



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska
Janusz Grzelak
Michał Nawrocki
Marek Antoni Nowicki
Stefan Starczewski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: **Danuta Przywara**
Wiceprezes: **Jerzy Ciemniejszy**
Sekretarz: **Adam Bodnar**
Skarbnik: **Elżbieta Czyż**
Członek Zarządu: **Janina A. Kłosowska**

Warszawa, dnia 20 maja 2010 r.

...../2010/PSP/BG

Sąd Okręgowy w Łodzi
V Wydział Karny Odwoławczy
Plac Dąbrowskiego 5
90-921 Łódź

sygn. akt V Ka 543/10

OPINIA PRZYJACIELA SĄDU
(AMICUS CURIAE)
HELŚIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA

w sprawie apelacji od wyroku Sądu Rejonowego dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi Sądu Grodzkiego XVII Wydział Grodzki z dnia 14 grudnia 2009 r. (sygn. akt XVII K 240/09) warunkowo umarzającego postępowanie karnego przeciwko Małgorzacie Hirzewskej, Alicji Martynki, Bernadecie Czerskiej oraz Marioli Błaszczowskiej.

1. Uwagi wstępne

“Opinia przyjaciela sądu” (*amicus curiae*) to znana w praktyce sądów zagranicznych i w kilkudziesięciu sprawach także w Polsce, forma wyrażania poglądu przez organizacje pozarządowe na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. Opinia taka formułowana jest na podstawie informacji oraz badań uzyskanych przy wykonywaniu działalności statutowej. “Opinia przyjaciela sądu” ma w swoim założeniu pomóc sądowi w kompleksowym rozpatrzeniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu. Tego typu opinie składane są przez Fundację w wielu sprawach zarówno przed sądami powszechnymi, Trybunałem Konstytucyjnym jak i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

2. Interes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Jednym z priorytetów monitoringowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka są gwarancje w zakresie wolności słowa oraz możliwości jej ograniczania w demokratycznym państwie prawa. Na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, możliwość organizowania strajku i wyrażania w jego trakcie opinii przez osoby biorące w nim udział

stanowi jeden z elementów ochrony zagwarantowanej przez art. 10 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (tzw. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, dalej: Konwencja). Stanowi to z kolei konsekwencję art. 11 Konwencji, zgodnie z którym każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób (art. 11 ust. 2 Konwencji).

3. Stan faktyczny

W niniejszej sprawie, Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi Sąd Grodzki XVII Wydział Grodzki ustalił, że oskarżone (Małgorzata Hirzewska, Alicja Martynka, Bernadeta Czerska oraz Mariola Błaszowska) kierowały strajkiem prowadzonym na terenie Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego nr 1 im. N. Barlickiego w Łodzi trwającym od 8 do 18 września 2008 r. W ocenie Sądu Grodzkiego strajk ten został zorganizowany wbrew art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236) z uwagi na fakt, że w głosowaniu referendalnym przeprowadzonym w dniach 20-27 sierpnia 2008 r. wzięło udział mniej niż 50% pracowników zakładu. Tym samym w ocenie Sądu oskarżone wyczerpały dyspozycję art. 26 ust. 2 ustawy.

Z uwagi jednak na „nieusprawiedliwioną nieświadomość bezprawności czynu” oskarżonych Sąd zdecydował na podstawie art. 66 § 1 k.k. i art. 67 § 1 k.k. warunkowo umorzyć postępowanie wobec nich oraz na podstawie art. 67 § 3 k.k. zobowiązał oskarżone do naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem w części poprzez zapłatę na rzecz Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego nr 1 im. Norberta Barlickiego w Łodzi kwot odpowiednio: 4 tys. zł, 4 tys. zł, 2, 5 tys zł oraz 1,5 tys. zł.

4. W ocenie Sądu Sądu Rejonowego dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi Sądu Grodzkiego XVII Wydział Grodzki z dnia 14 grudnia 2009 r. literalne brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych pozwala na otrzymanie jasnej i precyzyjnej normy, zgodnie z którą w referendum powinno wziąć udział 50% ogółu osób zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie. Zdaniem sądu takie brzmienie ustawy „wymusza (...) konieczność poszukiwania kompromisu pomiędzy różnymi grupami zawodowymi funkcjonującymi w danym zakładzie pracy”, tym samym „skłania do podejmowania przez związki zawodowe prób przekonywania siebie nawzajem do racji reprezentowanej przez dany związek zawodowy, do prowadzenia swoistych targów”, a w konsekwencji „kreuje postawy solidarnościowe, jednoczące różne grupy zawodowe funkcjonujące w obrębie jednego przedsiębiorstwa w ich relacjach z pracodawcą”.

5. Przedmiot zagadnienia w niniejszej sprawie jest zakres podmiotowy referendum strajkowego regulowanego przez art. 20 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych oraz ewentualnej odpowiedzialności karnej na podstawie 26 ustawy. Pierwszy z tych przepisów przewiduje, że strajk zakładowy ogłasza organizacja związkowa po uzyskaniu zgody większości głosujących pracowników, jeżeli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 50% pracowników zakładu pracy. Jak słusznie przyjął Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi Sąd Grodzki XVII Wydział Grodzki w wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r. wykładnia

literalna takiego przepisu prowadzi do wniosku, że *quorum* potrzebne dla uznania referendum za ważne i wiążące należy obliczać biorąc pod uwagę, jak wskazuje art. 20 ustawy wszystkich pracowników zakładu pracy.

Podjęcie i prowadzenie strajku z naruszeniem wymogu z art. 20 ustawy rodzi odpowiedzialność o charakterze karnym uregulowaną w art. 26 ustawy, który za kierowanie strajkiem lub inną akcją protestacyjną zorganizowaną wbrew przepisom ustawy przewiduje grzywnę lub ograniczenie wolności.

Argumentacja Sądu zawarta w wyroku Sądu Rejonowego dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi Sądu Grodzkiego w wyroku z 14 grudnia 2009 r. oparła się na założeniu, że wynik wykładni takiego przepisu stanowi normę na tyle jasną i precyzyjną, że nie ma potrzeby sięgania po inne techniki wykładni, np. systemową. Zatem materiał normatywny, na podstawie którego sąd wyinterpretował normę stanowiącą podstawę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie składał się jedynie z przepisu ustawy z 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

6. Prawo do strajku, którego zakres podmiotowy stanowi przedmiot niniejszej sprawy jest uprawnieniem uregulowanym także na poziomie wyższym niż ustawa zwykła. Mianowicie sanna Konstytucja RP z 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 59 przewiduje, że zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (ust. 1). Zaś związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Art. 59 ust. 3 Konstytucji stwierdza, że związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu **w granicach określonych w ustawie**. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.

W świetle powyższych przepisów niezwykle cenną wskazówką interpretacyjną jest art. 59 ust. 4, który wskazuje, że zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

7. Konstytucja wyraźnie zatem odsyła, że kolejnym z elementów prawnych regulujących zakres prawa do strajku związków zawodowych są wiążące Polskę umowy międzynarodowe, z czego pierwszą rolę w tym zakresie odgrywają bez wątpienia Konwencje przyjęte przez Międzynarodową Organizację Pracy. Stanowią one akty prawa międzynarodowego, które Polska w dużej części ratyfikowała¹. Te z kolei ratyfikowane stanowią zgodnie z art. 87 ust. 1 źródła prawa powszechnie obowiązującego obok ustaw czy rozporządzeń. Zgodnie z art. 88 ust. 3 Konstytucji RP takie ratyfikowane umowy międzynarodowe są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw, tj. w Dzienniku Ustaw RP.

Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). Umowa międzynarodowa

¹ Obecnie Polska ratyfikowała 88 konwencji MOP. Ich wykaz znajduje się na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: http://www.mpips.gov.pl/download.php?f=userfiles%2FFile%2FDepartament+Dialogu%2Fkonwencje_mop_30.04.08.pdf.

ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z tą umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo stosowania w przypadku kolizji z ustawą (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

8. Z punktu widzenia omawianej kwestii podstawowe znaczenie ma Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjęta w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (Dz. U. 1958 Nr 29, poz.125) ratyfikowana przez Polskę 14 grudnia 1956 r. Mimo iż z treści decyzji Rady Państwa z 14 grudnia 1956 r. nie wynika, że w procesie ratyfikacji uczestniczył Sejm tak, jak wymaga tego art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP z 1997 r.², to jednak zgodnie z art. 241 Konstytucji, umowy międzynarodowe ratyfikowane przed wejściem w życie Konstytucji RP na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji.

W sytuacji zatem konfliktu między np. Konwencją MOP nr 87 a ustawą zwykłą, pierwszeństwo należy przyznać ratyfikowanej umowie międzynarodowej, tj. Konwencji MOP.

Art. 3 Konwencji nr 87 przewiduje, że organizacje pracowników i pracodawców mają prawo opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania. Władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która by ograniczała to prawo lub przeszkadzała w jego wykonywaniu zgodnie z prawem.

9. W ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy kontrolą i rozpoznawaniem skarg związanych z zarzucanym naruszeniem wolności zrzeszania zajmuje się Komitet Wolności Zrzeszania (*Committee on Freedom of Association*) utworzony w 1951 r. Jego bogata praktyka związana z rozpoznawaniem kierowanych do niego skarg doprowadziła do wypracowania licznych rekomendacji wyznaczających standard ochrony wolności zrzeszania się oraz stanowiących istotne wskazówki interpretacyjne, które w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka powinny być brane pod uwagę przy interpretacji krajowych przepisów prawa pracy.

Także utworzony w 1926 w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy Komitet Ekspertów ds. Wdrażania Konwencji oraz Rekomendacji (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*) na podstawie przygotowywanych przez siebie raportów, opracowuje także ogólne przeglądy standardów odnoszących się do poszczególnych aspektów działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy.

10. W 1994 r. Komitet Ekspertów wydał Ogólny Przegląd Raportów poświęcony wolności zrzeszania się przygotowany w oparciu o praktykę stosowania przywołanej Konwencji nr 87³.

² Przepis ten przewiduje, że ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy, m.in. wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji

³ *Freedom of association and collective bargaining*. General Survey of the reports on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98). Report III (Part 4B), International Labour Conference, 81st

Stwierdzono w nim, że w ustawodawstwie wielu państwach należących do MOP przewidziany został pewien minimalny prób procentowy pracowników zainteresowanych prowadzeniem strajku, o którego uzależniona została możliwość jego prowadzenia. Pomimo iż wymóg ten nie jest szczegółowo uregulowany przez Konwencję nr 87 ani na pierwszy rzut oka nie jest z nią sprzeczny, to jednak w ocenie Komitetu Ekspertów poziom wymaganego quorum osób uczestniczących np. w referendum przedstrajkowym nie może powodować, że prawo do strajku będzie stawało się trudne lub nawet nie możliwe w praktyce⁴. Komitet wskazał również, że w każdym przypadku, poszczególne sytuacje powinny być rozstrzygane w sposób indywidualny z uwzględnieniem np. warunków geograficznych, w których położony jest zakład pracy czy struktura układów zbiorowych⁵. Powoduje to, że państwa, które zdecydowały się wprowadzić takie wymogi podmiotowe, ustalają je na rozsądnym poziomie.

11. Podobne ustalenia poczynił Komitet Wolności Zrzeszeń działający w ramach MOP⁶. Rozstrzygał on m.in. sprawę, w której wymóg quorum uczestniczących w referendum przedstrajkowym wynosił 2/3 wszystkich pracowników. Niespełnienie tego wymogu wiązało się z sankcjami administracyjnymi, np. rozwiązaniem związku zawodowego. Komitet Wolności Zrzeszeń powołał się wówczas na stanowisko wyrażone przez Komitet Ekspertów i uznał, że takie przepisy prawa mogą stanowić wkroczenie władz publicznych w działalność związków zawodowych, co stanowiłoby naruszenie art. 3 Konwencji nr 87⁷.

12. Jako potencjalnie utrudniający korzystanie z prawa do strajku Komitet Wolności Zrzeszeń MOP uznał także wymóg podjęcia decyzji o strajku przez ponad połowę pracowników. Komitet podkreślił, że może być to szczególnie widoczne w dużych przedsiębiorstwach⁸. W ocenie Komitetu także wymóg bezwzględnej większości pracowników popierających strajk może utrudniać jego zainicjowanie, w szczególności w odniesieniu do dużych związków zawodowych, co także w ocenie Komitetu może stanowić poważne zagrożenie dla prawa do strajku⁹.

13. Ustalenia poczynione przez Komitet Wolności Zrzeszeń są szczególnie aktualne w sytuacji, kiedy grupa żywo zainteresowana rozpoczęciem strajku mającego zwrócić uwagę np. kierownictwa przedsiębiorstwa na problemy tej grupy zawodowej zatrudnionej w danym przedsiębiorstwie. Może się okazać, że grupa mieć będzie poważne trudności ze zgodnym z przepisami prawa wszczęciem strajku, którego celem byłoby zwrócenie uwagi jedynie na problemy konkretnej grupy zawodowej, z którymi pozostałe grupy zawodowe zatrudnione w przedsiębiorstwie nie będą się utożsamiały. Trudno bowiem zmuszać także te pozostałe do uczestniczenia w referendum czy popieraniem strajku które ich nie dotyczy.

14. Ustalenia Komitetu Ekspertów oraz Komitetu Wolności Zrzeszeń wydaje się potwierdzać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. I PK 209/06, w którym wyrażony

Session, 1994. Geneva.

⁴ rozdział V, pkt 170

⁵ Ibidem

⁶ Stanowska MOP zawarte są m.in. w opracowaniach poświęconych decyzjom wydanym przez Komitet Wolności Zrzeszeń. Ostatnie (piąte) wydanie opracowania decyzji Komitetu pochodzi z 2006 r.: *Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, International Labour Organization 2006 (Fifth (revised) edition 2006)

⁷ Ibidem, paragraf 555 i 560. Podobne stanowisko Komitet zajmował w kilku podobnych sprawach, np. Sprawa nr 2216 zawarta w raporcie nr 332 (paragraf 912) oraz sprawa nr 2251 z raport 333 (paragraf 987).

⁸ Ibidem, paragraf 556

⁹ Ibidem, paragraf 557 oraz 561 na podstawie sprawy nr 1989 zawartej w raporcie Komitetu nr 316 (paragraf 190).

został pogląd, że prawo do strajku należy do podstawowych praw człowieka oraz wolności związkowych. Wobec tego wątpliwości związane z wykładnią przepisów regulujących strajk powinny być - zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate* – rozstrzygane na rzecz, a nie przeciwko wolności strajku. Argumenty płynące z tego orzeczenia, mimo że dostrzeżone przez Sąd Grodzki, zostały przez Sąd odrzucone, ponieważ w ocenie Sądu „nie ma podstaw do rozszerzenia owej reguły na sytuacje, gdy stan prawny jest w istocie jasny jednoznaczny i w kontekście literalnego brzmienia ustawy nie ma dostatecznych przesłanek do dokonania odmiennej wykładni obowiązujących przepisów”.

15. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, interpretacja wiążących Polskę umów międzynarodowych, w szczególności Konwencji MOP nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych dokonanych przez organy Międzynarodowej Organizacji Pracy powinny stanowić element wykładni przepisów krajowych, zwłaszcza, że umowy te w sytuacji kolizji z ustawą, mają przed nią pierwszeństwo. Co za tym idzie powinny być w sposób możliwie najdalszy interpretowane w sposób zapewniających zgodność ustawy z umową międzynarodową oraz Konstytucją.

16. Jest to tym bardziej istotne, że przepis ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, będący podstawą rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, obarczony jest sankcją karną. Nie może być zatem podstawą skazania w procesie karnym przepis, którego interpretacja może okazać się niezgodna z ratyfikowaną przez Rzeczpospolitą Polską umową międzynarodową. W związku z tak poważnymi zastrzeżeniami co do precyzji i jednoznaczności przepisu ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, z którego w procesie wykładni wyinterpretowywana jest hipoteza normy prawnokarnej, w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na gruncie niniejszej sprawy rozważyć należy w pierwszej kolejności uniewinnienie oskarżonych.

Ewentualnie, mając na uwadze powyższe rozbieżności związane z wykładnią art. 20 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, które pojawiły się na gruncie niniejsze sprawy między Sądem Grodzkim, a przywoływaną w trakcie postępowania opinią prawną prof. Henryka Lewandowskiego, profesora w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu Łódzkiego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwraca się z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości skierowania do Sądu Najwyższego na podstawie art. 441 § 1 kodeksu postępowania karnego zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy, które pojawiło się w trakcie niniejszego postępowania.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

dr Adam Bodnar

Załącznik:

Fragment opracowania: B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, *ILO Principles Concerning the Right to Strike*, International Labour Organization 1998, s. 28-30