

Reprezentatywność związków zawodowych a zasada równego traktowania partnerów społecznych.

Joanna Unterschütz - Wyższa szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni.

Rozważania dotyczące zasad równego traktowania partnerów społecznych oraz reprezentatywności pragnę rozpocząć kilkoma uwagami dotyczącymi zasad zbiorowego prawa pracy w ogólności. Autorzy zajmujący się aktualnie problematyką zasad prawa prezentują mnogość koncepcji rozwijanych w tym obszarze¹. Na potrzeby tego opracowania proponuję przyjąć, że jako zasady określać będziemy normy prawne mające uzasadnienie aksjologiczne, które wyróżniają się w systemie prawa nadrzędnością hierarchiczną i treściową w stosunku do pozostałych norm, spełniające zarazem szczególne funkcje w systemie prawa poprzez to, że są to normy w przeważającej mierze nakierowane na cel, określające pożądany stan rzeczy oraz mające charakter „nakazów optymalizacji”, co oznacza, że mogą być spełnione w różnym stopniu. Możliwe jest także przyjęcie różnych kryteriów ich systematyzacji: od podziału zasad na kodeksowe i pozakodeksowe, dyrektywne i opisowe, zasady prawa i postulaty prawa po zaproponowany przez Mariana Cieślaka podział na naczelne zasady pierwszego stopnia oraz naczelne zasady drugiego stopnia². W odniesieniu do zasad zbiorowego prawa pracy do grupy naczelnych zasad drugiego stopnia proponuję zaliczyć te zasady, co do których można wskazać podstawę prawną w Konstytucji RP a z drugiej strony stopień ogólności pozwala na zastosowanie ich nie tylko do zbiorowego prawa pracy ale do prawa pracy jako całej gałęzi prawa. Na gruncie polskiego systemu prawa można do nich zaliczyć między innymi zasadę pokoju społecznego i zasadę równości (w szczególności w odniesieniu do partnerów społecznych). Natomiast w grupie zasad pierwszego stopnia znajdują się

¹ Por. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Ars boni et aequi, Poznań 2011, s. 14; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Wydawnictwo Naukowe UAM Poznań 2012

² B. Ćwiertniak, *O ewolucji pojmowania "zasad prawa pracy" w doktrynie polskiego prawa pracy* [w:] A. Sobczyk (red.) *Stosunki zatrudnienia w dwudziestoleciu społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010 s. 35 M. Cieślak, *Dzieła wybrane. Tom II. Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2011. s. 165.

takie zasady jak na przykład: zasada swobody koalicji czy też zasada reprezentatywności podmiotów zbiorowego prawa pracy.

Pomiędzy zasadami mogą zachodzić różnego rodzaju korelacje. O przeciwstawności zasad mówić można gdy dwie zasady dotyczące tego samego zagadnienia postulują rozwiązanie go w kierunkach przeciwnych, wyłączających się wzajemnie.³ Tego rodzaju relacja zachodzić będzie pomiędzy zasadą równości a zasadą reprezentatywności przedstawicieli pracowników. Aby ustalić treść normy wiążącej w danych okolicznościach dokonać należy procesu ważenia zasad i ograniczenia zastosowania jednej z nich zgodnie z zasadami proporcjonalności.

Zasada równego traktowania partnerów społecznych rozumiana bywa w literaturze prawa pracy dwojako. Z jednej strony odnosi się do relacji zachodzących w ramach danej zbiorowości: pomiędzy organizacjami pracodawców lub pomiędzy poszczególnymi związkami zawodowymi. Z drugiej strony ujmowana jest jako zasada równouprawnienia, czy też równorzędnego traktowania pracowników i pracodawców w zakresie wolności koalicji.⁴ Jednakże ani w jednym ani w drugim ujęciu zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, co więcej, podnosi się, że w relacja pomiędzy organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi rzeczywista równoprawność może być zagwarantowana jedynie przez zróżnicowanie uprawnień tych dwóch grup podmiotów.⁵

W dalszej części opracowania skoncentruję się na tym aspekcie zasady równego traktowania partnerów społecznych, który dotyczy relacji pomiędzy różnymi organizacjami związkowymi. Cennych wytycznych w tym przedmiocie poszukiwać możemy w wypowiedziach Komitetu Wolności związkowej MOP, który postrzega zasadę równego traktowania partnerów społecznych jako jeden z aspektów wolności zrzeszania się – tworzenia i przystępowania przez pracodawców i pracowników do organizacji swobodnie przez nich wybranych. Przykładami dyskryminacji organizacji związkowej należą działania organów władzy polegające na wywieraniu presji na pracowników poprzez wydawanie oświadczeń określonej treści przez te władze, nierówne rozdzielanie środków pomiędzy organizacje, także przez przyznanie jednemu i odmowę przyznania innym prawa do korzystania z pomieszczeń, w których

³ M. Cieślak, *Polska procedura karna...* s. 167

⁴ Z. Hajn, *Status prawny organizacji pracodawców ...* s. 18 i cytowana tam literatura.

⁵ Z. Hajn, *Status prawny organizacji pracodawców ...* s. 18

organizowane mogą być spotkania związkowe oraz odmowa uznania liderów danej organizacji, którzy wypełniają swoje obowiązki związane z działalnością związkową, a także zachęcanie pracowników do zmiany członkostwa w innej niż dotychczasowa organizacja związkowej.⁶

Zasada reprezentatywności znajduje zastosowanie, gdy w danej sprawie jest zainteresowanych działaniem więcej niż jedna organizacja związkowa lub organizacja pracodawców, które nie wyłoniły wspólnej reprezentacji, ani też nie zgadzają się na wspólne działanie.⁷ Reprezentatywność oznacza zatem uprawnienie organizacji do reprezentowania praw i interesów określonej grupy pracodawców lub pracowników, dające tej organizacji (organizacjom) wyłączność lub pierwszeństwo w wykonywaniu tej funkcji.⁸ Jest to pojęcie normatywne i wiąże się z wynikająca z norm prawnych lub porozumień zbiorowych kompetencją podejmowania działań zbiorowych w określonych sprawach, głównie z zakresu negocjowania i zawierania sporów zbiorowych pracy oraz na użytek sporów zbiorowych.⁹

Chociaż zasada reprezentatywności równego traktowania partnerów społecznych przeciwstawia się zasadzie równego traktowania partnerów społecznych, z koncepcją „organizacji reprezentatywnej” można spotkać się już w art. 3 ust 5 Konstytucji MOP¹⁰. Międzynarodowa Organizacja Pracy nie określa pojęcia reprezentatywności wprost, a podstaw prawnych dla stosowania określonych kryteriów różnicowania sytuacji prawnych organizacji związkowych i pracodawców można doszukiwać się w treści konwencji 87 oraz Konwencji 144, gdzie jednak kryteria reprezentatywności pozostawia się ustawodawstwu krajowemu.¹¹ Wymagane jest jednak, aby w sytuacji, gdy prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych mają organizacje najbardziej reprezentatywne, kryteria ustalania reprezentatywności powinny mieć charakter obiektywny i wcześniej ustalony, tak, aby uniknąć

⁶ International Labour Office, *Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva 2006, pkt. 342- 344, s. 72

⁷ M. Pliszkiwicz, M. Seweryński, *Problemy reprezentatywności w zbiorowych stosunkach pracy*, PiP 1995, z. 9 s. 3-4.

⁸ Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy...* s. 62; A. M. Świątkowski *Reprezentacja związkowa interesów zbiorowości pracowników* [w:] K.W. Baran (red.) *System prawa pracy...* s. 388

⁹ G. Goździewicz, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy...* s. 63; Z. Hajn, *Status prawny organizacji pracodawców*, Warszawa 1999, s. 107 W literaturze przyjmowana jest także koncepcja, zgodnie z którą reprezentatywność pełni funkcję reguły kolizyjnej, na podstawie której jest wyłaniana organizacja uprawniona do działania w charakterze strony w zbiorowych stosunkach pracy. M. Pliszkiwicz, M. Seweryński, *Problemy reprezentatywności w zbiorowych stosunkach pracy*, PiP 1995, z. 9 s. 3-4. Zob także Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy* s. 62;

¹⁰ International Labour Office, *Freedom of Association...* pkt. 346, s. 73.

¹¹ G. Goździewicz, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy...* s. 64.

stronniczości czy nadużyć.¹² Ustalane kryteria nie powinny być także takiego rodzaju, aby wpływały na wybór pracowników co do tego, do jakiej organizacji związkowej przystąpić.¹³ Dopuszczalne jest jednak stosowanie różnych systemów ustalania reprezentatywności. Mogą one opierać się na wskazaniu określonej liczby członków związku ale także podstawa ich może być referendum, w którym biorą udział pracownicy oraz kombinacja tych dwóch systemów.¹⁴ Próg reprezentatywności może być ustalony przez ustawodawcę procentowo, oczywiście przy zachowaniu warunków zastosowania wcześniej ustalonych obiektywnych kryteriów, które nie będą stwarzać podstaw do stronniczego traktowania niektórych organizacji.¹⁵ Dodatkowo wymagane jest, aby w razie wątpliwości uprawnienia do weryfikacji reprezentatywnego charakteru organizacji dokonywane było przez niezależny podmiot (np. sąd).¹⁶ Dodać wypada, że Komitet Wolności Związkowej uznaje, że dla ustalenie reprezentatywności związku zawodowego nie jest konieczne podanie imiennej listy członków, praktyka taka uznana być może za niezgodna z zasadą swobody zrzeszania się, gdyż narażać może członków organizacji związkowej na represje i dyskryminację¹⁷

W piśmiennictwie zbiorowego prawa pracy zwraca się uwagę, że w odniesieniu do organizacji związkowych, brak jest jednolitych kryteriów reprezentatywności dla wszystkich przejawów aktywności organizacji związkowych.¹⁸ Przyjęto wyróżniać cztery poziomy reprezentatywności: ogólnokrajowy, regionalny, ponadzakładowy i zakładowy.¹⁹

Reprezentatywność na poziomie krajowym pozwala organizacjom pracowników i pracodawców przede wszystkim na uczestniczenie w stosunkach trójstronnych, opiniowanie założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym oraz opiniowanie dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, oraz projektów aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie zadań objętych zadaniami tych organizacji, związków zawodowych zadaniami związków zawodowych, prawo występowania z wnioskami o

¹² International Labour Office, *Freedom of Association...* pkt. 346,346, s.73.

¹³ International Labour Office, *Freedom of Association...* pkt. 346,355, s. 75.

¹⁴ International Labour Office, *Freedom of Association...* pkt. 346,349, s. 74

¹⁵ International Labour Office, *Freedom of Association...* pkt. 346,s. 75

¹⁶ International Labour Office, *Freedom of Association...* pkt. 346, 351 s. 74

¹⁷ International Labour Office, *Freedom of Association...* pkt. 346,352-353 s. 74

¹⁸ M. Gładoch, *Komentarz do Art. 241(25a) [w:] A. Sobczyk (red.) Kodeks pracy. Komentarz*, 2014 SIP Legalis (dostęp dnia 22.07.2014 r.)

¹⁹ Z. Hajn. *Zbiorowe prawo pracy* ...s. 63.

wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych ich zadaniami oraz negocjowane generalnych układów zbiorowych pracy.²⁰

Organizacje związkowe spełniać muszą dwa kryteria: ilościowe oraz związane z objęciem ich działalnością podmiotów działających w różnych gałęziach gospodarki.²¹ Natomiast organizacje pracodawców, uznaje się za reprezentatywne, jeśli oprócz dwóch wspomnianych kryteriów spełniają także trzecie: ogólnokrajowy zasięg. Zdaniem niektórych autorów, jak Zbigniew Hajn, w przypadku organizacji pracodawców dodatkowo system reprezentatywności w części przypadków opiera się na zasadzie uznania, pozwalającej organom administracji państwowej nadawać ważne kompetencje wybranym organom w sposób dyskrecyjny, natomiast stosowane kryteria reprezentatywności mają charakter formalistyczny.²² Reprezentatywność na poziomie regionalnym ma znaczenie dla stosunków trójstronnych na poziomie regionu, w szczególności dla występowania w wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego.²³

Reprezentatywność na poziomie ponadzakładowym pozwala na zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Na tym poziomie obowiązuje pierwszeństwo i kodeksowa preferencja wspólnej reprezentacji związkowej lub wspólnie działających organizacji związkowych, którym prawo przyznaje łączna zdolność do prowadzenia rokowań w celu zawarcia układu zbiorowego pracy, chociaż ostatecznie układ zawierają wszystkie ponadzakładowe organizacje związkowe, jeżeli tylko prowadziły rokowania nad tym układem (art. 241¹⁷ § 6 k.p.).²⁴ Stosunkowo skomplikowana formuła reprezentatywności związku na szczeblu ponadzakładowym stanowi z jednej strony odbicie sytuacji w ruchu związkowym (pluralizm w połączeniu z częstym brakiem współdziałania związków), z drugiej zaś - liczebności poszczególnych ponadzakładowych organizacji związkowych. Formuła ta zapewnia reprezentatywność dużym organizacjom związkowym, w tym zwłaszcza OPZZ i NSZZ "Solidarność". Dotyczy to zarówno całego związku, jak i wchodzących w jego skład związków i ich zrzeszeń.²⁵

²⁰ Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy* ...s. 63

²¹ Art 6 Ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080 ze zm.)

²² Z. Hajn, *Status prawny organizacji pracodawców*... s. 105

²³ Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy* ...s. 64.

²⁴ Postanowienie SN z dnia 8 października 1996 r. I PRN 91/96

²⁵ J. Piątkowski, *Komentarz do art.241(17) Kodeksu pracy*, SIP LEX

W praktyce wprowadzenie kryterium reprezentatywności na poziomie zakładowym w odniesieniu do zawierania zakładowych układów zbiorowych pracy ma dużo istotniejsze znaczenie, niż w przypadku zawierania układów ponadzakładowych z jednej strony ze względu na znacznie większe rozpowszechnienie układów zbiorowych pracy na poziomie zakładowym, z drugiej zaś ze względu na znaczną liczbą organizacji zakładowych działających u niektórych pracodawców.²⁶

W przypadku zakładowego układu zbiorowego pracy, który ma być zawarty u pracodawcy objętego działalnością więcej niż jednej zakładowej organizacji związkowej, preferowane jest prowadzenie rokowań przez wspólną ich reprezentację. W razie jej braku przewidziano mechanizm analogiczny do stosowanego dla zawierania układów ponadzakładowych, z tym tylko, że ustanowione zostały nieco inne kryteria reprezentatywności (Art. 241^{25a} k.p.) uzależnione od tego, czy organizacja związkowa jest jednostką organizacyjną albo organizacją członkowską ponadzakładowej organizacji związkowej uznanej za reprezentatywną w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej. Dla tych organizacji ustanowiony niższy 7% próg reprezentatywności.

Preferencyjne warunki ustanowione dla organizacji reprezentatywnych na poziomie krajowym uznaje się za uzasadnione, ponieważ związki zawodowe, zrzeszone w wielkich strukturach ponadzakładowych integrują interesy różnych grup pracowniczych, w tym również słabszych grup zawodowych, które nie są w stanie skutecznie bronić swoich interesów poprzez samodzielne działania. Przyjęte kryteria reprezentatywności zakładowej korespondują z wymienioną wyżej preferencją ustawodawcy dla zawierania układów zakładowych obejmujących możliwie najszerszy zakres grup zawodowych i nie różnicują organizacji związkowych posiadających wspólną cechę istotną.²⁷

Zastosowane przez polskiego ustawodawcę kryterium ilościowe, choć formalistyczne, ma jednak pewne zalety: wyłącza ono jakikolwiek woluntaryzm i subiektywizm ocen oraz pozwala na eliminację takich bliżej nieokreślonych cech, jak zasługi dla reprezentacji i obrony praw i interesów pracowniczych, atrakcyjność programu czy doświadczenie negocjacyjne i inne. Kryterium ilościowe, jako główny wyznacznik posiada jednak także wady, z których najważniejsza wydaje się brak stałości czy

²⁶ M. Gładoch, *Komentarz do art 241^{25a} k.p.* [w:] A. Sobczyk (red.) *Kodeks pracy. Komentarz*. SIP Legalis.

²⁷ Wyrok TK z 23 października 2001 r., K 22/01, OTK 2001 nr 7, poz. 215, Legalis, Numer 50915

trwałości danych, zwłaszcza przy dużej płynności uzwiązkowania załóg pracowniczych.²⁸

Jak jednak wspomniano reguły wyłaniania reprezentatywnej organizacji związkowej dotyczą tylko rokowań w sprawie zawarcia układu zbiorowego pracy. Nie przewidziano natomiast żadnych ograniczeń w zakresie prowadzenia sporu zbiorowego. Każda z działających w zakładzie pracy organizacji związkowych i korzystających z jej uprawnień w myśl art. 25(1) ust. 1 u.z.z. ma prawo wszcząć spór zbiorowy, ogłosić strajk, a także zawrzeć porozumienie kończące spór, które traktowane będzie jak źródło prawa pracy w rozumieniu art. 9 ust. 1 k.p.

W innych przypadkach, jak np. ustalenie regulaminów wewnątrzzakładowych, ustalanie planów urlopów, wydłużenie okresu rozliczeniowego ustawodawca wymaga aby organizacje związkowe albo organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu art. 241^{25a} k.p. przedstawiły wspólnie uzgodnione stanowisko w terminie 30 dni. W razie braku takiego, decyzje w tych sprawach podejmuje pracodawca, po rozpatrzeniu odrębnych stanowisk organizacji związkowych (art. 30 ust 5 u.z.z.). Inaczej w przypadku rokowań nad porozumieniem dotyczącym zwolnień grupowych. W tym przypadku pracodawca powinien w pierwszej kolejności podjąć próbę uzgodnienia treści porozumienia wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi, następnie pracodawca uzgadnia treść porozumienia z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi w rozumieniu art. 241^{25a} k.p. Dopiero gdy to nie jest możliwe - pracodawca sam wydaje regulamin²⁹.

W literaturze prawa pracy uznaje się, że ustawowy wymóg wypracowania wspólnego stanowiska przez związki zawodowe mniemające statusu prawnego reprezentatywnych organizacji związkowych ma na względzie ochronę interesów większości pracowników przed działaniami podejmowanymi przez organizacje związkowe reprezentujące mniejszą część zbiorowości pracowników zatrudnionych przez danego pracodawcę.³⁰ Przyjęcie zasady, że w razie rozbieżności stanowisk wśród związków zawodowych prawo zawarcia układu przysługuje związkowi reprezentatywnym, ma w założeniu służyć przełamaniu impasu w rokowaniach.

²⁸ G. Goździewicz, *Komentarz do art. 241(17) k.p.* [w:] W. Muszalski (red.) *Kodeks pracy. Komentarz* SIP LEGALIS

²⁹ Art. 3 ust 3-4 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. Nr 90, poz. 844).

³⁰ A.M Świątkowski, *Reprezentacja związkowa interesów pracowników...* s. 397

Ocenia się, że taka regulacja odpowiada standardom europejskim³¹, jak również kryteriom wyznaczanym przez Komitet Wolności Związkowej MOP.

Zastosowanie zasady reprezentatywności uniemożliwia jednak równe traktowanie wszystkich organizacji związkowych. Organ stosujący prawo stoi wówczas przed trudnym wyborem, którą z zasad (i w jakim stopniu) uwzględnić. Kolidują zasady to ostatecznie zawsze kolidują wartości, a procedura ważenia służyć ma zniószeniu niezgodności wartości istotnych dla danego przypadku.³²

Trybunał Konstytucyjny badając zgodność z dotyczących reprezentatywności związków zawodowych³³ przyznał, że jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. (...) Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.³⁴ Trybunał uznał jednak, że "różnicowanie możliwości uczestnictwa związków zawodowych w drugim stadium rokowań, polegające na dopuszczeniu tylko niektórych spośród nich do tego stadium a wyłączeniu innych nie jest sprzeczne z zasadą równości³⁵." Wydaje się zatem, że w opinii TK za zastosowaniem zasady reprezentatywności przemawiają istotne wartości, takie jak efektywność rokowań mających doprowadzić do zawarcia układu ponadzakładowego, potrzeba wyważenia interesów całej branży, jak również wszystkich grup pracowników objętych układem zbiorowym- zarówno tych zrzeszonych w związku zawodowym jak i tych, którzy korzystają z negatywnej wolności związkowej, ochrona interesów słabszych grup pracowniczych.³⁶ Wartości te zdają się równoważyć swobodę tworzenia i działania związków zawodowych oraz nakaz równego traktowania wszystkich organizacji związkowych. Tylko reprezentatywny i niezależny związek zawodowy daje gwarancję zdolności i

³¹ J. Piątkowski, *Komentarz do art.241(25(a)) Kodeksu pracy* SIP LEX

³² M. Kordela, *Zasady prawa ...* s. 251.

³³ Orzeczenie TK z 11 grudnia 1996 r., K 11/96, OTK 1996, Nr 6, poz. 54, SIP Legalis Numer 10336

³⁴ Wyrok TK z 23 października 2001 r., K 22/01.

³⁵ Orzeczenie TK z 11 grudnia 1996 r., K 11/96.

³⁶ Wyrok TK z 23 października 2001 r., K 22/01, Orzeczenie TK z 11 grudnia 1996 r., K 11/96.

umiejętności skutecznego i odpowiedzialnego dialogu społecznego, zawarcia układu zbiorowego lub innego porozumienia oraz efektywnego sprawowania nadzoru nad zbiorowością pracowników objętych tym aktem, aby w czasie jego obowiązywania nie zakłócili pokoju społecznego.³⁷

³⁷ A.M. Świątkowski, *Gwarancje prawne pokoju społecznego ...* s. 214 Zob. także ILO *Freedom of association digest* s. 193.