

ZAKŁADOWY DIALOG SPOŁECZNY

redakcja naukowa
Jakub Stelina

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

ZAKŁADOWY DIALOG SPOŁECZNY

redakcja naukowa
Jakub Stelina



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Gdańskiego

Recenzent

Dr hab., prof. UG Marcin Zieleniecki

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Wolters Kluwer

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3278-1

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz najważniejszych skrótów / 9

Słowo wstępne / 13

Część I

Zagadnienia ogólne / 17

Walerian Sanetra

Prawnokonstytucyjne uwarunkowania zakładowego dialogu partnerów społecznych / 19

Ludwik Florek

Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania zakładowego dialogu społecznego / 36

Michał Seweryński

Zakładowy dialog społeczny w projekcie ustawy – zbiorowy kodeks pracy / 48

Część II

Podmioty (strony) zakładowego dialogu społecznego / 55

Jan Piątkowski

Przedstawicielstwo związkowe jako podmiot zakładowego dialogu społecznego / 57

Monika Latos-Miłkowska

Pozazwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze. Stan obecny i perspektywy rozwoju / 95

Maciej Łaga

Delegat załogi oraz delegat związku zawodowego jako partnerzy w zakładowym dialogu społecznym – uwagi *de lege ferenda* / 112

Jakub Stelina

Pracodawca jako podmiot zakładowego dialogu społecznego / 137

Część III

Przedmiot zakładowego dialogu społecznego / 149

Grzegorz Goździewicz

Układy zbiorowe pracy jako przejaw dialogu społecznego na poziomie zakładu pracy / 151

Iwona Sierocka

Zakres podmiotowy i przedmiotowy zakładowego układu zbiorowego pracy / 170

Zbigniew Hajn

Inne niż układ zbiorowy pracy nazwane umowy normatywne jako instrument zakładowego dialogu społecznego / 187

Beata Rutkowska

Nienazwane porozumienia zbiorowe zawierane na szczeblu zakładowym / 201

Arkadiusz Sobczyk

Informowanie pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji jako przejaw dialogu społecznego w zakładzie pracy / 227

Łukasz Pisarczyk

Regulaminy pracy i wynagradzania jako przejaw dialogu społecznego w zakładzie pracy / 241

Bogusław Cudowski

Spór zbiorowy jako forma zakładowego dialogu społecznego / 260

Małgorzata Kurzynoga

Rokowania zakładowe jako instrument rozwiązywania konfliktu zbiorowego pracy / 276

Alina Wypych-Żywicka

Zasada odpowiedzialnego dialogu / 291

Magdalena Rycak

Aksjologiczne podstawy partycypacji pracowniczej w zarządzaniu przedsiębiorstwem / 305

Jakub Szmit

Rodzaje dialogu zakładowego / 320

Część IV

Zakładowy dialog społeczny – zagadnienia szczególne / 333

Dagmara Skupień

Zakładowy dialog społeczny w sferze budżetowej / 335

Monika Smusz-Kulesza

Powiązanie pomiędzy dialogiem toczącym się na poziomie krajowym (zakładowym) a dialogiem ponadnarodowym w przedsiębiorstwie ponadnarodowym / 357

Monika Tomaszewska

Uwarunkowania dialogu społecznego w żegludze morskiej w dobie otwartych rejestrów statków i tanich bander / 369

Paweł Nowik

Oddziaływanie negocjacji zbiorowych na ustawę w prawie pracy / 382

Waldemar Uziak

Zakładowy dialog społeczny dotyczący świadczeń socjalnych / 404

Paweł Pettke

Kilka uwag o dialogu zakładowym w przedmiocie BHP / 420

Krzysztof Hus

**Zakładowy dialog społeczny a ograniczenia prawa koalicji
w związkach zawodowych w praktyce / 431**

Wykaz najważniejszych skrótów

Akty prawne

EKS	Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
k.p.	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.
k.s.h.	ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.
projekt z.k.p.	projekt zbiorowego kodeksu pracy
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47
u.i.p.p.k.	ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz. U. Nr 79, poz. 550 z późn. zm.

u.r.s.z.	ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz. U. Nr 55, poz. 236 z późn. zm.
u.s.z.r.p.	ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, Dz. U. Nr 90, poz. 844 z późn. zm.
u.z.f.ś.s.	ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 592 z późn. zm.
u.z.z.	ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 167
konwencja MOP nr 87	Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r., Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125
konwencja MOP nr 98	Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r., Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126
konwencja MOP nr 135	Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 135 dotycząca ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, przyjęta w Genewie dnia 23 czerwca 1971 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 39, poz. 178
konwencja MOP nr 151	Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 z 1978 r., dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78

konwencja MOP nr 154	Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 154 dotycząca popierania rokowań zbiorowych, przyjęta w Genewie dnia 3 czerwca 1981 r., nieratyfikowana przez Polskę
---------------------------------	---

Czasopisma i publikatory

GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
MPP	Monitor Prawa Pracy
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	Państwo i Prawo
PiZS	Prawo i Zabezpieczenie Społeczne

Urzędy i organy

MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy (również jako ILO – International Labour Organisation)
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	sąd apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny

Słowo wstępne

Plus ratio quam vis caeca valere solet^{*}. Ten cytat z Gaiusa Corneliusa Gallusa, rzymskiego wodza i poety, mógłby stanowić motto dla rozważań na temat dialogu społecznego, a zarazem być swego rodzaju dyrektywą postępowania, jaką powinni kierować się partnerzy społeczni w kształtowaniu swych wzajemnych relacji. Oddaje bowiem w syntetyczny sposób istotę dialogu społecznego. Rzeczywisty dialog jest przeciwieństwem dyktatu i konfrontacji, zakłada więc w istocie otwartość na argumenty drugiej strony i dążenie do kompromisu. W dialogu uczestniczą więc partnerzy, a nie przeciwnicy; w dialogu argument siły ustępuje sile argumentów. Nic więc dziwnego, że współcześnie idea dialogu to już nie tylko imperatyw moralny, mający uzasadnienie aksjologiczne, ale także fundament porządku społecznego, uznany za jedną z zasadniczych wartości systemu prawnego. Idea dialogu społecznego została podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej. W preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mowa jest o dialogu społecznym jako jednym z praw podstawowych dla państwa (obok wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz oraz zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot). Z kolei ustawa zasadnicza w art. 20 uznaje dialog społeczny za podstawę ustroju gospodarczego państwa określanego jako społeczna gospodarka rynkowa (wspólnie z wolnością działalności gospodarczej, własnością prywatną oraz solidarnością). Nadanie tak wysokiej rangi zasadzie dialogu społecznego sprawia, że przenika ona wiele instytucji zbiorowego prawa pracy, a w istocie jest fundamentem, na którym prawo to zostało zbudowane. Z tego względu pozostaje ona w kręgu szczególnego zainteresowania doktryny prawa pracy.

Wyrazem tego zainteresowania jest także niniejsza monografia poświęcona zakładowemu dialogowi społecznemu. Ograniczenie roz-

^{*} Rozum zwykle bardziej się przydaje niż ślepa siła.

ważań do szczepła przedsiębiorstwa ma swoje prakseologiczne uzasadnienie. W polskich warunkach zaobserwować możemy swoistą asymetrię rozłożenia akcentów, jeśli idzie o praktykę dialogu społecznego. Właściwie dialog ten występuje z różnym nasileniem jedynie na poziomie ogólnokrajowym i zakładowym, natomiast dialog sektorowy (branżowy), mający w wielu krajach charakter dominujący, w Polsce nie rozwinął się na szerszą skalę. Przyczyn takiego stanu jest zapewne wiele, najczęściej wymienia się tu słabość partnerów społecznych operujących na poziomie branż, choć pojawiają się też głosy o nieadekwatności tej formy aktywności w zmienionych warunkach społeczno-gospodarczych, w szczególności w warunkach morderczej rywalizacji między różnymi państwami i regionami na świecie. Nie wdając się w bliższą analizę tego zjawiska, a także biorąc pod uwagę załamanie dialogu ogólnokrajowego (w ramach Komisji Trójstronnej), jakie nastąpiło w ostatnich latach, można stwierdzić, że relatywnie dobrze (z akcentem na „relatywnie”) pewne formy dialogu społecznego mają miejsce już chyba wyłącznie w (niektórych) przedsiębiorstwach. Stąd właśnie dialog zakładowy stał się przedmiotem dociekań wielu wybitnych znawców przedmiotu, którzy zechcieli wzbogacić niniejszą książkę opracowaniami swojego autorstwa.

Zbiór jest pokłosiem konferencji poświęconej problematyce prawnej zakładowego dialogu społecznego, zorganizowanej w czerwcu 2013 r. przez Katedrę Prawa Pracy Uniwersytetu Gdańskiego, w której uczestniczyli przedstawiciele wielu czołowych ośrodków akademickich w Polsce (Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Uniwersytetu w Białymstoku, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Uczelni Łazarskiego, Uniwersytetu Gdańskiego), jak również Sądu Najwyższego. Nie zabrakło też przedstawicieli biznesu (Grupy Lotos – głównego sponsora konferencji). Książka niniejsza zawiera dwadzieścia pięć artykułów, które poruszają wszystkie kluczowe zagadnienia odnoszące się do tej problematyki. Ukazano w niej zatem prawnokonstytucyjne (W. Sanetra) i prawnomiędzynarodowe (L. Florek) uwarunkowania dialogu społecznego na poziomie zakładowym, a także propozycje nowego uregulowania tego zagadnienia w projekcie nowego zbiorowego kodeksu pracy (M. Seweryński). W wielu opracowaniach odniesiono się do kwestii podmiotów (partnerów) zakładowego dialogu społecznego (J. Piątkowski, M. Latos-Miłkowska, M. Łaga, J. Stelina), jak również do aspektów

przedmiotowych tego zjawiska (G. Goździewicz, I. Sierocka, Z. Hajn, B. Rutkowska, A. Sobczyk, Ł. Pisarczyk, B. Cudowski, M. Kurzynoga, A. Wypych-Żywicka, M. Rycak, J. Szmit). Wiele uwagi poświęcono także pewnym kwestiom natury szczegółowej dotyczącym omawianej problematyki (D. Skupień, M. Smusz-Kulesza, M. Tomaszewska, P. Nowik, W. Uziak, P. Pettke, K. Hus).

Bogactwo poruszanych wątków, doborowy skład autorów i wysoki poziom merytoryczny opracowań powodują, że oddawana do rąk czytelników książka stanowi nie tylko znaczny wkład w rozwój nauki prawa pracy, lecz także powinna przyczynić się do wyjaśnienia wielu wątpliwości nurtujących partnerów społecznych, a przez to – być może – do poprawy jakości dialogu społecznego w Polsce.

Część I

Zagadnienia ogólne

Prawnokonstytucyjne uwarunkowania zakładowego dialogu partnerów społecznych

1. Społeczna gospodarka rynkowa jako podstawa ustroju gospodarczego, a nie ustroju społeczno-gospodarczego

Z preambuły Konstytucji RP wynika, że została ona ustanowiona jako prawa podstawowe dla państwa, oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Literalnie kwestii ustroju gospodarczego, a jedynie pośrednio – niejako poza tekstem przepisu – także w pewnym zakresie ustroju społecznego dotyczy art. 20 Konstytucji RP. Nie chodzi w tym wypadku o ustrój społeczny w całości (ogół zagadnień społecznych) i osobno o ustrój gospodarczy (o wszystkie kwestie gospodarcze), lecz jedynie o takie problemy czy też aspekty, w których zagadnienia gospodarcze mają jednocześnie wyraźny aspekt społeczny, a kwestie społeczne łączą się w zasadniczy sposób z problematyką gospodarczą. Zasadniczo wszakże niejako punktem wyjścia czy odniesienia jest w tym przepisie gospodarka, która z woli ustrojodawcy jest gospodarką rynkową (a nie – i w szczególności, jak było to w czasach PRL – gospodarką nakazowo-rozdzielczą czy gospodarką centralnie planowaną), która jednocześnie jest przy tym gospodarką „społeczną”, jakkolwiek trudno przyjąć, że gdy chodzi o fundamentalne cechy tej gospodarki – choć słowo „społeczna” jest na pierwszym miejscu w zastosowanej zbitce pojęciowej – pierwszoplanowy jest także jej społeczny charakter, a nie że jest to gospodarka rynkowa. Jest wręcz przeciwnie – gdy analizę ogranicza się

tylko do rozumienia art. 20 Konstytucji RP – trzeba uznać, że najważniejsze w ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej, tak jak został on ujęty w tym przepisie, jest to, że polska gospodarka jest gospodarką rynkową, bo w przepisie tym chodzi wszak o wskazanie podstawy ustroju gospodarczego, a nie ustroju społecznego czy ustroju społeczno-gospodarczego, jak miało to miejsce w Konstytucji PRL z 1952 r. (rozdział 2 „Ustrój społeczno-gospodarczy”, art. 11–19)¹. Należy wszakże zwrócić uwagę, że użycie określenia „społeczna gospodarka rynkowa” do pewnego stopnia narzuca wniosek, iż stanowi ona podstawę ustroju społeczno-gospodarczego, a nie tylko ustroju gospodarczego, jak stwierdza się w art. 20 *in fine* Konstytucji RP. Ponieważ kwestia ta została inaczej ujęta w tym przepisie, wobec tego na jego gruncie nie można przyjąć, że społeczna gospodarka rynkowa stanowi podstawę ustroju społecznego, społeczno-gospodarczego czy politycznego, co jednocześnie wybitnie utrudnia wyjaśnienie sensu słowa „społeczna” w zwrocie „społeczna gospodarka rynkowa”, bo choć jest ona społeczna, to jej społeczny aspekt jest jakby poza zakresem ustroju społecznego. Jeszcze inaczej ten dość fundamentalny problem terminologiczny można wyjaśnić, przyjmując, że pojęcie ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej w art. 20 Konstytucji RP ujmowane jest w sposób szczególny, a mianowicie choć jest to ustrój gospodarczy, to jego podstawę stanowi nie tylko element gospodarczy, jakim jest gospodarka rynkowa, ale także element społeczny, skoro gospodarka ta jest społeczną gospodarką rynkową; ustrój gospodarczy jest niejako „uspołeczniony” (choć nie jest to ustrój społeczno-gospodarczy), w związku z czym nie bardzo można powiedzieć, że gospodarka rynkowa jest „społeczna”. W moim przekonaniu powinno to prowadzić do przyjęcia w Konstytucji RP sformułowania, że społeczna gospodarka rynkowa stanowi podstawę ustroju społeczno-gospodarczego, a nie – jak w niej przyjęto – tylko ustroju gospodarczego. Być może do pewnego stopnia zadecydowała o tym chęć odcięcia się od ujęć występujących w Konstytucji z 1952 r., która odróżniała ustrój społeczno-gospodarczy i ustrój polityczny. Możliwe jest także, że chodziło o zminimalizowanie znaczenia elementu społecznego jako jedynie dodatku do mechanizmów gospodarki rynko-

¹ Na temat rozumienia zwrotu „ustrój społeczno-gospodarczy” por. W. Sanetra, *Praca i własność w Konstytucji PRL i w ustawodawstwie zwykłym* (w:) *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo, t. CXVI, No 688, Wrocław 1983, s. 81 i n.

wej, skoro w art. 20 Konstytucji RP wskazane zostały podstawy jedynie ustroju gospodarczego, co niejako z natury rzeczy powinno skłaniać do pomniejszenia znaczenia elementu społecznego, uwzględniając, że gospodarka i ustój gospodarczy to przede wszystkim kategorie dotyczące procesów tworzenia dóbr i usług materialnych. Innymi słowy, element „społeczny” w pojęciu społecznej gospodarki rynkowej powinien być widziany przez pryzmat założenia, że jest on czynnikiem ustroju gospodarczego, a nie ustroju społecznego czy ustroju społeczno-gospodarczego.

Konstytucja RP nie zawiera w swej systematyce regulacji, które w jednym miejscu grupowałyby najważniejsze unormowania kształtujące ustrój polityczny i społeczny Rzeczypospolitej Polskiej. Łączy się to z wyodrębnieniem w niej regulacji dotyczących wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela oraz ze szczególnym wyróżnieniem „wolności i praw politycznych” (art. 57–63), a także „wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych” (art. 64–76). O „ustroju” gospodarczym mowa jest jedynie w jej art. 20, natomiast konstytucyjną kategorię ustroju społecznego zastąpiły niejako wolności i prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne, częścią ustroju politycznego do pewnego stopnia stały się zaś wolności i prawa polityczne.

W myśl art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa jest „oparta” na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych i tak rozumiana „stanowi podstawę” ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wspomniałem, trudno uznać, że dla ustroju „gospodarczego” najistotniejszy jest jego aspekt społeczny; najistotniejsze bowiem jest to, że gospodarka jest gospodarką rynkową, co możliwe jest dzięki takim fundamentom („oparciom”), jak wolność działalności gospodarczej i własność prywatna. Niejako na drugim planie usytuowana jest natomiast kolejna jej cecha, którą jest jej społeczny charakter wyrażający się w solidarności oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych. Warto przy tym jeszcze raz powtórzyć, że poza sferą życia gospodarczego (gospodarką i ustrojem gospodarczym) istnieją także inne sfery, wśród których wyróżnić można między innymi zwłaszcza sferę polityczną (ustrój polityczny) i społeczną (ustrój społeczny państwa). Tak więc w art. 20 Konstytucji RP chodzi tylko o ten aspekt materii życia społecznego, który ściśle i bezpośrednio łączy się z gospodarką (ustrojem gospodarczym), a nie o wszystko to, co składa się na ustrój społeczny państwa. Analiza art. 20 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że to,

co „społeczne” w społecznej gospodarce rynkowej, jest tym, co opiera się na „solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”. Stosunkowo najbardziej „tajemniczo” brzmi oparcie społecznej gospodarki rynkowej na „solidarności”. Nawet więcej, można stwierdzić, że nie bardzo wiadomo, co w kontekście sformułowań art. 20 Konstytucji RP pod słowem tym należy rozumieć. W moim przekonaniu w tym wypadku można zakładać, że chodzi raczej o solidaryzm polegający na wspólnocie interesów pracy i kapitału niż o solidarność pojmowaną tak jak np. jest ona rozumiana w prawie ubezpieczeń społecznych, w prawie cywilnym czy w preambule Konstytucji RP („solidarność z innymi”).

2. Dialog społeczny i dialog partnerów społecznych

Z art. 20 Konstytucji RP wynika, że „rynkowość gospodarki” oparta jest na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, zaś jej „społeczność” (społeczny wymiar) – na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Wynika z niego także, iż społeczna gospodarka rynkowa jest oparta jedynie na wskazanych wartościach, kategoriach czy zasadach oraz że jest głównie przez nie determinowana, co jednakże nie oznacza, iż można ją do nich redukować czy też uznać, że wyczerpują one w całości jej treść. Obok wskazanych w art. 20 Konstytucji RP wartości czy zasad – na których opiera się społeczna gospodarka rynkowa – jej istota, funkcjonowanie i treść wypełniane są przez cały szereg innych reguł i mechanizmów prawnych oraz pozaprawnych, bliżej wszakże nieokreślonych i wymagających analizy między innymi dalszych przepisów Konstytucji RP oraz regulacji niższego rzędu. Do pewnego stopnia czym innym są więc zasady (wartości), na których „opiera się” społeczna gospodarka rynkowa, a czym innym zasady (wartości), które wypełniają jej treść, przy czym na treść tę składają się także zasady (wartości) stanowiące „oparcie” społecznej gospodarki rynkowej. Istotne przy tym jest to, że w związku ze społecznym charakterem gospodarki rynkowej art. 20 Konstytucji RP nie wskazuje, iż oparta jest ona na wolnościach i prawach socjalnych, choć trudno równocześnie zaprzeczyć, że dla pojmowania społecznego charakteru gospodarki rynkowej nie bez znaczenia jest sposób ukształtowania w Konstytucji RP wolności i praw socjalnych (art. 65 i n.). Warto też w tym kontekście zwrócić uwagę, że wolności związkowe w Konsty-

tucji RP zaliczone zostały do kategorii wolności i praw politycznych (art. 59), co mogłoby skłaniać do wyrażenia przekonania, iż stanowią one jedynie element ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej, a nie ustroju gospodarczego czy społecznego.

Preambuła Konstytucji RP odwołuje się do pojęcia dialogu społecznego, w art. 20 posłużono się wyrażeniem „dialog (i współpraca) partnerów społecznych”, zaś pozostające w ścisłym związku z tymi kategoriami „prawo do rokowań” odniesione do związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji sformułowane zostało w art. 59 jako prawo polityczne. Powstaje więc pytanie, jak te kategorie pojęciowe mają się do siebie. Na tle Konstytucji RP trudno utożsamiać „dialog społeczny” z „dialogiem partnerów społecznych” skoro są to różne wyrażenia. Termin „dialog społeczny” pojawia się w różnych aktach prawnych i w różnych kontekstach, np. w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego², ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³ oraz ustawie z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. W prawodawstwie unijnym odwołanie się do dialogu społecznego znajdujemy zwłaszcza w art. 152 TFUE. Z treści i kontekstu unormowań prawnych występujących w tych aktach prawnych wynika, że termin „dialog społeczny” jest w nich niejednolicie pojmowany⁴. W szczególności z ustawy o Trójstronnej Komisji wynika, że dialog społeczny na szczeblu centralnym prowadzony jest przez strony Komisji, którymi są strona rządowa, strona pracowników i strona pracodawców.

W tym kontekście należy przypomnieć stanowisko, że dialog społeczny jest o tyle szerszą kategorią niż dialog partnerów społecznych, o ile może toczyć się nie tylko między stroną pracowniczą i stroną pracodawczą, ale w szczególności może odbywać się między trzema, w tym stroną rządową, a także czterema stronami, w tym stroną rządową i samorządową, jak jest to w przypadku wojewódzkich komisji dialogu społecznego. W tym przypadku jest to inny dialog niż dialog partnerów społecznych, bo udział w nim rządu czy samorządu terytorialnego

² Dz. U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.

³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 674 z późn. zm.

⁴ Por. W. Sanetra, *Dialog społeczny jako element ustroju społecznego i politycznego w świetle Konstytucji RP* (w:) *Zbirowe prawo pracy w XXI wieku*, pod red. A. Wypych-Żywiej, M. Tomaszewskiej i J. Steliny, Gdańsk 2010, s. 9 i n.

wprowadza do tego dialogu nową jakość, sprawiając, że istotnemu zamazaniu czy zatarciu ulegają przeciwieństwa istniejące między pracą a kapitałem. Zwłaszcza udział strony rządowej w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych każe wątpić, czy trafne jest ustawowe stwierdzenie, że komisja ta stanowi forum „dialogu społecznego”. Wprawdzie rząd, podobnie jak i państwo (aparatus państwowy), jest instytucją społeczną w szerokim tego słowa rozumieniu, ale nie o taki sposób pojmowania rządu idzie, gdy wyróżniane są instytucje (organy), działania czy inne kategorie społeczne (w szczególności rząd czy aparat państwowy nie są organami czy organizacjami społecznymi w zwyczajowym rozumieniu tych organów i organizacji). Określenie więc dialogu, który toczy się z udziałem strony rządowej, mianem dialogu społecznego jest co najmniej mylące. Nazwa „dialog społeczny” powinna być odnośzona tylko do tych przypadków, w których dyskusja i ustalenia – w mniejszym lub większym stopniu wiążące społecznie i prawnie – czynione są przez ciała społeczne (organizacje pozarządowe)⁵. Dialog prowadzony w ramach Trójstronnej Komisji jest zaś w gruncie rzeczy dialogiem partnerów społecznych ze strona rządową, a więc dialogiem społeczno-rządowym. W ramach tej Komisji może także się toczyć i toczy się dialog między partnerami społecznymi (organizacjami pracodawców i organizacjami związkowymi) i w tym zakresie jest to dialog społeczny. Trafnie też w art. 152 TFUE osobno mówi się o dialogu partnerów społecznych, a osobno o trójstronnym szczycie społecznym, który jedynie „przyczynia się” do dialogu społecznego, a nie jest z nim utożsamiany⁶.

W moim przekonaniu, gdy w preambule Konstytucji RP mowa jest o dialogu społecznym, idzie o dialog prowadzony bez udziału strony rządowej czy samorządowej (samorządu terytorialnego), bo tego typu dialog ma inną jakość, charakter i naturę prawną. Jest to dialog, który toczą obywatele bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji społecznych czy – inaczej mówiąc – organizacji pozarządowych i nie jest to dialog społeczeństwa z władzą. Dialog ten w szczególności dotyczy problematyki politycznej, społecznej i gospodarczej. Szczególnym rodzajem czy fragmentem tego dialogu jest dialog partnerów społecznych. W takim ujęciu konstytucyjny dialog społeczny jest kategorią

⁵ Tamże, s. 7.

⁶ Por. mój komentarz do art. 152 TFUE (w:) *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 908 i n.

nadrzędną (ogólniejszą), w ramach której mieści się dialog partnerów społecznych. Natomiast dialog, który toczy się między pracodawcami i ich organizacjami a związkami zawodowymi, ukształtowany w art. 59 Konstytucji RP jako ich prawo (polityczne), stanowi szczególnie – i w naszych warunkach najważniejszy – przypadek dialogu partnerów społecznych.

3. Strona pracownicza i strona pracodawcza jako partnerzy społeczni

Z oczywistych względów Konstytucja RP nie definiuje „dialogu partnerów społecznych” ani też nie wskazuje, kim są „partnerzy społeczni”, odwołując się niejako do zastanego sposobu rozumienia tych pojęć. Od dawna pojęcie partnerów społecznych identyfikowane było zarówno w naszej nauce prawa pracy, jak i w doktrynie zagranicznej w oparciu o wyróżnienie strony pracodawczej i strony pracowniczej czy – szerzej – strony zatrudniającej i strony zatrudnionej czy jeszcze szerzej – w nawiązaniu chociażby do encykliki Jana Pawła II *Laborem exercens* – z przeciwstawieniem sobie kapitału i pracy. Głównymi elementami (strukturami) występującymi po stronie pracodawczej są zaś pracodawcy i ich organizacje, natomiast po stronie pracowniczej są nimi związki zawodowe i załoga (ogół pracowników danego zakładu pracy). W związku z zachodzącymi, zwłaszcza w ostatnim okresie, procesami poszerzania się zakresu stosowania prawa pracy poza zakres zatrudnienia pracowniczego oraz obejmowania nim także niepracowniczych stosunków zatrudnienia, odpowiednio do tego powinien ulec poszerzeniu zakres pojęcia strony pracodawczej i strony pracowniczej. Współcześnie można i należy bowiem mówić o dialogu między strukturami strony zatrudniającej i strony zatrudnianej, jakkolwiek nadal głównymi partnerami społecznymi uczestniczącymi w tym dialogu są – z jednej strony – pracodawcy i ich organizacje oraz – z drugiej strony – związki zawodowe zrzeszające przede wszystkim pracowników oraz załogi złożone z pracowników. Dodać przy tym w tym miejscu należy, że sprawa wyznaczenia zakresu i sposobu pojmowania „partnerów społecznych” oraz „dialogu” przez nich prowadzonego jest istotna, gdyż skoro dialog ten stanowi według art. 20 Konstytucji RP oparcie dla społecznej gospodarki rynkowej, która z kolei stanowi podstawę

ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, to dialog ten i ci partnerzy powinni być w różny sposób wspierani, zwłaszcza przez czynniki państwowe, dla których jest to powinność o charakterze konstytucyjnym.

Konstytucja RP nie tylko nie zawiera wskazówek dotyczących tego, co należy rozumieć pod pojęciem partnerów społecznych oraz pod pojęciem ich dialogu, lecz także nie wyjaśnia, na jakim poziomie dialog ten ma być prowadzony. Z reguły wyróżniany jest ogólnokrajowy, lokalny czy lokalno-branżowy oraz zakładowy poziom prowadzenia dialogu. Ponadto wyróżnia się także dialog partnerów społecznych na poziomie pozakrajowym, w tym zwłaszcza na poziomie unijnym. W moim przekonaniu konstytucyjne ujęcie dialogu partnerów społecznych obejmuje wszystkie poziomy tego dialogu w wymiarze krajowym, a więc oczywiście także dialog zakładowych partnerów społecznych. Konstytucja RP nie daje przy tym podstaw do uznania, że któryś z tych poziomów dialogu prowadzonego przez partnerów społecznych jest najważniejszy czy ważniejszy niż inne. Z jej punktu widzenia społeczny sens gospodarki rynkowej wyraża się (gospodarka ta opiera się) w równym stopniu w dialogu partnerów społecznych prowadzonym na szczeblu ogólnokrajowym czy lokalnym, jak też na szczeblu zakładowym. Celem tego dialogu jest zapewnienie pokoju społecznego i uczynienie stosunków pracy oraz – szerzej – stosunków przemysłowych i stosunków gospodarczych bardziej sprawiedliwymi. W założeniach Konstytucji RP bez prowadzenia dialogu na wszystkich wskazanych poziomach osiągnięcie tych celów jest niemożliwe, a w każdym razie stanowi on obowiązkową i ustrojową drogę ich osiągania.

Gdy chodzi o partnera strony pracowniczej, to – jak wspomniałem – jej pojęcie obejmuje związki zawodowe i załogę zakładu pracy. Załoga zakładu pracy jest partnerem społecznym jedynie na poziomie zakładowym (nie ma swoich struktur ponadzakładowych) i uczestniczy w dialogu tylko z pracodawcą. Natomiast związki zawodowe mają swoje struktury zakładowe, ale także i pozazakładowe, w następstwie czego biorą udział w dialogu społecznym zarówno na szczeblu zakładowym, jak i lokalnym (branżowym) oraz ogólnokrajowym. Prawodawca konstytucyjny bezpośrednio nie rozstrzyga tych kwestii. Wyraźnie wszakże zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych (oraz w organizacjach społeczno-zawodowych rolników i w organizacjach pracodawców), co między innymi oznacza możliwość tworzenia struktur organizacyjnych związków zawodowych w zakładach pracy

i z czego pracownicy zgodnie z istniejącym ustawodawstwem oraz tradycją korzystają, choć w coraz mniejszym stopniu. Ponadto wydaje się, że uzasadniona jest teza, iż z naszej Konstytucji wynika powinność ustawodawcy takiego ukształtowania ustawodawstwa dotyczącego związków zawodowych, by zagwarantowana w nim była możliwość powoływania do życia zakładowych związkowych struktur organizacyjnych. To zaś oznacza, że w ustawodawstwie zwykłym powinny zostać stworzone warunki do prowadzenia przez związki zawodowe dialogu na poziomie zakładowym, a więc dialogu z pracodawcą. Co więcej, z art. 20 i 59 Konstytucji RP można wyprowadzić wniosek, że ustawodawca zwykły nie tylko powinien umożliwić prowadzenie tego dialogu, ale powinien go wspierać i stymulować.

4. Organizacje związkowe jako „partner społeczny”

Prima facie może się wydawać, że czym innym jest przewidziany w art. 20 Konstytucji RP dialog partnerów społecznych, a czym innym ustanowione w jej art. 59 ust. 1 prawo związków zawodowych oraz pracodawcy i ich organizacji do rokowań, w szczególności w celu rozwiązania sporu zbiorowego oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Prawo to może być realizowane na wszystkich poziomach, w tym także na poziomie zakładowym, i jednocześnie w Konstytucji RP zaliczone zostało do kategorii praw politycznych, natomiast w jej art. 20 ujęte zostały podstawy ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, który – jak należy sądzić – nie powinien być upolityczniony, zwłaszcza że jego podstawą ma być gospodarka rynkowa, a to w szczególności oznacza ograniczenie interwencji państwa w działanie właściwych jej mechanizmów. Prawo do rokowań, o którym mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, jest jednak szczególnym prawem politycznym. Rokowania partnerów społecznych, w tym także rokowania na poziomie zakładu pracy między organizacjami związkowymi a pracodawcami, mają bowiem przede wszystkim wyraźny aspekt socjalny i gospodarczy. W praktyce z reguły ich głównym celem jest podwyższenie standardu świadczeń przysługujących pracownikom i polepszenie ich sytuacji prawnej także w innych dziedzinach. W mojej ocenie prawo do rokowań związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji jest raczej prawem społecznym (socjalnym) i gospodarczym niż politycznym i stąd niezbyt fortunnie w Konstytucji RP zali-

zione zostało do kategorii praw politycznych. W mniejszym stopniu ma ono być instrumentem zdobywania władzy – jeżeli w ogóle temu celowi ma służyć – natomiast jego głównym celem i uzasadnieniem jest stworzenie skutecznego instrumentu rewindykacji pracowniczych. Prawo do rokowań, także na szczeblu zakładowym, bardziej jest potrzebne i lepiej służy interesom pracowników niż pracodawcom, w czym uwidocznia się jego aspekt społeczny (socjalny), ale także i gospodarczy.

Mając na uwadze powyższe racje, można stwierdzić, że między unormowaniami art. 20 Konstytucji RP i jej art. 59 nie ma jakiegś sprzeczności, co więcej – należy przyjąć, że treść tego pierwszego przepisu jest w pewnym zakresie dopełniana przez regulacje art. 59. Wynika z tego między innymi, że dialog partnerów społecznych, o którym mowa w art. 20 Konstytucji RP, po pierwsze, może i powinien się toczyć także na poziomie zakładu pracy; po drugie, w dialogu tym w zakładzie pracy ze strony pracowniczej mogą i powinny w pierwszym rzędzie uczestniczyć zakładowe organizacje związkowe oraz po trzecie, zasadniczą treść tego dialogu powinna wypełniać realizacja prawa do rokowań, a w szczególności rozwiązywanie sporów zbiorowych oraz zawieranie układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Gdyby bowiem pojęciowo prawo do rokowań usunąć poza zakres dialogu partnerów społecznych, to także na poziomie zakładowym nie bardzo byłoby wiadomo, na czym dialog ten miałby polegać, a w każdym razie jego treść byłaby szczególnie uboga i praktycznie bez większego znaczenia.

5. Zakładowa reprezentacja pozazwiązkowa jako „partner społeczny”

O ile na szczeblu ponadzakładowym partnerem społecznym ze strony pracowniczej są tylko związki zawodowe i ich zrzeszenia, o tyle inaczej jest – jak wspomniałem – na poziomie zakładowym, gdzie wprowadzie główną strukturą organizacyjną działającą ze strony pracowników są zakładowe organizacje związkowe, ale interesy i prawa pracowników wyrażają i reprezentują także inne powoływane przez nie ciała bądź też załoga wyraża swoją wolę bezpośrednio, np. w drodze referendum. Posłużenie się przez ustawodawcę zwykłego i prawodawcę konstytucyjnego wyrażeniem „partnerzy społeczni” wynikało z prze-

świadczenia, że takie – znane od XIX wieku – kategorie pojęciowe, jak związki zawodowe i ich zrzeszenia czy organizacje pracodawców, nie obejmują wszystkich struktur organizacyjnych istotnych z punktu widzenia dialogu społecznego. Z założenia więc niejako pojęcie to ma szerszy zakres znaczeniowy i obejmuje nie tylko związki zawodowe, lecz także pracodawców i ich organizacje. Nic w tym zresztą dziwnego, gdy zważyć, że od wielu dziesięcioleci w zakładach pracy poza przedstawicielstwem związkowym w takim lub innym kształcie funkcjonowało także pracownicze przedstawicielstwo pozazwiązkowe. Koncepcja oraz praktyka partycypacji pracowniczej czy też koncepcja i praktyka samorządu pracowniczego (robotniczego) nie są także w Polsce niczym nowym. Nic więc też dziwnego, że prawodawca użył określenia ogólniejszego i na tyle pojemnego, jakim jest wyrażenie „partnerzy społeczni”, umożliwiającym uwzględnienie istnienia po stronie pracowniczej nie tylko przedstawicielstwa związkowego, lecz także pozazwiązkowego. Prowadzi to do wniosku, że występujące w art. 20 Konstytucji RP pojęcie „partnerów społecznych” ze strony pracowniczej obejmuje nie tylko związki zawodowe i ich zrzeszenia, lecz także struktury organizacyjne pracowniczej reprezentacji pozazwiązkowej.

Warto przy tym zauważyć, że o ile w przypadku związków zawodowych i ich zrzeszeń jako partnera społecznego strony pracowniczej Konstytucja RP zawiera bardziej szczegółowe unormowania prawne (art. 59) pozwalające dookreślić, na czym w gruncie rzeczy ma polegać dialog prowadzony ze stroną pracodawczą (w sposób syntetyczny wyraża się on w prawie do rokowań), o tyle brakuje w niej tego typu uregulowań w odniesieniu do zakładowej pozazwiązkowej reprezentacji pracowniczej. Warto też w tym kontekście przypomnieć, że w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku wysuwany był postulat uregulowania bezpośrednio w konstytucji instytucji samorządu pracowniczego, co oznaczałoby do pewnego stopnia i z zastrzeżeniami konstytucjonalizację – używając współczesnej terminologii – pozazwiązkowego dialogu społecznego na szczeblu zakładu pracy⁷. W obecnej Konstytucji brak unormowań, które by w sposób jednoznaczny przesądzały o istnieniu

⁷ Por. L. Bar, *Konstytucyjne zasady gospodarki narodowej (Rozważania wstępne)*, PiP 1987, z. 10, s. 55. Zdaniem tego autora konstytucja powinna zawierać zasadę samodzielności, samorządności i samofinansowania przedsiębiorstw państwowych. Powinna też przewidywać uznanie załogi przedsiębiorstwa państwowego za gospodarza, który zarządza przedsiębiorstwem i który za pośrednictwem rady pracowniczej powołuje dyrektora przedsiębiorstwa.

w zakładach pracy przedstawicielstwa pozazwiązkowego (stwierdzały, że takie przedstawicielstwo powinno istnieć – w razie braku lub obok związków zawodowych – i że powinno ono uczestniczyć w dialogu z pracodawcą jako partner społeczny ze strony pracowniczej) oraz rozstrzygały w sposób generalny o tym, jak przedstawicielstwo to powinno być ukształtowane i jakie powinny mu przysługiwać uprawnienia. Tym samym Konstytucja RP nie rozstrzyga także o tym, na czym ma polegać i jak ma przebiegać zakładowy dialog pracodawcy z pozazwiązkową reprezentacją pracowników. Rozstrzygnięcia takie znajdują się natomiast między innymi zwłaszcza we wskazanych wyżej ustawach. Ponieważ nie ma wskazówek w tym zakresie w Konstytucji RP, należy stwierdzić, że ustawodawca zwykły ma zasadniczo swobodę w kształtowaniu pozazwiązkowej reprezentacji pracowniczej i zasad prowadzenia przez nią dialogu z pracodawcą, choć musi się tu jednocześnie liczyć z regulacjami unijnymi narzucającymi w tym obszarze określone rozwiązania prawne. Nie są to wszakże uwarunkowania prawnokonstytucyjne, im zaś jedynie poświęcone jest niniejsze opracowanie.

6. Samorząd załogi jako partner społeczny i uczestnik dialogu

W powyższym kontekście pamiętać należy także o rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego⁸. Ustawa ta nadal obowiązuje (wraz z ustawą z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁹), choć jej praktyczne znaczenie jest minimalne, zwłaszcza z uwagi na radykalne ograniczenie w nowym ustroju liczby przedsiębiorstw państwowych. Ustawa ta do pewnego stopnia wzorowana była na koncepcjach samorządu jugosłowiańskiego (samorządu wytwórców) i w związku z tym przyznała szereg zasadniczych uprawnień organom samorządu załogi, w szczególności radzie pracowniczej i zebraniu ogólnemu załogi. W myśl jej art. 1 załoga uczestniczy w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym, a do samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego należy stanowienie w istotnych sprawach przedsiębiorstwa, wyrażanie opinii, podejmowanie inicjatywy i zgłaszanie

⁸ Dz. U. Nr 24, poz. 123 z późn. zm.

⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1384.

wniosek oraz sprawowanie kontroli działalności przedsiębiorstwa. Wprawdzie według ustawy o samorządzie załogi tylko uczestniczy ona w zarządzaniu przedsiębiorstwem, ale jej uprawnienia, a ściślej biorąc uprawnienia jej organów są decydujące – co najmniej formalnie – dla funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego. Dodatkowo wniosek taki potwierdza art. 30 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, z którego wynika, że jego organami są: ogólne zebranie pracowników (delegatów), rada pracownicza i dyrektor przedsiębiorstwa.

Przy takich rozwiązaniach dotyczących pozycji załogi i jej organów w przedsiębiorstwie państwowym nie bardzo jest miejsce na dialog między pracodawcą (tym przedsiębiorstwem a załogą i jej organami) a pozazwiązkowym przedstawicielstwem pracowników. W gruncie rzeczy to załoga przedsiębiorstwa państwowego za pośrednictwem swoich organów zarządza tym przedsiębiorstwem, a w każdym razie ma formalnie taką możliwość, jeżeli zważyć na przyznany jej w ustawie zakres kompetencji i rodzaj spraw, których one dotyczą. Niezależnie wszakże od pojawiających się na tym tle wątpliwości można przyjąć, że stroną pracowniczą stanowi załoga i jej organy samorządowe, zaś stroną pracodawczą przedsiębiorstwo państwowe reprezentowane przez jego dyrektora. Przy takim założeniu dialog partnerów społecznych toczyłby się właśnie między załogą i jej organami a dyrektorem reprezentującym przedsiębiorstwo państwowe, zwłaszcza że ustawa o samorządzie załogi przewiduje rozstrzyganie sporów – między innymi – między radą pracowniczą a dyrektorem przedsiębiorstwa. Przypomnieć w tym miejscu warto, że w myśl art. 41 ustawy o samorządzie załogi dyrektor przedsiębiorstwa wstrzymuje wykonanie uchwały ogólnego zebrania pracowników oraz rady pracowniczej przedsiębiorstwa niezgodnej z przepisami prawa. W takim przypadku rada pracownicza przedsiębiorstwa ma prawo wniesienia do dyrektora przedsiębiorstwa sprzeciwu od decyzji o wstrzymaniu wykonania jej uchwały. Ponadto jest ona uprawniona do wystąpienia o rozstrzygnięcie sprawy w trybie spornym. Tryb ten polega na rozstrzygnięciu sprawy przez komisję rozjemczą. W razie jej nierozstrzygnięcia w tym trybie sprawa może zostać wniesiona do sądu. Ponadto w myśl art. 44 ustawy o samorządzie załogi radzie pracowniczej przedsiębiorstwa przysługuje prawo zaskarżenia decyzji dyrektora, która istotnie narusza interes ogólnospołeczny. Również dyrektorowi przedsiębiorstwa przysługuje prawo zaskarżenia uchwały rady pracowniczej przedsiębiorstwa, która istotnie narusza interes ogólnospołeczny. W takim przypadku spór rozpatruje sąd.

W obu wskazanych przypadkach sąd rozpoznaje sprawę w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w sprawach z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (art. 691¹–691⁹). Prowadzi to do konkluzji, że w pojęciu zakładowego pozazwiązkowego przedstawicielstwa pracowniczego, występującego jako partner społeczny ze strony pracowniczej w dialogu toczonym z przedsiębiorstwem państwowym reprezentowanym przez jego dyrektora, umieścić należy także organy samorządu załogi (radę pracowniczą, zebranie ogólne). Innymi słowy, dialog między tymi organami a przedsiębiorstwem reprezentowanym przez jego dyrektora to „dialog partnerów społecznych”.

Pojawia się tu jednak pytanie, czy dialog ten to rodzaj dialogu, o którym mowa w art. 20 Konstytucji RP. Z pozoru wydaje się, że nie powinno być co do tego wątpliwości. Zgodnie jednak ze wskazanym przepisem społeczna gospodarka rynkowa oparta jest nie tylko na dialogu partnerów społecznych (solidarności i współpracy), ale także na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej. Oznacza to w szczególności, że własność państwowa (przedsiębiorstwa państwowe) nie stanowi oparcia dla tej gospodarki. Tym samym należy uznać z jednej strony, że choć stanowi ona element społecznej gospodarki rynkowej (trudno przyjąć, że jest ona elementem gospodarki planowej czy nakazowo-rozdziałowej, zupełnie odrębnej od gospodarki rynkowej), to jednak nie jest jej elementem zasadniczym i jednocześnie – z drugiej strony – z tego powodu ustrojodawca nie uznaje jej za „oparcie” dla tej gospodarki (gospodarka ta „opiera się” na własności prywatnej, a nie państwowej). W konsekwencji należałoby więc uznać, że również dialog partnerów społecznych, jaki występuje w ramach własności państwowej (przedsiębiorstw państwowych), nie stanowi według Konstytucji RP „oparcia” dla społecznej gospodarki rynkowej, choć jednocześnie trudno założyć, że dialog między partnerami społecznymi, takimi jak załoga reprezentowana przez organy samorządu załogi i przedsiębiorstwo reprezentowane przez jego dyrektora, jest zupełnie innym dialogiem niż ten, o którym mowa jest w art. 20 Konstytucji RP, czy też że nie jest to w ogóle – z tego powodu – dialog partnerów społecznych.

7. Przedstawicielstwo związkowe i pozazwiązkowe jako strona pracownicza w zakładowym dialogu partnerów społecznych

Konstytucja RP nie zawiera regulacji, które bezpośrednio warunkowałyby funkcjonowanie dialogu partnerów społecznych na poziomie zakładowym. Ustawa zasadnicza posługuje się zwrotem „dialog partnerów społecznych”, ale znaczenia tego wyrażenia nie wyjaśnia. Nie ulega wszakże wątpliwości, że obejmuje ono partnerów i dialog prowadzony na poziomie zakładowym. Celem tego dialogu jest kształtowanie właściwego ładu pracy w zakładzie pracy (u pracodawcy), tj. ładu, który zapewnia spokój społeczny i należytą ochronę zwłaszcza interesów pracowników, choć także i pracodawców. Gdy idzie o określenie strony pracodawczej (partnera społecznego z tej strony) w tym dialogu zakładowym, to nie ma zasadniczych problemów z jej wskazaniem (poza przypadkami struktur typu samorządowego, w których zamazaniu ulega różnica ról polegająca na występowaniu w charakterze pracodawcy bądź pracownika), bo jest nią po prostu pracodawca.

Inaczej jest w przypadku strony pracowniczej, bo tu obok takiego partnera, jak zakładowa organizacja związkowa (organizacja związkowa w zakładzie pracy), pojawia się także reprezentacja pozazwiązkowa. Istnienie w Konstytucji RP, obok unormowania art. 20 i występującego w nim pojęcia „partnerów społecznych”, przepisu art. 59, który dotyczy relacji związków zawodowych i pracodawców oraz ich organizacji i zalicza je do kategorii praw politycznych, rodzi pytania i wątpliwości dotyczące zwłaszcza tego, czy realizacja prawa do rokowań z art. 59 Konstytucji RP stanowi przejaw „dialogu partnerów społecznych” i czy w ogóle związki zawodowe można zaliczyć do kręgu partnerów społecznych w rozumieniu art. 20 Konstytucji RP, zwłaszcza na poziomie zakładowym. Teoretycznie można bowiem rozważać następujące ujęcia: 1) związki zawodowe w zakładzie pracy są dla pracodawcy jego jedynym partnerem społecznym, 2) związki zawodowe są zakładowym partnerem społecznym obok pracowniczego przedstawicielstwa pozazwiązkowego oraz 3) związki zawodowe nie są w zakładzie pracy partnerem społecznym, a jedynym partnerem społecznym jest przedstawicielstwo pozazwiązkowe czy też załoga (ogół pracowników zakładu pracy) działająca bezpośrednio bądź też przez wyłonione przez siebie organy. W moim przekonaniu pojęcie partnerów społecznych – i odpowiednio do tego

także kategoria dialogu partnerów społecznych – obejmuje ze strony pracowniczej związki zawodowe i ich zrzeszenia, a na poziomie zakładowym organizacje związkowe w zakładzie pracy oraz pracownicze przedstawicielstwo pozazwiązkowe. Struktury te mają charakter społeczny, powołane są do wyrażania, reprezentowania i obrony interesów pracowniczych wobec drugiego partnera, którym jest pracodawca (organizacje pracodawców) i stąd też niejako narzuca się użycie wobec nich określenia „partner społeczny”. W takim też rozumieniu określenie to od dłuższego czasu funkcjonuje już w języku powszechnym i w doktrynie, co prowadzi do wniosku, że prawodawca konstytucyjny musiał mieć je na względzie, wprowadzając je do art. 20 Konstytucji RP.

8. Granice umacniania pozycji pracowniczego zakładowego przedstawicielstwa pozazwiązkowego

Poza wolnościami związkowymi (wolnością zrzeszania się) art. 59 Konstytucji RP zapewnia prawo do rokowań, co oznacza powinność stworzenia przez państwo odpowiednich warunków ustawowych dla realizacji tego prawa. Z art. 20 Konstytucji RP można i należy – jak sądzę – wyprowadzać dalej idące powinności. Dialog partnerów społecznych – w tym także dialog z udziałem organizacji związkowych w zakładzie pracy – stanowi bowiem ustrojowe oparcie dla społecznej gospodarki rynkowej, a ta z kolei stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to zasada konstytucyjna, z której wynika obowiązek rozwijania dialogu partnerów społecznych, także na poziomie zakładowym, a to z kolei prowadzi do wniosku, że powinna być umacniana pozycja związków zawodowych w zakładzie pracy, jak również powinno być w nim rozwijane i umacniane pracownicze przedstawicielstwo pozazwiązkowe, bo wtedy dialog przynosi lepsze rezultaty. Umacniając to przedstawicielstwo, ustawodawca, a także inne organy państwa, muszą jednak mieć na uwadze, że według słów art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa oparta jest także na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej. Przekazywanie uprawnień przedstawicielstwu pozazwiązkowemu nie może więc prowadzić ani do podkopania wolności działalności gospodarczej, ani do istotnego osłabienia własności prywatnej, ani też do unicestwienia

mechanizmów rynkowych. Umocnienie i urealnienie uczestnictwa pracowników w zarządzaniu (partycypacji pracowniczej, zaangażowania pracowników) jest zgodne z konstytucyjną zasadą dialogu partnerów społecznych na szczeblu zakładowym, ale nie powinno prowadzić aż tak daleko, że własność prywatna przekształcać się będzie we własność uspołecznioną czy samorządową (zarządzaną przez samorząd pracowniczy, przez załogę jako „gospodarza”) ani też nie powinno prowadzić do jakiegoś istotniejszego osłabienia pozycji związków zawodowych w zakładach pracy.

prof. dr hab. Walerian Sanetra, Uniwersytet w Białymstoku, sędzia SN w stanie spoczynku

Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania zakładowego dialogu społecznego

1. W prawie międzynarodowym pojęcie dialogu obejmuje wszystkie typy negocjacji, konsultacji czy wymiany informacji pomiędzy reprezentantami rządu, pracownikami i pracodawcami (albo wewnątrz tych podmiotów) w sprawach dotyczących wspólnego interesu w zakresie polityki ekonomicznej i socjalnej¹. Dialog społeczny jest jednym z czterech filarów Międzynarodowej Organizacji Pracy, obok praw podstawowych, popierania zatrudnienia i ochrony socjalnej². Dialog może być prowadzony na szczeblu narodowym, regionalnym lub zakładowym. Jest on środkiem promowania lepszych warunków życia i zatrudnienia oraz zwiększania sprawiedliwości społecznej³. Pojęcie dialogu w prawie międzynarodowym obejmuje różne jego przejawy.

Bardziej konkretne formy dialogu przybiera na szczeblu przedsiębiorstwa (zakładu pracy). W tym przypadku można mówić o dialogu w dwóch znaczeniach: w znaczeniu szerszym obejmuje on wszystkie organy przedstawicielstwa pracowniczego, w węższym natomiast tylko

¹ W tekście angielskim: „For the International Labour Organization, social dialogue includes all types of negotiation, consultation or simply exchange of information between, or among, representatives of governments, employers and workers on issues of common interest relating to economic and social policy”, por. zwłaszcza *Glossary of labour law and industrial relations (with special reference to the European Union)*, pod red. G. Arrigo, G. Casale, International Labour Office 2005, s. 238 i n., jak również <http://www.Ilo.Org/Public/English/Dialogue/>.

² G. Minet, *Some aspects of social dialogue from an ILO standpoint*, Expert Group Meeting on Economic and Social Councils, 24–25 July 2008, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031812.pdf>, s. 1.

³ Tamże. W tekście angielskim: „Social dialogue is the most suitable tool for promoting better living and working conditions and greater social justice”.

organy pozazwiązkowe. Takie rozróżnienie bierze pod uwagę fakt, że związki zawodowe prowadzą „dialog” z pracodawcami w utrwalonych formach prawnych. Objęcie ich ogólną ideą dialogu zaciera ich odrębności. Może również prowadzić do osłabienia ich znaczenia. U podłoża idei dialogu społecznego leży też przekonanie o możliwości bezkonfliktowego układania stosunków pomiędzy pracodawcami a pracownikami, podczas gdy część tych relacji ma charakter konfliktowy (spory zbiorowe i strajki). Należy też zgodzić się z W. Sanetrą, że forsowanie idei „dialogu partnerów społecznych” może prowadzić do minimalizowania tej funkcji związków zawodowych, która polega na stosowaniu instrumentów walki do obrony interesów pracowniczych⁴.

2. Dokumenty międzynarodowe, których Polska jest stroną, nie zawierają wyraźnych gwarancji dialogu społecznego w znaczeniu ogólnym. Ze względu na bardzo pojemną koncepcję tego dialogu można przyjąć, że obejmuje on także **rokowania zbiorowe**. Rokowania te są uważane nie tylko za integralną, ale też najbardziej rozpowszechnioną część dialogu społecznego⁵. Mogą one być prowadzone zwłaszcza na szczeblu zakładowym. Są one o tyle ważniejsze od pozostałych form dialogu, że ich rezultaty mają wyraźną formę prawną, wiążącą dla stron dialogu i zapewniającą im określone uprawnienia. Dokumenty międzynarodowe zawierają ogólne gwarancje rokowań, co dotyczy także szczebla zakładowego. Wynikają one z różnych aktów, które w dużym stopniu zawierają podobne rozwiązania prawne. Najwcześniejsze i najbardziej rozbudowane gwarancje rokowań opierają się na dokumentach Międzynarodowej Organizacji Pracy. W stosunku do ogółu pracowników wynikają one zwłaszcza z konwencji nr 98 MOP. W szczególności art. 4 konwencji MOP nr 98 stanowi, iż w razie potrzeby należy stosować środki odpowiadające warunkom krajowym w celu zachęcania i popierania jak najszerzego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej w celu regulowania warunków pracy. Artykuł 4 konwencji MOP nr 98 uzupełniany szeroko wykładnią Komisji Ekspertów i Komitetu Wolności Związkowej MOP stał się

⁴ W. Sanetra, *Przedstawicielstwo związkowe w zakładzie pracy w świetle prawa unijnego* (w:) *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy*, pod red. Z. Hajna, Warszawa 2012, s. 72.

⁵ *Glossary...*, s. 239.

najważniejszą normą międzynarodową z zakresu rokowań i układów zbiorowych. Zawiera on bowiem w swojej treści podstawową zasadę tej instytucji, jaką jest dobrowolność rokowań zbiorowych. Oznacza ona przede wszystkim, iż rokowania zbiorowe stanowią istotny element wolności związkowej i że nie mogą być prowadzone z naruszeniem tej wolności. Władze publiczne powinny się powstrzymać od wszelkiej ingerencji, która ograniczałaby to prawo lub uniemożliwiała jego legalne wykonywanie⁶. Dobrowolność rokowań zbiorowych implikuje także swobodę układów zbiorowych pracy. Rokowania zbiorowe byłyby bezużyteczne, jeżeli strony nie mogłyby utrwalić ich rezultatów w układzie lub porozumieniu zbiorowym.

Podobnie art. 7 konwencji MOP nr 151 stanowi, iż w razie potrzeby będą podejmowane kroki odpowiadające warunkom krajowym, zmierzające do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków.

Natomiast art. 6 EKS przewiduje, iż w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych należy popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia.

Powołane postanowienie konwencji MOP nr 98 i Europejskiej Karty Społecznej zawierają dwa zasadnicze elementy: obowiązek popierania przez władze publiczne rokowań i dobrowolnej ich natury, która implikuje autonomię ich stron⁷. Komitet Ekspertów Międzynarodowej Organizacji Pracy uważa, iż środki podejmowane jednostronnie przez władze w celu ograniczenia przedmiotu rokowań są często niezgodne z konwencją MOP nr 98⁸. W takim przypadku lepsze byłoby zdaniem Komitetu ustalenie wytycznych rokowań w drodze dobrowolnych ne-

⁶ Por. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, Geneva 1985, decyzja nr 583.

⁷ Por. *Freedom of Association and Collective Bargaining*, International Labour Office, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4b), Geneva 1994, s. 107.

⁸ Tamże, s. 113.

gocjacji trójstronnych⁹. Natomiast Komitet Wolności Związkowej MOP przyjmuje, iż prawo do rokowań stanowi istotny element wolności zrzeszania się. Władze publiczne powinny się powstrzymać od wszelkiej ingerencji, która ograniczałaby to prawo lub uniemożliwiała jego legalne wykonywanie¹⁰.

Wykładnia art. 6 ust. 2 EKS, dokonana przez Komitet Niezależnych Ekspertów Rady Europy, dopuszcza ograniczenie rokowań zbiorowych w zakresie wzrostu wynagrodzeń w celu poprawy ciężkiej sytuacji ekonomicznej kraju. Ograniczenia te muszą mieć jednak charakter wyjątkowy i nie mogą trwać dłużej niż jest to niezbędne do przywrócenia normalnej sytuacji gospodarczej. Dążenie do zapewnienia dobrobytu ekonomicznego nie może też uzasadniać całkowitego zawieszenia rokowań. Ograniczenia mogą być wprowadzone po szerokiej konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi, a zwłaszcza ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Powinny one być środkiem ostatecznym, gdy inne mechanizmy nie pozwolą osiągnąć celu. Komitet stwierdza również, iż jakiegokolwiek ograniczenia prawa rokowań i układów zbiorowych muszą odpowiadać przesłankom określonym w art. 31 EKS¹¹. Zgodnie z tym przepisem skuteczne wykonywanie powyższego prawa nie będzie mogło być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji, z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów.

3. Regulacja negocjacji zbiorowych została przed wieloma laty uzupełniona o dalsze aspekty dialogu społecznego na szczeblu zakładowym. Nastąpiło to w zaleceniu nr 94 z 1952 r., dotyczącym **współpracy pracodawców i pracowników na szczeblu przedsiębiorstwa**. Przewiduje ono potrzebę popierania konsultacji i współpracy pracodawców i pracowników w sprawach, które nie wchodzą w zakres rokowań kolektywnych ani też normalnej procedury ustalania warunków zatrudnienia. O tym, w jaki sposób ma następować omawiana współpraca,

⁹ Por. tamże, s. 92.

¹⁰ Por. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, Geneva 1985, decyzja nr 583. W tekście angielskim: „The public authorities should refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof”.

¹¹ Powołuję za H. Lewandowskim, *Prawo do rokowań zbiorowych* (w:) *Europejska Karta Społeczna*, pod red. B. Skulimowskiej, Warszawa 1997, s. 48 i n.

powinny zdecydować strony w dobrowolnym porozumieniu lub też ustawodawstwo krajowe.

W 1967 r. przyjęto zalecenie nr 129 dotyczące utrzymywania łączności między dyrekcją a pracownikami w przedsiębiorstwie¹². Zgodnie z jego postanowieniami w celu utrzymania klimatu wzajemnego zrozumienia i zaufania w przedsiębiorstwie należy dążyć do szybkiego rozpowszechnienia i wymiany informacji w miarę możliwości pełnych i obiektywnych, dotyczących różnych aspektów życia przedsiębiorstwa i warunków socjalnych pracowników. Skuteczne utrzymywanie łączności powinno też zapewniać rozpowszechnianie informacji i konsultowanie się zainteresowanych stron przed podjęciem przez dyrekcję decyzji o zasadniczym znaczeniu. Zwraca się jednak uwagę, iż podjęcie decyzji należy do kierownictwa (*management*) przedsiębiorstwa, a nie do pracowników¹³. Zalecenie zawiera też wytyczne, w jaki sposób i w jakich sprawach dyrekcja powinna udzielać informacji pracownikom. Obydwa zalecenia regulują sprawy uznawane obecnie za istotną część dialogu społecznego na szczeblu zakładu pracy, chociaż w ich treści nie użyto takiego terminu. Jest to więc termin stosunkowo nowy, który stał się też chyba modny.

4. Pojęcie dialogu społecznego w znaczeniu węższym jest dialogiem prowadzonym ze związkami zawodowymi, wymaga więc gwarancji tworzenia i działania tych związków, które w prawie międzynarodowym noszą nazwę **wolności związkowej**. Szczegółowy jej zakres określa konwencja MOP nr 87. Ta konwencja i niektóre inne normują ogólne zasady wolności związkowej, które powinny być przestrzegane przez państwa członkowskie¹⁴. W szczególności konwencje MOP nr 87 i 98 zapewniają minimalny poziom ochrony praw związkowych, który powinien być uzupełniony gwarancjami prawnymi poszczególnych państw oraz działalnością związkową i rokowaniami zbiorowymi związków zawodowych i pracodawców¹⁵. Wolność związkowa nie obejmuje uprawnień, które zostały przyznane związkom na podstawie umów zbiorowych (układów lub porozumień).

¹² Angielski tytuł lepiej oddaje jego treść: Recommendation concerning Communications between Management and Workers within the Undertaking.

¹³ Por. Workers participation in decisions within undertaking, ILO Geneva 1981, s. 21.

¹⁴ Por. Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva 2006, s. 7 i 9.

¹⁵ Por. tamże, s. 10, uwaga 22.

Według konwencji MOP nr 98 i nr 135 na pojęcie wolności związkowej składa się również ochrona i ułatwienia przyznawane związkom zawodowym, co stanowi przedłużenie ich swobody działania. Pojęcie to nie obejmuje natomiast uprawnień, które państwo przyznaje związkom zawodowym w celu ochrony i reprezentacji pracowników, poza prawem do rokowań zbiorowych (por. art. 4 konwencji MOP nr 98) oraz wywodzonym z konwencji MOP nr 87 prawem do strajku¹⁶.

Wolność związkową normują również ratyfikowane przez Polskę: Pakt Praw Politycznych i Ekonomicznych z 1966 r.¹⁷, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.¹⁸ oraz Europejska Karta Społeczna z 1961 r. Zgodnie z art. 8 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych żadne z postanowień art. 8 Paktu (dotyczącego prawa tworzenia związków zawodowych i prawa do strajku) nie uprawnia państw będących stronami konwencji MOP nr 87 do podejmowania kroków ustawodawczych lub stosowania prawa w sposób, który naruszałby gwarancje przewidziane w tej konwencji. Oznacza to, iż w razie wątpliwości należy dać pierwszeństwo konwencji MOP nr 87. Jako organizacja wyspecjalizowana bardziej wszechstronnie reguluje ona wolności związkowe lepiej niż Pakt Praw Gospodarczych.

5. Gwarantowana umowami międzynarodowymi wolność związkowa nie przesądza o **istnieniu zakładowej organizacji związkowej**¹⁹, co jest niezbędnym elementem zakładowego dialogu społecznego w znaczeniu węższym. Z drugiej strony jednak wolność związkowa oznacza prawo związków do określania swojej struktury organizacyjnej, co obejmuje także utworzenie komórki zakładowej²⁰. W takim przypadku na podstawie art. 2 konwencji MOP nr 135 przedstawicielom pra-

¹⁶ Por. B. Gernigon, A. Otero, H. Guido, *Freedom of association (w:) International Labour Standards, A global approach*, ILO Geneva 2001, s. 30 i n.

¹⁷ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i 169.

¹⁸ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹⁹ Inaczej niż w prawie europejskim, w którym wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1994 r., *Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, C-382/92 i C-383/92 przewidują, iż państwo członkowskie musi podjąć niezbędne środki, aby zagwarantować, że przedstawiciele pracowników będą wyłonieni w zakładzie pracy. W przeciwnym razie nie mógłby zostać wypełniony obowiązek przeprowadzenia konsultacji, przewidziany w dyrektywie dotyczącej transferu przedsiębiorstwa.

²⁰ Wolność związkowa nie może być w pełni wdrożona, jeżeli nie uzna się jej także na poziomie zakładu pracy, por. N. Valticos, G. von Potobsky, *International Labor Law*, Haga 1995, s. 100.

owników powinny być przyznane takie ułatwienia, które umożliwią im szybkie i skuteczne wykonywanie ich funkcji. Konwencja MOP nr 135 ani inne umowy międzynarodowe, których Polska jest stroną, nie gwarantują prawa do sprawowania funkcji związkowej na koszt pracodawcy. Naruszeniem wolności związkowej nie byłoby więc takie rozwiązanie prawne, które przewidywałoby, zachowując prawo do bezpłatnego urlopu związkowego i do doraźnych zwolnień od pracy, ich opłacanie w sposób określony w umowie zawartej przez związki zawodowe z pracodawcą. Innym możliwym rozwiązaniem tej kwestii jest realizacja postanowień zalecenia MOP nr 143 dotyczącego ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień²¹. Punkt 10 zalecenia przewiduje prawo do płatnych zwolnień od pracy na czas potrzebny do wykonywania funkcji przedstawicielskich w przedsiębiorstwie (nie dotyczy to urlopów²²). Zwolnienie może być uzależnione od zgody pracodawcy, „lecz zgody takiej nie można odmówić z niesłusznych przyczyn”. *A contrario* dopuszczalna jest odmowa z uzasadnionych przyczyn. Mogą być także ustanowione rozsądne limity czasu tych zwolnień. Z kolei pkt 11 zalecenia przewiduje prawo do płatnych zwolnień od pracy na czas potrzebny do uczestniczenia w posiedzeniach, kursach szkoleniowych, seminariach, kongresach i konferencjach związkowych. Można jednak ustalić w ustawodawstwie lub porozumieniu partnerów społecznych, kto ma ponieść koszty powstałe z tego tytułu. Natomiast w myśl pkt 9 zalecenia, przyznając ułatwienia przedstawicielom pracowników, należy brać pod uwagę charakter stosunków zawodowych w danym kraju, potrzeby, rozmiar i możliwości danego przedsiębiorstwa. Przyznanie takich ułatwień nie powinno też utrudniać skutecznej działalności zainteresowanego przedsiębiorstwa.

6. Dialog społeczny wymaga ochrony przedstawicieli pracowników. Zgodnie z art. 1 konwencji MOP nr 135 ochrona ta obejmuje wszystkich przedstawicieli pracowników, w tym także działaczy związkowych. W sposób szczegółowy unormowano to w zaleceniu MOP nr 143, uchwalonym łącznie z konwencją MOP nr 135. Artykuł 6 tego zalecenia stanowi, że jeżeli prawo danego państwa nie przewiduje

²¹ Zalecenie, w odróżnieniu od ratyfikowanej konwencji, nie wiąże poszczególnych państw członkowskich MOP. Uregulowanie pewnych kwestii w zaleceniu wskazuje też na to, że nie było zgody większości państw na ich wprowadzenie do konwencji.

²² Wskazują na to autentyczne teksty zalecenia, używające terminów: (ang.) „the necessary time off from work” oraz (fr.) „du temps libre”.

wystarczającej ochrony wszystkich pracowników, to należy ustanowić specjalne gwarancje prawne dla przedstawicieli pracowników (wybranych przez związek zawodowy lub jego członków). Gwarancje te powinny obejmować: konkretyzację przyczyn zwolnienia z pracy, obowiązek uzyskania opinii lub zgody na zwolnienie z pracy, procedurę odwołania się od decyzji pracodawcy w tym zakresie, możliwość przywrócenia do pracy lub uzyskania odszkodowania, ochronę przed nieuzasadnionym pogorszeniem warunków pracy oraz pierwszeństwo w zachowaniu miejsca pracy w razie redukcji kadr. Artykuł 7 zalecenia sugeruje rozciągnięcie powyższej ochrony na pracowników, którzy zgłosili swoją kandydaturę do pełnienia funkcji związkowych oraz przestali już ją pełnić. Ci ostatni – zgodnie z art. 8 zalecenia – też powinni mieć zagwarantowane prawo powrotu do pracy (jeżeli pełnili funkcję z oderwaniem od pracy) oraz nie powinni ponosić ujemnych skutków w zakresie wynagrodzenia i stażu pracy.

Jeżeli chodzi o ułatwienia dla przedstawicieli pracowników, to art. 2 konwencji MOP nr 135 stanowi tylko ogólnie, iż powinny one umożliwić im szybkie i skuteczne wykonywanie funkcji. Zakres tych ułatwień musi jednak uwzględniać układ stosunków zawodowych w danym kraju oraz potrzeby, wielkość i możliwości zainteresowanego przedsiębiorstwa. W szczególności zaś przyznanie ułatwień nie powinno utrudniać działalności tego przedsiębiorstwa. Rozwijając te postanowienia, zalecenie nr 143 stanowi, iż przedstawiciele pracowników powinni mieć prawo do zwolnień od pracy na czas pełnienia funkcji, jak również brania udziału w zebraniach, szkoleniach czy seminariach związkowych. W pierwszym przypadku powinni oni zachować prawo do wynagrodzenia za pracę, w drugim natomiast przepisy mogą przewidywać, iż będą oni wynagradzani z funduszy związkowych. Następnie przedstawiciele pracowników powinni mieć prawo swobodnego dostępu do wszystkich części zakładu pracy, niezbędnego do pełnienia funkcji, możliwość kontaktowania się z przedstawicielami dyrekcji, zbierania składek związkowych na terenie zakładu pracy, wywieszania ogłoszeń i rozprowadzania materiałów związkowych. Dyrekcja zakładu pracy powinna natomiast zapewnić przedstawicielom pracowników odpowiednie warunki materialne oraz dostarczać im informacji niezbędnych do pełnienia funkcji.

7. Wybór pracowniczej strony dialogu może podlegać ograniczeniu na gruncie art. 5 konwencji MOP nr 135. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w przedsiębiorstwie istnieją zarówno przedstawiciele związków

zawodowych, jak i przedstawiciele wybrani, należy w razie potrzeby podjąć właściwe kroki w celu zapewnienia, aby obecność przedstawicieli wybranych nie podważała pozycji zainteresowanych związków zawodowych lub ich przedstawicieli. W związku z tym nie można wykluczyć, że państwo, które na gruncie prawa unijnego może swobodnie ustalić, któremu przedstawicielstwu służą uprawnienia wynikające z tego prawa, może być ograniczone w swoim wyborze powołanym przepisem konwencji. Jeżeli bowiem przyjąć, iż wchodzi on również w zakres wolności związkowej, to przyznanie przez państwo określonych uprawnień przedstawicielstwu pozazwiązkowemu może być uznane za naruszenie tej wolności.

8. Niezależnie od ochrony wszystkich przedstawicieli pracowników będących stroną dialogu prawo międzynarodowe przewiduje także **ochronę członków i działaczy związkowych**. W myśl art. 1 konwencji MOP nr 98 pracownicy powinni korzystać z należytej ochrony przed wszelkimi aktami dyskryminacji, których celem jest naruszenie wolności związkowej w dziedzinie pracy. W szczególności ochrona ta powinna zabezpieczać pracownika przed uzależnieniem jego zatrudnienia od warunku, że nie przystąpi on do związku zawodowego lub przestanie do niego należeć oraz przed zwolnieniem pracownika lub skrzywdzeniem go w inny sposób z powodu jego przynależności do związku zawodowego lub udziału w działalności związkowej poza godzinami pracy bądź, za zgodą pracodawcy, w godzinach pracy. Natomiast art. 1 konwencji MOP nr 135 przewiduje, że przedstawiciele pracowników w przedsiębiorstwie będą korzystali ze skutecznej ochrony przeciwko wszelkim aktom krzywdzącym, włącznie ze zwolnieniem, podjętym ze względu na ich charakter lub działalność jako przedstawicieli pracowników, ich przynależność związkową lub uczestnictwo w działalności związkowej, jeśli działają zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawodawstwa, układami zbiorowymi lub innymi wspólnie uzgodnionymi porozumieniami. Wolność związkowa obejmuje więc ochronę przed zwolnieniem spowodowanym przynależnością lub działalnością związkową, a nie ochronę przed zwolnieniem w związku z zachowaniem się pracownika niezależnym od przynależności lub działalności związkowej. Nie jest to więc ochrona bezwzględna, niezależna od okoliczności zwolnienia z pracy²³. W szczególności powodem zwolnienia może być

²³ Por. wyrażnie Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva 2006,

ciężkie naruszenie obowiązków przez działacza związkowego²⁴. Dodatkowo ochrona ta uwarunkowana jest przestrzeganiem prawa, a także układów i porozumień zbiorowych przez działaczy związkowych²⁵.

Omawiana ochrona została uszczegółowiona w zaleceniu MOP nr 143, które uzupełnia konwencję MOP nr 135. Artykuł 6 zalecenia stanowi, że jeżeli prawo danego państwa nie przewiduje wystarczającej ochrony wszystkich pracowników, to należy ustanowić specjalne gwarancje prawne dla przedstawicieli pracowników (wybranych przez związek zawodowy lub jego członków). Gwarancje te powinny obejmować: konkretyzację przyczyn zwolnienia z pracy, obowiązek uzyskania opinii lub zgody na zwolnienie z pracy, procedurę odwoływania się od decyzji pracodawcy w tym zakresie, możliwość przywrócenia do pracy lub uzyskania odszkodowania, ochronę przed nieuzasadnionym pogorszeniem warunków pracy oraz pierwszeństwo w zachowaniu miejsca pracy w razie redukcji kadr. Artykuł 7 zalecenia sugeruje rozciągnięcie powyższej ochrony na pracowników, którzy zgłosili swoją kandydaturę do pełnienia funkcji związkowych oraz przestali już ją pełnić. Ci ostatni też – zgodnie z art. 8 zalecenia – powinni mieć zagwarantowane prawo powrotu do pracy (jeżeli pełnili funkcję z oderwaniem od pracy) oraz nie powinni ponosić ujemnych konsekwencji w zakresie wynagrodzenia i stażu pracy. Wolność związkowa obejmuje także obowiązek ułatwienia prowadzenia działalności związkowej. Na podstawie art. 2 ust. 1 konwencji MOP nr 135 w przedsiębiorstwie będą przyznane przedstawicielom pracowników takie ułatwienia, które umożliwią im szybkie i skuteczne wykonywanie ich funkcji, co odnosi się także do działaczy związkowych. Zgodnie z art. 2 ust. 2 i 3 konwencji MOP nr 135 należy wziąć jednak pod uwagę rodzaj systemu stosunków zawodowych w kraju oraz potrzeby, rozmiar i możliwości zainteresowanego przed-

s. 161, uwaga 801. W tekście angielskim: „The principle that a worker or trade union official should not suffer prejudice by reason of his or her trade union activities does not necessarily imply that the fact that a person holds a trade union office confers immunity against dismissal irrespective of the circumstances”.

²⁴ Por. tamże, uwaga 804. W tekście angielskim: „(...) these officials may not be dismissed, either during their period of office or for a certain time thereafter except, of course, for serious misconduct”.

²⁵ Por. tamże, uwaga 800. W tekście angielskim: „(...) workers' representatives in the undertaking shall enjoy effective protection against any act prejudicial to them, including dismissal, based on their status or activities as workers' representatives or on union membership, or participation in union activities, in so far as they act in conformity with existing laws or collective agreements or other jointly agreed arrangements”.