

dr Marcin Wujczyk

adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego  
członek Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy

## **PO CO POLSCE ZREWIDOWANA EUROPEJSKA KARTA SPOŁECZNA- CZYLI O ZNACZENIU PRAW SOCJALNYCH JAKO PRAW CZŁOWIEKA**

1. Na rzecz ratyfikacji ZEKS przemawia szereg argumentów, które można pogrupować w trzy grupy:
  - a) argumenty aksjologiczne
  - b) argumenty celowościowe
  - c) argumenty pragmatyczne

### Argumenty aksjologiczne

2. **Przed wszystkim należy opowiedzieć się za stanowiskiem, iż prawa socjalne regulowane postanowieniami Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej należy traktować jako prawa człowieka.** Jeśli tak to powinno się dążyć by prawa te by w jak największym stopniu zabezpieczone.

Przyjmuje się, że o prawach człowieka można mówić w przypadku spełnienia kilku warunków:

- a. prawa mające przymiot praw człowieka powinny dotyczyć roszczeń istotnych, tj. obejmować roszczenia mające przeciwdziałać moralnej niesprawiedliwości  
Prawo socjalne takie jak prawa do urlopu czy prawa do wynagrodzenia za pracę mają przeciwdziałać wyzyskowi. Takie ujęcie pokazuje, że prawa gwarantowane postanowieniami Karty mają na celu eliminację określonych moralnych niesprawiedliwości
- b. prawa mające przymiot praw człowieka powinny mieć charakter uniwersalny  
Często argumentuje się, że prawa socjalne (pracownicze) nie mają charakteru uniwersalnego gdyż dotyczą tylko relacji pracownik - pracodawca. Argument ten nie jest jednak przekonujący. Prawa regulowane ZEKS są w tym znaczeniu uniwersalne, że każda osoba, która staje się pracownikiem (a często wystarczające jest by była osobą podejmującą pracę) jest chroniona prawami gwarantowanymi w Karcie.
- c. prawa mające przymiot praw człowieka powinny mieć charakter bezwzględny  
Często podnosi się, że prawa socjalne nie mają przymiotu praw człowieka, gdyż ich realizacja różni się w zależności od państwa, a część z nich jest uzależniona od sytuacji społeczno-ekonomicznej. Również ten argument nie jest przekonujący. Szereg praw pracowniczych powinien być w całości wdrożony niezwłocznie (np. zakaz dyskryminacji). Co więcej zakres szeregu praw uznanych za prawa człowieka (np. prawo do schronienia) również jest warunkowanych sytuacją ekonomiczną danego państwa nie oznacza to jednak,

Poznań, 21 kwietnia 2017 r.

że nie należy traktować takiego prawa jako prawa człowieka. Co więcej w stosunku do części praw należy uznać, że nakładają one nie konieczność osiągnięcia określonego rezultatu, ale obowiązek podjęcia działania (tak jest na gruncie szeregu praw regulowanych ZEKS). Wreszcie wydaje się, że w przypadku każdego prawa socjalnego określonego w Karcie, istnieje minimum które musi być przestrzegane bez względu na sytuację w danym państwie.

**d. prawa mające przymiot praw człowieka powinny być ponadczasowe**

Po pierwsze należy zauważyć, że kryterium to jest często kwestionowane w literaturze. Po drugie należy uznać, że nie może być ono interpretowane w ten sposób, że dane prawo ma niezmienną postać w czasie. Gdyby tak było to prawo do prywatności nie byłoby w stanie chronić przed rozwijającymi się technologiami. Prawa powinny być w tym charakterze niezmiennie, że są ponadczasowe, jednak konkretny ich zakres może ulegać zmianie w czasie.

**3. Poszerzony został zakres praw już ratyfikowanych przez Polskę**

**Przykład:** Dobrym przykładem jest Art. 2. W ust. 4 ZEKS wydłużono długość urlopu wypoczynkowego z 2 do 4 tygodni. Dodano również ust. 7 gwarantujący pracownikom wykonujący pracę nocną możliwość korzystania ze środków uwzględniających szczególnie charakter tej pracy.

Argumenty celowościowe

**4. Ratyfikacja ZEKS będzie stanowiło impuls dla zagwarantowania uprawnień lub poziomu uprawnień, które obecnie nie są zapewniane w Polsce**

Doświadczenia pokazują, że kraje związane postanowieniami Karty wielokrotnie dokonywały zmiany prawa krajowego w celu dostosowania wewnętrznych przepisów do wymagań ZEKS

**Przykład:** Dobrym przykładem jest tu przypadek Francji (sprawa nr 56/2009), w przypadku której Komitet uznał naruszenie art. 2 §1 Karty ze względu na fakt, że w przypadku niektórych pracowników (bardzo wyjątkowo) możliwe była ich praca przez 78 godzin tygodniowo. Po stwierdzeniu przez Komitet, że jest to działania naruszające postanowienia Karty Francja zmieniła swoje regulacje.

**5. Postanowienia ZEKS stanowią gwarancje ochrony praw pracowników w razie kryzysu**

Wszelkie instrumenty międzynarodowe ujawniają swoją rolę w okresach kryzysu. Wówczas o wiele częściej dochodzi do ograniczania praw socjalnych, często nawet ponad konieczne minimum. Związanie państwa w takiej sytuacji traktatem międzynarodowym uniemożliwia całkowite wyeliminowanie danego prawa.

**Przykład:** Tą rolę obrazuje dobrze przypadek Grecji obecnie rozważany przez Komitet (decyzja została już podjęta), w której z przedstawionych przez skarżący związek zawodowy Greek General Confederation of Labour wynika, że w Grecji praktycznie zupełnie zostało zlikwidowane prawo zawierania układów zbiorowych

Poznań, 21 kwietnia 2017 r.

pracy a więc fundamentalne prawo pracownicze, gwarantowane art. 6 ust. 2 Karty. Artykuł ten nie był w okresie objęty skargą ratyfikowaną przez Grecję (obecnie po ratyfikowaniu ZEKS już jest) i mimo że dla związków zawodowych, które tą kwestię podniosły gwarancje Karty są jedną z ostatnich desek ratunku. Komitet nie ma podstawy by oprzeć swoje orzeczenie na tym postanowieniu a organizacja skarżąca by swoje zarzuty na tym przepisie opierać.

#### **6. Ratyfikacja ZEKS pozwala na rozwój praw już zagwarantowanych w porządku krajowym**

Częstą sytuacją jest przypadek stagnacji czy nawet regresu określonych praw. Tymczasem w zmieniającym się świecie, w szczególności w przypadku polepszania się sytuacji ekonomicznej i wzrostu zamożności społeczeństwa, uprawnienia socjalne i prawa pracownicze powinny być wzmacniane i poszerzone. Większość praw gwarantowanych ZEKS ma charakter dynamiczny, pozwala to dostosować ich treść i zakres do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej.

**Przykład:** Dobrym przykładem jest Art. 11 pkt 1 zgodnie z którym w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony zdrowia Strony zobowiązują się podjąć bądź bezpośrednio, bądź we współpracy z organizacjami publicznymi lub prywatnymi, stosowne środki zmierzające zwłaszcza do 1. wyeliminowania, w możliwie największym stopniu, przyczyn chorób. Państwa pozostają w zgodzie z tym postanowieniem o ile można dostrzec w ich przypadku poprawę sytuacji w stosunku do poprzednio analizowanego okresu (m. in. w zakresie śmiertelności noworodków).

#### **7. Interpretacja postanowień ZEKS dokonywana przez Europejski Komitet Praw Społecznych pozwala doprecyzować zakres uprawnień gwarantowanych w Karcie**

Często w systemie krajowym istnieją określone prawa są one jednak uregulowane na bardzo dużym stopniu ogólności (np. w przypadku regulacji konstytucyjnych czy określonych zasad prawnych). Interpretacja dokonana przez Europejski Komitet Praw Społecznych na tle tego typu regulacji będzie stanowić podstawę do nadania wymiernej treści prawom, które nie są sprecyzowane w prawie polskim.

Przykład: Art. 75 ust. 1 Konstytucji wskazuje " Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania " Z tego postanowienia niewiele można wywieść ale gdy sięgniemy do Art. 31 ZEKS, który reguluje prawa do mieszkania jesteśmy w stanie wskazać szereg bardzo konkretnych obowiązków jakie państwo powinno zrealizować, m. in. zagwarantować każdemu mieszkanie o odpowiednim wyposażeniu sanitarnym, nadmiernie niezaludnione (tu możemy w orzecznictwie Komitetu znaleźć nawet dokładny obszar jakie powinno mieć pomieszczenie główne), chronione przed eksmisją bez zachowania odpowiedniej procedury. W tym ostatnim wymogu Komitet bardzo precyzyjnie określił kiedy i w jakich warunkach eksmisja jest dopuszczalna.

#### **8. Aktywizacja związków zawodowych i organizacji pracodawców**

Przygotowane sprawozdania z przestrzegania przepisów ratyfikowanych przez państwo stroną Karty powinny być przekazane związkom zawodowym. Takie zaangażowanie partnerów społecznych pozwala zwrócić ich uwagę na pojawiające się nieprawidłowości lub zaniechania ustawodawcze. Dzięki temu związki zawodowe aktywizują się i stają się aktywnym współuczestnikiem w kształtowaniu praw socjalnych.

**Przykład:** Art. 23 EKS do Której odsyła Art C ZEKS stanowi "Po przedstawieniu Sekretarzowi Generalnemu sprawozdania na mocy artykułów 21 i 22, każda z Umawiających się Stron przekaże kopię tego sprawozdania tym z jej krajowych organizacji, które są członkami międzynarodowych organizacji pracodawców i pracowników, zaproszonych, zgodnie z artykułem 27 ustęp 2 do udziału w posiedzeniach Komitetu Rządowego. Organizacje te przekażą Sekretarzowi Generalnemu ewentualne uwagi do sprawozdań Umawiających się Stron. Sekretarz Generalny prześle kopię tych uwag zainteresowanym Umawiającym się Stronom, które mogą powiadomić o swych spostrzeżeniach.

#### **9. Postanowienia ZEKS i ich interpretacja stanowi źródło dodatkowych argumentów dla orzecznictwa sądowego**

Można dostrzec tendencję do coraz częstszego sięgania w uzasadnieniach orzecznictwa do postanowień aktów międzynarodowych. Tendencja ta jest szczególnie widoczna w przypadkach sądów konstytucyjnych czy Sądu Najwyższego. Wprowadzie postanowienia EKS nie są nigdy główną podstawą wydanego orzeczenia ale często stanowią argument wspierający przyjęte rozstrzygnięcie. Dzięki temu wydawane orzeczenia są lepiej argumentowane a przez to bardziej przekonujące. Co więcej niekiedy sądy państw członkowskich przyjmują za wiążące decyzję Europejskiego Komitetu Praw Społecznych.

**Przykład:** SN w 2013 20, 2015 23, w 2016 29  
TK w 2012 14, w 2013 24, w 2014 24, w 2015 29  
WSA w 2014 497, w 2015 907, w 2016 1090

#### **10. Postanowienia ZEKS mogą stanowić wytyczne dla ustawodawcy w zakresie podejmowania decyzji o wprowadzeniu określonych regulacji**

Postanowienia ZEKS w większości przypadków określają jedynie cel ku któremu państwo członkowskie powinno dążyć. W ten sposób można mówić o postanowieniach Karty jako przepisach wytycznych. Stanowi to drogowskaz dla ustawodawcy przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu określonych regulacji wpływających na zakres uprawnień uregulowanych w Karcie. Komitet zresztą bardzo często podnosi, że jego celem nie jest stworzenie jednolitego modelu we wszystkich państwach członkowskich lecz osiągnięcie określonego poziomu gwarancji praw socjalnych i pracowniczych.

**Przykład:** Dla przykładu można przytoczyć tu uzasadnienie do Kodeksu zbiorowego prawa pracy, w którym wskazano "Rolę ogólnego wzorca i źródła inspiracji w dziedzinie europejskiego zbiorowego pracy odgrywa Wspólnotowa Karta

Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, a w części nieratyfikowanej – także Europejska Karta Społeczna. Aczkolwiek te akty nie mają charakteru prawnie wiążącego, to jednak pod ich wpływem zamieszczono w Kodeksie przepisy doskonalące procedury załatwiania zbiorowych sporów pracy oraz formy zaangażowania pracowników w zakładzie pracy." Niewątpliwie gdyby Polska była związana ZEKS jeszcze mocniej mogłaby wpływać na proces legislacyjny w Polsce.

### **11. Postanowienia ZEKS wyznaczają granice praw pracowniczych**

Interpretacja postanowień Karty odgrywa rolę nie tylko w rozwoju praw socjalnych, ale także w wyznaczaniu ich granic. Innym słowem postanowienia ZEKS są pomocne w ograniczeniu nadmiernych roszczeń pracowników.

**Przykład:** decyzja w sprawie 25/2004 Centrale générale des services publics (CGSP) v. Belgium, w której Komitet stwierdził, że art. 6 §1 ZEKS nakazujące popierać wspólne konsultacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami nie może być interpretowany jako wymagający by prowadzić bieżące konsultacje co do zmian w projektach aktów prawnych w trakcie prac w Parlamencie.

### Argumenty pragmatyczne

### **12. Część postanowień Europejskiej Karty Społecznej nie odpowiada w pełni obecnym uwarunkowaniom.**

**Przykład:** Art. 15 EKS dotyczący praw osób niepełnosprawnych poza faktem, że zawiera dużo węższy zakres uprawnień mówi:

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej, Umawiające się Strony zobowiązują się o

Art. 15 ZEKS wskazuje

"W celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym, bez względu na ich wiek, charakter lub przyczynę niepełnosprawności, skutecznego wykonywania prawa do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty Strony zobowiązują się:"

### **13. W części przypadków, mimo że Polska nie spełnia wymogów wynikających z postanowień EKS realizuje wymagania odpowiadających postanowień ZEKS.**

**Przykład:** Art. 8 ust. 4b EKS nakazuje zakazać zatrudniania kobiet w kopalniach pod ziemią oraz, jeżeli ma to miejsce, przy wszelkich innych pracach nieodpowiednich dla nich z powodu niebezpiecznego, niezdrowego lub uciążliwego charakteru. Tu Polska nie realizuje tego obowiązku.

Strategia Ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: błyskawiczna operacja  
czy długi marsz?

Poznań, 21 kwietnia 2017 r.

Art. 8 ust. 5 ZEKS jest bardziej liberalny i racjonalny gdyż stanowi, że Strony Karty zobowiązują się: "zakazać zatrudniania kobiet będących w ciąży, bezpośrednio po urodzeniu dziecka lub karmiących, w kopalniach pod ziemią i przy wszelkich innych pracach mających niebezpieczny, niezdrowy lub uciążliwy charakter oraz podejmować odpowiednie środki na rzecz ochrony praw tych kobiet w dziedzinie zatrudnienia." Polska byłaby w zgodzie z tym postanowieniem i nie miałaby negatywnej konkluzji w procesie raportowym.