawodawstwie krajowym w odniesieniu do policji oraz członków sił zbrojnych. W zasadzie regulacje przewidziane przez MOP oraz omawiane uregulowania pozostają zbieżne”.

---

<sup>15</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

<sup>16</sup> L. FLOREK, *op. cit.*, s. 71 przyp. 4.

<sup>17</sup> Zob. szerzej na ten temat W. SANETRA, *Wyrok przeciwko Turcji a sprawa polska*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 5/2009, s. 9.

### 3. WOLNOŚĆ KOALICJI W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO

Konstytucja RP w art. 12 i 59 ust. 1 gwarantuje wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, ale jednak nie przesądza o granicach tej wolności. Można dojść do wniosku, że Konstytucja ujmuje wolność zrzeszania się szeroko, ponieważ sama nie przewiduje wyłączeń podmiotowych. W art. 59 ust. 4 Konstytucja wskazuje jedynie, że ograniczenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego wolności związkowej możliwe są w granicach dopuszczonych przez przepisy prawa międzynarodowego. Polska na podstawie art. 9 Konstytucji przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Ważną wskazówką będzie także wypowiedź Trybunał Konstytucyjny, który uznał w wyroku z dnia 17 listopada 1998 r., że wszelkie ograniczenia muszą być traktowane w kategorii wyjątków oraz nie mogą naruszać istoty prawa bądź wolności<sup>18</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazywał także, że wolności związkowe mogą podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne ze względu na potrzebę ochrony ważnych konstytucyjnych wartości<sup>19</sup>.

W świetle polskiego prawa pełne prawo koalicji przysługuje pracownikom (art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych)<sup>20</sup>. Biorąc pod uwagę treść art. 2 u.zw.zaw. pełna wolność koalicji przysługuje wszystkim pracownikom bez względu na charakter aktu kreującego stosunek pracy. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy zatrudnieni na podstawie umów terminowych, w niepełnym wymiarze czasu pracy, w celu przygotowania zawodowego, spółdzielczej umowy o pracę, osoby pozostające na urloпах bezpłatnych, wychowawczych<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie K 42/97, «OTK» 7/1998, poz. 113.

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 1999 r. w sprawie K 6/99, «OTK» 7/1999, poz. 160.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, dalej: u.zw.zaw., t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.

<sup>21</sup> Zob. K. W. BARAN, *Zbiorowe Prawo Pracy*, Kraków 2002, s. 116-117.

Pełne prawo koalicji przysługuje jednak nie tylko pracownikom, ale także członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osobom wykonującym pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami. Trzeba wyraźnie podkreślić, że wyliczona grupa osób pracujących nie mieści się w pojęciu pracownika, które zostało zdefiniowane w art. 2 k.p. Dojść można do spostrzeżenia, że szerokie prawo koalicji (tj. zrzeszania się i wstępowania do związków zawodowych) zostało przyznane w prawie polskim nie tylko pracownikom. Ustawa wspomina także o prawie koalicji w odniesieniu do innych osób zatrudnionych na podstawie innych umów niż umowa o pracę, tj. chałupników, ale jedynie w ograniczonym zakresie w postaci prawa wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy (art. 2 u.zw.zaw.). Już w tym momencie trzeba uznać wyliczenie osób posiadających prawo koalicji za niepełne, ponieważ zauważyć należy, że tylko niektóre podstawy niepracowniczego zatrudnienia zostały wskazane jako gwarantujące prawo do tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych.

W świetle polskiego prawa prawo koalicji przysługuje także osobom, które nie wykonują pracy, a dotyczy to emerytów i rencistów oraz bezrobotnych. O ile prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych przysługuje tylko pracownikom, członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osobom wykonującym pracę na podstawie umowy agencyjnej oraz osobom skierowanym do zakładów w celu odbycia służby zastępczej, to osoby wykonujące pracę nakładczą (chałupnicy), emeryci, renciści i osoby bezrobotne mają jedynie prawo do wstępowania do związków zawodowych (bez prawa ich zakładania). W piśmiennictwie zauważa się, że unormowanie polskiej ustawy ma cechy legislacyjnej dowolności, a kryterium, którym posłużył się ustawodawca, pozostaje nieprzejrzyste. Trudno odnaleźć racjonalne uzasadnienie dla tak zróżnicowanego zakresu podmiotowego prawa koalicji<sup>22</sup>. Warto wreszcie również podkreślić, że polska ustawa wspomina także o ludziach pracy, nie ograniczając zakresu prawa koalicji jedynie do pracowników, w art. 1 ust. 1 u.zw.zaw. definiując związek

---

<sup>22</sup> Z. HAJN, *op. cit.*, s. 177 przyp. 9.

zawodowy jako dobrowolną i samorządną organizację ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i społecznych.

Z uwagi na zarzuty wobec kształtu polskiego unormowania w 2011 r. została złożona do Komitetu Wolności Związkowej Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy MOP skarga dotycząca naruszeń wolności związkowych w Polsce. Strona skarżąca uznała, że polski ustawodawca, posługując się terminem „pracownik” w jego wąskim rozumieniu, wynikającym z kodeksu pracy, odmawia wolności zrzeszania się osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych (chodzi głównie o zleceniobiorców, wykonawców dzieła), samozatrudnionym oraz innym osobom wykonującym pracę, które nie są jednak pracownikami w rozumieniu kodeksu pracy<sup>23</sup>.

Warto w tym miejscu przytoczyć główne zalecenia skierowane do Polski. Komitet podnosi, że konwencja nr 98 chroni wszystkie osoby zatrudnione i ich przedstawiciele przed aktami dyskryminacji dążącymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie pracy oraz że jedyne dopuszczalne wyjątki od jej stosowania dotyczą policji, sił zbrojnych i urzędników państwowych zaangażowanych w administrowanie państwem. W ramach końcowych zaleceń Komitet zwraca się do rządu polskiego o podjęcie działań mających na celu zapewnienie, by wszystkim osobom zatrudnionym, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, łącznie z osobami samozatrudnionymi oraz zatrudnionymi na podstawie umów cywilnoprawnych przyznano prawo tworzenia i przystępowania, wedle swego wyboru, do organizacji w rozumieniu konwencji nr 87. Komitet zwraca się także do rządu, by ten dokonał zmiany ustawy o związkach zawodowych tak, aby zapewnić osobom wykonującym pracę nakładczą prawo tworzenia organizacji i przystępowania do nich wedle własnego wyboru.

---

<sup>23</sup> Skarga na rząd Rzeczypospolitej Polskiej wniesiona przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” (Sprawa Nr 2888). Na temat skargi obszerniej zob. E. PODGÓRSKA-RAKIEL, *op. cit.*, s. 68 i n. przyp. 7.



#### 4. PRAWO KOALICJI PRACOWNIKÓW NIETYPOWYCH

Polskie prawo nie przewiduje ograniczeń wolności związkowych wobec pracowników nietypowych. Pojęciem pracownika zostały objęte osoby świadczące pracę w ramach umów o pracę także w niepełnym wymiarze czasu pracy, na czas określony, w ramach telepracy oraz za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Zaznaczyć wypada, że na potrzeby tego opracowania przyjmuję, iż nietypowe formy zatrudnienia to właśnie wskazane wcześniej formy świadczenia pracy, odróżnione od typowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy, bezpośrednio na rzecz pracodawcy i zazwyczaj w jego siedzibie<sup>24</sup>, jednak kategoria nietypowego zatrudnienia pozostaje nieznana prawu pracy, a jest jedynie przedmiotem rozważań doktryny i w konsekwencji różnie ujmowana<sup>25</sup>. Należy zauważyć, że w ramach tych form zatrudnienia zagwarantowano pracownikom ochronę prawa pracy także w ramach zbiorowego prawa pracy już z racji posiadania przez nich statusu pracownika. Jednakże nie można nie zauważyć, że pracownicy ci mają mniej korzystną sytuację, ponieważ zazwyczaj nietypowe umowy o pracę utrudniają członkostwo w organizacji związkowej. Trudności w realizacji uprawnień zbiorowych upatrywać należy w nietypowości zatrudnienia tej kategorii pracowników. Warto także dodać, iż w momencie wejścia w życie ustawy o związkach zawodowych w Polsce w praktyce nie funkcjonowały jeszcze tak różnorodne formy zatrudnienia, jak w czasach dzisiejszych, przy czym ustawodawca polski, wprowadzając uregulowania prawne dotyczące tych form świadczenia pracy w ramach indywidualnego prawa pracy, nie próbował wprowadzać w tym zakresie szczególnych ułatwień w zakresie realizacji uprawnień zbiorowych przez tzw. pracowników nietypowych. Nie

<sup>24</sup> A. CHOBOT, *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997, s. 130.

<sup>25</sup> Zob. M. MATEY-TYROWICZ, *Nietypowe formy zatrudnienia – Dyrektywy i praktyka UE*, [w:] *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. FRIESKE, Warszawa 2003, s. 153; A. SOBczyk, *Do dyskusji o definiowaniu nietypowych form zatrudnienia*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej*, pod red. B. M. Ćwiertniak, I, Sosnowiec 2012, s. 75.

możemy też odnotować, że polski ustawodawca dopuszcza się jakiegoś ograniczenia czy wyłączenia sprzecznego z prawem międzynarodowym w zakresie prawa koalicji wobec kategorii pracowników nietypowych, ponieważ formalnie gwarantuje im wolność koalicji związkowej. Biorąc pod uwagę sprawy, które dotyczyły pracowników nietypowych, a były przedmiotem rozstrzygnięć Komitetu, można przywołać przykład uregulowania kanadyjskiego, które wykluczało prawo zrzeszania się w odniesieniu do pracowników, których czas pracy był poniżej 1/3 wymiaru pełnego czasu pracy i pracowników niezatrudnionych na okres sześciu lub więcej miesięcy, stwierdzając, iż jest to naruszenie standardów międzynarodowych<sup>26</sup>.

Polskie prawo nie wyłącza wprawdzie prawa koalicji w odniesieniu do pracowników nietypowych, ale można uznać, iż jego realizacja jest utrudniona. W zasadzie w przypadku pracowników zatrudnionych na czas określony i pracowników tymczasowych można mówić o zatrudnieniu jedynie w ramach terminowych umów o pracę. Terminowość zatrudnienia nie sprzyja realizacji wolności koalicji związkowej. Niepokojący jest natomiast odsetek pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas określony, który oscyluje w okolicach 27% ogółu zatrudnionych w Polsce<sup>27</sup>. Zarówno pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę czas określony, jak i pracownik tymczasowy ma pełne prawo koalicji. Zgodnie z przepisami ustawy o związkach zawodowych pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas określony oraz pracownicy tymczasowi zatrudnieni za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej mogą tworzyć i wstępować

---

<sup>26</sup> Sprawa Case No 2083 (Canada) - Complaint date: 17-APR-00, dostępna pod adresem [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2905776](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2905776), [dostęp 19 kwietnia 2013 r.]

<sup>27</sup> Ł. ARENDT, I. KUKULAK-DOLATA, I. POLIWCAK, *Perspektywy implementacji modelu flexicurity na poziomie przedsiębiorstw*, [w:] *Raport na temat flexicurity w Polsce*, red. E. KRYŃSKA, Warszawa 2009, s. 137-138. Liczba osób zatrudnionych na podstawie tych umów w roku 2007 to 28,2 % ze wszystkich osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Zob. D. ZAŁEWSKI, *Zbirowe stosunki pracy z perspektywy zatrudnienia na czas określony*, [w:] *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, red. M. BEDNARSKI, K. FRIESKE, Warszawa 2012, s. 152.

do istniejących już związków zawodowych działających u pracodawcy, przy czym pracodawcą pracownika tymczasowej jest agencja pracy tymczasowej. Nie istnieją przeszkody prawne dla utworzenia związku zawodowego (zakładowej organizacji związkowej) w każdej agencji pracy tymczasowej. Członkami zakładowej organizacji związkowej mogą być zarówno pracownicy „stali” agencji pracy tymczasowej, jak i pracownicy tymczasowi tej agencji.

Kwestią budzącą wątpliwości może być prawo koalicji pracowników tymczasowych u pracodawcy użytkownika. Pomimo że nie kwestionuje się pełnego prawa pracowników tymczasowych do koalicji, zakres tego prawa nie został jednak dokładnie sprecyzowany. Z jednej strony przyjmuje się, że pracownikom tymczasowym, których z pracodawcą użytkownikiem nie łączy żadna umowa, nie przysługuje prawo koalicji w zakładowych związkach zawodowych u niego działających<sup>28</sup>. Ze względu na brak formalnej więzi pracowniczej pracownika tymczasowego z pracodawcą użytkownikiem jest on uznawany za osobę świadczącą pracę w ramach innej formy zatrudnienia niż stosunek pracy. Z uwagi na zaprezentowane wątpliwości proponuje się przyznanie pracownikom tymczasowym prawa wstępowania do zakładowych organizacji związkowych działających u pracodawcy użytkownika na zasadach przewidzianych w przypadku chałupników<sup>29</sup>.

Zauważyć należy, że żaden przepis nie stanowi o braku pełnego prawa koalicji pracownika tymczasowego u pracodawcy użytkownika. Wobec braku przepisu, który wyłączałby prawo pracowników tymczasowych do wstąpienia do organizacji związkowej, nie ma podstaw prawnych dla sprzeciwu pracodawcy użytkownika. Nie powinno wyłączać prawa koalicji pracownika tymczasowego u pracodawcy użytkownika to, że praca tymczasowa to forma wykonywania pracy, w ramach której występują trzy podmioty, a pracownikowi tymczasowemu gwarantuje się prawo koalicji jedynie w odniesieniu do agencji. Skoro ustawodawca w art. 2 ust. 1 u.zw.zaw. pracownikowi tymczasowemu

---

<sup>28</sup> Tak A. SOBczyk, *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, Kraków 2005, s. 40.

<sup>29</sup> J. WRATNY, *Problemy ochrony pracowników w elastycznych formach zatrudnienia*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 7/2007, s. 5.

przyznaje pełne prawo koalicji, nie można tego prawa różnicować w ten sposób, że w odniesieniu do agencji pracy tymczasowej pracownik tymczasowy posiada je w pełni, a w odniesieniu do pracodawcy użytkownika tego prawa nie posiada.

Realizacja pełnego prawa koalicji zarówno przez pracowników tymczasowych, jak i przez pracowników zatrudnionych na podstawie terminowej umowy o pracę może okazać się utrudniona, ponieważ okres świadczenia pracy może być zbyt krótki, aby pracownik taki stał się członkiem związku. Natomiast dla pracownika tymczasowego dodatkowym utrudnieniem będzie to, iż jako pracownik agencji pracy tymczasowej może być kierowany do wielu pracodawców użytkowników.

O ile praca na czas określony oraz praca tymczasowa nie sprzyjają wysokiemu uzwiązkowieniu, to inaczej sytuacja wygląda w przypadku pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy i telepracy. W przypadku pracowników niepełnoetatowych ustawodawca nie przewiduje ograniczeń bądź też wyłączeń wolności koalicji związkowej. Należałoby stwierdzić, że pracownicy wykonujący pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy mają takie same prawo koalicji, jak pracownicy pełnoetatowi. Przepisy polskiego prawa nie przewidują także różnicowania uprawnień telepracowników w porównaniu do pracowników typowych<sup>30</sup>. Europejskie porozumienie ramowe dotyczące telepracy przewiduje, iż telepracownicy powinni mieć te same prawa w zakresie zbiorowych stosunków pracy. Chociaż można zauważyć, że na skutek odosobnienia telepracownika, który świadczy pracę regularnie poza zakładem pracy (art. 67<sup>5</sup> § 1 k.p.) od pozostałych pracowników, realizacja uprawnień związkowych może być utrudniona.

##### 5. PRAWO KOALICJI OSÓB ZATRUDNIONYCH W RAMACH NIEPRACOWNICZYCH FORM ZATRUDNIENIA

Zdecydowanie w mniej korzystnej sytuacji pozostają osoby zatrudnione w ramach niepracowniczych podstaw prawnych, tj. osoby zatrudnione w ramach umów cywilnoprawnych, samozatrudnieni

---

<sup>30</sup> Tak A. SOBczyk, *Telepraca w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 243.

i inne osoby świadczące pracę, a niebędące pracownikami. W świetle polskiego prawa ograniczone prawo koalicji polegające na prawie przynależności i wstępowania do związków zawodowych, a nieprzyznające prawa do tworzenia związku zawodowego przysługuje osobom nieposiadającym statusu pracownika: chałupnikom, renci-  
stom i emerytom oraz osobom mającym status bezrobotnego (art. 2 ust. 2, 3, 4 u.zw.zaw.). Ustawodawca polski zareagował na zalecenia Komitetu Wolności Związkowej i zaprojektował zmiany w zakresie wolności koalicji chałupników, ale zrobił to z powodu już wcześniej kierowanych do Polski uwag Komitetu Niezależnych Ekspertów Rady Europy i konieczności dostosowania prawa polskiego do Europejskiej Karty Społecznej<sup>31</sup>. Trzeba zwrócić uwagę, iż zmiana przepisów ustawy związkowej ma na celu poszerzenie wolności koalicji chałupników i zagwarantowanie im pełnego prawa koalicji obejmującego zarówno prawo wstępowania, jak i tworzenia związku zawodowego. Dodać jednak należy, że umowa o pracę nakładczą nie jest uznawana za umowę o pracę<sup>32</sup>. Osoby wykonujące pracę nakładczą nie są pracownikami, ale rozporządzenie<sup>33</sup>, które reguluje ich status, po części przyznaje im uprawnienia pracownicze. Status chałupników można także kojarzyć ze statusem telepracownika, który także może być pracownikiem bądź wykonywać pracę w oparciu o umowę cywilnoprawną. Dosyć szybko można jednak zauważyć, że pomiędzy tymi kategoriami osób świadczących pracę będzie można zaobserwować znaczące różnice w zakresie wolności związkowej. O ile chałupnicy (po wejściu w życie projektowanych rozwiązań) oraz telepracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę będą posiadać pełne prawo koalicji, o tyle

---

<sup>31</sup> Projekt wraz z uzasadnieniem z dnia 03 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy o organizacjach pracodawców dostępny na stronie <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/dialog-spoeczny/ustawa-o-zmianie-ustawy-o-zwiazkach-zawodowych-oraz-ustawy-o-organizacjach-pracodawcow/> [dostęp 19 kwietnia 2013 r.].

<sup>32</sup> Zob. szerzej Ł. PISARCZYK, *Różne formy zatrudnienia*, Warszawa 2003, s. 118.

<sup>33</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą, Dz.U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19 ze zm.

telepracownicy, którzy zostaną zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych, takiego prawa będą pozbawieni.

W przywołanym projekcie nie wprowadza się zmian w odniesieniu do osób zatrudnionych na podstawie pozostałych umów cywilnoprawnych i samozatrudnionych. Obecnie prawo koalicji nie przysługuje osobom zatrudnionym w ramach tzw. niepracowniczych podstaw prawnych, zwłaszcza na podstawie umów cywilnoprawnych, z wyjątkiem osób zatrudnianych na podstawie umowy agencyjnej pod warunkiem, że nie zatrudniają pracowników i nie posiadają statusu pracodawcy. Do pojęcia zatrudnienia niepracowniczego zaliczyć należy przede wszystkim zatrudnienie w ramach umów cywilnoprawnych na podstawie umowy zlecenia, umowy o dzieło oraz innych umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu<sup>34</sup>. Takie zróżnicowanie zakresu podmiotowego prawa koalicji wobec osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych nie jest uzasadnione. Trzeba dojść do wniosku, że jeżeli możliwe jest zrzeszanie w związkach zawodowych przez osoby zatrudnione na podstawie umów agencyjnych, o ile nie są to pracodawcy, to również powinno być możliwe zrzeszanie się w związkach zawodowych osób zatrudnianych na podstawie innych umów cywilnoprawnych. W przeciwnym razie polski ustawodawca nie przestrzega zasady równego traktowania osób wykonujących pracę i dyskryminuje zatrudnionych cywilnoprawnie bez obiektywnego uzasadnienia.

Polskie przepisy nie przewidują także prawa koalicji dla osób samozatrudnionych<sup>35</sup>. Komitet Wolności Związkowej także wypowiada się za przyznaniem osobom samo zatrudnionym i wykonującym wolne

---

<sup>34</sup> Wyróżnia się także zatrudnienie niepracownicze typu administracyjnego, karnoprawnego oraz ustrojowego, do którego nie będą się odnosić, a uwagi w opracowaniu dotyczyć będą jedynie zatrudnienia cywilnoprawnego, zob. J. JOŃCZYK, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 114.

<sup>35</sup> Nie zawsze pojęcie samozatrudnienia jest włączane w zakres pojęcia zatrudnienia. Zob. Z. KUBOT, *Szczególne formy zatrudnienia i samo zatrudnienia*, [w:] *Szczególne formy zatrudnienia*, red. Z. KUBOT, Wrocław 2000, s. 17.

zawody prawa koalicji<sup>36</sup>. W przypadku osób samozatrudnionych problematyka ich prawa koalicji wydaje się nastroczać najwięcej wątpliwości, ponieważ jest to kategoria dość obszerna i niejednorodna. Brać należy jednak pod uwagę, że prawo koalicji związkowej powinno być zagwarantowane osobom, które prowadzą działalność gospodarczą, ale nie są pracodawcami – nie zatrudniają ani jednego pracownika. Problematyka wolności koalicji samozatrudnionych powinna być jednak przedmiotem pogłębionej analizy.

W doktrynie prawa pracy przyjmuje się, że kwestia przyznania prawa koalicji osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych pozostaje otwarta<sup>37</sup>. Postuluje się przyznanie zatrudnionym na podstawie pozapracowniczych podstaw prawnych praw w zakresie zbiorowego prawa pracy. W zbiorowym prawie pracy obserwowana jest tendencja rozszerzająca jego zakres podmiotowy<sup>38</sup>. Przywołać należy w tym kontekście projekt zbiorowego kodeksu pracy, który realizuje ten postulat, stanowiąc w art. 15 § 1, że pracownicy, jak również niebędące pracodawcami osoby wykonujące pracę zarobkową, mają prawo tworzenia i wstąpienia do związku zawodowego według własnego uznania i bez uprzedniego zezwolenia jakiegokolwiek władzy.

## 6. UWAGI KOŃCOWE

W ramach zaprezentowanych zagadnień pojawia się pytanie, jak daleko w polskim prawie mogą sięgać granice wolności koalicji związkowej. Biorąc pod uwagę unormowania międzynarodowe i odsyłającą do nich Konstytucję RP w art. 59 ust. 4, należałoby ujmować

---

<sup>36</sup> Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth (revised) edition, Geneva 2006, s. 53.

<sup>37</sup> Zob. J. STELINA, *Zbiorowa reprezentacja pracowników w Polsce – stan obecny i perspektywy*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa pracy. Wybrane zagadnienia zabezpieczenia społecznego, Referaty na XVI Zjazd Katedr oraz Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Gdańsk, 19-21 września 2007 r.*, Gdańsk 2007, s. 104.

<sup>38</sup> M. SEWERYŃSKI, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy w obliczu przemian*, red. M. MATEY-TYROWICZ, T. ZIELIŃSKI, Warszawa 2006, s. 111.

zakres wolności koalicji szeroko. Wyłączenia, jak wskazano, będą dopuszczalne w odniesieniu do policji, sił zbrojnych oraz pracowników administracji realizujących władzę państwową. Pozostałe osoby świadczące pracę powinny mieć zagwarantowaną wolność koalicji związkowej, ponieważ w dzisiejszych czasach jest to już uprawnienie o charakterze podstawowym.

Biorąc jednak pod uwagę kształt polskiej ustawy związkowej, należy dojść do wniosku, iż posługuje się ona dosyć nieklarownym kryterium, przyznając prawo koalicji jedynie niektórym zatrudnionym na podstawie umowy cywilnoprawnej (umowa agencyjna), a pomijając pozostałych (umowa zlecenie, umowa o dzieło). Trzeba także dojść do wniosku, iż w przypadku samozatrudnionych (kwestia najczęściej dotyczy prowadzących działalność gospodarczą) kwestia uregulowania ich wolności związkowej będzie zdecydowanie trudniejszym zadaniem dla ustawodawcy.

Obecne uregulowanie ustawy związkowej w zakresie wolności koalicji należy uznać za nieuzasadnione i niezrozumiałe. Być może powodem wprowadzenia takiego właśnie unormowania było to, że na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy powstawała ustawa związkowa, zatrudnienie cywilnoprawne i samozatrudnienie nie było aż tak popularne. W dzisiejszych czasach jednak należałoby całościowo zmienić uregulowanie ustawy związkowej, ponieważ jest niezgodne ze standardami międzynarodowymi.

FREEDOM OF ASSOCIATION OF ATYPICAL EMPLOYEES,  
PERSONS EMPLOYED ON THE GROUNDS OF CIVIL CONTRACTS,  
AND THE SELF-EMPLOYED

Summary

This article discusses the freedom of association of atypical employees, persons employed on the grounds of civil law contracts, and the self-employed. Polish law guarantees the right of association to employees on the grounds of its labour law (*kodeks pracy*). However, the International



Labour Organisation Convention denies the right of association to members of the armed forces, police, and public administration. In 2011 a complaint was submitted to the Committee on Freedom of Association, which has drawn up recommendations for Polish law. The author analyses the solutions of Polish law in the context of the Committee's recommendations on freedom of association for atypical employees, persons employed on a civil law contract, and the self-employed.