

**EUROPEJSKA KARTA SPOŁECZNA:
WYZWANIA I MOŻLIWOŚCI
25. ROCZNICA PRZYSTĄPIENIA POLSKI
DO RADY EUROPY**

**THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER:
CHALLENGES AND OPPORTUNITIES
25th ANNIVERSARY OF POLAND 'S MEMBERSHIP
OF THE COUNCIL OF EUROPE**

**EUROPEJSKA KARTA SPOŁECZNA:
WYZWANIA I MOŻLIWOŚCI
25. ROCZNICA PRZYSTĄPIENIA POLSKI
DO RADY EUROPY**

**THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER:
CHALLENGES AND OPPORTUNITIES
25th ANNIVERSARY OF POLAND'S MEMBERSHIP
OF THE COUNCIL OF EUROPE**

Warszawa, 8 listopada 2016 r.

Europejska Karta Społeczna: wyzwania i szanse
25-lecie członkostwa Polski w Radzie Europy
The European Social Charter: challenges and opportunities
25th anniversary of Poland's membership of the Council of Europe

Referaty ogłoszone podczas konferencji zorganizowanej wspólnie
przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Radę Europy w Warszawie w
dniu 8 listopada 2016 r.

Komitet redakcyjny:
Lesław Nawacki, Anna Szałek, Marcin Wujczyk

Publikacja powstała przy współpracy i dofinansowaniu Rady Europy

Wydawca:
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
www.rpo.gov.pl
Infolinia Obywatelska 800 676 676

ISBN 978-83-65029-33-1

Skład i łamanie, druk i oprawa
Zakład Graficzny zam. 1022/2017

Spis treści

O konferencji – tytułem wstępu. 9

CZĘŚĆ PIERWSZA

Wystąpienia generalne 13

Wystąpienie Adama Bodnara, Rzecznika Praw Obywatelskich . . . 15

Wystąpienie Régisa Brillata, sekretarza wykonawczego
Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy 21

Opening address by Régis Brillat, Head of the Department of the
European Social Charter, Executive Secretary of the European
Committee of Social Rights 27

Wystąpienie Małgorzaty Gersdorf, Pierwszego Prezesa Sądu
Najwyższego 33

CZĘŚĆ DRUGA

Prawa społeczne a uwarunkowania gospodarcze 37

Jerzy Wratny, *Prawa społeczne w Europejskiej Karcie Społecznej
a uwarunkowania gospodarcze*. 39

Krzysztof Walczak, *Problematyka wynagradzania w świetle
Europejskiej Karty Społecznej oraz Zrewidowanej Europejskiej
Karty Społecznej i jej odzwierciedlenie w polskich realiach*. 51

Jacek Męcina, *Społeczne i ekonomiczne warunki rozwoju
standardów Europejskiej Karty Społecznej w Polsce i rola dialogu
społecznego w tym procesie* 65

Lesław Nawacki, *Zasady rekompensowania pracy w godzinach
nadliczbowych* 75

Magdalena Michalska, *Omówienie dyskusji w ramach panelu „Prawa społeczne a uwarunkowania gospodarcze”* 81

CZEŚĆ TRZECIA

Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej:
korzyści i wyzwania 85

Andrzej Marian Świątkowski, *Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* 87

Barbara Surdykowska, *Potrzeba powszechnej ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej jako warunek spójności systemu prawnego Unii Europejskiej* 105

Katarzyna Serafin, *Polska regulacja uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem a standardy Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* 117

Magdalena Michalska, *Omówienie dyskusji w ramach panelu „Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: korzyści i wyzwania”* 131

CZEŚĆ CZWARTA

Znaczenie przyjęcia dodatkowego protokołu do Europejskiej Karty Społecznej wprowadzającego system skarg zbiorowych z 1995 r. 133

Roman Wieruszewski, *System skarg. Jego znaczenie i rola.* 135

Ewa Podgórska-Rakiel, *Efektywność skargi zbiorowej przeciwko Polsce na tle doświadczeń NSZZ Solidarność* 141

Marcin Wujczyk, *Procedura skarg zbiorowych jako instrument ochrony praw socjalnych* 153

Magdalena Michalska, *Omówienie dyskusji w ramach panelu „Znaczenie przyjęcia dodatkowego protokołu do Europejskiej Karty Społecznej wprowadzającego system skarg zbiorowych z 1995 r.”* . 167

Table of Contents

About the conference - preface	9
PART ONE	
Opening addresses	13
Adam Bodnar, Commissioner for Human Rights	15
Régis Brillat, Executive Secretary of the European Committee of Social Rights, Council of Europe	21
Opening address by Régis Brillat, Head of the Department of the European Social Charter, Executive Secretary of the European Committee of Social Rights	27
Małgorzata Gersdorf, 1th President of the Supreme Court	33
PART TWO	
Social rights vs. economic conditions	37
Jerzy Wratny, <i>Social rights of the European Social Charter versus economic onditions</i>	39
Krzysztof Walczak, <i>The issue of remuneration as viewed in the light of the European Social Charter and the Revised European Social Charter, and its reflection in the Polish realities</i>	51
Jacek Męcina, <i>Social and economic conditions of the development of the European Social Charter standards in Poland and the role of social dialogue in this process</i>	65
Lesław Nawacki, <i>Principles of compensation for overtime work</i> ...	75
Magdalena Michalska, <i>Omówienie dyskusji w ramach panelu „Prawa społeczne a uwarunkowania gospodarcze”</i>	81

PART THREE

Ratification of the Revised European Social Charter: benefits and challenges. 85

Andrzej Marian Świątkowski, *Ratification of the Revised European Social Charter: benefits and challenges*. 87

Barbara Surdykowska, *The need for universal ratification of the Revised European Social Charter as a precondition for the coherence of the legal system of the European Union* 105

Katarzyna Serafin, *Polish regulations on parenthood-related rights of employees in the light of the standards of the Revised European Social Charter* 117

Magdalena Michalska, *Omówienie dyskusji w ramach panelu „Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: korzyści i wyzwania”* 131

PART FOUR

Significance of the acceptance of the 1995 Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints 133

Roman Wieruszewski, *The complaints system: its significance and role* 135

Ewa Podgórska-Rakiel, *Effectiveness of the collective complaints against Poland in the light of the experience of NSZZ Solidarność trade union* 141

Marcin Wujczyk, *The collective complaints procedure as an instrument of protection of social rights*. 153

Magdalena Michalska, *Omówienie dyskusji w ramach panelu „Znaczenie przyjęcia dodatkowego protokołu do Europejskiej Karty Społecznej wprowadzającego system skarg zbiorowych z 1995 r.”* . 167

O konferencji – tytułem wstępu

Europejską Kartę Społeczną z 1961 r. oraz Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną z 1996 r. należy uznać obecnie za najważniejsze akty międzynarodowe regulujące prawa pracownicze i prawa społeczne europejskiej kultury prawnej. Te dwa traktaty funkcjonujące w ramach systemu prawnego Rady Europy stanowią punkt odniesienia przy konstruowaniu przepisów prawa krajowego w zakresie uprawnień socjalnych przez państwa, które ratyfikowały co najmniej jedną z Kart.

Gwarancje wynikające z postanowień Europejskiej Karty Społecznej i Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej zostały wzmocnione poprzez ustanowienie niezależnego systemu nadzoru sprawowanego przez Europejski Komitet Praw Społecznych. Ten organ, złożony obecnie z 15 niezależnych ekspertów, co roku dokonuje oceny przestrzegania wybranej grupy postanowień Kart. Rokrocznie sporządzane konkluzje są impulsem dla państw-stron Karty do podjęcia działań w celu usunięcia niezgodności stwierdzonych przez Komitet.

Środkiem mającym urzeczywistnić przestrzeganie praw gwarantowanych przez Karty jest wprowadzenie tzw. procedury skarg zbiorowych. Procedura ta wzorowana jest na postępowaniu prowadzonym przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i umożliwia organizacjom pracodawców lub pracowników, a także organizacjom pozarządowym wnoszenie spraw przeciwko państwom-stronom Karty o naruszenie jej postanowień.

Polska przystąpiła do Europejskiej Karty Społecznej w 1997 r., nie zdecydowała się natomiast na ratyfikację Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, nie ratyfikowała również protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej z 1995 r. wprowadzającego system skarg zbiorowych. Szereg zmian, jakie zaszły w Polsce na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia w zakresie rozwoju gospodarki, poziomu gwarantowanych praw pracowniczych i socjalnych, wzrostu dobrobytu czy rozszerzeniu uprawnień wielu grup społecznych każe zastanowić się, czy zmiany te nie powinny znaleźć wyrazu w ratyfikacji przez Polskę Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, a także związania się procedurą skarg zbiorowych.

Kwestia ta była przedmiotem dyskusji w trakcie konferencji „Europejska Karta Społeczna: Wyzwania i szanse. 25-lecie członkostwa

Polski w Radzie Europy”. Konferencja odbyła się w dniu 8 listopada 2016 r. Jej organizatorami byli wspólnie Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rada Europy. Okazją dla zorganizowania konferencji było 25-lecie członkostwa Polski w Radzie Europy. Polska jest członkiem tej organizacji od 26 listopada 1991 r.

Niniejsza publikacja to zbiór poszerzonych i pogłębionych referatów wygłoszonych w trakcie tej konferencji.

Zebrane w niniejszej książce analizy koncentrują się wokół trzech tematów badawczych. Pierwszym jest zagadnienie regulacji w Europejskiej Karcie Społecznej praw i możliwości ich realizacji w istniejących uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych. Europejska Karta Społeczna i Zrewidowana Europejska Karta Społeczna regulują szereg uprawnień. Stąd często autorzy w swych analizach zmuszeni byli skoncentrować się tylko na części, najistotniejszych, takich jak prawo do pracy (prof. dr hab. J. Wratny), prawo do godziwego wynagrodzenia (prof. dr hab. J. Wratny, dr hab. K. Walczak), gwarancji rekompensaty pracy w godzinach nadliczbowych (L. Nawacki) czy prawa gwarantujące prowadzenie dialogu społecznego (dr hab. J. Męcina, prof. UW).

Druga część referatów została poświęcona możliwościom ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, a także szansom i zagrożeniom wynikającym z potencjalnej ratyfikacji. Autorzy analizowali to zagadnienie zarówno z punktu widzenia zgodności polskich przepisów ze standardami Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (prof. dr hab. A. M. Świątkowski, dr K. Serafin), jak i znaczenia Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z punktu widzenia innych międzynarodowych systemów prawnych (mgr B. Surdykowska).

Trzecia część artykułów koncentruje się wokół zagadnienia postępowania w sprawie skarg zbiorowych prowadzonych przed Europejskim Komitetem Praw Społecznych. Opracowania w tym zakresie nie dotyczą tylko trybu postępowania przed Europejskim Komitetem Praw Społecznych (dr M. Wujczyk), ale również analizują inne systemy mające na celu ochronę praw pracowniczych (prof. dr hab. R. Wieruszewski, dr E. Podgórska-Rakiel).

Wygłoszonym w trakcie konferencji referatom towarzyszyły bardzo ciekawe dyskusje. W niniejszej publikacji zebrano ich podsumowanie z konieczności prezentując tylko część przedstawionych głosów.

W publikacji umieszczono również wystąpienia otwierające konferencje: Adama Bodnara, Rzecznika Praw Obywatelskich, Małgorzaty Gersdorf – Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Regisa Brillata

sekretarza wykonawczego Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy. Stanowią one nie tylko wprowadzenie do analiz poszczególnych tematów przez pozostałych autorów, ale również przedstawiają kwestie dotyczące Europejskiej Karty Społecznej na tle szerszego tła polityczno-społecznego.

W opracowaniu nie znalazły się wystąpienia dwóch ekspertów Europejskiego Komitetu Praw Społecznych prof. Colm'a O'Conneide (profesor prawa konstytucyjnego i praw człowieka na University College London) oraz Marit B. Frogner (sędziego Labour Court of Norway), a to ze względu na ich wielowątkowy charakter. Warto jednak pokrótce przedstawić ich spostrzeżenia. Prof. *Colm O'Conneide* wskazał, że prawa społeczne nie mogą być wydzielone z szerszego spektrum ochrony praw człowieka. Jak podkreślił, szczególnie w odniesieniu do rozwoju integracji europejskiej, niepodzielność praw człowieka stała się kwestią wielkiej wagi. Prawa społeczne są narażone na presję ekonomiczną oraz zarzut ich nieprecyzyjnego definiowania. Prof. *O'Conneide* zauważył, że Europejska Karta Społeczna została przygotowana w latach pięćdziesiątych jako przeciwwaga wobec tego rodzaju presji. Przypomniał, że Europejska Karta Społeczna, zawsze była postrzegana i zamierzona jako kluczowy element integracji europejskiej i jednolitego rynku. Miała stać się swoistą normą kierunkową pozwalającą uwzględnić prawa społeczne. Prof. *O'Conneide* podkreślił również znaczenie procedury skarg zbiorowych. Wskazał, że procedura skargi zbiorowej, jest niezwykle konkretnym, praktycznym i pomocnym narzędziem w osiągnięciu właściwego poziomu praw społecznych.

Marit B. Frogner skupiła się natomiast na podkreśleniu celowości ratyfikowania Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Wśród argumentów, które wskazała na rzecz ratyfikacji tego aktu jest m.in. większy zakres ochronny, który gwarantuje objęcie ochroną nowych praw społecznych czy też bardziej precyzyjny sposób sformułowania określonych uprawnień. M. Frogner podkreśliła, że ma nadzieję, iż Polska ratyfikuje szereg postanowień Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

Kwestie dotyczące standardów prawnych wynikających z Europejskiej Karty Społecznej, ich realizacji przez Polskę, a także zagadnienia ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej i protokołu dodatkowego regulującego procedurę skarg zbiorowych są zagadnieniami na tyle rozległymi, że podejmując się analizy tych tematów z natury rzeczy konieczne jest skoncentrowanie się jedynie

na niektórych aspektach. Mimo to należy stwierdzić, że artykuły zawarte w niniejszym zbiorze stanowią istotny wkład w badania nad możliwością i celowością wiązania się przez Rzeczpospolitą Polską dodatkowymi zobowiązaniami międzynarodowych standardów wynikającymi z systemu budowanego w oparciu o Europejskie Karty Społeczne.

Marcin Wujczyk

CZEŚĆ PIERWSZA

Wystąpienia generalne

*Wystąpienie Adama Bodnara,
Rzecznika Praw Obywatelskich*

Szanowni Państwo,

Drodzy i Szanowni Goście,

Jestem niezwykle zaszczycony Państwa obecnością na dzisiejszej konferencji, poświęconej wyzwaniom i szansom związanym z ratyfikacją Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

Należy także odnotować, że konferencja odbywa się w ramach obchodów 25-lecia członkostwa Polski w Radzie Europy.

Pragnę już teraz podziękować Pani dr Hannie Machińskiej oraz Pani dr Danucie Wiśniewskiej-Cazals za podjęcie inicjatywy zorganizowania i przeprowadzenie tej konferencji przy współudziale Rzecznika Praw Obywatelskich.

Prawa społeczne zajmują ważne miejsce w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Problematyką tą zajmuje się bezpośrednio kilka zespołów w Biurze Rzecznika, a pozostałe, zajmujące się klasycznymi prawami osobistymi i politycznymi, również wkraczają swoją działalnością w sferę praw społecznych. Można zatem stwierdzić, że obszerny katalog praw społecznych, zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej, stanowi stały punkt odniesienia przy rozpatrywaniu skarg i wniosków, kierowanych do Rzecznika.

Europejska Karta Społeczna jest wyznacznikiem standardu, który pomaga Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a także innym instytucjom publicznym w kształtowaniu normatywnego wymiaru praw i wolności jednostki.

Wszyscy doskonale wiemy, że Europejska Karta Społeczna, sporządzona w Turynie 18 października 1961 r., zrewidowana w 1996 r., jest podstawowym traktatem Rady Europy, który wraz z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka z 1950 r., tworzy podstawowe zręby europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Karta ustanawiając katalog praw społecznych stanowi dopełnienie praw politycznych i obywatelskich, wymienionych w Konwencji. Najnowsze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, bazujące na Konwencji w delikatny sposób wkracza również w sferę praw społecznych. Nie

może ono jednak zastąpić standardów, określających poziom ochrony socjalnej, wynikający z postanowień Europejskiej Karty Społecznej.

Należy podkreślić, że Karta charakteryzuje się inną procedurą egzekucji zobowiązań, niż jakiegokolwiek inne traktaty międzynarodowe odnoszące się do praw osobistych i politycznych. Nad zgodnością z Kartą prawa krajowego i stosowanej przez nie praktyki czuwają organy kontrolne Rady Europy. W szczególności należy podkreślić doniosłą rolę Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, który co prawda nie tworzy modeli rekomendowanych do wdrażania w krajowych systemach prawnych, ale poprzez systematyczne zajmowanie się oceną zgodności krajowych regulacji z postanowieniami Karty, zmierza do konkluzji pozytywnych bądź negatywnych.

Konkluzje te są następnie rozpatrywane przez Komitet Rządowy Karty, przygotowujący stosowne decyzje dla Komitetu Ministrów.

Polska podpisała Europejską Kartę Społeczną z chwilą przystąpienia do Rady Europy w listopadzie 1991 r. Ratyfikacja Karty (w wersji niezrewidowanej) nastąpiła kilka lat później, a mianowicie w 1997 r.

Polska związała się postanowieniami wszystkich 19 artykułów drugiej części Karty, ale z wyłączeniem niektórych ustępów tych artykułów. Jedenaście lat temu, w październiku 2005 r. Polska podpisała międzynarodowy traktat z 3 maja 1996 r., regulujący standardy ochrony praw pracowniczych i socjalnych, Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną. Jak dotychczas niestety nie została ona ratyfikowana.

Warunkiem ratyfikowania Zrewidowanej Karty jest ponowne związanie się postanowieniami Karty z 1961 r., przeniesionymi do Zrewidowanej Karty oraz związanie się nowymi, dodatkowymi postanowieniami.

Potrzebne jest tutaj rozstrzygnięcie kwestii związania się gwarancjami wynikającymi z Karty z 1961 r. oraz przyjęcia dodatkowych zobowiązań.

Wyrażam nadzieję, że dzisiejsza Konferencja stworzy znakomitą szansę do szerokiej dyskusji nad tymi zagadnieniami i pozwoli na wypracowanie strategii ratyfikacji Karty Zrewidowanej. Musimy stale mieć na uwadze, że nie wystarczy tutaj sam akt ratyfikacji umowy międzynarodowej, jeżeli nie zostanie on poprzedzony szeroką debatą nad możliwościami związania się poszczególnymi postanowieniami. Dobrym przykładem działania w tym zakresie, może być niedawno przeprowadzona w Polsce debata, dotycząca związania się Konwencją ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. W jej ramach odbyła się głęboka dyskusja nad treścią poszczególnych postanowień konwencyjnych oraz wynikających z nich dodatkowych zobowiązań.

Doprowadziło to do konkluzji, pozwalającej na wyodrębnienie standardów już przestrzeganych oraz takich, do których dostosować się powinniśmy później, już po ratyfikacji Konwencji. Taka procedura postępowania pozwalała na wszechstronne rozważenie konsekwencji wynikających z ratyfikacji dokumentu.

Uważam, że rozszerzenie katalogu praw społecznych i zbliżanie ich charakteru do charakteru podstawowych praw osobistych i politycznych ma kluczowe znaczenie dla stabilizacji stosunków społecznych, stabilizacji praw i wolności obywatelskich oraz wzmocnienie istniejących już gwarancji konstytucyjnych.

Jeszcze raz chciałbym podkreślić znaczenie naszej Konferencji w kontekście przyszłego procesu ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

Chciałbym zasygnalizować, że dyskusji wymaga nie tylko kwestia ratyfikacji Zrewidowanej Karty, ale także możliwość związania się protokołem dodatkowym do Europejskiej Karty Społecznej, dotyczącym procedury skargi zbiorowej. Problem ten jest od pewnego czasu podejmowany i dyskutowany przez przedstawicieli doktryny oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Jeżeli spojrzymy na orzecznictwo Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, to dostarcza ono bardzo ciekawej refleksji na temat sposobu interpretowania praw społecznych w konkretnych sytuacjach faktycznych. Warto także zwrócić uwagę na mandat do składania skarg zbiorowych do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Mandat, który jest nietypowym mandatem indywidualnym, ograniczony jest do organizacji społecznych (między innymi związkowych i pozarządowych). W moim głębokim przekonaniu pożądane jest również zastanowienie się nad ratyfikacją tego protokołu dodatkowego. Warto pamiętać, że każdy proces międzynarodowy, proces skargowy, składania sprawozdań rządowych, składania skarg zbiorowych czy indywidualnych, to nie jest tylko i wyłącznie kwestia dotycząca podmiotu wnoszącego skargę lub składającego sprawozdanie, ale jest to także znakomita okazja do otworzenia dyskusji w kwestii standardów wymagających przestrzegania, angażujący różne strony do dialogu. Doświadczenie wskazuje, że zaangażowanie organu wyspecjalizowanego do oceny sytuacji spornych jest korzystniejsze niż ograniczenie rozwiązania tego problemu na poziomie krajowym, które ze względu na związanie aktorów życia publicznego różnego rodzaju relacjami, mogą być trudne do racjonalnego rozwiązania. W przypadku praw społecznych taka debata jest szczególnie ważna, jeśli weźmie się pod uwagę, że nie

mamy do czynienia z linearnym stosowaniem określonych gwarancji i koniecznością ich przestrzegania przez organy władzy publicznej. Inaczej niż w przypadku takich standardów, jak przeciwdziałanie nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu, przeciwdziałanie torturom, w przypadku których należy od państwa po prostu wymagać określonego standardu i ten standard egzekwować. W przypadku praw społecznych propozycje określonych rozstrzygnięć mają zawsze konkretny wymiar skutków dla budżetu państwa, są często uwarunkowane kwestiami demograficznymi, strukturą społeczną, rozwojem danych społeczeństw itp. Dobrym przykładem takiego zjawiska jest chociażby prowadzona od lat w Polsce dyskusja nad wiekiem emerytalnym. Dylematy, dotyczące praw społecznych nie mogą być rozwiązywane w sposób uproszczony, ponieważ mają one wielostronne uwarunkowania. Uważam, że w przypadku takich kategorii praw jak: prawo do edukacji, prawo do ochrony zdrowia, prawo do bezpieczeństwa socjalnego dyskusja musi być pogłębiona i warto w nią zaangażować także czynnik zewnętrzny, czynnik międzynarodowy. Coraz bardziej widoczne, także w działalności Rady Europy oraz organizacji pozarządowych na całym świecie, jest postrzeganie praw społecznych nie tylko w kategoriach prawnych, ale także przy pomocy różnorodnych mierników pozwalających na badanie postępu w ich rozwoju (zamożność społeczeństwa, produkt krajowy brutto i inne czynniki opisujące poziom życia poszczególnych społeczeństw). Warto o tej perspektywie pamiętać.

Mysząc o prawach społecznych warto mieć na względzie rozwiązanie, przedstawione dla Polski przez Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Wydane w październiku 2016 r. rekomendacje Komitetu, odnoszą się do takich obszarów, jak: ochrona praw człowieka, równe traktowanie, warunki zatrudnienia, bezrobocie, związki zawodowe, zabezpieczenie społeczne, praca w szarej strefie, przemoc domowa, ubóstwo, dostęp do służby zdrowia itp. Cieszę się, że Rzecznik mógł uczestniczyć w procesie opiniowania polskiego sprawozdania przedłożonego Komitetowi Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Przedstawiciele Rzecznika wzięli czynny udział w sesji Komitetu, odbytej w Genewie, a część z przedstawianych przez nich postulatów została uwzględniona w raporcie. Należy jednak wyrazić rozczarowanie, że już publikacja samego raportu nie spotkała się z większym zainteresowaniem opinii publicznej. Rekomendacje Komitetu dotyczą niezwykle istotnych problemów, które powinny stanowić wyzwanie dla rządu i jego agend.

Chciałbym podkreślić, że bardzo się cieszę z obecności na dzisiejszej Konferencji Pana profesora Michała Seweryńskiego, przewodniczącego

Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Senacka Komisja wielokrotnie była dobrym forum do dyskusji na różne tematy, dotyczące realizacji przyjętych przez Polskę zobowiązań międzynarodowych. Jest z nami również Pani dyrektor Justyna Chrzanowska z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, która stale reprezentuje rząd polski przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz nadzoruje proces wykonywania jego wyroków. Jest w mojej ocenie bardzo istotne, aby wszystkie te kwestie nie były przedmiotem dyskusji wyłącznie na konferencjach specjalistycznych, na konferencjach organizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich czy też przez organizacje pozarządowe, ale odbywały się również na forum Parlamentu z coraz szerszym udziałem parlamentarzystów. Traktaty, które zostały przyjęte w ramach systemu Rady Europy, czy też w ramach systemu ONZ, mogą być i powinny być przedmiotem pogłębionej refleksji na poziomie polskiego Parlamentu.

Chciałbym jeszcze raz podkreślić, że przykładam szczególną uwagę do kwestii gwarancji praw socjalnych. Znajduje to odzwierciedlenie nie tylko w wystąpieniach generalnych, kierowanych do właściwych organów rządowych, nie tylko na płaszczyźnie działań obejmujących Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy czy też Naczelny Sąd Administracyjny, ale także poprzez prace powołanych przeze mnie ekspertów, zasiadających w komisjach działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Mam tu na uwadze Komisje Ekspertów ds. Migrantów, ds. Osób z Niepełnosprawnościami, ds. Osób Starszych oraz powołane w okresie mojej kadencji Komisje Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności oraz ds. Ochrony Zdrowia. Cieszę się z obecności niektórych członków tych Komisji na dzisiejszej Konferencji.

Proszę Państwa, kończąc chciałbym jeszcze raz bardzo serdecznie podziękować wszystkim organizatorom dzisiejszej Konferencji. Szczególne słowa podziękowania, kieruję na ręce Pani dr Hanny Machińskiej oraz Pani dr Danuty Wiśniewskiej-Cazals za pomoc i wielkie zaangażowanie włożone w organizację tej Konferencji. Panu dr Marcinowi Wujczykowi, serdecznie dziękuję za wsparcie udzielone przy pracach nad merytoryczną stroną Konferencji. Chciałbym także podziękować Panu dyrektorowi Lesławowi Nawackiemu za niezwykłą energię włożoną w organizację Konferencji, a także za to, że w codziennych działaniach, związanych z ochroną praw społecznych, służy mi bardzo mądrą radą.

*Wystąpienie Régisa Brillata,
sekretarza wykonawczego Europejskiego Komitetu
Praw Społecznych Rady Europy*

Panie i Panowie,

Szanowni uczestnicy oraz, jeśli wolno mi tak powiedzieć, drodzy przyjaciele!

Jest to dla mnie prawdziwa przyjemność i ogromny zaszczyt, że mogę być obecny na dzisiejszym spotkaniu, zorganizowanym dla upamiętnienia ważnego wydarzenia w historii Europy, jakim było przystąpienie Polski do Rady Europy.

Świętowanie rocznicy to doskonała okazja, aby z jednej strony, przywołać wspomnienia minionych wydarzeń, z drugiej zaś, aby przypomnieć sobie, że czas płynie szybciej, niż można by się spodziewać, oraz że naszym obowiązkiem jest wykorzystanie w pełni owoców naszej pracy i zaangażowania na rzecz Europy w tym krótkim okresie, jaki jest nam dany.

Pragnę tu przytoczyć słowa Marcela Prousta, który stwierdził, że „wspomnienie jakiegoś obrazu jest jedynie żalem za pewna chwilą”. Chciałbym zatem podzielić się z Państwem konkretnym obrazem, czy raczej obrazami, jakie przychodzą mi na myśl, gdy wspominam te wszystkie lata. W tym miejscu chciałbym cofnąć się nieco dalej niż o 25 lat, bowiem to minione ćwierćwiecze stanowi jedynie wynik, rezultat poprzedzających lat w historii Polski.

W 1980 r. byłem studentem. Bardzo uważnie śledziłem najważniejsze wydarzenia, na tyle, na ile było to możliwe w epoce pozbawionej internetu – w gazetach drukowanych na prawdziwym papierze! Nie byłem uczestnikiem zdarzeń, nie dotyczyły mnie one bezpośrednio, przedstawiam więc tylko subiektywne spostrzeżenia.

O jaką stawkę toczyła się gra? O prawo do organizowania wolnych związków zawodowych i o prawo do członkostwa tych związków w międzynarodowych organizacjach związkowych. Są to dwa niezwykle istotne elementy orzecznictwa Europejskiego Komitetu Praw Społecznych na podstawie Europejskiej Karty Społecznej.

Doskonale pamiętam noc 13 grudnia 1980 r. Uczestniczyłem wtedy w Paryżu w olbrzymiej demonstracji solidarności z Polakami.

Byłem też pod ogromnym wrażeniem wywiadu udzielonego przez Jacka Kuronia jednej z francuskich gazet. Dziennikarz zadał mu pytanie, o którym myślał każdy z nas: „Czy walczycie o wolne wybory w Polsce?” Kuroń odpowiedział w sposób, który zaskoczył wielu czytelników, mówiąc: „Nie, jeszcze nie. Walczymy o wolne związki zawodowe i prawo do zawierania układów zbiorowych, o sprawiedliwe warunki pracy. Temat wyborów pojawi się później”.

Także i ten przykład dobrze ilustruje sedno Europejskiej Karty Społecznej: znaczenie praw społecznych jako narzędzia i elementu składowego demokracji.

Wybory [*w Polsce*] odbyły się 4 czerwca 1989 r. Rada Europy zareagowała błyskawicznie: cztery dni później Zgromadzenie Parlamentarne nadało Polsce status gościa specjalnego, umożliwiając tym samym polskiej delegacji parlamentarnej uczestnictwo w pracach Zgromadzenia, choć bez prawa głosu.

Nowelizacja konstytucji uchwalona w kwietniu 1989 r. dotyczyła swobody zakładania związków zawodowych, partii politycznych i zrzeszeń. Prawa te bez wątplenia należą do zakresu zarówno Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i Europejskiej Karty Społecznej, co potwierdza niepodzielność praw człowieka.

Tym poprawkom towarzyszyło wprowadzenie środków umożliwiających objęcie amnestią osób skazanych za działalność polityczną lub związkową i ponowne zatrudnienie osób zwolnionych z pracy z wymienionych powodów, co także jest przykładem zbieżności z orzecznictwem Europejskiego Komitetu Praw Społecznych na podstawie Europejskiej Karty Społecznej.

Choć nie jestem historykiem, uważam, że nadejdzie dzień, w którym historycy napiszą o tym, jak istotną rolę w odbudowie demokracji w Europie odegrały prawa społeczne. Zawsze też, kiedy słucham argumentów świadczących o nadrzędności praw obywatelskich i politycznych, wspominam tamte wydarzenia i myślę o zasadzie niepodzielności praw człowieka, która jest wyrażnym symbolem minionych 25 lat.

Kilka miesięcy później, 16 listopada 1989 r., Polska przystąpiła do bardzo ważnej Konwencji Rady Europy: Europejskiej Konwencji Kulturalnej. W tym okresie uczestniczyłem w pracach Biura traktatowego Rady Europy i dobrze to pamiętam.

Niecały rok później, 2 października 1990 r., Zgromadzenie Parlamentarne uchwaliło opinię dotyczącą członkostwa Polski w Radzie Europy. Pragnę przytoczyć tu słowa Zgromadzenia Parlamentarnego, gdyż są one kluczowe dla zrozumienia sytuacji:

„Zgromadzenie Parlamentarne uznało, że Polska odegrała pionierską rolę w procesie demokratyzacji Europy Środkowej i Wschodniej. Stała się wzorem do naśladowania dla innych państw regionu, organizując w czerwcu 1989 r. wybory parlamentarne, w wyniku których wyłoniono pierwszy w regionie rząd z legitymacją demokratyczną. Komitet Ministrów Rady Europy zaprosił Polskę do przystąpienia do Organizacji. Zaproszenie to jest jednak uzależnione od spełnienia określonych warunków, a w szczególności wprowadzenia zmian w prawie umożliwiających Polsce ratyfikowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”.

Polska została przyjęta do Rady Europy 26 listopada 1991 r., stając się jej 25. państwem członkowskim. Obecnie Organizacja ta zrzesza 47 państw.

W dniu akcesji miało miejsce jeszcze jedno ważne wydarzenie: poza podpisaniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zgodnie z wymogiem Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów, Polska podpisała także Europejską Kartę Społeczną. Jest to kolejne świadectwo niepodzielności praw człowieka, wskazujące na wyraźne zaangażowanie Polski w kwestie praw społecznych.

W chwili ratyfikacji Karty 25 czerwca 1997 r. obowiązywała ona jeszcze w wersji z 1961 r., gdyż w czasie, gdy Polska przystępowała do Rady Europy, zrewidowana wersja jeszcze nie istniała. Ponieważ Polska przygotowywała się już do ratyfikacji Karty w wersji z 1961 r., rozumiałe jest, że ratyfikowano tę właśnie wersję dokumentu. Zrewidowana Karta została ostatecznie uchwalona w 1996 r.

Uroczystość rocznicowa jest, rzecz jasna, okazją do świętowania i wyrażania radości. Ale jest też okazją do refleksji. W kontekście tej konkretnej rocznicy nasuwają się dwa pytania:

Pierwsze z nich brzmi: co udało nam się zdziałać przez te 25 lat?

Bilans jest imponujący. Jak już wspomniałem, Polska ratyfikowała wiele traktatów. Uczestniczyła w pracach Rady Europy na wiele sposobów, w tym wysyłała doskonałych specjalistów do Strasburga, którzy uczestniczyli w pracach wszystkich instytucji Rady Europy

– w szczególności Zgromadzenia Parlamentarnego, Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Pragnę złożyć gratulacje dwóm osobom, które są tu dzisiaj z nami. Panu profesorowi Świątkowskiemu, byłemu Członkowi i Wiceprzewodniczącemu Europejskiego Komitetu Praw Społecznych - ogromnie się cieszę, że mam możliwość ponownie spotkać się dziś z Panem i wspominać naszą wspólną pracę w celu przekonania Polski do ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

Pragnę także pogratulować Pani dr Machińskiej, Dyktor Biura Rady Europy w Warszawie. Po raz pierwszy spotkałem Panią tu, w Warszawie, w 1991 r., gdy Biuro powstało. Od tamtej pory pełniła Pani funkcję szefowej Biura w sposób niezawodny i wyjątkowo skuteczny. Jestem Pani głęboko wdzięczny za Pani wkład w promocję Europejskiej Karty Społecznej oraz w wiele innych działań Rady Europy. Innym istotnym osiągnięciem wynikającym z przystąpienia Polski do Rady Europy była akcesja do Unii Europejskiej. Członkostwo w Radzie Europy było znaczącym krokiem na drodze do integracji z Unią. Polska zbudowała wszystkie nowoczesne instytucje niezbędne do zagwarantowania, że prawa człowieka będą w pełni przestrzegane. Również Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa kluczową rolę w systematycznym wdrażaniu praw człowieka na poziomie krajowym, a jego praca jest doceniana przez Radę Europy.

Wiele państw członkowskich Rady Europy pragnie naśladować ten model. Dlatego należy pogratulować Polsce i jej władzom tego, co osiągnięto przez te wszystkie lata.

Drugie pytanie, jakie się nasuwa, brzmi: co powinniśmy zrobić teraz?

Moi przedmówcy wspominali już o Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej. Jak mówiłem, zrozumiałe jest, że Polska w 1997 r. ratyfikowała Kartę w wersji z 1961 r. Trudniej jednak zrozumieć, dlaczego do dziś nie ratyfikowała Zrewidowanej Karty. To zupełnie naturalne, że ta kwestia jest przedmiotem naszej debaty i że specjaliści wymieniają poglądy na ten temat nie tylko w celu przeanalizowania przyczyn, lecz także znalezienia rozwiązań, które doprowadziłyby do pokonania przeszkód stojących na drodze do ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

Pragnę zapewnić, że Rada Europy jest gotowa zintensyfikować swe działania poprzez organizowanie spotkań informacyjnych

oraz warsztatowych celem doprowadzenia do ratyfikacji traktatu.

Pragnę jeszcze podkreślić znaczenie procedury skarg zbiorowych. Komitet Ministrów uchwalił w tym względzie istotną deklarację z okazji 50. rocznicy istnienia Karty, która przypadła w 2011 r. Wezwał w niej wszystkie państwa członkowskie nie tylko do ratyfikacji Zrewidowanej Karty, lecz także do przyjęcia procedury skarg zbiorowych jako nowego narzędzia na rzecz praw człowieka, demokracji i praworządności.

Rada Europy promuje obecnie cele „Procesu Turyńskiego”, który rozpoczął się dwa lata temu konferencją zorganizowaną w Turynie – mieście, w którym w 1961 r. podpisano Kartę. W ramach tego procesu zachęca się wszystkie państwa członkowskie do intensyfikowania działań na rzecz wdrażania zobowiązań związanych z Europejską Kartą Społeczną.

Podsumowując, 25 lat temu Polska znalazła się w ścisłej czołówce państw środkowoeuropejskich, które dołączyły do Rady Europy, co było wydarzeniem wyjątkowym.

Ta pionierska postawa powinna towarzyszyć nam i dziś. Twórzmy obrazy, które, wraz z innymi, będziemy chcieli wspominać w przyszłości.

Europejska Karta Społeczna dotyczy nas wszystkich, każdego dnia. Przyjmijmy ją więc w całości i wdrażajmy, z korzyścią dla praw człowieka wszystkich mieszkańców Polski!

*,Opening address by Régis Brillat,
Head of the Department of the European Social Charter,
Executive Secretary
of the European Committee of Social Rights*

Ladies and Gentlemen, distinguished participants and, if you allow me, dear friends,

It is really a pleasure and an honour to be here today in this meeting which is part of the celebrations of a major event in Europe – the accession of Poland to the Council of Europe.

Celebrating an anniversary is an extraordinary opportunity: on the one hand, it brings back memories of past moments, on the other hand, it reminds us that time is passing more rapidly than we would expect, and that it is our responsibility to reap the full benefits of our work and commitment to Europe in the short time available.

I wish to quote a French writer, Marcel Proust, who said that ‘the memory of a precise image is nothing but the regret of a precise moment’. So, I would like to share with you the precise image – or rather, images – that come to my mind when thinking about these years. Allow me to go back a bit further than 25 years, because these 25 years constitute the result, the outcome of the preceding years of the history of Poland.

In 1980, I was a student and followed the important developments very closely, as much as possible in an era without internet and in newspapers - real papers! I was not an actor in the events, nor directly concerned and, obviously, the perceptions are my own.

What was at stake? The right to organise through free trade unions; the right to establish links between national trade unions, and international organisations of trade unions. Two extremely important elements used in its case-law by the European Committee of Social Rights when interpreting the European Social Charter.

I remember very well the night of 13 December 1980. I was present at the huge demonstration in Paris, expressing solidarity with the situation of people in Poland.

I was also extremely impressed by an interview given by Jacek Kuron in a French newspaper. The journalist asked the question that everyone had in mind: 'Are you fighting for free elections in Poland?'. He replied in a way which surprised many people – saying: No, not yet. We are fighting for free trade unions and for the right to bargain collectively, for fair working conditions. The issue of elections will come afterwards.

Again, this is a clear illustration of what the European Social Charter is about: the importance of social rights as a tool for, and a component of, democracy.

The election took place on 4 June 1989 and, very rapidly, the Council of Europe reacted: four days later, Poland was granted Special Guest status by the Parliamentary Assembly, which allowed a delegation of the Polish Parliament to participate in the work of the Parliamentary Assembly, but without the right to vote.

The constitutional amendments adopted in April 1989 concerned the freedom to form trade unions, political parties, and associations. These rights are clearly within the scope of both the European Convention on Human Rights and the European Social Charter - and this highlights the indivisibility of all human rights.

These amendments were accompanied by measures concerning the amnesty of persons convicted on the basis of their political or trade union activities and the reinstatement of persons dismissed from their jobs on the same grounds. Again, an illustration of the very close links to the case-law used by the European Committee of Social Rights when interpreting the European Social Charter.

I am not a historian but I feel that one day a historian will write about how much social rights played a key role in restoring democracy in Europe. And whenever I listen to learned explanations about the primacy of civil and political rights, I remember these events, and I remember the principle of the indivisibility of all human rights, which is a clear symbol of these 25 years.

On 16 November 1989, a couple of months later, Poland accessed to one very important Council of Europe Convention: the Cultural Convention. I was working at the Treaty office of the Council of Europe at that time and I remember it well.

Less than one year later, on 2 October 1990, the Parliamentary Assembly adopted its opinion on the accession of Poland. I quote the words used by the Parliamentary Assembly, which are key words in order to understand the situation:

“The Parliamentary Assembly recognised that Poland played a pioneering role in the democratisation process in Central and Eastern Europe. It set an example to the countries of the region by organising parliamentary elections in June 1989, which led to the region’s first government based on democratic legitimacy.

The Committee of Ministers of the Council of Europe invited Poland to accede to the Organisation. However, this invitation was subject to certain conditions and, in particular, to changes to the legislation in order to be in a position to ratify the European Convention on Human Rights”.

Therefore the accession took place on 26 November 1991: Poland was the 25th member State of the Council of Europe. Today the Organisation consists of 47 member States.

Another important event took place on the day of accession: Poland not only signed the European Convention on Human Rights as requested by the Parliamentary Assembly and the Committee of Ministers, but it also signed the European Social Charter. This is another sign of the indivisibility of human rights and it shows a clear commitment of Poland towards social rights.

When the Charter was ratified on 25 June 1997, it was the 1961 Social Charter, because when Poland acceded to the Council of Europe, the revised Charter did not exist yet. As Poland was already on its way to ratifying the 1961 Charter, it is perfectly understandable that the old Charter was ratified and not the new one. The revised Charter was eventually adopted in 1996.

Celebrating an anniversary is, of course, an opportunity to celebrate and to be happy about the situation. But it is also an opportunity to reflect on the situation. This leads to two questions:

The first one is: what have we done over these 25 years?

The result is very impressive. As already mentioned, many treaties were ratified by Poland. The country has participated in Council of Europe activities in many ways, including the sending of amazing experts to Strasbourg, who worked within all Council of Europe institutions – in particular, the Parliamentary Assembly, the Congress of Local and Regional Authorities, the European Court of Human Rights, the European Committee of Social Rights. I would like to congratulate two persons who are present here today: Professor Swiatkowski, who was a member and Vice-President of the European Committee of Social

Rights: it is a real pleasure to meet you again today and to remember all the work that we did together in order to convince Poland to ratify the revised European Social Charter.

I also congratulate Dr Machinska, the Head of the Council of Europe Office. I met you for the first time here in Warsaw in 1991 when the Office was created and since then you have always been an extremely efficient and reliable Head of Office. I am very grateful to you for all your work on the European Social Charter and also on many other Council of Europe activities.

Another main result of the participation of Poland as a member State of the Council of Europe is its accession to the European Union. Membership of the Council of Europe was instrumental in this move towards the European Union. Poland also created all the modern institutions required in order to ensure full respect of human rights. The Ombudsman too has a key role in the daily implementation of human rights at national level, and its role is welcomed by the Council of Europe.

Many Council of Europe member States would like to follow such a model and it is important to congratulate Poland and the Polish authorities over the years for these achievements.

The second question which arises is: what should we do now?

The revised European Social Charter was mentioned by previous speakers. As I said, it is understandable that in 1997, Poland ratified the 1961 Charter. It is more difficult to understand today why the revised Charter is not ratified. It is appropriate that this is part of our agenda today and that experts share their views in order not only to review, but to overcome the obstacles and to ensure progress towards ratification of the revised European Social Charter.

Be assured that the Council of Europe is available to increase its cooperation activities through awareness-raising meetings, through technical meetings, in order to ensure that this treaty is ratified.

I also wish to insist on the importance of the collective complaints procedure. The Committee of Ministers adopted an important declaration on the occasion of the 50th anniversary of the Charter in 2011, where it invited all its member States not only to ratify the revised Charter, but also to accept the collective complaints procedure as a tool for human rights, democracy and the rule of law.

The Council of Europe is currently promoting the aims of the Turin Process, which started two years ago, in a conference organised in Turin, the city where the Charter was signed in 1961. Within

this framework, all our member States are invited to reinforce their commitments around the European Social Charter.

To conclude, 25 years ago Poland was ahead of other Central European countries in joining the Council of Europe, which represented an extraordinary event.

Today, this pioneering spirit should continue: let us create the images that we, and others, want to remember in the future.

The European Social Charter concerns everyone, every day of their lives. Let us therefore accept it, implement it, for the benefit of the human rights of people living in Poland.

*Wystąpienie Małgorzaty Gersdorf,
Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego*

Szanowni Organizatorzy Konferencji!

Szanowny Panie Rzeczniku! Szanowni Zebrani!

Tematem przewodnim tej konferencji jest rocznica wstąpienia Polski do Rady Europy. Dla mnie jako prawnika, sędziego Sądu Najwyższego i profesora Uniwersytetu Warszawskiego jest ona bardzo ważna. Przypominam sobie dzisiaj słowa Winstona Churchilla wypowiedziane w stolicy Rady Europy, Strasburgu, 17 sierpnia 1949 r.: „Dziesięć dawnych stolic Europy znajduje się za Żelazną Kurtyną [...]. Uwolniły się one od nazizmu jedynie po to, aby popaść w drugie ekstremum – komunizm [...]. Z pewnością powinniśmy przewidzieć jakąś możliwość stowarzyszenia z przedstawicielami tych krajów, które są pozbawione podstawowych swobód demokratycznych, jednak z pewnością je odzyskają w odległej perspektywie czasowej”. Jako jedna z wielu Polek i Polaków cieszę się, że proroctwo „żelaznego premiera” ziściło się za mojego życia.

Rada Europy to wspinały i ważny projekt. Jeśli bowiem nawet nie udało się do końca doprowadzić stworzonej przez samego Churchilla w słynnej mowie z Zúrichu koncepcji „Stanów Zjednoczonych Europy”, to przecież trudno zaprzeczyć, że wciąż żyjemy w epoce rządów praw człowieka i dla nas Europejczyków, a właściwie dla każdego, kto uważa się za część cywilizacji Zachodu, są one punktem odniesienia. One naprawdę łączą Europę. Ich obowiązywanie wydaje się wręcz oczywiste.

Chciałabym jednak przez chwilę zastanowić się wspólnie z Państwem, dlaczego urzeczywistnienie dorobku prawnego Rady Europy, zwłaszcza Europejskiej Karty Społecznej, jest dla nas tak ważne?

Otóż przede wszystkim dlatego, że prawa człowieka są wszędyobylskie i nie ograniczają się tylko do praw i swobód o charakterze zupełnie fundamentalnym: prawa do życia, wolności, mienia, sądu i życia rodzinnego. Nie mniej ważne dla przyszłości naszych krajów i całego naszego kontynentu jest bowiem bezpieczeństwo socjalne. Przyjęcie

w 1961 r. nowej umowy międzynarodowej w systemie prawnym Rady Europy – nazwanej Europejską Kartą Społeczną – kładzie podwaliny pod dodatkowy filar europejskiego systemu praw człowieka, uzupełniając konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz jej protokoły dodatkowe. Karta stanowi czytelne nawiązanie do art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, zgodnie z którym człowiek ma jako członek społeczeństwa prawo do ubezpieczeń społecznych oraz do urzeczywistniania swych praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, niezbędnych dla jego godności i swobodnego rozwoju jego osobowości.

Prawa pracownicze i socjalne na kontynencie europejskim są dzisiaj wystawione na wielką próbę. Ustała bowiem świadomość tego, że człowiek, którego podstawy egzystencji są zagrożone, przeistacza się we frustrata i politycznego ekstremistę, który gotów jest podżyrować czek żądnym władzy dyktatorom. Swoisty bezpiecznik, który miały w sobie wszystkie pokolenia powojennej Europy, około ćwierćwiecza temu zaczęto mniej lub bardziej świadomie demontować. Rozpoczęły się surowe reformy gospodarcze pod hasłami neoliberalizmu. Prawną reglamentację rynku i stosunków pracy zaczęto traktować co najmniej podejrzliwie, aż po słynny pomysł „kontraktów zerogodzinowych” (zero-hour contracts), w ramach których, przynajmniej według założeń owej kuriozalnej instytucji prawnej, pracownik może zostać pozbawiony gwarancji czasu pracy i minimum wynagrodzenia. Rządy państw narodowych co prawda próbowały te niebezpieczne zjawiska ograniczać, lecz pod wpływem wielkiego, międzynarodowego kapitału czyniły to bez zbytnej gorliwości. Ilustrację opisanych przeze mnie zjawisk znajdujemy również w Polsce.

Europa, w tym również Polska, musi nawrócić się na prawa człowieka, w tym również prawa socjalne, oraz zacząć naprawdę poważnie traktować literę i ducha praw wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej! Bez skutecznych gwarancji, o których Deklaracja mówi tylko ogólnie, za to Europejska Karta Społeczna stara się je przeistoczyć w sieć międzynarodowych zobowiązań państw europejskich, sami siebie pozbawiamy przyszłości. Zniechęcamy naszych obywateli do wiązania przyszłości z ziemią, na której przyszli na świat. Uczymy nowe pokolenia niełojalności wobec państw, które same są wobec nich niełojalne. Europa nie tylko nie musi, ale nawet obiektywnie nie może konkurować z dyktatorskimi lub półdemokratycznymi reżimami Azji pod względem kosztów pracy oraz braku standardów jej ochrony prawnej.

Oczywiście jako nie tylko teoretyk, ale i praktyk prawa pracy, jestem w stanie zrozumieć przyczyny, dla których Polska podchodzi do Karty z rezerwą. Rozumiem, lecz nie akceptuję postawy polskich rządów. Przecież wiedząc, iż od 1996 r. na stole już leży gotowa rewizja Karty, mimo wszystko Polska ratyfikowała tylko pierwotny tekst traktatu z 1961 r., i to bez protokołu w sprawie skarg zbiorowych, który czyni cały ten mechanizm czymś więcej niż zbiorem ogólnych norm programowych. Ten fakt dobrze obrazuje nasz stosunek do tego obszaru praw człowieka, o których aktualnie mówimy. Bo trzeba otwarcie powiedzieć, że my tu, nad Wisłą, żyjemy paniczny lęk przed prawem pracy, widząc w nim tylko jedną stronę – koszty, a nie korzyści. Nade wszystko zaś polityczne elity boją się wzmocnienia strony pracowniczej, a zwłaszcza związków zawodowych.

Jest to bardzo zła perspektywa i nie mam najmniejszych wątpliwości, iż należy jak najszybciej ją zmienić. Owszem, Polska jest tzw. państwem na dorobku, lecz zapewne nie w większym stopniu, niż pięćdziesiąt lat temu była nim Republika Federalna Niemiec. W powojennych Niemczech ich potęgę gospodarczą zbudowano na wartościach, wokół których skupiono społeczeństwo, przedstawiając myślenie przeciętnego obywatela na zupełnie inne tory niż w złowrogiej Trzeciej Rzeszy, która obietnice socjalne wykorzystywała jako wehikuł do zdobycia totalnej władzy nad społeczeństwem. Nie bez racji powojenny patriotyzm niemiecki nazywamy zgrabnie „patriotyzmem konstytucyjnym”, ponieważ prawa podstawowe świadomie zagwarantowano każdemu Niemcowi w Ustawie Zasadniczej z 1949 r. Jednym z ważnych fundamentów niemieckiego ładu prawno-politycznego stało się prawo do pracy i zabezpieczenia społecznego. Przyznaję, że z radością powitałabym ten sam rodzaj patriotyzmu, stosunku państwa do obywateli, w naszym kraju. Jego dobrym przejawem byłaby jak najszybsza ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, a przynajmniej protokołu z 1995 r., o którym przed chwilą mówiłam.

CZEŚĆ DRUGA

Prawa społeczne a uwarunkowania gospodarcze

Social rights vs. economic conditions

Jerzy Wratny*

Prawa społeczne w Europejskiej Karcie Społecznej a uwarunkowania gospodarcze

Social rights of the European Social Charter versus economic conditions

Rozprawiając o prawach społecznych w Europejskiej Karcie Społecznej¹ mamy na myśli określoną kategorię tzw. praw człowieka. Współczesna koncepcja praw człowieka ukształtowała się – pomijając wcześniejsze postulaty zgłaszane przez różne doktryny, zwłaszcza o zabarwieniu socjalistycznym i chrześcijańskim, oraz dorobek Międzynarodowej Organizacji Pracy – po II wojnie światowej; datę przełomową stanowiło uchwalenie w 1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ.² Katalog praw człowieka proklamowany w Deklaracji z 1948 r. został następnie potwierdzony i rozbudowany w prawie wiążących dokumentach pochodzących od Rady Europy i ONZ.

W dokumentach tych zaznaczył się charakterystyczny dla źródeł prawa międzynarodowego dwupodział na prawa obywatelskie i polityczne (civil rights) oraz na prawa społeczne (social rights). Przejawem tej dychotomii było uwzględnienie obu kategorii praw w osobnych dokumentach. I tak w systemie ochrony praw człowieka ONZ obowiązują pochodzące z 1966 r. dokumenty pod nazwą Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³ oraz Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.⁴ Ich regionalnym odpowiednikiem, wcześniejszym względem Paktów ONZ, są w systemie

* Prof. dr hab. Jerzy Wratny, Instytut Nauk Prawny Polskiej Akademii Nauk w Warszawie.

¹ Europejska Karta Społeczna przyjęta w Turynie w 1961 r., uzupełniona protokołami dodatkowymi z 1988 r., 1991 r. i 1995 r., ratyfikowana przez Polskę w 1997 r.; Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

² Tekst Deklaracji m.in. w zbiorze – M. Zubik (red.), *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka. Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. II, Warszawa 2008 r.

³ Ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.; Dz. U. Nr 38, poz. 167.

⁴ Ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.; Dz. U. Nr 38, poz. 169.

ochrony praw człowieka Rady Europy, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.⁵ oraz Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie w dniu 18 października 1961 r.⁶ mająca swoją bardziej rozwiniętą wersję w postaci Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z 1996 r.⁷ Z podobnym rozróżnieniem mamy także do czynienia na gruncie Konstytucji RP.⁸

Prawa obywatelskie i polityczne z jednej strony, a społeczne z drugiej, mają wiele cech wspólnych. Zakwalifikowanie ich jako praw człowieka nadaje im szczególną, wyjątkową rangę, dzięki czemu znajdują się one u podstaw systemów normatywnych etycznych i prawnych. Za ich źródło uznaje się przyrodzoną godność każdego człowieka, co pozwala doszukiwać się prawnonaturalnych korzeni tych praw. Są wytworem cywilizacji zachodniej o proveniencji chrześcijańskiej przynajmniej w zakresie podstawowego, tradycyjnego kanonu tych praw. Podmiotem zobowiązanym do zapewnienia bądź respektowania praw jest państwo, zaś podmiotem uprawnionym osoba ludzka będąca obywatelem danego kraju, a także pod pewnymi warunkami osoba nie będąca jego obywatelem⁹. Dopiero wtórnie zobowiązania państwa przenoszone są na inne podmioty np. na pracodawców. Katalogi praw człowieka w dokumentach międzynarodowych zawierają prawa **nazwane** (przez analogię do kwalifikacji dotyczącej zobowiązań prawa cywilnego) tzn. sformułowane na drodze umów między państwami przy udziale organizacji międzynarodowej zajmującej się promowaniem praw człowieka. Jednocześnie organizacja taka pełni wieloraką rolę w zakresie implementacji tych praw. Inspirującą rolę w zakresie kształtowania jurydycznych zbiorów praw człowieka mogą odegrać postulaty spoza systemu prawa międzynarodowego np. wynikające z nauczania społecznego Kościoła.

⁵ Ratyfikowana przez Polskę; Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

⁶ Ratyfikowana przez Polskę; Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67, ze zm.; w skrócie EKS.

⁷ Karta podpisana przez Polskę, ale dotychczas nieratyfikowana; w skrócie ZEKS.

⁸ W Konstytucji rozróżnia się w ramach Rozdziału II Wolności i prawa osobiste, wolności i prawa polityczne, co stanowi odpowiednik Konwencji Rady Europy z 1950 r., oraz Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, co łącznie z niektórymi przepisami Rozdziału I Konstytucji RP stanowi w przybliżeniu odpowiednik Europejskiej Karty Społecznej.

⁹ Według ust. 1 załącznika do Karty Społecznej do osób chronionych jej postanowieniami, zalicza się, poza obywatelami danego państwa, obywateli innych państw będących stronami Europejskiej Karty Społecznej, legalnie mieszkających lub pracujących na terytorium tego państwa.

Na tle tej związanej charakterystyki praw człowieka odnoszącej się w równym stopniu zarówno do civil rights jak i do social rights zwróćmy uwagę na niektóre różnice dotyczące koncepcji obu kategorii praw. Ich wyeksponowanie pozwoli na lepsze zrozumienie natury praw społecznych będących przedmiotem naszych rozważań w ramach regulacji Europejskiej Karty Społecznej. Prawa obywatelskie i polityczne mają zapewnić członkom społeczeństwa możliwość wywierania wpływu na władzę i możliwość korzystania z określonych wolności w ramach ustroju politycznego państwa. Kluczowymi pojęciami są w tym zakresie pojęcia uczestnictwa i demokracji w różnych przejawach. W przypadku natomiast praw społecznych, określanych niekiedy także jako prawa socjalne, mówimy o godnym życiu osoby w społeczeństwie, z czym wiąże się zaspokajanie jej podstawowych potrzeb w wymiarze społecznym.

Przyjmuje się, że prawa obywatelskie i polityczne są wcześniejsze i bardziej elementarne, natomiast prawa społeczne są prawami tzw. drugiej generacji.¹⁰ Częstokroć cechuje je złożoność i wieloaspektowość, toteż w wielu przypadkach mamy do czynienia z ujęciami kompleksowymi uprawnień i obowiązków o zróżnicowanym charakterze (prawo do pracy, płaca godziwa, zabezpieczenie społeczne itp.). Formuły, w jakich prawa społeczne są wyrażane, cechuje wysoki stopień ogólności. Przy ich konstruowaniu prawodawca międzynarodowy posługuje się licznymi zwrotami niedookreślonymi, których sens ujawnia się dopiero w praktyce organów kontrolnych. Jest to zabieg celowy umożliwiający elastyczne, niekiedy wybiórcze, wdrażanie przez państwa przepisów przy zastosowaniu różnych modeli aplikacyjnych.

Korelatem społecznych praw człowieka są zróżnicowane obowiązki państw – sygnatariuszy. Mają one często charakter programowy, wytyczający kierunki polityki państwa w danej dziedzinie. Odnosząc się do dalekiego podobieństwa, jakie stanowi podział zobowiązań cywilnoprawnych na zobowiązania rezultatu i starannego działania, prawa społeczne sytuowałyby się zdecydowanie bliżej tej drugiej kategorii. Wynikają z nich zobowiązania do stałego podejmowania działań w wyznaczonych kierunkach poprawy jakości życia osoby w społeczeństwie.

¹⁰ Cechą charakterystyczną zaliczenia tych praw do praw drugiej generacji jest m.in. to, że wymagają one świadczeń ze strony państwa. Por. M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy* /w/ *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Acta Universitatis Vratislaviensis, 1588/1993, s. 105 i nast.

Z obowiązków nakładanych na państwa, tak jak zostały one zapisane w Kartach Rady Europy, nie wynikają roszczenia indywidualne o takie lub inne świadczenie. Brak roszczeniowości w znaczeniu cywilnoprawnym praw społecznych nie jest równoznaczny z nieposiadaniem przez nie cechy normatywności. Na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej ich charakter zobowiązujący sprowadza się do podlegania procedurom kontrolnym Rady Europy pod względem prawidłowości wdrażania do wewnętrznych porządków prawnych państw oraz pod względem praktyki stosowania przepisów krajowych. W razie ich naruszenia przez państwo nie znajdują jednak zastosowania środki przymusu, jakimi dysponują międzynarodowe trybunały w przypadku nieszanowania praw człowieka o charakterze obywatelskim i politycznym. Z tej racji prawa społeczne określane są niekiedy jako prawa ułomne, co jednak, moim zdaniem, niewłaściwie oddaje ich istotę. Stanowią one bowiem istotne, chociaż nie wyłączne, źródło ustawodawstwa socjalnego w krajach naszego kręgu kulturowego. W razie implementacji pełnią one rolę wytycznej kierunkowej legislacji i wskazówki wykładni prawa. Dostarczają argumentów w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym i w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich. Są wreszcie, przynajmniej częściowo, przetwarzane na prawa roszczeniowe obywateli.

Warto dodatkowo zwrócić uwagę na tę cechę praw społecznych, jaką jest ich charakter rozwojowy. Katalog praw, który można uznać za pewien zestaw podstawowy (Pakty ONZ, Europejska Karta Społeczna z 1961 r.) wzbogacany jest o nowe prawa. Najbardziej spektakularnym przejawem tego procesu było przyjęcie w 1996 r. Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.¹¹ Ta dynamika jest efektem dążenia, jak to zaznaczono w preambułach obu Kart Rady Europy, do „zagwarantowania i urzeczywistnienia ideałów i zasad, które są wspólnym dziedzictwem dla ułatwienia postępu gospodarczego i społecznego”, z czym wiąże się pojęcie zmian społecznych mających zasadniczy charakter wraz z upływem lat. Wiąże się z tym zmiana postrzegania roli

¹¹ Jedynym z powodów wydania Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej był także zamiar zbliżenia prawodawstwa Rady Europy do prawa unijnego. Według M. Seweryńskiego w Unii Europejskiej widoczna jest tendencja do rozszerzania katalogu praw socjalnych i do nadawania im charakteru roszczeniowego, co jednak napotyka na poważne trudności w praktyce, ze względu na wielostronne uwarunkowania praw socjalnych, zróżnicowane w poszczególnych krajach. Por. tego autora *Ewolucja praw socjalnych w Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy, sierpień 2016, s. 32.

państwa w życiu społeczno-gospodarczym: od państwa absencyjnego do państwa aktywnego w tej sferze.

Prawa społeczne cechuje uniwersalizm, to znaczy zakłada się (w przypadku Kart Społecznych Rady Europy), że wszystkie państwa należące do Rady powinny uznawać i respektować („wspólne dziedzictwo”). Zasada ta nie wyklucza różnego stopnia związania się nimi przez poszczególne państwa członkowskie, co dopuszcza mechanizm implementacyjny Karty. Przyczyną zróżnicowanego podejścia do postanowień Europejskiej Karty Społecznej są przede wszystkim niejednakowe możliwości gospodarcze państw. W odróżnieniu bowiem od praw obywatelskich i politycznych, mających częstokroć charakter samowykonalny (self-executing), zwłaszcza, jeżeli prawa te mają postać uznania tak określonych wolności lub nałożenia na organy państwa zakazu stosowania pewnych praktyk¹², realizacja praw społecznych z reguły wymaga nakładów. Koszty te absorbują budżet państwa i różnych agend rządowych, budżety samorządów oraz środki podmiotów gospodarczych, większość bowiem praw skatalogowanych w Europejskiej Karcie Społecznej odnosi się do stosunków pracy.

Europejska Karta Społeczna z 1961 r. zawiera katalog 19 praw społecznych, spośród których 12 dotyczy różnych aspektów zatrudnienia i stosunków pracy.¹³

W grupie tych praw szczególne znaczenie należy przypisać dwóm z nich. Są to prawo do pracy (right to work) oraz prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia (right to fair remuneration).

Prawo do pracy (art. 1 Europejskiej Karty Społecznej) nie jest jednym z wielu praw społecznych. Jest to prawo naczelne, o wyjątkowej randze wśród społecznych praw człowieka. Pod względem formalnym taki status prawa do pracy uzasadnia uwzględnienie go na pierwszym miejscu w katalogu praw chronionych Kartą zarówno w jej części I (deklaratywnej), jak i w części II (zobowiązaniowej). Ponadto zaliczone zostało ono przez europejskiego prawodawcę do tzw. ścisłego trzonu normatywnego Europejskiej Karty Społecznej (hard core), tzn. do tych nielicznych (7 na ogólną liczbę 19) postanowień, wobec

¹² Należy jednak zauważać, że także realizacja niektórych praw obywatelskich wiąże się z ponoszeniem znacznych kosztów, jak np. zapewnienie prawa do sądu wymaga wydatkowania środków budżetowych na funkcjonowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości.

¹³ Dodatkowe prawa przewidziano w Protokole dodatkowym do Europejskiej Karty Społecznej sporządzonym w Strasburgu w 1988 r.

których ze względu na ich wagę stosuje się bardziej wymagające zasady wiązania się państw w akcie ratyfikacji.

Względy formalne nie są jednak w tym przypadku najbardziej istotne. Prawo do pracy ze swej istoty jawi się jako prawo nadrzędne, gdyż warunkuje sensowność proklamowania wszelkich innych praw związanych z zatrudnieniem. Z drugiej strony, te inne prawa przysługujące człowiekowi pracującemu urealniają prawo do pracy. Szczególnie chodzi w tym przypadku o prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, które według art. 4 ust.1 Europejskiej Karty Społecznej zapewniać ma pracownikom i ich rodzinom odpowiedni poziom życia, prawo do odpowiednich warunków pracy i urlopów (art. 2 Europejskiej Karty Społecznej) oraz prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 3 Europejskiej Karty Społecznej). Prawo do pracy nie zasługiwałoby na to miano, gdyby pracownicy pozbawieni byli godziwych warunków pracy i płacy. Liczy się więc nie tylko prawo do pracy w sensie zapewnienia szans zatrudnienia, ale także jego jakość. Jeżeli bowiem praca, jaką człowiek w warunkach ograniczonego wyboru zmuszony byłby podejmować, nie odpowiadałaby godziwym standardom, to i prawo do pracy mogłoby przekształcić się w atrapę tego prawa. W skrajnym przypadku mogłoby to być po prostu „prawo” do bycia wyzyskiwanym przez podmiot „dający” pracę. Nadrzędności prawa do pracy wśród innych praw społecznych dowodzi również szczegółowe rozwinięcie art. 1 Karty w jej dalszych artykułach (9,10,15), mówiących o formach pomocy dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

W ujęciu syntetycznym prawo do pracy oznacza „możliwość zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną”. Poza tą skrótową definicją Europejska Karta Społeczna przewiduje dwojakiemu rodzaju warunki realizacji tego prawa. Są to gwarancje wynikające z obowiązku prowadzenia przez państwa odpowiedniej polityki zatrudnienia ukierunkowanej na rozwiązywanie problemów rynku pracy oraz gwarancje instytucjonalno-prawne mieszczące się w pojęciu pomocy udzielanej osobom bezrobotnym i poszukującym pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia zawodowe itp.).

W wykładni art. 1 Europejskiej Karty Społecznej dokonywanej przez organy kontrolne Rady Europy oraz w literaturze przedmiotu wskazuje się szereg cech, którym powinna odpowiadać właściwa polityka rynku pracy. W szczególności politykę tę określa się dwuprzymiotnikowo. Państwa powinny więc dążyć do zatrudnienia zarazem **pełnego**, jak i **racjonalnego** (produktywnego). Doświadczenia gospodarek wolnorynkowych

wykazują jednak, że osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia ma miejsce niezmiernie rzadko. Toteż Karta formułuje ponadto cel pośredni, jakim jest „osiągnięcie i utrzymanie możliwie najwyższego i stabilnego poziomu zatrudnienia”. Ten cel wyznacza właściwe zobowiązanie państw. Z kolei, „utrzymywanie **możliwie** najwyższego poziomu zatrudnienia” implikuje liczenie się z barierami wzrostu, w tym przede wszystkim z jego racjonalnością i ponoszonymi kosztami. W tym miejscu prawo do pracy styka się z uwarunkowaniami gospodarczymi.

Gwarancje prawa do pracy obejmują – poza prowadzeniem właściwej polityki zatrudnienia – obowiązek państwa udzielania pomocy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy. Obowiązek państwa zapewnienia takiej pomocy stanowi jądro prawa do pracy w sensie jurystycznym, a więc ten jego zakres, w którym jednostka może występować z pewnego rodzaju roszczeniami. Europejska Karta Społeczna wymienia w tym kontekście ustanowienie lub utrzymywanie bezpłatnej służby zatrudnienia, poradnictwo zawodowe, szkolenie i readaptację zawodową, ze szczególnym wyróżnieniem praw osób niepełnosprawnych. W tym obszarze stosunków prawa pracy, określanych mianem stosunków prawnych poprzedzających nawiązanie stosunku pracy, pojedyncza osoba konfrontuje się z prawem do pracy i doświadcza jego skuteczności. Pomoc, o której mowa, wymaga utworzenia sieci odpowiednich instytucji i podejmowania działań ułatwiających zatrudnianie osób bezrobotnych i poszukujących pracy, z czym łączy się ponoszenie kosztów przez władze publiczne różnych szczebli.

Należy podkreślić, że polityka pełnego zatrudnienia, jakiej wymaga od państw Europejska Karta Społeczna, nie może się obejść bez istnienia skutecznie działających urzędów pomocowych. Można przyjąć, że stanowią one instytucjonalne wyposażenie polityki rynku pracy spełniającej cele wyznaczone przez Europejską Kartę Społeczną. Państwo powinno odpowiednio „zagrać” na stworzonym przez siebie instrumentarium, a więc ustalić podstawy prawne funkcjonowania instytucji rynku pracy, nadać im odpowiedni kierunek, określić preferencje oraz, co najistotniejsze, stworzyć system zasilania finansowego. Innymi słowy, państwo powinno zapewnić skuteczność działania tzw. aktywnych form zwalczania bezrobocia.

W latach, gdy bezrobocie przybierało w Polsce rozmiary katastrofy, Komisja Ekspertów Rady Europy wytykała naszemu krajowi przeznaczanie zbyt skąpych środków na rozwijanie tych właśnie aktywnych form służących pobudzaniu zatrudnienia.

Poza działaniami „własnymi” organów administracji rządowej i samorządowej państwo ingeruje na rynku pracy poprzez stwarzanie wobec podmiotów gospodarczych bodźców pobudzających zatrudnienie. Ogólnie można stwierdzić, że główny wysiłek państwa powinien być skierowany na prozatrudnieniową politykę gospodarczą, zaś środki osłony socjalnej powinny być stosowane w miarę konieczności.

Niezmiennie ważnym czynnikiem polityki pełnego zatrudnienia jest określanie kierunków i sposobów kształcenia młodzieży dostosowanych do potrzeb rynku pracy. Na pozytywną ocenę zasługują więc deklaracje formułowane przez przedstawicieli resortów oświaty oraz nauki i szkolnictwa wyższego wiążania programów nauczania i finansowania badań z wymaganiami życia gospodarczego. Niewątpliwie pozytywnym zjawiskiem, które należy odnotować, jest utrzymujący się od pewnego czasu w naszym kraju trend spadkowy stopy bezrobocia. Jak się wydaje, powodem tego są raczej samoistne procesy aniżeli określona polityka rynku pracy. Nie znaczy to, że tendencja ta ma charakter trwały i że bezrobocie w większej skali w przyszłości nie powróci. Będzie to wówczas wymagać intensyfikacji wysiłków na rzecz jego ograniczania. Z drugiej strony, należy też pamiętać o regule pomocniczości, zgodnie z którą w życiu społeczno – gospodarczym, poddanych gospodarce rynkowej, pierwszeństwo mają mechanizmy autoregulacji, zaś ingerencja państwa w te procesy nie powinna wykraczać poza niezbędną korekturę.

Drugim doniosłym postanowieniem Europejskiej Karty Społecznej związanym ze stosunkami pracy jest jej art. 4 mówiący o prawie pracowników do **sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia** tj. wynagrodzenia zapewniającego im i ich rodzinom godziwy poziom życia. Uznanie prawa do godziwego wynagrodzenia z odniesieniem do rodziny pracownika za społeczne prawo człowieka ma niedające się przecenić znaczenie. Stanowiło realizację postulatów licznych doktryn polityczno-prawnych, w szczególności nauczania społecznego Kościoła. Według Jana Pawła II „sprawiedliwa płaca staje się w każdym wypadku konkretnym sprawdzianem sprawiedliwości całego ustroju społeczno-ekonomicznego”; dodał przy tym, że „sprawdzian ten dotyczy przede wszystkim rodziny”.¹⁴ Chodzi zatem o pojęcie płacy życiowej i rodzinnej. Interpretacja Europejskiej Karty Społecznej prowadzi do wniosku, że określenie „płaca sprawiedliwa” (godziwa) jest w zasadzie

¹⁴ Jan Paweł II, *Encyklika Laborem Exrcens* z 1981 r., teza 19.

synonimem płacy minimalnej, o ile tylko płaca taka spełnia kryteria, o których mowa w Karcie. Toteż instytucję prawną wynagrodzenia minimalnego za pracę ustalanego w wielu krajach przez państwo bądź na drodze porozumień organizacji partnerów społecznych, należy traktować jako realizację postulatu wiązania płac w niższych grupach dochodowych z potrzebami pracownika i jego rodziny. Zauważmy, że w wykładni organów kontrolnych Europejskiej Karty Społecznej wysokość wynagrodzenia godziwego rozumianego jako wynagrodzenie minimalne odnoszone jest (przy wszystkich zastrzeżeniach i modyfikacjach) do wysokości wynagrodzenia przeciętnego w danym kraju; stanowi zatem określony udział w tej wielkości makroekonomicznej. Oznacza to, że instytucja płacy minimalnej powinna zapewniać także mniej zarabiającym członkom społeczeństwa uczestnictwo w ogólnym wzroście dobrobytu.

Również w Polsce prawo do godziwego wynagrodzenia kojarzone jest przede wszystkim (choć niewyłącznie) z ustalaniem minimalnego wynagrodzenia za pracę (por. art. 13 k.p.). Wysokość tego wynagrodzenia, mimo corocznej weryfikacji w wyniku przetargów w Radzie Dialogu Społecznego (wcześniej w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych), ciągle wyraźnie odbiega od postulowanych przez Radę Europy i inne organizacje międzynarodowe wskaźników, co jest powodem niezwiązania się Polski kluczowym postanowieniem Europejskiej Karty Społecznej definiującym godziwość wynagrodzenia za pracę.

W ostatnich latach należy jednak odnotować w tej dziedzinie poprawę. Po pierwsze, obserwuje się tendencję do pewnego zwyżkowania kwoty wynagrodzenia minimalnego w stosunku do wysokości płacy średniej.¹⁵ Kwota 2000 zł płacy minimalnej miesięcznie na rok 2017 została ustalona przez rząd nawet powyżej uzgodnień związkowców i pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego. Po drugie, od 2017 r. uchylone zostały tzw. subminima płacowe stosowane wobec młodych pracowników, podejmujących pracę po raz pierwszy, co słusznie uważano za przejaw dyskryminacji. Po trzecie wreszcie – mimo poważnych zastrzeżeń pracodawców, w niektórych branżach – wprowadzono minimalne stawki wynagrodzenia godzinowego dla osób zatrudnionych na podstawie cywilnoprawnych umów o świadczenie usług. Stanowi

¹⁵ W 1996 r. stosunek ten wynosił 40,9%, zaś w 2016 r., biorąc pod uwagę dane z drugiego kwartału, miał równowartość 46,2%.

to kontynuację procesu zapoczątkowanego przyznaniem zatrudnionym na innej podstawie prawnej niż stosunek pracy praw związkowych, co obecnie jest w stadium realizacji, co stanowi, nawiasem mówiąc, dopełnienie prawa koalicji w zgodzie z art. 5 Europejskiej Karty Społecznej.

Pozostałe postanowienia art. 4 Karty (zwiększona stawka wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, rozsądny okres wypowiedzenia umowy o pracę, zakaz pozaustawowych potrąceń z wynagrodzenia za pracę) przynajmniej na poziomie ustawowym, są należycie, jak się wydaje, realizowane. Ich znaczenie ekonomiczne dotyczy w zasadzie dopłat za nadgodziny.

Dodajmy w tym miejscu, że interpretacja pojęcia płacy sprawiedliwej w orzecznictwie i literaturze przedmiotu, czego efektem jest także legislacja, zawiera wątki wychodzące poza bezpośredni kontekst Europejskiej Karty Społecznej. Do wątków tych należy zapewnienie ekwiwalentności wynagrodzenia do świadczonej pracy, czyli realizacja rządzącej płacami tzw. zasady kauzalnej opartej na idei sprawiedliwości wymiennej abstrahującej od potrzeb osoby pracującej, postulatowi temu mogłoby się przysłużyć upowszechnienie praktyki wartościowania pracy. Innym problemem związanym ze sprawiedliwością wynagrodzenia za pracę, z czym polski ustawodawca już się uporał, jest rozszerzenie pojęcia dyskryminacji płacowej poza kryterium płci. Wreszcie w nawiązaniu do pojęcia płacy godziwej podnoszony jest aspekt płac maksymalnych, zwłaszcza sztucznie i często nieuczciwie wygórowanych, co dotyczy wynagrodzeń w sektorze publicznym. Praktykom tym państwo stara się przeciwdziałać na drodze ustawowej.

W niniejszym opracowaniu skupiłem się na dwóch podstawowych prawach społecznych wyartykułowanych w Karcie Rady Europy. Są to z punktu widzenia pracowników i ich rodzin dwa fundamentalne prawa, bowiem odnoszą się do dwóch najcenniejszych dla nich wartości, jakimi są praca, nie jakakolwiek, ale wykonywana we właściwych warunkach, oraz godziwa za nią zapłata. Poza tym Europejska Karta Społeczna jest na kontynencie europejskim głównym źródłem tych praw, w prawie Unii Europejskiej nie są to kwestie pierwszoplanowe, a po części (np. wynagrodzenia) nie są w ogóle objęte unijną regulacją. Ich priorytetowy charakter w obrębie stosunków zawodowych nie oznacza jednak, że są to prawa najbardziej kosztowne i w najwyższym stopniu uwarunkowane gospodarczo, w szczególności gdy chodzi o zobowiązania państwa.

Do praw szczególnie związanych z sytuacją gospodarczą kraju należy zaliczyć wiązkę praw dotyczących polityki społecznej w ścisłym znaczeniu tego słowa, m.in. politykę zdrowotną (art. 11 Europejskiej Karty Społecznej), zabezpieczenie społeczne (art. 12 Europejskiej Karty Społecznej), pomoc społeczną (art. 13 i 14 Europejskiej Karty Społecznej), politykę prorodzinną (art. 16 Europejskiej Karty Społecznej), zaś odnosząc się dodatkowo do Karty z 1996 r. dodajmy m.in. prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją (art. 30 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej) i prawo do mieszkania (art. 31). Trzeba docenić wysiłki obecnego rządu prowadzące do postępu we wszystkich w zasadzie wymienionych wyżej dziedzinach, przyjmując zarazem w dobrej wierze zapewnienie, że programy rządowe nie naruszą stabilności finansowej państwa. Osiągnięcia te należałoby prezentować jako intensyfikację działań na rzecz pełniejszego wdrożenia postanowień Europejskiej Karty Społecznej. Jednocześnie dostarczają one argumentów za ratyfikacją Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

Summary

The article presents the concept of human social rights enshrined in international and European documents, and characterizes them in relation to the so-called first-generation civil and political rights. The main source of social rights proclaimed at the European level is the European Social Charter ratified by Poland, and the Revised European Social Charter signed but not ratified by Poland. Two of the key social rights enshrined in the ESC are discussed, namely, the right to work and the right to fair remuneration. Attention has been paid to economic conditions relating to the implementation of the relevant provisions of the Charter into national legal systems, with particular reference to the situation in Poland. The progress made in the promotion of social rights in many areas has been emphasized as an argument for the ratification of the Revised European Social Charter by Poland.

Krzysztof Walczak*

Problematyka wynagradzania w świetle Europejskiej Karty Społecznej oraz Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej i jej odzwierciedlenie w polskich realiach

The issue of remuneration as viewed in the light of the European Social Charter and the Revised European Social Charter, and its reflection in the Polish realities

Merces pretio correspondet¹

Wprowadzenie

Mówiąc o kwestii praw socjalnych i ich powiązania z prawami gospodarczymi należy, aby móc w sposób w miarę kompleksowy podejść do tego zagadnienia, skupić się na jakimś ich wycinku. Ponieważ od kilku lat prowadzę interdyscyplinarne badania na temat wynagradzania², w wyniku których stworzyłem autorską koncepcję zasad jego kształtowania³, którymi powinni się kierować partnerzy społeczni tworząc autonomiczne źródła prawa pracy⁴,

* Dr hab. Krzysztof Walczak, Uniwersytet Warszawski.

¹ *Jaka praca taka płaca* K. Burczak, A. Dębiński, M. Jońca, *Łacińskie Sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2007, s. 104.

² Definicję tego pojęcia prezentuję w opracowaniu *Aksjologiczne podstawy wynagradzania zatrudnionych w gospodarce postindustrialnej – wybrane zagadnienia*. (w) *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych* (red.) M. Skąpski, K. Ślebzak, Poznań 2014, s.183 i nast.

³ Szerzej patrz K. Walczak, *Zasady wynagradzania pracowników wynikające z prawa pracy i ich porównanie z praktyką firm oraz teorią zarządzania personelem* (w) *Aktualne problemy zarządzania – teoria i praktyka. Monografia naukowa z okazji 40-lecia Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2012 s. 187 i nast.

⁴ Przez które to pojęcie rozumiem układy zbiorowe pracy i regulaminy wynagradzania. Szerzej patrz K. Walczak, *Autonomiczne źródła prawa dotyczącego wynagradzania*, *MoPr* 2014, Nr 1, s. 8 i nast.

postanowiłem właśnie temu tematowi poświęcić niniejsze opracowanie⁵.

Zdaję sobie sprawę, że jest to problematyka bardzo szeroka i ważka, gdyż dotyka w zasadzie każdego zatrudnionego, bez względu na podstawę prawną wykonywanej pracy⁶. Dlatego moich rozważań nie ograniczę tylko do warstwy ustawowej, ale postaram się pokazać jak wymogi wynikające z obydwu Kart (a więc przyjętej dnia 18 października 1961 r. i ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Społecznej⁷ oraz przyjętej dnia 3 maja 1996 r. i nieratyfikowanej jak dotąd przez nasz kraj Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej), są realizowane we wskazanych wyżej autonomicznych źródłach prawa pracy dotyczących wynagradzania⁸. W związku z powyższym stawiam tezę, że uregulowanie kwestii wynagradzania zawarte w obydwu Kartach ma wpływ na polskie ustawodawstwo pracy, a przez to również, choć w ograniczonym zakresie, na praktykę działania polskich pracodawców⁹. Aby udowodnić tą tezę osiã rozważań uczyniłem poszczególne regulacje Kart związane ze wskazaną wyżej problematyką, wskażę, którą z wydzielonych przez mnie zasad wynagradzania reprezentuje każda z tych regulacji oraz odniosę się jak kwestie te są kształtowane w autonomicznym prawie pracy.

⁵ Nie wchodząc szerzej w kwestię metodologii wyboru tych zasad pragnę jedynie nadmienić, że w moim założeniu mają one na celu realizację funkcji wynagradzania, które są powszechnie uznane w doktrynie prawa pracy. Szerzej patrz K. Walczak, *Funkcje wynagrodzeń w społecznej gospodarce rynkowej – teoria i praktyka (w) Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, (red.) A. M. Świątkowski, Kraków 2012.

⁶ W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji minimalnej stawki godzinowej również w przypadku osób wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, co również można uznać za wdrażanie wymogów Kart. Szerzej patrz K. Walczak, *Wynagrodzenie minimalne w umowach zlecenia i o świadczenie usług – zagadnienia doktrynalne i praktyczne*, MoPr 2016, Nr 8, oraz Nr 9.

⁷ Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.

⁸ Dane te pochodzą z analizy ok. 450 aktów prawa zakładowego które przebadalem w latach 2009-2015. Zdaję sobie sprawę, że z punktu widzenia statystyki nie jest to grupa reprezentatywna ale na potrzeby niniejszego referatu myślę, że wskazane przykłady mogą być interesujące.

⁹ Przy czym należy wskazać, że mówiąc o wpływie Kart na wewnętrzny porządek prawny nie należy zapominać, że akty te nie występują w próżni i są elementem większej całości jaką jest międzynarodowe prawo pracy, co w przypadku omawianej w niniejszym opracowaniu tematyki jest bardzo widoczne – szerzej patrz K. Walczak, *Zasady wynagradzania za pracę w regulacjach międzynarodowych i ich wpływ na ustawodawstwo polskie, (w) Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Warszawa 2011, s. 296 i nast.

Sposoby kształtowania wynagradzania pracowników

Kwestia sposobów kształtowania wynagradzania, jest zawarta w wydzielonej przeze mnie zasadzie partykularyzmu i wynika z 2 postanowień Kart: art. 4 oraz art. 6 ust. 2. Regulacje te są bezpośrednio wdrożone do polskiego prawa pracy na mocy art. 77(1) i 77(2) ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁰, przy czym, należy moim zdaniem jednoznacznie wskazać, że pojęcie przetłumaczone na język polski jako układ zbiorowy pracy, a które w językach oryginalnych ma brzmienie *collective agreement* i *convention collective* należałoby przetłumaczyć jako porozumienie zbiorowe, a więc objąć nim również regulaminy wynagradzania, wydane przez pracodawcę zgodnie z art. 77(2) § 4 k.p. w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi¹¹. W kwestii autonomicznych źródeł prawa dotyczących wynagradzania widoczny jest szczególnie wyraźny wpływ wskazanych wyżej przepisów Europejskiej Karty Społecznej na polski porządek prawny. Chodzi mi w tym miejscu o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2002 r., K. 37/01¹², w którym wskazano, że ówczesnie obowiązujący przepis, mówiący, że układ zbiorowy pracy wypowiedziany obowiązuje do dnia zawarcia nowego jest niezgodny m.in. z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej¹³. Wyrok ten miał kolosalne znaczenie dla praktyki, bowiem zdecydowana większość ówczesnych układów zawierała analogiczne postanowienia, które często blokowały możliwość faktycznych negocjacji w przypadku niechęci związków zawodowych do zmiany postanowień układowych. Obecnie zaś przeszkoda ta została uchylona, co sprawia, że od strony formalnoprawnej dialog społeczny na poziomie zakładowym ma charakter zgodny z wykładnią Europejskiej Karty Społecznej.

Tak więc od strony literalnej polski system prawny spełnia wskazane wyżej wymogi Kart, jednak w praktyce sytuacja nie jest tak jednoznaczna. I tak, ze względu na objętość opracowania wymienię tylko

¹⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.

¹¹ Szerzej patrz K. Walczak, *Regulaminy wynagrodzeń przyjęte w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi a zakładowy układ zbiorowy pracy. Czy jest zasadność różnicowania ich zakresie mocy wiążącej a także sposobów stosowania?* K. Walczak (w) *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej* (red.) A. M. Świątkowski Kraków 2010.

¹² Dz.U. Nr 196, poz. 1660 z glosą K. Walczaka, *MoPr* 2003, Nr 14, s. 659.

¹³ Na marginesie należy dodać, że ten sam artykuł Karty jest podstawą kolejnej skargi pracodawców do TK, tym razem w związku z art. 77(2) § 4 zd. 2 k.p., który zawiera podobną klauzulę wieczności jak uchylony wcześniej art. 241(7) § 4 k.p.

trzy obszary, w których „duch” Kart nie do końca znajduje odzwierciedlenie w polskich przepisach, abstrahując od tego czy w naszych realiach jest to w ogóle możliwe.

Brak jest wymienianej od pierwszego cyklu kontrolnego, promocji przez Państwo ustalania zasad wynagradzania w dialogu między partnerami społecznymi, jeśli stan ich spontanicznego rozwoju nie jest dostateczny i nie zapewnia w szczególności, aby partnerzy społeczni byli skłonni do podejmowania między sobą rokowań zbiorowych¹⁴. Biorąc pod uwagę fakt, iż u większości pracodawców nie działają związki zawodowe, należałoby dopuścić do negocjowania zasad wynagradzania przez inne pozazwiązkowe przedstawicielstwa zatrudnionych, co oznaczałoby upodmiotowienie załogi jako takiej w zakresie zbiorowych stosunków pracy. W przypadku braku akceptacji dla takiej zmiany w przepisach w większości podmiotów brak jest jakiegokolwiek dialogu na temat wynagradzania co oznacza, że autonomiczne źródła prawa pracy są tworzone jednostronnie przez pracodawców, co niewątpliwie kłóci się z podstawowym wymogiem Kart.

Zakaz ingerencji władz Państw Członkowskich w swobodę układową w sektorze prywatnym obejmuje również zdaniem Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, generalizację układów¹⁵, która jak wiadomo cały czas jest przewidziana w polskim Kodeksie pracy w art. 241(18) k.p. Jednak ze względu na niemal zupełny brak w sektorze prywatnym ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, problem ten w praktyce nie występuje¹⁶.

Wbrew ogólnym wytycznym Europejskiego Komitetu Praw Społecznych¹⁷, który uznaje za niezgodne z prawem korzystniejsze regulowanie w indywidualnych umowach o pracę warunków zatrudnienia i wynagradzania niż wynika to z prawa autonomicznego, praktyki takie istnieją powszechnie. Jest to w głównej mierze wynikiem braku precyzji samych autonomicznych źródeł prawa pracy, które w wielu przypadkach nie zawierają taryfikatorów ani jakichkolwiek informacji

¹⁴ R. Blanpain M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 285.

¹⁵ Szerzej patrz A. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 313.

¹⁶ Szerzej patrz K. Walczak, *Dopuszczalność zwolnienia się z postanowień ponadzakładowego układu zbiorowego pracy przez pracodawców indywidualnych*, (w) *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej* (Zbiór studiów), (red.) B.M. Cwiertniak, Sosnowiec 2012, s. 253 i nast.

¹⁷ Szerzej patrz A. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych*, op. cit., s. 311.

na temat wysokości wynagrodzeń na poszczególnych stanowiskach. Zgadzam się, że akty takie nie mają przymiotu źródeł prawa pracy¹⁸, ale jednak częstotliwość takich regulacji nie pozwala przejść nad tym do porządku dziennego¹⁹. Czym innym jest natomiast wprowadzenie do samych aktów zakładowych postanowień przewidujących możliwość „indywidualnego” traktowania pracowników co często przejawia się eufemistycznym zwrotem „wynagrodzenie ad personam”²⁰. W najnowszych regulacjach płacowych pojawia się również kategoria tzw. pracowników wiedzy, których definiuje się jako pracowników reprezentujących wysoki stopień wiedzy specjalistycznej, wykształcenia lub doświadczenia, a do najważniejszych celów ich pracy należy tworzenie, rozpowszechnianie lub praktyczne wykorzystanie wiedzy²¹. Podstawą wynagradzania tych pracowników są nie tylko kwalifikacje i doświadczenie, ale również umiejętności, zdolności, cechy psychofizyczne i predyspozycje do pełnienia ról i zajmowania określonych stanowisk. Pracownicy wynagradzani są więc za posiadany potencjał, zaś wzrost wynagrodzenia zależy od stopnia poszerzania przez pracownika zakresu swej wiedzy i umiejętności a nie od miejsca w taryfikatorze.

Godziwość wynagradzania

W doktrynie prawa pracy problematyka wynagradzania w Kartach w głównej mierze związana jest z uregulowaną w art. 4. ust. 1 kwestią godziwości²². Przepis ten stanowi, że umawiające się Strony

¹⁸ O czym szerzej piszę w opracowaniu *Problematyka wynagradzania pracowników w układach zbiorowych pracy. Teoria i praktyka początku drugiej dekady XXI wieku w świetle poglądów Wacława Szuberta*, (w) *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, (red.) Z. Góral, Warszawa 2013, s. 304 i nast.

¹⁹ Wśród przebadanych przez mnie autonomicznych źródeł prawa pracy jedynie w około 220 a więc niecałych 50% znajdowały się taryfikatory wraz z widełkami płacowymi, przy czym w około 20 były to tylko kwoty minimalnego wynagrodzenia zaś 3 zawierały tylko maksymalne wysokości wynagrodzeń na konkretnym stanowisku.

²⁰ I tak przykładowo w regulaminie jednego z banków czytamy, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach pracodawca może wprowadzić wynagrodzenie *ad personam* lub odstąpić od wymogów taryfikatora. Natomiast zgodnie z ZUZP obowiązującym w jednej z elektrociepłowni Dyrektor Generalny, w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, może zaszerzegać pracownika wyżej od ustalonej maksymalnej grupy zaszerzegovania na zasadach tzw. *ad personam* informując o podjętych decyzjach zakładowe organizacje związkowe raz na kwartał w ujęciu ilościowym i stanowiskowym.

²¹ T. H. Davenport, *Zarządzanie pracownikami wiedzy*, Kraków 2007, s. 22.

²² Przy czym należy pamiętać, że artykuł ten nie został ratyfikowany przez Polskę.

zobowiązują się uznać prawo pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia²³. Mimo prób skwantyfikowania tego pojęcia w praktyce okazało się, że nie jest to możliwe i przepis ten zobowiązuje jedynie państwa członkowskie, aby wprowadziły mechanizmy regulowania wynagrodzenia minimalnego²⁴.

W aktualnym stanie prawnym obowiązującym w naszym kraju kwestia godziwości jest co prawda *expressis verbis* wymieniona w zdaniu 1 art. 13 k.p., który stanowi, że pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę²⁵. Jednakże od strony normatywnej postanowienie to wyjaśnia zdanie 2 mówiące, że warunki realizacji tego prawa określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności poprzez ustalanie minimalnego wynagrodzenia za pracę, co ma miejsce w ustawie z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę²⁶. Mimo pewnych „twórczych prób” nadania pojęciu godziwe wynagrodzenie charakteru normatywnego wydaje się, że w polskim porządku prawnym można mówić jedynie o płacy minimalnej a nie gwarancji płacy godziwej²⁷. Jak bowiem wskazuje Sąd Najwyższy w wyroku z 29 maja 2006 r. I PK 230/05²⁸ z prawa do godziwego wynagrodzenia (art. 13 k.p.)

²³ Zasadę o tej samej nazwie wprowadziłem do mojego katalogu i opisałem w opracowaniu *Pojęcie płacy godziwej w ujęciu multidyscyplinarnym (w) Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Wrątnego* (red.) G. Uścińska, Warszawa 2013, s. 340 i nast.

²⁴ Co w praktyce jest bardzo różnie realizowane w poszczególnych krajach członkowskich Szerzej patrz *The Minimum wage revisited in the enlarged EU* (red.) D. Vaughan – Whitehead, Geneva 2008 oraz F. Rycx, S. Kampelmann *Who earns minimum wages in Europe? New evidence based on household surveys*, European Trade Union Institute, Raport 124, Brussels 2012.

²⁵ Jak wskazuje się zresztą w doktrynie zmiana treści tego przepisu została dokonana w celu dostosowania polskiego prawa pracy do przepisów Europejskiej Karty Społecznej Patrz np. J. Wrątny, *Kodeks pracy. Komentarz* 2013, s. 27 oraz M. Nowak, *Prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. Regulacja prawna i treść*, Łódź 2007, s. 87.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 2008 ze zm. Należy zresztą wskazać, że ustawa ta ma swoje „zakotwiczenie” w ustawie zasadniczej, bowiem art. 65 ust. 4. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wskazuje, że minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.

²⁷ Szerzej patrz. G. Goździewicz, *Refleksje na temat prawa do godziwego wynagrodzenia za pracę*, [w:] W. Sanetra (red.), *Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej*, Warszawa 2009, s. 63 i nast.

²⁸ OSNAPiUS 2007, Nr 11-12, poz. 155, s. 459 z głosem A. Musiały MoPr 2007, Nr 10. Podobny pogląd zaprezentował SN w wyroku z 10 lutego 2011 r., II PK 194/10.

pracownik nie może wywodzić roszczenia o podwyższenie wynagrodzenia za pracę, poza żądaniem jego wyrównania do poziomu wynagrodzenia minimalnego. Dlatego też w autonomicznych źródłach prawa pracy realizację zasady godziwości stanowi w pierwszym rzędzie podniesienie minimalnego wynagrodzenia wypłacanego przez pracodawcę powyżej określonego na podstawie WynMinU²⁹ oraz przyznanie pracownikom innych świadczeń w wysokości przekraczającej ustawowe minimum³⁰.

Niedyskryminacja w wynagradzaniu

Trzecią wydzieloną przeze mnie zasadą wynagradzania, która znalazła swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w obydwu Kartach jest zakaz dyskryminacji³¹. Pierwsze odniesienie do tej zasady znajdujemy już w Preambule, w której wskazuje się, że korzystanie z praw społecznych powinno być zapewnione bez dyskryminacji ze względu na rasę, kolor, płeć, religię, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe lub społeczne. Natomiast *expressis verbis* do kwestii wynagradzania odnosi się art. 4 ust. 3, zgodnie z którym w celu

²⁹ Praktyka taka znajduje się jednak w bardzo małej liczbie regulacji zakładowych (dotyczy ona bowiem jedynie około 20 spośród przebadanych autonomicznych źródeł prawa pracy). Postanowienia takie obowiązują w dużych podmiotach, w których związki zawodowe wymogły to na pracodawcach w układach zbiorowych pracy. I tak ZUZP z przedsiębiorstwa z branży energetycznej wskazuje, że miesięczne, minimalne wynagrodzenie gwarantowane pracownikom nie może być niższe niż 120% najniższego wynagrodzenia krajowego (zresztą wartość 120% minimalnego wynagrodzenia jest, zgodnie z moimi badaniami, stosowana najczęściej). Jedynie w jednym układzie zbiorowym pracy z sektora budowlanego postanowienie to przybrało bardziej szczegółową treść, bowiem czytamy w nim, że wynagrodzenie zasadnicze bez względu na formę (czasową, akordową czy ryczałtową przy. K.W) nie może być niższe niż 150% minimalnego wynagrodzenia rynkowego, przy czym jego wysokość opiera się na wynikach wartościowania i badań płacowych.

³⁰ Szerzej patrz K. Walczak, *Zasada korzystności w wynagradzaniu Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Teresie Liszcz* (red.) A. Kosut, W. Perdeus *Studia Iuridica Lublinensia* vol XXIV, Lublin 2015, s. 271 i nast.

³¹ Szerzej patrz K. Walczak, *Zakaz dyskryminacji w wynagrodzeniu w świetle przepisów prawa i praktyka jego wdrażania*, (w) *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, (red.) A. Świątkowski, Kraków 2005, s. 73. I nast., tenże *Prohibition of discrimination in wages*, (w) *The Critique of Law. Independent Legal Studies* vol. III *Equality*, (red.) W. Hoff, Warszawa 2010, s. 335 i nast., oraz tenże *Praktyczne problemy z interpretacją zasady niedyskryminacji w wynagradzaniu* – Wystąpienie na XX Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych organizowanym przez UMCS w Lublinie 28-30 maja 2015 r. (w) *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)* Vol 62, No 2 (2015) s. 257 i nast.

zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia, umawiające się Strony zobowiązują się uznać prawo pracowników, mężczyzn i kobiet, do jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości³².

Wymóg ten jest wprowadzony bezpośrednio do polskiego porządku prawnego w art. 18(3c) k.p. Sama literalna wykładnia zarówno Europejskiej Karty Społecznej jak i Kodeksu pracy wskazuje, moim zdaniem, na jednoznaczny obowiązek wprowadzania na poziomie pracodawców procedury wartościowania stanowisk pracy³³, aby w przypadku sporu można było określić czy pracodawca faktycznie dyskryminuje pracowników ze względu na płeć, czy też różnice w wynagradzaniu dadzą się obronić obiektywnymi powodami. Prowadząc przez wiele lat projekty wartościowania stanowisk pracy jestem świadomy, że nie jest to proces łatwy, tym niemniej sama trudność w jego wprowadzaniu nie może, moim zdaniem, przesądzać o kwestionowaniu samych podstaw kształtowania wynagrodzenia zasadniczego w oparciu o takie naukowe założenia³⁴. O zasadności mojej tezy mogą świadczyć wystąpienia organów kontrolnych MOP nakazujące krajom członkowskim przedstawianie informacji na temat stosowanych przez pracodawców kryteriów wyceny wartości pracy, które, jak podkreśla się, muszą mieć charakter obiektywny niemający związku z płcią³⁵. W podobny sposób podchodzą do oceny prawidłowości realizacji przez kraje członkowskie ust. 3 art. 4 Europejskiej Karty Społecznej jej organy kontrolne, które wskazują, że powinno się stosować metody wartościowania oraz oceny efektów pracy, dostosowane do warunków gospodarczych (rynkowych)

³² Podobny w swoim brzmieniu jeżeli chodzi o kwestie wynagradzania jest art. 20 pkt c/ Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Szerzej na ten temat patrz P. Koncar, *Kwestia uprawnień kobiet i mężczyzn w Europejskiej Karcie Społecznej* (w) *Dorobek Rady Europy w zakresie kształtowania i ochrony praw społecznych. W kierunku powszechnej ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* (red.) A.M. Świątkowski, Warszawa 2005, s. 22 i nast.

³³ Szerzej patrz K. Walczak, *Wartościowanie stanowisk pracy ustawowym obowiązkiem pracodawcy*, MoPr 2004, Nr 9, s. 241 i nast.

³⁴ Patrz np. I. Boruta, *Prawo pracownic do jednakowego wynagrodzenia*, PiZS 1991, Nr 11-12 s. 9.

³⁵ A. M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy Tom I. Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe Wolument 2*, Warszawa 2008, s. 185. Zresztą sama organizacja sugeruje Państwu członkowskim stosowanie wypracowanego przez siebie modelu, który w polskiej literaturze opisał A. Pocztowski w książce *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Kraków 1998, s. 178.

i społecznych³⁶. Z poglądami tymi w pełni się zgadzam, gdyż są one również zbieżne z teorią zarządzania personelem, która wskazuje, że jest to proces, który ma służyć dla celów efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi i określa przy pomocy metod naukowych relatywne znaczenie badanego stanowiska zgodnie z przyjętą strategią działania firmy³⁷. Z takiego podejścia wynika jednak istotna konsekwencja, o której niestety często zapominają pracodawcy, że wartościowanie nie jest procesem jednorazowym, gdyż stworzony przy jego pomocy system zarządzania zasobami ludzkimi powinien przekształcać się dynamicznie razem ze zmianami w strategii przedsiębiorstwa³⁸. A więc proces ten nie może ograniczać się do momentu tworzenia nowych stanowisk, ale również musi być przeprowadzany w momencie zmiany zakresu obowiązków na stanowiskach już istniejących, co powinno być bezpośrednio uregulowane w autonomicznych źródłach prawa pracy³⁹. Na podstawie wyceny stanowisk tworzy się taryfikator, który jest powiązany z kategoriami zaszerzegowania zawartymi w tabelach płac.

Praktyka wartościowania stanowisk pracy nie jest co prawda powszechna w autonomicznych źródłach prawa pracy, tym niemniej można ją obserwować coraz częściej⁴⁰. W przypadku wyboru metod uniwersalnych daje to także podstawę do regionalizacji wynagradzania⁴¹,

³⁶ Szerzej patrz J. Wratny, *Komentarz do art. 4 Europejskiej Karty Społecznej* (w) *Europejska Karta Społeczna*. Biuletyn Nr 1-2 z 1997 r. (red.) B. Skulimowska, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy. Centrum Europejskie UW s. 41.

³⁷ F. Poels, *Wartościowanie stanowisk pracy i strategię wynagrodzeń*, Kraków 2002, s. 22.

³⁸ M. Juchnowicz, *Narzędzia i praktyka zarządzania zasobami ludzkimi*, Warszawa 2003, s. 46.

³⁹ Oto przykładowe postanowienie ZUZP z branży FMCG. Zmiany w strukturze organizacyjnej, polegające na utworzeniu nowego stanowiska pracy nie wycenianego wcześniej lub znacznie rozszerzające zakres obowiązków na istniejącym już stanowisku pracy, wymagają przeprowadzenia rewizji tego opisu i poddania go wycenie metodą Hay'a a następnie przypisania do odpowiedniej kategorii zaszerzegowania stanowiska pracy (grade).

⁴⁰ I tak zgodnie z moimi badaniami bezpośrednie odniesienie do tego sposobu kształtowania wynagrodzeń zasadniczych odnajdujemy w ok. 50 autonomicznych źródłach prawa pracy, przy czym w niektórych jest to tylko proste odwołanie się do samej metody, zaś w innych możemy znaleźć szczegółowe omówienie samego procesu. Przykładowe uregulowanie takiej procedury zawarłem w cytowanej wyżej publikacji *Zakaz dyskryminacji w wynagrodzeniu w świetle przepisów prawa i praktyka jego wdrażania*, s. 81 i nast.

⁴¹ Szerzej patrz K. Walczak, *Regionalizacja wynagrodzeń a zasada niedyskryminacji pracowników*, (w) *Gdańskie Studia Prawnicze*, tom XXX 2013, s. 225 i nast.

co zwłaszcza obecnie w przypadku coraz bardziej dywersyfikującego się rynku pracy ma bardzo istotne znaczenie praktyczne⁴².

Ochrona wynagradzania

Art. 4 ust. 5 Kart wskazuje, że umawiające się Strony zobowiązują się zezwolić na dokonywanie potrąceń z wynagrodzeń tylko na warunkach i w zakresie przewidzianym w ustawodawstwie krajowym lub ustalonym w układach zbiorowych pracy lub w orzeczeniach arbitrażowych.

Uregulowania te znajdują swoje bezpośrednie odzwierciedlenie również w ustawodawstwie polskim. Takimi przepisami są nie budzące zbyt wielu kontrowersji art. 87 i 87(1) k.p., oraz sprawiający wiele problemów praktycznych art. 91 k.p., zezwalający na dokonywanie innych (niż wymienione *expressis verbis* w przepisach rangi ustawowej) potrąceń za zgodą pracownika. Przepis ten zawiera trzy warunki, które muszą zaistnieć łącznie po stronie pracownika. Pierwszym jest dobrowolność pracownika, drugim jego świadomość istnienia zobowiązania i jego wysokości, trzecim forma pisemna zgody. Jednak nie same te wymogi były przedmiotem negatywnej oceny ekspertów Rady Europy co wysokość wynagrodzenia jaka powinna pozostać pracownikowi po ich dokonaniu. Przypomnę, że w pierwotnej wersji art. 91 k.p. nie wskazywał żadnej kwoty ochronnej, więc w praktyce możliwe było dokonanie potrącenia pełnej kwoty wynagrodzenia. **Co oznaczało, że taki zapis przy powszechnie uznanej nierównorzędności stron stosunku pracy prowadził wielokrotnie do obejścia tej zasady. Dlatego też pod wpływem zwłaszcza organów kontrolnych Rady Europy został zmieniony w jego aktualną wersję, która stanowi, że w każdym przypadku zgody na potrącenia, pracownikowi powinna pozostać kwota wolna, której wysokość jest zależna od tego, czy są one dokonywane na rzecz pracodawcy, czy też z innego tytułu. W każdym jednak przypadku ma ona odniesienie do wynagrodzenia minimalnego, a więc stanowi pewne powiązanie z art. 4 ust. 1 Karty.**

⁴² Takie podejście znajdujemy w ZUZP z sektora paliwowo-energetycznego w którym wskazano, że pracodawca stara się, by wynagrodzenia w firmie były konkurencyjne na rynku pracy i jednocześnie atrakcyjne dla pracowników. Dla każdego ze stanowisk pracy określona została mediana rynkowa, stanowiąca wartość docelową, do której w założeniu wyrównane miały być wynagrodzenia wszystkich pracowników zarabiających poniżej tego poziomu. Mediany wyznaczone zostały na podstawie danych otrzymanych od firm zewnętrznych zajmujących się doradztwem personalnym.

Formalizm wynagradzania

Obowiązek informowania pracowników przez pracodawców o podstawowych warunkach zatrudnienia, w tym również o warunkach wynagradzania nie był wymieniony *expressis verbis* w Europejskiej Karcie Społecznej, natomiast został wprowadzony w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej, w której w art. 2 dodano nowy ust. 6 zobowiązujący Państwa Członkowskie aby zapewniły, by pracownicy byli informowani na piśmie, tak wcześnie, jak to możliwe, i w każdym przypadku najpóźniej w ciągu dwóch miesięcy od rozpoczęcia pracy, o zasadniczych elementach umowy o pracę lub stosunku pracy. Wymóg ten stanowi realizację wydzielonej przez mnie zasady formalizmu wynagradzania⁴³ i poza szczegółowym uregulowaniem w Kodeksie pracy znajduje również swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w niektórych układach zbiorowych pracy, w których wręcz wpisuje się, jaką ma mieć treść umowa o pracę.

Ekwiwalentność wynagradzania

Karty nie wskazują *expressis verbis* za co należy się pracownikom wynagrodzenie, bowiem kwestia ta została pozostawiona do decyzji krajów członkowskich. Tym niemniej w jednym obszarze znajdujemy bezpośrednie odniesienie do kolejnej wydzielonej przez mnie zasady jaką jest ekwiwalentność zmodyfikowana. Chodzi mi mianowicie o art. 4 ust. 2 Kart, zgodnie z którym należy uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych⁴⁴. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie skorzystanie z tego wyłączenia jest możliwe w przypadku zamiany dodatkowego wynagrodzenia na czas

⁴³ Szerzej patrz K. Walczak, *Zasada formalizmu wynagradzania w ujęciu historycznym i praktyka jej stosowania (w) 40 lat Kodeksu Pracy* (red.) Z. Góral, M.A. Mielczarek, Warszawa 2015, s. 179 i nast.

⁴⁴ Karty nie wskazują w jakim stopniu należy dokonać tego zwiększenia, a więc ważne jest aby za pracę w godzinach nadliczbowych przysługiwało wynagrodzenie w wysokości wyższej niż normalna. W tym kontekście należy więc wskazać chociażby, że KPS zaakceptował obowiązujące w Belgii uregulowanie, zgodnie z którym dodatkowe wynagrodzenia urzędników państwowych za pracę w godzinach nadliczbowych było wyższe o 6,8% od normalnego wynagrodzenia – Szerzej patrz A. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, *op. cit.*, s. 143.

wolny, ale musi on mieć również wymiar zwiększony⁴⁵. Do grup wyłączonych spod dyspozycji tego artykułu zalicza się pracowników pełniących funkcje kierownicze, jednak w polskich realiach wydaje się, że wyłączenie to jest za szerokie i opiera się na powszechnie stosowanym choć nieprawidłowym pojęciu, że osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach, a czasami wręcz na specjalistycznych, mają nienormowany czas pracy, a więc nie przysługuje im wynagrodzenia za pracę poza normalnymi godzinami⁴⁶.

Podsumowanie

Tak jak wskazałem wyżej uregulowania Kart w zakresie wynagradzania miały w kilku przypadkach istotny wpływ na aktualne brzmienie polskiego ustawodawstwa pracy. Zdecydowanie gorzej wygląda sytuacja w przypadku autonomicznych źródeł prawa pracy, które zgodnie z literalnym brzmieniem Kart powinny być głównym miejscem ich implementacji. W przypadku, gdy u pracodawcy działają związki zawodowe istnieje możliwość kształtowania wynagrodzeń w ramach dialogu społecznego, a więc realizowane są w prawidłowy sposób zasady formalizmu i partykularyzmu. Pracodawcy wypłacający wynagrodzenie powyżej minimalnego realizują zasadę godziwości oraz korzystności. Ci, którzy stosują procedury obiektywnego wartościowania stanowisk pracy oraz rzetelne systemy ocen realizują zasadę niedyskryminacji oraz ekwiwalentności zmodyfikowanej. Pracodawcy, którzy nie korzystają z możliwości, jakie daje art. 151(2) k.p. oraz nie wprowadzają pojęcia nienormowanego czasu pracy i wypłacają w przypadku pracy w godzinach nadliczbowych wynagrodzenie w zwiększonej wysokości realizują również zasady ekwiwalentności zmodyfikowanej oraz gotówkowości. Wreszcie pracodawcy dostarczający w czasie wymaganym przez prawo umowę o pracę w wersji papierowej, w której wskazują wszystkie składniki pakietu wynagrodzeniowego realizują zasadę formalizmu, zaś stosując zgodnie z Kodeksem pracy ograniczenia

⁴⁵ Patrz M. Nowak, *Prawo do godziwego wynagrodzenia*, op. cit. s. 267, która wskazuje na niezgodność z takim rozumieniem Karty art. 151(2) § 1 k.p.

⁴⁶ Przykładowo w ZUZP obowiązującym w jednej ze spółek medialnych czytamy, że za pracę w godzinach nadliczbowych, oprócz normalnego wynagrodzenia pracownikowi przysługuje dodatek w wysokości określonej w art. 151(1) k.p. Jednakże następne zdanie stanowi, że postanowienie poprzedniego ustępu nie dotyczy kierowników wyodrębnionych komórek organizacyjnych, wymienionych w załączniku.

w dokonywaniu potraczeń są zgodni z zasadą obligatoryjności. Jak więc widać od strony formalnej pracodawcy mogliby w pełni przestrzegać postanowienia Europejskiej Karty Społecznej, jednakże czym innym są przepisy a czym innym wola ich wdrażania zwłaszcza w sytuacji wysokiego bezrobocia i związanego z tym rynku pracodawcy, który jeszcze do niedawna istniał w naszym kraju. Obecnie, gdy trendy demograficzne ulegają istotnym przemianom i w wielu rejonach naszego kraju mamy już rynek pracownika, wynagradzanie staje się coraz częściej przedmiotem rzeczywistego dialogu, dlatego też należy się spodziewać w tym obszarze istotnych zmian. Czy pójdą one jednak w kierunku wyznaczanym przez Europejską Kartę Społeczną i Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną to trudno powiedzieć, bowiem jak słusznie mówi cytowana przeze mnie na początku opracowania łacińska sentencja *Merces pretio correspondet*, a na to ustawodawca ma już ograniczony wpływ.

Summary

The paper analyses the provisions of the European Social Charter and the Revised European Social Charter with regard to broadly understood remuneration. The analysis is multi-faceted. In the first dimension, the author evaluates the methods of the Charters' implementation into Polish labour legislation. In the second one, due to the fact that the issue of remuneration should be regulated by autonomous sources of labour law (understood as collective labour agreements and remuneration regulations), the author analyses the ways in which the Charters' provisions impact the practices of employers, in the light of a survey conducted in over 450 entities. In the third dimension, the author shows how the provisions of the Charters are reflected in the author's concept of remuneration principles intended as a guideline for social partners in the development of autonomous sources of labour law.

*Jacek Męcina**

**Społeczne i ekonomiczne warunki rozwoju standardów
Europejskiej Karty Społecznej w Polsce i rola
dialogu społecznego w tym procesie**

**Social and economic conditions of the development
of the European Social Charter standards in Poland
and the role of social dialogue in this process**

Na wstępie warto odnieść się do wagi i znaczenia dyskusji zaproponowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, nie tylko w kontekście ćwierćwiecza formalnej przynależności Polski do rodziny demokratycznych państw europejskich, ale szerzej wyzwań, szans i dylematów jakie współcześnie stają przed Polską. W szczególności warto poświęcić uwagę ogólnej refleksji nad związkami i relacjami polityki ekonomicznej i polityki społecznej w kontekście ratyfikacji i zagwarantowania praw zapisanych w Europejskiej Karcie Społecznej, bowiem stanowią one nierozzerwalną całość, a odrębne traktowanie obydwu polityk jest błędem pokutującym w naszej praktyce od dziesiątków lat. Rada Dialogu Społecznego jako instytucjonalna forma zagwarantowania w systemie polskiej demokracji mechanizmów dialogu społecznego chce i musi uczestniczyć w tej dyskusji, a zobowiązania wpisane w cele działania Rady Dialogu Społecznego ściśle korespondują z tą problematyką, budują bowiem kontekst społeczno-gospodarczy realizacji praw socjalnych obywateli, wpływają na kształtowanie warunków ich przestrzegania i gwarantowania, wreszcie mogą aktywnie kształtować cele związane z samym procesem poszerzenia ratyfikacji tych uprawnień. Warto też podkreślić, że domeną dialogu jest nie tylko proces konsultacji, czy negocjacji, ale w nowej formule Rady Dialogu Społecznego może i powinna inicjować dyskusje na temat standardów

* Dr hab. Jacek Męcina, Uniwersytet Warszawski, członek Rady Dialogu Społecznego i Przewodniczący Zespołu ds. Prawa Pracy.

socjalnych oraz warunków ich realizacji z punktu widzenia polityki społecznej i gospodarczych możliwości.

Rada Dialogu Społecznego zgodnie z jej ustawowymi kompetencjami, prowadzi dialog w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej, a także w sposób praktyczny realizuje zasadę partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia¹. Działania Rady mają służyć poprawie jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia trzech partnerów, którymi są organizacje pracowników, organizacje pracodawców i rząd. Ustawa w art. 1 ust. 1 definiuje Radę Dialogu Społecznego jako forum trójstronnej współpracy strony pracowniczej, strony pracodawców oraz strony rządowej. Państwo, jako forma organizacji życia społecznego, poszukuje sposobów równoważenia interesów, czy to poprzez spory, próby narzucania interesów, czy też poprzez poszukiwanie racjonalnych kompromisów pomiędzy nimi i tworzenie w tym celu efektywnych mechanizmów dialogu. W praktyce tworzenia oraz stosowania prawa osiągnięcie takiego stanu, w którym możliwa jest równowaga interesów, pozostaje zadaniem ogromnie trudnym i stanowi domenę dialogu społecznego². Ustawa tworzy strukturę regulacji, określając zakres uprawnień Rady oraz uprawnień autonomicznych partnerów społecznych tj. strony pracodawców i pracowników Rady, wreszcie poszczególnych organizacji, a także zasady współpracy pomiędzy stronami, sposób reprezentacji interesów i współpracy z rządem, wreszcie formy realizacji uprawnień, zawierania porozumień i podejmowania uchwał.

W ust. 2 zdefiniowano cel dialogu - współpracę stron na rzecz zapewnienia warunków rozwoju społecznego i gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności gospodarki z jednej strony i spójności społecznej z drugiej. Tym samym zdefiniowano pozytywnie cel Rady jako równoległe podejmowanie dialogu w kwestiach gospodarczych i społecznych. Cele działalności Rady w sferze gospodarki zdefiniowano ogólnie wskazując na zwiększanie konkurencyjności polskiej gospodarki, co należy traktować jako poprawę zdolności gospodarki narodowej

¹ Por. art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego; Dz. U. poz. 1240.

² Por. J. Męcina, *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III RP*, IPS UW, Warszawa 2011, s. 15-19.

do wytwarzania i sprzedaży dóbr, które mogą być lepsze, bądź tańsze od tych oferowanych przez inne państwa. Konkurencyjność może być mierzona przede wszystkim wydajnością, która zależy w dużej mierze od tempa postępu technicznego w danym kraju, warunków rozwoju przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym, ale także poziomu edukacji społeczeństwa i jakości kapitału ludzkiego, polityki gospodarczej prowadzonej przez dany kraj, polityki ekonomicznej i społecznej (np. polityka podatkowa, pieniężna, przemysłowa, edukacyjna, zatrudnienia, ekologiczna), poziomu rozwoju infrastruktury, jak i regulacji prawnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, tradycji handlowych i przemysłowych oraz posiadanych zasobów naturalnych i warunków ich eksploatacji³.

Z kolei cele społeczne koncentrują się na zwiększaniu spójności społecznej, która jest także złożonym pojęciem i może być badana za pomocą różnych wskaźników. W oparciu o wytyczne OECD można wyróżnić główne typy wskaźników związanych z zasadniczymi aspektami spójności społecznej: samowystarczalność, równość, zdrowie, partycypacja w życiu społecznym i przeciwdziałanie patologiom społecznym. Przewodnik Rady Europy po metodologii badania spójności społecznej definiuje ją jako „zdolność nowoczesnego społeczeństwa do zapewnienia długoterminowego dobrobytu dla wszystkich jego członków, w tym zapewnienia równego dostępu do zasobów, poszanowania godności ludzkiej i różnorodności, osobistej i zbiorowej autonomii oraz odpowiedzialnej partycypacji”⁴. Na określenie spójności społecznej składa się także termin ładu społecznego oraz solidarności i sprawiedliwości społecznej, a te zostały wprost zdefiniowane w ustawodawstwie krajowym i judykaturze. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej szczególne miejsce zajmuje odesłanie do zasad sprawiedliwości społecznej, szczególne głównie dlatego, że realizuje ona różne cele z punktu widzenia obecności zwrotów ocennych w grupie przepisów dotyczących zasad ustroju Rzeczypospolitej. Po pierwsze, odesłanie to jest w pewien sposób deklaracją aksjologiczną, po drugie, stanowi

³ por. M. J. Radło, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki. Uwagi na temat definicji, czynników i miar*, <http://radlo.org/mkg.pdf>, Warszawa 2008, s. 3-4.

⁴ Por. Council of Europe, 2005, *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide*, Strasbourg: Council of Europe Publishing., Easterly W., Ritzen J., Woolcock M., 2006, *Social cohesion, institutions and growth, Economics and Politics*, t. 18, nr 2, s. 103-120. ESPON FOCI, 2009, *FOCI Future Orientations for Cities. Interim Report*. ESPON Report, Interim, <http://www.espon.eu>.

kryterium wyznaczające kierunki aktywności organów państwa, po trzeciej zaś, ogranicza ono konkretne decyzje organów państwowych. Rozwijając ostatnią z wymienionych funkcji zasad sprawiedliwości w ramach grupy przepisów ustrojowych Konstytucji, należy zaznaczyć, że klauzula sprawiedliwości społecznej ma tylko pośredni wpływ na decyzje podejmowane w ramach stosowania prawa, ale przede wszystkim powinna wpływać na decyzje ustawodawcze państwa⁵. Spójność społeczna w znaczeniu przedmiotowym obejmuje takie kategorie polityki społecznej państwa jak zatrudnienie i jego warunki, ochrona przed bezrobociem, informacja, kultura i edukacja, ochrona zdrowia, zabezpieczenie społeczne oraz polityka mieszkaniowa i usługi publiczne.

Kolejnym celem dialogu społecznego zdefiniowanym w ust. 3 jest aktywność Rady w realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia. Można wskazać, że ten cel jest uszczegółowieniem zasady spójności społecznej, która w swoim zakresie odwołuje się do zasady partycypacji oraz solidarności społecznej w stosunkach zatrudnienia. Warto jednak podkreślić wyraźny priorytet dla problematyki zatrudnienia, na którą składa się cały zakres stosunków pracy, zarówno indywidualnych jak i zbiorowych, prawa pracy, rynku pracy, polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy. Z obszarem tym łączy się także zakres ubezpieczeń społecznych i zabezpieczenia społecznego, wreszcie problematyka wynagrodzeń. Partycypacja pracownicza odnosi się zarówno do udziału pracowników, bezpośrednim lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli w zarządzaniu przedsiębiorstwem, jak i udziału w zysku przedsiębiorstwa w różnych formach od akcjonariatu pracowniczego, po formy wynagradzania (premie, nagrody z zysku itp.).⁶

Celem działalności Rady zgodnie z ust. 4 jest wpływ na formułowanie i wdrażanie polityk oraz strategii społeczno gospodarczych, które z definicji są domeną działań podejmowanych na poziomie rządowym i samorządowym. Zatem przepis ten gwarantuje Radzie wpływ na formułowanie poszczególnych polityk, prawnego otoczenia ich realizacji i wdrażania oraz monitorowania i oceny efektów poprzez prowadzenie przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. W treści

⁵ M. Śliwka, *Sprawiedliwość społeczna jako klauzula generalna na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Kultura i Historia Nr 27/2015.

⁶ Por. J. Piwowarczyk, *Partycypacja pracownicza i jej klasyfikacje*, Zeszyty Naukowe Nr 711/2006, AE Kraków, s. 65 i nast.

przepisu zwracają uwagę wymienione trzy przymioty dialogu społecznego, który ma być przejrzysty, zgodnie z zasadą reprezentatywności, jawności i otwartości na inne środowiska nie reprezentowane w Radzie, merytoryczny, ma gwarantować jakość dostępnej i przygotowywanej ekspertyzy oraz prowadzonej debaty, wreszcie regularny, co stanowi zobowiązanie wszystkich stron do regularnej pracy na rzecz osiągania celów dialogu prowadzonego przez Radę, określonych w art. 1. Przepis ten gwarantuje także udział Rady w formułowaniu oraz wdrażaniu strategii gospodarczych i społecznych przygotowywanych w ramach tzw. programowania strategicznego, rozumianego jako kształtowanie procesów społeczno – gospodarczych oparte na opracowywaniu przez państwo i jego organy różnych dokumentów programowych o charakterze strategicznym, które określają ważne dla państwa kierunki rozwoju, zapewniające trwały wzrost gospodarczy oraz działania w innych obszarach gospodarczych i społecznych. Zarysowany kontekst uprawnień i obszarów aktywności Rady można by wprost odnosić do zainicjowanej dziś dyskusji na temat Europejskiej Karty Społecznej i jej standardów, stanowią one bowiem kluczowy kontekst dyskusji nad gwarancjami w zakresie stosunków pracy, standardami zabezpieczenia społecznego i polityki rynku pracy oraz ekonomicznymi możliwościami ich realizacji.

25 lat członkostwa Polski w Radzie Europy to najlepszy czas do dokonania swego przeglądu i refleksji nad wyzwaniem jakie niesie ze sobą Europejska Karta Społeczna, podpisana przez Polskę wraz z przystąpieniem do Rady i ratyfikowana w 1997 r. Europejska Karta Społeczna w momencie podpisania była swego rodzaju deklaracją Polski przyłączenia się do rodziny państw europejskich, które standardy praw socjalnych traktują jako warunek i gwarancje zarazem umacniania i rozwoju demokracji. Prawa społeczne cechuje uniwersalizm, co oznacza, że państwa należące do Rady Europy, powinny uznawać i respektować wspólny dorobek w tym zakresie, co jednak nie wyklucza różnego stopnia związania się nimi przez poszczególne państwa członkowskie. Jest to istotą mechanizmu przyjmowania zobowiązań zapisanych w Karcie przez poszczególne państwa sygnatariuszy. Główne powody zróżnicowanego podejścia do postanowień Europejskiej Karty Społecznej są przede wszystkim zdeterminowane poziomem rozwoju gospodarczego i możliwościami ekonomicznymi poszczególnych państw. Realizacja praw społecznych, zwłaszcza takich jak standardy zatrudnienia, a jeszcze w większym stopniu standardy

zabezpieczenia społecznego wymaga konkretnych nakładów, zatem kontekst poziomu rozwoju gospodarczego i kondycji ekonomicznej nabiera kluczowego znaczenia, zwłaszcza jeśli traktujemy te zobowiązania z należytą powagą i odpowiedzialnością. Koszty muszą mieć pokrycie w finansach publicznych, które zależą od poziomu rozwoju gospodarczego i możliwości budżetu państwa oraz kosztów związanych przede wszystkim z zatrudnieniem, możliwych do ponoszenia przez firmy, co determinuje z kolei ich produktywność i wpływa też na pozycję konkurencyjną, zatem pośrednio decyduje znów o kondycji finansów państwa. Tam gdzie polityka społeczna postuluje rozwój gwarancji socjalnych obywateli i podnoszenie standardów pracy i płacy poprzez inwestycje w poprawę jakości pracy, tam państwo i gospodarka musi dokonać mądrej i odpowiedzialnej oceny możliwych nakładów i doboru właściwych instrumentów polityki społecznej, polityki zatrudnienia czy polityki podatkowej.

Polska na miarę swoich możliwości dokonała w latach 90-ych ratyfikacji postanowień Karty potwierdzając przestrzeganie większości praw socjalnych, wstrzymując się zarazem z podjęciem zobowiązań przede wszystkim o charakterze ekonomicznym. Od tego czasu nastąpiła rzeczywista ewolucja gwarantowanych praw socjalnych i ekonomicznych o protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej oraz protokół zmieniający Europejską Kartę Społeczną, nastąpił też rozwój mechanizmów kontrolnych. Pełne przyjęcie zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Społecznej, a w zasadzie ze Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej jest w Polsce przedmiotem debat prowadzonych od wielu lat, podobnie zresztą jak przyjęcie Karty Praw Podstawowych, choć zakres tych dwóch dokumentów Rady i UE nie jest przecież tożsamy. W przypadku Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej warto odwołać się do szerokiej dyskusji prowadzonej i zainicjowanej przez Rząd bezpośrednio po polskiej akcesji do UE w 2005 r., a więc ponad 12 lat temu, gdy wątpliwości dotyczyły przede wszystkim kontekstu ekonomicznych możliwości zagwarantowania niektórych uprawnień. Dziś po ponad dekadzie członkostwa w UE, która bez wątpienia wiązała się z rozwojem ekonomicznym Polski i postęmem w wielu dziedzinach polityki społecznej dyskusja wydaje się znacznie łatwiejsza, bliższa osiągnięcia celu. Postęp, który Polska odnotowuje w wielu obszarach daje podstawę do szczegółowej analizy możliwości rozszerzenia ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, zaś sposób implementacji praw socjalnych na gruncie

krajowym wymaga z kolei większej aktywności i namysłu w doborze właściwych instrumentów polityki społecznej. Dyskusja taka powinna toczyć się w Radzie Dialogu Społecznego, a jej efektem winna być ocena możliwości poszerzenia zakresu praw ratyfikowanych przez Polskę. Dyskusję taką zresztą partnerzy społeczni już zainicjowali, dlatego warto przywołać kilka kluczowych, moim zdaniem, obszarów regulacji, które mają dużą szansę na realizację lub ich zgodność ze standardami Karty wydaje się już osiągnięta lub bliska realizacji.

Pierwszym i najważniejszym prawem socjalnym jest prawo do pracy, traktowane nie tylko w kategoriach wolności wyboru zatrudnienia, ale także gwarancji pomocy państwa w przypadku bezrobocia. W tym obszarze warto odnotować ogromny postęp, który nie tylko przejawia się w niskim bezrobociu, ale oznacza też najwyższe od 1989 r. wskaźniki zatrudnienia, niestety nie zawsze jednak najwyższej jakości. Ale zwiększone nakłady na politykę rynku pracy obserwujemy stale od 2004 r., a ostatnie zmiany wdrożone w 2014 r. poprawiły efektywność i dostępność usług rynku pracy i programów aktywizacji. Przed Polską staje jednak zadanie poprawy efektywności polityki rynku pracy w stosunku do osób długotrwale bezrobotnych i zagrożonych marginalizacją społeczną. Działania w tym zakresie zyskały nowe instrumenty, jednak ich konsekwentna realizacja i wdrażanie oraz odpowiednie nakłady warunkują wypełnienie zobowiązań w zakresie prowadzenia polityki pełnego zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, skracając zarazem okres oczekiwania na pomoc w zakresie aktywizacji i powrotu na rynek pracy. Po drugie Polska zapewnia prawo do odpowiednich warunków pracy zgodnie z art. 2 Europejskiej Karty Społecznej, także w kontekście dziennego i tygodniowego wymiaru czasu pracy pracownika, podjęła też działania na rzecz skracania tygodniowego wymiaru czasu pracy gwarantując tygodniowy wypoczynek. Zastrzeżenia mogą z kolei dotyczyć czasu pracy osób wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, wątpliwości mogą też pojawić się ze względu na brak dostępnych informacji o wykonywaniu pracy na kilku etatach lub kilku podstawach, co może stanowić barierę realizacji wymienionego standardu. Wreszcie Polska mimo wciąż niższych w relacji do krajów Starej Piętnastki UE standardów wynagrodzeń odnotowała w latach członkostwa w UE, znaczący wzrost przeciętnego wynagrodzenia, jak i płacy minimalnej i mimo że poziom minimalnego wynagrodzenia osiągnie w 2017 r. poziom ok. 47% przeciętnego wynagrodzenia to jest znaczący postęp w relacji do roku

2004. Mimo że relacja ta jest jeszcze daleka do poziomu wynagrodzenia godziwego (sprawiedliwego) warto podkreślić, że płaca rozpatrywana łącznie z systemem świadczeń rodzinnych oraz wskazanej przez Trybunał Konstytucyjny i planowanej przez Rząd wysokiej kwoty wolnej pod podatku, zwłaszcza dla najniższej zarabiających, może nas zbliżać do standardu zalecanego w art. 4 ust. 1 Europejskiej Karty Społecznej. Takie rozszerzające podejście często spotykamy w ocenie tego standardu przez Komitet, ale i wielu europejskich krajów sygnatariuszy. Zatem można moim zdaniem rozważać możliwość przyjęcia tego standardu jako bliskiego realizacji, co oczywiście wymaga jeszcze szczegółowej analizy i oceny.

Warto też podkreślić, że Polska nie tylko podjęła prace nad poszerzeniem prawa koalicji na osoby zatrudnione na innej podstawie niż stosunek pracy, w szczególności w ramach stosunków cywilnoprawnych, ale przygotowany też został poważny zakres zmian w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, który rozstrzygać może kontrowersje wokół wypełniania przez Polskę zobowiązań wynikających z art. 6 ust. 4 Karty w zakresie prawa do rokowań, akcji zbiorowych i strajku funkcjonariuszy publicznych. Podjęto też inicjatywy legislacyjne na rzecz rozwoju prawa do szkolenia zawodowego i dzięki wsparciu środkami publicznymi Funduszu Pracy finansowania i dofinansowania szkoleń zawodowych i kształcenia ustawicznego pracowników, co wypełnia łącznie z innymi inicjatywami zobowiązania wynikające z art. 10 ust. 3 i 4 Karty. Dzięki zainicjowanej w 2012 r. w resorcie pracy reformie publicznych służb zatrudnienia powołany został Krajowy Fundusz Szkoleniowy, współzarządzany przez partnerów społecznych, którego celem jest wspieranie szkoleń pracowniczych. Dzięki temu rozwiązaniu i postulowanemu regularnemu zwiększaniu nakładów na ten cel z Funduszu Pracy w okresie 2014-2018 ze wsparcia skorzystać może nawet blisko 10% ogółu zatrudnionych. Wspieranie inwestycji w kapitał ludzki jest też doskonałym przykładem łączenia celów gospodarczych i społecznych we wspólny cel rozwojowy jakim jest poprawa konkurencyjności i innowacyjności gospodarki oraz wzmocnienie pozycji pracownika na rynku pracy. Warto też podkreślić, że Polska podjęła też we wcześniejszych latach szereg działań na rzecz ułatwień w zakresie prawa do pracy na swoim terytorium przez obywateli innych krajów w duchu art. 18 ust. 1-3 Europejskiej Karty Społecznej, nie tylko stosując w tym zakresie powszechnie obowiązujące regulacje UE, ale wprowadzając ułatwienia dla krajów Partnerstwa Wschodniego,

w szczególności Ukrainy. Obecnie mamy do czynienia z poważnym kryzysem tej zasady w kontekście pracowników delegowanych na terenie UE, ale także resort pracy pracuje nad regulacjami wewnętrznymi ograniczającymi dostęp do polskiego rynku pracy dla pracowników ze wschodu, co tylko częściowo uzasadniać można koniecznością implementacji dyrektywy sezonowej. Ten kontekst kolejny raz wskazuje na istnienie ścisłych związków pomiędzy prawami socjalnymi i uwarunkowaniami gospodarczymi, gdzie zagwarantowanie dostępu do polskiego rynku pracy może być ważnym instrumentem polityki migracyjnej Polski, która w obliczu kryzysu demograficznego musi zapewnić dla rozwoju gospodarki dostęp do pracowników i specjalistów. W przeciwnym razie gospodarka ze względu na brak kapitału ludzkiego może być narażona na zagrożenia rozwoju, ale i zaspakajania potrzeb obywateli.

Na zakończenie nawiąże do niektórych regulacji protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej, który rozszerza zakres ochrony praw społecznych i gospodarczych zagwarantowanych w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej. Warto wskazać, że Polska nie tylko implementowała, ale stale rozwija przepisy o równych szansach i równym traktowaniu w zatrudnieniu oraz zakazie dyskryminacji, osiągając w tym obszarze może nie spektakularną, ale znaczącą poprawę. Warto też podkreślić, że w ostatnich latach podjęliśmy szereg działań na rzecz poprawy zabezpieczenia społecznego w związku z macierzyństwem oraz uprawnień związanych z łączeniem obowiązków rodzinnych z zawodowymi. Podjęto też inicjatywy na rzecz aktywnego starzenia się i tworzenia warunków dla lepszej opieki nad osobami starszymi, choć trudno mówić w Polsce o zintegrowanych celach i instrumentach wsparcia polityki senioralnej.

W konkluzji należy wskazać, że Polska po blisko 13 latach członkostwa w UE i konsekwentnego rozwoju gospodarczego, ale i społecznego odnotowuje poprawę wskaźników społecznych i standardów socjalnych, co z całą pewnością stanowić może przyczynek do dyskusji nad ratyfikacją Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, choć zakres poszerzenia ratyfikacji wcale nie jest taki oczywisty, bo wiąże się z przyjęciem nowych zobowiązań w zakresie standardów socjalnych.

Summary

The article emphasizes the significance of reflecting on the connections and interrelations of economic and social policies in the context of ratification of the European Social Charter and the guarantee of the rights enshrined therein, as those policies form an indivisible whole and their separate treatment is a mistake that has been lingering in our practice for decades. The Council for Social Dialogue (CSD), as an institutional guarantee of mechanisms of social dialogue in the Polish democracy, wants and needs to take part in the discussion. The commitments enshrined in the CSD objectives closely correspond to those issues as they build the socio-economic context of the social rights of the citizens, influence the conditions for their observance and guarantee, and, last but not least, may actively impact the objectives related to the very process of extended ratification of those rights. It is worth pointing out that the domain of dialogue is not only the process of consultation or negotiation as such, but the CSD, in its new formula, may and should initiate discussion on social standards and the conditions for their implementation from the point of view of social and economic possibilities.

Zasady rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych

Principles of compensation for overtime work

W zakresie art. 4 Karty dotyczącym prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia Rzeczpospolita Polska wyłączyła z ratyfikacji tylko ustęp 1, nakładający zobowiązanie do uznania prawa pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia, wiążąc się wszystkimi pozostałymi ustępami tego artykułu. Ustęp 2 artykułu 4 Karty zobowiązuje do uznania prawa pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Uzasadnieniem dla zwiększonej stawki wynagrodzenia, o jakim jest mowa w ust. 2 art. 4 Karty jest wzmoczony wysiłek, jakiego wymaga od pracownika wykonanie pracy w czasie przekraczającym prawne normy czasu pracy.

W przepisie tym brak jest wyraźnego określenia wymaganego minimalnego zwiększenia stawki wynagrodzenia. Również Europejski Komitet Praw Społecznych nie określił w żaden sposób tego zwiększenia. Jednocześnie Komitet uznał, że rekompensatą za pracę w godzinach nadliczbowych, zamiast zwiększonego wynagrodzenia, może być czas wolny, ale również jego wymiar powinien być wyższy od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych. Postanowienie art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej dotyczy wszystkich pracowników, dopuszczając wyjątki w „przypadkach szczególnych”. W ramach wykładni Karty, Komitet uznał za zgodne z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze (z uwagi, jak zaznaczył, na wysokie zazwyczaj płace tej kategorii pracowników) oraz funkcjonariuszy publicznych. Jeżeli chodzi o tę drugą grupę, Komitet podkreślił, że nie jest dopuszczalne pozbawienie dodatku

* Lesław Nawacki, dyrektor Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

wszystkich pracowników sektora publicznego, a jedynie „wysokich funkcjonariuszy publicznych”.

A zatem w świetle stanowiska Komitetu można uznać, że:

- dopuszczalne jest przyjęcie rekompensaty tylko w jednej formie (tylko czas pracy lub tylko dodatkowe wynagrodzenie),
- wymiar rekompensaty musi być zawsze zwiększony w stosunku do czasu faktycznie przepracowanego,
- dopuszczalne jest ograniczenie rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych niektórych grup pracowników pełniących szczególne funkcje (zarządzanie, bezpośredni udział w tworzeniu polityki), nie może to jednak oznaczać całkowitego odejścia od rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych.

Odnosząc się do polskich rozwiązań prawnych w zakresie zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych Europejski Komitet Praw Społecznych stwierdzał w cyklach: XV (2000), XVI (2002), XVIII (2006) i XIX (2010), że w sektorze prywatnym zwiększona stawka wynagrodzenia za godziny nadliczbowe może zostać zastąpiona czasem wolnym, w wymiarze odpowiadającym liczbie godzin przepracowanych nadliczbowo, zaś w sektorze publicznym pracownikom służby cywilnej może być przyznany jedynie czas wolny, w wymiarze odpowiadającym liczbie godzin przepracowanych nadliczbowo (urzędnicy mianowani – tylko za pracę w niedziele i święta).

Brak zmian w ustawodawstwie krajowym spowodował, że Komitet powtórzył ostatnio (styczeń 2015 r.) swoje wcześniejsze stanowisko stwierdzając, że sytuacja w Polsce nie jest zgodna z art. 4 ust. 2 Karty z 1961 r. na takiej podstawie, że pracownicy zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym nie są uprawnieni do zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych (Konkluzje XX-3, 2014). Od 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich kieruje do organów rządowych wnioski dotyczące potrzeby zmian niektórych przepisów pragmatyk pracowniczych, w tym ustawy o służbie cywilnej oraz Kodeksu pracy (działu szóstego) w celu doprowadzenia do pełnej zgodności ich brzmienia z art. 4 ust. 2 Karty. Ostatnie wystąpienie dotyczące potrzeby zmiany powyższych rozwiązań ustawowych w celu zapewnienia pełnej zgodności z art. 4 ust. 2 Karty zostało skierowane w dniu 3 grudnia 2014 r. do Prezesa Rady Ministrów i, jak dotychczas, pozostaje bez odpowiedzi.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niezgodność z art. 4 ust. 2 Karty dotyczy nie tylko przepisów Kodeksu pracy oraz ustawy

o służbie cywilnej, wskazanych przez Komitet Niezależnych Ekspertów, ale także rozwiązań prawnych zawartych w innych pragmatykach pracowniczych, dotyczących pracowników: samorządowych, służby zagranicznej, urzędów państwowych, Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

Z tego względu Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej następujących przepisów:

1) art. 151² § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy przez to, że nie przewiduje udzielenia na wniosek pracownika czasu wolnego w zwiększonym wymiarze w stosunku do czasu faktycznie przepracowanego w godzinach nadliczbowych,

2) art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych przez to, że nie przewiduje prawa urzędnika państwowego do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego poza normalnymi godzinami pracy,

3) art. 85 ust. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przez to, że nie przewiduje prawa kontrolera do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu zatrudnienia poza normalnymi godzinami pracy,

4) art. 85 ust. 6 ustawy powołanej w pkt 3 przez to, że nie przewiduje prawa kontrolera do zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę poza normalnymi godzinami pracy wykonywaną w porze nocnej lub w dni wolne od pracy,

5) art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej przez to, że nie przewiduje prawa członka służby zagranicznej do zwiększonej stawki wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu wykonywania pracy poza normalnymi godzinami pracy, a także w niedzielę i święta,

6) art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy przez to, że nie przewiduje prawa pracownika Państwowej Inspekcji Pracy do zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu pracy wykonywanej na polecenie przełożonego poza normalnymi godzinami pracy,

7) art. 97 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej przez to, że nie przewiduje prawa pracownika służby cywilnej do zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu pracy wykonywanej na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych,

8) art. 97 ust. 7 ustawy powołanej w pkt 7 przez to, że nie przewiduje prawa urzędnika służby cywilnej do zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych wykonywanej w dni powszednie oraz w porze nocnej,

9) art. 97 ust. 8 ustawy powołanej w pkt 7 przez to, że nie przewiduje prawa urzędnika służby cywilnej do zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę w niedzielę lub święto przekraczającą dobowy wymiar czasu pracy,

10) art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych przez to, że nie przewiduje prawa pracownika samorządowego do zwiększonej stawki wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu pracy wykonywanej na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych.

Wniosek Rzecznika z 3 sierpnia 2015 r. oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt K 20/15).

Art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej nie został zmieniony w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej. Oznacza to, że związane się tym postanowieniem Zrewidowanej Karty (ponowne przystąpienie) musi zostać poprzedzone podjęciem stosownych interwencji ustawowych, których zakres powinien wykraczać poza kodeks pracy i ustawę o służbie cywilnej i dotyczyć uporządkowania zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych w pozostałych pragmatykach pracowniczych.

Summary

Article 2(4) of the Charter introduces the obligation to recognise the right of workers to an increased rate of remuneration for overtime work, subject to exceptions in particular cases. The provision does not, however, clearly determine the required minimum increase in the rate of remuneration. In the light of the Committee's position it may be assumed that compensation in only one form (either working time or additional pay) is permissible. The compensation amount has, in all cases, be increased in proportion to the time actually worked. It is also permissible to limit the compensation for overtime work for certain groups of employees performing specific functions (management, direct engagement in policy development) which, however, may not mean full exemption from overtime compensation. The analysis of the Polish legislation reveals non-compliance with Article 4(2) of the

Charter. This applies not only to the provisions of the Labour Code and the Act on Civil Service, but also to legislative solutions contained in other measures pragmatically applied with regard to employees of: local governments, foreign services, public authorities, the Supreme Audit Office and the National Labour Inspectorate.

Magdalena Michalska

**Omówienie dyskusji w ramach panelu
„Prawa społeczne a uwarunkowania gospodarcze”**

Dyskusję podsumowującą pierwszy panel konferencji zatytułowany „Prawa społeczne a uwarunkowania gospodarcze” otworzyła wypowiedź Ewy Tomaszewskiej, posła na Sejm RP. W pierwszej kolejności odniosła się ona krytycznie do występującego obecnie w Polsce niskiego poziomu uzwiązkowienia. Przyczyną tego stanu jest, według niej, dyskryminowanie osób przynależących do związków zawodowych, pomimo sprzeczności tego typu zachowań z przepisami konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy. Dyskutantka wyraziła także niezadowolenie z powtarzającego się wykorzystywania przez pracodawców przepisów dotyczących ochrony danych osobowych w celu uniemożliwienia działaczom związkowym rzeczywistego wpływania na politykę płacową w zakładach pracy.

W następnej kolejności głos zabrała doktor Dorota Pudzianowska, przedstawicielka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Podzieliła ona wygłoszoną wcześniej opinię odnośnie przypadków dyskryminacji pracowników z uwagi na ich działalność w związkach zawodowych. W dalszej części swojej wypowiedzi doktor Pudzianowska krytycznie oceniła nieobjęcie w Polsce zakresem podmiotowym Europejskiej Karty Społecznej bezpaństwowców i wszystkich cudzoziemców (a jedynie legalnie pracujących na terytorium Rzeczypospolitej). Takie określenie zakresu podmiotowego – wynikające z nieratyfikowania przez Polskę Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej – także stanowi przejaw dyskryminacji i było przedmiotem krytyki Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych.

Wypowiadająca się w dalszej kolejności profesor Gertruda Uścińska wyraziła zadowolenie ze zorganizowania konferencji umożliwiającej podjęcie historycznej refleksji nad 25-leciem członkostwa Polski w Radzie Europy, a także sprecyzowanie pożądanych działań na przyszłość w zakresie przestrzegania Europejskiej Karty Społecznej. Profesor doceniła starania osób zaangażowanych w latach 90. w ocenę czy i w jakim zakresie możliwa jest w polskich standardach prawych,

społecznych i ekonomicznych ratyfikacja Karty. Ten dorobek był o tyle istotny, że został później wykorzystany w procesie przygotowywania wstąpienia Polski do Unii Europejskiej (w zakresie dostosowania polskiego ustawodawstwa do prawa wspólnotowego).

W odpowiedzi na wypowiedź pierwszej dyskusantki doktor Marcin Wujczyk potwierdził, że pominięcie w zakresie podmiotowym Europejskiej Karty Społecznej nielegalnych migrantów rzeczywiście stanowi pewną niedoskonałość tego aktu. Wskazał, że Europejski Komitet Praw Społecznych próbuje jednak, często bardzo skutecznie, zniwelować tę niedoskonałość wyraźnie stwierdzając, że w zakresie fundamentalnych i podstawowych praw wynikających z Karty państwa członkowskie nie mogą odmówić jej zastosowania w stosunku do tych osób. Tego typu stwierdzenia Komitetu były źródłem silnego sprzeciwu poszczególnych państw, wydaje się jednak, zdaniem dyskusanta, że taka interpretacja pozostaje w zgodzie z gwarancjami praw człowieka.

Adam Ploszka, przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w pierwszej kolejności stwierdził, że częstym zarzutem formułowanym przeciwko prawom socjalnym jest ich koszt, przez który czasem odmawia się im nawet charakteru normatywności, podczas gdy ze znacznymi kosztami wiążą się nie tylko prawa drugiej, ale także i pierwszej generacji. Następnie dyskusant zastanawiał się, dlaczego nie jest możliwa ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej przed dostosowaniem prawa polskiego do jej standardów, jak to miało miejsce w przypadku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zdaniem dyskusanta rolą Komitetu jest stawianie mniej wiążących sugestii co do realizacji praw socjalnych, tym samym możliwa wydaje się ratyfikacja Karty pomimo niespełniania na tym etapie wszystkich jej postanowień. Adam Ploszka odniósł się także do wystąpienia profesora Jerzego Wratnego, jego zdaniem bowiem wygłoszona przez prelegenta teza o odmawianiu prawom socjalnym możliwości ich kwestionowania na drodze sądowej, czy też roszczeniowości, coraz bardziej traci na aktualności w świetle przyjmowanych zmian prawnych.

Anna Wolańska, ekspert Działu Zagranicznego Solidarności Komisji Krajowej, podniosła kwestie dotyczące uwarunkowań gospodarczych uniemożliwiających realizację zasady równej płacy za tę samą pracę.

Do postawionych pytań i zasygnalizowanych wątpliwości ustosunkowali się prelegenci.

Profesor Jerzy Wratny stwierdził, odnosząc się do pierwszego pytania dyskusji, że zakres podmiotowy Europejskiej Karty Społecznej

jest uniwersalny – odnosi się nie tylko do obywateli danego kraju, ale również do uchodźców, cudzoziemców i bezpaństwowców. Ewentualną odmienną praktykę w tym zakresie, często zresztą wynikającą z problemów w tłumaczeniach aktów prawnych na poszczególne języki, uznać należy za sprzeczne z literą Karty. Następnie profesor Jerzy Wratny potwierdził, że być może rzeczywiście w pewnym zakresie można zaobserwować wzrost roszczeniowości praw socjalnych, jednak w dalszym ciągu roszczeniowość ta przejawia się na dość niskim poziomie w stosunkach między pracownikiem a pracodawcą oraz między pracownikiem a urzędem zatrudnienia. Profesor Wratny zaznaczył także, że zasada równej płacy za równą pracę nie ma związku z uwarunkowaniami gospodarczymi, a jej łamanie jest przejawem dyskryminacji, w związku z czym argumenty dotyczące przeciwwskazań ekonomicznych w doprowadzeniu do pełnej równości, należy uznać za chybione.

Doktor Krzysztof Walczak odniósł się do kwestii tajemnicy wynagrodzeń i współpracy w tym temacie pracodawcy ze związkami zawodowymi. Indywidualne wynagrodzenie, zgodnie z dominującym poglądem, jest daną osobową pracownika, co powoduje pewne ograniczenia w jego ujawnianiu. W opinii prelegenta nie zasługuje jednak na aprobatę często powtarzane twierdzenie, zgodnie z którym podstawowym obowiązkiem pracownika jest nierozmawianie o swoim wynagrodzeniu. Prelegent przywołał także uchwałę Sądu Najwyższego, z której wynika, że jeżeli związek zawodowy reprezentuje konkretnego pracownika w konkretnej sprawie, to pracodawca – również ze względu na zasadę niedyskryminacji – zobowiązany jest przekazać związkowi zawodowemu informację o wynagrodzeniu pracowników.

W następnej kolejności głos zabrał profesor Jacek Męcina odnosząc się do pytania o przepisy dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji. Podkreślił postęp i zmiany, które zaszły w zakresie regulacji dotyczących stosunków zatrudnienia wskazując także na podstawowe problemy związane z implementacją niektórych praw socjalnych, takich jak nieumiejętność przełamania w rządach resortowego podejścia do tego zagadnienia. Konieczne wydaje się, zdaniem prelegenta, poszukiwanie między resortami wspólnych instrumentów o uniwersalnym sposobie oddziaływania. Wspomniał on także, że jednym z problemów, który w znaczący sposób uderza w wiele uprawnień zapisanych wprost w Europejskiej Karcie Społecznej, jest problem szarej strefy.

Profesor Colm O’Cinneide odniósł się do kwestii równego

wynagrodzenia za jednakową pracę. Stwierdził, że jest to zasada jednoznacznie sformułowana w prawie europejskim, w związku z czym powinna być koniecznie wdrożona do systemów prawnych wszystkich państw członkowskich, co wynika także z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Podzielił także spostrzeżenia odnośnie problemu niejasności słownictwa użytego w różnych wersjach językowych Karty. Zaznaczył ponadto, że osoby starające się o azyl powinny mieć zapewnioną minimalną ochronę socjalną, tak by nie naruszać ich godności.

W ostatniej kolejności głos zabrał Rzecznik Praw Obywatelskich doktor Adam Bodnar. Podzielił on opinię, zgodnie z którą przyjęcie rozdziału 2a k.p. przyniosło wiele korzystnych zmian w sferze pracowniczej i zwiększyło poziom ochrony przed przejawami nierównego traktowania. Gospodarz konferencji zaznaczył także, że w dyskusji o prawach socjalnych w kontekście równego traktowania powinno się uwzględnić nie tylko sferę prawa pracy, ale także opieki zdrowotnej, edukacji, mieszkalnictwa czy dostępu do dóbr i usług. Wspomniał on także o pewnej tendencji, aby w przypadku wątpliwości czy trudności w dochodzeniu ochrony praw socjalnych, instrumenty równościowe były wykorzystywane jako droga pośrednia do dochodzenia tej ochrony. Jak się jednak okazuje, instrumenty równościowe, takie jak zakaz dyskryminacji, przestrzeganie zasad równego traktowania czy równość wobec prawa, nie zawsze, w opinii Rzecznika, nie zawsze są stosowane w praktyce orzeczniczej sądów.

CZĘŚĆ TRZECIA

Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: korzyści i wyzwania

*Andrzej Marian Świątkowski**

Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej

Ratification of the Revised European Social Charter: benefits and challenges

Wstęp

Jedenaście lat temu, 25 października 2005 r. stały przedstawiciel RP przy Radzie Europy podpisał międzynarodowy traktat z 3 maja 1996 r. regulujący standardy ochrony praw pracowniczych i socjalnych, Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną¹. Przypadającą w listopadzie 2016 r. dwudziestą piątą rocznicą podpisania przez Polskę w dniu 26 listopada 1991 r. Europejskiej Karty Społecznej z 18 października 1961 r. stanowi dobrą okazję do rozważenia, czy podejmować próbę ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej oraz poddawać polski system prawa pracy (indywidualnego i zbiorowego), prawa zabezpieczenia społecznego oraz standard polityki społecznej międzynarodowemu nadzorowi wykonywanemu zgodnie ze Zrewidowaną Europejską Kartą Społeczną przez Europejski Komitet Praw Społecznych oraz Komitet Ministrów Rady Europy. Jedenaście lat to długi okres, w czasie którego można było dostosować prawo krajowe do międzynarodowych standardów. Niniejsze opracowanie jest drugą próbą przeglądu bezpośrednich skutków i długofalowych następstw ewentualnej decyzji władz polskich o ratyfikowaniu nowszego, bardziej postępowego traktatu międzynarodowego o ochronie praw pracowniczych i socjalnych traktowanych przez Radę Europy jako podstawowe prawa człowieka. Poprzednio analizowałem strategię ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej w rok po jej podpisaniu przez Polskę². Doszedłem wówczas do wniosku, że ratyfikacja przepisów Zrewidowanej Europejskiej Karty

* Prof. dr hab. Andrzej Marian Świątkowski, Akademia Ignatianum w Krakowie.
¹ European Social Charter. Collected texts (7th edition), updated: 1st January 2015, Council of Europe, Strasbourg 2015, s. 38 i nast.
² A. M. Świątkowski, *Zrewidowana Europejska Karta Społeczna – perspektywy ratyfikacji*, Dodatek do Monitora Prawa Pracy Nr 2/2006, s. 1 i nast.

Spółecznej wymaga przeprowadzenia zmian w obowiązujących wtedy przepisach prawa pracy. Sugerowałem, aby strategię ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej prowadzić według wymagań minimalistycznych. Nie podążać śladem Francji i Portugalii, państw które ratyfikowały wszystkie postanowienia Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, lecz ratyfikować konieczne, wymagane przez Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną minimum 16 spośród 31 artykułów albo 63 paragrafy z 98 jednostek normatywnych, na jakie została ona podzielona (art. A § 1 lit. „c”). Co najmniej sześć spośród wymienionych w art. A § 1 lit. „b” Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej dziewięciu przepisów części II Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej powinny stanowić: art. 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 i 20).³ W tekście przygotowanym na jubileuszową konferencję z okazji ćwierćwiecza podpisania Europejskiej Karty Społecznej, która ma moc obowiązującą w Polsce od niespełna dwudziestu lat, zastanawiam się nie nad tym czy należy ratyfikować Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, ponieważ powyższą intencję polskie władze przekazały europejskiej społeczności międzynarodowej ponad dziesięć lat temu, tylko które przepisy Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej rząd może ratyfikować bez obawy narażania państwa najpierw na opinię Europejskiego Komitetu Praw Społecznych o nie wypełnianiu dobrowolnie przyjętych obowiązków wynikających ze Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, a następnie siebie na krytykę opozycji politycznej. W niniejszym opracowaniu stawiam sobie i władzy państwowej zasadnicze pytanie: które postanowienia Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej mogą być w miarę bezpiecznie ratyfikowane: 1) znowelizowane przez Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną postanowienia Europejskiej Karty Społecznej; 2) postanowienia Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej uzupełniające ratyfikowaną już Europejską Kartę Społeczną; 3) nowe, nie występujące w Europejskiej Karcie Społecznej postanowienia Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Przegląd tych, niewykluczających się opcji, może doprowadzić do konkluzji sformułowanego na wstępie założenia o potrzebie, a nawet konieczności, wypełnienia przyrzeczenia złożonego jedenaście lat temu międzynarodowej społeczności państw europejskich oraz Radzie Europy, sygnalizującego zamysł ratyfikowania Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. W stosunkach międzynarodowych obowiązują dwie zasady: *pacta sunt servanda* oraz *rebus sic stantibus*. Wyrażenie, nawet na piśmie,

³ Idem, s. 11.

zamiaru ratyfikowania Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej nie ma charakteru prawnego zobowiązania. Natomiast warunki, w jakich zobowiązanie, a tym bardziej intencja jego dotrzymania zostały wyrażone mogą, bez uszczerbku dla składającego deklarację, której nie może albo nie chce zrealizować, zostać nawet w pełni, zmienione. Jednakże odstąpienie od realizacji wcześniej ogłoszonego zamierzenia może być przez społeczność międzynarodową, w której skład wchodzi państwo uprzednio składające przez upoważnionego przedstawiciela zapewnienie o ratyfikacji, odebrane jako wyraźny sygnał zasadniczej zmiany nastawienia. W przypadku traktatu o ochronie praw pracowniczych i socjalnych, którym w Radzie Europy nadano status podstawowych praw człowieka zasadnicza zmiana intencji może wywołać ujemny wpływ na pozycję danego państwa na arenie międzynarodowej.

Ratyfikacja znowelizowanych przez Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną nieratyfikowanych postanowień Europejskiej Karty Społecznej

Ratyfikując w dniu 25 czerwca 1997 r., a więc już po sześciu latach od podpisania Europejskiej Karty Społecznej z 10 października 1961 r., następujące przepisy: art. 1 § 1-4 (prawo do pracy), art. 2 § 1, 3-5 (prawo do sprawiedliwych warunków pracy), art. 3 § 1-3 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy), art. 4 § 2-5 (prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia), art. 5 (prawo do organizowania się), art. 6 § 1-3 (prawo do rokowań zbiorowych), art. 7 § 2, 4, 6-10 (prawo dzieci i młodocianych do ochrony), art. 8 § 1-4⁴ (prawo pracownic do ochrony macierzyństwa), art. 9 (prawo do poradnictwa zawodowego), art. 10 § 1-2 (prawo do szkolenia zawodowego), art. 11 §1-3 (prawo do ochrony zdrowia), art. 12 § 1-4 (prawo do zabezpieczenia społecznego), art. 13 § 2-3 (prawo do pomocy społecznej i medycznej), art. 14 § 1 (prawo do korzystania ze służb opieki społecznej), art. 15 § 1-2 (prawo osób niepełnosprawnych do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty), art. 16 (prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej), art. 17 (prawo dzieci i młodocianych do ochrony socjalnej prawnej i ekonomicznej), art. 18 § 4 (prawo do prowadzenia działalności zarobkowej na terytorium innych stron – państw członkowskich), art. 19 § 1-10 (prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy).

⁴ Polska wypowiedziała § 4 27 stycznia 2011 r.

W sprawach z zakresu prawa pracy Zrewidowana Europejska Karta Społeczna ustanawia w art. 2 § 3 wyższe od obowiązujących w odpowiednim przepisie Europejskiej Karty Społecznej standardy wymiaru urlopu wypoczynkowego, nie dwa, lecz cztery tygodnie. Ta norma Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej jest zgodna z wymienionym w pkt 1 § 1 art. 154 k.p. 20-dniowym wymiarem urlopu wypoczynkowego, należnego pracownikom o krótszym niż dziesięcioletni, ogólnym zakładowym stażu pracy u pracodawcy, zobowiązanym do udzielenia takiego urlopu. Art. 2 § 3 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej nakazuje państwu członkowskiemu zagwarantowanie pracownikowi co najmniej czterotygodniowego (4 x 5 dni roboczych = 20 dni roboczych) urlopu wypoczynkowego w dniach, w których urlopowany pracownik byłby zobowiązany świadczyć pracę. Kolejny przepis Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, art. 2 § 4 nakazuje usunąć zagrożenia związane z wykonywaniem prac niebezpiecznych lub szkodliwych dla zdrowia. Tam, gdzie jest to niemożliwe, jak również wtedy, gdy nie jest także możliwe zmniejszenie takich zagrożeń, pracodawcy mają obowiązek skrócić czas pracy lub zapewnić pracownikom zatrudnionym przy takich pracach dodatkowe płatne urlopy. Przepisy działu X Kodeksu pracy „Bezpieczeństwo i higiena pracy” nie przewidują możliwości rekompensaty pracy w niebezpiecznych albo szkodliwych dla zdrowia warunkach skróconymi normami czasu pracy lub wydłużonymi wymiarami urlopów wypoczynkowych. Na pierwszy rzut oka może wydawać się, że model regulacji prawnej wybranej przez polskiego ustawodawcę jest dla pracowników korzystniejszy. W rzeczywistości polskie rozwiązanie nie zapewnia takim pracownikom minimalnej ochrony prawnej w przypadkach, w których nie można zapewnić zatrudnionym stuprocentowej ochrony przed nowymi, nieznanymi lub dotychczas nie występującymi zagrożeniami dla zdrowia osób zatrudnionych.

Przepisy rozdziału IV „Szczególna ochrona zdrowia” działu IX Kodeksu pracy „Zatrudnianie młodocianych” nie zezwalają na podniesienie do 18 lat minimalnego limitu wieku dopuszczenia młodocianych przyuczanych do pracy w niektórych, wyraźnie określonych przez ustawodawcę lub prawodawcę zawodach, uznanych za niebezpieczne albo szkodliwe dla zdrowia. Polskie przepisy o ochronie zdrowia młodocianych są niekompatybilne ze standardami ustanowionymi przez Europejską Kartę Społeczną na podstawie art. 7 § 2 Zrewidowanej Europejskiej

Karty Społecznej⁵. W art. 304 k.p. nie ma regulacji prawnej zabraniającej zatrudniania dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu przy pracach, których wykonywanie uniemożliwia albo utrudnia im pełne korzystanie z powyższego uprawnienia, jak i wykonanie tego obowiązku. Przepis ten ma zastosowanie wobec dzieci i młodocianych powyżej 15 lat, mających obowiązek uczęszczania do szkoły. Art. 304⁴ § 1 k.p. nie zawiera przepisów regulujących czasowe normy pracy przy wykonywaniu prac dozwolonych dzieciom do ukończenia 16 roku życia. Art. 7 § 3 k.p. ma zastosowanie również do młodocianych, którzy mimo ukończenia 15 lat mają obowiązek uczęszczania do szkoły. Natomiast przepisy o czasie pracy młodocianego, art. 202 § 1 k.p. oraz o wymiarze i rozkładzie czasu pracy młodocianego zatrudnionego przy lekkiej pracy (art. 200 § 2 i 3 k.p.) pozwalają pracodawcom na stosowanie zbyt długich tygodniowych i dobowych norm czasu pracy młodocianych. Pracownik młodociany jest zobowiązany do dokończania się do pełnoletniości. Dopełnienie tego obowiązku winno być wyraźnie i jednoznacznie zagwarantowane krajowymi przepisami prawa pracy, które muszą być zgodne ze standardami ustalonymi przez Europejski Komitet Praw Społecznych na podstawie art. 7 § 3 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej⁶.

Mimo znowelizowania ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. uprawnień pracowniczych związanych z rodzicielstwem⁷ nie został zmieniony art. 177 § 2, 3 i 3¹ k.p., norma wyłączająca: 1) ochronne przepisy o zakazie wypowiedzania i rozwiązywania stosunku pracy w okresie próbnym nieprzekraczającym jednego miesiąca; 2) w czasie zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony lub okres próbny, przekraczający jeden miesiąc oraz 3) wobec przyjętych do pracy w celu zastępstwa innego pracownika. Orzecznictwo Europejskiej Karty Społecznej jednoznacznie uważa tego typu przypadki za niezgodne z art. 8 § 2 Karty, Europejskiej Karty Społecznej i Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej⁸.

Przepis art. 11 § 3 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej nakłada na władze państw członkowskich obowiązek zapobiegania,

⁵ A. M. Świątkowski, *Council of Europe Labour Human Rights and Social Policy Standards*, ELL-Sspl.440 (2016) WoltersKluwer, AH Alhen aan den Rijn 2014, s.114 i nast.

⁶ Idem, s. 102 i nast.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1268. Zob. A. M. Świątkowski, *Zmiany w uprawnieniach pracowników związane z rodzicielstwem*, Roczniki Administracji i Prawa, nr XV(2) 2015, s. 203 i nast.

⁸ A. M. Świątkowski, *Council...*, *op.cit.*, s. 142 i nast.

w możliwie największym stopniu, wypadkom. Niezbędnym warunkiem prowadzenia skutecznej polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania wypadkom przy pracy jest opracowanie stosownych programów oraz przeznaczenie niezbędnych funduszy na działalność profilaktyczną⁹. Europejski Komitet Praw Społecznych żąda od władz państw członkowskich szczegółowych informacji na temat promowania polityki ochrony zdrowia i przeciwdziałania wypadkom. To oznacza, że obowiązujące, stosowne w państwach członkowskich, przepisy prawa powinny kłaść nacisk na zapobieganie wypadkom. Tymczasem art. 234 § 1 k.p. zobowiązuje pracodawców do podjęcia niezbędnych działań eliminujących lub ograniczających zagrożenie dopiero po wystąpieniu wypadku przy pracy.

Konkludując rozważania na temat szans ratyfikacji przez Polskę przepisów zamieszczonych w tej części Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, która w zasadzie – z wyjątkami wprowadzonymi postanowieniami Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, dotyczącymi podwyższenia i rozbudowania międzynarodowych standardów ochrony praw pracowniczych – jest zbieżna z nieratyfikowanymi dotychczas przez Polskę postanowieniami Europejskiej Karty Społecznej, należy stwierdzić, iż przed podjęciem decyzji o ratyfikacji tej części postanowień Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, które zmieniły dotychczas nie ratyfikowane przez Polskę przepisy Europejskiej Karty Społecznej, należałoby postulować podjęcie przez ustawodawcę prac nowelizacyjnych obowiązujących przepisów Kodeksu pracy. Część wymienionych w niniejszym opracowaniu przepisów Kodeksu pracy nie spełniała wymagań stawianych polskiemu systemowi indywidualnego prawa pracy. Z tego względu te przepisy nie zostały ratyfikowane przez ówczesne władze polskie. Wprowadzenie zmian w tych nieratyfikowanych przez Polskę przepisach po ich adaptacji i aneksji do Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej wyklucza, ze względu na brak nowelizacji odpowiednich przepisów nadal obowiązującego Kodeksu pracy, podjęcie odpowiedzialnej decyzji o ich ratyfikowaniu obecnie.

⁹ A. M. Świątkowski, *Karta praw społecznych Rady Europy*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 374 i nast.

Ratyfikacja postanowień Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej uzupełniających standardy ochronne regulowane ratyfikowaną przez Polskę Europejską Kartą Społeczną

W pierwszej części Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (art. 1-19), regulowanej Europejską Kartą Społeczną zamieszczone zostały następujące przepisy uzupełniające standardy ochrony praw pracowniczych i socjalnych uregulowanych w Europejskiej Karcie Społecznej następujące obowiązki państw członkowskich w sprawach regulowanych przepisami prawa pracy: 1) informowanie pracowników na piśmie w najwcześniejszym możliwym terminie, nie później jednak niż w okresie dwóch miesięcy od rozpoczęcia pracy, o zasadniczych elementach umowy o pracę lub stosunku pracy (art. 2 § 6 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej); 2) podejmowanie działań w celu zmniejszenia uciążliwości pracy wykonywanej w porze nocnej (art. 2 § 7 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej); 3) popieranie stopniowego rozwoju służb medycyny pracy dostępnych dla wszystkich pracowników. Na służby te powinny zostać nałożone głównie zadania prewencyjne i doradcze w sprawach dotyczących zapewnienia pracownikom pracy w bezpiecznych warunkach (art. 3 § 4 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej); wprowadzenie zakazu pracy kobiet w ciąży, bezpośrednio po urodzeniu dziecka lub karmiących w kopalniach pod ziemią i przy wszelkich innych niebezpiecznych lub uciążliwych pracach (art. 8 § 5 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej).

Obowiązek pracodawcy informowania pracowników o aktualnych warunkach zatrudnienia obowiązuje w Kodeksie pracy od dnia wejścia w życie ustawy z 2006 r.¹⁰, nowelizującej art. 29 k.p. Normy sformułowane w § 3-3¹⁻³ k.p. tych przepisów w zadawalającym stopniu spełniają wymagania ustanowione w art. 2 § 6 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Podobnie ocenić należy wypełnianie przez polskiego ustawodawcę powinności określonych w art. 8 § 5 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej wobec ciężarnych pracownic, pracownic zatrudnionych po ustaniu urlopu macierzyńskiego oraz karmiących. Powyższy obowiązek oraz zgodne z nim polskie przepisy o ochronie pracy kobiet powinny być ocenione przez pryzmat zgodności zakazu zatrudniania wskazanych w tych normach

¹⁰ Dz. U. Nr 133, poz. 935.

prawnych pracownic w kopalniach pod ziemią oraz wszelkich innych niebezpiecznych, niezdrowych lub uciążliwych pracach w kontekście zgodności ustanowionych zakazów z zasadą równego traktowania pracowników i zakazem dyskryminacji w stosunkach pracy ze względu na płeć. Praca i warunki, w jakich jest ona wykonywana powinny być dostosowane do możliwości zatrudnionych pracowników. Pracownice będące w okresie ochronnym powinny mieć możliwość wykonywania prac pod ziemią oraz innych niebezpiecznych, niezdrowych i uciążliwych prac bez ryzyka, przed którym są aktualnie chronione zakazami zatrudnienia. Z powyższej konstatacji wynika, że standard międzynarodowej ochrony sformułowany w art. 8 § 5 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej nie powinien być brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o wyborze przepisów Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, które powinny być przez Polskę ratyfikowane.

Odmiennie natomiast przedstawia się sytuacja z oceną szans na ratyfikowanie art. 2 § 7 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Europejski Komitet Praw Społecznych nadzorujący przestrzeganie przez państwa członkowskie tego przepisu bada, czy pracownicy zatrudnieni w porze nocnej mają zagwarantowane dodatkowe przerwy w pracy, korzystają z dodatkowego czasu wolnego, są systematycznie poddawani częstym badaniom lekarskim, mają możliwość korzystania ze specjalnych pomieszczeń w zakładzie pracy przeznaczonych do odpoczynku w czasie przerw pracy w porze nocnej¹¹. Przepisy rozdziału VI działu szóstego Kodeksu pracy „Praca w porze nocnej” (art. 151⁷-151⁸ k.p.) nie zawierają postanowień, które można byłoby zaliczyć do kategorii norm prawnych, za pomocą których można było zrealizować obowiązki sformułowane w art. 2 § 7 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Ani w przepisach tego rozdziału Kodeksu pracy, ani w dziale dziesiątym „Bezpieczeństwo i higiena pracy” tego aktu prawnego nie ma regulacji prawnych umożliwiających pracownikom korzystanie z udogodnień, jakie powinny być wprowadzone przez pracodawców w zakładach pracy będących w ruchu w nocy.

Kodeks pracy zawiera przepisy o profilaktycznej ochronie zdrowia (rozdział VI działu dziesiątego „Bezpieczeństwo i higiena pracy”, art. 226-233). Wymienione normy prawne nakładają na każdego pracodawcę obowiązek przeprowadzania wstępnych, okresowych i kontrolnych badań lekarskich (art. 226), nakazują pracodawcom stosować

¹¹ A. M. Świątkowski, *Karta praw...*, *op.cit.*, s. 120-121.

środki zapobiegające chorobom zawodowym i innym chorobom związanym z wykonywaną pracą. Wymieniają przykładowo działania, które muszą być podejmowane i realizowane przez pracodawców (art. 227). Jednak wyraźnie nie wiążą wyspecjalizowanych instytucji medycznych, wojewódzkich ośrodków medycyny pracy z zakładami pracy. Według Europejskiego Komitetu Praw Społecznych służby medycyny pracy powinny być zorganizowane w państwach europejskich na wzór francuskiej koncepcji *médecine du travail*, nastawionej na prewencję i poradnictwo medyczne. Wprawdzie w części II załącznika do Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, regulującego zakres tego traktatu międzynarodowego w odniesieniu do osób chronionych postanowiono, że funkcje, organizacja i warunki działania służb medycznych są określone przez przepisy krajowe uchwalane przez organy ustawodawcze lub wydawane przez państwowe władze wykonawcze albo negocjowane przez partnerów społecznych uprawnionych do zawierania układów zbiorowych pracy, bądź przyjmowane w każdy inny sposób dostosowany do warunków krajowych, to – według EKPS – modelowym wzorcem funkcjonowania służb medycyny pracy jest system francuski. Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy¹² zapewnia pracodawcy prawo wyboru podstawowej jednostki medycyny pracy, której powierzone zostaną obowiązki związane z profilaktyczną ochroną zdrowia. Nadzór nad utrzymaniem w stanie stałej sprawności urządzeń ograniczających lub eliminujących szkodliwe dla zdrowia czynniki środowiska pracy oraz służących do pomiarów tych czynników należy do kompetencji państwowych organów nadzorujących warunki pracy, przede wszystkim Państwowej Inspekcji Pracy i innych. Instytucje te między innymi kontrolują, czy pracodawcy przestrzegają obowiązków sformułowanych w art. 227 § 1 pkt 2 k.p., polegających na przeprowadzaniu na swój koszt badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia, rejestrują i przechowują wyniki tych badań i pomiarów oraz udostępniają je zainteresowanym pracownikom. Te instytucje nie są stale obecne w zakładach pracy.

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 1184 ze zm.

Ratyfikacja nieratyfikowanych przez Polskę postanowień Europejskiej Karty Społecznej uznanych za własne przez Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną

Podjmując decyzję o ratyfikacji postanowień Europejskiej Karty Społecznej władze polskie wykorzystały przysługujące każdemu państwu członkowskiemu uprawnienie określane w praktyce Europejskiego Komitetu Praw Społecznych jako częściowo wolny wybór, dokonywany zgodnie z akceptowaną przez Radę Europy techniką, popularnie znaną pod określeniem „à la carte”. W tej części opracowania należy zastanowić się nad przyczynami, dla których Polska nie zdecydowała się na ratyfikację postanowień Europejskiej Karty Społecznej uznanych za własne przez Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną. W sprawach regulowanych przepisami prawa pracy, prawa zabezpieczenia społecznego są to następujące normy Europejskiej Karty Społecznej: art. 2 § 2, art. 4 § 1, art. 6 § 4, art. 7 § 1, 3 i 5, art. 10 § 3-4, art. 3 § 1 i 4, art. 18 § 1-3.

Z uwagi na ograniczony przez organizatora konferencji rozmiar opracowania skupię się wyłącznie na międzynarodowych standardach ochrony praw pracowniczych: płatnych dni świątecznych (art. 2 § 2 Europejskiej Karty Społecznej); godziwego wynagrodzenia za pracę (art. 4 § 1 Europejskiej Karty Społecznej); uprawnień partnerów społecznych, pracowników i pracodawców do zbiorowego działania w przypadku sporu zbiorowego (art. 6 § 4 Europejskiej Karty Społecznej); 15 lat jako minimalnego wieku dopuszczenia do pracy (art. 7 § 1 Europejskiej Karty Społecznej); zakazu zatrudniania dzieci, podlegających obowiązkowemu nauczaniu, przy pracach uniemożliwiających im pełne korzystanie z edukacji (art. 7 § 3 Europejskiej Karty Społecznej); uznania prawa pracowników młodocianych i praktykantów do sprawiedliwego wynagrodzenia lub do innych odpowiednich świadczeń majątkowych (art. 7 § 5); umożliwienia lub wsparcia do korzystania przez pracowników ze szkoleń zawodowych (art. 10 § 3 Europejskiej Karty Społecznej) i reintegracji zawodowej (art. 10 § 4 Europejskiej Karty Społecznej). Po podjęciu decyzji o ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, przepisy te mogą być brane pod uwagę. Wchodzą w skład odrębnego traktatu międzynarodowego, którego ratyfikacja została zapowiedziana przez polskie władze państwowe jedenaście lat temu.

Znaczna część wymienionych wyżej standardów międzynarodowych mogłaby być ratyfikowana przez Polskę, ponieważ nie koliduje

ani z aktualnie obowiązującymi, jak i zamierzonymi przez polskie władze regulacjami prawnymi w sprawach odnoszących się do: 1) wypłacania wynagrodzenia za pracę wykonywaną zgodnie z prawem w dni świąteczne; 2) wywierania presji przez pracowników na pracodawcach w przypadku konfliktu interesów w czasie sporów zbiorowych; 3) minimalnego, korzystniejszej, albowiem bardziej rygorystycznie ustalonego w art. 190 § 1 i 2 k.p., kryterium zgodnego z prawem zatrudnienia młodocianych. Nie analizuję zgodności krajowej polityki społecznej w sprawie kształcenia zawodowego z międzynarodowymi standardami, sformułowanymi w Europejskiej Karcie Społecznej w nieratyfikowanych przez Polskę przepisach art. 10 § 3-4 tej Karty.

Za trudne do ratyfikacji, uważam przepisy o godziwej i sprawiedliwej zapłacie za wykonaną pracę pracownikom (art. 4 § 1 Europejskiej Karty Społecznej) oraz młodocianym (art. 7 § 3 Europejskiej Karty Społecznej). Wykorzystywany przez Europejski Komitet Praw Społecznych wskaźnik pomiaru poziomu wynagrodzenia za pracę zapewniającą pracownikom i ich rodzinom godziwy poziom życia oparty jest na relacji między minimalnym a przeciętnym wynagrodzeniem. Europejski Komitet Praw Społecznych przyjął jako obiektywny wskaźnik pomiaru i jednocześnie kryterium sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia liczbę 68%, obrazującą relację między rzeczywistym a przeciętnym wynagrodzeniem za pracę w danym państwie członkowskim¹³. Porównanie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w wysokości 2 000 zł, wprowadzone w dniu 1 stycznia 2017 r., z przeciętnym wynagrodzeniem stanowi argument przemawiający za odłożeniem w czasie ewentualnego zamiaru ratyfikacji art. 4 § 1 Europejskiej Karty Społecznej. Można byłoby ewentualnie rozważyć zmianę decyzji w tej sprawie po przyjęciu, jako punkt odniesienia stosowanego niekiedy przez Europejski Komitet Praw Społecznych, mniej wymagającego miernika, jakim jest liczba 60% lub nawet 50%. Te liczby są, wykorzystywane przez Europejski Komitet Praw Społecznych – instytucję międzynarodowego nadzoru nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie międzynarodowych standardów ochrony praw pracowniczych i socjalnych, do oceny poziomu wynagrodzenia i dokonywania klasyfikacji płac na sprawiedliwe i niesprawiedliwe. W tym przypadku jednak należałoby przeprowadzić specjalistyczne badania w celu wykazania, że dziesięcioprocentowa różnica między liczbami

¹³ A. M. Świątkowski, *Council...*, *op.cit.*, s. 86 i nast.

50% a łagodniejszym, czasem stosowanym, a nawet uznawanym przez Europejską Kartę Społeczną za bezwzględnie obowiązujący wskaźnik, 60% jest wyrównywany przez państwo członkowskie innymi świadczeniami majątkowymi albo usługami, z których ma prawo korzystać większość, co najmniej 80%, obywateli zamieszkujących na terytorium konkretnego państwa członkowskiego.

Analogiczna metoda polegająca na porównaniu świadczeń majątkowych wypłacanych młodocianym pracownikom z racji nauki zawodu lub odbywania przeszkolenia zawodowego, bądź świadczenia dozwolonej pracy jest wykorzystywana przez Europejski Komitet Praw Społecznych podczas nadzoru nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie przepisu art. 7 § 5 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Według Europejskiego Komitetu Praw Społecznych wynagrodzenie młodocianych pracowników powinno być nie mniejsze od 75-80 % pierwszej płacy, jaką otrzymuje pełnoletni pracownik. Natomiast świadczenia majątkowe, zasiłki lub stypendia, wypłacane młodocianym praktykantom muszą kształtować się, w zależności od roku nauki zawodu, w granicach od 1/3 do 2/3 wynagrodzenia pełnoletniego pracownika, wykonującego pierwszą pracę w życiu¹⁴. Świadczenia majątkowe wypłacane młodocianym w Polsce stanowią ułamek tych kwot. W związku z powyższym, uwzględniając nawet potencjalną wartość ekonomiczną szkolenia zawodowego, jakie przechodzi młodociani, należy zdecydowanie odradzać władzom polskim ratyfikowanie art. 7 § 5 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej ze względu na brak jakichkolwiek szans na uzyskanie pozytywnej oceny polskich regulacji prawnych o wynagrodzeniu młodocianych za zgodne z międzynarodowym standardami określonymi w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej. Zgodnie z obowiązującym przepisami, procentowy stosunek wynagrodzenia pracownika młodocianego do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej powinien wynosić nie mniej niż 4% w pierwszym roku nauki zawodu, co najmniej 5% w drugim roku nauki i przynajmniej 6% w ostatnim, trzecim roku szkolenia zawodowego¹⁵.

¹⁴ Idem, s. 106 i nast.

¹⁵ § 19 pkt 1 i 2 rozporządzenia RM z 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania, Dz. U. z 2014 r., poz. 232.

Ratyfikacja pozostałych przepisów prawa pracy Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej

Nie ma żadnych przeszkód ratyfikowania art. 20 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, normy prawnej zapisanej w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej, zobowiązującej państwa członkowskie do przestrzegania zasady równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu bez dyskryminacji ze względu na płeć. Przepisy rozdziału II a działu pierwszego Kodeksu pracy „Równe traktowanie w zatrudnieniu” zostały dostosowane do wymagań uregulowanych przepisami prawa pracy Unii Europejskiej¹⁶. Orzecznictwo Europejskiego Komitetu Praw Społecznych¹⁷ jest kompatybilne w kwestiach dotyczących interpretacji art. 20 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z treścią postanowień oraz sposobami wykładni przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. (2006/54/WE) w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana)¹⁸.

Inaczej przedstawia się sprawa zgodności przepisów oddziału 4, działu drugiego „Stosunek pracy” Kodeksu pracy o uprawnieniach pracowników w razie nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę z art. 24 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Wymieniony przepis jest interpretowany przez Europejski Komitet Praw Społecznych jako norma prawna zobowiązująca krajowe organy wymiaru sprawiedliwości, rozpatrujące spory pracowników z pracodawcami, dotyczące nielegalnego wypowiedzenia umowy o pracę lub stosunku pracy do reaktywowania więzi prawnej bezpodstawnie albo bezprawnie zerwanej¹⁹. Takiego obowiązku nie przewiduje przepis art. 45 § 2 k.p. Polski system indywidualnego prawa pracy uzależnia wybór roszczenia o przywróceniu do pracy lub zasądzeniu odszkodowania od decyzji zainteresowanego pracownika

¹⁶ A. M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej*, C. H. Beck, Warszawa 2015, s. 80 i nast.

¹⁷ Tenże, *Council...*, *op.cit.*, s. 167 i nast.

¹⁸ Dz. Urz. L 204 z 26 lipca 2006 r., s. 23. Zob. *Kodeks pracy i zabezpieczenia Unii Europejskiej, wybór i opracowanie*, A. M. Świątkowski, H. Wierzińska, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego – Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 320 i nast.

¹⁹ A. M. Świątkowski, *Council...*, *op.cit.*, s. 173 i nast.

oraz od przekonania sądu orzekającego w sprawie o niemożliwości albo niecelowości zrealizowania roszczenia poszkodowanego pracownika. Wyłączenie uprawnień sądu meriti do udokumentowanego uznania innego niż przywrócenie do pracy sposobu zaspokojenia żądania zwolnionego pracownika jest wyłączone w przypadkach wyraźnie określonych w art. 45 § 3 k.p.

Ponadto odmiennie niż to uregulowano w art. 47¹ k.p., normie ograniczającej wysokość odszkodowania należnego pracownikowi bezprawnie zwolnionemu z pracy za wypowiedzeniem przez pracodawcę, w art. 24 lit. „b” Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej poszkodowanemu przysługuje uprawnienie do „odpowiedniego zadośćuczynienia lub innego odpowiedniego wynagrodzenia szkody”. Europejski Komitet Praw Społecznych uznaje za niezgodne z europejskimi standardami prawa pracy wyznaczenie w krajowych przepisach prawa pracy jakiegokolwiek „górnego” pułapu odszkodowania. Swoją, kontrowersyjną tezę Europejski Komitet Praw Społecznych uzasadnia brakiem podstaw prawnych w omawianym przepisie Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej do ustanawiania takich barier w krajowych przepisach prawa pracy. W skrajnym przypadku Europejski Komitet Praw Społecznych uznał za niezgodne ze standardami Rady Europy przepisy prawa pracy Finlandii, która ustanowiła wysoką, równą 24 miesięcznemu wynagrodzeniu osiąganemu przez pracownika przed wypowiedzeniem umowy o pracę, granicę odszkodowania. Europejski Komitet Praw Społecznych uznał powyższe ograniczenie za niezgodne z art. 24 „b” Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Potraktował je jak prawną barierę wysokości należnego odszkodowania²⁰.

Należy zwrócić uwagę, że redakcja normy art. 24 lit. „b” nie wyklucza kumulacji roszczeń o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, które mogą przysługiwać poszkodowanemu pracownikowi. Brak akceptacji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych wobec krajowych limitów wypłaty tych świadczeń majątkowych może doprowadzić do podwojenia już i tak znacznych świadczeń pieniężnych należnych pracownikom z tytułu naruszenia przez pracodawcę krajowych przepisów prawa pracy, ograniczających wysokość odszkodowań lub zadośćuczynień.

Znacznie mniejsze wątpliwości mam wobec ewentualnego zamiaru ratyfikacji art. 26 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Przepis ten zobowiązuje władze państw członkowskich do podejmowania

²⁰ Tenże, *Zmiany w uprawnieniach pracowników...*, *op.cit.*, s. 226-227.

działań umożliwiających pracownikom wypełniającym obowiązki opiekuńcze i wychowawcze stworzenia rzeczywistej równości szans w zatrudnieniu. Władze państw członkowskich powinny umożliwić podejmowanie i kontynuowanie pracy, powrót do pracy po okresie przerwy spowodowanej wypełnianiem obowiązków rodzicielskich. Muszą uwzględniać potrzeby pracowników opiekujących się dziećmi w sprawach związanych z kształtowaniem warunków zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Niezależnie od wymienionych wyżej obowiązków władze państwowe muszą rozwijać albo popierać inicjatywy zmierzające w kierunku rozwijania publicznych i prywatnych form opieki nad dziećmi. Europejski Komitet Praw Społecznych bada, czy krajowe przepisy prawa pracy zezwalają pracownikom, kobietom i mężczyznom, wypełniającym obowiązki rodzicielskie na podejmowanie pracy w niepełnym wymiarze czasu, wykorzystywanie na równych prawach urlopów rodzicielskich i wychowawczych, sprawdza czy okresy tych urlopów za zaliczanie do stażu ubezpieczeniowego.

Po zmianach dokonanych ustawą z 24 lipca 2015 r. w przepisach Kodeksu pracy, regulujących uprawnienia związane z rodzicielstwem, zaakcentowana została tendencja do zwiększonego aniżeli miało to miejsce przed dniem 2 stycznia 2016 r., równoprawnego korzystania z uprawnień do urlopów macierzyńskich, na warunkach urlopu macierzyńskiego, rodzicielskich, wychowawczych, ojcowskich oraz zwolnień od pracy w celu sprawowania opieki nad dzieckiem lub dziećmi²¹. Upoważniono pracownice oraz kobiety ubezpieczone do dzielenia się z pracownikiem, ojcem wychowującym dziecko albo ubezpieczonym ojcem dziecka uprawnieniami do korzystania z urlopu rodzicielskiego lub pobierania zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający okresowi tego urlopu. Zagwarantowano pracownikom – mężczyznom prawo do części urlopu macierzyńskiego przypadającej po dniu śmierci pracownicy albo ubezpieczonej – matki dziecka. Uznano prawo do urlopu macierzyńskiego za uprawnienie przysługujące matce i ojcu dziecka, co umożliwi obojgu rodzicom elastyczne i najbardziej odpowiednie, z punktu widzenia interesów rodziny, wykorzystanie tego urlopu na sprawowanie osobistej opieki nad nowonarodzonym dzieckiem. Łączne uprawnienie rodziców lub innych prawnych opiekunów dziecka do identycznego świadczenia socjalnego jest ewenementem. Opiera się ono na założeniu przyznania każdemu rodzicowi z osobna indywidu-

²¹ A. M. Świątkowski, *Zmiany w uprawnieniach pracowników...*, op.cit., s. 226-227.

alnego, podmiotowego uprawnienia do urlopu rodzicielskiego w maksymalnym wymiarze, bezwzględnie określonym przez ustawodawcę. Z powyższego uprawnienia może odrębnie i niezależnie od drugiego z rodziców skorzystać każdy z nich. Jednakże wcześniejsze wykorzystanie w całości albo w części z powyższego uprawnienia pozbawia drugą uprawnioną osobę do uczynienia użytku z przysługującego jej uprawnienia w części wykorzystanej wcześniej przez tego uprawnionego, który zrealizował prawo podmiotowe przysługujące jemu i drugiemu rodzicowi. Zezwolono pracownikom uprawnionym do korzystania z tych urlopów na łączenie powyższych uprawnień z zatrudnieniem w połowie wymiaru czasu pracy proporcjonalnie wydłużonej części urlopu rodzicielskiego. Wydaje się, że nie ma prawnych przeszkód w niedawno wprowadzonych w życie przepisach przeciwko ratyfikowaniu art. 26 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Rzeczywistą przeszkodą może natomiast stanowić słabo rozwinięta infrastruktura społeczna – sieć przykładowych żłobków i przedszkoli.

Bez zastrzeżeń uważam, że mogą być ratyfikowane nowocześnie skonstruowane na wzór unijnych regulacji prawnych²² przepisy Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej gwarantujące pracownikom prawa do ochrony roszczeń majątkowych w razie niewypłacalności pracodawcy (art. 25 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej) oraz do poszanowania godności w pracy (art. 26 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej).

W identyczny sposób oceniam możliwość ratyfikacji przepisów Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej ustanawiających międzynarodowe standardy ochrony praw pracowniczych w sprawach odnoszących się ogólnie do informacji i konsultacji przedsiębiorców z przedstawicielami pracowników (art. 21 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej) oraz w procesie zwolnień grupowych (art. 29 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej), jak również szczególnej ochrony przedstawicieli pracowników ze względu na pełnione funkcje społeczne, których wypełnianie może stanowić podstawę do rozwiązywania z nimi stosunków przez skonfliktowanych pracodawców.

²² A. M. Świątkowski, *Prawo pracy...*, *op.cit.*, s. 116 i nast., s. 411 i nast.

Uwagi końcowe

Decyzja o ratyfikowaniu Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej ma charakter polityczny. Wykracza więc poza zakres moich zawodowych kompetencji. Z prawnego punktu widzenia podjęcie przez stosowne władze państwowe decyzji o ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z pewnością miałyby poważny wpływ na podniesienie gwarancji przestrzegania przez pracodawców najważniejszych praw pracowniczych i socjalnych, zaliczanych do kategorii podstawowych praw człowieka. W tym kierunku zmierza znakomita większość państw europejskich. Według nadal aktualnych informacji na temat ratyfikacji, Zrewidowana Europejska Karta Społeczna została ratyfikowana²³ przez następujące państwa europejskie: Albania (21.9.98/14.11.02), Andora (4.11.00/12.11.04), Armenia (18.10.01/21.1.04), Austria (7.5.99/21.5.11), Azerbejdżan (18.10.01/2.9.04), Belgia (3.5.96/2.3.04), Bośnia i Hercegowina (11.5.04/7.10.08), Bułgaria (21.9.98/7.6.00), Cypr (3.5.96/27.9.00), Czarnogóra (22.3.05/3.3.10), Estonia (4.5.98/11.9.00), Finlandia (3.5.06/21.6.02), Francja (3.5.96/7.5.99), Gruzja (30.6.00/22.8.05), Holandia (23.1.04/3.5.06), Irlandia (4.11.00/4.11.00), Litwa (8.9.97/29.6.01), Łotwa (29.5.07/26.3.13), Macedonia (27.5.09/6.1.12), Malta (22.7.05/27.7.05), Mołdawia (3.11.98/8.11.01), Norwegia (7.5.01/7.5.01), Portugalia (3.5.96/30.5.02), Rumunia (14.5.97/7.5.99), Rosja (14.9.00/16.10.09), Serbia (22.3.05/14.9.09), Słowacja (18.11.99/23.4.09), Słowenia (11.10.97/7.5.99), Szwecja (3.5.96/25.5.98), Turcja (7.5.99/21.12.06), Węgry (7.10.04/20.4.09), Włochy (3.5.96/5.7.99). Rządy tych państw uznały, że długofalowe następstwa ratyfikacji, wśród których na pierwszym miejscu należy wymienić dostosowanie krajowych systemów prawa i prowadzonej przez władze państwowe polityki społecznej są warte w dłuższej perspektywie poniesienia ujemnych bezpośrednich skutków ratyfikacji, do których należy przede wszystkim zaliczyć wydanie przez Europejski Komitet Praw Społecznych opinii o niezgodności wyraźnie wymienionych przepisów prawa pracy z europejskimi standardami sformułowanymi w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej. Należy również zastrzec, że ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej nie może być ostatecznym celem działań podejmowanych przez władze państw członkowskich Rady Europy.

²³ W nawiasach podają datę złożenia podpisu oraz ratyfikacji.

Pełną ochronę praw społecznych gwarantuje bowiem nie sama Zrewidowana Europejska Karty Społeczna, lecz powyższy traktat w połączeniu z protokołem dodatkowym z 1995 r., ustanawiającym system rozpatrywania skarg zbiorowych²⁴. Powyższy protokół, ratyfikowany przez trzynaście państw członkowskich²⁵, gwarantuje Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych i międzynarodowym partnerom społecznym (europejskim organizacjom pracowników oraz organizacjom pracodawców) możliwość wykonywania wzmocnionego, quasi judykacyjnego nadzoru nad ochroną uprawnień pracowniczych i socjalnych²⁶.

Od złożenia jedenaście lat temu podpisu pod intencją ratyfikowania Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej brakowało woli politycznej, aby wszcząć procedurę ratyfikacyjną.

Summary

25 years after the signature, by a representative of Poland, of the Revised European Social Charter of 3 May 1996, the author reviews the provisions of the treaty of the Council of Europe and considers the chances for the ratification of the document so important from the point of view of the protection of labour and social rights. By comparing the European standards of protection of societal, labour and social rights with the Polish labour law provisions, the author draws attention to the direct impact and long-term implications likely to arise for the protection of those rights in the country in the event the RESC is ratified.

²⁴ European Social Charter..., *op.cit.*, s. 35 i nast.

²⁵ Belgia, Chorwacja, Cypr, Czechy, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Norwegia, Portugalia, Słowenia, Szwecja, Włochy.

²⁶ A. M. Świątkowski, *Council...*, *op.cit.*, s. 293 i nast.

Barbara Surdykowska*

**Potrzeba powszechnej ratyfikacji
Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej jako warunek
spójności systemu prawnego Unii Europejskiej**

**The need for universal ratification of the Revised European Social
Charter as a precondition for the coherence of the legal system of
the European Union**

Od pewnego czasu powszechnie odczuwany jest deficyt społecznego wymiaru procesu integracji europejskiej, co wpływa także na ogólny spadek zaufania do Unii Europejskiej jako instytucji – obrazują to kolejne badania opinii obywateli państw członkowskich. Komisja Europejska postanowiła obecnie zmierzyć się z tym problemem przedstawiając swoją sztandarową inicjatywę Europejskiego Filaru Praw Socjalnych¹. Innym przykładem takich działań jest propozycja propracowniczych zmian w dyrektywie o pracownikach delegowanych². W tych uwarunkowaniach zasadnym staje

^{1*} Barbara Surdykowska, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Biuro Ekspertyczne Komisji Krajowej NSZZ Solidarność.

¹ Wstępna koncepcja Europejskiego Filaru Praw Socjalnych przedstawiona jest w Komunikacie Komisji Europejskiej oraz w załączniku do niego: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Rozpoczęcie konsultacji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych, SWD (2016), 50, 5 final. Porównaj także: Stanowisko Prezydium KK NSZZ Solidarność nr 4/16 ws. komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów – Rozpoczęcie konsultacji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych, dostęp na: <http://www.solidarnosc.org.pl/dokumenty/biuro-prezydium-kk/prezydium/item/14276-stanowisko-prezydium-kk-nr-4-16-ws-komunikatu-komisji-do-parlamentu-europejskiego-rady-europejskiego-komitetu-ekonomiczno-spolecznego-i-komitetu-regionow-rozpoczecie-konsultacji-w-sprawie-europejskiego-filaru-praw-socjalnych>.

² *Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/ WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Porównaj także: Decyzja Prezydium KK NSZZ Solidarność nr 37/16 ws. opinii o wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/ WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników, dostęp na: <http://www.solidarnosc.org.pl/dokumenty/biuro-prezydium-kk/prezydium/item/12818-decyzja-prezydium-kk-nr-37-16-ws-opinii-o-wniosku-komisji-europejskiej-dotyczacego-dyrektywy-parlamentu-europejskiego-i-rady-zmieniajacej-dyrektywe-96-71-we-parlamentu-europejskiego-i-rady-z-dnia-16-grudnia-1996-r-dotyczaca-delegowania-pracown>.*

się pytanie o miejsce i rolę Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej w eliminowaniu obserwowanego „niedorozwoju” społecznego wymiaru integracji. W niniejszym tekście zostaną skrótowo przeanalizowane wartości jakie dla celów **zwiększenia spójności systemu prawnego UE** w obszarze społecznym mogą wynikać z ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, lub rozszerzenia zakresu teje ratyfikacji.

Jak wiadomo, Europejska Karta Społeczna została uchwalona w 1961 r. w ramach działań normotwórczych Rady Europy. W latach 80. ubiegłego wieku podejmowanych było wiele wysiłków mających na celu modernizację tej umowy oraz systemu kontroli przestrzegania jej postanowień. W 1996 r. osiągnięto porozumienie dotyczące uchwalenia Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Obok przeformułowania niektórych postanowień Europejskiej Karty Społecznej wprowadzonych zostało 8 nowych postanowień, w tym takie jak prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną (art. 30) czy prawo do mieszkania (art. 31). Niewątpliwie Zrewidowana Europejska Karta Społeczna stanowi najbardziej postępową i nowoczesną umowę z zakresu praw człowieka drugiej generacji. Należy także przypomnieć, że w 1995 r. wprowadzono Protokół o Skardze Zbiorowej pozwalający na skargi zbiorowe składane przez związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz organizacje pozarządowe. Do 2015 r. Protokół został ratyfikowany przez 15 państw członkowskich Rady Europy (14 państw będących członkami UE), a do końca 2015 r. wpłynęło już 118 skarg zbiorowych³.

Nadzór nad przestrzeganiem postanowień Karty opiera się na cyklach sprawozdań ocenianych przez Komitet Niezależnych Ekspertów (nazwa ciała została nieformalnie zmieniona na Europejski Komitet Praw Społecznych, tą nazwą będą się posługiwała w dalszej części tekstu). Ocena wykonywania Karty przybiera formę konkluzji (pozytywnych-negatywnych) i przedstawiana jest do dalszego rozpatrzenia przez Komitet Rządowy Karty, który przygotowuje decyzje Komitetu Ministrów.

Polska dotychczas nie ratyfikowała Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej⁴, nie ratyfikowała także Protokołu o Skardze Zbiorowej.

³ Analiza działania pierwszych 5 lat funkcjonowania Protokołu – R. Churchill, U. Khaliq, *The Collective Complaints system on the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?*, *European Journal of International Law* 2004, 15, s. 417-456.

⁴ Obok Polski Zrewidowana Europejska Karta Społeczna nie została ratyfikowana przez: Chorwację, Czechy, Danię, Republikę Federalną Niemiec, Grecję, Luksemburg, Hiszpanię i Wielką Brytanię.

Europejska Karta Społeczna a prawo Unii Europejskiej

Relacje pomiędzy Europejską Kartą Społeczną a prawem Unii Europejskiej mają dość paradoksalny i zawikłany charakter. W przeciwieństwie do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Konwencja), Europejska Karta Społeczna znajduje minimalny oddźwięk w prawie Unii. Do wyroków zapadłych w oparciu o Konwencję Europejski Trybunał Sprawiedliwości odwoływał się już w latach 70. ubiegłego wieku i obecnie jest ona wprost wskazana w Traktacie o Unii Europejskiej jako punkt odniesienia⁵. Co więcej, zgodnie z art. 6 ust. 2 Traktatu Unia przystępuje do Konwencji, co nie narusza kompetencji określonych w Traktatach. Natomiast odniesienia do Europejskiej Karty Społecznej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości są raczej sporadyczne a jedynym bezpośrednim „punktem zaczepienia” w prawie Unii jest art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej gdzie wskazuje się, że Unia oraz Państwa Członkowskie są świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej⁶. Traktaty nie zawierają zobowiązania Unii do przystąpienia do Europejskiej Karty Społecznej.

Z drugiej jednak strony nie sposób zaprzeczyć, że Europejska Karta Społeczna (jeszcze wówczas nie podpisana) wywarła duży wpływ na konstrukcję pierwotnych zasad konstruujących Europejską Wspólnotę Gospodarczą w 1957 r. Pytania, które wówczas stawiano oscyływały wokół kwestii na ile zapisy Traktatu powinny dotyczyć kwestii socjalnych. Czy wprowadzenie swobody przepływu pracowników oraz swobody przepływu usług powinno być „obudowane” harmonizacją praw pracowniczych czy świadczeń ubezpieczeniowych.

⁵ Art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej wskazuje – Prawa podstawowe, zagrożone w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwu Członkowskiemu, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

⁶ W art. 151 Traktatu o Funkcjonowaniu UE wskazuje się – Unia i Państwa Członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej podpisanej w Turynie 18 października 1961 r. oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 r., mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymywać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu.

W tzw. raporcie Ohlina z 1956 r. wyraźnie wskazuje się, że postęp społeczny zostanie osiągnięty dzięki rozwojowi wspólnego rynku⁷. Autorzy raportu jednak wyraźnie zaznaczyli, że będzie to możliwe przy założeniu istnienia silnego ruchu związkowego oraz przywiązania państw członkowskich do praw socjalnych. Raport podkreśla konieczność organizowania się związków zawodowych i organizacji pracodawców na poziomie ponadnarodowym i co najważniejsze – konieczność przystąpienia państw członkowskich do Konwencji MOP i do właśnie wykluwającej się Europejskiej Karty Społecznej. W tych instrumentach można bowiem szukać rozwiązania problemów, które w naturalny sposób będą powiązane z procesem formowania wspólnego rynku.

Europejska Karta Społeczna a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Dokumentem istotnym dla społecznego wymiaru integracji europejskiej jest Karta Praw Podstawowych UE. Warto więc porównać oba teksty. Rezultat nie jest jednoznaczny. Są obszary, których Karta Praw Podstawowych UE dotyczy - przykładowo jest to art. 36 dotyczący dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym lub art. 38 dotyczący ochrony konsumentów, a które są nieobecne w Europejskiej Karcie Społecznej. Generalnie jednak wskazuje się na wyższy poziom ochrony praw socjalnych wynikający ze Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej niż Karty Praw Podstawowych UE. Niektóre z tych różnic w poziomie ochrony wynikają z faktu, że Unia nie ma kompetencji w określonych obszarach – Karta Praw Podstawowych UE nie zawiera żadnych postanowień dotyczących prawa do godziwego wynagrodzenia (które zawarte są w art. 4 Europejskiej Karty Społecznej). Podobnie nie znajdziemy tam odpowiedników wielu praw socjalnych zawartych w dokumencie Rady Europy (w szczególności art. 9, 10, 14, 17, 26, 28).

Ale podstawową różnicę między obydwoma dokumentami wykryć można po przyjrzeniu się słownictwu: w Karcie Praw Podstawowych UE stosowana jest następująca formuła – Unia uznaje prawo „X”

⁷ International Labour Organisation Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts (summary), International Labour Review, 1956, 74, s. 99-123.

zgodnie z prawem Unii **oraz ustawodawstwem i praktykami krajowymi**. Jest to więc forma deklaracji samoograniczającej, odmiennej od zapisów Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Przykładowo można porównać zapis art. 30 (prawo do ochrony przed ubóstwem lub marginalizacją społeczną), czy art. 31 (prawo do mieszkania) Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z art. 34 Karty Praw Podstawowych. Jak słusznie podkreśla Olivier de Schutter w swoim raporcie przygotowanym dla Parlamentu Europejskiego takie podejście jest przejawem poważnego nieporozumienia. Zakłada się, że o ile Unia nie ma kompetencji w danym obszarze, to nie może przyjąć zobowiązania, gdyż nie ma władztwa do osiągnięcia określonego stanu faktycznego. Oznacza to jednak równocześnie, że w Karcie Praw Podstawowych UE nie ma zobowiązania Unii do **niepodejmowania** działań, które mogą de facto uniemożliwić państwom członkowskim realizację zobowiązań w zakresie praw społecznych⁸. Ten mankament uwidocznił się z całą ostrością, gdy UE zaczęła forsować działania oszczędnościowe wynikające z kryzysu gospodarczego i finansowego oraz wprowadzać procedurę Semestru Europejskiego. Nie ma w tym tekście miejsca na szczegółowe omówienie tej problematyki, wystarczy tylko wspomnieć, że działania UE w tym obszarze stały się przedmiotem szerokiej analizy (i krytyki) z punktu widzenia praw człowieka⁹.

Pierwszoplanowym problemem związanym z realizacją ochrony społecznych praw człowieka na tle Karty Praw Podstawowych UE jest wynikający z art. 52 ust. 5 podział na prawa i zasady¹⁰. Jak wskazuje Andrzej Wróbel problem bezpośredniej skuteczności postanowień Karty zawierających zasady jest złożony. Zdaniem autora, doktryna przyjmuje, że zasady nie wywołują skutku bezpośredniego, ponieważ nie spełniają dwóch zasadniczych warunków bezpośredniej skuteczności norm

⁸ O. de Schutter, *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*, Study for the AFCO Committee, 2016, s. 15, dostęp na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU\(2016\)536488_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU(2016)536488_EN.pdf).

⁹ Przykładowo V. Engström, *The Political Economy of Austerity and Human Right Law*, Institute for Human Right Working Paper, 2016, 1, dostęp na: <https://www.abo.fi/fakultet/media/35185/austerity.pdf>.

¹⁰ Art. 52 ust. 5 Karty stanowi – Postanowienia niniejszej Karty zawierające zasady mogą być wprowadzone w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty Państw Członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności.

prawa unijnego, a mianowicie nie są dostatecznie jasne i precyzyjne oraz nie są bezwarunkowe w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym przepis prawa wspólnotowego jest bezwarunkowy, gdy ustanawia obowiązek, którego wykonanie nie jest zastrzeżone żadnym warunkiem ani nie wymaga dla swojej skuteczności lub wykonania podjęcia środka przez organy Wspólnoty lub państwa członkowskiego¹¹. Z tej analizy wynika, że „ciężar” ponadnarodowej ochrony praw człowieka drugiej generacji dalej musi bazować na aktach prawnych Rady Europy a nie Unii Europejskiej.

Dodatkowym problemem jest całkowity brak odniesienia w Karcie Praw Podstawowych UE do Europejskiej Karty Społecznej. Natomiast określona jest taka relacja pomiędzy Kartą Praw Podstawowych UE a Konwencją¹². O ile można wytłumaczyć polityczne przyczyny dla tego zróżnicowania w traktowaniu Konwencji i Europejskiej Karty Społecznej to z punktu widzenia doktryny praw człowieka jest to, delikatnie mówiąc, trudne do uzasadnienia¹³.

Te relacje są oczywiście znacznie bardziej zawikłane, a skrótowość powyższych uwag nie wyczerpuje tematu. Można zwrócić uwagę na liczne bardziej „subtelne wątki” takie jak na przykład: wpływ orzecznictwa powstałego na podstawie Konwencji na definiowanie społecznych praw człowieka¹⁴ czy odnoszenie się w uzasadnieniach stanowisk przez Europejski Komitet Praw Społecznych do standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej.

¹¹ A. Wróbel, (w:) A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1374.

¹² Art. 52 ust. 3 KPPUE stanowi – w zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznało szerszą ochronę.

¹³ Oczywiście najprostszym prawnym uzasadnieniem jest fakt, że państwa mogą dokonać ratyfikacji *a la carte* i wybrać postanowienia Europejskiej Karty Społecznej i Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, którymi się wiążą.

¹⁴ Tutaj najprostszym przykładem jest orzeczenie *Demir i Baykara v. Turcja* wyprawdające wprost prawo do rokowań zbiorowych z art. 11 Konwencji gwarantującego prawo do zrzeszania się. Inny przykład to orzeczenie *Smith and Grady v UK*, gdzie zwolnienie ze służby w armii jedynie ze względu na homoseksualną orientację uznane zostało za naruszenie art. 8 Konwencji mówiącego o prawie do prywatności.

Ryzyko konfliktu pomiędzy Europejską Kartą Społeczną a prawem Unii Europejskiej

W przełomowym orzeczeniu *Bosphorus* z 2005 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wprowadził, wskazując w dużym uproszczeniu, podważalne domniemanie, że działanie zgodne z prawem Unii Europejskiej jest równocześnie zgodne z Konwencją¹⁵. Jak wiadomo Europejski Komitet Praw Społecznych przyjmuje odmienne podejście. W dużej mierze wynika ono z odmiennych relacji: Konwencja a prawo Unii, w stosunku do relacji: Europejska Karta Społeczna a prawo Unii co już zostało powyżej zasygnalizowane. W stanowisku *CGT v Francja* Komitet wyraźnie wskazuje, że sam fakt zgodności danego rozwiązania z prawem Unii (w tym wypadku chodziło o zgodność z dyrektywą o czasie pracy) nie przesądza o realizacji określonych postanowień Europejskiej Karty Społecznej¹⁶. W samym stanowisku Komitet wskazuje, że możliwe iż w przyszłości będzie możliwe przyjęcie podejścia odpowiadającego stanowisku Trybunału w sprawie *Bosphorus*, jednak na obecnym etapie jest na to za wcześnie. O ile w sprawie *CGT v Francja* państwo francuskie nie mogło „bronić” się argumentacją, że wykonuje prawo unijne i zostało przez nie „ubezwłasnowolnione” (dyrektywa pozwalała na określone rozwiązania które państwo członkowskie mogło, ale nie musiało zastosować) to sprawa staje się jeszcze bardziej problematyczna, gdy przeanalizujemy stosunek Komitetu¹⁷ do zmian zaszłych w prawie szwedzkim wynikających z orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Laval*¹⁸.

Wydaje się, że zasygnalizowanie tych stanowisk pokazuje problemy z brakiem spójności systemu ochrony społecznych praw człowieka w UE. Jest kwestią oczywistą, że problem ten został dostrzeżony. Na konferencji w Turynie 17-18 listopada 2014 r. przedstawiciele Europejskiego Komitetu Praw Społecznych wskazywali na problematyczność sytuacji, w której poszczególne państwa członkowskie związane

¹⁵ Wyrok ETPCz z 30 czerwca 2005 r. w sprawie nr 45036/98 *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii*, ETPC 2005-VI, par. 155-156.

¹⁶ European Committee of Social Rights, *Confédération générale du travail (CGT) v. France*, complaint no. 55/2009, Report to the Committee of Ministers, 23 czerwca 2010 r.

¹⁷ European Committee of Social Rights, *Swedish Trade union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional employees (TCO) v. Sweden*, complaint no. 85/2012, Report to the Committee of Ministers, 3 czerwca 2013 r.

¹⁸ *Laval C-341/05*.

są różnymi poziomami zobowiązań. Wskazano, że ze wszech miar korzystnym rozwiązaniem byłoby określenie postanowień Europejskiej Karty Społecznej/Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, którymi powinno związać się państwo członkowskie UE ze względu na fakt członkostwa¹⁹. Rozwiązanie takie w wyraźny sposób ograniczyłoby potencjalne pola „konfliktu” pomiędzy oboma porządkami prawnymi.

Określenie minimalnego standardu ratyfikacji wynikającego z faktu członkostwa w UE byłoby krokiem we właściwym kierunku, lecz nierozwiązującym jeszcze w pełni wszelkich potencjalnych problemów. Kolejnym krokiem winno być przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Karty Społecznej/Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Tu od razu trzeba przyznać, że nie jest to „gorącym” tematem w debacie dotyczącej przyszłości Unii. W literaturze od pewnego czasu wskazuje się na taką konieczność. Wydaje się, że tę dyskusję zapoczątkował Olivier de Schutter, tekstem z 2004 r.²⁰. Autor ten zwraca uwagę na istnienie takiej potrzeby w kontekście budowy europejskiego modelu społecznego, a przede wszystkim ze względu na potrzebę przezwyciężenia rozbieżności pomiędzy orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a opiniami Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Zdecydowane żądanie podjęcia prac zmierzających w takim kierunku zgłosiła Europejska Konfederacja Związków Zawodowych w swoim programie Social Compact for Europe. Wskazuje się w nim na potrzebę przystąpienia UE do Europejskiej Karty Społecznej, a także – do konwencji MOP²¹.

Wnioski

W mojej ocenie orędownicy wzmocnienia wymiaru społecznego integracji europejskiej nie mogą czuć się bezpiecznie bazując tylko na gwarancjach praw społecznych wskazanych w Karcie Praw Podstawowych UE. Są one niewystarczające, jeżeli spojrzeć na treść jej art. 51 ust. 5 oraz brak określonej relacji pomiędzy Kartą Praw

¹⁹ European Committee of Social Rights, *The relationship between European Union law and the European Social Charter*, Working Document, 15 czerwca 2014 r., par. 23-24 oraz 83-84.

²⁰ Ostatecznie opublikowanym jako O. de Schutter, *Anchoring the European Union to the European Social Charter. The Case for Accession*, (w) G. de Búrca, B. de Witte, L. Ogertschning (red.), *Social Rights in Europe*, Oxford 2005.

²¹ European Trade Union Confederation, *Social Compact for Europe*, 5-6 czerwca 2012 r., dostęp na: <https://www.etuc.org/social-compact-europe>.

Podstawowych a Europejką Kartą Społeczną/Zrewidowaną Europejską Kartą Społeczną²². O istnieniu spójnego systemu ochrony społecznych praw człowieka w Unii Europejskiej będzie można mówić, gdy Europejska Karta Społeczna zacznie być traktowana przez UE ze stosownym uznaniem godnym jej rangi. Oznacza to łączne spełnienie następujących trzech warunków: zostanie wskazany minimalny poziom ratyfikacji oczekiwany od państw członkowskich ze względu na fakt członkostwa w UE; państwa dokonają wskazanej ratyfikacji (uzupełnią poziom ratyfikacji), Unia Europejska przystąpi do Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

Jest to jednak wizja, która nie ma obecnie szans realizacji. Nie istnieją jakiegokolwiek przesłanki natury politycznej, aby przyjąć, że którykolwiek z trzech powyżej wskazanych warunków zostanie zrealizowany w przewidywalnej przyszłości. „Polityczne sygnały” wysyłane przez Radę Europy dotyczące „minimalnego” poziomu ratyfikacji nie spotykają się ze zbyt szerokim oddźwiękiem w instytucjach unijnych. Symptomatyczne jest to, że w wyjściowej wersji koncepcji Europejskiego Filaru Społecznego nie korzysta się z metody politycznego zalecenia dokonania ratyfikacji określonych postanowień Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, choć wydawałoby się, że byłaby to naturalna ścieżka wykazania głębi „przywiązania” Unii do Europejskiej Karty Społecznej, o którym mowa w Traktacie. Co do drugiego warunku, państwa członkowskie UE, które nie ratyfikowały dotąd Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej nie pałają szczególnym entuzjazmem, by tego dokonać. Przykładem jest Polska, gdzie nie naciskają na to żadne znaczące siły polityczne. Co więcej, jak podkreśla się w literaturze, Polska znajduje się wśród państw sceptycznie podchodzących do idei praw człowieka drugiej generacji jako indywidualnych praw człowieka a nie norm kierunkowych określających cele polityki społecznej²³. Zwracają na to uwagę organy kontrolne w ramach Organizacji

²² Pomijam dodatkowy problem jaki wynika z polskiego i brytyjskiego opt-out wobec Karty Praw Podstawowych, sygnalizuję wyłącznie, że skutki prawne opt-out są co najmniej dyskusyjne. Porównaj C. Bernard *The “Opt-Out” for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?* (w:) S. Griller, J. Ziller (red.) *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without Constitutional treaty?*, Wiedeń, 2008.

²³ U. Khaliq, *The EU and the European Social Charter: Never the Twain Shall Meet?*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2013, 15, s. 184.

Narodów Zjednoczonych²⁴. Natomiast przystąpienie Unii do Europejskiej Karty Społecznej byłoby teoretycznie możliwe, a podstawą prawną niewątpliwie mógłby być art. 216 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Materia jest jednak bardzo skomplikowana, zwłaszcza, jeżeliby rozszerzyć ją o zbadanie możliwości przystąpienia UE do Protokołu o Skardze Zbiorowej. A w świetle zdecydowanie negatywnej opinii Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczącej przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (co jest przecież zadeklarowane w Traktacie), rozważania takie wypada traktować wyłącznie jako element prawniczej rozrywki intelektualnej o charakterze futurystycznym.

Wszystko więc wskazuje, że w takiej sytuacji czeka nas scenariusz rozwoju napięć o różnym ciężarze gatunkowym. Po pierwsze, odczuwalne będzie napięcie pomiędzy stanowiskami Europejskiego Komitetu Praw Społecznych i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Będzie to stanowiło niewątpliwie asumpt do prowadzenia dyskusji teoretycznych, interesujących z prawniczego punktu widzenia. Znacznie bardziej niebezpieczne może być jednak napięcie pomiędzy deklaracjami Unii o przywiązaniu do idei praw człowieka, a rzeczywistością, w której prawa te nie będą skutecznie chronione lecz podporządkowane hierarchicznie swobodom gospodarczym. W rezultacie, brak zewnętrznych mechanizmów regulacyjnych i kontrolnych w obszarze społecznym skierować może UE na ścieżkę dekompozycji europejskiego modelu społecznego ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami.

Summary

Proponents of strengthening of the social dimension of European integration cannot feel safe if their hopes are based only on social rights' guarantees set out in the Charter of Fundamental Rights of the EU. It can be insufficient if one looks at the content of the article 51 paragraph 5 and the lack of a specific relationship between the Charter of Fundamental Rights and the European Social Charter/ the Revised European Social Charter.

²⁴ Porównaj *Fifth Periodic Report of Poland*, UN Doc E/C 12/ POL/5. Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Poland, E/C 12/POL/CO/5, 2 grudnia 2009 r.

The existence of a coherent system of social human rights' protection of in the European Union requires that the European Social Charter begins to be considered by the EU with an appropriate recognition worthy of its rank.

This means the fulfillment of the following three conditions: there will be indicated the minimal ratification level expected from the Member States by the EU authorities; it will come to such ratification (or its complementation) in the Member States; and finally the European Union itself will ratify the Revised European Social Charter.

But this is a vision that has no chance of being implemented now. There are also some indications of a political nature to assume that none of the three above mentioned conditions will be fulfilled in the foreseeable future.

So everything shows that in such situation awaits us tensions with different gravity. First, we will feel tensions between the positions of the European Committee of Social Rights and the case law of the Court of Justice of EU. It can undoubtedly rise discussion of theoretical nature which can be interesting from a legal point of view. Far more dangerous, however, will be tension between the EU declarations of its commitment to the idea of human rights, and the reality in which these rights are not effectively protected and are subordinated hierarchically to economic freedoms.

*Katarzyna Serafin**

**Polska regulacja uprawnień pracowników związanych
z rodzicielstwem a standardy
Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej**

**Polish regulations on parenthood-related rights of employees in the
light of the standards of the Revised European Social Charter**

Uwagi wstępne

Zrewidowana Europejska Karta Społeczna wprowadza wyższe standardy ochrony praw społecznych uregulowanych w Europejskiej Karcie Społecznej. Odnosi się to również do kwestii uprawnień pracowników związanych z macierzyństwem i rodzicielstwem. Problematyka ta w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej obejmuje dwie sfery – szczególną ochronę pracownic w związku z macierzyństwem, która była już przedmiotem regulacji Europejskiej Karty Społecznej (art. 8), oraz prawo pracowników mających obowiązki rodzinne do równości szans i do równego traktowania przewidziane tylko w zrewidowanej wersji Karty (art. 27). Polska ratyfikując Europejską Kartę Społeczną w 1997 r. w całości związała się art. 8¹. Zgodnie z ogólną formułą zawartą w I części Karty w jej pierwotnym brzmieniu „pracownice, w razie macierzyństwa, oraz inne pracownice, w uzasadnionych przypadkach, mają prawo do szczególnej ochrony w swej pracy”. Rozwijając to prawo w części II Europejska Karta Społeczna zobowiązała ratyfikujące ją państwa do zapewnienia kobietom przed i po urodzeniu dziecka urlopu w wymiarze co najmniej 12 tygodni „bądź poprzez płatny urlop

* Dr Katarzyna Serafin, Uniwersytet Łódzki.

1 W związku z tym, że Polska w 31 stycznia 2011 r. wypowiedziała art. 8 Karty w części dotyczącej zakazu zatrudniania kobiet w kopalniach pod ziemią oraz przy wszelkich innych pracach nieodpowiednich dla nich z powodu niebezpiecznego, niezdrowego lub uciążliwego charakteru (ust. 4 lit. b) z dniem 25 lipca 2012 r. stracił moc w stosunku do Polski zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 13 lutego 2011 r. o zmianie zakresu obowiązywania Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. poprzez wyłączenie z tego zakresu art. 8 ust. 4 pkt b; Dz. U. z 2011 r. Nr 168, poz. 1007.

bądź poprzez odpowiednie świadczenia z ubezpieczenia społecznego lub z funduszy publicznych”, a matkom karmiącym dzieci piersią „wystarczających przerw w tym celu”. Kolejne zobowiązanie służące ochronie zdrowia pracownic dotyczyło uregulowania zatrudniania kobiet przy pracy nocnej w przemyśle, a także zakazania zatrudniania kobiet w kopalniach pod ziemią oraz przy wszelkich innych pracach nieodpowiednich dla nich z powodu niebezpiecznego, niezdrowego lub uciążliwego charakteru. Uzupełnienie ochrony zdrowia stanowi szczególnie ochrona trwałości stosunku pracy, polegająca na uznaniu za bezprawne wypowiedzenia przez pracodawcę pracy kobiecie w okresie jej nieobecności z powodu urlopu macierzyńskiego, bądź dokonanie wypowiedzenia w takim terminie, że okres wypowiedzenia skończy się w czasie takiej nieobecności.

Przyjęta 35 lat później Zrewidowana Europejska Karta Społeczna zmodyfikowała i uzupełniła treść art. 8. Uwzględniając silny rozwój trendów równościowych z jednej strony zrezygnowano z kryterium płci jako przesłanki ochrony pracownic na rzecz kryterium macierzyństwa. Z drugiej zaś strony dostrzeżono również rolę mężczyzn w sprawowaniu obowiązków rodzinnych, co znalazło wyraz we wprowadzeniu do Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej art. 27 przewidującego prawo pracowników obojga płci mających obowiązki rodzinne do równości szans i równego traktowania.

Od chwili podpisania przez Polskę Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej w 2005 r. w regulacjach prawa pracy dotyczących uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem dokonano wielu zmian. Zmodyfikowano dotychczas istniejące uprawnienia w tym zakresie i wprowadzono nowe. Powstaje zatem pytanie czy obecny kształt polskich regulacji normujących ochronę macierzyństwa i rodzicielstwa w zatrudnieniu odpowiada standardom przyjętym w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej i w związku z tym daje podstawę do związania się przez Polskę nie tylko art. 8, lecz także art. 27 Karty w procesie ratyfikacji. Przedmiotem niniejszego opracowania będzie analiza polskich regulacji z zakresu prawa pracy pod kątem zgodności ze standardami wynikającymi z wyżej wskazanych przepisów Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem a standardy wynikające z art. 8 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej

Odwołując się do standardów wyrażonych w art. 8 Karty, należy wskazać, że poza powiązaniem ochrony z przesłanką macierzyństwa zwiększono minimalny wymiar urlopu gwarantowanego pracownikom przed i po urodzeniu dziecka z 12 do 14 tygodni. Rozszerzono ponadto okres objęcia pracownicy szczególną ochroną trwałości stosunku pracy przyjmując, że bezprawne jest wypowiedzenie kobiecie przez pracodawcę pracy w okresie przypadającym między momentem powiadomienia go o ciąży a końcem urlopu macierzyńskiego, jak również dokonanie wypowiedzenia w takim terminie, który spowoduje zakończenie umowy w wyżej wskazanym okresie. W odniesieniu do standardów mających na celu ochronę zdrowia art. 8 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej wymaga natomiast uregulowania zatrudniania przy pracy nocnej i zakazu zatrudniania w kopalniach pod ziemią oraz przy wszelkich innych pracach mających niebezpieczny, niezdrowy bądź uciążliwy charakter, a także podjęcia odpowiednich środków celem ochrony praw w dziedzinie zatrudnienia w przypadku trzech kategorii kobiet – ciężarnych, bezpośrednio po urodzeniu dziecka lub karmiących.

Odnosząc się do polskich regulacji należy powiedzieć, że z pewnością realizują one standardy określone w art. 8 ust. 1 i 3 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, dotyczące urlopu macierzyńskiego i przerw na karmienie dziecka. W odniesieniu do urlopu macierzyńskiego standardy te są nawet wyższe, bowiem zgodnie z przepisami kodeksu pracy pracownicy przysługuje płatny urlop macierzyński w wymiarze uzależnionym od liczby dzieci, które przyszły na świat przy jednym porodzie, przy czym najniższy wymiar urlopu to 20 tygodni. Maksymalnie 6 tygodni urlopu, bez względu na jego całkowity wymiar określony w przepisach, pracownica może wykorzystać przed przewidywaną datą porodu². Urlop macierzyński ma charakter obligatoryjny. Kodeks pracy dopuszcza możliwość rezygnacji z części urlopu przez pracownicę po wykorzystaniu co najmniej 14 tygodni po porodzie pod warunkiem, że pozostała część urlopu wykorzysta pracownik ojciec dziecka, albo przez okres odpowiadający pozostałej

² Art. 180 § 1 i 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.

części urlopu do wykorzystania ubezpieczony ojciec dziecka będzie sprawował nad nim opiekę³. Pracownica zachowuje prawo do części urlopu w wymiarze 8 tygodni po porodzie także w przypadku urodzenia martwego dziecka, śmierci dziecka przed upływem 8 tygodni po porodzie, niemożności sprawowania opieki nad dzieckiem z powodu stanu zdrowia czy też porzucenia dziecka.

Alternatywna forma urlopu w postaci odpowiednich świadczeń finansowanych z ubezpieczenia społecznego lub z funduszy publicznych również została przewidziana w polskich przepisach. Świadczeniem finansowanym z ubezpieczenia społecznego jest zasiłek macierzyński, który przysługuje nie tylko pracownikom korzystającym z urlopu macierzyńskiego, lecz także wszystkim innym osobom posiadającym tytuł do objęcia ubezpieczeniem w razie choroby i macierzyństwa, np. osobom świadczącym pracę na podstawie umowy zlecenia czy prowadzącym działalność gospodarczą, jeśli z powodu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem przerwą działalność zarobkową⁴. Okres pobierania zasiłku jest jednakowy bez względu na podstawę prawną ubezpieczenia i odpowiada co najmniej wymiarowi urlopu macierzyńskiego określonemu w przepisach kodeksu pracy⁵. Kobietom, które nie mają prawa do zasiłku macierzyńskiego z powodu braku tytułu do objęcia ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa, przysługuje tzw. świadczenie rodzicielskie, finansowane ze środków publicznych⁶.

Pracownice karmiące dziecko piersią mają zagwarantowane przerwy na karmienie wliczane do czasu pracy. Liczba przerw jest uzależniona od dobowego wymiaru czasu pracy a czas ich trwania od liczby dzieci, które kobieta karmi. Przerwy na karmienie nie przysługują pracownikom, których dobowy wymiar czasu pracy jest krótszy niż 4 godziny. Podkreślić przy tym należy, że przesłanką upoważniającą pracownicę

³ Art. 180 § 4 k.p.

⁴ Prawo do zasiłku macierzyńskiego zostało uregulowane w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa; Dz. U. z 2017 r., poz. 1368.

⁵ Zasiłek może być wypłacany przez okres dłuższy, bowiem przysługuje również za okres korzystania z urlopu rodzicielskiego przez pracownika (albo za okres odpowiadający okresowi urlopu rodzicielskiego, w którym ubezpieczony niebędący pracownikiem przerwał działalność zarobkową w celu sprawowania opieki nad dzieckiem) po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze.

⁶ Zgodnie z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych; Dz. U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm., środki na finansowanie świadczeń rodzicielskich pochodzą z dotacji celowej z budżetu państwa.

do korzystania z przerw jest wyłącznie fakt karmienia piersią bez względu na wiek dziecka⁷.

Zastrzeżenia co do zgodności polskich regulacji ze standardami wynikającymi z art. 8 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej dotyczą natomiast kwestii ochrony trwałości stosunków pracy w związku z macierzyństwem. Zdaniem Komitetu ochrona trwałości stosunku pracy w okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego powinna obejmować wszystkie kategorie pracownic. Tymczasem, w myśl przepisów kodeksu pracy ochroną przed wypowiedzeniem w czasie ciąży i urlopu macierzyńskiego objęte są pracownice zatrudnione na podstawie umowy na czas nieokreślony oraz umów zawartych na czas określony i na okres próbny przekraczający jeden miesiąc. W odniesieniu do wyżej wskazanych umów terminowych kodeks pracy przewiduje ponadto przedłużenie tych umów z mocy prawa do dnia porodu w sytuacji, gdyby miały one ulec rozwiązaniu po upływie trzeciego miesiąca ciąży. Korzystanie z urlopu macierzyńskiego w chwili upływu okresu umowy, na jaki została zawarta, wprawdzie nie pociąga za sobą skutku w postaci przedłużenia umowy do czasu zakończenia urlopu, ale kobieta po rozwiązaniu umowy otrzymuje zasiłek macierzyński co najmniej do końca okresu odpowiadającego wymiarowi urlopu macierzyńskiego wskazanego w kodeksie. Jednak zgodnie z treścią art. 177 § 3¹ k.p. konstrukcja przedłużenia czasu trwania umowy terminowej do dnia porodu nie ma zastosowania do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności⁸, a także na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, wobec pracownic zatrudnianych przez agencje pracy tymczasowej⁹. Kodeks ponadto wyraźnie wyłącza stosowanie jakiegokolwiek ochrony przed wypowiedzeniem w stosunku do pracownic zatrudnionych na podstawie umowy na okres próbny nieprzekraczający miesiąca.

⁷ Warto zaznaczyć, że projekt ustawy, która z dniem 2 stycznia 2016 r. znowelizowała dział ósmy Kodeksu pracy dotyczący uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, przewidywał dopuszczalność korzystania przez pracownicę z przerw na karmienie nie później niż do czasu ukończenia przez dziecko 2 lat. Regulacja ta jednak ostatecznie nie znalazła się w kodeksie.

⁸ Szerzej na ten temat S. Koczur, *Szczególna ochrona pracownicy w ciąży zatrudnionej na podstawie terminowej umowy o pracę a ochrona kobiety w ciąży zatrudnionej na zastępstwo*, [w:] *Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. J. Czerniak-Swędzioł, WK 2016, s. 38-64.

⁹ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych; Dz. U. z 2016 r. poz. 360 ze zm.

Kolejnym aspektem dotyczącym gwarancji stabilności zatrudnienia, w którym polskie przepisy nie są zgodne z wymogami Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej jest kwestia dopuszczalności stosowania wypowiedzenia zmieniającego¹⁰. Według Komitetu zakaz wypowiedzenia w okresie ochronnym obejmuje również wypowiedzenie zmieniające. Polskie regulacje dopuszczają zaś dokonanie wypowiedzenia kobiecie w ciąży i w okresie urlopu macierzyńskiego w dwóch sytuacjach. Pierwsza sytuacja została unormowana w art. 241¹³ § 2 k.p., który dopuszcza stosowanie wypowiedzenia zmieniającego wobec wszystkich pracowników, także tych szczególnie chronionych, w przypadku wprowadzania mniej korzystnych postanowień układu zbiorowego pracy. Drugi przypadek objęty jest regulacją ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników¹¹. Zgodnie z art. 5 ust. 5 pkt 1 ustawy, w razie zwolnień grupowych z przyczyn niedotyczących pracowników pracodawca może wypowiedzieć dotychczasowe warunki pracy i płacy pracownicy w ciąży i w okresie urlopu macierzyńskiego. Zaznaczyć przy tym należy, że ustawodawca nie uzależnił dopuszczalności stosowania wypowiedzenia zmieniającego od spełnienia żadnych dodatkowych warunków.

Mimo negatywnej oceny wystawionej przez Komitet w toku nadzoru nad przestrzeganiem Europejskiej Karty Społecznej Polska wciąż nie dostosowała swoich przepisów do wymogów wynikających z Karty w powyższym zakresie¹². W 2016 r. weszły w życie zmiany do Kodeksu pracy dotyczące uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem¹³ oraz umów terminowych¹⁴, ale żadna z nich nie usunęła niezgodności polskich przepisów z wymogami wynikającymi z Karty. Wprawdzie w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z dniem 2 stycznia 2016 r. Kodeks pracy w zakresie uprawnień związanych z rodzicielstwem odwołano się do standardów wynikających ze Zrewidowanej

¹⁰ A. M. Świątkowski, *Zrewidowana Europejska Karta Społeczna – perspektywy ratyfikacji*, Bezpłatny dodatek do Monitora Prawa Pracy nr 2/2006, s. 2.

¹¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1474.

¹² A. M. Świątkowski, *Zrewidowana Europejska Karta...*, s. 2.

¹³ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2015 r., poz. 1268.

¹⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2015 r., poz. 1220.

Europejskiej Karty Społecznej¹⁵, ale chodziło o standardy określone w art. 27 Karty, o czym będzie jeszcze mowa później.

Odnosząc się do standardów dotyczących ochrony zdrowia pracowników w związku z macierzyństwem obie Karty wskazują na potrzebę uregulowania w porządkach krajowych kwestii zatrudniania kobiet przy pracy nocnej w przemyśle oraz zakazu zatrudniania pracowników w kopalniach pod ziemią i przy wszelkich innych pracach mających niebezpieczny, niezdrowy lub uciążliwy charakter. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna jednak ukierunkowuje powyższe standardy w kontekście równościowym, wiążąc je wyłącznie z macierzyństwem a nie z płcią samą w sobie. Rozpatrując stan polskiego ustawodawstwa w odniesieniu do powyższych standardów na wstępie należy zauważyć, że wypowiedzenie przez Polskę w 2011 r. art. 8 Europejskiej Karty Społecznej w części dotyczącej zatrudniania kobiet w kopalniach pod ziemią i przy pracach innego rodzaju o niebezpiecznym, niezdrowym, lub uciążliwym charakterze nie stoi na przeszkodzie analizie polskich regulacji w świetle wymogów określonych w tym zakresie przez art. 8 ust. 5 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Warto podkreślić, że w dniu 3 sierpnia 2016 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu pracy zmieniająca brzmienie m.in. art. 176 k.p. normującego kwestię zakazów zatrudniania kobiet przy niektórych rodzajach prac¹⁶. Zgodnie z treścią znowelizowanego przepisu ograniczono zakres podmiotowy zakazu zatrudniania przy pewnego rodzaju pracach do kobiet w ciąży i kobiet karmiących dziecko piersią.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że powyższa zmiana zasadniczo realizuje kierunek wyznaczony przez standardy wynikające z art. 8 ust. 5 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej i jest zgodna z wymogami określonymi w tym przepisie. Jednak analiza nowego brzmienia art. 176 k.p. w kontekście innych regulacji normujących uprawnienia pracowników związanych z rodzicielstwem, może budzić pewne wątpliwości. Chodzi w szczególności o art. 180 § 17 k.p., wprowadzony do Kodeksu pracy nowelizacją z dnia 24 lipca 2015 r., który przewiduje prawo pracownika ojca do części urlopu macierzyńskiego w sytuacji, gdy matka dziecka nieposiadająca tytułu do objęcia ubezpieczeniem w razie choroby i macierzyństwa podjęła po porodzie zatrudnienie w wymiarze co najmniej połowy etatu. Przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń czasowych

¹⁵ Druk nr 3288 Sejmu VII kadencji, uzasadnienie projektu, s. 17, orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/BD8D1DA496E82AFEC1257E21003718F3%24File/3288.pdf.

¹⁶ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2016 r., poz. 1053.

odnośnie do momentu podjęcia zatrudnienia przez matkę po porodzie, co oznacza, że kobieta może rozpocząć pracę w dowolnym momencie po urodzeniu dziecka, także przed upływem 8 tygodni po porodzie. W tym miejscu należy przypomnieć, że gdyby kobieta posiadała status pracowniczy w momencie urodzenia dziecka, musiałaby bezwzględnie wykorzystać 8 tygodni urlopu po porodzie, nawet wtedy, gdyby dziecko urodziło się martwe. Rozpatrując powyższy przepis w kontekście art. 176 k.p. można dojść do wniosku, że poziom ochrony zdrowia kobiety wykonującej pracę po urodzeniu dziecka jest różny w zależności od tego, jaki był jej status prawny w momencie porodu. Kobieta, która uzyskała zatrudnienie krótko po porodzie, w świetle art. 176 nie będzie objęta zakazem wykonywania niektórych prac, choć niewątpliwie ze względów zdrowotnych byłoby to uzasadnione. Ochrona wskazana w powyższym przepisie będzie jej przysługiwała w przypadku karmienia dziecka piersią, ale tylko w odniesieniu do prac niewskazanych ze względu na fakt karmienia, a nie na potrzebę regeneracji organizmu po ciąży i porodzie¹⁷. Zakładając, że w imię zasady wolności pracy nie można zabronić kobiecie podjęcia pracy w dowolnym czasie po urodzeniu dziecka, to należałoby jej zapewnić odpowiednią ochronę zdrowia przynajmniej w okresie odpowiadającym tzw. części połogowej urlopu macierzyńskiego.

Odnosząc się do kwestii uregulowania pracy nocnej kobiet w prze-myśle trzeba powiedzieć, że Kodeks pracy przewiduje bezwzględny zakaz zatrudniania w nocy w stosunku do kobiet w ciąży. Natomiast względny zakaz zatrudnienia (uchylany za zgodą pracownika) obejmuje pracowników opiekujących się dzieckiem do lat 4, bez względu na płeć¹⁸. W przypadku kobiet karmiących dziecko piersią nie ma wyraźnej regulacji odnoszącej się do pracy w nocy, ale wydaje się możliwe objęcie tej sytuacji dyspozycją normy zawartej w znowelizowanym

¹⁷ Warto przypomnieć, że art. 8 ust. 5 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej obejmuje swym zakresem trzy kategorie kobiet – kobiety w ciąży, kobiety bezpośrednio po urodzeniu dziecka i kobiety karmiące. Wyraźnie zatem wyróżnia kategorię kobiet, które urodziły dziecko, ale go nie karmią.

¹⁸ Z uprawnienia tego może korzystać tylko jeden z rodziców bądź opiekunów dziecka.

art. 179 § 2 k.p.¹⁹ Natomiast w odniesieniu do kobiety, która podjęła zatrudnienie krótko po porodzie i nie karmi dziecka piersią względny zakaz zatrudniania w porze nocnej może stanowić zbyt słabą ochronę, jeśli podjęcie pracy nastąpi przed upływem 8 tygodni po porodzie.

Ocena regulacji uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem pod kątem gotowości do ratyfikacji art. 27 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej

W zakresie ochrony rodzicielstwa Zrewidowana Europejska Karta Społeczna zawiera również nowe standardy, które nie były przedmiotem regulacji Europejskiej Karty Społecznej. Szczegółowe uregulowania znajdujące się w art. 27, dodanym do Karty w jej zrewidowanej wersji obejmują zobowiązania państw Stron Karty do podejmowania odpowiednich środków w celu umożliwienia pracownikom mającym obowiązki rodzinne podejmowania i kontynuowania pracy, a także powrót do niej po przerwie spowodowanej wykonywaniem tych obowiązków włączając w to środki w dziedzinie poradnictwa i szkolenia zawodowego; środki uwzględniające potrzeby takich rodziców w zakresie warunków zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Państwa Strony Karty zobowiązane są również do rozwijania i popierania służb publicznych lub prywatnych, w szczególności służb dziennej opieki nad dziećmi i innych sposobów sprawowania opieki (art. 27 ust. 1). Kolejny ustęp tego przepisu zobowiązuje Strony Karty do wprowadzenia możliwości uzyskania urlopu rodzicielskiego w celu zajęcia się dzieckiem w okresie następującym po urlopie macierzyńskim, przy czym decyzję w sprawie warunków uzyskania takiego urlopu i jego wymiaru pozostawiono samym Stronom. Ostatnie zobowiązanie wynikające z art. 27 ust. 3 Karty dotyczy zapewnienia, by obowiązki rodzinne nie stawały się same w sobie uzasadnionym powodem zwolnienia z pracy. Wszystkie powyższe działania mają służyć zapewnieniu skutecznego wykonywania prawa pracowników obojga płci mających obowiązki

¹⁹ Zgodnie z tym przepisem pracodawca zatrudniający pracownicę w ciąży lub karmiącą dziecko piersią przy pozostałych pracach wymienionych w przepisach wydanych na podstawie art. 176 § 2 k.p. jest obowiązany dostosować warunki pracy do wymagań określonych w tych przepisach lub tak ograniczyć czas pracy, aby wyeliminować zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa pracownicy. Jeśli nie jest to możliwe, pracodawca ma obowiązek przenieść pracownicę do innej pracy, a jeśli nie ma takiej możliwości, zwolnić pracownicę na czas niezbędny z obowiązku świadczenia pracy.

rodzinne do równości szans i do równego traktowania oraz do równości szans i równego traktowania tych pracowników i innych pracowników.

Przechodząc do analizy polskiego ustawodawstwa pod kątem zgodności z wymienionymi wyżej standardami pozytywnie należy ocenić gwarancje w zakresie urlopu rodzicielskiego. Przepisy Kodeksu pracy od 2013 r. przyznają pracownikom rodzicom prawo do płatnego urlopu rodzicielskiego bezpośrednio po zakończeniu urlopu macierzyńskiego²⁰. Rodzice dziecka będący pracownikami mogą się dzielić między sobą urlopem – mogą go wykorzystywać naprzemiennie lub równocześnie, przy czym w tym drugim wypadku wymiar urlopu ulega odpowiedniemu zmniejszeniu, gdyż okresy sprawowania opieki nad dzieckiem przez oboje rodziców sumują się. Korzystanie z urlopu można również łączyć z wykonywaniem pracy w obniżonym wymiarze, nie wyższym niż pół etatu. Realizacja tego uprawnienia pociąga za sobą proporcjonalne wydłużenie wymiaru urlopu rodzicielskiego. Ponadto Kodeks pracy gwarantuje pracownikom po zakończeniu urlopu powrót do pracy na dotychczasowe stanowisko, a jeśli nie jest to możliwe, na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed rozpoczęciem urlopu lub na inne stanowisko odpowiadające ich kwalifikacjom zawodowym, za wynagrodzeniem, jakie otrzymywaliby, gdyby nie korzystali z urlopu.

Polskie ustawodawstwo przewiduje również wsparcie na rynku pracy dla osób, które ze względu na wykonywanie obowiązków rodzinnych nie podjęły lub przerwały zatrudnienie. Na mocy przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²¹ rodzica spełniającego warunki określone w ustawie nie można pozbawić statusu bezrobotnego z powodu braku zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia w związku z opieką nad dzieckiem przez okres, przez który przysługiwałby mu zasiłek macierzyński w okresie urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego, chyba, że sam

²⁰ Od 2 stycznia 2016 r. wymiar urlopu rodzicielskiego jest uzależniony od liczby dzieci, które przyszły na świat przy jednym porodzie i wynosi 32 tygodnie w przypadku urodzenia jednego dziecka i 34 tygodnie w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie.

²¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.

bezrobotny złoży wniosek o pozbawienie tego statusu²². Ponadto bezrobotni posiadający co najmniej jedno dziecko do 6. roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18. roku życia są uznawani za osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy, co daje im pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych, obejmujących instrumenty i usługi rynku pracy. Ustawa przewiduje również instrumenty rynku pracy wspierające powrót do zatrudnienia osób bezrobotnych sprawujących obowiązki rodzicielskie, w tym powracających na rynek pracy po dłuższej przerwie spowodowanej wychowywaniem dzieci²³.

W zakresie wymogu zagwarantowania, by obowiązki rodzinne nie stanowiły same w sobie uzasadnionego powodu zwolnienia z pracy, polskie regulacje wymagają pewnego uzupełnienia. Wśród niedozwolonych kryteriów różnicowania pracowników wskazanych w przepisach kodeksu pracy nie wymienia się „obowiązków rodzinnych”. Wprawdzie art. 18^{3b} § 2 pkt 3 k.p. odnosi się wprost do „ochrony rodzicielstwa” stanowiąc, że „zasady równego traktowania nie naruszają działania proporcjonalne do osiągnięcia zgodnego z prawem celu różnicowania sytuacji pracownika polegające na [...] stosowaniu środków, które różnicują sytuację prawną pracownika ze względu na ochronę rodzicielstwa [...]”, ale taka regulacja nie wydaje się być wystarczająca do należytej ochrony pracownika przed zwolnieniem z pracy z powodu wykonywania obowiązków rodzinnych. Powołując się m.in. na standardy określone w art. 27 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej w 2015 r. podjęto próbę wprowadzenia do przepisów regulujących problematykę równego traktowania i zakazu dyskryminacji pracowników stosownego kryterium. Mianowicie w projekcie ustawy nowelizacyjnej, która wprowadziła zmiany do Kodeksu

²² Art. 33 ust. 4g ustawy obejmuje zakresem bezrobotną matkę dziecka, ojca dziecka w przypadku śmierci matki, porzucenia przez nią dziecka, albo rezygnacji przez matkę z prawa do korzystania z zasiłku macierzyńskiego lub uposażenia za okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, bezrobotnego, który przysposobił dziecko albo przyjął dziecko na wychowanie i wystąpił do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka, jak również bezrobotnego, który przyjął dziecko na wychowanie jako rodzina zastępcza niezawodowa.

²³ Należą do nich grant na telepracę oraz świadczenie aktywizacyjne. Szerzej na ten temat E. Staszewska, *Specjalne instrumenty rynku pracy wspierające tworzenie miejsc pracy oraz ułatwiające łączenie ról zawodowych z obowiązkami rodzinnymi dla osób bezrobotnych posiadających dzieci [w:] Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. J. Czerniak-Swędzioł, WK 2016, s. 183-198.

pracy z dniem 2 stycznia 2016 r., znalazła się propozycja wprowadzenia do przepisów „antydyskryminacyjnych” dodatkowego kryterium niedozwolonego różnicowania pracowników w postaci „obowiązków rodzinnych”. Ostatecznie jednak wskazane kryterium nie pojawiło się w znowelizowanych przepisach Kodeksu.

Podsumowanie

Dokonując oceny polskich regulacji z zakresu prawa pracy pod kątem zgodności z wymogami określonymi w Zrewidowanej Europejskiej Karce Społecznej należy uznać, że w większości przypadków odpowiadają one standardom określonym zarówno w art. 8, jak i art. 27 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, co wskazuje na zasadniczą gotowość do ratyfikowania przez Polskę obu wyżej wymienionych przepisów Karty. W niektórych przypadkach wymagane byłoby jednak uzupełnienie bądź modyfikacja przepisów w celu lepszego dostosowania krajowego porządku prawnego do wymogów określonych w wyżej wymienionych artykułach Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. W odniesieniu do art. 8 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej dotyczy to w szczególności problematyki ochrony trwałości stosunku pracy pracownic zatrudnionych na podstawie umów terminowych nawiązanych w celu zastępstwa nieobecnego pracownika, jak również umów zawartych na okres nieprzekraczający jednego miesiąca, a także kobiet zatrudnianych poprzez agencje pracy tymczasowej. Drugi aspekt wymagający pewnych modyfikacji w przepisach prawa pracy dotyczy zapewnienia odpowiedniej ochrony zdrowia kobietom podejmującym zatrudnienie krótko po porodzie.

Odwołując się natomiast do standardów określonych w art. 27 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej należałoby wskazać na potrzebę uzupełnienia przepisów „antydyskryminacyjnych” o kryterium „obowiązków rodzinnych”, co pozwoliłoby chronić pracowników przed wypowiedzeniem w związku z wykonywaniem takich obowiązków.

Summary

The Revised European Social Charter introduces higher standards in the area of broadly understood parenthood-related rights of workers, including the right of employed women to protection of maternity (Article 8) and the right to equality of opportunity and treatment for men and

women workers with family responsibilities (Article 27). Given that over recent years the area of workers' parenthood-related rights has been subject to numerous and relatively significant changes, it is worth asking whether the current state of the relevant Polish legislation fully complies with the above mentioned RESC provisions. The paper analyses the Polish labour law's provisions applicable to parenthood rights of workers from the point of view of their compliance with the standards arising from Articles 8 and 27 of the RESC as well as of Poland's "readiness" to be bound, in the ratification process, by the obligations set out therein.

Magdalena Michalska

Omówienie dyskusji w ramach panelu „Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: korzyści i wyzwania”

Motywy przewodnim drugiego panelu konferencji były korzyści i wyzwania płynące z ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. W krótkiej dyskusji po zakończeniu tego panelu głos zabrał Sławomir Adamczyk, przedstawiciel NSZZ Solidarność. Dyskutant zaznaczył, że ten związek zawodowy podejmuje obecnie w sposób stanowczy działania na rzecz ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Dyskutant zaznaczył, że ma na myśli także przygotowywanie pewnego klimatu politycznego, ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej nie jest bowiem zależna wyłącznie od woli związków zawodowych - konieczne jest także przekonanie organizacji pracodawców, a także rządu. Ułatwiać dyskusję nad ratyfikacją Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej mają ponadto, zdaniem dyskutanta, działania podejmowane w ramach Rady Dialogu Społecznego. Sławomir Adamczyk, nawiązując do wystąpienia jednej z prelegentek (dr Katarzyny Serafin), wymienił jako przykładowy sukces NSZZ Solidarność w tej dziedzinie korzystne zmiany w sytuacji prawnej kobiet w ciąży zatrudnianych w ramach agencji pracy tymczasowej. Zapewnił także, że choć dyskusja nad ratyfikacją Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej jest trudna i wymaga zaangażowania wszystkich stron dialogu społecznego, jednak NSZZ Solidarność będzie się starał stale tę kwestię podnosić.

opracowała Magdalena Michalska

CZEŚĆ CZWARTA

**Znaczenie przyjęcia dodatkowego protokołu
do Europejskiej Karty Społecznej wprowadzającego
system skarg zbiorowych z 1995 r.**

**Significance of the acceptance of the 1995 Additional
Protocol to the European Social Charter Providing
for a System of Collective Complants**

System skarg. Jego znaczenie i rola

The complaints system: its significance and role

Twórcy międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka po II Wojnie Światowej zdawali sobie sprawę, że nie wystarczy samo tworzenie standardów. Już wtedy wiedziano, że bez monitorowania sposobu implementacji uchwalonych praw, pozostaną one na papierze. Musi im towarzyszyć mechanizm kontrolny pozwalający na ocenę stanu przestrzegania zawartych traktatów. Wprowadzenie tych mechanizmów napotykało na spore opory wielu państw dlatego przyjmowano je jako protokoły dodatkowe. Obecnie realizacja wszystkich traktatów ONZ regulujących prawa człowieka jest kontrolowana przez Komitety, które oprócz sprawozdań państw, obligatoryjnej formy kontroli, rozpatrują skargi indywidualne osób które uważają, że ich prawa zostały naruszone przez państwa strony traktatów. Trzeba zarazem zauważyć, że orzecznictwa tych organów wzajemnie się uzupełniają i wspomagają. Umacnia to zasadę współzależności wszystkich praw człowieka.

Warto podkreślić, że w przypadku organów traktatowych, inaczej niż np. w sytuacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nie mamy do czynienia z wyrokami. Komitety prowadzą dialog z ocenianym państwem – stroną. Przede wszystkim poprzez system raportów, sprawozdań, jest to klasyczna formuła, szczególnie nie kwestionowana. Celem tego dialogu jest wypracowanie stanowiska w rozwiązaniu problemów, które wynikają ze stosowania traktatów.

Jeżeli państwo akceptuje związanie się traktatami, to musi zaakceptować również związanie się mechanizmami kontrolnymi. Jednak cały szereg państw akceptuje tylko jeden mechanizm kontrolny – sprawozdania państw, ale nie godząc się na system skarg indywidualnych, bo

* Prof. dr hab. Roman Wieruszewski, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, kierownik Poznańskiego Centrum Praw Człowieka, członek Komitetu Naukowego Agencji Praw Podstawowych UE

ten system zbliżony jest nieco do systemu sądowego. Jest to w istocie system quasi sądowy. Polska po okresie bardziej otwartej polityki też zdaje się zmierzać w tym kierunku. Z tego powodu nie ratyfikujemy np. protokołu dodatkowego do konwencji praw osób z niepełnosprawnością.

Nie ratyfikujemy protokołu dodatkowego do paktów ekonomiczno-socjalnych i kulturalnych itd. W związku z tym, jeżeli jest takie podejście do systemu kontroli, to właściwie dyskusja o przystąpieniu do protokołu regulującego skargi zbiorowe wydaje się być trochę akademicka. Pewne zdziwienie może wywołać fakt, że takie stanowisko znajduje poparcie części doktryny. Kilka lat temu odbyła się dyskusja na ten temat w ramach Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych i spora część członków tego gremium, uważała, że nie warto wiązać się takimi procedurami. Niestety jest to mało zrozumiałe podejście z punktu widzenia wiarygodności naszego kraju na arenie międzynarodowej. Aktywny udział w społeczności międzynarodowej promujący wartości i zasady przyświecające międzynarodowemu systemowi ochrony praw człowieka, a wydaje się, że taki właśnie udział leży w najlepszym narodowym interesie naszego kraju, wymaga poddania się w dobrej wierze międzynarodowym mechanizmom kontrolnym.

Poddanie się tym mechanizmom nie oznacza konieczności bezwzględnego stosowania wszystkich zaleceń. Wszystkie państwa mają z tym problem. Chodzi jednak o to, żeby umieć uzasadnić odstępstwa i wskazać ich przyczynę. Zarazem akceptacja systemu skarg dowodzi poważnego traktowania przyjętych na siebie zobowiązań będących konsekwencją ratyfikacji danych umów.

Warto też poznać praktykę danego Komitetu i zbadać, jakie skargi do niego wpływają i jakie jest podejście Komitetu do tych skarg. Kolejni referenci lepiej ode mnie te sprawy wyjaśnią. Przykładowo, w zakresie problematyki będącej przedmiotem naszej konferencji, Międzynarodowa Organizacja Praw Dzieci złożyła skargi, przeciwko sześciu państwom na stosowania kar cielesnych. Europejski Komitet Praw Społecznych w wielu przypadkach przyznał im rację. A dotyczyło to między innymi takich państw jak Francja czy Finlandia. Można zakładać, że władze tych państw nie dostrzegały tego problemu. Dzięki takim właśnie skargom otwiera się szansa na usunięcie ukrytych patologii. Nawet, jeżeli Komitet uzna, że państwo naruszyło postanowienia Karty, to nic dramatycznego się nie dzieje. Pod warunkiem oczywiście, że to państwo godzi się na podjęcie stosownych kroków do likwidacji wskazanych naruszeń.

Trzeba jeszcze raz podkreślić, że akceptacja tego mechanizmu oznacza, że państwo w dobrej wierze, przyjmuje standardy, które są zawarte w danym traktacie. Niepokoić może fakt, że będący przedmiotem naszej dyskusji Protokół Skarg Zbiorowych ratyfikowało do tej pory zaledwie 15 państw. Skargi mogą składać organizacje międzynarodowe pracodawców, związki zawodowe, mogą inne organizacje międzynarodowe, pozarządowe, ale jeśli chodzi o organizacje krajowe, to tylko związki zawodowe i związki pracodawców. A tylko jeden kraj, Finlandia, zgodziła się na to, żeby również inne organizacje pozarządowe, zajmujące się prawami człowieka też mogły składać skargi. Widać z tego, że to nie tylko my mamy z tym problemy. Wiele krajów ma trudności z tym, żeby się poddawać tego rodzaju ocenie organu międzynarodowego.

Warto podkreślić, że Komitet, gdy otrzyma taką skargę prowadzi poważny dialog z państwem. Prosi o opinię rządu, podejmuje szereg kroków wyjaśniających faktyczną sytuację i dopiero po dogłębnym i wszechstronnym zbadaniu spraw przyjmuje zalecenia, które mają rozwiązać dany problem. Na ogół te zalecenia nie są dramatycznie trudne do realizacji, czy też pociągające za sobą konieczność dużych nakładów finansowych.

Niewątpliwie ratyfikacja danej umowy międzynarodowej regulującej prawa człowieka bez konsekwentnego zaakceptowania zawartych w niej standardów i mechanizmu, które mają nas do tych standardów doprowadzić, jest podejściem błędnym. Nie chodzi bowiem o to, aby ratyfikować dla pozorów, kiedyś tak postępowała Gruzja. Zarazem ratyfikacja powinna iść w parze z wolą uczestniczenia w dialogu z organami kontrolnymi.

Polska jak wiadomo w ramach dialogu społecznego poważnie traktuje prawa socjalne. Można zadać pytanie: co w tej sytuacji stoi na przeszkodzie ratyfikacji Europejskiej Zrewidowanej Karty Społecznej? W sytuacji braku woli politycznej ratyfikacji Zrewidowanej Karty dyskusja o przystąpieniu do Protokołu nie ma większego sensu. Można jednak założyć, że tak nie będzie, że jednak głos związków zawodowych, zwłaszcza poparty szeroką kampanią oraz wspierany również przez inne podmioty społeczne, doprowadzi do tego, że rząd uzna, że jednak warto przystąpić do Karty. W takiej sytuacji ratyfikacja Protokołu będzie logiczną konsekwencją tego kroku i będzie dowodziła, że poważnie traktujemy tę naszą decyzję.

W dyskusjach nad tym problemem pojawia się niekiedy pytanie czy taka ratyfikacja się opłaca? Można wówczas zapytać: a komu ma

się to opłacać? Wtedy pada odpowiedź, czy się to opłaca rządowi, gdyż może go narażać na krytykę i ewentualne porażki. Jest to błędne rozumowanie. To nie rząd wygrywa czy przegrywa. Procedura skargowa ma pomóc w identyfikacji problemów społecznych i ich rozwiązaniu. Dzięki temu podmioty społeczne, uzyskują dodatkowy instrument, którym mogą się posługiwać, jeżeli inne metody prowadzące do obrony praw socjalnych zawodzą. A inne metody mogą zawodzić z różnych powodów. Czasami, nawet dla rządu jest łatwiej rozstrzygnąć jakąś kwestię, gdy ma opinię Komitetu, niż wtedy, gdy jej nie ma, a jest tylko presja wewnętrzna.

Niewątpliwie z punktu widzenia wiarygodności kraju na arenie międzynarodowej, a także dla podkreślenia dbałości i troski o rozwiązywanie problemów ekonomiczno-socjalnych, które wiążą się ze standardami przyjętymi w Karcie, tego rodzaju mechanizm jest pożyteczny.

Chciałbym podnieść jeszcze jedną kwestię. W dyskusji nad krytyczną wobec niektórych naruszeń praw człowieka w Polsce opinią Komitetu Praw Człowieka, często padał argument, że opinie te nie są wiążące. Są to tylko zalecenia. Jest to trafny argument. Bo opinie organów traktatowych, to nie są wyroki, jak wspomniałem. Nawet w sprawach indywidualnych, to są opinie, ale przyjęcie danego mechanizmu implikuje założenie, że będziemy się stosowali do zawartych w tych opiniach zaleceniach. Z założeń systemu traktatowego wynika, że te opinie powinny być uznawane za wiążące. Ale uwaga ta dotyczy spraw indywidualnych. W przypadku sprawozdań państw, nie ma wątpliwości, że są to opinie. Można z nimi polemizować i wyjaśniać dlaczego uważamy, że ich nie przyjmujemy. Wiele państw tak właśnie postępuje. W przypadku skarg zbiorowych opinia to również nie jest wyrok. Warto zwrócić uwagę, że Komitet Ministrów Rady Europy, który odgrywa ważną rolę w tej procedurze też niezbyt często podtrzymuje decyzje krytyczne Komitetu. To też dowodzi, że procedura ma określony kontekst polityczny. Należy też podkreślić, że choć decyzje Komitetu w sprawach skarg nie mają charakteru wyroków, to mają one bardzo silną perswazyjną możliwość oddziaływania i mogą stanowić dla wielu organizacji czy instytucji, chociażby takich, jak Rzecznik Praw Obywatelskich, dodatkowy instrument wywierania wpływu na organy państwowe.

Z pewnością nie ma dobrej odpowiedzi na pytanie czy warto, czy nie warto ratyfikować Protokół. To jest zapewne źle postawione

pytanie. Trzeba jednak mieć świadomość, że bez tych mechanizmów kontrolnych te traktaty pozostałyby martwe. Należy również pamiętać o jeszcze jednej kwestii. Karta oryginalna, była uchwalona ponad pół wieku temu. Nawet Zrewidowana Karta już jest dość wiekowa, więc bez interpretacji Komitetu, który traktuje ją, jako *living document*, czyli żywy dokument, i który nadaje jej postanowieniom aktualną treść, traciłyby one sens. Znaczenie tej procedury jest również z tego punktu widzenia ważne. Więc nawet, jeżeli nie będziemy jej ratyfikowali obecnie, to mam nadzieję, że w końcu kiedyś to nastąpi. Dlatego warto żebyśmy studiowali nawet te skargi, które składane są na inne państwa, ewentualnie wyciągali wnioski z tych skarg i dostosowywali nasze prawo i praktykę do standardów, które wynikają z tych decyzji.

Summary

International system of protection of human rights is composed of two pillars. One are normative standards of those rights and freedoms. The other one are control mechanisms. Should Poland consider ratification of Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of Collective Complaints? Paper examines importance of the system of individual complaints in general and against that background argues for acceptance of the above mentioned mechanism of Collective Complaints.

*Ewa Podgórska-Rakiel**

Efektywność skargi zbiorowej przeciwko Polsce na tle doświadczeń NSZZ Solidarność

Effectiveness of the collective complaints against Poland in the light of the experience of NSZZ Solidarność trade union

Uwagi wprowadzające

Rzeczpospolita Polska do chwili obecnej nie przyjęła protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej¹ w sprawie skarg zbiorowych z 1995 r.² Związek zawodowy nie miał zatem jak dotąd możliwości wniesienia skargi zbiorowej w ramach procedury skargowej Rady Europy. Trudno więc jednoznacznie stwierdzić czy skarga do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych byłaby dla polskich związków zawodowych narzędziem efektywnej ochrony prawnej. W preambule protokołu wskazano cel ustanowienia procedury skarg zbiorowych. Jest nim podniesienie skuteczności wprowadzania w życie praw społecznych zagwarantowanych w Karcie oraz wzmocnienie udziału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych w tym zakresie. Nie ulega więc wątpliwości, że przyjęcie protokołu wprowadziłoby dodatkowy instrument ochrony praw człowieka i z tego punktu widzenia byłoby na pewno korzystne. Procedura skarg zbiorowych Rady Europy uznana jest przez Europejski Komitet Związków Zawodowych za jeden z trzech głównych instrumentów kontrolnych obok systemu kontroli Międzynarodowej Organizacji Pracy i Unii Europejskiej³. Polskie związki zawodowe wykorzystują dostępne w Polsce instrumenty skargowe a ostatnie doświadczenia NSZZ „Solidarność” w zakresie dokonywania kontroli krajowego ustawodawstwa i stosowanej praktyki na poziomie organów

* Dr Ewa Podgórska-Rakiel, Zespół Prawny Komisji Krajowej NSZZ Solidarność.

¹ Uwagi zawarte w artykule odnoszą się do Europejskiej Karty Społecznej w wersji zrewidowanej w 1996 r. (STE nr 163).

² Protokół z dnia 9 listopada 1995 r., wszedł w życie w dniu 1 lipca 1998 r.

³ *Social Rights in Europe*, Report by G. Fonteneau (ETUC) and the Human Rights at Work Foundation, 2002; <https://www.etuc.org>.

międzynarodowych, realizowane były w oparciu o system kontrolny MOP i UE. Poniższe uwagi stanowią próbę porównania doświadczeń z tej praktyki i próbą oceny efektywności wydawanych wobec Polski zaleceń. Dotychczasowa praktyka stanowi więc punkt odniesienia do oceny efektywności ewentualnych skarg zbiorowych w przypadku przyjęcia w przyszłości przez Polskę protokołu dodatkowego z 1995 r.

Procedura skargi zbiorowej w ramach Europejskiej Karty Społecznej

Procedura skarg zbiorowych w systemie Europejskiej Karty Społecznej to możliwość składania skarg na niewłaściwe wykonywanie postanowień Europejskiej Karty Społecznej przez państwo będące stroną protokołu. W myśl postanowień protokołu, skargi wnosić mogą międzynarodowe organizacje pracodawców lub pracowników i inne międzynarodowe organizacje pozarządowe mające status konsultacyjny przy Radzie Europy. Zgłoszona przez odpowiedni podmiot skarga zbiorowa badana jest przez Europejski Komitet Praw Społecznych. Wnioski z kontroli przekazywane są Komitetowi Ministrów Rady Europy, który uchwała odpowiednie rezolucje lub rekomendacje⁴. Europejski Komitet Praw Społecznych obecnie składa się z 15 niezależnych ekspertów będących specjalistami z określonych dziedzin prawnych, dlatego nazywany jest też Komitetem Niezależnych Ekspertów. Europejski Komitet Praw Społecznych posiada uprawnienia quasi-sądowe, a więc nie wydaje orzeczeń, które w przypadku organów sądowych mają charakter wyroków. Raporty Komitetu zawierające konkluzje nie wiążą państw, do których są kierowane w taki sposób, jak wyroki sądowe. Dokładnie taki sam charakter mają rekomendacje Komitetu Wolności Związkowych MOP. W literaturze przedmiotu wprost wskazuje się, że system skargowy Karty wzorowany jest na modelu skargowym przewidzianym dla Komitetu Wolności Związkowych MOP z tą jednak istotną różnicą, że skargi do Komitetu ograniczone są do zakresu przedmiotowego wolności związkowych. Skargi zbiorowe w ramach procedury Karty mają szerszy zakres przedmiotowy, gdyż obejmują regulacje całej Karty.⁵

⁴ A. Gadkowski, *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rok LXXVIII – zeszyt 3 2016, s. 47.

⁵ S. Clauwaert, *The European Social Charter and the Employment Relation*, N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, S. Clauwaert; Hart Publishing 2016; p. 120-121.

Wpływ międzynarodowej kontroli na praktykę i ustawodawstwo krajowe

Gdyby spojrzeć na praktykę NSZZ „Solidarność” to uznać należy, że podstawowe znaczenie dla tej praktyki ma międzynarodowy instrument kontroli w ramach MOP. Organizacja ta pełni ważną rolę w zakresie popierania rozwoju wolności związkowych, dlatego dla związków zawodowych jest istotną instytucją stojącą na straży realizacji standardów MOP w polskich stosunkach pracy. Konstytucja MOP stanowi, że organizacja ta została utworzona przede wszystkim w celu poprawy warunków pracy oraz promowania wolności związkowej w różnych krajach⁶. Najważniejszy instrument skargowy MOP z którego obecnie korzystają związki zawodowe, wiąże się z postępowaniem przed Komitetem Wolności Związkowych. Komitet jest organem Rady Administracyjnej MOP i składa się z przedstawicieli pracowników, pracodawców i strony rządowej⁷, ma więc trójstronny charakter. Nadrzędnym celem, jaki leży u podstaw podejmowania decyzji przez Komitet jest jednomyślność. Decyzje Komitetu w formie rekomendacji (zaleceń) przekazywane są Radzie Administracyjnej do zatwierdzenia⁸.

W ostatnich latach Komitet Wolności Związkowych wypowiedział się trzykrotnie na podstawie składanych przez NSZZ „Solidarność” skarg. Skarga, z którą polski ruch związkowy wiązał największe nadzieje, opierała się na trzech ratyfikowanych przez Polskę konwencjach: nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, nr 135 dotyczącej ochrony przedstawicieli osób pracujących w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień. Wydane dla Polski w 2012 r. rekomendacje wskazywały na konieczność zmiany polskiego ustawodawstwa w celu zapewnienia, by wszystkim osobom zatrudnionym, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, łącznie z osobami

⁶ Konstytucja Międzynarodowej Organizacji Pracy; Dz. U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308 ze zm.

⁷ Zob. *Membership of Governing Body CFA Committee and of other Bodies*, GB.10 (2014-2017) Rev. 12.

⁸ Więcej na ten temat procedury skargowej przed MOP zob. Aneks 1 Specjalne procedury rozpatrywania przez Międzynarodową Organizację Pracy skarg na pogwałcenia wolności związkowej, (w:) *Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP, MOP Genewa 2006*, publikacja w wersji przetłumaczonej na język polski dostępna jest na stronie internetowej: <http://www.solidarnosc.org.pl>.

samozatrudnionymi oraz zatrudnionymi na podstawie umów cywilnoprawnych, przyznano prawo tworzenia i przystępowania, wedle swego wyboru, do organizacji w rozumieniu konwencji nr 87. Komitet zwrócił się do rządu o zapewnienie, by wszystkie osoby zatrudnione i ich przedstawiciele doznawały odpowiedniej ochrony przed wszelkimi aktami dyskryminacji dążącymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie pracy, niezależnie od tego, czy osoby te mieszczą się w definicji pracowników przyjętej w Kodeksie pracy czy też nie⁹. Choć rekomendacja ta była długo oczekiwanym potwierdzeniem, że przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹⁰ bezpodstawnie ograniczają zakres podmiotowy prawa koalicji związkowej i z tego punktu widzenia ustawa zasługiwała na szybką nowelizację, to do dnia dzisiejszego¹¹ rekomendacja MOP nie została przez ustawodawcę wykonana. W tym miejscu warto przede wszystkim podkreślić, że w pewnym zakresie rekomendację MOP potwierdził także w 2015 r. Trybunał Konstytucyjny. Trybunał ograniczył się do jednak tylko do kwestii zakresu podmiotowego prawa koalicji pomijając wskazaną przez MOP kwestię ochrony działaczy związkowych mających umowy cywilnoprawne. Oceniając więc efektywność rekomendacji z 2012 r. niewątpliwie można wskazać, że wydane w Polsce zalecenia miały wpływ na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego z czerwca 2015 r.¹² Jednak uwagi MOP nie stały się bezpośrednią podstawą nowelizacji ustawy związkowej. W przekazanym partnerom społecznym do opiniowania w 2016 r. rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw¹³, którego celem ma być zmiana przepisów pod kątem rozszerzenia zakresu koalicji związkowej na osoby mające umowy cywilnoprawne i osoby samozatrudnione, brak jest jakiegokolwiek odniesienia do rekomendacji MOP. Nowelizacja ustawy podyktowana jest jednie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Warto ponadto wspomnieć o dwóch skargach do Komitetu

⁹ Zob. raport Międzynarodowej Organizacji Pracy z 313 sesji MOP, Genewa 15-30 marca 2012, (sprawa Nr 2888, GB.313/INS/9).

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1881.

¹¹ Stan na luty 2017 r.

¹² Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13; zob. też stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 1 sierpnia 2013 r., PG VIII TK 4/13 do sprawy sygn. akt K 1/13; stanowisko Sejmu RP z dnia 21 listopada 2013 r., BAS-WPTK-154/13 do sprawy sygn. akt K 1/13.

¹³ Zob. projekt z dnia 22 marca, 2 sierpnia i 16 listopada 2016 r.; www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych.

Wolności Związkowych MOP dotyczących prawa do strajku. Obie wydane już rekomendacje także nie doczekały się ustawowej regulacji, ale w pewien sposób wpływają na praktykę. Jedna z nich, złożona wspólnie przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” oraz Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) w 2012 r.¹⁴, opierała się na konkretnym stanie faktycznym. W marcu 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie podczas zamkniętej sesji i pod nieobecność stron zdecydował, że przeprowadzony strajk był nielegalny. W związku z tym doszło do zwolnienia dziesięciu działaczy związkowych, którzy strajk zorganizowali. Problem w tym, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych¹⁵, ustawy, która reguluje zasady prowadzenia sporów w Polsce, nie ma procedury uznania sporu za nielegalny. Choć Komitet Wolności Związkowych wezwał rząd do natychmiastowego przeglądu sytuacji zwolnionych pracowników – organizatorów strajku i przywrócenia ich do pracy, to wydane rekomendacje nie uchroniły zwolnionych przed długimi procesami sądowymi. Ponadto, nadal ani związki, ani pracodawcy nie mogą wymóc na ustawodawcy zmiany przepisów pod kątem wprowadzenia do ustawy o sporach zbiorowych procedury orzekania legalności sporu, co byłoby korzystne dla obu stron sporu. Także i w tym przypadku rekomendacje Komitetu Wolności Związkowych MOP nie wpłynęły bezpośrednio na zmianę ustawy choć niewątpliwie zaistniały stan faktyczny uświadomił partnerom społecznym, że brakuje im procedury orzekania legalności sporu czego oczekują obecnie od projektodawcy¹⁶.

Kolejna skarga strajkowa do MOP, ze stycznia 2014 r., poddała kontroli przepisy ustawowe. NSZZ „Solidarność” zarzuca w niej rządowi naruszenie konwencji nr 87 MOP przez ograniczenie strony sporu zbiorowego i strajku do pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy, brak uregulowań prawnych pozwalających związkom zawodowym organizowania strajków w sprawach społeczno-gospodarczych i strajków generalnych; konwencji nr 151 MOP przez brak przepisów, „które uznawałby „władze publiczne” za stronę sporu dla pracowników służby publicznej oraz pozbawienie prawa do strajku niektórych pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji

¹⁴ Zob. raport Międzynarodowej Organizacji Pracy z 318 sesji MOP, Genewa 21 czerwca 2013 r., (skarga nr 972; GB.318/INS/5/1).

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 295 ze zm.

¹⁶ Zob. np. artykuł T. Zalewskiego, *Firmy nie uznają sporów zbiorowych choć prawo tego nie przewiduje*, Gazeta Prawna z dnia 7 stycznia 2015 r.

rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Rozstrzygnięcie tej skargi nastąpiło w czerwcu 2016 r.¹⁷ Zalecenia Komitetu dla Rady Administracyjnej w odniesieniu do definicji strony sporu zbiorowego są takie, że Komitet zwraca się do rządu o podjęcie niezbędnych kroków w celu zapewnienia, że w sporze zbiorowym strona pracodawcy może być łatwo zidentyfikowana oraz że ma ona uprawnienia do czynienia ustępstw oraz podejmowania decyzji dotyczących płac i warunków zatrudnienia. Z kolei, w odniesieniu do strajków generalnych lub strajków w kwestiach społeczno-ekonomicznych, Komitet zalecił podjęcie niezbędnych środków w celu zapewnienia, że organizacje pracownicze będą mogły wyrażać w razie potrzeby za pomocą działań protestacyjnych, szerzej swoje poglądy w odniesieniu do kwestii gospodarczych i społecznych mających wpływ na interesy swoich członków. Najbardziej konkretne zalecenie z tej skargi odnosi się do art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komitet zachęca rząd, by rozważył ustanowienie procedur w celu ustalenia, którzy urzędnicy sprawują władzę w imieniu państwa i dla których w związku z tym może być ograniczone prawo do strajku. Zaleca się też by określono przypadki, w których przerwa w pracy będzie uznawana za zagrożenie i w których prawo do strajku byłoby zatem ograniczone lub zakazane, oraz w celu określenia minimalnego zakresu usług w stosownych przypadkach.

W obu skargach strajkowych, podobnie jak i w przypadku skargi dotyczącej prawa koalicji związkowej i ochrony działaczy związkowych na umowach cywilnoprawnych, ustawodawca nie podjął działań w kierunku nowelizacji przepisów z uwagi na wydane rekomendacje MOP. Z praktycznego punktu widzenia można więc zaryzykować twierdzenie, że dla polskiego ustawodawcy rekomendacje MOP nie stanowią istotnego powodu zmiany przepisów. Choć Polska jest członkiem – założycielem MOP, to nie uznaje wydawanych przez tę organizację zaleceń jako wiążącego ją prawa.

Dla porównania warto wspomnieć o skardze do Komisji Europejskiej (dalej: KE), na podstawie której KE w 2013 r. wszczęła wobec Polski oficjalne postępowanie w związku z niewłaściwą implementacją dyrektywy UE dotyczącej umów na czas określony¹⁸. Zmiana przepi-

¹⁷ Zob. raport Międzynarodowej Organizacji Pracy z 327 sesji MOP, Genewa 11 czerwca 2016 r., (skarga nr 3111; GB.327/INS/4/1).

¹⁸ Skarga nr CHAP(2012)02800.

sów w tym wypadku nastąpiła stosunkowo szybko biorąc pod uwagę konsultacje społeczne. Nowe regulacje zaczęły obowiązywać już od 22 lutego 2016 r.¹⁹

Przyszłość rekomendacji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w Polsce

Europejski Komitet Związków Zawodowych promuje Kartę, oczekuje jej efektywnego wdrożenia, a także nalega by wszystkie państwa członkowskie Rady Europy przyjęły protokół dodatkowy z procedurą skarg zbiorowych. Europejski Komitet Związków Zawodowych podkreśla, że Europejska Karta Społeczna przyczynia się do poprawy warunków pracy i życia ludzi w Europie, zapewnia ochronę pracowników i obywateli, godziwe warunki pracy, sprawiedliwe wynagrodzenie oraz gwarantuje prawo do strajku²⁰. Zwłaszcza w tym ostatnim zakresie – prawa do strajku, wdrożenie w Polsce procedury skarg zbiorowych mogłoby przynieść wymierne efekty. Dotychczasowe, wskazane wyżej doświadczenia NSZZ „Solidarność” pokazują, że krajowy ustawodawca nie przyjmuje wprost do realizacji rekomendacji wydawanych przez Komitet Wolności Związkowych MOP ze skarg składanych przez związki zawodowe. Można więc zadać zasadne pytanie czy podobny los czeka rekomendacje Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Fragmentacja prawa międzynarodowego do jakiej już niewątpliwie doszło na polskim gruncie, na pewno nie daje pełnej możliwości realizacji uznanych standardów w oparciu o system skargowy MOP. Czy ustawodawca zrealizowałby rekomendację Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, gdyby związek zawodowy zwrócił się o uznanie art. 19 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych za niezgodny ze standardami wynikającymi z Europejskiej Karty Społecznej? Wyraźne zalecenie Komitetu Wolności Związkowych z czerwca 2016 r.²¹ by określić przypadki, gdy prawo do strajku byłoby ograniczone lub zakazane w stosunku do urzędników sprawujących

¹⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2015 r., poz. 1220.

²⁰ Resolution ETUC Declaration on the 50th anniversary of the European Social Charter, Adopted at the Executive Committee on 19-20 October 2011.

²¹ Case No 3111, Report GB.327/INS/4; zalecenie potwierdzone w raporcie Komitetu Ekspertów MOP - Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 105th Session, 2016, Application of International Labour Standards 2016 (I), p. 114.

władzę w imieniu państwa, nie skłania ustawodawcy do konkretnych działań legislacyjnych. Wyłączenie prawa do strajku wszystkich pracowników zatrudnionych w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze bez powołania się na szczególne znaczenie zajmowanego stanowiska lub rodzaju wykonywanych zadań, które uzasadniałoby wyłączenie tego prawa, uznaje się za niezgodne ze standardami wynikającymi z art. 6 § 4 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. „Karta zezwala jedynie na wyłączenie niektórych kategorii pracowników spod działania prawa do strajku – ze względu na zajmowane stanowisko lub rodzaj wykonywanych zadań. Polskie przepisy natomiast za rozstrzygający uznają fakt zatrudnienia w danej instytucji”.²²

Pomimo podobieństwa instytucji skarg zbiorowych kierowanych do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych do procedury skargowej MOP, można mieć nadzieję, że działalność kontrolna Komitetu Niezależnych Ekspertów miałyby jednak dalej idące skutki niż rekomendacje MOP. Warto zwrócić uwagę, że o ile polski ustawodawca nie uzasadnia zmian w ustawach ze względu na zalecenia MOP, to uwzględnia wypowiedzi Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. W styczniu 2013 r. do konsultacji społecznych trafił projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy o organizacjach pracodawców z dnia 3 stycznia 2013 r.²³ Zaproponowana nowelizacja art. 2 nie spełniała standardów MOP ponieważ przewidywała, że prawo tworzenia i wstępowania do związków mieliby pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osoby wykonujące pracę nakładczą oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej. Z punktu widzenia omawianego tematu ważne jest jednak, że w uzasadnieniu projektu wskazano wprost iż jego celem jest dostosowanie polskiego prawa związkowego do zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z postanowień Europejskiej Karty Społecznej. Na podstawie sprawozdań Polski z wykonania postanowień Karty, organ kontrolny Rady Europy – Komitet Niezależnych Ekspertów – wydał negatywną konkluzję dotyczącą art. 5 Europejskiej Karty Społecznej. Konkluzja

²² Tak dr M. Wujczyk w opinii przygotowanej na zlecenie Rady Dialogu Społecznego w zakresie *Ocena zgodności polskich regulacji z postanowieniami Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej*, październik 2016 r., s. 83.

²³ Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2013 r., znak: DDP-1-4329-7-AZ/12, L.dz. 30/13.

obejmowała prawo do organizowania się w związkach zawodowych przez osoby wykonujące pracę nakładczą oraz przez emerytów i osoby bezrobotne. Art. 5 Europejskiej Kraty Społecznej gwarantuje nie tylko prawo wstępowania do związku zawodowego, ale również jego tworzenia w celu zapewnienia lub popierania swobody pracowników i pracodawców tworzenia lokalnych, krajowych lub międzynarodowych organizacji w celu ochrony ich interesów ekonomicznych i społecznych oraz wstępowania do tych organizacji, czytamy w uzasadnieniu.

Uwagi końcowe

Zarysowany wyżej problem braku bezpośredniej efektywności rekomendacji MOP w krajowym ustawodawstwie należałoby z całą pewnością poprawić poprzez uwzględnianie rekomendacji MOP w działalności legislacyjnej. Jest to tym bardziej pożądane, że Polska należy do założycieli MOP i jeśli przyjmuje pewne standardy to powinna ich przestrzegać. Niewątpliwie jednak możliwość rozpatrywania skarg zbiorowych na podstawie protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej uzupełni i wzmocni polski system ochrony praw pracowniczych, dlatego należy dążyć do przyjęcia protokołu. To jednak może nie być łatwym zadaniem biorąc pod uwagę odpowiedź z 2014 r. na interpelację poselską, w której czytamy, że „Rzeczpospolita Polska nie ratyfikowała protokołu do Europejskiej Karty Społecznej w sprawie skarg zbiorowych w związku z rozszerzającą interpretacją karty przez Europejski Komitet Praw Społecznych („prawotwórcza” działalność organu kontrolnego) oraz możliwe konsekwencje finansowe realizacji decyzji tergo organu”. W odpowiedzi wskazuje się też, że „Wątpliwości Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej budzą przypadki elastycznego podchodzenia organu kontrolnego do zakresu skargi, tak by bez względu na pierwotny jej przedmiot możliwe było wydanie rozstrzygnięcia sprawy”.²⁴

Z punktu widzenia doświadczeń NSZZ „Solidarność” pożądanym efektem międzynarodowej kontroli obowiązujących standardów jest

²⁴ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z dnia 8 lipca 2014 r. na interpelację nr 26893 w sprawie obecnego stanu ratyfikacji zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących konwencji Rady Europy z zakresu ochrony praw człowieka; dostępne na stronie: https://mojepanstwo.pl/dane/sejm_interpelacje/31303,interpelacja-nr-26893-sprawie-obecnego-stanu-ratyfikacji-zobowiazan-miedzynarodowych/pismo/65608.

skuteczna realizacja potwierdzonych w składanych skargach wątpliwości. Taka sytuacja ma miejsce, gdy dochodzi do wszczęcia postępowania wobec Polski na podstawie skargi do Komisji Europejskiej. Takiego efektu nie osiągnie się bez skodyfikowania Europejskiej Karty Społecznej na poziomie Unii w formie dyrektywy co nie wydaje się możliwe. Można ewentualnie rozważyć uprzednią krajową kontrolę skargi zbiorowej do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych przy wykorzystaniu Rady Dialogu Społecznego²⁵. Niektórych skarg można byłoby uniknąć, gdyby ustanowiono odrębny zespół Rady Dialogu Społecznego bądź podzespół w ramach działającego już zespołu, który w pierwszej kolejności rozpatrywałby sprawy ze skarg składanych w zakresie systemu skarg zbiorowych. Taka kontrola następowalaby zanim skarga zostałaby wysłana do Komitetu Ekspertów. Decyzja Rady Dialogu Społecznego nie mogłaby oczywiście zamykać drogi do ostatecznego złożenia skargi w Europejskim Komitecie Praw Społecznych. Z jednej strony uprzednia procedura kontroli skargi zbiorowej przed Radą Dialogu Społecznego mogłaby wydłużyć postępowanie skargowe, z drugiej jednak strony, Rada Dialogu Społecznego miałaby szansę zmiany przepisów zanim doszłoby do złożenia skargi na Polskę.

Nie jest łatwo odpowiedzieć na pytanie o efektywność niestosowanego jeszcze w Polsce instrumentu kontroli jakim jest skarga zbiorowa w systemie Europejskiej Karty Społecznej. Gdyby jednak udało się doprowadzić do przyjęcia protokołu dodatkowego z 1995 r. byłoby to ważne wydarzenie świadczące o dążeniu Polski do pełnej realizacji praw człowieka.

Summary

The article analyzes the provisions of the European Social Charter in the light of the 1995 Additional Protocol for System of Collective Complaints. The Charter's supervisory procedures system seems to be modelled on the ILO complaints procedure. The author explains how the ESC complaints procedure could be effective in changing Polish legal regulations. In its practice NSZZ "Solidarność" resorted to complaints directed to the ILO Committee of Freedom of Association. Practical experience of the trade union in this field is the basis for

²⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego; Dz. U. z 2015 r., poz. 1240.

comparison of the Charter's supervisory procedures and ILO complaints scheme. For instance, the author discusses the last three NSZZ "Solidarność" complaints to the ILO (cases No.: 2888, 2972, 3111). They have been examined by the Committee of Freedom of Association and changes in the legislation in line with NSZZ "Solidarność" expectations were recommended. However, they have not been taken into account by the Polish legislator yet. The author's conclusion is ILO recommendations are not considered a source of legal changes for the Polish government, but have an impact on practice. Finally, the author argues that Poland should ratify the ESC system of collective complaints as it would complement the ILO complaints procedure used by the Polish trade unions

Marcin Wujczyk*

Procedura skarg zbiorowych jako instrument ochrony praw socjalnych

The collective complaints procedure as an instrument of protection of social rights

Wstęp

Europejska Karta Społeczna z 1961 r., a następnie Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z 1996 r. są instrumentami mającymi na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony praw socjalnych obywateli państw członkowskich Rady Europy.¹ W toku procesu nadzoru przestrzegania postanowień Europejskiej Karty Społecznej okazało się, że traktat ten nie jest postrzegany jako narzędzie, które w sposób rzeczywisty wpływa na sytuację jednostek. W celu przeciwdziałania takiemu postrzeganiu Karty postanowiono wprowadzić rozwiązania przybliżające Europejską Kartę Społeczną obywatelom państw, które ratyfikowały Europejską Kartę Społeczną. Protokołem dodatkowym do Europejskiej Karty Społecznej z 1995 r. wprowadzony został system skarg zbiorowych. Zaczął on obowiązywać 1 lipca 1998 r. po ratyfikacji przez 8 państw europejskich. Rozpatrywanie skarg zostało powierzone Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych.²

* Dr Marcin Wujczyk, Uniwersytet Jagielloński, członek Europejskiego Komitetu Praw Społecznych.

¹ W. Sanetra, *Standardy ochrony praw społecznych określone w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej a polskie prawo pracy i zabezpieczenia społecznego* [w:] *Dorobek Rady Europy w zakresie kształtowania i ochrony praw społecznych. W kierunku powszechnej ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* pod red. A. M. Świątkowski, Kraków 2005, s. 142-182, A. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 15 i nast., S. Evju, *The European Social Charter [w:] The Council of Europe and the Social Challenges of the XXIst Century* pod red. R. Blanpain, The Hague/London/Boston 2001, s. 19-32.

² A. M. Świątkowski, *Quasi-judycyjna funkcja Komitetu Praw Społecznych Rady Europy*, PiP 2004, Nr 9, s. 46 i nast., M. Wujczyk, *Europejski Komitet Praw Społecznych Rady Europy jako ponadpaństwowy organ ochrony praw człowieka* [w:] *Instytucje ochrony praw człowieka* pod red. B. Szmulika, A. Pogódka, B. Przywory, s. 257-267.

Tryb postępowania w toku procedury skarg zbiorowych

Inaczej niż w przypadku postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka³ prawo wnoszenia skarg do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych nie posiadają indywidualne osoby.⁴ Mogą to czynić jedynie organizacje, które można podzielić na 4 grupy.⁵ Do pierwszej należy zaliczyć międzynarodowe organizacje pracodawców i związków zawodowych zaproszonych przez podkomitet Komitetu Rządowego (art. 27 § 2 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej); są to obecnie European Trade Union Confederation – ETUC (reprezentująca pracowników), jak też the Union of the Confederation of Industry and Employers of Europe – UNICE oraz International Organization of Employers – IOE (oba ostatnie podmioty reprezentują pracodawców).

Drugą grupę stanowią pozarządowe organizacje międzynarodowe, którym Rada Europy przyznała prawo wyrażania stanowiska, wpisane przez Komitet Rządowy na listę organizacji uprawnionych do składania skarg zbiorowych. Obecnie jest to kilkadziesiąt organizacji.

Trzecia grupa obejmuje reprezentatywne organizacje pracodawców i reprezentatywne związki zawodowe mające prawo prowadzenia działalności w granicach jurysdykcji państwa członkowskiego Rady Europy – ich kompetencje ograniczają się do możliwości wniesienia skargi zbiorowej przeciwko temu państwu. W tym miejscu należy zaznaczyć, że Europejski Komitet Praw Społecznych stanął na stanowisku, iż pojęcie organizacji reprezentatywnej ma na gruncie postanowień protokołu dodatkowego z 1995 r. charakter autonomiczny.⁶ Oznacza to, że to Europejski Komitet Praw Społecznych sam ocenia

³ J-M Larralde, *Charte sociale et Covention européenne des droit de l'Homme* [w:] *La Charte sociale européenne* pod red. J.-F. Akandji-Kombe i S. Leclerc, Brussels 2001, s. 123-148.

⁴ G. T. Chatton, *The Collective Complaints mechanism within the European Social Charter: Making Economic and social human rights really matter* [w:] *Human Rights at the Center* eds S. Besson, M. Hottelier, F. Werro, Schulthess 2006, s. 117-120.

⁵ A. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 546-549.

⁶ G. T. Chatton, *The Collective Complaints mechanism within the European Social Charter: Making Economic and social human rights really matter* [w:] *Human Rights at the Center* eds S. Besson, M. Hottelier, F. Werro, Schulthess 2006, s. 119, J.-F. Akandji-Kombe, *L'application de la Charte sociale européenne: la mie en œuvre de la procédure de réclamations collectives* [w:] *Droit social*, No 9/1, Paris 2000, s. 888-896.

czy danej organizacji można przyznać status organizacji reprezentatywnej czy też nie. Komitet dokonując tej oceny bierze między innymi pod uwagę liczbę członków danej organizacji i rolę jaką organizacja pełni w negocjacjach prowadzonych na poziomie krajowym.⁷ Analiza dotychczasowego orzecznictwa Europejskiego Komitetu Praw Społecznych wskazuje, że Komitet nie jest restrykcyjny w zakresie uznawania organizacji składających skargę za reprezentatywne. Jest to zapewne motywowane chęcią jak najszerszego rozpropagowania procedury skarg zbiorowych. Wraz ze wzrostem liczby skarg wnoszonych do Komitetu konieczna może być zmiana dotychczasowego stanowiska i przyjęcie zawężającej koncepcji reprezentatywności.

Ostatnią grupą, która może wnieść skargę są reprezentatywne krajowe organizacje pozarządowe uprawnione do prowadzenia statutowej działalności w granicach jurysdykcji państwa członkowskiego Rady Europy. Przy czym w tym dla przyznania zdolności do wnoszenia skarg tej grupie stosowne państwo członkowskie musi wyrazić na to zgodę.

Wniesienie skargi przez Europejski Komitet Praw Społecznych, inaczej niż w wielu podobnych systemach, nie jest warunkowane wyczerpaniem krajowego systemu ochrony prawnej.⁸ Podobnie możliwości tej nie wyłącza wniesienia skargi w oparciu o ten sam stan faktyczny i prawny przed inny organ ochrony prawnej. Takie rozwiązanie należy oceniać pozytywnie. Znacznie ułatwia to proces dochodzenia ochrony w zakresie praw socjalnych gwarantowanych przepisami Karty.

W toku postępowania zainicjowanego skargą zbiorową można wyróżnić dwa etapy.⁹ Pierwszy to badanie kwestii dopuszczalności skargi (admissibility stage). Na tym etapie Europejski Komitet Praw Społecznych bada czy skarga została wniesiona przez uprawniony podmiot, a także czy spełnia wymogi formalne, takie jak podpisanie skargi przez upoważnioną osobę, wniesienie skargi we właściwym języku czy przytoczenie zarzutów.

Kolejnym etapem jest merytoryczna ocena skargi (merits stage). Komitet czyni to w oparciu o zarzuty przedstawione przez organizację

⁷ R. Birk, *The Collective Complaint: A New Procedure in the European Social Charter* [w:] *Labour Law and Industrial Relations at the Turn of the Century, Liber Amicorum in Honour of Roger Blanpain*, eds. C. Engels, M. Weiss, The Hague, London-Boston 1998, s. 265-266.

⁸ M. Jaeger, *The Additional Protocol to the European Social Charter providing for a System of Collective Complaints*, *Leiden Journal of International Law*, Nr 10/1, Leiden 1997, s. 75-76.

⁹ D. Harris, J. Darcy, *The European Social Charter*, New York 2001, s. 360.

skarżącą jak też argumenty zaprezentowane przez rząd kraju przeciwko któremu skarga została złożona. Po analizie stanowisk obu stron Komitet podejmuje decyzję w drodze głosowania, w którym stwierdza naruszenie postanowień Karty bądź orzeka, że takie naruszenie nie miało miejsca.¹⁰

W toku prowadzonego postępowania Komitet może korzystać z szeregu środków mających umożliwić mu pełne rozpoznanie sprawy.¹¹ Jest to m. in. możliwość zwołania wysłuchania publicznego w trakcie którego każda ze stron prezentuje swoje stanowisko, a członkowie Komitetu mają możliwość zadawania bezpośrednio pytań przedstawicielom uczestników. Komitet jest również uprawniony do występowania z prośbą o zajęcia stanowiska innych podmiotów niż uczestnicy postępowania. Dzięki temu Komitet ma możliwość oparcia swojego rozstrzygnięcia na różnorodnej argumentacji, jak też wzięcia pod uwagę różnych punktów widzenia.¹²

Interpretacja postanowień Europejskiej Karty Społecznej (Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej) w ramach procedury skarg zbiorowych

Konieczność zmierzenia się w toku procedury skarg zbiorowych z problemami prawnymi dotyczącymi konkretnych stanów faktycznych skutkowało bardziej dogłębną analizą zakresu zastosowania postanowień Europejskiej Karty Społecznej (Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej). Dzięki temu dość zwięzłe postanowienia Karty nabrały bardziej realnej treści.¹³

Interpretując postanowienia Europejskiej Karty Społecznej Komitet stosuje standardowe techniki wykładni traktatów międzynarodowych, opierając się w pierwszej kolejności na treści poszczególnych

¹⁰ G. Oberleitner, *Developing Social Rights in Europe Further. The Revised European Social Charter and the Collective Complaints Protocol* [w:] *Development and Developing International and European Law- Essays in Honour of Konrad Ginther on the Occasion of his 65th Birthday* pod red. W. Benedek, Francfort et al 1999, s. 642.

¹¹ R. Brillat, *La Charte sociale européenne* [w:] *Les droit sociaux ou la démolition de quelques poncifs* pod red. F. Benoît-Rohmer i C. Grewe, Strasbourg 2003, s. 83-94.

¹² H. Cullen, *The Collective Complaints Mechanism of the European Social Charter*, *European Law Review* 2000, no 25, s. 19.

¹³ G. T. Chatton, *The Collective Complaints mechanism within the European Social Charter: Making Economic and social human rights really matter* [w:] *Human Rights at the Center* eds S. Besson, M. Hottelier, F. Werro, Schulthess 2006, s. 142-144.

postanowień, a następnie odwołując się do celów, jakie mają realizować dane przepisy.¹⁴ Można jednak wskazać kilka elementów, które wyróżniają techniki interpretacyjne stosowane przez Komitet od innych podobnych organów.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że w swoich decyzjach wydanych na skutek wniesionych skarg Komitet nie ogranicza się wyłącznie do analizy postanowień Karty, lecz umiejscawia zajęte stanowisko w szerszym kontekście prawnym.¹⁵ Z tego względu w decyzjach przywoływane są również postanowienia innych aktów (takich jak Europejskie Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych czy akty wydawane w ramach systemu Unii Europejskiej), jak też stanowiska innych organów ochrony praw człowieka (Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy Komitetu Wolności Związkowych Międzynarodowej Organizacji Pracy). Jednocześnie jednak Komitet w swoim orzecznictwie podkreślił, że określając zakres danej instytucji prawnej (np. wolności prowadzenia sporów zbiorowych) nie jest związany interpretacją wydaną przez inne organy.¹⁶ Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do tych przypadków, gdy dana instytucja jest regulowana również przez akty Unii Europejskiej. Komitet wielokrotnie podkreśla, że poszczególne instytucje prawne regulowane w postanowieniach Karty mają autonomiczne znaczenie i ich rozumienie na gruncie innych systemów ochrony praw człowieka mają jedynie charakter pomocniczy.¹⁷

Innym elementem wyróżniającym orzecznictwo Europejskiego Komitetu Praw Społecznych jest przykładanie szczególnej wagi do implementacji przepisów gwarantujących prawa zadekretowane

¹⁴ Ph. Alston J. Crawford, *The future of UN human rights treaty monitoring*, Cambridge, New York 2000.

¹⁵ M. Wujczyk, *Prawo do informacji i konsultacji jako prawo podstawowe pracowników w świetle standardów Europejskiej Karty Społecznej* [w:] *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania* pod red. G. Uścińskiej, Warszawa 2014, s. 208-211.

¹⁶ M. Mohr, *The Turin Protocol of 22 October 1991: A Major Contribution to Revitalizing the European social Charter* [w:] *Journal européen de droit international*, No 3/2, Florence 1992, s. 365-266.

¹⁷ R. R. Churchill, U. Khaliq, *The Collective Complaints System of the European Social Charter: an effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights* *European Journal of International Law* 2004, no. 3, s. 430 i nast.; O. de Schutter, *The European Social Charter in a time of crisis* [w:] *Interparliamentary Conference on the European Social Charter*. Turin Forum on social Rights in Europe, Strasbourg 2016, s. 48-49.

w postanowieniach Karty.¹⁸ Komitet w wydawanych decyzjach nie ogranicza się wyłącznie do sprawdzenia, czy państwo członkowskie wprowadziło do systemu prawnego przepisy przyznające określone uprawnienia, ale jest zainteresowany również ustaleniem czy z uprawnień tych można efektywnie korzystać.

Warto również wskazać, że w niektórych przypadkach Komitet decyduje się oprzeć swoje rozstrzygnięcie nie tyle na brzmieniu przepisów, co na wartościach leżących u podstaw praw określonych w Karcie. Taka opcja interpretacyjna doprowadziła Komitet do uznania, że część praw gwarantowanych w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej o charakterze fundamentalnym powinna przysługiwać również migrantom przebywającym nielegalnie na terytorium państwa - strony Karty, mimo że na mocy postanowień analizowanych traktatów osoby te zostały wyłączone z jej zakresu podmiotowego.¹⁹ Jak wskazał Komitet, w przypadku gdy w grę wchodzi godność człowieka, ograniczenie zakresu podmiotowego Karty nie może być interpretowane w taki sposób, by pozbawić migrantów o nieuregulowanej sytuacji ochrony ich podstawowych zawartych w postanowieniach Karty, jak też osłabiać ich fundamentalne prawa takie jak prawo do życia, fizycznej integralności czy godności człowieka.²⁰

Analiza orzecznictwa Europejskiego Komitetu Praw Społecznych prowadzi do wniosku, że jest on zainteresowany nie wprowadzeniem określonych rozwiązań prawnych lecz osiągnięciem spełniającego wymagania Karty rezultatu.²¹ Komitetu często nie interesuje, jakie konkretnie środki podjęły państwa, o ile ich rezultat jest satysfakcjonujący. Z drugiej jednak strony podjęcie szeregu działań zmierzających do spełnienia wymogów Europejskiej Karty Społecznej (Zrewidowanej

¹⁸ G. T. Chatton, *The Collective Complaints mechanism within the European Social Charter: Making Economic and social human rights really matter [w:] Human Rights at the Center* eds S. Besson, M. Hottelier, F. Werro, Schulthess 2006, s. 144.

¹⁹ International Federation for Human Rights (FIDH) v. France, Complaint no 14/2003, decision on the merit of 8 września 2004 r.

²⁰ Defence for Children International (DCI) v. Belgium, Complaint No. 69/2011, decision on the merits of 23 October 2012, §28 “when human dignity is at stake, the restriction of the personal scope should not be read in such a way as to deprive migrants in an irregular situation of the protection of their most basic rights enshrined in the Charter, nor to impair their fundamental rights, such as the right to life or to physical integrity or human dignity”.

²¹ T. Öhlinger, *Die Europäische Sozialcharta [w:] Fortschritt im Bewusstsein der Grund- und Menschenrechte -Festschrift für Frlx Ermacora* pod red. M. Nowak, Kehl-Strasbourg/Arlington 1988, s. 213-232.

Europejskiej Karaty Społecznej) mogą być w toku procedury skarg zbiorowych uznane za niewystarczające, jeśli nie prowadzą do wymaganego przez Komitet efektu.

Czy warto wprowadzić procedurę skarg zbiorowych?

Niska liczba państw, która ratyfikowała procedurę skarg zbiorowych wynika z faktu postrzegania jej jako zbędnej lub kłopotliwej dla stron Europejskiej Karty Społecznej (Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej). Tymczasem możliwość skarg zbiorowych należy uznać za instytucję, która służy zarówno państwu, które zdecyduje się do niego przystąpić jak i jego obywatelom.²²

Możliwość wniesienia skargi zbiorowej, jak już wskazano, przybliży obywatelom zakres przysługujących im uprawnień chronionych przez Europejską Kartę Społeczną. Dzięki temu zyskują oni świadomość przysługujących im praw, jak też możliwość ich ochrony. Warto przy tym podkreślić, że procedura składania skarg zbiorowych jest relatywnie prosta. Przepisy Protokołu Dodatkowego nie wprowadzają tu wielu formalności. Warto podkreślić, że w sytuacji gdy skargę składa organizacja będąca związkiem zawodowym, organizacja pracodawców lub organizacja pozarządowa (3 i 4 grupa organizacji mogących złożyć skargi), może tego dokonać w swoim ojczystym języku.

Oddziaływanie procedury skarg zbiorowych wpływa także na znaczne zwiększenie ochrony praw socjalnych.²³ Procedurę skarg zbiorowych należy uznać za jedno z nielicznych rozwiązań międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka przyczyniające się do szerszej i precyzyjniejszej ochrony praw socjalnych.²⁴ Szczególną rolę procedura odgrywa w ochronie grup doznających marginalizacji lub narażonych na wykluczenie (bezdromnych, migrantów, mniejszości

²² N. Prouvez, *La Charte sociale européenne: un instrument pour la protection des droits de l'homme au 21^e siècle* [w:] *Reveu de la Commission internationale des Juristes*, No. 58-59, Geneva 1998, s. 33.

²³ M. Schlachter, *Social Rights for Europe: Can the European Social Charter further alternatives to Austerity ?*, *Labour Law and Social Security Review*, n°2015/4, p. 452-474.

²⁴ R. Birk, *The Collective Complaint: A New Procedure in the European Social Charter* [w:] *Labour Law and Industrial Relation at the Turn of the Century-Liber Amicorum in Honorur if Prof. Dr Roger Blanpain* pod red. Ch. Engels, M. Weiss, The Hague/London/Boston 1998, s. 262.

narodowe, dzieci).²⁵ Grupy te często mają utrudnioną możliwość (bardziej faktyczną niż prawną) skorzystania z krajowych środków ochrony prawnej. Orzecznictwo Komitetu kładzie szczególny nacisk na zapewnienie równouprawnienia w ochronie praw socjalnych tych kategorii osób.

Decyzja Komitetu stanowi ważny argument w dochodzeniu podstawowych uprawnień w zakresie prawa pracy czy praw socjalnych na poziomie krajowym. Jakkolwiek często nie jest to doceniane przez państwa członkowskie to jednak nie można pominąć faktu, że orzeczenia Komitetu stanowią istotną wytyczną co do rozwoju praw socjalnych w poszczególnych państwach – stronach Karty. Decyzję Komitetu mogą pełnić rolę orzeczeń precedensowych (pilot cases) wyznaczających kierunek interpretacji danego zagadnienia.

Procedura skarg zbiorowych powinna być również postrzegana jako istotny element demokratyzacji procesu ochrony praw socjalnych.²⁶ Nie ulega wątpliwości, że „prawo do sądu” jest niezwykle istotnym czynnikiem kształtującym system uznawany za demokratyczny. Taki element jest szczególnie ważny w systemie standardów międzynarodowych, który często jest postrzegany jako niemający prawnego umocowania. Buduje to zaufanie zarówno do samego systemu ochrony regulowanego postanowieniami Europejskiej Karty Społecznej, jak i instytucji jaką jest Rada Europy, czy szerzej jakimi są międzynarodowe organy ochrony prawnej.

Rozważając czy warto wprowadzić procedurę skarg zbiorowych należy wspomnieć o jej roli jako środka szybkiego wyeliminowania bezpośrednich zagrożeń dla fundamentalnych praw socjalnych osób objętych ochroną wynikającą z Karty. Komitet w ramach procedury skarg zbiorowych może się zwrócić do państwa, przeciwko któremu została wniesiona skarga z tzw. środkami natychmiastowymi (immediate measures). Na ich podstawie państwo jest zobowiązane podjąć działania w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia dla grupy osób, których dotyczy skarga w zakresie przysługujących im praw socjalnych. W dotychczasowej działalności Komitetu taka forma zabezpieczenia

²⁵ M. Schlachter, *The European Social Charter: could it contribute to a more Social Europe?*, in: Countouris/Freedland (Hrsg.), *Resocialising Europe in a time of crises*, Cambridge University Press 2013.

²⁶ K. Lukas, *The Collective Complaints Procedure of the European Social Charter: Some Lessons for the EU?*, *Legal Issues of Economic Integration* 41, No. 3 (2004), s. 275-288.

pozwoiliła kilkakrotnie na wyeliminowanie istniejcego naruszenia do czasu rozpatrzenia skargi.²⁷

Wprowadzenie jako zasady wnoszenia skarg tylko przez organizacj gwarantuje, że przedmiotem rozpoznania przez Europejski Komitet Praw Społecznych będa wyłacznie sprawy najwyzszej wagi. Nie ma więc ryzyka, że państwa zostana „zasypane” sprawami dotyczacymi indywidualnych osób.

Warto wskazać, że przyznanie odpowiedniej rangi procedurze skarg zbiorowych w systemie prawa krajowego może przyczynić się do odciążenia sądów krajowych.²⁸ Może to następować w dwojaki sposób. Po pierwsze rozstrzygnięcie określonej kwestii przez Komitet może stanowić podstawę dla sądów krajowych w indywidualnych sprawach przed tymi sądami zawisłymi. Dzięki temu możliwe będzie skrócenie postępowania w ramach postępowania sądowego, jak też przyczyni się to do ukształtowania jednolitej linii orzecznictwa. Po drugie stwierdzenie przez Komitet naruszenia stanowić będzie podstawę do zmiany przez ustawodawcę krajowego obowiązujcego stanu prawnego lub faktycznego, co przyczyni się do zmniejszenia się przypadków, w których w celu wyeliminowania naruszenia praw konieczne jest występowania na drogę sądową. Doświadczenia państw, które ratyfikowały procedurę skarg zbiorowych wskazują, że przyczynia się ona do zmniejszenia spraw wnoszonych do sądów konstytucyjnych.²⁹

Często podnoszonym zarzutem przeciwko procedurze skarg zbiorowych jest stwierdzenie, że zgodność regulacji krajowych ze standardami Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej jest analizowana w drodze procedury raportowej, tym samym te same kwestie są rozpatrywane w dwóch odrębnych postępowaniach.³⁰ Wychodząc na przeciw tym zastrzeżeniom, wprowadzono zmiany do procedury raportowej. Mianowicie państwa, które ratyfikowały procedurę skarg

²⁷ G. Gori, *Domestic Enforcement of the European Social Charter: the way forward* [w:] *Social Rights in Europe*, G. de Búrca, B. de Witte eds, Oxford 2005, s. 69 i nast.

²⁸ N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Oxford 2015, passim.

²⁹ F. Dorssemont, *Le droit d'avoir recours a l'action collective et la Charte sociale europeenne revisee: en revisitant les enseignements du Professeur Nikitas Aliprantis*, [w:] *Le travail humain au carrefour du droit et de la sociologie. Hommage au Professeur Nikitas Aliprantis* (dir. Christian Mestre, Corianne Sachs-Durand et Michel Storck), Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2014, s. 625-642.

³⁰ K. Lukas, *The European Committee of Social Rights – The European Monitor in the Social Sphere*, in: *Austrian Review of International and European Law* 2011, Nr 16, s. 83-96.

zbiorowych nie są zobowiązane do corocznego składania pełnych raportów, lecz obowiązek taki ciąży na nich co dwa lata. W okresach sprawozdawczych, w których państwo nie składa pełnego raportu jest jedynie zobowiązane do złożenia sprawozdania w zakresie zmian poczynionych w zakresie będących przedmiotem decyzji Komitetu w skargach zbiorowych złożonych przeciwko temu państwu, jak też odpowiedzi na pytania Komitetu w sytuacji, gdy doszło do odroczenia oceny zgodności państwa w toku procedury raportowej.

Niewątpliwie dużą zaletą procedury skarg zbiorowych jest szybkość rozpatrywania spraw.³¹ W porównaniu z innymi tego typu procedurami postępowania przed Europejskim Komitetem Praw Społecznych zajmuje relatywnie krótki czas, gdyż przeciętnie nie więcej niż 18 miesięcy. Dzięki temu procedura ta może w sposób bieżący wpływać na zakres praw obywateli i obowiązków państw członkowskich.

W ramach procedury skarg zbiorowych Komitet jest uprawniony do zwracania się o dodatkowe wyjaśnienia do obu stron postępowania.³² Również te ostatnie mogą przedkładać dodatkowe informacje, jeśli uznają to za stosowne. Dzięki temu procedura skarg zbiorowych w dużo większym stopniu niż procedura raportowa pozwala na wyjaśnienie wszystkich aspektów danej sprawy.³³

Powyższe argumenty nie oznaczają oczywiście, że procedura skarg zbiorowych nie posiada wad.³⁴ Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, że orzeczenia Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, mimo że należy uznać za wiążące nie zostały wsparte mocnymi środkami przymuszające państwa do podporządkowania się. Obecnie po wydaniu decyzji przez Europejski Komitet Praw Społecznych decyzja jest przekazywana do Komitetu Ministrów Rady Europy. Komitet Ministrów w oparciu o otrzymaną decyzję Europejskiego Komitetu Praw Społecznych uchwała rezolucję lub rekomendację. Rezolucje stwierdzające

³¹ J.-F. Akandji-Kombe, *La procédure de réclamation collective dans la Charte sociale européenne- Chronique des décisions du Comité européen des droit sociaux* [w:] *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, No 48, Brussels 2001, s. 1042.

³² R. R. Churchill, U. Khaliq, *The Collective Complaints System of the European Social Charter: an effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights* *European Journal of International Law* 2004, no. 3, s. 419-421.

³³ J.-F. Akandji-Kombe, *La procédure de réclamation collective dans la Charte sociale européenne- Chronique des décisions du Comité européen des droit sociaux* [w:] *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, No 48, Brussels 2001, s. 1056.

³⁴ J.-F. Akandji-Kombe, *Droit constitutionnel, droit international et droit européen des droits de l'homme: concurrence, confusion, complémentarité?*, *Droit social*, No. 4, April 2014.

zgodność krajowego porządku prawnego z postanowieniami Europejskiej Karty Społecznej (Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej) podejmowane są zwykłą większością głosów. Z kolei dla podjęcia rekomendacji, której przedmiotem jest uznanie, iż państwo naruszyło standardy Karty konieczna jest kwalifikowana większość dwóch trzecich uczestniczących w głosowaniu członków Komitetu Ministrów. Nawet jeśli dojdzie do wydania rekomendacji nie pociąga to za sobą dalszych kroków przymuszających.

Celowościowa i dynamiczna wykładnia Komitetu, która niewątpliwie przyczynia się do poszerzenia ochrony praw socjalnych często zaskakuje państwa członkowskie. Decyzje Komitetu, który stara się ocenić dane zagadnienie, nawet jeśli państwo nie ratyfikowało przepisu Karty odnoszącego się do tego zagadnienia, budzi niechęć do działań Europejskiego Komitetu Praw Społecznych.

Wreszcie w niektórych przypadkach można zarzucić Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych sprzyjanie stronom skarżącym i wykładania przepisów na ich korzyść, w szczególności w zakresie uznania, że dany podmiot posiada zdolność do wniesienia skargi.

Powyższe zarzuty nie są jednak na tyle istotne (a okoliczności je uzasadniające na tyle częste) by uzasadniały odmowę przystąpienia do procedury skarg zbiorowych

Procedura skarg zbiorowych jako narzędzie przyznania prawom socjalnym statusu praw człowieka

Odrębnie od bilansu zysków i strat należy ocenić wpływ procedury skarg zbiorowych na pozycję praw socjalnych jako praw człowieka.³⁵ Można dostrzec coraz więcej zapatrywań opowiadających się za przyjęciem, że prawa socjalne mają przymiot praw człowieka.³⁶ Istotnym czynnikiem, który wskazuje za przyjęciem takiego zapatrywania jest możliwość sądowego domagania się realizacji takiego prawa. W doktrynie międzynarodowego prawa pracy można spotkać wiele głosów kwestionujących

³⁵ C. Nivard, *La justiciabilité des droit sociaux- Etude de droit conventionnel européen*, Bruyant 2012; L. Jimena Quesada, *Profils juridictionnels et effectivité des décisions du Comité européen des Droit La justiciabilité des droit sociaux: vecteurs et résistances* pod red. D. Roman, Paryż 2012, s. 165-177.

³⁶ R. R. Churchill, U. Khaliq, *The Collective Complaints System of the European Social Charter: an effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights* *European Journal of International Law* 2004, no. 3, s. 421-422.

roszczeniowy charakter praw socjalnych, a w konsekwencji możliwość ich dochodzenia na drodze sądowej czy quasi-sądowej³⁷. Na poparcie takiego stanowiska podnosi się, że prawa socjalna mają często dynamiczny charakter trudno więc w ich przypadku określić minimum, które przysługuje jednostce. Co więcej wskazuje się również, że szereg praw socjalnych ujętych w traktatach międzynarodowych jest na tyle niedookreślony lub niejednoznaczny, że nie można przyjąć by mogły one być dochodzone na drodze sądowej (quasi sądowej).³⁸ Procedura skarg zbiorowych stanowi istotną przeciwwagę dla tych zapatrywań. Po pierwsze analizy dokonywane przez Komitet w decyzjach wydawanych na skutek wniesienia skargi, formułują bardzo konkretny zakres uprawnień przysługujący osobo chronionym przez normy Europejskiej Karty Społecznej.³⁹ Warto zauważyć, że procedura skarg zbiorowych umożliwia Komitetowi dokonanie bardzo szczegółowej i pogłębionej analizy, dzięki czemu prawa socjalne uzyskują wyraźne ramy prawne.⁴⁰ Po drugie fakt, że Komitet był w stanie wydać orzeczenia w ponad 100 sprawach pokazuje, że sądowe rozstrzyganie o zakresie podmiotowym i przedmiotowym praw socjalnych jest jak najbardziej możliwy.

Podsumowanie

Procedura skarg zbiorowych jest moim zdaniem niedocenionym instrumentem w zakresie ochrony praw socjalnych. Stanowi ona dobre wyważenie między potrzebami osób, którym Europejska Karta Społeczna (Zrewidowana Europejska Karta Społeczna) przyznaje ochronę, a możliwościami państwa, na które Karta nakłada obowiązki. Procedura skargowa ma szansę stać się najważniejszą formą ochrony praw socjalnych w europejskim systemie praw człowieka. By to się jednak stało konieczne są działania na rzecz zwiększenia liczby państw,

³⁷ P. Hunt, *Reclaiming Social Rights. International and Comparative Perspectives International and Comparative Perspectives*, Dortmund 1996, s. 24-31; L. Jimena Quesada, *Are social security rights under discussion in Spain? The impact of european standards in times of crisis*, *Revista General de Derecho Público Comparado*, No. 17, 2015, pp. 1-23.

³⁸ T. Bollyky, *A Paradigma for judicial Remedies of Socio-Economic Rights Violation*, *South African Journal of Human Rights*, 2002, No 18, s. 161-162.

³⁹ E. Asbjørn, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights [w:] Economic, Social and Cultural Rights* pod red. E. Asbjørn, C. Krause i A. Rosa, Dodrecht, Boston, London 2001, s. 23.

⁴⁰ H. Cullen, *The Collective Complaints Mechanism of the European Social Charter*, *European Law Review* 2000, no 25, s. 28.

które zdecydowały się ratyfikować tą procedurę. Sprzyjać temu może niewątpliwie rozpatrywane od wielu lat przystąpienie Unii Europejskiej do Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.⁴¹ Konieczne jest jednocześnie podejmowanie szeregu inicjatyw pokazujących państwom – stronom Europejskiej Karty Społecznej (Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej), jak też partnerom społecznym funkcjonujących w tych państwach zalet analizowanych procedur. Temu celowi służy tzw. proces turyński (Turin process) rozpoczęty w 2014 r.⁴² Szereg działań i konferencji o charakterze politycznym podjętych w ramach tego procesu niewątpliwie przyczyniło się do podjęcia dyskusji nad rolą procedury skarg zbiorowych w systemie ochrony praw człowieka. Należy mieć nadzieję, że kolejne kroki będą skutkowały konkretnymi decyzjami państw – stron Karty.

Wreszcie istotna jest rola samego Komitetu, który swoje orzeczenia powinien zawsze opierać na mocnej argumentacji prawnej znajdującej podstawy w tekście jak i w celach Europejskiej Karty Społecznej lub Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, tak by zarzuty stawiane działalności orzeczniczej Komitetu znajdowały wyraźne oparcie w uzasadnieniu wydawanych przez niego decyzji. Celowe wydaje się również wzmocnienie pozycji Komitetu. Temu celowi mogłoby służyć przekazanie prawa wyboru członków Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy (obecnie wyboru dokonuje Komitet Ministrów), zwiększenie liczby członków Komitetu czy zniesienie 4-miesięcznego embarga na ujawnienie merytorycznych decyzji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych wydawanych w toku procedury sporów zbiorowych.⁴³

⁴¹ R. Brillat, *Towards the unified protection of social rights in Europe (substantive and procedural issues)* [w:] *Dorobek Rady Europy w zakresie kształtowania i ochrony praw społecznych. W kierunku powszechnej ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* pod red. A. M. Świątkowski, Kraków 2005, s. 18, R. Brillat, *L'acceptation a la carte de la Charte sociale europeenne*, in: *Le travail humain au carrefour du droit et de la sociologie. Hommage au Professeur Nikitas Aliprantis* (dir. Christian Mestre, Corianne Sachs-Durand et Michel Storck), Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2014, pp. 575-592.

⁴² The Committee's contribution to the Turin Conference: Some proposals concerning the role and status of the European Committee of Social Rights on the occasion of the High-Level Conference in Turin, Italy, 17-18 October 2014, Activity Report 2014, Strasbourg 2014, s. 34-36.

⁴³ The Committee's contribution to the Turin Conference: Some proposals concerning the role and status of the European Committee of Social Rights on the occasion of the High-Level Conference in Turin, Italy, 17-18 October 2014, Activity Report 2014, Strasbourg 2014, s. 218.

Summary

According to the author, the collective complaints procedure is an underestimated tool in the protection of social rights. The procedure provides a good balance between the needs of persons protected under the European Social Charter (Revised European Social Charter) and the possibilities of the state upon which the obligations are imposed by the Charter. The complaints procedure has the chance to become the main form of social rights protection in the European human rights system. However, for this to become a reality, measures are necessary to increase the number of countries that decide to ratify the procedure. This can undoubtedly be fostered by the European Union's accession to the Revised European Social Charter, which has been considered for many years. Of significance is the direct role of the European Committee of Social Rights whose decisions should always be based on strong legal arguments founded on the text and the objectives of the European Social Charter or the Revised European Social Charter, so that any objections to the Committee's jurisprudence can be clearly refuted by the rationale for its decisions. It also seems expedient to strengthen the position of the Committee.

Magdalena Michalska

**Omówienie dyskusji w ramach panelu
„Znaczenie przyjęcia dodatkowego protokołu
do Europejskiej Karty Społecznej wprowadzającego
system skarg zbiorowych z 1995 r.”**

Dyskusję po zakończeniu trzeciego panelu konferencji zatytułowanego „Znaczenie przyjęcia dodatkowego protokołu do Europejskiej Karty Społecznej wprowadzającego system skarg zbiorowych z 1998 r.” otworzyła wypowiedź doktor Hanny Machińskiej. Dyskutantka w pierwszej kolejności zaznaczyła, że z prowadzonych przez nią szkoleń dla sędziów wynika, że nie są oni zaznajomieni z regulacjami Europejskiej Karty Społecznej, co należy uznać, jej zdaniem, za poważny problem systemu szkolenia prawników w Polsce. Ponadto doktor Machińska stwierdziła, że dyskusja na temat ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej wymaga stworzenia swego rodzaju ruchu społecznego na rzecz tej ratyfikacji, przy czym wymagane jest podjęcie zbiorowego wysiłku wielu podmiotów. Nie wystarczą w tym przypadku wyłącznie starania związków zawodowych czy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Kolejny dyskutant – profesor Roman Wieruszewski – zadał pytanie jednemu z prelegentów – doktorowi Marcinowi Wujczykowi. Odniósł się on do twierdzenia, zgodnie z którym władze często nie decydują się na ratyfikację określonych przepisów Karty powołując się na brak tej ratyfikacji w innych państwach członkowskich. Dyskutant chciał dowiedzieć się, czy Europejski Komitet Praw Socjalnych wywiera stały nacisk na państwa, które nie ratyfikowały Karty czy też protokołu dodatkowego, bowiem – zdaniem dyskutanta – brak takiej ratyfikacji wskazuje na niedostatek prawidłowego podejścia do traktatu i na obawę przed rozmaitymi mechanizmami weryfikacji jego przestrzegania.

Doktor Marcin Wujczyk w odpowiedzi stwierdził, że Komitet jest, przede wszystkim, ciałem eksperckim. Jego rolą jest w pierwszej kolejności ocena zgodności przepisów krajowych ze standardami Karty. Jedną z ról Komitetu jest również promowanie już wdrożonych mechanizmów, natomiast powstrzymuje się on od stanowczych nacisków, a jedynie łagodnie zachęca do ratyfikacji. Oddziaływaniem w tym zakresie zajmuje się przede

wszystkim Sekretariat Karty i Rada Europy przez niego reprezentowana – za przykład mogą posłużyć specjalne misje, w ramach których Rada Europy odwiedza poszczególne kraje i nakłania do ratyfikowania.

Tę wypowiedź uzupełniła doktor Danuta Wiśniewska-Cazals, przedstawicielka Sekretariatu Departamentu Europejskiej Karty Społecznej. Dyskutantka przypomniała, że Komitet Ministrów przyjął w ramach obchodów 50 rocznicy uchwalenia Europejskiej Karty Społecznej uchwałę, w której zaleca się państwom – stronom Karty ratyfikację Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. W deklaracji tej znajduje się także zalecenie, aby wdrożona została procedura skarg zbiorowych. Poza tym Europejski Komitet Praw Społecznych prowadzi, w oparciu o art. 22 Europejskiej Karty Społecznej, procedurę dotyczącą przepisów, które nie zostały zaakceptowane przez państwa – strony Karty. Procedura ta jest stosowana tylko wobec państw, które ratyfikowały Zrewidowaną Kartę (a więc nie podlega jej między innymi Polska) i polega na tym, że Komitet co 5 lat odwiedza dane państwo i dyskutuje na temat przepisów Karty, które nie zostały ratyfikowane, poszukuje przyczyn takiego stanu rzeczy i możliwości jego zmiany. Przedmiotem dyskusji w ramach tych spotkań jest także ratyfikacja protokołu skarg zbiorowych. Dodatkową zachętą do ratyfikacji procedury skarg zbiorowych jest, zdaniem dyskutantki, wprowadzony 2 lata temu uproszczony system raportów.

Barbara Surdykowska, przedstawicielka NSZZ Solidarność, odniosła się do wcześniejszej wypowiedzi porównującej system kontrolny w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy i w oparciu o Europejską Kartę Społeczną. Zdaniem dyskutantki główny problem z systemem kontrolnym MOP-u polega na tym, że zarówno Komitet Wolności Związkowych, jak i MOP-owski Komitet Niezależnych Ekspertów, przeżywają głęboki kryzys wynikający z faktu, że są to organy, które wykształciła praktyka, nie mają natomiast oparcia w konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Zabierający głos w następnej kolejności profesor Roman Wieruszewski podkreślił, że opowiedzenie się za ratyfikacją Zrewidowanej Karty powinno łączyć się również z ratyfikacją protokołu dodatkowego. Poddanie się weryfikacji podnosi bowiem, zdaniem dyskutanta, wiarygodność państwa i daje partnerom społecznym dodatkowy argument uzasadniający konieczność poważnego ich traktowania.

