

BEATA STANIBUŁA

STATUS PRAWNY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH STRAŻY GRANICZNEJ

Związki zawodowe Straży Granicznej są organizacją o szczególnym statusie. Jej prawa i zasady działania zostały ukształtowane inaczej niż ogółu organizacji związkowych spoza służb mundurowych. Przede wszystkim możliwość tworzenia związków zawodowych tej formacji i wstępowania do nich zostały ograniczone, ze względu na szczególny status funkcjonariuszy Straży Granicznej, realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

W artykule określone zostały podstawowe zasady dotyczące uprawnień związków zawodowych Straży Granicznej, statusu prawnego i działalności, czyli wolności związkowych: tworzenia i wstępowania do związku, niezależności oraz samorządności. Omówiono ograniczenia w korzystaniu z prawa koalicji i kwestie dotyczące rozwiązywania sporów zbiorowych. Jako punkt wyjścia przyjęto genezę związków zawodowych formacji, ze wskazaniem ważniejszych celów jej działalności.

1. HISTORIA, STRUKTURA I GŁÓWNE CELE DZIAŁALNOŚCI ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH STRAŻY GRANICZNEJ

Powstanie związku zawodowego Straży Granicznej powiązane było z tworzeniem jej struktur. Po transformacji ustrojowej w 1989 r. nasiliły się inicja-

Dr BEATA STANIBUŁA – adiunkt Katedry Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na Wydziale Zamiejscowym Nauk Prawnych i Ekonomicznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Tomaszowie Lubelskim; e-mail: lipskopol@wp.pl

tywy społeczne podejmowane przez jednostki WOP, skupione m.in. w Grupie Przedstawicielskiej Ruchu Obywatelskiego Wojska Polskiego, Grupie Przedstawicielskiej Tymczasowego Niezależnego Ruchu Żołnierzy Zawodowych, Stowarzyszeniu Pracowników Ochrony Granic Rzeczypospolitej Polski. Domagano się przede wszystkim wprowadzenia do projektu ustawy o Straży Granicznej zapisów dotyczących związków zawodowych, podczas gdy formalnie żołnierzy obowiązywał zakaz ich tworzenia. Już w grudniu 1989 r. Samodzielna Grupa Inicjatywna Ruchu Obywatelskiego Wojska Polskiego wystosowała apel¹ skierowany do wszystkich przełożonych oraz posłów i senatorów, w którym domagała się odpolitycznienia wojska oraz zagwarantowania kadrze prawa do własnego światopoglądu i przekonań politycznych, umożliwienia bezpośredniego wpływu na kształt projektowanych ustaw o ochronie granic RP i jej organach, a także przyznania prawa do tworzenia własnych związków zawodowych. Wyrażono tym samym wolę wpływu poprzez swoje przedstawicielstwo (związki zawodowe) na system ochrony granic państwa, a w szczególności na sprawy socjalno-bytowe i finansowe funkcjonariuszy.

W konsekwencji różnych postulatów i działań podejmowanych od 1989 r., w marcu 1990 r. utworzono Niezależny Ruch Żołnierzy Zawodowych WOP². Jego podstawą były jednostki skupione wcześniej w Tymczasowym Niezależnym Ruchu Żołnierzy Zawodowych WOP, Niezależnym Związku Zawodowym WOP i warszawskim Stowarzyszeniu Pracowników Ochrony Granic Rzeczypospolitej Polskiej. Na czele NRZZ WOP stanęła Rada Naczelna. Pełniła rolę reprezentanta jednostek WOP wobec kierownictwa służbowego. Przedstawiała problemy kadry zawodowej i uczestniczyła w ich rozwiązywaniu. Między innymi wysuwała postulaty i podejmowała inicjatywy dotyczące tworzenia struktur przyszłej Straży Granicznej³.

Niezależny Ruch Żołnierzy Zawodowych stanowił samodzielną i samorządną organizację funkcjonariuszy WOP, niezależną od kierownictwa służbowego, organizacji politycznych i organów administracji państwowej. Z założenia miał bronić praw kadry zawodowej oraz reprezentować jej interesy wobec przełożonych. Pełnił więc rolę zbliżoną do roli związków zawodowych, nie

¹ Komunikat (apel) Grupy Przedstawicielskiej Ruchu Obywatelskiego Wojska Polskiego przy Karpackiej Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza i Jednostce Wojskowej Służby Wewnętrznej w Nowym Sączu z 19 grudnia 1989 r.

² Deklaracja programowa Niezależnego Ruchu Żołnierzy Zawodowych WOP z 18 marca 1990 r.

³ W części historycznej wykorzystane zostały materiały ze strony internetowej – www.nsz-zfsg.org./nszz-fsg-historia.

mając formalnie statusu tej organizacji i gwarantowanych ustawowo uprawnień – wolności związkowych. Główne cele działania zawarte zostały w Deklaracji programowej NRZZ, przyjętej na zjeździe 18 marca 1990 r. Założono w niej uczestnictwo przedstawicieli Ruchu w pracach legislacyjnych nad aktami prawnymi normującymi organizację i funkcjonowanie przyszłych organów ochrony granic RP, pracach nad koncepcją restrukturyzacji WOP oraz przyszłych struktur organów ochrony granic, ochronę praw kadry zawodowej oraz reprezentowanie jej interesów na zewnątrz, wobec dowództwa WOP i kierownictwa resortu spraw wewnętrznych, a także dążenie do utworzenia autonomicznego związku zawodowego funkcjonariuszy organów ochrony granic państwowych.

Wyrazem dążenia Ruchu do utworzenia związku zawodowego było powołanie komisji, której zlecono opracowanie projektu statutu przyszłej organizacji związkowej. Opracowany przez Komisję Statutową projekt został przedstawiony na jej pierwszym zjeździe, w dniach 30-31 maja 1990 r.

Ruch w swoich działaniach wykazywał dużą aktywność. Utrzymywał kontakty z posłami i senatorami, wyrażał wolę żołnierzy WOP podczas rozpatrywania w Sejmie i Senacie projektów ustaw dotyczących ochrony granicy państwowej, a także ustawy o Straży Granicznej. Inicjatywy i wkład pracy, zwłaszcza Rady Naczelnej NRZZ biorącej udział w większości posiedzeń komisji sejmowych i w posiedzeniach Sejmu, zaowocowały uwzględnieniem przez ten organ wielu postulatów w opracowywanych ustawach⁴. Ważną konsekwencją tych działań było uchwalenie 12 października 1990 r. ustaw o ochronie granicy państwowej⁵ i o Straży Granicznej⁶.

Tuż po zakończeniu prac legislacyjnych przystąpiono do tworzenia struktur Straży Granicznej⁷, jednocześnie podjęto intensywne kroki zmierzające do utworzenia związku zawodowego tej formacji. Istniały już bowiem podstawy prawne umożliwiające ich założenie. Przepis art. 72 ustawy o Straży Granicznej wyraźnie przyznawał prawo ich tworzenia, stanowiąc że: „1. Funkcjonariusze mogą zrzeszać się w związku zawodowym funkcjonariuszy Straży Granicznej. 2. Przepisy ustawy o związkach zawodowych stosuje się odpowiednio z zastrzeżeniem, że w Straży Granicznej może działać tylko jeden

⁴ Opis debaty sejmowej sporządzony przez por. Andrzeja Walczewskiego 12 października 1990 r.

⁵ Dz.U. z 1990 r., Nr 78, poz. 461.

⁶ Dz.U. z 1990 r., Nr 78, poz. 462.

⁷ Stworzenie struktur Straży Granicznej było procesem rozciągniętym w czasie. Ostatecznie Straż Graniczną powołano rozkazem Ministra Spraw Wewnętrznych z 16 maja 1991 r.

związek zawodowy i związek ten nie ma prawa do strajku. 3. Szczegółowe zasady współdziałania związku zawodowego funkcjonariuszy Straży Granicznej z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Komendantem Głównym Straży Granicznej określi statut tego związku zarejestrowany w sądzie”.

Toteż 1 lutego 1991 r. odbył się Zjazd Założycielski Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej (NSZZ FSG), na którym przyjęto uchwałę w sprawie założenia związku zawodowego, uchwalono jego statut, a także powołano komisje do opracowywania regulacji wewnętrznych – regulaminów działania związku. Podczas Zjazdu odwołana została Rada Naczelna NRZZ, w miejsce której powołano Komitet Założycielski NSZZ FSG, powierzając mu rejestrację związku zawodowego w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie⁸. Efektem końcowym prac Komitetu Założycielskiego NSZZ FSG we współpracy z sądem badającym zgodność postanowień statutu związku z obowiązującym prawem była jego rejestracja. W dniu 26 marca 1991 r. Sąd Wojewódzki w Warszawie wydał postanowienie o wpisie NSZZ FSG do rejestru w dziale B (do którego wpisuje się ogólnokrajowe związki międzybranżowe) pod numerem RZZ-192⁹.

Najważniejsze zadania, których podjął się nowo utworzony związek zawodowy Straży Granicznej, to w szczególności: koordynacja działań związanych z ustalaniem struktur etatowych poszczególnych jednostek Straży Granicznej oraz analiza potrzeb kadrowych, prowadzenie negocjacji dotyczących uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy, a także treści zarządzeń finansowych, konkretyzujących zarobki kadry. Jednym z priorytetów – jak się wydaje – na tym etapie funkcjonowania związku było ukształtowanie własnej struktury organizacyjnej, oddziałowej i terenowej. Podstawa i zasady jej tworzenia określone zostały szczegółowo w Statucie z 1 lutego 1991 r., kilkakrotnie zmienianym, a następnie zastąpionym Statutem uchwalonym przez IX Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ FSG 18 grudnia 2009 r.

Zgodnie ze Statutem struktura związkowa funkcjonariuszy Straży Granicznej opiera się na trzech szczeblach organizacyjnych. W ramach jednego związku zawodowego – NSZZ FSG mogą być tworzone i funkcjonują jednostki oddziałowe i terenowe. W myśl § 5 pkt 4 osobowość prawną mają związek¹⁰ oraz organizacje oddziałowe (OOZ)¹¹. Podstawową jednostką

⁸ Protokół Zjazdu Założycielskiego NSZZ FSG, Warszawa, 1 lutego 1991 r.

⁹ Telegram nr 265 przewodniczącego Prezydium Komitetu Założycielskiego NSZZ FSG z 26 marca 1991 r.

¹⁰ Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej (NSZZ FGS).

organizacyjną jest terenowa organizacja związkowa (TOZ), którą można tworzyć w placówkach, dywizjonach i innych jednostkach lub komórkach organizacyjnych wchodzących w skład oddziałów Straży Granicznej. Organami związku są: na szczeblu krajowym – Krajowy Zjazd Delegatów, Krajowa Komisja Wykonawcza, Krajowa Komisja Rewizyjna; na szczeblu oddziałowym – Oddziałowa lub Uczelniana Konferencja Delegatów, Zarząd Oddziałowy lub Uczelniany, Oddziałowa lub Uczelniana Komisja Rewizyjna; na szczeblu terenowym – Walne Zebranie lub Terenowa Konferencja Delegatów, Zarząd Terenowej Organizacji Związkowej, Terenowa Komisja Rewizyjna. Organy związku konstyтуują się na pierwszym posiedzeniu, a ich kadencja trwa cztery lata. Działają kolegiąlnie i są odpowiedzialne za realizację zadań statutowych i programowych zgodnie z kompetencjami¹².

Na przestrzeni dwudziestu lat istnienia NSZZ FSG uczestniczył w szeregu pracach legislacyjnych nad ustawami mającymi strategiczne znaczenie dla kadry zawodowej, którą reprezentuje. Oprócz zmian do ustawy o Straży Granicznej NSZZ FSG przedstawiał propozycje w sprawie treści ustaw: emerytalna dla służb mundurowych resortu MSW i SW, o kształtowaniu środków budżetowych, o zabezpieczeniu socjalnym, o ubezpieczeniach społecznych. W tym zakresie związek wykazał się aktywnością nie tylko na posiedzeniach komisji sejmowych, ale także na forum Komisji Trójstronnej do spraw społeczno-gospodarczych¹³. Taka możliwość powstała z chwilą wstąpienia NSZZ FSG do Forum Związków Zawodowych¹⁴ w lutym 2005 r. Moment ten należy uznać za ważny¹⁵, ponieważ Związek zyskał status organizacji reprezentatywnej. Należy podkreślić, że tylko reprezentatywne organizacje

¹¹ Związek zawodowy ma osobowość prawną, którą nabywa z dniem rejestracji przez sąd. Osobowość prawną mają też jednostki organizacyjne wskazane w jego statucie (art. 15 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych).

¹² Więcej na temat struktury, organów związku i ich kompetencji: rozdział VI Statutu NSZZ FSG.

¹³ Działa na podstawie ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080). W jej skład wchodzi przedstawiciele związków zawodowych, pracodawców oraz rządu. Strony te na forum Komisji prowadzą dialog zmierzający do godzenia interesów pracowników, pracodawców oraz dobra publicznego. Dotyczy w szczególności wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz innych spraw społecznych i gospodarczych.

¹⁴ Forum Związków Zawodowych powołane zostało w 2002 r. jako alternatywna wobec NSZZ „Solidarność” i OPZZ centrala związkowa. Według informacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, liczy około 400 tys. członków (Departament Dialogu Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – <http://www.dialog.gov.pl/partnerzy.związki%7C>).

¹⁵ Niezależny Samorządny Związek Funkcjonariuszy Straży Granicznej.

związkowe mogą wchodzić w skład Komisji Trójstronnej. Ustawodawca uznał za takie i wymienił z nazwy dwa związki zawodowe: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (NSZZ „Solidarność”) i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Inne organizacje mogą być uznane za reprezentatywne, a ich przedstawiciele wejść w skład Komisji Trójstronnej, jeżeli spełnią kryteria reprezentatywności określone w ustawie o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (dalej: ustawa o Komisji Trójstronnej)¹⁶. Właściwy do rozpatrywania takich spraw (stwierdzania reprezentatywności związku) Sąd Okręgowy w Warszawie 19 listopada 2002 r.¹⁷ uznał Forum Związków Zawodowych za reprezentatywną organizację związkową w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej. W styczniu 2003 r. uprawomocnił się wyrok, a 7 marca 2003 r. członkowie Forum uzyskali nominacje na członków Komisji Trójstronnej. Oznaczało to prawo udziału nowej centrali we wszystkich strukturach i agendach zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego, w tym przede wszystkim w pracach Komisji.

Strategiczne sprawy będące przedmiotem inicjatyw podejmowanych w ramach kompetencji NSZZ FSG, w sposób ogólny można wyrazić poprzez wskazanie celów i zadań. Wynikają one z aktów prawnych o charakterze powszechnym, a szczegółowo określa je Statut. Podstawowym celem zgodnie z rozdziałem III Statutu jest obrona praw, godności, interesów funkcjonariuszy oraz emerytów i rencistów SG. Dotyczy m.in. interesów zawodowych i poziomu życia funkcjonariuszy Straży Granicznej, ich rodzin oraz emerytów i rencistów. Polega na inicjowaniu i popieraniu działań na rzecz stworzenia kadry warunków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, na podejmowaniu działań w kierunku kształtowania korzystnych warunków służby i płacy, dążeniu do zapewnienia świadczeń chorobowych i emerytalno-rentowych na właściwym poziomie. Są to tylko niektóre ze spraw należących do kompetencji Związku, o których mowa w § 9 Statutu.

Należy ponadto zwrócić uwagę na § 10, skorelowany z § 9, który doprecyzowuje, w jaki sposób Związek realizuje swoje zadania. Wśród ważniejszych można wymienić: reprezentowanie członków Związku lub funkcjonariuszy Straży Granicznej wobec kierownictwa służbowego, organów władzy lub administracji państwowej, samorządowej albo wobec sądów administracyjnych lub powszechn-

¹⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r., Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.

¹⁷ Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział VII Cywilny, sygn. akt VH Ns Rej Róż 5/02.

nych; opiniowanie oraz aktywne kształtowanie założeń lub projektów ustaw, aktów wykonawczych dotyczących bezpieczeństwa lub porządku publicznego, działalności Straży Granicznej, jak również kształtujących prawa i obowiązki funkcjonariuszy, emerytów i rencistów oraz ich rodzin; podejmowanie działań w kierunku wydania lub zmiany ustaw oraz innych aktów prawnych; prezentowanie stanowisk środowiska funkcjonariuszy wobec kierownictwa służbowego, organów władzy lub administracji państwowej, samorządu terytorialnego albo innych instytucji, stowarzyszeń lub organizacji; sprawowanie społecznej kontroli nad gospodarką mieszkaniową, rozdzielnictwem skierowań na leczenie sanatoryjno-rehabilitacyjne oraz innych świadczeń socjalno-bytowych; wydawanie opinii oraz zajmowanie stanowisk w sprawach kadrowych; udział w postępowaniach kwalifikacyjnych oraz innych postępowaniach mających na celu wyłonienie kandydatów na stanowiska służbowe; podejmowanie współpracy z organizacjami społecznymi lub zawodowymi; udział w ustalaniu zasad wynagradzania, przyznawania nagród i udzielania zapomóg; udział w konsultacjach dotyczących regulacji warunków pracy i płacy; uczestnictwo w kształtowaniu dyscypliny służbowej poprzez włączanie się do toczących postępowań dyscyplinarnych oraz opiniowanie propozycji kar i wyróżnień; prowadzenie działalności gospodarczej i socjalnej.

Statut stanowi ilustrację samorządności związku. Oprócz struktury organizacyjnej oraz celów działania i zadań określa w szczególności: tożsamość związku (nazwę związku), organy reprezentujące związek w jego działalności zewnętrznej i wewnętrznej, reguły jego funkcjonowania wewnętrznego (prawa i obowiązki członków, kompetencje organów oraz tryb ich wyłaniania, źródła finansowania itd.). Minimum treści statutu określa art. 13 ustawy o związkach zawodowych. Można do niego wprowadzać postanowienia dodatkowe, jednak nie mogą one być sprzeczne z przepisami ustawowymi regulującymi status prawny związku zawodowego. Podstawowe znaczenie ma statut, ale jego treść i granice uprawnień związkowych wyznaczają przepisy prawa powszechnego. Oznacza to, że wszystkie aspekty działalności statutowej Związku muszą być realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, czyli na zasadach przewidzianych w ustawach i innych aktach prawnych.

2. NORMATYWNE GWARANCJE UPRAWNIEŃ ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH STRAŻY GRANICZNEJ

W sferze normatywnej status prawny związków zawodowych Straży Granicznej kształtowany jest na płaszczyźnie ustawowej, w tym także przez

ustawę zasadniczą. Tworzą go m.in. zasady dotyczące uprawnień, czyli wolności związkowe, z których wynika dobrowolny, niezależny i samorządny charakter związku zawodowego.

Podstawową wolnością w polskim ustawodawstwie jest prawo zrzeszania się, gwarantowane konstytucyjnie. Przepis art. 12 Konstytucji zapewnia wolność tworzenia związków zawodowych, a art. 59 doprecyzowuje tę ogólną dyrektywę¹⁸. Z przepisu art. 59 oprócz prawa zrzeszania się, zwanego „prawem koalicji”, wynika również prawo do rokowań zbiorowych, zawierania układów zbiorowych pracy i innych tego typu porozumień. Ponadto przyznaje on prawo do organizowania strajków i innych form protestu. Wymienione tu wolności związkowe składające się na całość podstaw zbiorowego prawa pracy nie w pełni odnoszą się do Straży Granicznej. Prawo koalicji dotyczy wprawdzie funkcjonariuszy Straży Granicznej, jednak w stosunku do tej kategorii zostało znacząco ograniczone, a prawo do strajku całkowicie wyłączone. Szerzej będzie o tym mowa w następnym punkcie.

Wśród innych wolności związkowych określonych w Konstytucji, które w pełni dotyczą NSZZ FSG, są samorządność i niezależność. Należy je wywodzić z art. 12 Konstytucji, który statuuje wolność tworzenia związków zawodowych i przyznaje im wolność działania.

Wolności rozwinięte zostały w ustawach o związkach zawodowych¹⁹ i o rozwiązywaniu sporów zbiorowych²⁰. Na gruncie ustawy o związkach zawodowych oprócz prawa koalicji należy wyeksponować samorządność i niezależność. O nich mowa jest już w przepisie art. 1 ustawy o związkach zawodowych. Bez nich trudno wyobrazić sobie skuteczną działalność. To, że związki zawodowe są podmiotami samorządnymi, oznacza ich prawo do samodzielnego określania celów i zasad funkcjonowania²¹. Można mówić

¹⁸ Szerzej na ten temat: W. SANETRA, *Prawa (wolności) pracownicze w konstytucji*, PiZS 1997, nr 11, s. 2 i n.; L. FLOREK, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, PiP 1997, z. 11-12, s. 19; K.W. BARAN, *Konstytucyjne aspekty wolności związkowych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 4 n.

¹⁹ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.

²⁰ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz.U. Nr 55, poz. 236 ze zm.

²¹ Por. W. SANETRA, *Wolności związkowe w świetle nowej ustawy o związkach zawodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1991, nr 5-6, s. 17-18; K. KOLASIŃSKI, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, TNOiK, Toruń 1999, s. 288; E. GIENIECZKO, J. MARCZAK, *Nowe prawo związkowe*, Warszawa 1991, s. 18; A. ŚWIĄTKOWSKI, *Karta praw społecznych Rady Europy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 277-280.

o dwóch płaszczyznach tej samodzielności: zadaniowo-programowej oraz normatywno-funkcjonalnej. W pierwszej chodzi o samodzielne określenie celów i programów działania, w drugiej – o wyznaczenie struktur wewnętrzno-organizacyjnych, zasad i metod funkcjonowania oraz procedur podejmowania decyzji.

Samorządność oznacza samodzielne kształtowanie przez związki zawodowe zasad reprezentacji, statusu członków, zrzeszania w strukturach krajowych i międzynarodowych²², samodzielne określanie metod działalności statutowej, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym, a także sposobu zarządzania funduszami organizacyjnymi. W materii tej szczególną rolę odgrywają statuty związków. Swoboda uregulowań statutowych podlega pewnym ograniczeniom. Po pierwsze: statut podlega kontroli sądowej pod względem zgodności z obowiązującym prawem; po drugie: ustawa o związkach zawodowych dyktuje rodzaje struktur związkowych, jak konfederacje, federacje, zakładowe organizacje związkowe (art. 11 ust. 1 i 2; art. 26 ustawy).

Trzecia wolność związkowa, czyli niezależność, stanowi niezbędny warunek spełniania przez związki zawodowe ich podstawowej funkcji: reprezentowanie i obrona praw oraz interesów pracowniczych (w przypadku Straży Granicznej obrony praw oraz interesów funkcjonariuszy Straży Granicznej). Treścią tej zasady jest niezależność związków od pracodawców (w NSZZ FSG od kierownictwa służbowego), od organów administracji państwowej²³ i samorządu terytorialnego oraz innych organizacji (art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych oraz § 6 ust. 2 Statutu NSZZ FSG). Niezależność związków oznacza zakaz ingerencji powołanych organów oraz kierownictwa służbowego w działalność związkową. Nie mogą one wpływać na rozwiązanie związku lub jego zawieszenie. Nie mają również prawa do kontroli i nadzoru organów związku²⁴. Ta przysługuje tylko członkom związku zawodowego. Oczywiście uprawnienia kontrolne w zakresie zgodności z prawem działania związku zawodowego ma sąd rejestrowy. Niezależność związków zawo-

²² Związek zawodowy Straży Granicznej ma prawo wstępować do krajowych i międzynarodowych organizacji związkowych, ale o pokrewnych celach i zadaniach (§ 7 ust. 1 Statutu NSZZ FSG).

²³ Por. A. ŚWIĄTKOWSKI, *Karta praw społecznych*, s. 277-278.

²⁴ Por. W. WIDERA, *Związek zawodowy jako niezależny podmiot w stosunkach przemysłowych: redefinicja „niezależności” w systemie postkomunistycznym*, w: W. KOZEK (red.), *Zbiorewe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, Scholar, Warszawa 1997, s. 61 n.

wych od innych organizacji powszechnie rozumiana jest jako niezależność od partii politycznych.

Wolności związkowe mają swoje granice, a wyraża je zasada legalizmu. Zgodnie z tą zasadą uprawnienia wynikające z wolności związkowych muszą być realizowane z poszanowaniem przepisów ustawodawstwa krajowego. Kwestie dotyczące legalności zawarte są przede wszystkim w przepisach ustawy o związkach zawodowych wyznaczających minimalną liczebność grupy inicjatywnej i komitetu założycielskiego (art. 12), ograniczających zakres podmiotu wy prawa koalicji (art. 2 ust. 6), nakładających obowiązek rejestrowania organizacji (art. 14 ust. 1), ustalających zakres przedmiotowy postanowień związkowych (art. 13), określających struktury zrzeszeń (art. 11 ust. 1 i 2) oraz warunki odpowiedzialności działaczy i związków za naruszenie przepisów tej ustawy. Ważną rolę odgrywają też przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, narzucające obowiązkowe procedury, określające środki protestu zbiorowego oraz ograniczenia w korzystaniu z prawa do strajku.

Podstawą sformułowanych wolności związkowych są akty prawa międzynarodowego i europejskiego, którymi Polska jest związana. Stanowią one gwarancję właściwej ich regulacji na gruncie krajowym, w tym stosowania ewentualnych ograniczeń uprawnień płynących z wolności związkowych względem niektórych grup zawodowych, w tym Straży Granicznej. Wśród aktów statuujących wolności związkowe należy wymienić akty Międzynarodowej Organizacji Pracy. Przy tym wymaga podkreślenia, że już traktat wersalski, który powołał tę organizację do życia w 1919 r., określił wolność związkową jako jeden z jej głównych celów. Zasada wolności zrzeszania się uznana została za element konieczny sprawiedliwych społecznie i humanitarnych warunków pracy we wstępie Konstytucji MOP i w Deklaracji filadelfijskiej²⁵. Wśród ważniejszych konwencji MOP traktujących o wolnościach związkowych i rozwijających je należy wymienić: Konwencję nr 87 o wolności związkowej i ochronie praw związkowych²⁶, Konwencję nr 98 dotyczącą stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych²⁷, Konwencję nr 144 o trójstronnych konsultacjach w zakresie wprowadzania w życie norm w spra-

²⁵ Deklaracja filadelfijska została przyjęta 10 maja 1944 r., podczas dwudziestej szóstej Sesji Konferencji Ogólnej Międzynarodowej Organizacji Pracy w Filadelfii. Składa się z pięciu rozdziałów dotyczących celów i zadań MOP, które z założenia mają wpływać na politykę krajów członkowskich. W 1946 r. jako załącznik Deklaracja filadelfijska stała się częścią Konstytucji MOP.

²⁶ Przyjęta w San Francisco 9 lipca 1948 r., Dz.U. z 1958 r., Nr 29, poz. 125.

²⁷ Przyjęta w Genewie 1 lipca 1949 r., Dz.U. z 1958 r., Nr 29, poz. 126.

wie pracy²⁸, Konwencję nr 151 o ochronie prawa organizowania się i procedur określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej²⁹. Inne akty międzynarodowe poruszające te kwestie to: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 22 ust. 2)³⁰ i Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (art. 8 ust. 1 lit. a)³¹, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 11 ust. 1)³², Europejska Karta Społeczna (art. 5)³³.

Ogólny zakres kompetencji związków zawodowych wyraża art. 1 ustawy o związkach zawodowych. Z przepisu tego w powiązaniu z art. 2 ust. 7 tej ustawy – który stanowi, że przepisy dotyczące pracowników stosuje się odpowiednio również do innych osób wymienionych w ust. 1-6, przy czym ust. 6 dotyczy m.in. funkcjonariuszy Straży Granicznej – należy wywieść, iż ogólną kompetencją związków zawodowych Straży Granicznej jest reprezentacja i obrona interesów zawodowych i socjalnych własnych funkcjonariuszy.

Szczegółowo uprawnienia związków zawodowych zostały określone w art. 19-34² ustawy o związkach zawodowych. Przepisy te obejmują rozdziały 3 i 4. Ustalając na podstawie tych przepisów uprawnienia związków zawodowych Straży Granicznej, należy opierać się na art. 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych oraz analizować przez pryzmat art. 72 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. Z obu tych regulacji płynie powinność odpowiedniego, z modyfikacjami wymuszonymi specyfiką służby, stosowania przepisów ustawy o związkach zawodowych.

Tak jak wszystkie inne związki zawodowe Straży Granicznej realizują cele w sferze stosunków indywidualnych i zbiorowych. W zakresie praw zbiorowych, jak wynika z art. 7 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, reprezentują wszystkich funkcjonariuszy, niezależnie od tego, czy są członkami związku zawodowego czy nie. W sprawach indywidualnych związki reprezentują prawa i interesy tylko swoich członków, pozostałych – wyłącznie na wniosek funkcjonariusza za zgodą właściwego organu związku.

²⁸ Przyjęta w Genewie 21 czerwca 1976 r., Dz.U. z 1994 r., Nr 103, poz. 503.

²⁹ Przyjęta w Genewie 27 czerwca 1978 r., Dz.U. z 1994 r., Nr 22, poz. 78.

³⁰ Uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ i otwarty do podpisu w Nowym Jorku 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

³¹ Uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ i otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169.

³² Sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

³³ Sporządzona w Turynie 18 października 1961 r., Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67.

Uprawnienia związków zawodowych dotyczące indywidualnych i zbiorowych stosunków pracy zależą od tego charakteru związku, czy jest reprezentatywny w rozumieniu przepisów ustawy o Komisji Trójstronnej, czy też jest organizacją zakładową. NSZZ FSG – jak wcześniej wskazano – jest ogólnokrajową organizacją związkową, mającą status organizacji reprezentatywnej, ponieważ jest członkiem Forum Związków Zawodowych. Odnoszą się do niego zatem kompetencje wymienione w rozdziale 3 ustawy o związkach zawodowych. Do uprawnień tych należą:

1. Prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Prawo to jednak nie dotyczy założeń do projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy (art. 19 ust. 1 ustawy). Założenia i projekty, o których mowa, organy władzy i administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego kierują do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin do przedstawienia opinii nie krótszy niż 30 dni, a ze względu na ważny interes publiczny, co wymaga uzasadnienia, termin ten może być skrócony do 21 dni. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie traktowane jest jako rezygnacja z prawa jej wyrażenia. W razie odrzucenia w całości lub części stanowiska właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie stanowiska. W razie rozbieżności związek może przedstawić opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej, samorządu terytorialnego.

2. Prawo opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, oraz projektów aktów prawnych Unii Europejskiej zakresem obejmujących zadania związków zawodowych (art. 19 ust. 1 ustawy). Podobnie jak w przypadku opiniowania krajowych aktów prawnych, organy władzy i administracji państwowej kierują dokumenty konsultacyjne Unii Europejskiej oraz projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając jednocześnie termin przedstawienia opinii. Naruszenie trybu konsultacji założeń albo projektów ustaw, albo aktów wykonawczych do ustaw może stanowić podstawę wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy albo aktu wykonawczego. Stanowi bowiem przejaw naruszenia zasady państwa prawnego, sformułowanej w art. 1 Konstytucji RP³⁴. Zaniechanie trybu konsultacji stanowi również naruszenie prawa i jest

³⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r. K14/91/10, OTK 1992,

w płaszczyźnie indywidualnej sankcjonowane na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy.

3. Prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego (art. 20 ustawy). Wnioski takie związek kieruje do posłów lub organów mających prawo inicjatywy ustawodawczej. Organ państwowy, do którego został skierowany wniosek, obowiązany jest w terminie 30 dni od daty otrzymania wniosku przedstawić związkowi zawodowemu swoje stanowisko, a w razie negatywnego stanowiska także jego uzasadnienie.

Status organizacji zakładowych Straży Granicznej mają oddziałowe organizacje związkowe, jako jednostki organizacyjne NSZZ FSG. Są tworzone w oddziałach Straży Granicznej i stanowią ogniwa Związku. Na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o związkach zawodowych traktujący o tym, że uprawnienia zakładowych organizacji związkowych przysługują również organizacjom zrzeszającym funkcjonariuszy, podmiot ten ma wszelkie uprawnienia wynikające z tej ustawy. Zgodnie z art. 26 ustawy o związkach zawodowych należą do nich:

- zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych,
- zajmowanie stanowiska wobec pracodawcy i organu samorządu załogi w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw pracowników,
- sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad bhp,
- kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy i współdziałanie z państwową inspekcją,
- zajmowanie się warunkami życia emerytów i rencistów.

Ponadto w myśl art. 27 tej ustawy zakładowa organizacja związkowa uprawniona jest do uzgadniania z pracodawcą niektórych kwestii. Ustalanie zasad wykorzystania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, w tym podziału środków na poszczególne cele i rodzaje działalności, ustala pracodawca w regulaminie uzgodnionym z zakładową organizacją związkową. Świadczenia z tego tytułu przyznawane są pracownikom w uzgodnieniu z tą organizacją. Tak samo regulaminy nagród i premii są ustalane i zmieniane w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową; dotyczy to również zasad podziału środków na wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w państwowej jednostce sfery budżetowej.

Wyjaśnienia w tym miejscu wymaga pojęcie pracodawcy jako strony współdziałającej z organizacją związkową. Status pracodawcy w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej, których prawa i interesy zbiorowe reprezentowane są przez NSZZ FSG, ma właściwą jednostką organizacyjną tej formacji. Statusu tego w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy (art. 3) nie można wprost przypisać komendantowi głównemu Straży Granicznej, jednak zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej pozostaje on przełożonym wszystkich funkcjonariuszy. Należy zatem uznać, że komendant główny Straży Granicznej jest podmiotem, z którym właściwe organy NSZZ FSG powinny rozpatrywać kwestie dotyczące wszystkich funkcjonariuszy. W sprawach indywidualnych (zmiana warunków służby na niekorzyść funkcjonariusza) stroną właściwą do współpracy z OOO będzie komendant oddziału Straży Granicznej.

Szczególnym ustawowym uprawnieniem związków zawodowych (art. 72 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej) jest uprawnienie do określenia zasad współdziałania z ministrem spraw wewnętrznych i komendantem głównym Straży Granicznej. Szczegółowo zasady te współdziałania także z innymi instytucjami i organizacjami szczebla centralnego oraz posłami i senatorami określa rozdział IV Statutu.

W związku z wymienionymi kompetencjami zaznaczają się trzy zasadnicze funkcje związków zawodowych Straży Granicznej: ochronna, reprezentacyjna oraz kontrolna. Funkcja ochronna i reprezentacyjna są ze sobą ściśle powiązane. Pierwsza przejawia się w obronie praw i interesów funkcjonariuszy, druga zaś związki zawodowe czyni wyrazicielem tych praw i interesów. Ostatnia funkcja – kontrolna dotyczy sprawowania pieczy nad przestrzeganiem przepisów prawa przez właściwe organy, nadzoru wprowadzania w życie stosownych przepisów. W razie stwierdzenia, że postępowanie organu administracji państwowej, organu zwierzchniego jest niezgodne z prawem albo narusza zasady praworządności, związek może wystąpić do właściwego podmiotu z żądaniem spowodowania usunięcia we właściwym trybie wykrytych uchybień, ewentualnie rozważyć wszczęcie sporu zbiorowego³⁵. W zakres funkcji kontrolnej wchodzi również sprawdzanie decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach funkcjonariuszy. Należy jednak zaznaczyć, że te kontrole nie mają charakteru władczego, są jedynie interwencyjne.

³⁵ Na temat działalności kontrolno-opiniotwórczej reprezentatywnych na płaszczyźnie ogólnokrajowej związków zawodowych: E. WRONIKOWSKA, *Związkowa reprezentacja praw i interesów pracowniczych na szczeblu ogólnopolskim*, w: G. GOŹDZIEWICZ, *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, TNOiK, Toruń 2001, s. 133 i n.

3. OGRANICZENIA PRAW ZWIĄZKOWYCH FUNKCJONARIUSZY STRAŻY GRANICZNEJ

W systemie obowiązującego ustawodawstwa funkcjonariusze Straży Granicznej, jako służby paramilitarnej, należą do kategorii ludzi pracy, których swoboda zrzeszania (prawo koalicji) jest ograniczona. To oznacza, że prawa związkowe funkcjonariuszy mogą być realizowane tylko w jednym związku zawodowym. Jest to przypadek ustawowego monizmu organizacyjnego – funkcjonariusze mogą jedynie swobodnie zdecydować, czy chcą przystąpić do już istniejącej organizacji³⁶.

Ograniczenia te wynikają z ustawy szczegółowej, określającej działanie Straży Granicznej w powiązaniu z ustawą o związkach zawodowych, a dopuszczone są z uwagi na dyspozycje zawarte w umowach międzynarodowych, którymi Polska jest związana.

Przypomnijmy, że w myśl art. 72 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej funkcjonariusze mogą się zrzeszać w związku zawodowym funkcjonariuszy Straży Granicznej. Do tego związku odpowiednie zastosowanie znajdować będzie ustawa o związkach zawodowych, na co wskazuje art. 72 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. W przepisie tym zastrzeżono jednak, że w Straży Granicznej może działać tylko jeden związek zawodowy, który ponadto nie ma prawa do strajku. Z kolei przepis art. 2 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych mówi, że do praw funkcjonariuszy Straży Granicznej przepisy tej ustawy należy stosować z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw.

Konstytucja w art. 59 ust. 4 stanowi, że zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe³⁷.

Polska ratyfikowała szereg umów międzynarodowych, które dopuszczają podmiotowe ograniczenia wolności zrzeszania się w związki zawodowe i pozostawiają ustawodawstwu krajowemu ustalenie, w jakim zakresie prawo koalicji będzie miało zastosowanie wobec pewnych kategorii osób. Przykładowo: na odmienne ukształtowanie statusu związków zawodowych służb zmlita-

³⁶ Por. A. DUBOWIK, *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, PiZS 2002, nr 6, s. 25.

³⁷ Por. L. FLOREK, *Rola umów międzynarodowych w zbiorowym prawie pracy*, w: G. GOZDZIEWICZ (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, TNOiK, Toruń 2000, s. 89 n.

ryzowanych pozwala art. 9 Konwencji MOP nr 87 z 1948 r., dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych³⁸, który przewiduje możliwość wyłączenia jej postanowień w odniesieniu do sił zbrojnych i policji. Również dyrektywa sformułowana w art. 11 ust. 2 Europejskiej konwencji praw człowieka dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w zakresie tworzenia i przystępowania do związków zawodowych przez funkcjonariuszy służb publicznych. Przepis stanowi, że wykonywanie tych praw może podlegać koniecznym w społeczeństwie demokratycznym ograniczeniom, z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności albo ochronę praw i wolności innych osób³⁹. Specyfika służby funkcjonariusza Straży Granicznej związana jest z zadaniami z zakresu bezpieczeństwa państwowego, publicznego, z ochroną porządku, rozpoznawaniem i wykrywaniem przestępstw oraz zapobieganiem im⁴⁰.

W odniesieniu do Straży Granicznej należy przytoczyć także art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 MOP z 1978 r., dotyczącej prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej⁴¹. Przepis ten dopuszcza ograniczenie wolności związkowej w odniesieniu do pracowników służby publicznej na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo za pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu charakter poufny. Niewątpliwie stanowi on podstawę ograniczenia wolności związkowej funkcjonariuszy Straży Granicznej (względny bezpieczeństwa państwa, ochrona porządku publicznego, życia i zdrowia ludzkiego).

Przyczyny ograniczenia wpływają również na prawo do strajku, którego funkcjonariusze ci są pozbawieni. Strajk jest konfliktową formą rozwiązywania sporów zbiorowych stosowaną, gdy formy pokojowe przewidziane w ustawie zakończyły się fiaskiem. Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 2 i 3 cytowanej ustawy, niedopuszczalne jest organizowanie strajku w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym,

³⁸ W. pow.

³⁹ Szerzej na temat swobody zrzeszania się funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych: M. SEKARA, *Wolność koalicji funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w świetle prawa polskiego i międzynarodowego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2003-2004, s. 269 n.

⁴⁰ Główne zadania Straży Granicznej określa art. 1 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej.

⁴¹ W. pow.

w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej. Ponadto prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.

We wskazanych przypadkach ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych przyznaje prawo do innych form protestu. Ponadto zgodnie z art. 22 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych w obronie interesów i praw pracowników, którzy nie mają prawa do strajku, może zostać zorganizowany przez związek zawodowy działający u innego pracodawcy strajk solidarnościowy i nie może trwać dłużej niż połowę dnia roboczego. Jest on swoistą rekompensatą za pozbawienie wymienionych wyżej grup, w tym funkcjonariuszy Straży Granicznej, prawa do strajku. Przed ogłoszeniem strajku solidarnościowego należy przeprowadzić wszelkie działania formalnoprawne decydujące o jego legalności.

Z uwagi na niemożność wszczęcia i prowadzenia strajku ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorów nie ma pełnego zastosowania w odniesieniu do Straży Granicznej. W pozostałym zakresie rozwiązywanie sporów zbiorowych między funkcjonariuszami Straży Granicznej a właściwymi organami zwierzchnimi⁴² odbywa się zasadniczo w trybie i na zasadach wynikających z tej ustawy. W rachubę wchodzi wszystkie określone w ustawie etapy prowadzenia sporu: rokowania, mediacja. W razie nieosiągnięcia porozumienia w efekcie postępowania mediacyjnego możliwe jest przekazanie sporu do rozstrzygnięcia przez kolegium arbitrażu społecznego. Przepisy o rokowaniach, mediacji i arbitrażu należy stosować odpowiednio.

To, że związek zawodowy Straży Granicznej nie ma prawa do strajku, zostało wprost wskazane w Statucie Związku (§ 44 ust. 1). Jednocześnie zaznaczono, że w przypadkach naruszenia uprawnień związku lub praw albo interesów funkcjonariuszy, emerytów lub rencistów, które zostały określone w ustawie o Straży Granicznej, ustawie o związkach zawodowych i innych aktach prawnych, a także w Statucie, jeżeli spór nie został rozstrzygnięty w drodze rokowań, Związek może podjąć przysługujące mu formy protestu (§ 44 ust. 2).

Formy protestu przewidziane dla Związku i określone w jego Statucie to akcja ostrzegawcza lub protestacyjna (§ 45). Akcja ostrzegawcza polega na oflagowaniu budynków jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, oznako-

⁴² Przykładowo: stroną sporu zbiorowego o zasięgu ogólnokrajowym dla NSZZ FSG będzie komendant główny Straży Granicznej, w tym sensie, że do tego podmiotu Krajowa Komisja Wykonawcza NSZZ FSG powinna kierować swoje żądania.

wanych samochodów służbowych, jednostek pływających, jednostek latających, kolportowaniu postulatów, haseł lub materiałów protestacyjnych, opublikowaniu w środkach masowego przekazu informacji o przyczynach i przebiegu akcji (§ 46). W ramach akcji protestacyjnej przewidziano możliwość publikowania w środkach masowego przekazu informacji o powodach podjęcia akcji i postulatach wysuwanych przez związek, a będących przedmiotem sporu. W rachubę wchodzi również wystawienie przy wejściach do jednostek organizacyjnych Straży Granicznej posterunków umundurowanych funkcjonariuszy, niebędących w służbie, z opaskami o barwach związkowych umieszczonych na lewym przedramieniu, a także umieszczenie na oznakowanych pojazdach służbowych aparatury nagłaśniającej i nadawanie komunikatów o przebiegu akcji protestacyjnej. Akcja może przybrać formę wiecu, pikiety i manifestacji w miejscach publicznych z udziałem funkcjonariuszy niepełniących służby. Wskazane formy mogą być stosowane łącznie lub oddzielnie, a podjęcie akcji protestacyjnej nie wyklucza stosowania działań podjętych w akcji ostrzegawczej. Związek może zwrócić się do innych związków zawodowych o poparcie akcji protestacyjnej, do strajku solidarnościowego włącznie (§ 47).

W zasadzie akcja protestacyjna może zostać wszczęta po wyczerpaniu trybu rokowań i mediacji (§ 49). Wyjątkowo organ związku może podjąć decyzję o natychmiastowym rozpoczęciu akcji protestacyjnej, z pominięciem rokowań i akcji ostrzegawczej, w przypadku naruszenia praw i wolności związkowych, a w szczególności w razie zastosowania represji za działalność związkową wobec członków organów Związku (§ 48).

*

Charakter pracy funkcjonariuszy Straży Granicznej jest całkowicie odmienny od charakteru pracy osób niezatrudnionych w służbach mundurowych i ma związek z pełnieniem przez nich obowiązków w zakresie bezpieczeństwa państwa. Przekłada się to na niewielkie możliwości wykonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej pracy dodatkowej i posiadania innych źródeł utrzymania, a także na mniejsze możliwości w zakresie prawa udziału w życiu politycznym i społecznym. Stąd też ograniczenia funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie prawa koalicji oraz brak prawa do strajku.

W strategicznych jednakże sprawach dotyczących tworzenia, opiniowania, uzgadniania przepisów prawa, prawa związkowe NSZZ FSG są dostatecznie gwarantowane w Konstytucji RP, zwykłym ustawodawstwem krajowym oraz prawem międzynarodowym i unijnym.

BIBLIOGRAFIA

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

Prawo międzynarodowe i europejskie

- Konwencja nr 87 uchwalona w San Francisco 9 lipca 1948 r. o wolności związkowej i ochronie praw związkowych, Dz.U. z 1958 r., Nr 29, poz. 125.
- Konwencja nr 98 uchwalona w Genewie 1 lipca 1949 r. dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, Dz.U. z 1958 r., Nr 29, poz. 126.
- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.
- Europejska Karta Społeczna z 18 października 1961 r., Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169.
- Konwencja nr 144 uchwalona w Genewie 21 czerwca 1976 r. o trójstronnych konsultacjach w zakresie wprowadzania w życie norm w sprawie pracy, Dz.U. z 1994 r., Nr 103, poz. 503.
- Konwencja nr 151 uchwalona 27 czerwca 1978 r. w Genewie o ochronie prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, Dz.U. z 1994a, Nr 22, poz. 78.

Prawo krajowe

- Ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz.U. z 1990 r., Nr 78, poz. 461.
- Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 1990 r., Nr 78, poz. 462.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz.U. Nr 55, poz. 236 ze zm.
- Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r. K14/91/10, OTK 1992, cz. 1, s. 93 i n.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 1994 r. U 6/93/4, OTK 1994, cz. 1, s. 58 i n.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział VII Cywilny z dnia 19 listopada 2002 r., sygn. akt VH Ns Rej Róż 5/02.

Strony internetowe

- www.nszfsg.org./nszz-fsg-historia
<http://www.dialog.gov.pl/partnerzy.związki%7C>

LITERATURA

- BARAN K.W., Konstytucyjne aspekty wolności związkowych, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 4 n.
- Deklaracja programowa Niezależnego Ruchu Żołnierzy Zawodowych WOP z dnia 18 marca 1990 r.
- DUBOWIK A., Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego, PiZS 2002, nr 6, s. 25.
- FLOREK L., Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych, PiP 1997, z. 11-12, s. 19.
- FLOREK L., Rola umów międzynarodowych w zbiorowym prawie pracy, w: G. GOŹDZIEWICZ (red.), Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej, Toruń 2000, s. 89 n.
- GIENIECZKO E., MARCZAK J., Nowe prawo związkowe, Warszawa 1991, s. 18.
- KOLASIŃSKI K., Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego, TNOiK, Toruń 1999, s. 288.
- Komunikat (apel) Grupy Przedstawicielskiej Ruchu Obywatelskiego Wojska Polskiego przy Karpackiej Brygadzie Wojsk Ochrony Pogranicza i Jednostce Wojskowej Służby Wewnętrznej w Nowym Sączu z 19 grudnia 1989 r.
- Opis debaty sejmowej sporządzony przez por. Andrzeja Walczewskiego w dniu 12 października 1990 r.
- Protokół Zjazdu Założycielskiego NSZZ FSG, Warszawa, 1 lutego 1991 r.
- SANETRA W., Prawa (wolności) pracownicze w konstytucji, PiZS 1997, nr 11, s. 2 n.
- SANETRA W., Wolności związkowe w świetle nowej ustawy o związkach zawodowych, „Przegląd Sejmowy” 1991, nr 5-6, s. 17-18.
- SĘKARA M., Wolność koalicji funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w świetle prawa polskiego i międzynarodowego, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2003-2004, s. 269 n.
- ŚWIĄTKOWSKI A., Karta praw społecznych Rady Europy, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 277-280.
- Telegram nr 265 przewodniczącego Prezydium Komitetu Założycielskiego NSZZ FSG z 26 marca 1991 r.
- WIDERA W., Związek zawodowy jako niezależnych podmiot w stosunkach przemysłowych: redefinicja „niezależności” w systemie postkomunistycznym, w: K. KOZAK (red.), Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej, Scholar, Warszawa 1997, s. 61 n.
- WRONIKOWSKA E., Związkowa reprezentacja praw i interesów pracowniczych na szczeblu ogólnopolskim, w: G. GOŹDZIEWICZ, Reprezentacja praw i interesów pracowniczych, TNOiK, Toruń 2001, s. 133 n.

STATUS PRAWNY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH STRAŻY GRANICZNEJ

S t r e s z c z e n i e

Przedmiotem artykułu jest status prawny związków zawodowych Straży Granicznej, jako szczególnej grupy zawodowej należącej do tzw. służb mundurowych. Na tle historii i rozwoju przedstawiona została specyficzna struktura związków zawodowych tej formacji ze zwróceniem szczególnej uwagi na ograniczenia praw związkowych i przyczyny tych ograniczeń. W ramach podjętego zagadnienia omówione zostało ograniczone prawo koalicji oraz poruszona została

kwestia całkowitego pozbawienia funkcjonariuszy Straży Granicznej prawa do strajku. Wskazane również zostały alternatywne wobec strajku, formy rozwiązywania sporów zbiorowych.

Słowa kluczowe: związki zawodowe; Straż Graniczna; uprawnienia NSZZ FSG; prawo koalicji; prawo do strajku.

THE LEGAL STATUS OF THE BORDER GUARD TRADE UNIONS

S u m m a r y

The article deals with the legal status of the Border Guard trade unions since this unique occupational group is one of the so-called uniformed services. The unique structure of the trade unions functioning within this service is presented in the light of their history and development, with a special focus on restrictions to union privileges and their causes. For example, the issue of a restricted right of coalition is raised as well as the lack of the right to strike. Also, methods of solving collective disputes are indicated as solutions alternative to strike action.

Key words: trade unions, Border Guard, rights of NSZZ FSG, right of coalition, right to strike

Translated by Tomasz Pałkowski