


Marcin Wujczyk  <https://orcid.org/0000-0002-4620-4899>

Uniwersytet Jagielloński

ZASADY PROWADZENIA DIALOGU SPOŁECZNEGO NA GRUNCIE POSTANOWIEŃ (ZREWIDOWANEJ) EUROPEJSKIEJ KARTY SPOŁECZNEJ

Abstract

Principles of social dialogue based on the provisions of the European Social Charter (revised)

The European Social Charter (both in initial as well as revised version), as one of the most important legal acts regulating the standards of labour law, contains a number of provisions that regulate the principles of social dialogue. The Charter imposes an obligation to encourage joint consultation between workers and employers; supporting the mechanisms of voluntary negotiations between employers or employers' organizations and employees' organizations in order to regulate employment conditions through collective labour agreements; supporting conciliation mechanisms and voluntary arbitration for settling collective disputes. The provisions of the Charter also regulate the right of employees to be informed and participate in consultations regarding the employer's situation.

The standards of social dialogue included in the European Social Charter constitute a comprehensive solution that can be a point of reference for the analysis of national solutions. They are also an indicator of changes that should be introduced to the national labour law system in order to create a strong basis for dialogue between social partners.

Słowa kluczowe: dialog społeczny, Europejska Karta Społeczna, konsultacje

Keywords: social dialogue, European Social Charter, consultation

ASJC: 3308, **JEL:** K31

Wstęp

Dialog społeczny stanowi jeden z podstawowych czynników wpływających na kształtowanie stosunków panujących pomiędzy partnerami społecznymi (Fonteneau 2001, s. 33–43; Wratny 2002; Wratny 2006). Wpływ ten przejawia się zarówno w aspekcie formalnoprawnym

(obejmującym tworzenie określonych reguł normatywnych), jak i relacyjnym (określającym stopień współpracy pomiędzy przedstawicielami pracowników a pracodawcami).

Przedstawiciele doktryny prawa pracy w sposób różnorodny wyjaśniają znaczenie terminu „dialog społeczny”. Pojęcie to jest definiowane jako wzajemne relacje partnerów społecznych polegające na różnorodnych formach kontaktu: poczynając od wymiany opinii i przedstawienia stanowisk, poprzez konsultacje, negocjacje aż do uzgodnień przejawiających się w zawieraniu porozumień (Nowikowska, Nowik 2008, s. 24). Dialog społeczny jest rozumiany również jako komunikacja, w której dwie strony reprezentujące dwie grupy przedstawiają w sposób nieskrępowany swoje stanowiska; stanowiska te powinny być wysłuchane i w miarę możliwości wzięte pod uwagę przez pozostałych partnerów (Sobczyk, Daszczyńska 2010, s. 9). Dialog społeczny jest charakteryzowany jako proces wymiany informacji, konsultacji i negocjacji między partnerami społecznymi, podejmowany w kwestiach istotnych dla – różnie definiowanych w zależności od szczebla i przedmiotu dialogu – ogółu czy grup obywateli, jak też jako wynik tego procesu (Gąciarz, Panków 2001, s. 15).

W doktrynie prawa międzynarodowego również brak jednolitej definicji dialogu społecznego. Najczęściej przywołuje się definicję stosowaną przez Międzynarodową Organizację Pracy, w myśl której „dialog społeczny obejmuje wszystkie rodzaje negocjacji, konsultacji i informacji pomiędzy przedstawicielami władz, partnerami społecznymi albo pomiędzy partnerami społecznymi w sprawach dotyczących ich wspólnych interesów związanych z polityką gospodarczą i społeczną” (Richly and Prizer 2003, s. 2)¹. Wskazuje się również, że dialog społeczny to metoda rozwiązywania kwestii dotyczących pracy, spraw socjalnych i gospodarczych poprzez konsultację i uzgodnienia pomiędzy organami władzy publicznej a przedstawicielami pracowników i pracodawców (European Commission 2000, s. 5).

Warto zwrócić uwagę, że przedstawicielami doktryny międzynarodowego prawa pracy, że nie ma uniwersalnego modelu dialogu społecznego. Koncepcja dialogu społecznego jest jednak na tyle elastyczna, że może znaleźć zastosowanie do wielu różnych sytuacji. O efektywności dialogu społecznego nie decyduje bowiem forma, w jakiej znajduje on wyraz w poszczególnych systemach prawnych, lecz jego treść i rzeczywisty wpływ na życie społeczne i gospodarcze (Rychly and Pritzer 2003).

Dialog społeczny jest również przedmiotem postanowień Europejskiej Karty Społecznej (dalej: „EKS”) i Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (dalej: „ZEKS”), funkcjonujących w ramach systemu standardów Rady Europy. Treść postanowień tych dwóch aktów, jak też ich interpretacja dokonana przez Europejski Komitet Praw Społecznych rzuca światło na zakres przedmiotowy i podmioty procesu prowadzenia dialogu społecznego. Niewątpliwie standardy wypracowane na gruncie przywołanych regulacji międzynarodowych należy

¹ „[S]ocial dialogue represents all types of negotiation, consultation and information sharing among representatives of governments, social partners or between social partners on issues of common interest relating to economic and social policy” (tłum. własne).

uznać za pomocne przy nadawaniu treści pojęciu dialogu społecznego na gruncie regulacji krajowych.

Europejska Karta Społeczna jako międzynarodowe źródło standardów prawa pracy

W systemie standardów międzynarodowych Rady Europy najważniejszym aktem regulującym prawa pracownicze i prawa społeczne jest Europejska Karta Społeczna oraz Zrewidowana Europejska Karta Społeczna.

Europejska Karta Społeczna została podpisana przez 13 państw członkowskich Rady Europy w Turynie 18 października 1961 roku. Weszła w życie 26 lutego 1965 roku. Reguluje ona wiele praw pracowniczych zarówno w zakresie indywidualnych, jak i zbiorowych stosunków pracy. Zawiera także regulacje odnoszące się do praw przysługujących migrantom oraz osobom szczególnie narażonym na wykluczenie (bezrobotnym, bezdomnym czy młodocianym). Do dnia dzisiejszego Europejska Karta Społeczna (w wersji pierwotnej lub zrewidowanej) została podpisana przez 46 krajów, ratyfikowały ją jednak jedynie 42 kraje.

5 maja 1988 roku uchwalony został Protokół Dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej, który wszedł w życie 4 września 1992 roku. Protokół ten dodał do dotychczasowych postanowień cztery dodatkowe artykuły. Wprowadzono m.in. istotne z punktu widzenia prowadzenia dialogu społecznego przepisy przyznające pracownikom prawo do informacji i konsultacji (art. 2 Protokołu Dodatkowego) oraz prawa do brania udziału w określaniu i polepszaniu warunków pracy i środowiska pracy (art. 3 Protokołu Dodatkowego).

Ze względu na konieczność uzupełnienia i rozwinięcia praw ujętych w treści Europejskiej Karty Społecznej opracowano tekst Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, zawierający rozszerzony katalog praw społecznych (włączyła ona w art. 20–23 prawa dotychczas regulowane Protokołem Dodatkowym z 1988 roku oraz ustanowiła w art. 24–31 gwarancje dotychczas nieregulowanych praw społecznych). Akt ten został podpisany 3 maja 1996 roku, a wszedł w życie 1 lipca 1999 roku. Należy podkreślić, że Zrewidowana Europejska Karta Społeczna nie zastąpiła Europejskiej Karty Społecznej z 1961 roku. W konsekwencji kraje, które podpisały, lecz nie ratyfikowały Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, nadal są związane postanowieniami ratyfikowanej przez nie Europejskiej Karty Społecznej z 1961 roku. Oba akty są otwarte do podpisu i ratyfikacji dla pozostałych państw członkowskich Rady Europy.

Ideę, która legła u podstaw obu Kart, doskonale oddaje memorandum, przygotowane przez Sekretariat Rady Europy jako konsekwencja rekomendacji nr 14 Zgromadzenia Ogólnego Rady Europy (tekst przyjęty w grudniu 1951 roku). Wskazano w nim na konieczność sformułowania wspólnej polityki w obszarze praw socjalnych. W memorandum tym stwierdzono: „Postęp społeczny, który państwa członkowskie Rady Europy postawiły sobie za cel, powinien opierać się na wspólnych zasadach. Z tego względu pierwszym zadaniem Rady Europy w dziedzinie polityki społecznej powinno być określenie i rozbudowa tych

zasad. Podkreśleniem wagi takiego celu jest zagwarantowanie wyrażenia tych praw w formie Europejskiej Karty Społecznej. Niniejsza Karta Społeczna wraz z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stanowi deklarację państw Europy wartości leżących u podstaw zachodniej cywilizacji. Zasady zawarte w Karcie Społecznej będą służyć jako drogowskaz dla przyszłych działań Rady Europy w dążeniu do postępu społecznego i osiągnięcia większej jedności między Członkami Rady”².

Regulacje dialogu społecznego w postanowieniach Europejskiej Karty Społecznej

W treści postanowień Europejskiej Karty Społecznej zawarto postanowienia, które zarówno w sposób generalny wskazują na prawo stron stosunków pracy do prowadzenia dialogu społecznego, jak i regulacje, które ustanawiają gwarancje w tym zakresie w odniesieniu do konkretnych zagadnień negocjowanych między partnerami społecznymi. Jest to technika legislacyjna typowa dla aktów międzynarodowych. Ma ona zapewnić z jednej strony jak najszersze określenie zakresu danego prawa. Z drugiej natomiast ma za zadanie uwypuklić znaczenie poszczególnych uprawnień w odniesieniu do konkretnego przypadku.

Do postanowień Karty, które w sposób ogólny gwarantują prawo prowadzenia dialogu społecznego, należy zaliczyć przede wszystkim art. 6 EKS. Artykuł ten nakłada na władze państwowe obowiązek zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych. Obowiązek ten powinien być realizowany przede wszystkim poprzez:

- 1) popieranie wspólnych konsultacji pomiędzy pracownikami a pracodawcami;
- 2) wspieranie mechanizmów dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców a organizacjami pracowników w celu uregulowania w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia;
- 3) popieranie mechanizmów pojednawczych oraz dobrowolnego arbitrażu dla rozstrzygnięcia sporów zbiorowych;
- 4) uznanie prawa pracowników i pracodawców do zbiorowego działania w przypadku konfliktu interesów, włączając w to prawo do strajku.

Omawiając postanowienia Europejskiej Karty Społecznej, które w sposób generalny wskazują na prawo do prowadzenia dialogu społecznego, zwrócić należy uwagę na część

² „The social progress which the Members of the Council of Europe have set forth as an objective should therefore be based on common principles. It thus appears that the first task of the Council in the social field should be to define and develop these principles. The importance of so doing is such as to warrant their enunciation in the form of a European Social Charter. This Social Charter would, together with the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, constitute a solemn declaration by the European states of the spiritual values underlying western civilization. The principles enshrined in the Social Charter would serve as a guide for the future action of the Council of Europe in the realization of social progress and in the achievement of greater unity between its Members” – cyt. za: Harris, Darcy 2001, s. 3 (tłum. własne).

I ZEKS, stanowiącą jej swego rodzaju preambułę. Wyraźnie stwierdzono tam, iż „wszyscy pracownicy i pracodawcy mają prawo do rokowań zbiorowych”.

W mojej ocenie za niezwykle istotne postanowienie Europejskiej Karty Społecznej, gwarantujące w sposób generalny prawo do prowadzenia dialogu społecznego, należy uznać również prawo do konsultacji (regulowane w art. 21 ZEKS³) w zakresie spraw mających istotne znaczenie dla interesów pracowników. Europejski Komitet Praw Społecznych w swoich konkluzjach wydawanych w ramach procedury analizy raportów krajowych uznał, że minimalnymi wymogami, jakie państwo powinno spełnić, by pozostawać w zgodności z art. 21 ZEKS, są standardy wynikające z **dyrektywy 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2002 roku ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz.Urz. WE L 80 z 23.03.2002, s. 29, ze zm.)** (Conclusions 2010, vol. 2, s. 452, Holandia⁴; zob. szerzej Wrątny 2006; Wrątny 2008, s. 9–22; Blainpain, Windey 1994, s. 23–27).

Z kolei do regulacji Karty, które określają gwarancje prowadzenia dialogu społecznego w odniesieniu do zagadnień szczegółowych, należy zaliczyć przede wszystkim art. 29 ZEKS⁵. Artykuł ten gwarantuje przedstawicielom pracowników prawo do bycia informowanym i uczestniczenia w konsultacjach w procesie zwolnień grupowych. Warto również zwrócić uwagę na treść art. 22 ZEKS⁶, zgodnie z którym „W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa pracowników do brania udziału w określaniu i polepszaniu warunków pracy i środowiska pracy w przedsiębiorstwie Strony zobowiązują się podejmować lub popierać środki, które umożliwią pracownikom lub ich przedstawicielom, zgodnie z ustawodawstwem i praktyką krajową, przyczynianie się do: a. określania i polepszania warunków pracy, organizacji pracy i środowiska pracy; b. ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w przedsiębiorstwie; c. organizowania służb i ułatwień socjalnych oraz społeczno-kulturalnych w przedsiębiorstwie; d. kontroli przestrzegania przepisów w tych sprawach”. Europejski Komitet Praw Społecznych uznał, że branie udziału w określaniu i polepszaniu warunków i środowiska pracy wymaga prowadzenia przez pracodawców i pracowników konsultacji. Takie konsultacje ze względu na ich przedmiot należy uznać za istotny element mający wpływ na zakres dialogu społecznego.

Zakres podmiotowy dialogu społecznego w świetle standardów Europejskiej Karty Społecznej

Europejska Karta Społeczna wskazuje w art. 6, że rokowania zbiorowe powinny być prowadzone między pracownikami a pracodawcami. Nie precyzuje natomiast, kto powinien reprezentować te grupy. Najczęściej w toku negocjacji pracownicy będą reprezentowani przez

³ Art. 21 ZEKS jest zbieżny z treścią art. 2 Protokołu Dodatkowego z 1988 roku.

⁴ Wszystkie konkluzje Europejskiego Komitetu Praw Społecznych można odnaleźć na stronie <https://hudoc.esc.coe.int>.

⁵ Przepis ten nie ma odpowiednika we wcześniejszej regulacji (Europejskiej Karty Społecznej czy protokołach dodatkowych).

⁶ Art. 22 ZEKS jest zbieżny z treścią art. 3 Protokołu Dodatkowego z 1988 roku.

związki zawodowe. Europejski Komitet Praw Społeczny dopuszcza przyznanie szerszych uprawnień reprezentatywnym związkom zawodowym w zakresie prowadzenia dialogu społecznego. W takim wypadku jednak wymogi prawa krajowego determinujące warunki uzyskania reprezentatywności nie mogą w sposób nadmierny ograniczać prawa związków zawodowych do prowadzenia rokowań. Kryteria takie powinny wynikać z przepisów, być obiektywne i uzasadnione oraz podlegać weryfikacji w postępowaniu sądowym gwarantującym wyeliminowanie przypadków nieuzasadnionej odmowy przyznania statusu organizacji reprezentatywnej (Conclusions 2006, Albania). W mojej ocenie, na gruncie postanowień Karty organizacje niereprezentatywne nie mogą być całkowicie wyeliminowane z procesu prowadzenia dialogu społecznego. Uczestniczenie w procesie negocjacji to uprawnienie o charakterze podstawowym i wykluczenie określonych typów organizacji związkowych z tego procesu prowadziłoby do naruszenia istoty wolności związkowych gwarantowanych postanowieniami Europejskiej Karty Społecznej.

Standardy Karty nie dają jednak organizacjom związkowym monopolu na prowadzenie rokowań zbiorowych w imieniu załogi. W sytuacji gdy w zakładzie pracy nie działają związki zawodowe, również inne organizacje reprezentujące pracowników powinny mieć możliwość prowadzenia negocjacji. Podmioty te powinny być wyposażone w kompetencje umożliwiające im rzeczywisty dialog z pracodawcą. Z kolei w przypadku gdy stroną dialogu społecznego na poziomie zakładu pracy są związki zawodowe, do realizacji obowiązku zapewnienia dialogu społecznego konieczna jest właściwa ochrona praw do partycypacji w tym dialogu pracowników niezrzeszonych w związkach zawodowych (Conclusions 2003, vol. 1, s. 71–72, Bułgaria; Conclusions 2003, vol. 2, s. 625, Szwecja).

W większości przypadków postanowienia Karty wskazują – jako podmioty uprawnione ze strony pracowników do prowadzenia dialogu społecznego – alternatywnie samych pracowników lub ich przedstawicieli. Taką alternatywę przewiduje art. 21 EKS, regulujący prawo zatrudnionych do bycia informowanym i uczestniczenia w konsultacjach dotyczących sytuacji pracodawcy. Niekiedy jednak postanowienia Europejskiej Karty Społecznej wymagają, by w ramach dialogu społecznego pracownicy byli reprezentowani przez ciała przedstawicielskie. Takie stanowisko Komitet zajął, interpretując postanowienia art. 29 EKS (prawo do informacji i konsultacji w toku procedury zwolnień grupowych). Dla poparcia swojego stanowiska Komitet wskazał nie tylko treść art. 29 EKS⁷, ale również fakt, że w toku skomplikowanych procedur zwolnień grupowych pracownicy powinni być reprezentowani przez osoby mające doświadczenie oraz silną pozycję negocjacyjną. Realizację tych warunków gwarantuje obowiązek prowadzenia rokowań nie z samymi pracownikami, ale z przedstawicielami (zarówno stałymi, jak i wybieranych *ad hoc*)⁸.

Niezależnie od podmiotu reprezentującego pracowników negocjacje powinny dotyczyć wszystkich pracowników danego zakładu pracy. Nie jest więc dozwolone wprowadzanie ustawowych ograniczeń zakresu podmiotowego rokowań zbiorowych. Komitet dopuścił

⁷ „Strony zobowiązują się zapewnić, że pracodawcy będą informować i konsultować przedstawicieli pracowników...”.

⁸ Statment of interpretation on Art. 29 https://hudoc.esc.coe.int/?i=2014_163_01/Ob/EN.

wyjątki od tej zasady. Wskazywał na przykład, że ograniczenie swobody zakresu prowadzenia rokowań może być ustanowione w stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie stosunków służbowych (Świątkowski 2006, s. 315). Komitet uznał, że zgodne z postanowieniami Europejskiej Karty Społecznej jest wyłączenie pracowników administracji państwowej z prawa negocjowania układu zbiorowego pracy (European Council of Police Trade Unions (CESP) v. Portugal, Complaint No. 11/2001, Decision on the merits of 21 May 2002, § 58). W takich przypadkach jednak konieczne jest zapewnienie przedstawicielstwu pracowników rzeczywistego udziału w procesie tworzenia regulacji, wydawanych przez pracodawców, określających warunków pracy i płacy (Conclusions X-2, s. 73, Hiszpania; Conclusions XIV-1, s. 299, Niemcy). Innym wyjątkiem dopuszczonym na gruncie postanowień Karty jest możliwość wyłączenia obowiązku prowadzenia konsultacji w zakresie sytuacji zakładu pracy oraz w odniesieniu do spraw dotyczących warunków i środowiska pracy w przypadku przedsiębiorstw zatrudniających niewielką liczbę pracowników. To wyłączenie uzasadnione jest przyjęciem, że w małych przedsiębiorstwach proces informacji i konsultacji odbywa się samoczynnie i nie jest zasadne obejmowanie go skomplikowaną i sztywną formułą⁹. Dodatkowo dużą rolę w formułowaniu tego wyłączenia odegrała zasada efektywności i swobody działalności gospodarczej, które mogłyby być naruszone ze względu na nałożenie na małe przedsiębiorstwa nadmiernych obowiązków. Niemniej, ze względu na niebezpieczeństwo nadużywania tego wyjątku, w formularzu przygotowanym do celów sporządzania krajowych raportów przez państwa członkowskie znalazło się pytanie o próg zatrudnienia, poniżej którego przedsiębiorcy są wyłączeni z obowiązku zagwarantowania wymaganego Kartą procesu informacji i konsultacji¹⁰. Komitet uznał, że wyłączenia spod zakresu stosowania tego przepisu pracodawców zatrudniających 20 (Conclusions XIII-5, s. 270, Finlandia), 50 (Conclusions XVI-2, vol. 1, s. 363, Grecja), a nawet 100 (Conclusions XVI-2, vol. 2, s. 594, Norwegia) pracowników są zgodne ze standardami wynikającymi z Karty. Wydaje się, że należałoby dopuścić jako uzasadnione wyłączenie jedynie tych pracodawców, którzy zatrudnialiby co najwyżej 50 pracowników; byłoby to zgodne z progami ustanowionymi w dyrektywie 2002/14/WE.

Warto podkreślić, że uregulowane w art. 21 EKS prawo pracowników do uczestnictwa w konsultacjach objęte jest regułą „większości zainteresowanych pracowników” (ang. *great majority rule*) (por. Birk, Maack 2009, s. 131). Reguła ta została uregulowana w art. 7 ust. 2 Protokołu Dodatkowego z 1988 roku, w którym wskazano, że państwo członkowskie spełnia wymogi Karty, jeżeli prawo do konsultacji zostało zagwarantowane większości zainteresowanych pracowników. Doprecyzowanie tego pojęcia nastąpiło w orzecznictwie Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Już w pierwszym cyklu nadzoru wskazał on, że większość zainteresowanych pracowników oznacza co najmniej 80% z nich (Conclusion Cycle I, 1969). Taka interpretacja nie uległa zmianie do dnia dzisiejszego.

⁹ Por. Explanatory Report to Art. 2 of the Additional Protocol, par. 44.

¹⁰ Zob. Form for the reports to be submitted in pursuance of the revised European Social Charter przyjęty przez Komitet Ministrów 17 stycznia 2001, pytanie E do art. 21.

Prawo krajowe państw członkowskich powinno gwarantować możliwość prowadzenia dialogu społecznego niezależnie od tego, czy dany pracodawca działa w sferze prywatnej, czy publicznej (Conclusions XIV-1, vol. 1, s. 418, Irlandia; Conclusions XV-1, vol. 2, s. 635, Wielka Brytania). Komitet wskazał, że możliwość rokowań zbiorowych powinna być zagwarantowana również w zakładach pracy prowadzących działalność rolną (Conclusions II, s. 25, Irlandia; Conclusions 2004, vol. 1, s. 144, Estonia). Nie ma natomiast konieczności, by z uprawnienia tego korzystały osoby świadczące pracę na podstawie samozatrudnienia (Harris, Darcy 2001, s. 100).

W świetle art. 6 EKS nie ma przeciwwskazań, by rokowania miały charakter trójstronny. Obok reprezentacji pracowników i pracodawców mogą w nich uczestniczyć przedstawiciele władzy administracyjnej, w tym organów rządowych (Conclusions XVII-1, vol. 2, s. 355). W takim wypadku Komitet zwraca szczególną uwagę, by status podmiotów reprezentujących pracodawców i pracowników był równorzędny.

Poziom dialogu społecznego w świetle standardów Europejskiej Karty Społecznej

W świetle orzecznictwa Europejskiego Komitetu Praw Społecznych dialog społeczny musi być prowadzony na wszystkich poziomach: krajowym, regionalnym i zakładowym (Conclusion 2010, vol. 1, s. 94, Armenia). Najistotniejszy jest dialog na szczeblu zakładowym – umożliwia on prowadzenie negocjacji dotyczących największej liczby zagadnień powstających w relacjach pomiędzy pracodawcą a pracownikami. W przypadku państw, których obszar jest niewielki, Komitet nie wymaga, by rokowania były prowadzone na poziomie regionalnym (Conclusions XIV, s. 528). Takie negocjacje nie realizowałyby swojego celu, a tym samym miałyby charakter sztuczny i w konsekwencji zbędny. Dialog społeczny powinien również być prowadzony na poziomie sektorowym, tj. w ramach określonych branż produkcyjnych i usługowych.

Zakres przedmiotowy dialogu społecznego w świetle standardów Europejskiej Karty Społecznej

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jakie standardy formułuje Europejska Karta Społeczna w zakresie tematyki, która powinna być przedmiotem dialogu społecznego, w pierwszej kolejności należy dokonać analizy art. 6 EKS. Przepis ten nie formułuje prawa pracowników i pracodawców do prowadzenia konsultacji, a jedynie zobowiązuje państwa członkowskie do popierania takiego procesu. Nie oznacza to jednak, że postanowienie to nie pozwala na zdefiniowanie pewnych aspektów zakresu przedmiotowego dialogu społecznego. W wielu swoich rozstrzygnięciach Europejski Komitet Praw Społecznych wskazywał bowiem, jak rozumie to pojęcie.

Przede wszystkim Komitet w sposób szeroki rozumie dialog społeczny (wspólne konsultacje, ang. *joint consultation*, franc. *la consultation paritaire*) (Birk, Maack 2009, s. 129). Tym pojęciem

obejmuje wszelkie rodzaje kontaktów między partnerami społecznymi oparte na zasadzie równości (Conclusions IV, s. 43). Z tego też względu przedmiotem rokowań mogą być wszelkie kwestie pozostające we wspólnym zainteresowaniu partnerów społecznych dotyczące spraw zawodowych, gospodarczych i socjalnych (Świątkowski 2006, s. 307). W szczególności można tu wskazać kwestie związane z produktywnością, wydajnością, zdrowiem, bezpieczeństwem, a także warunkami pracy czy szkoleniem zawodowym (Conclusions V, s. 42–43, Irlandia). Dialog społeczny powinien dotyczyć również kwestii o charakterze socjalnym i gospodarczym, takich jak ubezpieczenie społeczne, pomoc pracownikom najbardziej potrzebującym czy świadczenia socjalne (Conclusions I, Statement of Interpretation on Art. 6 ust. 1, s. 34–35).

Z postanowień art. 6 ust. 2 EKS należy wnioskować, że akt ten za niezwykle istotny element dialogu społecznego uznaje negocjacje w zakresie układów zbiorowych pracy regulujących warunki zatrudnienia.

Z kolei z treści art. 21 EKS wynika, że przedmiotem dialogu społecznego z pracownikami powinny być decyzje, które mogą istotnie wpłynąć na interesy pracowników, a zwłaszcza te, których skutki mogą mieć istotny wpływ na stan zatrudnienia w przedsiębiorstwie. Jako przykład takich zagadnień wskazuje się zmianę profilu produkcyjnego, przeniesienie zakładu produkcyjnego lub działalności do innej miejscowości, likwidację zakładu pracy czy ograniczenie produkcji skutkujących zmniejszeniem zatrudnienia (Harris, Darcy 2001, s. 247). Z ostatnich z wymienionych zagadnień ściśle związana jest regulacja art. 29 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Nakłada ona na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia w prawie krajowym procedury konsultacji z przedstawicielami pracowników w przedmiocie zamiaru przeprowadzenia zwolnień grupowych. Konsultacje te powinny dotyczyć co najmniej możliwości uniknięcia zwolnień grupowych lub ograniczenia ich zakresu oraz środków, które pracodawca może podjąć w celu pomocy osobom objętym zwolnieniami. Pomoc powinna być w szczególności ukierunkowana na uzyskanie ponownego zatrudnienia lub przekwalifikowania się zwolnionych pracowników (Conclusions 2003, Statement of Interpretation on Art. 29).

W mojej ocenie dialog społeczny leży również u podstaw realizacji standardu gwarantowanego w art. 22 EKS. Nie jest bowiem możliwe zapewnienie skutecznego wykonywania prawa pracowników do brania udziału w określaniu i polepszaniu warunków pracy i środowiska pracy w przedsiębiorstwie bez realnego i rzetelnego procesu konsultacji. Z tego względu, na gruncie przywołanego postanowienia, dialog pomiędzy partnerami społecznymi powinien dotyczyć takich zagadnień, jak określanie i ulepszanie warunków pracy, organizacja pracy i środowiska pracy, ochrona zdrowia i bezpieczeństwo w przedsiębiorstwie, wsparcie socjalne oraz aktywność pracodawcy w sferze socjalno-kulturalnej (Kolonay Lehoczy 2010, s. 25).

W określeniu zakresu przedmiotowego dialogu społecznego w rozumieniu Europejskiej Karty Społecznej przydatna jest definicja prawa do partycypacji użyta w dokumencie Explanatory report, zawierającym objaśnienie pojęć użytych w Protokole Dodatkowym z 1995 roku. Wskazano tam, że prawo do partycypacji obejmuje wszystkie sytuacje, w których pracownicy lub ich przedstawiciele uczestniczą w procedurach decyzyjnych lub procedurach

przedsiębrania określonych środków, jednak bez prawa do współdecydowania lub zgłaszania weta do decyzji pozostających w gestii kierownika zakładu pracy¹¹.

Forma prowadzenia dialogu społecznego

Postanowienia Karty nie ustanawiają szczególnych wymogów w zakresie formy prowadzenia dialogu społecznego. Kwestia ta została pozostawiona do decyzji państwom członkowskim. Europejski Komitet Praw Społecznych ograniczył się w tym zakresie jedynie do stwierdzenia, że przyjęta w danym państwie metoda regulacji procesu konsultacji pomiędzy pracodawcami a pracownikami lub ich przedstawicielami powinna być skuteczna i odpowiednia (Council of Europe 2004, s. 132). Za zgodne ze standardami Karty można uznać takie formy konsultacji, jak referendum, ankiety czy bezpośrednie rozmowy.

Formą wyróżnioną przez postanowienia Karty jest mediacja i arbitraż. Zgodnie z art. 6 ust. 3 EKS państwa członkowskie powinny popierać te mechanizmy rozstrzygania sporów zbiorowych. Zgodnie ze stanowiskiem Komitetu wskazane formy rozwiązywania konfliktów mogą wynikać zarówno z przepisów prawa, jak i postanowień porozumień zbiorowych zawieranych przez partnerów społecznych, a nawet nieformalnej, lecz ugruntowanej praktyki zbiorowych stosunków pracy (Conclusions I, Statement of Interpretation on Art. 6 ust. 3, s. 37). Jednocześnie w odniesieniu do procedury arbitrażu Europejski Komitet Praw Społecznych zwrócił uwagę, że naruszają standardy Karty wszelkie regulacje, które wprowadzają przymus prowadzenia arbitrażu (Conclusions 2006, s. 681, Portugalia). Na gruncie Europejskiej Karty Społecznej nie jest również dopuszczalne nadanie władzom państw członkowskich uprawnień umożliwiających im wpływanie na wynik postępowania arbitrażowego. Z tego względu Europejski Komitet Praw Społecznych stoi na stanowisku, że przepisy krajowe nie powinny zawierać kryteriów, którymi arbiter ma się kierować, wydając rozstrzygnięcie (Conclusions XIV-1, s. 388, Islandia).

W myśl art. 21 ust. 1 lit. b ZEKS konsultacja powinny odbywać się „we właściwym czasie”. Należy przyjąć, że sformułowanie to wymaga prowadzenia dialogu społecznego w takim terminie, by dokonane w jego trakcie uzgodnienia lub uzyskane opinie mogły być wzięte pod uwagę przez pracodawcę. Z pewnością powinien więc być przeprowadzony jeszcze przed podjęciem określonej decyzji dotyczącej zakładu pracy lub pracowników. By spełnić analizowane wymaganie, często konieczne będzie prowadzenie dialogu społecznego z dużym wyprzedzeniem, tak by każda ze stron miała dostatecznie dużo czasu na zapoznanie się z konsultowanym zagadnieniem i wyrażenie swojego stanowiska.

¹¹ „The worker’s right to participate ‘covers’ all situation in which workers or their representatives are in any way whatsoever associated with the procedure for making decision or taking certain measures, without, however, enjoying a right of joint decision-making or of veto over decisions still the responsibility of the head of the undertaking”, Council of Europe 2002, s. 130.

Gwarancje dialogu społecznego w świetle standardów Europejskiej Karty Społecznej

Istotnym elementem kształtującym standardy dialogu społecznego według Europejskiej Karty Społecznej są gwarancje mające zabezpieczyć jego realizację.

W mojej ocenie taką podstawową gwarancją jest obowiązek dostarczenia przez pracodawcę informacji pracownikom. Rzeczywisty dialog społeczny możliwy jest jedynie wtedy, gdy obie strony będą należycie poinformowane o przedmiocie konsultacji i okolicznościach, które im towarzyszą (Wujczyk 2013, s. 199–212). Obowiązek informacyjny przewiduje m.in. art. 21 EKS w zakresie danych o sytuacji gospodarczej i finansowej przedsiębiorstwa zatrudniającego pracowników. Podobnie procedura konsultacji zamiaru dokonania zwolnień grupowych powinna być, w myśl art. 29 EKS, poprzedzona dostarczeniem przedstawicielom odpowiednich informacji. Warto wskazać, że obowiązki informacyjne stanowią nie tylko zabezpieczenie prawidłowego przebiegu dialogu społecznego, ale równocześnie formułują jego istotny element składowy (por. Colucci 2001, s. 87–120; Birk 2005, s. 98 i n.; Kolonay Lehoczy 2010, s. 14–16).

Do równie istotnych środków mających zapewnić, że dialog społeczny będzie prowadzony w sposób prawidłowy, należy ten przewidziany postanowieniem art. 6 ust. 4 EKS. Przepis ten przyznaje pracownikom i pracodawcom prawo do podejmowania akcji zbiorowych, w tym prowadzenia strajku, w przypadku wystąpienia pomiędzy nimi konfliktu interesów. Zgodzić się należy z Bogusławem Cudowskim, że możliwość prowadzenia strajku stanowi znaczne wzmocnienie pozycji związku zawodowego w toku prowadzonych negocjacji (Cudowski 2014, s. 262). Tym samym stanowi środek, który skłania pracodawcę do podjęcia dialogu, w razie gdyby ignorował on inicjatywę rokowań przedstawicieli pracowników. Analizując przypadek Niemiec, Europejski Komitet Praw Społecznych wprost stwierdził, że prawo do strajku stanowi gwarancję skutecznego czynienia przez pracowników użytku z rokowań zbiorowych (Conclusions IV, s. 50). Warto wskazać, że w myśl postanowień Karty prawo do podjęcia akcji zbiorowej przysługuje zarówno pracownikom, jak i pracodawcom. Gwarantuje to zapewnienie równowagi stron w ramach dialogu społecznego (Conclusions I, s. 38–39).

Oceniając realizację obowiązku regulowanego w art. 21 EKS, Komitet bierze również pod uwagę istnienie odpowiedniego ciała czuwającego nad wywiązaniem się przez pracodawcę z powinności przeprowadzenia konsultacji (Conclusions 2014 s. 342, Portugalia).

Ciekawe rozwiązanie w zakresie gwarancji dialogu społecznego Europejski Komitet Praw Społecznych wypracował na gruncie art. 29 EKS. Uznał on mianowicie, że w przypadku gdy pracodawca planujący zwolnienia grupowe nie poprzedzi tego procesu konsultacjami, przedstawiciele pracowników powinni mieć możliwość wystąpienia z roszczeniem (przed organem administracyjnym lub sądowym) o wstrzymanie procedury zwolnień (Conclusions 2003, Statement of Interpretation on Art. 29).

Wzmocnienie standardów w zakresie dialogu społecznego stanowią rozstrzygnięcia Europejskiego Komitetu Praw Społecznych określające regulacje sprzeczne z postanowieniami

Karty. Za takie Komitet uznaje przepisy skutkujące ograniczeniem swobody prowadzenia dialogu społecznego. Przykładem tego typu regulacji, w ocenie Komitetu, są przepisy zezwalające na rozszerzenie przez organy mające kompetencje w sprawach zbiorowego prawa pracy obowiązywania układu zbiorowego pracy na pracodawców, którzy nie uczestniczyli w negocjacjach nad jego zawarciem i nie wnioskowali o objęcie ich takim układem. Również przedłużenie z mocy prawa związania stron układem zbiorowym pracy, który został wypowiedziany przez jedną ze stron, jest sprzeczne ze standardami Europejskiej Karty Społecznej (Conclusions XVII-1 vol. 2, s. 380). Rozwiązania takie naruszają gwarancje swobody prowadzenia dialogu społecznego.

Zgodność postanowień prawa polskiego ze standardami Europejskiej Karty Społecznej

Polska ratyfikowała Europejską Kartę Społeczną, choć ratyfikacja nie objęła wszystkich postanowień tego aktu.

Mając na względzie uwagi przedstawione na początku opracowania, należy stwierdzić, że polskie przepisy regulujące prowadzenie dialogu społecznego są w przeważającej części zgodne ze standardami Karty. Warto zwrócić uwagę, że Europejski Komitet Praw Społecznych w ciągu kilku ostatnich cykli nadzoru stwierdził zgodność rozwiązań polskiego prawa pracy z art. 6 ust. 1, 2 i 3 EKS. Polska nie ratyfikowała natomiast art. 6 ust. 4 Karty. Należy uznać, że Polska nie spełnia wymogów stawianych przez ten artykuł. Polskie przepisy nie przyznają bowiem pracodawcom prawa prowadzenia akcji zbiorowych, co, w ocenie Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, narusza równowagę prowadzenia dialogu społecznego.

Polska nie ratyfikowała także art. 21, 22 i 29 EKS. W odniesieniu do tych artykułów należy uznać, że polskie regulacje spełniają większość wymogów wynikających z przywołanych postanowień Karty. Zastrzeżenia można podnieść w odniesieniu do dwóch zagadnień. Na tle art. 22 EKS wątpliwe jest uznanie za zgodne z postanowieniami Karty braku możliwości uzgodnienia w myśl polskiego Kodeksu pracy regulaminu pracy z przedstawicielami pracowników, w przypadku gdy w zakładzie pracy nie działają związki zawodowe. Dodatkowo w polskich przepisach brak jest możliwości odwołania się do organu sądowego lub administracyjnego skutkującego wstrzymaniem procedury zwolnień grupowych, w przypadku gdy pracodawca nie konsultuje zamiaru dokonania tego procesu. Brak takiego środka należy uznać za sprzeczny z art. 29 EKS.

Podsumowanie

W świetle Europejskiej Karty Społecznej dialog jest postrzegany jako dyskurs partnerów społecznych we wszystkich sprawach leżących w obszarze zainteresowań stron zbiorowych stosunków pracy. Nie jest możliwe wyczerpujące wymienienie obszarów, których dialog społeczny może

być prowadzony. Analiza postanowień Karty wskazuje jednak, że powinien on dotyczyć spraw o podstawowym znaczeniu dla pracowników i pracodawców.

Dyskurs w ramach dialogu społecznego powinien odbywać się w różnych formach. Powinny to być zarówno formy mające charakter jedynie opiniodawczy (np. konsultacje, rokowania), jak i formy nakierowane na osiągnięcie określonego rezultatu (np. negocjacje w zakresie zawarcia układu zbiorowego pracy).

Europejski Komitet Praw Społecznych uznał, że dla realizacji standardów ujętych w Karcie najistotniejsze jest prowadzenie dialogu zakładowego. Konsultacje powinny się jednak odbywać również na poziomie krajowym i branżowym.

Europejska Karta Społeczna dostrzega szczególną rolę związków zawodowych w prowadzeniu dialogu społecznego. Traktuje je jako podstawowe organy reprezentujące pracowników w toku procesów składających się na dialog społeczny. Jednocześnie jednak nie jest zgodne ze standardami Karty przyznanie organizacjom związkowym monopolu na prowadzenie negocjacji. W szczególności w sytuacji, gdy w danym zakładzie pracy nie działają związki zawodowe, podjęcie dialogu społecznego powinno być możliwe przez inne ciała reprezentujące pracowników. Takie organ przedstawicielskie powinny być wyposażone w kompetencje umożliwiające im rzeczywiste i skuteczne reprezentowanie pracowników.

Wreszcie analiza postanowień Europejskiej Karty Społecznej pozwala stwierdzić, że prowadzenie dialogu społecznego powinno być wzmocnione odpowiednimi gwarancjami. Gwarancje te powinny przede wszystkim umożliwiać partnerom społecznym wywarcie nacisku na stronę, która nie wypełnia obowiązku konsultacji.

Standardy dialogu społecznego zawarte w Europejskiej Karcie Społecznej i Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej stanowią kompleksowe rozwiązanie, które może być punktem odniesienia do analizy rozwiązań krajowych. Są one również wyznacznikiem zmian, które powinny być wprowadzone do systemu krajowego prawa pracy, aby stworzyć mocne podstawy dialogu pomiędzy partnerami społecznymi.

Bibliografia

- Birk R. (2005) *Prawo pracowników do informacji, konsultacji i współudziału w podejmowaniu decyzji w Poprawionej Europejskiej Karcie Społecznej: art. 21 i 22/29* [w:] A.M. Świątkowski (red.), *Dorobek Rady Europy w zakresie kształtowania i ochrony praw społecznych. W kierunku powszechnej ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej*, Warszawa.
- Birk R., Maack N. (2009) *The Council of Europe and Employee Involvement in Private Enterprises*, „The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations”, t. 25, nr 2.
- Blainpain R., Windey P. (1994) *European Works Council: Information and Consultation of Employees in Multinational Enterprises in Europe*, Leuven.
- Colucci M. (2001) *The European Social Charter and the Right to Information and Consultation of Workers. Its Implementation in the European Union and in Italy* [w:] R. Blainpain (red.), *The Council of Europe and the Social Challenges of the XXIst Century*, Brussels.

- Council of Europe (2002) *Explanatory Report to 1988 Additional Protocol* [w:] *European Social Charter. Collected texts*, Strasbourg.
- Council of Europe (2004) *Explanatory Report to the 1988 Additional Protocol* [w:] *European Social Charter. Collected texts*, Strasbourg.
- Cudowski B. (2014) *Spór zbiorowy jako forma zakładowego dialogu społecznego* [w:] J. Stelina (red.), *Zakładowy dialog społeczny*, Warszawa.
- European Commission (2000) *Industrial relations in Europe 2000*, Luxembourg.
- Fonteneau G. (2001) *La dimension sociale dans la mondialisation de l'économie*, „Revue de la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles”, t. 23, nr 1.
- Gąciarz B., Panków W. (2001) *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Warszawa.
- Harris D., Darcy J. (2001) *The European Social Charter*, New York.
- Kolonay Lehoczy C. (2010) *The fundamental Right of workers to information and consultation under the European Social Charter* [w:] F. Dorssemont, T. Blanke (red.), *The Recast of the European Works Council Directive*, Antwerp–Oxford–Portland.
- Nowikowska E., Nowik P. (2008) *Zbiorowe prawo pracy*, Warszawa.
- Rychly L., Pritzer R. (2003) *Social Dialogue at National Level in the EU Accession Countries*, ILO Working Papers 993688933402676, International Labour Organization.
- Sobczyk A., Daszczyńska A. (2010) *Dialog społeczny jako narzędzie zbiorowego prawa pracy* [w:] J. Stelina (red.), *Dialog społeczny w praktyce przedsiębiorstw*, Gdańsk.
- Świątkowski A.M. (2006) *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa.
- Wrątny J. (2002) *Partycypacja pracownicza. Studium zagadnienia w warunkach transformacji gospodarczej*, Warszawa.
- Wrątny J. (2006) *Prawo pracowników do informacji i konsultacji w sprawach gospodarczych przedsiębiorstwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 6.
- Wrątny J. (2008) *Zasada informacji konsultacji pracowniczej w prawie europejskim. Uwagi dotyczące implementacji prawa europejskiego do prawa polskiego* [w:] A. Sobczyk (red.), *Informowanie i konsultacja pracowników polskim prawem pracy*, Kraków.
- Wujczyk M. (2013) *Prawo do informacji i konsultacji jako podstawowe prawo pracowników w świetle standardów Europejskiej Karty Praw Społecznych* [w:] G. Uścińska (red.), *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Wrątnego*, Warszawa.