

Barbara Surdykowska

ekspert prawny Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

Skarga zbiorowa. Narzędzie, które w Polsce wciąż czeka na start

Czym to naprawdę jest — i czym nie jest

Kiedy mówimy o "skardze zbiorowej" do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, to pierwsze pytanie, jakie pada, brzmi zwykle: czy mogę tak zaskarżyć mojego pracodawcę? Odpowiedź jest prosta: nie. To nie jest sąd pracy ani żaden inny mechanizm rozstrzygania sporów indywidualnych. Protokół Dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej, przyjęty w Strasburgu 9 listopada 1995 r., daje związkom zawodowym, organizacjom pracodawców i wybranym organizacjom pozarządowym prawo do zakwestionowania na poziomie europejskim tego, czy **prawo i praktyka danego państwa** są zgodne ze zobowiązaniami przyjętymi w Karcie. Chodzi o problem systemowy — konkretny przepis, całą politykę, ustaloną praktykę sądów czy inspekcji — a nie o pojedynczy spór jednej osoby z jednym pracodawcą.

Kto może złożyć taką skargę? Krąg uprawnionych podmiotów jest ściśle określony. Prawo to mają przede wszystkim reprezentatywne krajowe organizacje związkowe i pracodawców — w kraju, przeciwko któremu składają skargę, uzyskują je automatycznie, bez konieczności jakiegokolwiek dodatkowej zgody rządu. Prawo to mają też międzynarodowe organizacje związkowe i pracodawców oraz wybrane międzynarodowe organizacje pozarządowe wpisane na specjalną listę Komitetu Rządowego. Skarga musi dotyczyć konkretnego przepisu Karty przyjętego przez dane państwo i wskazywać, w czym jego zastosowanie jest niezadowolające. Trafia najpierw do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, który ocenia jej dopuszczalność, a następnie — po wymianie stanowisk między państwem a skarżącym — wydaje decyzję merytoryczną. Następnie sprawa trafia do Komitetu Ministrów Rady Europy, który przyjmuje rezolucję, a w razie stwierdzenia naruszenia może również skierować do państwa rekomendację. Nie ma tu wyroku w rozumieniu sądowym, nie ma też sankcji egzekwowanej z urzędu. Państwo raportuje o działaniach naprawczych w kolejnym cyklu sprawozdawczym, a Komitet wraca do sprawy - sprawdzając, czy coś się realnie zmieniło.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Polska nie podpisała ani nie ratyfikowała Protokołu o skardze zbiorowej. Nie ratyfikowała również Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS). Protokół obowiązuje dziś w 16 z 46 państw członkowskich Rady Europy — to wciąż mniejszość, ale duża i obejmująca kraje o różnym modelu rynku pracy i różnej sile ruchu związkowego: od Francji, Włoch i Belgii, przez kraje skandynawskie i Irlandię, po Bułgarię, Chorwację czy Portugalię. Polskie związki zawodowe pozostają dziś poza tym gronem. Żeby zrozumieć, co dokładnie tracimy, najlepiej przyrzeć się temu, jak z tego mechanizmu korzystają związkowcy w krajach, które go ratyfikowały. Poniżej osiem spraw, rozstrzygniętych w ostatnich trzydziestu latach, które razem pokazują pełny obraz tego narzędzia — łącznie z jego ograniczeniami.

Kiedy państwo oszczędza kosztem najsłabszych

Najbardziej oczywistym zastosowaniem skargi zbiorowej jest kwestionowanie polityki oszczędnościowej, która w praktyce przenosi koszty kryzysu na konkretne grupy społeczne. Grecki kryzys zadłużeniowy dostarczył tu materiału na kilka osobnych, ale powiązanych spraw.

Pierwsza dotyczyła emerytów. W ramach programu pomocy finansowej od Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego Grecja przyjęła serię kolejnych ustaw obniżających emerytury, przede wszystkim w sektorze publicznym. Federacja Emerytowanych Pracowników Grecji (IKA-ETAM) złożyła skargę (nr 76/2012), a Komitet 7 grudnia 2012 r. wydał rozstrzygnięcie, które stało się później punktem odniesienia dla wielu podobnych spraw: dążenie do konsolidacji finansów publicznych może być legitymnym celem samo w sobie; ale kolejne, skumulowane cięcia, wprowadzane bez rzetelnej oceny ich wpływu na sytuację najbardziej dotkniętych grup, przekraczają granicę dopuszczalną przez Kartę. Innymi słowy: sam cel fiskalny nie usprawiedliwia braku analizy skutków społecznych. To rozróżnienie Komitet zastosował również w późniejszej sprawie dotyczącej kolejnej greckiej reformy emerytalnej (nr 165/2018), rozstrzygniętej w 2022 r., odróżniając reformę opartą na analizie aktuarialnej od wcześniejszych cięć wprowadzanych bez takiej analizy.

Druga sprawa dotyczyła nie emerytów, lecz młodych pracowników — i pokazuje, że mechanizm cięcia kosztów rzadko ogranicza się do jednej grupy. W ramach tej samej ustawy antykryzysowej Grecja wprowadziła dla osób poniżej 25. roku życia wynagrodzenie obniżone do 84% płacy minimalnej oraz „specjalne umowy przyuczenia do zawodu” dla nastolatków w wieku 15–18 lat,



wynagradzane na poziomie 70% płacy minimalnej i zawierane bez standardowych zabezpieczeń prawa pracy. Rząd argumentował, że to sposób na walkę z bezrobociem młodych. Związki GENOP-DEI i ADEDY zaskarżyły to rozwiązanie (nr 66/2011), a Komitet w decyzji z 23 maja 2012 r. orzekł, że walka z bezrobociem jest celem uzasadnionym, ale nie usprawiedliwia tworzenia dla całej grupy wiekowej niższego standardu ochrony niż dla reszty pracowników. Argument „to dla ich dobra, bo inaczej nie znajdą pracy” nie przekonał Komitetu.

Trzeci przykład z tego nurtu, z zupełnie innego kraju, pokazuje, że problem "systemu, który formalnie istnieje, ale nie działa" dotyczy nie tylko cięć, lecz i samej konstrukcji świadczeń. Fińska organizacja Finnish Society of Social Rights zaskarżyła (nr 108/2014) wysokość tzw. świadczenia z rynku pracy dla starszych, długotrwale bezrobotnych. Komitet zastosował tu twardy, liczbowy test: porównał kwotę świadczenia (ok. 561 euro miesięcznie netto) z progiem odniesienia przyjmowanym w swoim orzecznictwie — 50% mediany ekwiwalentnego dochodu, który dla Finlandii wynosił wówczas ok. 987,57 euro. Świadczenie znacząco poniżej tego progu narusza prawo do pomocy społecznej, bo nie zapewnia realnego minimum egzystencji. Co ciekawe, w tej samej sprawie Komitet nie stwierdził naruszenia innego zarzucanego przepisu — dobra ilustracja tego, że nie ocenia spraw "en bloc", tylko punkt po punkcie.

Granice prawa do strajku

Prawo do strajku to jeden z filarów działalności związkowej — i jeden z obszarów, w których Komitet wypracował bardzo konkretny, powtarzalny test.

Sprawa bułgarska (nr 32/2005) jest tu podręcznikowym przykładem. Trzy organizacje związkowe — krajowe CITUB i Podkrepa oraz europejska centrala ETUC — wspólnie zaskarżyły bułgarskie prawo, które wprowadzało całkowity zakaz strajku w energetyce, telekomunikacji i ochronie zdrowia, a urzędnikom służby cywilnej pozwalało wyłącznie na działania "symboliczne". Komitet, w decyzji z 16 października 2006 r., rozłożył sprawę na dwa elementy. Po pierwsze: ochrona ciągłości dostaw energii czy opieki zdrowotnej to legitymny cel, więc same restrykcje w tych sektorach mogą być uzasadnione. Po drugie jednak: nie ma proporcjonalnej relacji między *całkowitym* zakazem a tym celem. Nawet w sektorach kluczowych ograniczenie musi być proporcjonalne — na przykład przez zapewnienie minimalnej obsługi — a nie sprowadzać się do wykluczenia prawa do strajku w ogóle. To bezpośrednia odpowiedź na argument, który pojawia się w niemal każdym kraju przy okazji



dyskusji o strajkach w oświacie czy służbie zdrowia: "to sektor kluczowy, więc nie może strajkować". Komitet mówi wyraźnie: musi być ograniczony, nie zakazany. Warto dodać, że między decyzją merytoryczną a rezolucją Komitetu Ministrów, formalnie kończącą sprawę, minęło sześć lat (2006–2012) — dobre przypomnienie, że mechanizm działa, ale nie jest szybki.

Druga sprawa o strajku, holenderska (nr 201/2021), jest o tyle cenna, że pokazuje mechanizm od strony, o której rzadko się mówi — od strony przegranej. Holandia nie ma ustawy regulującej prawo do strajku; wynika ono wprost ze stosowania Karty przez sądy krajowe, według ram oceny wyznaczonych przez Sąd Najwyższy w wyrokach Enerco i Amsta z lat 2014–2015. Europejska centrala ETUC razem z holenderskimi FNV i CNV zaskarżyły zarówno sam test Sądu Najwyższego, jak i sposób jego stosowania przez sądy niższych instancji - argumentując, że jest zbyt szeroki i nieprzewidywalny. Komitet, w decyzji upublicznionej 23 lipca 2024 r., uznał skargę za bezzasadną w obu punktach: orzekł, że test Sądu Najwyższego to dopuszczalna *regulacja* sposobu korzystania z prawa do strajku, a nie jego *ograniczenie* wymagające surowszego uzasadnienia. Do decyzji dołączono zdanie odrębne. FNV i CNV same podsumowały wynik bez owijania w bawełnę: mimo że skarga została uznana za bezzasadną, z uzasadnienia wynika, że ramy oceny w Holandii są zbyt szerokie, a sądy niższych instancji regularnie się mylą — i zapowiedziały wykorzystanie tego wyroku w przyszłych sprawach. To dokładnie ten rodzaj realizmu, którego warto się trzymać, mówiąc o skardze zbiorowej: to narzędzie, nie cudowny lek. Przegrana formalnie sprawa może i tak dać związkowi realną amunicję na przyszłość.

Kiedy prawo istnieje na papierze, ale nie działa w praktyce

Trzeci nurt spraw dotyczy sytuacji, w której formalnie ochrona istnieje, ale jej konstrukcja albo egzekwowanie sprawiają, że w praktyce nie działa.

Sprawa włoska (nr 158/2017) jest tu szczególnie pouczająca, bo pokazuje, że skarga zbiorowa może zakwestionować nie samą zasadę ochrony, lecz jej arytmetykę. W ramach reformy rynku pracy "Jobs Act" Włochy wprowadziły dla sektora prywatnego mechanizm odszkodowania za bezprawne zwolnienie, naliczany automatycznie i wyłącznie na podstawie stażu pracy, z ustawowym pułapem górnym — niezależnie od rzeczywistej szkody poniesionej przez pracownika. Centrala związkowa CGIL, wspierana prawnie przez ETUC, zaskarżyła ten mechanizm, a Komitet 11 września 2019 r. — stosunkiem głosów 11 do 3, co samo w sobie



pokazuje, że sprawa była sporna nawet wewnątrz Komitetu — orzekł, że ani droga sądowa, ani mechanizm konciliacyjny nie pozwalają w praktyce uzyskać odszkodowania proporcjonalnego do rzeczywistej szkody. Włochy formalnie miały ochronę przy zwolnieniu; problem leżał w sposobie liczenia kwoty. Co istotne sprawa nie była odosobniona: niemal identyczny mechanizm zaskarżyła też francuska centrala CGT-FO (nr 160/2018), a ETUC wspierało obie sprawy równolegle. To sygnał, że problem miał charakter strukturalny w całej Europie, nie jednorazowego błędu jednego ustawodawcy — kraje niezależnie od siebie wprowadzały bardzo podobne "pułapy" w ramach reform elastyczności rynku pracy.

Najstarsza sprawa w tym zestawieniu — i zarazem pierwsza skarga zbiorowa złożona w historii całego mechanizmu — dotyczyła Portugalii (nr 1/1998). Międzynarodowa Komisja Prawników zarzuciła, że - mimo obowiązującego w Portugalii zakazu - na dużą skalę pracują dzieci poniżej 15. roku życia — w rolnictwie, gastronomii, turystyce. Komitet, w decyzji przyjętej 9 września 1999 r., uznał naruszenie — częściowo na podstawie informacji dostarczonych przez sam rząd portugalski, co dobrze pokazuje, że dane przedstawiane przez państwo w obronie własnego stanowiska mogą się obrócić przeciwko niemu. Ale znaczenie tej sprawy wykracza daleko poza samą Portugalię. To w niej Komitet sformułował zasadę, która stała się fundamentem całej późniejszej linii orzeczniczej: celem Karty jako instrumentu ochrony praw człowieka jest ochrona praw nie tylko teoretycznie, ale i faktycznie. Państwo może naruszać Kartę, nawet jeśli jego prawo formalnie jest w porządku, jeśli w praktyce sytuacja pozostaje niezadowolająca — bo na przykład inspekcja pracy nie egzekwuje przepisów wystarczająco skutecznie. Ta zasada wraca dziś w sprawach zupełnie niezwiązanych z pracą dzieci - za każdym razem, gdy Komitet ocenia, czy istnienie przepisu wystarcza, czy liczy się jego realne wykonanie.

Skarga jako narzędzie systemowe, nie punktowe

Ostatni przykład pokazuje inną, rzadziej wykorzystywaną taktykę — skargę zbiorową jako narzędzie budowania od razu ogólnoeuropejskiego obrazu problem; zamiast czekania, aż ujawni się on punktowo w jednym kraju. W 2016 r. organizacja University Women of Europe złożyła jednocześnie piętnaście niemal identycznych skarg (nr 124–138/2016) przeciwko piętnastu państwom — od Belgii po Szwecję — zarzucając systemową lukę płacową między kobietami i mężczyznami oraz niedostateczną reprezentację kobiet na stanowiskach decyzyjnych. Do udziału



w postępowaniu zaproszono nawet Komisję Europejską, która przedstawiła własne stanowisko. Komitet, wydając decyzje w całej serii spraw (belgijską rozstrzygnął 6 grudnia 2019 r.), wypracował spójne, porównywalne standardy interpretacyjne stosowane do sytuacji w objętych skargami państwach — między innymi zasadę, że pracownik zwolniony w związku ze zgłoszeniem nierówności płacowej musi móc zaskarżyć takie zwolnienie jako bezzasadne, z prawem do przywrócenia na stanowisko. Skoordynowana seria piętnastu skarg dała Komitetowi coś, czego pojedyncza, izolowana sprawa nigdy by nie dała: możliwość wypracowania spójnego standardu interpretacyjnego wobec sytuacji występującej równolegle w piętnastu porządkach prawnych.

Co z tego wynika dla Polski

Te przykłady, mimo że dotyczą różnych państw i różnych problemów, układają się w spójny obraz. Skarga zbiorowa nie jest narzędziem do prowadzenia indywidualnych sporów pracowniczych: to narzędzie do kwestionowania polityki państwa, konstrukcji przepisów i utrwalonej praktyki ich stosowania. Nie gwarantuje wygranej — sprawa holenderska pokazuje, że nawet dobrze przygotowana skarga może zostać oddalona, choć i wtedy potrafi zostawić po sobie coś użytecznego. Nie działa błyskawicznie — między decyzją a realnym skutkiem potrafią minąć lata, jak w sprawie bułgarskiej. I nie zastępuje siły związku — to, co Komitet potwierdzi w Strasburgu, wciąż trzeba wyegzekwować w kraju, przy stole rozmów z rządem i pracodawcami.

Ale dokładnie dlatego jest to narzędzie warte posiadania. Pozwala zakwestionować pułap odszkodowania za zwolnienie, zanim problem dotknie tysięcy pracowników pojedynczo. Pozwala postawić pytanie, czy zasiłek dla bezrobotnych w ogóle odnosi się do jakiegokolwiek obiektywnego progu adekwatności, zamiast być ustalany arbitralnie. Pozwala zakwestionować całkowity zakaz strajku w sektorze, zanim stanie się to precedensem dla kolejnych ograniczeń. Pozwala wreszcie — jak pokazuje sprawa portugalska sprzed niemal trzydziestu lat — przypomnieć, że istnienie przepisu na papierze nigdy nie jest wystarczającym dowodem, że prawo jest rzeczywiście przestrzegane.

Polska jest jednym z sześciu państw Rady Europy, które pozostają związane Europejską Kartą Społeczną z 1961 r., ale nie ratyfikowały jej zrewidowanej wersji. Jeśli chodzi o sam Protokół o skardze zbiorowej, to Polska znajduje się w liczniejszej grupie 30 państw, które nie przyjęły tego mechanizmu — ale to też wciąż oznacza, że stoi po niewłaściwej stronie tego podziału: po stronie



krajów, których związki zawodowe nie mają dostępu do narzędzia opisanego w tym tekście. Żadna z sytuacji przedstawionych powyżej — cięcia świadczeń bez analizy skutków, gorsza ochrona młodych pracowników, zbyt niski próg zasiłku, nieproporcjonalne ograniczenia strajku, pułap odszkodowania oderwany od rzeczywistej szkody — nie może dziś zostać przez polskie związki zawodowe zakwestionowana w europejskim trybie skargi zbiorowej. To nie jest abstrakcyjny brak. To konkretne narzędzie, którego polscy pracownicy — w odróżnieniu od swoich kolegów i koleżanek w Grecji, Bułgarii, Holandii, Włoszech, Belgii, Portugalii czy Finlandii — po prostu nie mają.

Warto przy tym pamiętać, że ratyfikacja nie oznacza automatycznego przyjęcia wszystkiego naraz. Karta dopuszcza podejście "à la carte" — państwo może przyjąć określony zakres zobowiązań, a później stopniowo go rozszerzać. Ratyfikacja nie jest więc celem samym w sobie i nie rozwiązuje żadnego problemu społecznego z dnia na dzień. Powoduje jednak coś, czego żadna krajowa debata nie jest w stanie zastąpić: państwo zgadza się, by jego prawo i praktykę mierzyć wobec szerszego, wspólnego dla całej Europy standardu — ocenianego nie przez polityków, lecz przez niezależnych ekspertów, na podstawie konkretnych, sprawdzalnych spraw; takich, jak te opisane powyżej.

