

Aneta Kowalczyk
Uniwersytet Rzeszowski

MONOPOL ZWIĄZKOWY W ZAKRESIE PRAWA PROWADZENIA I INICJOWANIA SPORU ZBIOROWEGO A KONSTITUCYJNE PRAWO DO ROKOWAŃ ZBIOROWYCH

Uwagi wstępne

Ustawodawca polski w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych pracy wprowadza regulacje gwarantujące monopol związków zawodowych w zakresie zarówno inicjowania, wszczynania sporu zbiorowego, jak również jego prowadzenia po stronie pracowniczej¹. Problem monopolu związkowego należy więc rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze jako przyznanie związkowi zawodowemu prawa wyłącznego reprezentanta strony pracowniczej w sporze zbiorowym, co oznacza pozbawienia prawa w zakresie inicjowania sporu zbiorowego i jego prowadzenia po stronie pracowniczej przez przedstawicielstwa pozazwiązkowe. Po drugie gwarancję dla związku zawodowego w zakresie prawa do inicjowania sporu przez związek zawodowy, co oznacza pozbawienie prawa w tym zakresie drugą ze stron sporów zbiorowych czyli stronę pracodawczą.

Zasadność tego ograniczenia może budzić kontrowersje zarówno pod kontem unormowań konstytucyjnych w zakresie prawa do rokowań zbiorowych, jak również w kontekście obserwowanego od lat spadku stopy uzwiązkowienia. Konsekwencją i jednocześnie niebezpieczeństwem niskiej stopy uzwiązkowienia jest osłabienie ochrony praw i interesów pracowników, skoro indywidualny podmiot nie jest w stanie zagwarantować sobie tej ochrony wykorzystując swoją pozycję negocjacyjną na tyle skutecznie, jak zrobi to podmiot kolektywny². Ustawa o związkach zawodowych przyznaje tym ostatnim kompetencje w zakresie obrony praw i interesów pracowniczych³. Z racji szerokiego katalogu uprawnień, w który wyposażył je ustawodawca, tradycji w tym zakresie dającej poczucie stabilności i ciągłości oraz ochrony, która ma być gwarantem niezależności od pracodawcy, są najskuteczniejszym reprezentantem pracowników. Nie można jednak zapominać, że prawo pracy ulega przemianom polegającym między innymi na wprowadzaniu norm dopuszczających inne przedstawicielstwa pracownicze. Ich kompetencje bywają zbieżne

¹ Zob. Art. 2 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. nr 55, poz. 236 ze zm.).

² Por. A. Kowalczyk, *Rola związków zawodowych w negocjacjach w sprawach pracowniczych*, [w:] *Prawo pracy czynnikiem skutecznego kierowania ludźmi*, red. A. Nowak, Radom 2013, s. 222.

³ Art. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. : Dz.U. z 2001 r. nr 79, poz. 854 ze zm.).

z kompetencjami związków zawodowych, ale mogą z nich korzystać tylko wówczas, gdy u danego pracodawcy nie działają związki zawodowe. Ponadto zakres tych kompetencji ma charakter bardzo ograniczony. Pojawia się jednak pytanie, w jakim kierunku powinny ewoluować zmiany regulacji prawnych i coraz częściej pojawiają się w doktrynie głosy o konieczności rozbudowania zakresu przedmiotowego uprawnień przedstawicielstw pozazwiązkowych. O ile jest właściwie zgodność co do tego, że prawo do zawierania układów zbiorowych powinno pozostać w gestii związków zawodowych, o tyle w przypadku prawa do reprezentowania strony pracowniczej w sporze zbiorowym takiej zgodności już nie ma. Nie bez wpływu pozostaje fakt, że standardy międzynarodowe w zakresie rozwiązywania sporów zbiorowych takiego przedstawicielstwa nie wykluczają. W szczególności konwencja nr 154 MOP dotycząca popierania rokowań zbiorowych i uzupełniająca ją zalecenie 163, dopuszczają możliwość prowadzenia rokowań zbiorowych przez inne przedstawicielstwa pracownicze aniżeli związki zawodowe. Konwencja stanowi, że jeżeli ustawodawstwo lub praktyka krajowa uznają możliwość istnienia innych niż związkowe przedstawicieli pracowników, mogą również określać stopień, w jakim rokowania zbiorowe będą się rozciągały na negocjacje z tymi przedstawicielami⁴. Przy czym w zakresie definicji innych niż związkowe przedstawicieli pracowników, powyższa konwencja odsyła do definicji wynikającej z konwencji MOP nr 135, dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień⁵. Zgodnie z art. 3 b konwencji nr 135 przedstawicielami pracowników, obok przedstawicieli związkowych, są przedstawiciele wybrani w wolnych wyborach przez pracowników zgodnie z przepisami ustawodawstwa krajowego lub układów zbiorowych pracy i których funkcje nie obejmują działalności uznawanej w danym kraju za wyłączną prerogatywę związków zawodowych. W świetle postanowień powyższych konwencji nie można zatem stwierdzić, że przyznanie monopolu związkom zawodowym na reprezentowanie strony pracowniczej w sporze zbiorowym jest przejawem naruszenia postanowień tych konwencji. Stanowi jednak bez wątpienia przejaw ograniczenia w zakresie możliwości dopuszczalnego w świetle standardów międzynarodowych przedstawicielstwa pracowniczego, pojawia się w związku z tym pytanie o zasadność tych ograniczeń w ustawodawstwie polskim. Pytanie wydaje się tym bardziej zasadne, że jak podkreśla się w doktrynie, również prawo unijne stanowi o prawie pracowników lub organizacji pracowniczych, a nie związków zawodowych⁶.

Standardy konstytucyjne w zakresie prawa do rokowań zbiorowych

Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotna jest jednak odpowiedź na pytanie, czy przepisy gwarantujące związkom zawodowym monopol w zakresie inicjowania

⁴ Konwencja nr 154 nie została ratyfikowana przez Polskę, jej tekst w języku polskim zob. *Konwencje i zalecenia MOP 1919 – 1994*, Tom II, Genewa – Warszawa 1996, s. 1043–1046.

⁵ Ratyfikowana przez Polskę w 1977 r. (Dz.U. Z 1977 r. nr 39, poz. 178).

⁶ Zob. B. Cudowski, *Sporę zbiorowe pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 485. Autor w szczególności powołuje się na postanowienia Europejskiej Karty Społecznej, w świetle której pracownicy mają prawo do działań zbiorowych. Karta nie reguluje jednak problemu reprezentacji pracowniczej, nie przesądzając że mają nią być związki zawodowe, zob. ibidem.

sporu i reprezentowania w nim strony pracowniczej korelują ze standardami konstytucyjnymi. Aby odpowiedzieć na to pytanie należy rozpocząć od przedstawienia standardów konstytucyjnych w zakresie rokowań zbiorowych.

Prawo do rokowań zbiorowych jest konsekwencją wolności zrzeszania się i jednocześnie jednym z najistotniejszych przejawów wolności związkowej. Konstytucja RP nie definiuje pojęcia rokowań zbiorowych, wprowadza jednak gwarancje w zakresie prawa do rokowań w art. 59. ust. 2. Zgodnie z tym przepisem prawo do rokowań posiadają związki zawodowe, pracodawcy i ich organizacje, a celem tych rokowań jest w szczególności rozwiązywanie sporów zbiorowych oraz zawieranie układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Konstytucja, podobnie jak nie definiuje pojęcia rokowań zbiorowych, nie definiuje również pojęcia samych rokowań, a jego wyjaśnienie powinno być punktem wyjścia do dalszych rozważań.

Pojęcie i charakterystyka rokowań

Wydaje się, że brak definicji legalnej rokowań jest konsekwencją wieloaspektowości tego pojęcia. W doktrynie podkreśla się, że termin ten ma charakter „okazjonalny”, jako że rokowania prowadzone są w różnych dziedzinach życia, między reprezentantami różnych grup interesu na wszystkich szczeblach struktur społecznych⁷. Wieloaspektowość rokowań na pewno utrudnia czy wręcz uniemożliwia wprowadzenie definicji legalnej rokowań. Problem ten dotyczy nie tylko sformułowania interdyscyplinarnej jednolitej definicji rokowań, ale nawet definicji tego pojęcia na gruncie prawa pracy. Z rokowaniami mamy bowiem do czynienia przy zawieraniu umowy o pracę, układów zbiorowych pracy, porozumień zbiorowych, regulaminów jeżeli powstają w konsekwencji uzgodnień partnerów społecznych, jak również przy rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Można oczywiście doszukać się cech wspólnych między rokowaniami, w postaci chociażby efektu docelowego i finalnego, jakim jest zawarcie porozumienia. Są jednak również zasadnicze różnice dotyczące przede wszystkim przyczyn rokowań, którą może być dążenie do nawiązania stosunku pracy, dążenie do zmiany warunków zatrudnienia na korzyść pracowników czy też konieczność dostosowania się do wymogów prawnych (regulaminy). Różnic takich można doszukać się nie tylko porównując rokowania na gruncie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy, ale również w obrębie rokowań w różnych aspektach zbiorowego prawa pracy. Nie zawsze bowiem rokowania poprzedza sytuacja konfliktowa, która przeradza się w spór. Za przyczynę sprawczą szeroko pojętych rokowań uznaje się walkę o interesy wspólne i sprzeczne. Istotne jest jednak, że są to interesy mające znaczną wartość dla tych środowisk, w interesie których występują ich reprezentanci⁸. Należy podkreślić, że różnice co do przyczyn rokowań utrudniają opracowanie jednolitej i wyczerpującej definicji tego pojęcia. Nie wykluczają jednak możliwości ich definiowania w wybranych aspektach zbiorowego prawa pracy, na przykład jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych.

⁷ Zob. W. Masewicz, *Rokowania. Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1988, s. 37.

⁸ Ibidem, s. 38.

Mimo trudności definicyjnych, w literaturze przedmiotu podejmuje się próby definiowania rokowań. Według jednej z takich definicji, rokowania są procesem w którym dwie lub więcej stron mających zarówno wspólne jak i sprzeczne interesy wysuwają i dyskutują sprecyzowane propozycje dotyczące warunków porozumienia⁹. Należy zgodzić się z poglądem, że są one uznawane za konieczny element demokratycznych, zbiorowych stosunków pracy, mający zapewnić pracownikom wpływ na kształtowanie warunków pracy i płacy¹⁰. Jest to ujęcie szerokie wykraczające poza aspekt rokowań jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych, kładące nacisk na negocjacyjny aspekt kształtowania warunków pracy i płacy. Z drugiej jednak strony jeżeli skupimy się wyłącznie na rokowaniach jako metodzie rozwiązywania sporów zbiorowych, również należy stwierdzić, że są metodą kształtowania warunków pracy i płacy, skoro warunki te składają się na zakres przedmiotowy sporów zbiorowych. W doktrynie zbiorowego prawa pracy podejmowane są próby definiowania rokowań zbiorowych poprzez wskazywanie ich cech. W takim ujęciu pod pojęciem rokowań rozumie się po pierwsze proces komunikowania się grup interesów w perspektywie wspólnego decydowania przez te grupy. Po drugie jeden z wielu środków służących zapewnieniu pokoju społecznego. Po trzecie jeden z przejawów gry w walce o dobra i interesy między uczestnikami zainteresowanymi w rozdziale tych dóbr¹¹.

Rokowania są uznawane za najbardziej naturalną metodą osiągnięcia porozumienia i pokojowego zakończenia sporu¹². Pojawia się jednak pytanie o granicę między rokowaniami jako metodą kształtowania warunków pracy i płacy, a rokowaniami jako metodą rozwiązywania sporów zbiorowych. Należy bez wątpienia zgodzić się z poglądem co do złożoności zjawiska rokowań i różnorodnych funkcji, które pełnią¹³. Bezdyskusyjny jest również fakt, że szeroko rozumiane rokowania są nie tylko metodą rozwiązywania sporów zbiorowych, mamy z nimi bowiem do czynienia w różnych aspektach zbiorowego prawa pracy, chociażby na etapie zawierania układów zbiorowych. Rokowania mogą być zatem traktowane jako metoda zapobiegająca powstawaniu sporów¹⁴. Skoro jednak służą kształtowaniu pokojowego modelu stosunków pracy, nie mogą być traktowane wyłącznie jako środek zapobiegający powstawaniu sporów¹⁵.

Według słownika języka polskiego, rokowania to rozmowy dyplomatyczne mające na celu rozwiązanie jakiegoś sporu. Synonimem określenia rokować z kimś jest układać się, negocjować. Negocjacje z kolei według słownika języka polskiego, to rozmowy, pertraktacje prowadzone przez upoważnionych przedstawicieli dwu lub większej liczby

⁹ Definicja autorstwa M. Waysa, przytaczana za tamże, s. 37–38.

¹⁰ Zob. L. Florek, *Demokratyczne (zbiorowe) stosunki pracy*, „Studia Iuridica”, t. 23, Warszawa 1992, s. 27–28.

¹¹ Zob. W. Masewicz, *Ustawa o związkach zawodowych. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998, s. 162.

¹² Zob. B. Cudowski, *Model rozwiązywania sporów zbiorowych*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000, s. 245.

¹³ Por. W. Masewicz, *Rokowania ...*, s. 29.

¹⁴ Tak B. Cudowski, *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998, s. 94.

¹⁵ Ibidem, s. 94; tak W. Masewicz, *Idea rokowań zbiorowych a zatargi pracy*, wybrane zagadnienia, „Studia Iuridica”, t. 23, Warszawa 1992, s. 103.

państw, instytucji, organizacji itp.¹⁶ Z prawnego punktu widzenia negocjacje w niektórych systemach prawnych są traktowane jako odrębna alternatywna metoda rozwiązywania sporów, ale często mówi się o nich jako o technice rozwiązywania sporów. Definiuje się je jako dążenie do zawarcia ugody przez wymianę informacji między stronami¹⁷. Istotą negocjacji niezależnie od tego czy będą one traktowane jako odrębna metoda rozwiązywania sporów, czy też jako technika ich rozwiązywania, jest prowadzenie rozmów przez strony celem zawarcia porozumienia. Dają one zatem stronom możliwość bardzo dużej elastyczności jeśli chodzi o ich przebieg, charakteryzuje je bowiem brak formalizmu. Ta elastyczność z kolei rzutuje również na fakt, że ewentualna ugoda odzwierciedla interesy obydwu stron sporu. Prawne ujęcie negocjacji i rokowań odzwierciedla zatem słownikową definicję tych pojęć traktowanych jako synonimy. Definicja słownikowa rokowań aczkolwiek odwołuje się do stosunków dyplomatycznych, oddaje istotę i sens pojęcia rokowań jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych. Posiłkując się definicją słownikową można stwierdzić, że rokowania w sporze zbiorowym to rozmowy między stroną pracowniczą i stroną pracodawczą, których celem jest rozwiązanie sporu, poprzez zawarcie porozumienia.

Konstytucyjne ujęcie rokowań

Jak już wcześniej wskazano ze względu na szeroko zakreślony zakres przedmiotowy rokowań, oczywistym wydaje się że konstytucyjna gwarancja prawa do rokowań zbiorowych obejmuje nie tylko rokowania rozumiane jako metodę rozwiązywania sporu czy tryb zawierania porozumień zbiorowych, w tym układów zbiorowych pracy, ale również jako instrument umożliwiający kształtowanie zbiorowych stosunków pracy w poszanowaniu idei dialogu społecznego i umożliwiający osiągnięcie ładu społecznego. Wydaje się zatem, że punktem odniesienia do interpretacji pojęcia rokowań w ujęciu konstytucyjnym powinny być unormowania wynikające z konwencji nr 154 MOP, dotyczącej popierania rokowań zbiorowych, która rozszerza pojęcie rokowań zbiorowych na wszelkie negocjacje między pracodawcą, grupą, organizacją lub organizacjami pracodawców, a związkiem zawodowym lub związkami zawodowymi, prowadzone celem określenia warunków zatrudnienia lub regulacji stosunków między pracodawcami lub między pracodawcami i ich organizacjami, a związkami zawodowymi¹⁸. Tak szerokie ujęcie rokowań zbiorowych oddaje ich istotę i wydaje się być zbieżne z intencjami ustawodawcy polskiego. Zarówno wykładnia językowa jak i celowościowa art. 59 ust. 2 Konstytucji nie daje podstaw do zawężania pojęcia rokowań zbiorowych wyłącznie do metody rozwiązywania sporów zbiorowych¹⁹. Z jednej bowiem strony dla określenia przedmiotu ro-

¹⁶ Słownik języka polskiego PWN <http://sjp.pwn.pl/>.

¹⁷ Zob. E. Gmurzyńska, *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym – zastosowanie w Europie i w Polsce*, Warszawa 2007, s. 28–29.

¹⁸ Zob. Z. Hajn, *Autonomia rokowań zbiorowych w świetle Konstytucji*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, red. H. Szurgacz, Referaty na XV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Wrocław 1–2 czerwca 2005 r., s. 60.

¹⁹ Por. L. Florek, *Zgodność przepisów prawa pracy z konstytucją*, PiZS, nr 11/1997, s. 11 i n.; W. Sane-tra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, PiZS, nr 12/1998, s. 4

kowań ustawodawca używa określenia „w szczególności”, wskazując na otwarty charakter katalogu, z drugiej sama istota rokowań determinuje szerszą interpretację tego pojęcia, stąd uprawnione wydaje się przywołanie w kontekście rozważań o konstytucyjnych standardach dotyczących rokowań postanowień konwencji nr 154 MOP. Można zatem stwierdzić, że problematyki rokowań zbiorowych nie można analizować z pominięciem kwestii dialogu społecznego. Stąd też warto wspomnieć o art. 20 Konstytucji RP, który dialog i współpracę partnerów społecznych uznaje za istotny element, na którym opiera się gospodarka rynkowa. Dialog społeczny nie jest pojęciem jednolitym, stąd też trudnym do zdefiniowania, jednak najogólniej rzecz ujmując mianem dialogu można określić sposoby komunikowania się i wzajemne relacje partnerów społecznych, dotyczące różnych aspektów zbiorowego prawa pracy²⁰. Zasada ta przenika wszystkie instytucje zbiorowego prawa pracy, a najpełniej realizuje się w ramach rokowań zbiorowych, których celem jest zawarcie układu zbiorowego bądź też innego porozumienia lub rozwiązanie sporu zbiorowego przy wykorzystaniu metod pokojowych²¹. Z teoretycznego punktu widzenia pracownicy i pracodawcy mogą uczestniczyć w dialogu bezpośrednio lub pośrednio²². W związku jednak z tym, że dialog może być prowadzony na różnych szczeblach, w tym ponadzakładowym, trudno wyobrazić sobie w nim udział bezpośredni pracowników. Stąd też konieczne jest zaangażowanie w dialog reprezentacji pracowniczej, między innymi jeśli mowa o rokowaniach zbiorowych. Pojawia się w związku z tym pytanie o formę tego przedstawicielstwa pracowniczego. Art. 59 ust. 2 stanowi, że prawo do rokowań mają związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje. W oparciu o wykładnię językową tego przepisu można byłoby postawić tezę o wyłączności przedstawicielstwa związkowego na udział w rokowaniach zbiorowych w ujęciu konstytucyjnym. Ze względu na stopień ogólności norm konstytucyjnych dotyczących praw człowieka, wydaje się, że opieranie się przy ich interpretacji wyłącznie na wykładni językowej może prowadzić do mylnych wniosków. Doktryna nie jest zgodna co do tego, czy można mówić o monopolu związkowym w przypadku rokowań zbiorowych w ujęciu konstytucyjnym, jednak jej poglądy przychylają się do tezy, że nie powinno być takiego monopolu generalnie w zakresie rokowań, z wyjątkiem układów zbiorowych pracy. Podkreśla się, że rozważając kwestię rokowań zbiorowych i ewentualnego monopolu związkowego, nie można zapominać o negatywnej wolności związkowej, którą należy rozumieć nie tylko jako prawo pracowników do pozostawania poza związkiem zawodowym, lecz również w ten sposób, że prawa pracowników niezrzeszonych nie mogą być słabiej chronione niż w przypadku pracowników zrzeszonych. Konstytucyjny zakres wolności należy zatem traktować jako minimum tego, co każdy ustawodawca w państwie demokratycznym powinien uznać za podstawę porządku prawnego. Co oznacza, że możliwe jest rozszerzenie wolności i praw człowieka w ustawie zwykłej, ponieważ służy to ich wzmocnieniu²³. Niektórzy przedsta-

²⁰ Por. E. Wronikowska, P. Nowik, *Zbiorowe prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 24.

²¹ Zob. G. Goździewicz, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń, s. 47

²² Zob. M. Seweryński, *Dialog społeczny. Współzależność gospodarki i prawa pracy*, [w:] Referaty na VI Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 13–17 września 1999, s. 20.

²³ Zob. M. Seweryński, *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej...*, s. 120; idem, *Problemy konstytucyjne kodyfikacji prawa pracy*, [w:]

wiele doktryny zawężają monopol związkowy do rokowań w ujęciu konstytucyjnym, podkreślając, że nie oznacza to, iż terminem rokowania zbiorowe nie można obejmować negocjacji dotyczących praw i interesów pracowników i pracodawców prowadzonych między innymi podmiotami, np. między pracodawcą a pozazwiązkowym przedstawicielstwem pracowników. Nie będą one jednak rokowaniami w konstytucyjnym znaczeniu tego terminu²⁴ Należy podzielić pogląd, że Konstytucja nie stanowi przeszkody w rozwijaniu pozazwiązkowych form reprezentacji pracowników. Bowiem uwzględniając współczesne standardy i ewolucję, jaką przeszło prawo pracy, należy przyjąć, że warunkiem zapewnienia należytej ochrony jest stworzenie przez nasze państwo takiej sytuacji, że pracownicy będą mieli zapewnioną właściwą reprezentację²⁵. Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku bez ograniczeń ustawodawca powinien wprowadzać pluralizm w zakresie przedstawicielstw pracowniczych. Ograniczenia w tym zakresie są bowiem konieczne, chociażby ze względu na cel i przedmiot rokowań.

Monopol związkowy w zakresie prowadzenia sporu po stronie pracowniczej i jego inicjowania

W kontekście powyższych rozważań pojawia się pytanie o zasadność monopolu związkowego na reprezentowanie praw i interesów strony pracowniczej w sporze zbiorowym, wprowadzonego przez ustawodawcę polskiego²⁶. Monopol ten obowiązuje zarówno w przypadku, gdy u danego pracodawcy działa lub działają zakładowe organizacje związkowe, jak również wówczas, gdy organizacji takich brak. Takie rozwiązanie jest bez wątpienia konsekwencją tradycji jeżeli chodzi o rozwiązania polskie. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, standardy międzynarodowe również nie wykluczają monopolu związkowego w zakresie reprezentacji pracowników w sporach zbiorowych, dopuszczając jednocześnie możliwość reprezentowania strony pracowniczej przez inne przedstawicielstwa pracowników. Należy jednak podkreślić, że monopol związkowy wprowadzony przepisami krajowymi jest według, na przykład standardów europejskich, dopuszczalny pod pewnymi warunkami. Europejski Komitet Praw Społecznych stwierdził mianowicie, że wprowadzony przepisami krajowymi monopol związkowy na reprezentowanie pracowników w sporach zbiorowych jest możliwy do zaaprobowania, jeżeli wynikające z tych przepisów wymagania odnośnie powołania organizacji związkowej nie będą zbyt wysokie. Ten sam Komitet stwierdził jednocześnie, że wymagania w tym zakresie wynikające z przepisów polskiej ustawy o związkach zawodowych, dotyczące

Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego..., s. 21; B. Cudowski, *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, s. 311.

²⁴ Zob. Z. Hajn, *Autonomia rokowań zbiorowych w świetle Konstytucji...*, s. 63.

²⁵ Zob. W. Sanetra, *Konstytucyjne problemy stosowania prawa pracy*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego...*, s. 31.

²⁶ Por. J. Stelina, *Spory zbiorowe* [w:] *System prawa pracy Tom V, Zbiorowe prawo pracy*, red. K. W. Baran, Warszawa 2014, s. 559; B. Cudowski, *Spory zbiorowe ...*, s. 63; K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys wykładu z kazusami*, Gdańsk–Kraków 1998, s. 118; G. Goździewicz, *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych (ogólna charakterystyka)*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, Toruń 2001.

10 uprawnionych do utworzenia związku zawodowego, nie są nadmierne²⁷. Mimo uwarunkowań podyktowanych tradycją, jak również braku sprzeczności ze standardami międzynarodowymi, rozwiązania gwarantujące związkom zawodowym monopol w zakresie reprezentacji praw i interesów pracowniczych wywołują w ostatnich latach w piśmiennictwie polskim kontrowersje. Są one częściowo podyktowane ewidentnym spadkiem uzwiązkowienia, jaki obserwujemy w Polsce, którego konsekwencją jest brak związków zawodowych u wielu pracodawców. Pojawia się zatem konieczność poszukiwania rozwiązań alternatywnych dla reprezentacji związkowej. Pojawiają się również argumenty o dopuszczalności prowadzenia sporów przez przedstawicieli wybranych przez większość pracowników, wynikające z regulacji prawnych niektórych państw, jako rozwiązania alternatywne dla reprezentacji związkowej²⁸. Spadek uzwiązkowienia bez wątpienia uzasadnia poszukiwanie rozwiązań, które umożliwiają uczestnictwo jak największej liczby pracowników w dialogu społecznym. Z drugiej jednak strony należy ostrożnie podchodzić do kategorięcznego forsowania tezy o konieczności alternatywy dla reprezentacji związkowej w sporach zbiorowych, wiąże się bowiem z tym dwa podstawowe problemy, które należy uwzględnić przy ewentualnych zmianach w tym zakresie. Po pierwsze należy pamiętać, że ze względu na zakres przedmiotowy sporów dotyczący sfery finansowej pracodawcy, reprezentacja pracowników w sporze musi wykazywać się dużą autonomią i niezależnością od pracodawcy. Po drugie tradycja jeśli chodzi o regulacje prawne w tym zakresie może utrudniać i osłabiać funkcjonowanie innych przedstawicielstw ze względu na przyzwyczajenia samych pracowników. Należy zauważyć, że przedstawicielstwa wyłaniane ad hoc na potrzeby rozwiązania konkretnego sporu zbiorowego nie będą korzystały z odpowiedniej autonomii, którą gwarantują nie tylko regulacje prawne mające chronić przedstawicieli pracowników przed negatywnymi skutkami swojej działalności, ale również pozycja i autorytet. Niezależność i samorządność to dwie najistotniejsze gwarancje ustawowe mające zapewnić autonomię. Jednocześnie jednak ustawodawca wprowadza ochronę indywidualną, która obejmuje wskazanych działaczy związkowych, sprowadzającą się do zakazu wypowiedzania i rozwiązywania stosunku pracy przez okres wskazany w uchwale zarządu, a po jego upływie przez czas odpowiadający połowie tego okresu, nie dłużej niż rok. Ochrona ta, będąca przejawem szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy, ma zapobiec sytuacjom, kiedy rozwiązanie jest swego rodzaju „odwetem” za prowadzoną działalność związkową. Przy założeniu, że monopol związkowy miałby zostać zastąpiony dopuszczalnością innego przedstawicielstwa pracowniczego reprezentującego pracowników w sporach zbiorowych, konieczne byłoby wprowadzenie regulacji chroniących członków tych przedstawicielstw w zakresie trwałości stosunku pracy. Poza tym pojawia się pytanie, czy ograniczenie monopolu związkowego miałoby polegać na dopuszczalności innych niż związkowa reprezentacja w sporze zbiorowym u każdego pracodawcy, czy tylko w przypadku, gdy nie działają u niego związki zawodowe.

Kolejnym przejawem monopolu związkowego w zakresie sporów zbiorowych jest przyznanie prawa jego inicjowania wyłącznie związkom zawodowym. Z wcześniejszych

²⁷ Zob. A. M. Świątkowski, *Karta praw społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 272 i n.

²⁸ Por. B. Cudowski, *Sporę zbiorowe ...*, s. 63.

rozważań wynika, że prawo prowadzenia sporu zbiorowego jest jednym z przejawów prawa do rokowań zbiorowych, które to prawo przysługuje nie tylko przedstawicielom pracowników, ale również pracodawcom. Konstytucja, gwarantując prawo do rokowań zbiorowych zarówno pracownikom jak i pracodawcom, pośrednio przyznaje obu tym podmiotom zarówno prawo do wszczynania, jak i prowadzenia sporu zbiorowego²⁹. Strona pracodawcza została tymczasem pozbawiona prawa do inicjowania sporu zbiorowego, co w doktrynie nasuwa wątpliwości o zasadność takiego rozwiązania. Podnosi się, że pozbawienie pracodawcy możliwości wszczynania sporu zbiorowego jest nie do pogodzenia z wolnością koalicji, w której to prawo prowadzenia sporów zbiorowych jest zakorzenione³⁰. Zauważa się, że przyznanie takiego prawa pracodawcy mogłoby być przydatne w szczególności w sytuacji, gdy związek zawodowy bezzasadnie odmawia podjęcia rokowań w sprawie zawarcia lub zmiany układu zbiorowego pracy³¹. Podnosi się również, że przyznanie stronie pracowniczej monopolu na inicjowanie sporu zbiorowego i pozbawienie tego uprawnienia strony pracodawczej może być traktowane jako przejaw naruszenia zasady równości partnerów społecznych³². Z drugiej jednak strony podkreśla się, że pracodawca jako podmiot dysponujący środkami produkcji i będący organizatorem procesu pracy ma możliwość podejmowania różnych działań dotyczących zarówno struktury zakładu pracy, jak i warunków zatrudnienia. Przede wszystkim dysponuje alternatywnymi metodami oddziaływania na treść stosunku pracy, w tym możliwością rozwiązania układu zbiorowego pracy i w konsekwencji pogorszeniem warunków zatrudnienia, jak również możliwością wypowiedzenia warunków pracy i płacy³³. Należy przychylić się do poglądu, że kompetencje te umożliwiają pracodawcy dostosować warunki zatrudnienia do zmieniających się okoliczności, co z kolei umożliwia zabezpieczenie jego interesów³⁴. Inicjatywa w zakresie wszczynania sporu zbiorowego jest tymczasem jednym z instrumentów prawnych umożliwiających ochronę interesów strony sporu. Skoro zatem pracodawca dysponuje innymi instrumentami prawnymi, może zasadne jest pozbawienie go prawa w zakresie inicjowania sporu zbiorowego. Przy takim jednak założeniu pojawia się konieczność skonfrontowania tej tezy z regulacjami konstytucyjnymi w zakresie prawa do rokowań zbiorowych i zasada równości partnerów społecznych. Wydaje się, że zarówno w pierwszym jak i drugim przypadku nie mamy do czynienia z naruszeniem postanowień Konstytucji. Co prawda ustawodawca pozbawia stronę pracodawczą prawa inicjowania sporu zbiorowego, ale nie jest to równoznaczne z pozbawieniem prawa do rokowań zbiorowych. Przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie pozbawiają bowiem pracodawcy prawa udziału w samych rokowaniach. Należy zauważyć, że ewentualne przyznanie pracodawcy prawa inicjowania sporu nie wpłynie znacząco na poprawę jego sytuacji jako strony sporu zbiorowego, bez zmian regulacji prawnych

²⁹ Zob. L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, PiP, nr 11–12/1997, s. 201; M. Seweryński, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy* [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian...*, s. 423.

³⁰ Zob. M. Seweryński, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy...*, s. 425–426.

³¹ Ibidem, s. 426.

³² Zob. G. Goździewicz, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy...*, s. 77.

³³ Zob. Ł. Pisarczyk, *Spory zbiorowe*, [w:] *System prawa pracy...*, s. 593.

³⁴ Zob. ibidem i przywołana tam w przypisie 143 literatura.

polegających na przyznaniu pracodawcy instrumentów prawnych dających możliwość nacisku na stronę pracowniczą. Zatem dyskusja o prawie inicjowania sporu wydaje się być bezzasadna w oderwaniu od instytucji lokautu. Co do zasady równości partnerów społecznych, to zważywszy na fakt, że pracodawca ma inne możliwości zabezpieczenia swoich interesów, nie wydaje się, aby pozbawienie go prawa inicjowania sporu było równoznaczne z naruszeniem tej zasady. Równość nie oznacza bowiem przyznania partnerom społecznym identycznych uprawnień, a raczej wyposażenie ich w instrumenty prawne umożliwiające równie skuteczną ochronę swoich praw i interesów.

Podsumowanie

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy w Projekcie Zbiorowego Kodeksu Pracy proponowała rozwiązanie, zgodnie z którym co do zasady pracownicy w sporze zbiorowym mieliby być reprezentowani przez związek zawodowy. Natomiast w zakładzie pracy nieobjętym działaniem związku zawodowego pracownicy mogliby być reprezentowani przez utworzony w tym celu komitet protestacyjny³⁵. Z brzmienia powyższych przepisów wynika, że komitet protestacyjny miałby być alternatywą dla związku zawodowego. Zatem pracownicy mieliby prawo wyboru swojej reprezentacji w sporze zbiorowym między związkiem zawodowym działającym u innego pracodawcy, a komitetem protestacyjnym.

Powyższe propozycje są godne rozważenia, przy założeniu jednak, że członkom komitetu protestacyjnego zostałyby zagwarantowana ochrona trwałości stosunku pracy, na zasadach chociażby podobnych jak w przypadku członków komitetu założycielskiego. Zgodnie z projektem pracodawca nie może bez zgody zarządu sekcji związkowej wypowiedzieć ani rozwiązać z przyczyn niezawinionych stosunku pracy członków komitetu założycielskiego związku zawodowego przez okres sześciu miesięcy od dnia utworzenia komitetu. W związku jednak z brakiem określonych ram czasowych trwania sporu, rozwiązanie to można by było zaadoptować na potrzeby członków komitetu protestacyjnego, jeżeli takie ramy zostałyby określone przez ustawodawcę.

Jak wskazano powyżej, jedną z przyczyn przyznania związkom zawodowym monopolu na reprezentowanie w sporze zbiorowym praw i interesów pracowników jest tradycja w tym zakresie³⁶. Może ona być utrudnieniem w akceptacji innych, aniżeli związkowe przedstawicielstw, przez samych pracowników, jak to ma miejsce chociażby w przypadku rad pracowników³⁷. Z tych powodów wydaje się, że rezygnacja z regulacji prawnych dających pracownikom niereprezentowanym przez związek zawodowy prawa wystąpienia z prośbą o reprezentowanie w sporze przez „zewnętrzny” związek zawodowy i za-

³⁵ Tekst Projektu Zbiorowego Kodeksu Pracy za stroną internetową Ministerstwa Pracy i Polityki <http://www.mpips.gov.pl>.

³⁶ Co prawda, jak zauważa A. M. Świątkowski, na początku lat osiemdziesiątych XX w. protestujący i strajkujący pracownicy zazwyczaj nie korzystali z pomocy organizacji związkowych, lecz doraźnie wybieranych przedstawicieli. Należy jednak pamiętać, że jeżeli chodzi o regulacje prawne, to brak tradycji w zakresie przedstawicieli ad hoc, por. A. M. Świątkowski, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. J. Wrątny, K. Walczak, s. 298.

³⁷ Zob. *Związkowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej*, red. J. Wrątny, M. Bednarski, Warszawa 2010, s. 19 i n.

stąpienie tej regulacji prawem do wyłaniania przedstawicielstw pozazwiązkowych, wymaga dużej uwagi. Należy przychylić się do poglądów, że negocjowanie porozumień w sporach zbiorowych wymaga równowagi między stronami, która w obecnych realiach społeczno-gospodarczych jest możliwa do osiągnięcia w sytuacji, gdy reprezentantem pracowników są związki zawodowe³⁸. Jednocześnie jednak rozwiązania monopolistyczne w zakresie przedstawicielstw pracowniczych mogą generować konflikty i osłabiać zaufanie do związków zawodowych³⁹. Liberalizacja regulacji prawnych w tym zakresie wydaje się wskazana, aczkolwiek należy podchodzić do niej z dużą ostrożnością, tak aby stwarzając alternatywę dla przedstawicielstw związkowych nie zaburzyć względnej równowagi między stronami sporów zbiorowych. Można to osiągnąć poprzez regulacje osłonowe wzmacniające przedstawicielstwa pozazwiązkowe z jednoczesnym pozostawieniem wyboru między tego typu przedstawicielstwem a przedstawicielstwem związkowym zapewnianym przez „zewnętrzny” związek zawodowy⁴⁰.

Summary

Trade union monopoly right to initiate and conduct a collective dispute versus the constitutional right to collective bargaining

The problem of collective industrial disputes and, in particular the legal regulations in this respect, have always raised controversies in the literature that examines labour rights, mainly due to the seriousness of the issue. Among other things, the doubts are related to the legislator-guaranteed trade union monopoly power to initiate collective disputes as well as their right to sole representation of employees in a collective dispute. While emphasizing the necessity to allow for the essentially Polish reality of collective employment relations, the author attempts to answer the question whether these regulations are in correlation with the constitutional right to collective bargaining and to what extent they can be changed.

Keywords: collective industrial disputes, constitution, trade union, collective bargaining, employer

³⁸ Zob. J. Stelina, *Związki zawodowe a pozazwiązkowe przedstawicielstwo pracowników w zakładzie pracy*, [w:] *Związkowe przedstawicielstwo pracowników w zakładzie pracy*, red. Z. Hajn, Warszawa 2012, s. 189.

³⁹ Por. K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy ...*, s. 397.

⁴⁰ Szerzej na tema pozazwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych zob. A. Sobczyk, *Przedstawicielstwa pozazwiązkowe w systemie zbiorowej reprezentacji pracowników – stan obecny i kierunki zmian*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 207 i n.; M. Latos-Miłkowska, *Przedstawicielstwa pracownicze wyłaniane w trybie przyjętym u pracodawcy*, PiZS, nr 10/2010, s. 17 i n.