

Dr Anna Reda-Ciszewska

UKSW

Tezy do dyskusji nt. prawa do rokowań zbiorowych, Poznań 21 kwietnia 2017 r.

I. Prawo do rokowań zbiorowych zostało przewidziane w art. 6 ZEKS. Polska ratyfikowała ust. 1,2,3. Polska nie ratyfikowała art. 6 ust. 4 ZEKS. Według tego artykułu w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych, Umawiające się Strony zobowiązują się:

1. popierać wspólne konsultacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami;
2. popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia;
3. popierać ustanowienie i wykorzystywanie właściwych mechanizmów pojednawczych oraz dobrowolnego arbitrażu dla rozstrzygania sporów zbiorowych;

oraz uznają:

4. prawo pracowników i pracodawców do zbiorowego działania w przypadku konfliktu interesów, włączając w to prawo do strajku, z zastrzeżeniem zobowiązań, jakie mogłyby wynikać z wcześniej zawartych układów zbiorowych pracy.

Pojęcie rokowań ma tutaj szeroki zakres i odnosi się do rokowań prowadzących do zawarcia układu zbiorowego (porozumienia) oraz rokowań prowadzonych w razie sporu zbiorowego. Według Karty podmiotem rokowań zbiorowych może być zarówno związek zawodowy, jak i przedstawicielstwo pozazwiązkowe. Należy zatem mówić o rokowaniach zbiorowych kończących się zawarciem układu zbiorowego pracy oraz rokowaniach z przedstawicielstwem pracowniczym, które mogą zakończyć się zawarciem innego porozumienia.

II. Jesteśmy obecnie w dosyć trudnym momencie, ponieważ nad reformą prawa pracy pracuje Komisja Kodyfikacyjna, która ma odpowiedzieć na pytanie jaki będzie obowiązywał w Polsce model zbiorowych stosunków pracy. Nie chciałabym odnosić się do kwestii związanych z opracowaniem kształtu tego modelu, a moim zamierzeniem będzie zwrócenie uwagi na pewne "niedoskonałości" uregulowania prawa polskiego w zakresie rokowań zbiorowych w kontekście wymogów przewidzianych w Europejskiej Karcie Społecznej.

Przede wszystkim w świetle art. 6 ust. 1 ZEKS wszystkie **państwa-strony zostały zobowiązane do popierania wspólnych konsultacji pomiędzy pracownikami a pracodawcami**. Obowiązek ten nie jest uzależniony od oceny władz poszczególnych państw członkowskich, a władze powinny też powstrzymać się od działań, które zniechęcałyby partnerów społecznych do podjęcia rokowań

zbiorowych (A. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy, Warszawa 2006, s. 304 i nast.*). Choć od niedawna w Polsce funkcjonuje Rada Dialogu Społecznego oraz Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego jednak należy dojść do przekonania, że uregulowania polskie nie sprzyjają prowadzeniu wspólnych konsultacji zwłaszcza na poziomie branżowym oraz zakładowym. Niewątpliwie ukonstytuowanie Rady Dialogu Społecznego należy ocenić pozytywnie, ale wydaje się, że mogłaby ona uzyskać jeszcze bardziej autonomiczny status.

III. Można zatem zauważyć, że ustawodawca polski nie popiera rokowań w sposób należyty, ponieważ w praktyce mamy od nich odwrót i spadek liczby zawieranych układów zbiorowych pracy. Oczywiście przyczyny takiego stanu rzeczy są zróżnicowane. Jednak pod adresem ustawodawcy można postawić pewne zarzuty. W tym miejscu wskazane zostaną **jedynie przykłady braku należytego popierania rokowań zbiorowych przez ustawodawcę.**

Po pierwsze, warto zauważyć, że Karta posługuje się terminem osób zatrudnionych (*worker*). Komitet Praw Społecznych wskazywał także, że obowiązek promowania konsultacji obejmuje nie tylko pracowników, ale również osoby prowadzące działalność na własny rachunek (A. M. Świątkowski, *Karta Praw Podstawowych, s. 272 i nast.*). W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na **brak regulacji w zakresie prawa zrzeszania się niektórych "ludzi pracy"**. Ma to także wpływ na prawo do rokowań zbiorowych. Komitet Praw Społecznych uznaje, że naruszenia wolności zrzeszania się są jednocześnie naruszeniem prawa do rokowań zbiorowych ustanowionym w art. 6 EKS.

Kolejnym rozwiązaniem obowiązującym w prawie polskim, które uznać należy za pewne zaniechanie to uregulowania dotyczące **strony pracodawcy jako strony rokowań zbiorowych**. Można mieć pewne zastrzeżenia względem sformułowania strony pracodawcy zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej. W sferze prywatnej brakuje przepisów, które pozwalałyby zawierać układy na poziomie spółki dominującej, przy jednoczesnym zachowaniu zdolności układowej tzw. pracodawcy wewnętrznego. W sferze publicznej partnerem po stronie pracodawcy w ramach negocjacji jest podmiot, który nie określa faktycznie warunków zatrudnienia i wynagradzania. Nie jest zatem możliwe prowadzenie rokowań z władzą publiczną. A rokowania prowadzone są z pracodawcą w rozumieniu kodeksu pracy tj. w oparciu o model zarządcy.

Znaczenie dla rozwoju rokowań mają prawne regulacje odnoszące się do powoływania i funkcjonowania przedstawicielstw pracowników. Jak wskazuje się w literaturze rozwój rokowań zbiorowych osiągany dzięki upodmiotowieniu *przedstawicielstwa pozazwiązkowego powoływanego ad hoc* jest pozorny. Przedstawicielstwo nie jest rzeczywistym partnerem dla pracodawcy w rokowaniach zbiorowych (brak ochrony szczególnej, brak możliwości dochodzenia od pracodawcy realizacji zawartego porozumienia zob. P. Czarnecki, *Bariery prawne w zakresie rokowań zbiorowych*

w sektorze prywatnym w Polsce [w:] J. Czarzasty (red.) *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji. Rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach ponadnarodowych*, Warszawa 2014). Przedstawicielstwo pracownicze w trybie arbitralnie wyznaczonych przez pracodawcę (tak nazywa to przedstawicielstwo K.W. Baran). Kolejny problem to wpływ porozumień zawartych przez przedstawicielstwo pracownicze *ad hoc* na działania później pozostałej reprezentacji związkowej. Zawarcie porozumienia przez przedstawicielstwo nie może zostać rozwiązane przez powstałą później stronę związkową. Problemem jest zatem brak norm regulujących wprowadzenie zmian w porozumieniach zbiorowych oraz zasad ich rozwiązywania.

W świetle Europejskiej Karty Społecznej państwa powinny popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia. Tymczasem wskazanie tylko tych trzech przykładów braku odpowiedniej regulacji prawnej pokazuje, że prowadzenie konsultacji jest utrudnione.

III. Na koniec w nieco obszerniejszy sposób chciałabym odnieść się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2015 r. (sygn. akt. K 5/15). Jak wiadomo Trybunał uznał, że art. **239 § 3 k.p., który wyłącza dopuszczalność zawierania układu zbiorowego pracy dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej, jest zgodny** z Konstytucją i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Polskę, w tym Europejską Kartą Społeczną.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego można uznać za budzący wątpliwości. Ograniczę się do kilku uwag związanych z Europejską Kartą Społeczną. Można także od razu zauważyć, że ustawodawca nie promuje metody układowej w sektorze publicznym.

Przed wszystkim Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że art. 6 ust. 2 EKS powszechnie gwarantuje prawo do rokowań zbiorowych, ale wskazuje, jednocześnie że ograniczenia w tym zakresie muszą odpowiadać ogólnym warunkom przewidzianym w odniesieniu także do innych praw w art. 31 EKS. Mogą być one zatem wprowadzone na drodze ustawowej, jeżeli są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie dla zagwarantowania praw i wolności innych osób albo dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów.

Trybunał uznał, że także art. 6 ust. 2 EKS pozwala na wyłączenie metody układowej, jeżeli mamy do czynienia z tzw. **systemem kariery**. W polskiej służbie cywilnej obowiązuje tzw. system kariery i w związku z nim warunki zatrudnienia nie mogą być regulowane metodą układową. Tzn. że zasadniczo warunki zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej wynikają z przepisów prawa. Trybunał

Konstytucyjny wskazał, że w przypadku członków korpusu służby cywilnej system ustalania wynagrodzeń powinien być bliższy systemowi przewidzianemu dla sędziów i prokuratorów niż modelowi typowej umowy o pracę.

Należy jednak zauważyć, że system kariery w czystej postaci w praktyce nie występuje, a najczęściej mamy do czynienia z modelami mieszanymi. System kariery oraz system pozycyjny (stanowisk) to modele teoretyczne. Należy także zauważyć, że umowa o pracę jest podstawą zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej częściej stosowaną w praktyce. Nie można zatem mówić, że sytuacja tych osób jest bliższa zatrudnieniu sędziów i prokuratorów, którzy zatrudnieni są na podstawie mianowania. Status pracowników służby cywilnej w dużym zakresie uregulowany jest w kodeksie pracy (np. rozwiązywanie umów o pracę, choć podlegają oni także odpowiedzialności dyscyplinarnej z u.s.c.). Natomiast przepisy ustawy o służbie cywilnej odnoszą się głównie do mianowanych urzędników.

Według Trybunału metoda układowa nie pasuje do służby cywilnej i skutkować może **niepożądaną wewnętrzną dyferencjacją warunków zatrudnienia** co mogłoby w praktyce doprowadzić do rozbicia ogólnokrajowego jednolitego systemu korpusu służby cywilnej. W służbie cywilnej mogłoby dojść do dyferencjacji uprawnień pomiędzy mianowanymi a umownymi członkami korpusu służby cywilnej. Jednak trzeba zauważyć, że status mianowanych i umownych członków korpusu służby cywilnej istotnie się różni i to ustawodawca tak kształtuje ich status. W sposób odrębny uregulowane są rygory selekcyjne, w przypadku pracowników mianowanych mamy dalej idące ograniczenia praw i wolności obywatelskich. Należy także zauważyć, że ustawodawca poprzez uregulowanie zawarte w art. 240 k.p. wprowadza pewne ograniczenia w zakresie kształtowania warunków płacy i pracy w sferze budżetowej. Według art. 240 § 4 k.p. zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych oraz samorządowych zakładach budżetowych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji, w tym wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów. Nie może zatem dojść do swobodnego dysponowania środkami na wynagrodzenia w sferze budżetowej.

Trybunał zauważa, że **brak pola negocjacyjnego** (brak całkowitej swobody stron w kształtowaniu treści układów zbiorowych w samorządowej sferze zatrudnienia, w szczególności w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń), a **w praktyce takie układy nie są zawierane w sferze publicznej** (pracownicy urzędów państwowych, pracownicy samorządowi).

Należy jednak zauważyć, że pozbawienie wszystkich członków służby cywilnej możliwości zawierania układów zbiorowych pracy jest nieuzasadnione. Układy zbiorowe pracy mogłyby tylko konkretyzować lub uzupełniać to, co objęte jest regulacją ustawową, i nie będą wykraczać poza

regulację ustawową (zob. H. Szewczyk, *Układy zbiorowe pracy w służbie publicznej*, w: *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Waclawa Szuberta*, Warszawa 2013). W układach zbiorowych pracy reguluje się nie tylko uprawnienia majątkowe pracowników (i związane z nimi obciążenia pracodawców), lecz również uprawnienia natury organizacyjnej (określać normy z zakresu godzenia życia osobistego i pracy, wygodny dla pracowników rozkład czasu pracy, zasady korzystania z urlopów wypoczynkowych, z dni wolnych od pracy czy zasady usprawiedliwiania nieobecności w pracy) lub socjalnej (korzystanie z urządzeń socjalnych zakładu pracy przez pracowników i ich rodziny, prawo do pierwszeństwa zatrudnienia członka rodziny pracownika w przypadku kalectwa lub śmierci pracownika itp.).

Trybunał wskazuje, że przez pojęcie "układ", o którym mowa w art. 6 ust. 2 EKS (*ang. collective agreements*), można w odniesieniu do prawa krajowego rozumieć też inne niż układy zbiorowe pracy w rozumieniu k.p., mechanizmy i rezultaty negocjacji zbiorowych między reprezentacją pracowników, w szczególności związkiem zawodowym, a pracodawcą, pod warunkiem, że ich skutkiem jest "regulowanie warunków zatrudnienia". Oznacza to, że sam brak możliwości zawarcia układu zbiorowego w rozumieniu działu jedenastego k.p., co przewiduje art. 239 §3 pkt 1 k.p., nie implikuje naruszenia przez umawiające się państwo zobowiązania konwencyjnego, o ile w prawie wewnętrznym przewidziano inne mechanizmy zapewniające udział reprezentacji pracowniczej w procesie określania warunków zatrudnienia. Trybunał stwierdza, że **art. 6 ust. 2 EKS nakłada na umawiające się państwo obowiązek zorganizowania ich uczestnictwa, za pośrednictwem przedstawicieli, w opracowaniu przepisów prawnych, które mają dotyczyć pracowników publicznych.**

Należy podkreślić, że Komitet Praw Społecznych podkreśla jednak, iż w takich przypadkach konieczne jest zagwarantowanie przedstawicielstwu pracowniczemu urzędników państwowych udziału w procesie tworzenia przepisów wydawanych przez pracodawców w celu określenia warunków pracy i płacy. Komitet zauważa, że niewystarczające są informacje przedstawiane w raportach krajowych, że np. związki zawodowe policjantów mają prawo wyrażenia opinii o projektach aktów prawnych, które określają warunki zatrudnienia i wynagrodzenia za prace, lecz domaga się przedstawienia danych świadczących o wpływie policyjnych organizacji związkowych na treść przepisów wydawanych przez państwo uprawnione do regulowania warunków zatrudnienia i płacy w policji (*K. Walczak, Kompetencje związków zawodowych, [w:] System prawa pracy, s 451*).

Biorąc pod uwagę ten wymóg Trybunał dokonał analizy polskiego prawa i wskazał następujące przepisy: art. 19, 20 i art. 21 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych oraz przepisy o Radzie Dialogu Społecznego. Pytanie czy przepisy, które wskazał Trybunał można uznać za wystarczające? Są to przepisy ogólne. Zwłaszcza należałoby zauważyć, że art. 21 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych

nie statuuje jednak samoistnych uprawnień konsultacyjno-opiniodawczych dla branż nieobjętych regulacją układową (Zob. K.W. Baran, Komentarz, 2016, LEX).

Wyjątki od zasady określonej w art. 6 ust. 2 mogą być wprowadzane na podstawie art. 31 Karty. Ograniczenia powinny mieć jednak wyjątkowy charakter. Ograniczenia te powinno się ustanawiać tylko w zakresie niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania administracji. Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że **prawo do innych wolności związkowych, w tym zawierania układów zbiorowych, jest na ich tle mniej intensywne (słabsze) niż podstawowa wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, że w tym przypadku uzasadnione jest ich dalej idące ograniczanie**. Teza ta jednak nie znajduje uzasadnienia w prawie międzynarodowym, w tym w Europejskiej Karcie Społecznej (zob. B. Surdykowska, *Kilka uwag dotyczących wolności związkowych w kontekście orzeczenia TK 5/15 z 17.11.2015 r., MOPR 2016, Nr 6*). Wyłączenie całego korpusu służby cywilnej z możliwości zawierania układów zbiorowych pracy nie jest niezbędne dla ochrony ważnych wartości, takich jak porządek publiczny lub zapewnienie dyscypliny budżetowej. Możliwość zawierania takich układów przez innych pracowników sfery budżetowej nie prowadzi do zagrożenia tych wartości, przy istnieniu niezbędnych zabezpieczeń prawnych. Trudno więc zasadnie twierdzić, że rozszerzenie uprawnienia do zawierania układów zbiorowych pracy na chociażby członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zagrozi chronionym konstytucyjnie wartościami.