

ANDRZEJ MARIAN ŚWIĄTKOWSKI*

Prawo do strajku – kompletne czy ułomne prawo człowieka?

The Right to Strike: A Complete or Crippled Human Right?

Abstrakt

Celem autora jest przedstawienie socjologicznego ujęcia praw człowieka Adama Podgóreckiego, w tym jego rozróżnienia praw kompletnych i ułomnych, oraz przedstawienie i ocena z tej perspektywy prawa do strajku w Europie. Akcje strajkowe organizowane przez osoby świadome istnienia praw człowieka, ich potencjału i znaczenia są niemal zawsze skierowane przeciwko rządowi sprawującemu władzę. Szereg państw członkowskich Rady Europy jest uznawanych przez Europejski Komitet Praw Socjalnych, który działa jako organ nadzorujący „kompletność, a nie niedoskonałość” tych praw, za instytucje szkodzące wizerunkowi demokracji w Europie. Autor, opierając się na swoich doświadczeniach jako były członek i wiceprzewodniczący Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych Rady Europy, pisze o prawach pracowników do podejmowania działań zbiorowych – legalnych strajkach, ich ograniczaniu przez władze państw europejskich oraz obowiązkach kierowania sporów zbiorowych do decyzji organów państwowych. W uwagach końcowych autor przywołuje badania nad postawami Polaków wobec prawa do strajku i wskazuje na specyfikę jego wykonywania w Polsce.

Słowa kluczowe: Adam Podgórecki, socjologia praw człowieka, prawo do akcji zbiorowych, legalny strajk, ograniczenia podmiotów uprawnionych do podejmowania strajków, obowiązek poddania sporu zbiorowego pod rozstrzygnięcie organów arbitrażu społecznego, następstwa strajków

* Prof. dr hab. Andrzej Marian Świątkowski – Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Uniwersytet Ignatianum w Krakowie, e-mail: andrzej.swiatkowski@ignatianum.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1753-7819.

Artykuł jest poprawioną wersją referatu przedstawionego w Instytucie Nauk Socjologicznych KUL podczas XL Dni Praw Człowieka „Complete and Crippled Human Rights: On the Concepts of Adam Podgórecki on the 25th Anniversary of His Death” (13–14 grudnia 2023), https://www.kul.pl/files/075/2023/grafiki/plakaty/konferencje/dnprawczlowieka_new.png.

Abstract

The author's aim is to present Adam Podgórecki's sociological view of human rights, including his distinction between complete and crippled rights, and to present and assess, from this perspective, the right to strike in Europe. The strikes organised by people aware of the existence of human rights, their potential and importance are almost always directed against the government in power. A number of member states of the Council of Europe are considered by the European Committee of Social Rights, which acts as the body overseeing the 'completeness and not the imperfection' of these rights, as institutions damaging the image of democracy in Europe. The author, based on his experience as a former member and vice-chairman of the European Committee of Social Rights of the Council of Europe, writes about the rights of employees to take collective action - legal strikes, their restrictions by the authorities of European states, and the obligations to refer collective disputes to the decisions of state bodies. In the final remarks, the author references research findings on Poles' attitudes towards the right to strike and points to the specificity of its exercise in Poland.

Keywords: Adam Podgórecki, sociology of human rights, the right to collective action, a legal strike, restrictions on entities authorized to strike, the obligation to submit a collective dispute to social arbitration bodies, consequences of strikes

Wprowadzenie

Celem autora jest próba oceny prawa do strajku w Europie. Prawo to zostało przedstawione na tle socjologicznej koncepcji praw człowieka Adama Podgóreckiego. Podgórecki podzielił prawa człowieka na „kompletne” i prawa człowieka „ułomne”¹, ale szczególnie zainteresowany był tymi drugimi. One bowiem stwarzały warunki do uruchamiania części pierwszej w poszczególnych dziedzinach prawa. Nie lekceważył jednakże praw kompletnych. W jego ujęciu „aby prawa człowieka były kompletne, niezbędne są normatywne zapisy i odpowiadające im postawy wynikające z prawa intuicyjnego”². Prawa człowieka były przez Podgóreckiego postrzegane jako reakcja na podstawowe problemy społeczne³, które są z reguły inspirowane przez rozmaite ruchy społeczne, jak pisał, definiujące niedomagania socjalne. Tego rodzaju ruchy zawsze również określają i definiują podejmowane przez protestujących ludzi zaobserwowane niedomagania społeczne i przez tych samych ludzi oraz ich przedstawicieli ubiegają się o przeprowadzenie – ich zdaniem – koniecznych zmian w systemach prawa. Na podstawie obserwacji oraz własnych doświadczeń Podgórecki pisze, że akcje organizowane przez osoby świadome istnienia praw człowieka, ich możliwości i znaczenia są niemal zawsze adresowane przeciwko aktualnie

¹ A. Podgórecki, *Rewolucja w dziedzinie praw człowieka*, w: tenże, *Socjologiczna teoria prawa*, tłum. Ł.M. Kwaśniewska, R. Smogór, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 102 i nast.

² Tamże, s. 103.

³ Tamże, s. 105.

panującej i zarządzającej sprawami publicznymi władzy. Z tego względu wymagają szerokiego wsparcia⁴. Na przykładach totalitarnych systemów społecznych Podgórecki przedstawia rodzaje, techniki, propagandę i zależności istniejące między władzą państwową a prawami człowieka. W analizowanym artykule o rewolucji w dziedzinie praw człowieka na pierwszym miejscu wymienia rodzaje praw człowieka, wśród nich wolność słowa, przemieszczania się oraz – jak określa – „stowarzyszeń pracy”⁵. Wszystkie wymienione, a zwłaszcza to ostatnie, prawa człowieka są potrzebne podczas rozważań nad zagadnieniem prawa do strajku. Techniki pozbawiania „towarzyszy pracy” (głównie robotników fizycznych) tych praw, ich oficjalne uznawanie, ale nieprzestrzeganie, lekceważenie i jednocześnie stosowanie wyłącznie w charakterze środków propagandy sprawiają, że powyższe prawa zostają pozbawione sprawczego potencjału. Skoro obowiązkowo istnieją, zdaniem Podgóreckiego, powinny być postrzegane w rzeczywistości. Władze totalitarne rozsiewają propagandę, że wszystkie pozostałe – demokratyczne – systemy prawa oparte są na pustych normach praw człowieka. Starają się wytworzyć wrażenie, że systemy prawa bazują także na totalitaryzmie. Opierają się z jednej strony na wspieraniu praw człowieka oraz jednocześnie, z drugiej strony, na zakazie przestrzegania tych praw⁶. Prawa abstrakcyjne nie gwarantują przestrzegania praw człowieka. Według Podgóreckiego pojęcie „kompletne prawa” to ścisły związek praw abstrakcyjnych i prawa intuicyjnego, instytucjonalnie i organizacyjnie połączonych z rzeczywistością społeczną⁷. Tym stwierdzeniem Adam Podgórecki rozbudził zainteresowanie wybitnych współczesnych uczonych problemami socjologii praw człowieka⁸.

Celem niniejszego opracowania zjawiska występującego w stosunkach pracy jest próba oceny prawa do strajku w demokratycznych społeczeństwach europejskich. Akcje strajkowe, nazwane później sporami zbiorowymi, rozwinęły się dzięki pracownikom niezadowolonym z warunków pracy, niskiego wynagrodzenia, nieprzestrzegania bezpieczeństwa i higieny pracy, spraw socjalnych oraz innych mankamentów, na jakie byli narażani przez państwowych przedsiębiorców. Uchwalona w dniu 8 października 1982 roku ustawa o związkach zawodowych⁹ była klasycznym aktem prawnym wyznaczającym kilka podstawowych ograniczeń wolności związkowej, polegającej w szczególności

⁴ Tamże, s. 104.

⁵ Tamże.

⁶ Tamże, s. 113.

⁷ Tamże.

⁸ Zob. K. Motyka, *Socjologia prawa. Od Petrażyckiego do Podgóreckiego*, w: *Sto lat socjologii w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim*, red. W. Szymczak, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2018, s. 251 i nast.

⁹ Dz. U. z 1982 r. Nr 32, poz. 2016 z późn. zm.

na organizowaniu akcji zbiorowych, czyli strajków. „Niezależne” organizacje związkowe zostały zobowiązane do podejmowania i prowadzenia działań wyłącznie zgodnych z prawem stanowionym przez państwo Polską Rzeczypospolitą Ludową. Nieprzestrzeganie powyższego podstawowego obowiązku natychmiast było poddawane ścisłemu nadzorowi i kontroli organów administracji państwowej. Strajk zorganizowany dla wywarcia nacisku na państwowego pracodawcę oraz jakkolwiek władzę państwową miał polityczny charakter. Wszystko, co dotyczyło sporów zbiorowych w stosunkach pracy, miało taki charakter¹⁰. Po zmianach ustrojowych uchwalone zostały jednego dnia – 23 maja 1991 roku – dwie nowe, interesujące z perspektywy prawa do strajku, ustawy: o związkach zawodowych¹¹ oraz o rozwiązywaniu sporów zbiorowych¹². Będą potrzebne, wraz z innymi europejskimi normami prawnymi, przy omawianiu uprawnień do organizowania legalnych strajków.

Akcje zbiorowe

Artykuł 6 ust. 4 zatytułowany „Prawo do rokowań zbiorowych”, Europejskiej zmodyfikowanej Karty Praw Społecznych¹³, poprzedzonej Europejską Kartą Społeczną¹⁴ oraz dodatkowymi protokołami¹⁵ gwarantują partnerom społecznym – przedstawicielom pracodawców i pracowników – uprawnienie¹⁶ do podejmowania akcji zbiorowych w przypadku sporu zbiorowego pracy¹⁷. W analizowanym przepisie zagwarantowano obu stronom zbiorowych stosunków pracy (pracownikom i pracodawcom) prawo do podejmowania akcji zbiorowych w przypadku konfliktu interesów¹⁸. Nie wymieniono jednak, jakie akcje zbiorowe mają prawo podejmować strony zbiorowych stosunków pracy.

¹⁰ A. Świątkowski, *Kompetencje związków zawodowych w sporach zbiorowych pracy*, w: *Kompetencje związków zawodowych*, red. tenże, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Kraków 1984, s. 351.

¹¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 854.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 174 z późn. zm.

¹³ Uchwalona 3.05.1996 r.

¹⁴ Uchwalonej 18.10.1961 r.

¹⁵ Uchwalonymi w dniach: 5.05.1988 r., 21.10.1991 r. i 9.11.1995 r.

¹⁶ *European Social Charter. Collected Texts*, Council of Europe Publishing, Strasburg 2015.

¹⁷ Por. J.M. Belorgey, *La gestion des conflits du travail en Europe: le choc des cultures*, „Droit Social” 2002, nr 12, s. 1125 i nast.; T. Novitz, *International and European Protection of the Right to Strike*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 125 i nast.

¹⁸ A. Bleckmann, *Interprétation et application en droit interne de la Charte sociale européenne, notamment du droit de grève*, „Cahiers de droit européenne” 1967, nr 4, s. 388 i nast.; M.H. Bobke, *Die Europäische und das Streikrecht in der Bundesrepublik*, „WSI Mitteilungen” 1987, nr 4, s. 246; H.F. Zacher, *Le droit syndical et le droit aux actions collectives après l'Article 5 et l'Article 6 paragraphe 4 de la Charte sociale européenne*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Strasburg 1977.

W przypadku pracowników stwierdzono jedynie, że mają prawo podejmowania wszelkich akcji zbiorowych, włącznie ze strajkiem.

Ogólne, przykładowe uregulowanie uprawnień partnerów społecznych do podejmowania akcji zbiorowych pracy w razie konfliktu interesów stworzyło podstawę prawną dla rozbudowania przez Europejską Kartę Praw Społecznych oraz przez Komitet Praw Społecznych Rady Europy standardów ochrony praw społecznych regulowanych przepisami zbiorowego prawa pracy w przypadku sporów zbiorowych pracy¹⁹. Orzeczenia Komitetu dotyczą: pojęcia akcji zbiorowych, określenia legalnego strajku, prawnych ograniczeń czynienia użytku z prawa organizowania strajków, proceduralnych wymagań podejmowania i prowadzenia legalnych akcji zbiorowych, prawne następstwa akcji zbiorowych pracowników. Komitet zajmował się legalnością akcji zbiorowych organizowanych przez pracodawców. Artykuł 6 ust. 4 Karty nie wymienia żadnych, poza strajkiem, akcji zbiorowych, jakie mogą być podejmowane przez pracowników w celu obrony ich interesów²⁰. Komitet ani nie wymieniał, ani nie analizował akcji zbiorowych, jakie mogą być organizowane na podstawie art. 6 ust. 4 Karty. Był jedynie zainteresowany w poznaniu rodzaju akcji zbiorowych, które mogą być legalnie podejmowane na podstawie krajowych przepisów zbiorowego prawa pracy²¹. Domagał się od władz niektórych państw członkowskich wyjaśnień, dlaczego obowiązujące przepisy zbiorowego prawa pracy niektórym kategoriom pracowników, na przykład urzędnikom państwowym, nie umożliwiają organizowania strajkowych akcji zbiorowych²². Komitet od pierwszego cyklu nadzoru reprezentował pogląd, że art. 6 ust. 4 Karty gwarantuje partnerom społecznym prawo podejmowania akcji zbiorowych.

Wspomniany przepis *expressis verbis* wymienia prawa do strajku, z jakiego mogą czynić użytek pracownicy w razie konfliktu interesów²³. Mimo iż

¹⁹ Zob. A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 323 i nast.; tenże, *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2007, s. 226 i nast.; tenże, *Council of Europe Labour Human Rights and Social Policy Standards*, Kluwer Law International 2023, s. 296 i nast.

²⁰ Wszystkie wymienione w artykule konkluzje zawierające informacje źródłowe są zamieszczone od 1961 roku w corocznych sprawozdaniach Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Podaję przykładowo następujące źródła bibliograficzne: European Social Charter Publishing, Committee of Independent Express Conclusions VIII 1984, Council of Europe Press, Activity Report 2018, Press Briefing Elements, Conclusions 2022; L. Samuel, *Fundamental Social Rights. Case Law of the European Social Charter*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1997. Najnowsza publikacja została wydana w połowie maja 2024 roku – P. Stangos, *La fabrique de la jurisprudence sociale européenne: Les décisions 'réclamations collectives' du Comité européen des Droits sociaux*, Bruylant, Bruxelles 2024.

²¹ Konkluzje XV-1, t. 1, s. 81 (Belgia), s. 121 (Cypr).

²² Konkluzje XIV-1, t. 1, s. 21; Konkluzje XV-1, t. 1, s. 202; Konkluzje XV-1, t. 2, s. 477 (Portugalia), s. 520 (Hiszpania).

²³ O. Kahn-Freund, *The Right to Strike: Its Scope and Limitations*, Council of Europe, Strasbourg 1974, s. 1 i nast.

w powołanym przepisie nie postanowiono wyraźnie, że w razie sprzeczności interesów pracodawcy mają prawo podejmowania akcji zbiorowych. Komitet wyraził zapatrywanie, że podstawowym, jeżeli niejedynym środkiem obrony interesów pracodawców przed nadmiernymi żądaniami pracowników i reprezentujących ich interesy organizacji związkowych, jest lokaut²⁴. Trudno zdecydować, czy art. 6 ust. 4 Karty gwarantuje partnerom społecznym prawo do wywierania siłą nacisku na drugą stronę zbiorowych stosunków pracy w celu ukształtowania zgodnie z żądaniami związków zawodowych warunków pracy i płacy pracowników reprezentowanych w zbiorowych stosunkach pracy przez organizacje związkowe. Orzeczenia Europejskiego Komitetu Praw Społecznych przede wszystkim dotyczą strajków organizowanych przez pracowników. Należy przyjąć, że standardy międzynarodowe zbiorowego prawa pracy Rady Europy nie respektują zasady równości środków nacisku, jakie mogą nawzajem wywierać partnerzy społeczni zaangażowani w spory zbiorowe pracy.

Koniecznym warunkiem podejmowania akcji zbiorowych w zbiorowych stosunkach pracy jest różnica interesów między partnerami społecznymi. Zgodnie z powszechnie obowiązującymi regułami w zbiorowych stosunkach pracy Komitet uważa, że prawo do organizowania akcji zbiorowych pracy nie ma racji bytu w przypadku różnic zapatrywań między partnerami społecznymi na temat wykładni i praktyki stosowania przepisów powszechnie obowiązującego prawa pracy lub postanowień układów zbiorowych pracy. Zdaniem Komitetu powyższe twierdzenie zachowuje sens nawet wówczas, gdy partnerzy społeczni zgodnie wprowadzili do układu zbiorowego pracy postanowienia, na mocy których rozbieżność zapatrywań na stosowanie określonych postanowień może uzasadniać organizowanie i prowadzenie akcji zbiorowych²⁵.

Strajk

Artykuł 6 ust. 4 Karty nie dzieli strajków na legalne i nielegalne. Reguluje wyłącznie prawo pracowników do podejmowania legalnych akcji zbiorowych, w tym prawo do strajku. Daje więc podstawę do dokonania podziału strajków na zgodne i niezgodne z prawem. W rozumieniu tego przepisu strajkami legalnymi są strajki, które są objęte zakresem przedmiotowym analizowanej normy. Strajk jest akcją zbiorową organizowaną przez pracowników w celu wywarcia presji na pracodawcę, który reguluje warunki pracy i płacy. Celem strajku może więc być wyłącznie korzystniejsze ukształtowanie warunków zatrudnienia i płacowych. Strajki mogą być organizowane w celu ochrony interesów pracowników

²⁴ Konkluzja I, s. 38–39.

²⁵ Tamże.

zatrudnionych przez pracodawcę zatrudniającego zamierzających strajkować pracowników. Strajków i innych akcji zbiorowych nie można organizować dla ochrony praw pracowników zatrudnionych przez innego pracodawcę lub dla ochrony interesów klientów albo konsumentów²⁶. Konflikt interesów pracowników i pracodawców jest więc konieczną przesłanką zorganizowania legalnego strajku²⁷.

Przepisy art. 6 ust. 4 i art. 5 Karty pozostają w ścisłym związku. Akcje zbiorowe ze strajkami włącznie mogą być organizowane w tych samych celach, dla realizacji których pracownicy mogą zrzeszać się w związkach zawodowych, a więc w celu ochrony interesów ekonomicznych i społecznych. Karta nie chroni innych interesów pracowników. Strajki organizowane w celach politycznych nie korzystają z ochrony prawnej, ponieważ art. 6 Karty jest normą, która powinna zapewniać partnerom społecznym skuteczne prawo do rokowań zbiorowych, a zagadnienia polityczne nie wchodzą w zakres spraw, które mogą być negocjowane w układach zbiorowych pracy²⁸. Pracownicy zrzeszają się w związki zawodowe, prowadzą rokowania z pracodawcami, podejmują akcje zbiorowe z myślą o ochronie własnych interesów ekonomicznych i zawodowych. Ochroną prawną gwarantowaną art. 6 ust. 4 Karty nie są przeto obejmowane strajki solidarnościowe, organizowane w celu wsparcia interesów innych grup pracowników. Komitet Praw Społecznych nie zajął stanowiska w kwestii legalności strajków organizowanych przez jedne związki zawodowe w celu wsparcia żądań zgłaszanych przez inne organizacje związkowe domagające się uznania je za reprezentatywne przez władze państw członkowskich oraz organizacje pracodawców. Powołując się na orzecznictwo Komitetu Wolności Związkowej Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), które nie chroni strajków solidarnościowych organizowanych w celu wsparcia żądań uznania innego związku zawodowego za reprezentatywną organizację, Komitet Praw Społecznych orzekł, że strajki w celu ochrony interesów związkowych tej organizacji związkowej, która organizuje strajk, korzystają z ochrony prawnej gwarantowanej art. 6 ust. 4 Karty²⁹. Pracownicy mają prawo organizowania strajków z myślą o ochronie własnych interesów ekonomicznych i społecznych oraz związkowych. Interesy powyższe nie muszą pozostawać w bezpośrednim związku z prowadzonymi negocjacjami w celu zawarcia układu zbiorowego pracy³⁰. Linia orzecznictwa Komitetu w sprawach legalności strajków organizowanych nie bezpośrednio

²⁶ Tamże.

²⁷ Konkluzje XV-1, t. 2, s. 637–641 (Wielka Brytania); G. Morris, *The Right to Strike and Lock-out in English Law*, w: *The Council of Europe and the Social Challenges of the XX1st Century*, red. R. Blanpain, Kluwer Law International, Haga 2001, s. 229 i nast.

²⁸ Konkluzje II, s. 27.

²⁹ Konkluzje XVII-1, t. 2, s. 290 (Malta).

³⁰ Konkluzje II, s. 28; Konkluzje III, s. 96; Konkluzje XII-1, s. 129.

w związku z zawieraniem układami zbiorowymi pracy nie uległa zmianie od początkowych do ostatnich cykli nadzoru nad przestrzeganiem przez władze państw członkowskich przepisów Karty. Komitet wydawał orzeczenia o niezgodności krajowych przepisów zbiorowego prawa pracy z art. 6 ust. 4 Karty z tego powodu, że władze państw członkowskich uważały za nielegalne strajki, które nie były organizowane w celu wywarcia presji na pracodawców w związku z negocjacjami prowadzonymi nad układem zbiorowym pracy³¹. Komitet uważa, że krajowe przepisy zbiorowego prawa pracy, które zakazują pracownikom organizowania strajków bez związku z negocjowaniem układów zbiorowych pracy, nie przyjmują do wiadomości, że poza układami zbiorowymi pracy partnerzy społeczni prowadzą negocjacje z myślą o zawieraniu innych porozumień normatywnych. Według Komitetu jakiegokolwiek negocjacje zmierzające do uregulowania spraw budzących zainteresowanie partnerów społecznych winny być traktowane jako rokowania zbiorowe w rozumieniu art. 6 ust. 4 Karty. Nie ma przy tym znaczenia, czy powyższe rokowania mają oparcie w obowiązujących w państwach członkowskich przepisach zbiorowego prawa pracy³². Przykładem legalnego strajku jest akcja zorganizowana przez pracowników w celu wywarcia presji na pracodawcę, by stosował się do wymagań w sprawach dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony zdrowia pracowników³³.

Legalne strajki mogą być organizowane przez wszystkich pracowników, zrzeszonych i niezrzeszonych w związkach zawodowych. Przyznanie w krajowych przepisach zbiorowego prawa pracy monopolu organizacjom związkowym na organizowanie akcji zbiorowych i strajków jest sprzeczne z międzynarodowymi standardami prawa pracy ustanowionymi przez Europejski Komitet Praw Społecznych. Komitet wyraził zapatrywanie, że wszyscy pracownicy i pracodawcy mają interes w negocjowaniu warunków pracy i wynagrodzenia za pracę w układach zbiorowych pracy. Przysługuje im więc prawo do zawierania układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień normatywnych, jak również prawo wywierania presji na drugą stronę zbiorowych stosunków pracy. Bez względu na to, czy pracownicy są lub nie są zrzeszeni w związkach zawodowych, mają prawo do organizowania strajków oraz brania udziału w strajkach niezorganizowanych lub niewspieranych przez związki zawodowe. Prawo do strajku jest traktowane przez Komitet jako gwarancja skutecznego czynienia przez pracowników użytku z rokowań zbiorowych³⁴.

³¹ Kазus Niemiec: Konkluzje XIII-2, s. 282; Konkluzje XIV-1, t. 1, s. 310; Aneks do: Konkluzje XIV-1, s. 27–28; Konkluzje XVII-1, t. 1, s. 206; przypadek Islandii: Konkluzje XIII-3, s. 135; Konkluzje XIV-1, s. 390; Konkluzje XV-1, s. 335; kазus Finlandii: Konkluzje XV-1, t. 1, s. 203; Konkluzje XVII-1, t. 1, s. 170; Konkluzje XV-1, t. 1, s. 153 (Dania); Konkluzje XVII-1, t. 1, s. 103 (Czechy).

³² Konkluzje IV, s. 50.

³³ Konkluzje II, s. 28.

³⁴ Konkluzje IV, s. 50; Konkluzje XV-1, t. 1, s. 204.

Orzecznictwo Komitetu w kwestii odnoszącej się do możliwości czynienia użytku z prawa do organizowania strajków jest niejednolite. Początkowo Komitet uważał, że krajowe przepisy zbiorowego prawa pracy, które uzależniały prawo do organizowania legalnych strajków od podjęcia decyzji o organizacji strajku przez związek zawodowy lub inną organizację reprezentującą interesy pracowników zatrudnionych w zakładach pracy, w których większość pracowników nie była reprezentowana przez związki zawodowe, są zgodne z art. 6 ust. 4 Karty³⁵. Wkrótce zmienił stanowisko i we wszystkich kolejnych przypadkach, w których przepisy zbiorowego prawa pracy państw członkowskich uzależniały legalność strajku od zorganizowania go przez związek zawodowy, Komitet wydał orzeczenie o niezgodności krajowych przepisów ze standardami międzynarodowymi³⁶. Komitet był zdania, że grupa pracowników niemająca statusu prawnego ma prawo organizowania legalnego strajku³⁷. Wkrótce ponownie zmienił zapatrywanie w tej materii i oceniając sprawozdania przedstawione przez władze Finlandii oraz Szwecji, w których to państwach przepisy zbiorowego prawa pracy uzależniają legalność strajku od zorganizowania, aprobowania albo od objęcia patronatem nad strajkiem zorganizowanym przez niezrzeszonych pracowników przez związek zawodowy, Komitet doszedł do wniosku, że krajowe przepisy zbiorowego prawa pracy nie stwarzają specjalnych utrudnień pracownikom, którzy zamierzają założyć organizację związkową. Przeto w tych państwach członkowskich, w których formalności i wymagania związane z zakładaniem związków zawodowych nie są poważne, prawo do zorganizowania i uczestniczenia w legalnym strajku może być uzależnione od kierowania tą akcją zbiorową przez związek zawodowy.³⁸

Uzależnienie oceny zgodności z prawem akcji zbiorowej (strajku) od wymagań stawianych przepisami krajowego prawa pracy pracownikom zamierzającym założyć związek zawodowy w celu zorganizowania strajku zobowiązuje Komitet do oceny krajowych przepisów prawa pracy. Orzeczenia Komitetu w sprawie przestrzegania przez państwa członkowskie art. 6 ust. 4 Karty są więc uzależnione od wyników analizy prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 5 Karty). Przedmiotem analizy są wyłącznie przypadki stosowania się przez władze państw członkowskich do standardów ustanowionych w art. 5 Karty. Spośród krajowych przepisów prawa pracy zgodnych ze standardami międzynarodowymi ustalonymi na podstawie art. 5 Karty Komitet wybiera te, które stawiają pracownikom zamierzającym utworzyć organizację związkową

³⁵ Przypadek Portugalii: Konkluzje XIII-3, s. 280–281; Konkluzje XIII-5, s. 179–180; Konkluzje XIV-1, t. 2, s. 662.

³⁶ Konkluzje XVII-1, t. 2, s. 420 (Portugalia); Konkluzje 2002, s. 237 (Szwecja); Konkluzje 2004, t. 2, s. 350–351 (Litwa).

³⁷ Konkluzje XV-1.

³⁸ Konkluzje XV-1, t. 1, s. 204 (Finlandia); Konkluzje XV-1, t. 2, s. 566 (Szwecja).

najmniej wymagań. Jeżeli krajowe przepisy prawa pracy nie stwarzają pracownikom zamierzającym zorganizować strajk szczególnych trudności z założeniem związku zawodowego, Komitet uważa, że przyznanie organizacji związkowej monopolu na przeprowadzenie akcji zbiorowej nie jest niezgodne z art. 6 ust. 4 Karty. Krajowe przepisy, które uzależniają utworzenie organizacji związkowej od szeregu wymagań, których nie można z łatwością spełnić, są uważane przez Komitet za sprzeczne z art. 6 ust. 4 Karty wówczas, gdy krajowe przepisy prawa pracy stanowią, że prawo do organizowania strajków przysługuje wyłącznie związkowi zawodowemu³⁹. Przed wydaniem orzeczenia o zgodności portugalskich przepisów zbiorowego prawa pracy, wedle których prawo do organizowania strajków mają wyłącznie związki zawodowe, Komitet badał prawne wymagania oraz praktyczną realizację przepisów o prawie pracowników do zakładania organizacji związkowych. Interesował się przede wszystkim, ile czasu trwa procedura rejestrowania związku zawodowego⁴⁰. Rozważał, czy mniejszość pracowników – zatrudnionych przez określonego pracodawcę, niezrzeszonych w związku zawodowym, niereprezentowanych przez organizację związkową – może zorganizować legalny strajk w celu obrony własnych interesów.

Strajk a służba publiczna

Prawo do organizowania legalnych strajków przysługuje również pracownikom zatrudnionym w służbie publicznej. Artykuł 6 ust. 4 Karty nie ogranicza powyższego prawa. Jednakże już w trakcie pierwszego cyklu nadzoru Komitet orzekł, że ustanowienie takich ograniczeń w krajowych przepisach zbiorowego prawa pracy z powodów wymienionych w art. 31 ust. 1 EKS nie może być uznane za niezgodne z międzynarodowymi standardami. W szczególności Komitet wymienił następujące kategorie pracowników służby publicznej, których prawa do organizowania strajków mogą doznać ograniczeń. Są to: funkcjonariusze policji, zawodowi wojskowi, sędziowie i wyżsi urzędnicy⁴¹, strażacy oraz strażnicy więzienni⁴².

Komitet uznał za niezgodne z art. 6 ust. 4 Karty wyłączenie prawa do organizowania strajków wszystkich pracowników służby publicznej. Podstawą wyłączenia możliwości korzystania z powyższego prawa jest ochrona dóbr wymienionych w art. 31 ust. 1 EKS: ochrona praw i wolności, porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego i dobrych obyczajów. Wyłączenie prawa do organizowania strajków może odnosić się do tych

³⁹ Aneks – Konkluzje XV-1, s. 28–29 (Niemcy).

⁴⁰ Konkluzje XV-1, t. 2, s. 477–478.

⁴¹ Konkluzje I, s. 38–39; Konkluzje II, s. 187 (Cypr); Konkluzje III, s. 36.

⁴² Konkluzje V, s. 48 (Francja); Konkluzje XIII-2, s. 282 (Malta).

kategorii pracowników służby publicznej, którzy wykonują zadania w zakresie administracji i władzy państwowej związane z ochroną dóbr wymienionych w art. 31 ust. 1 EKS.

Za zgodną z art. 6 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 1 Karty Komitet uznał decyzję władz Islandii, która opracowała listę pozbawionych prawa do organizowania strajków pracowników sektora publicznego⁴³. Komitet zażądał informacji na temat kryteriów, które były brane pod uwagę przy opracowaniu takiej listy. Po uzyskaniu informacji, że w procesie poprzedzającym przygotowanie listy władze państwowe prowadziły konsultacje ze związkami zawodowymi, organizacjom związkowym przyznano prawo wystąpienia do sądu pracy z żądaniem wydania orzeczenia o nieważności wpisu określonych kategorii pracowników służby publicznej na listę, Komitet wydał orzeczenie o zgodności krajowych przepisów ze standardami międzynarodowymi⁴⁴. Najpierw jednak Komitet uważał, że ratyfikując art. 6 ust. 4 Karty, władze państw członkowskich nie mogą skutecznie złożyć deklaracji na temat wyłączenia spod zakresu stosowania tego przepisu niektórych kategorii pracowników służby publicznej⁴⁵. Całkowite wyłączenie prawa do organizowania strajków przez określone kategorie pracowników służby publicznej w Niemczech⁴⁶ zostało uznane przez Komitet za naruszenie art. 6 ust. 4 Karty⁴⁷. Po zgłoszeniu przez Holandię, która ratyfikowała art. 6 ust. 4 Karty zastrzeżeń o niestosowaniu tego przepisu w stosunku do urzędników zatrudnionych w służbie publicznej, Komitet – wobec akceptacji powyższych zastrzeżeń przez pozostałe państwa członkowskie – doszedł do wniosku, że na podstawie art. 20 Karty władze poszczególnych państw członkowskich mają prawo wyłączyć spod zakresu obowiązywania art. 6 ust. 4 Karty wybrane kategorie pracowników służby publicznej⁴⁸. Władze niemieckie złożyły 28 września 1961 roku deklarację w sprawie niestosowania art. 6 ust. 4 Karty przez urzędników publicznych. Komitet jednak uznał, iż powyższa deklaracja nie ma prawnego znaczenia⁴⁹. Potem orzekł, że pracownicy służb publicznych mają także prawo do organizowania legalnych strajków. Następnie znowu zmienił zapatrywanie w tej sprawie po zbadaniu mocy prawnej zastrzeżeń przedstawionych przez władze Holandii. Doszedł do wniosku, że deklaracja z 1961 roku może być traktowana jak zastrzeżenie o wyłączeniu wymienionych kategorii pracowników – urzędników

⁴³ Konkluzje XV-1, t. 1, s. 122.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Konkluzje I, s. 184–185 (Niemcy).

⁴⁶ W Niemczech urzędników państwowych – *Beamte*. Zob. T. Novitz, *International and European Protection of the Right to Strike*, s. 307 i nast.

⁴⁷ Kазus Niemiec: Konkluzje III, s. 36; Konkluzje IV, s. 48–49; przypadek Danii: Konkluzje XIV-1, t. 1, s. 180; Konkluzje XV-1, t. 1, s. 153; Konkluzje XVII-1, t. 1, s. 134; Konkluzje 2004, t. 1, s. 149 (Estonia).

⁴⁸ Konkluzje VII, s. 39.

⁴⁹ Konkluzje I, s. 184–185.

publicznych spod zakresu przedmiotowego art. 6 ust. 4 Karty⁵⁰. Podsumowując powyższe wywody, które dowodzą zmienności zapatrywań Komitetu na sprawę prawa do organizowania strajków w sektorze publicznym, należy stwierdzić, że wyłączenia lub ograniczenia wspomnianego prawa mogą: 1) być uzasadnione wyłącznie powodami wymienionymi w art. 31 ust. 1 EKPS. Komitet uważa, że ograniczenia, które wykraczają poza zakres klauzuli generalnej ustanowionej w art. 31 ust. 1 EKPS, pozostają w sprzeczności ze standardami międzynarodowymi⁵¹; 2) dotyczyć wyłącznie niektórych kategorii urzędników służby publicznej. Przyznanie wszystkim urzędnikom służby publicznej prawa do organizowania symbolicznych strajków, wyłączenie prawa do organizowania strajków pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę w urzędach publicznych⁵², zatrudnionych w sprywatyzowanych instytucjach użyteczności publicznej (poczta, kolej)⁵³ jest niezgodne z art. 6 ust. 4 Karty.

Strajk a pracownicy niezrzeszeni w związkach zawodowych

Legalne strajki mogą być organizowane przez wszystkich pracowników również niezrzeszonych w związkach zawodowych. Komitet zatem orzekł, że niezgodny z prawem jest przypadek przyznania prawa do organizowania strajków wyłącznie pracownikom zrzeszonym w najbardziej reprezentatywnych organizacjach związkowych działających w sektorze publicznym. Nie jest potrzebne również poparcie innych związków zawodowych dla zorganizowania strajku. Komitet uważa, że współcześni pracownicy często nie pracują wyłącznie dla i pod kierownictwem pracodawcy. Dowodem jest *outsourcing*, bardziej zróżnicowana i złożona matryca umownych relacji. Efektem jego zastosowania jest sytuacja, iż pracownicy, którzy pracowali u tego samego pracodawcy, zostali podzieleni pomiędzy różnych innych pracodawców. W rezultacie związki zawodowe reprezentują siłę roboczą, której warunki pracy w dużej mierze nie są ustalane przez pracodawcę. Dlatego Komitet stwierdza, że ograniczenia wynikające z zakazu wtórnego działania nadmiernie ograniczają możliwości pracowników w zakresie obrony swoich interesów poprzez zgodne z prawem działanie zbiorowe. Należy przyjąć, że kolektywne, międzynarodowe standardy prawa pracy Rady Europy nie respektują zasady równości w wywieraniu nacisków, jakie mogą być stosowane przez interesariuszy zaangażowanych w spory zbiorowe. W 2018 roku Komitet słusznie zwrócił uwagę na nadmierne ograniczenia organizowania strajków, które tworzyły poważne problemy niektórym państwom członkowskim RE.

⁵⁰ Konkluzje VII, s. 39.

⁵¹ Konkluzje 2004, t. 1, s. 97 (Cypr).

⁵² Konkluzje 2004, t. 1, s. 46.

⁵³ Konkluzje XVII-1, t. 1, s. 207 (Niemcy).

Komitet uznał, że ograniczenia prawa do strajku pracownikom zatrudnionym w różnych firmach i sektorach, takich jak usługi w zakresie dostaw energii, telekomunikacja, obiekty jądrowe, transport, nie są uzasadnione w kilku nie-których – zwłaszcza wschodnioeuropejskich – państwach RE⁵⁴.

Ograniczenia prawa do strajku

Prawo do strajku nie jest uprawnieniem absolutnym, które nie podlega żadnym ograniczeniom. W załączniku do art. 6 ust. 4 Karty władze państw członkowskich zostały upoważnione do uregulowania tego, w jakim stopniu uznają za stosowne zarówno akceptację, jak i uregulowanie czynienia użytku z powyższego prawa. Chodziło im o to, aby każde dalsze ograniczenie powszechnie akceptowanego prawa mogło być uzasadnione wyłącznie okolicznościami wymienionymi w art. 31 ust. 1 EKS lub art. G ust. 1 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS). Źródłami ograniczeń prawa do strajku mogą być układy zbiorowe pracy, przepisy stanowione przez państwo członkowskie i orzecznictwo sądowe.

Ograniczenia prawa do strajku w układach zbiorowych pracy

Z art. 6 ust. 4 Karty wynika, że ograniczenia prawa do strajku wprowadzone przez partnerów społecznych w układach zbiorowych są zgodne z międzynarodowymi standardami. Strony negocjujące układy zbiorowe pracy mają prawo wprowadzić do nich tzw. klauzule pokoju społecznego, czyli postanowienia, na mocy których przedstawiciele pracowników, sygnatariusze układu zbiorowego pracy, dobrowolnie zobowiązują się do podejmowania – w okresie obowiązywania tego układu – akcji zbiorowych, ze strajkami włącznie. Dobrowolnie wprowadzone przez strony zbiorowych stosunków pracy do układu zbiorowego pracy postanowienia, wyłączające lub ograniczające prawo do strajku, zostały uznane za zgodne z art. 6 ust. 4 Karty⁵⁵. Klauzula pokoju społecznego wiąże wyłącznie tych pracowników, którzy są reprezentowani przez związek zawodowy będący sygnatariuszem układu zbiorowego pracy⁵⁶. Pracownicy zrzeszeni w organizacji związkowej związanej klauzulą pokoju społecznego są zobowiązani powstrzymać się z podejmowaniem akcji zbiorowych wyłącznie w sprawach objętych zakresem przedmiotowym układu zbiorowego pracy. Powyższe stwierdzenie

⁵⁴ Armenii, Azerbejdżanie, Bośni i Hercegowina, Gruzja, Republika Mołdawii, Federacji Rosyjskiej, Serbii, Słowacji Republice Mołdawii, Ukrainie.

⁵⁵ Konkluzje I., s. 38; Konkluzje VIII, s. 98 (Szwecja); Konkluzje XV-1, t. 2, s. 521 (Hiszpania).

⁵⁶ Konkluzje VII, s. 40 i 2014 (Szwecja); Konkluzje XIV-1, t. 2, s. 619 (Norwegia).

ma odpowiednie zastosowanie do związku zawodowego, sygnatariusza układu zbiorowego pracy. Związki zawodowe mogą jednak zobowiązać się do niepodejmowania żadnych akcji zbiorowych w czasie obowiązywania układu zbiorowego pracy⁵⁷. W takiej sytuacji Komitet dąży do ustalenia, czy wyłączenie prawa do organizowania strajków w czasie obowiązywania układu zbiorowego pracy zostało świadomie i dobrowolnie dokonane przez sygnatariuszy tego układu.

Ograniczenia prawa do strajku przez państwo

Państwa członkowskie regulują zasady prowadzenia sporów zbiorowych pracy. Ustanawiają proceduralne wymagania, jakie organizatorzy strajku powinni spełnić, aby strajk można było uznać za legalny. Ingerencja władz państw członkowskich w wykonywanie przez pracowników uprawnionych do podejmowania akcji zbiorowych pracy – ze strajkami włącznie – polega na: 1) ograniczeniu podmiotów uprawnionych do organizowania strajków, do ustanowienia formalnych wymagań, jakie powinny być spełnione przed ogłoszeniem legalnego strajku; 2) wyczerpaniu pełnej możliwości korzystania przez strony sporu zbiorowego z postępowania arbitrażowego przed podjęciem decyzji o ogłoszeniu strajku; 3) dotrzymaniu obowiązku zrealizowania zapewnienia działalności niektórych zakładów pracy. Z uprawnieniem do regulowania zasad prowadzenia strajków nie może być utożsamiany zakaz podejmowania akcji zbiorowych i strajków⁵⁸.

Ograniczenie praw podmiotów uprawnionych do organizowania strajku

Żadne państwo członkowskie RE nie gwarantuje wszystkim pracownikom prawa do organizowania strajków. Z reguły koniecznym warunkiem legalnego zorganizowania strajku jest utworzenie organizacji związkowej. Niektóre państwa członkowskie ograniczają swobodę związków zawodowych organizowania strajków. Przyznają bowiem prawo do organizowania strajków wyłącznie związkom zawodowym, które zostały uznane za reprezentatywne. Powyższy warunek wprowadzają francuskie przepisy prawa pracy. Zezwalają na organizowanie strajków w sektorze publicznym wyłącznie najbardziej reprezentatywnym związkom zawodowym. O uznaniu za reprezentatywne organizacje związkowe decyduje nie tylko liczba członków poszczególnych organizacji, ale również wyniki głosowania w zakładzie pracy, uzyskane przez poszczególne związki

⁵⁷ Konkluzje XV-1, t. 2, s. 432 (Norwegia); Konkluzje XV-1, t. 2, s. 521 (Hiszpania).

⁵⁸ Konkluzje XII-1, s. 128 (Islandia).

zawodowe ubiegające się o status najbardziej reprezentatywnej organizacji związkowej. W głosowaniu uczestniczą wszyscy pracownicy zatrudnieni przez określonego pracodawcę. Komitet uważa, że powyższe ograniczenie swobody organizowania strajków jest niezgodne z art. 6 ust. 4 Karty⁵⁹. Pracownicy mają prawo do podejmowania akcji zbiorowych, w tym również strajków bez względu na to, czy są zrzeszeni w reprezentatywnych związkach zawodowych⁶⁰.

Ustanowienie formalnych wymagań, które powinny być spełnione przed ogłoszeniem legalnego strajku

Za niezgodne z międzynarodowymi standardami Komitet uznał wymagania, aby decyzja o zorganizowaniu strajku uzyskała akceptację zarządu organizacji związkowej⁶¹ lub większości pracowników⁶². Za niezgodne z art. 6 ust. 4 Karty uznane zostało zobowiązanie do przeprowadzenia głosowania w sprawie zamierzonego strajku wśród pracowników zatrudnionych przez pracodawcę, na którego ma być wywarta presja⁶³. Przypadek Wielkiej Brytanii jest specyficzny, ponieważ w orzeczeniach wydanych we wcześniejszych cyklach nadzoru Komitet wyraził zapatrywanie, że państwa członkowskie mają prawo nakazać organizatorom strajku przeprowadzenie głosowania z zachowaniem rygorów tajności wśród pracowników na temat zamierzonej akcji⁶⁴. Wymagania ustanowione przez władze brytyjskie uznane zostały przez Komitet za nadmierne. Organizacje związkowe zamierzające zorganizować strajk zostały zobowiązane do powiadomienia pracodawcy co najmniej 7 dni przed planowanym terminem referendum w sprawie zorganizowania strajku⁶⁵, jak również powiadomić go, którzy pracownicy są uprawnieni do wzięcia udziału w referendum⁶⁶. Powyższe wymagania zostały uznane przez Komitet za zbyt skomplikowane. Podstawę wydania orzeczenia o niezgodności powyższych wymagań z art. 6 ust. 4 Karty stanowiło przekonanie, że wymienione wyżej wymagania zostały wprowadzone w celu umożliwienia pracodawcom oddziaływania na pracowników uprawnionych do podjęcia decyzji o zorganizowaniu strajku.

⁵⁹ Przypadek Francji: Konkluzje 2002, s. 35–36; Konkluzje 2004, t. 1, s. 220.

⁶⁰ Przypadek Rumunii: Konkluzje 2002, s. 135, 137; Konkluzje 2004, t. 2, s. 461.

⁶¹ Konkluzje 200, t. 1, s. 97 (Cypr).

⁶² W przypadku Rumunii 50% pracowników. Konkluzje 2002, s. 137; Konkluzje 2004, vol. 2, s. 461; kasus Litwy -75% pracowników; Konkluzje 2004, t. 2, s. 351.

⁶³ Konkluzje XV-1, t. 2, s. 641 (Wielka Brytania).

⁶⁴ Konkluzje II, s. 187; Konkluzje XIV-1, t. 1, s. 389 (Islandia).

⁶⁵ Konkluzje XII-1, s. 131; Konkluzje XIV-1, t. 2, s. 805; Konkluzje XV-1, t. 2, s. 639.

⁶⁶ Konkluzje XV-1, t. 2, s. 639.

Komitet nie miał wątpliwości co do zgodności z międzynarodowymi standardami wprowadzonego krajowymi przepisami zbiorowego prawa pracy okresu uprzedzenia pracodawcy o zamierzonej akcji zbiorowej. Co do zasady Komitet uznał, że okresy uprzedzenia o planowej akcji, w szczególności strajku, mają na celu ostudzenie emocji i służą rozważnemu podejmowaniu decyzji o przystąpieniu do strajku. Powyższe okresy uprzedzenia nazywane są terminem angielskim *cooling off periods*, który odzwierciedla trzeźwo podjęty sens wprowadzenia w życie tych okresów przez państwa członkowskie. Komitet jest zdania, że ustanowienie obowiązku uprzedzenia pracodawcy o zamierzonej akcji zbiorowej nie powinno być traktowane jako ograniczenie prawa do strajku⁶⁷. Ograniczeniem prawa do strajku może być natomiast długość tych okresów. Zgodnie z podstawową zasadą nieustanawiania wzorców regulacji prawnej Komitet nie wypowiada się, jakie okresy uprzedzenia są zgodne z międzynarodowymi standardami. Ocenia regulacje zapisane w przepisach prawa pracy poszczególnych państw członkowskich. Wydaje orzeczenia o nieprzestrzeganiu przez państwa członkowskie art. 6 ust. 4 Karty w tych przypadkach, kiedy w krajowych przepisach zbiorowego prawa pracy wprowadzone zostały długie (kilkutygodniowe) okresy notyfikacji o zamierzonym strajku. Ta informacja połączona z obowiązkiem poddania się, na wniosek pracodawcy lub organu administracji państwowej, przed podjęciem zaplanowanej akcji zbiorowej, pod ocenę organu arbitrażu społecznego albo sądu znacznie ogranicza swobodę korzystania z prawa do strajku⁶⁸.

Obowiązek poddania sporu zbiorowego pod rozstrzygnięcie organu arbitrażu społecznego

Państwa członkowskie niekiedy wprowadzają obowiązek poddania sporu zbiorowego rozstrzygnięciu organu arbitrażu społecznego. Tym samym dążą do odroczenia terminu akcji zbiorowej lub strajku. Przymusowy arbitraż ustanowiony przepisami wydanymi przez państwo członkowskie jest dopuszczalny wówczas, gdy ma na celu ochronę dóbr wymienionych w art. 31 ust. 1 EKS lub art. G ust. 1 ZEKS. Ograniczenia prawa do strajku wprowadzone na podstawie powołanych przepisów Karty nie powinny być nadmierne. Czas ich stosowania powinien być ograniczony. W żadnym razie nie mogą przekraczać okresu niezbędnego do przywrócenia sytuacji do normalności⁶⁹. Niewystępowanie okoliczności wymienionych w art. 31 ust. 1 EKS lub art. G ust. 1 ZEKS stanowi

⁶⁷ Konkluzje I, s. 38.

⁶⁸ Konkluzje XIV, t. 1, s. 157; Konkluzje XV-1, t. 1., s. 123.

⁶⁹ Konkluzje X-1, s. 74–75.

podstawę do wydania przez Komitet orzeczenia o braku zgodności krajowych przepisów zbiorowego prawa pracy ze standardami międzynarodowymi w następujących przypadkach: przedłużenia mocy obowiązywania (generalizacji) układu zbiorowego pracy przez władze państwowe⁷⁰ oraz wprowadzenia obowiązku poddania się arbitrażowi społecznemu przed podjęciem przez związek zawodowy uchwały o zorganizowaniu strajku⁷¹.

Analogicznie ocenione zostały przypadki zobowiązania związków zawodowych do poddania sporu zbiorowego obowiązkowej mediacji⁷², wydłużenia do 30 dni okresu, w którym strony sporu zbiorowego zostały zobowiązane przez państwo członkowskie do prowadzenia mediacji⁷³ oraz upoważnienia mediatora do przedstawienia pracownikom pod głosowanie propozycji rozwiązania sporu zbiorowego w takiej postaci, jaką on uzna za najbardziej odpowiednią, a nie w takiej, jaką zaprezentowały w trakcie postępowania mediacyjnego związki zawodowe reprezentujące pracowników. Mediator jest związany stanowiskiem organizacji związkowych. Jednakże w przypadku uczestniczenia po stronie pracowników dwóch lub więcej organizacji związkowych, z których każda ma prawo przedstawić odmienne propozycje rozwiązania sporu zbiorowego pracy, krajowe przepisy zbiorowego prawa pracy obowiązujące w Danii stwarzają mediatorowi możliwość ułożenia tych propozycji w pakiety, które są następnie przedstawiane pracownikom (*linkeage rule*). Komitet orzekł, iż powyższa procedura jest niezgodna z art. 6 ust. 4 Karty⁷⁴.

Obowiązek zapewnienia działalności niektórych zakładów pracy

Państwa członkowskie mogą ograniczyć prawo do strajku pracowników zatrudnionych w niektórych prywatnych zakładach pracy w celu ochrony dóbr określonych w art. 31 ust. 1 EKS lub art. G ust. 1 ZEKS. Komitet stosuje więc praktykę przyjętą w procesie wykładni art. 6 ust. 4 Karty w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w służbie publicznej. Zakres ograniczeń prawa do strajku pracowników zatrudnionych przez prywatnych pracodawców jest uzależniony od znaczenia usług wykonywanych przez tych pracowników dla lokalnej społeczności. Komitet jest zdania, iż ograniczenie prawa do strajku może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy wstrzymanie działalności przez niektóre

⁷⁰ Kazus Danii: Konkluzje XI-1, s. 87; Konkluzje XII-1, s. 127.

⁷¹ Kazus Norwegii: Konkluzje XI-1, s. 89–90; Konkluzje XII-1, s. 130; Konkluzje XIII-1, s. 158–159; Konkluzje XIV-1, s. 622–623; Konkluzje XV-1, s. 432.

⁷² Konkluzje 2002, s. 136 (Rumunia).

⁷³ Konkluzje XVII-1, t. 1, s. 103 (Czechy).

⁷⁴ Konkluzje XVII-1, t. 1, s. 132, 134 (Dania).

zakłady pracy stanowiłoby zagrożenie dla istnienia określonej społeczności⁷⁵. Analizując ograniczenia prawa do strajku wprowadzane przez państwa członkowskie, Komitet bada, czy odnoszą się one do pracowników zatrudnionych w zakładach pracy niezbędnych dla zapewnienia funkcjonowania lokalnej społeczności. Rozważa, czy zamiast wyłączeń prawa do strajku nie wystarczałoby zobowiązanie strajkujących pracowników do zapewnienia usług w koniecznym zakresie. Nie zgadza się, aby władze państw członkowskich rezerwowały sobie uprawnienie do określania minimum usług, które powinny być realizowane w czasie strajku⁷⁶. Zwraca uwagę na tryb, w jakim powyższe ograniczenia w prawie do strajku są wprowadzane. Szczególną uwagę przywiązuje do wyposażenia organizatorów strajku w prawo do zaskarżenia decyzji zobowiązującej do zapewnienia działalności w czasie strajku⁷⁷. Analiza orzecznictwa Komitetu w tej sprawie prowadzi do wniosku, iż o zasadności ograniczenia prawa do strajku decydują następujące czynniki: zakres, okres strajku oraz znaczenie dla lokalnej społeczności rodzaju usług oferowanych przez pracodawców objętych strajkami⁷⁸. W tych wypadkach, w których strajk może wywołać nieodwracalne następstwa w życiu lokalnej społeczności, Komitet wydawał orzeczenie o zgodności ograniczeń z międzynarodowymi standardami. Wówczas gdy ograniczenia prawa do strajku obejmowały wiele różnych zakładów pracy, zaliczanych do rozmaitych sektorów lub były zbyt szeroko definiowane, Komitet wydał negatywne orzeczenie⁷⁹. Uważał, że niedopełnienie obowiązków określonych w art. 6 ust. 4 Karty pozostaje w związku z naruszeniem zakazu pracy przymusowej⁸⁰.

Dążąc do zapewnienia nieprzerwanej działalności niektórych zakładów pracy, władze państw członkowskich zastępują strajkujących pracowników łamistrajkami. Komitet trzykrotnie zajmował się takimi przypadkami. Najpierw orzekł, że zastąpienie w urzędach publicznych strajkujących pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę mianowanymi urzędnikami jest zgodne ze standardami międzynarodowymi, jeżeli nie wykracza poza granice określone art. 31 ust. 1 EKS⁸¹. W kolejnym cyklu nadzoru Komitet stwierdził, iż niemiecki Trybunał Konstytucyjny orzekł 2 marca 1993 roku o niezgodności

⁷⁵ Konkluzje I, s. 38.

⁷⁶ Konkluzje XVII-1, t. 2, s. 420 (Portugalia).

⁷⁷ Konkluzje XII-2, s. 114; Konkluzje XIII-1, s. 156–157; Konkluzje XIII-3, s. 137; Konkluzje XV-1, t. 2, s. 480.

⁷⁸ Kазus Portugalii: Konkluzje XIII-3, s. 281; Konkluzje XIII-5, s. 181; Konkluzje XIV-1, t. 2, s. 663; Konkluzje XV-1, t. 2, s. 479; Konkluzje XV-1, t. 2, s. 367–368 (Włochy); Konkluzje XV-1, t. 2, s. 523 (Hiszpania); aneks do: Konkluzje XV-1, s. 30 (Niemcy).

⁷⁹ Kазus Portugalii: Konkluzje 2004, t. 1, s. 46 (Bułgaria), która uznała za niezgodne z prawem strajki w służbie zdrowia, sektorach energetycznym i telekomunikacyjnym. Konkluzje 2004, t. 2, s. 351 (Litwa) – ze względu na zakaz strajków w zakładach dostarczających elektryczność, energię ciepłą i gaz.

⁸⁰ Konkluzje XIV-1, t. 1, s. 110 (Belgia), s. 158 (Cypr).

⁸¹ Konkluzje XII-2, s. 113–114.

przepisów, które zezwalały na zatrudnienie urzędników w miejsce strajkujących pracowników i wydał orzeczenie o niezgodności krajowych przepisów z art. 6 ust. 4 Karty z uwagi na przekroczenie upoważnienia sformułowanego w art. 31 ust. 1 Karty⁸². Komitet nie zmienił zapatrywań w tej sprawie w orzeczeniu wydanym ostatnio w przypadku Słowenii⁸³.

Ograniczenia prawa do strajku wprowadzone przez sądy

W niektórych państwach członkowskich sądy zostały upoważnione do określania granic korzystania przez pracowników z prawa do strajku. W takim przypadku Komitet uznał się za organ kompetentny do analizowania orzecznictwa krajowych sądów pracy pod kątem zgodności z międzynarodowymi standardami ustanowionymi przez Kartę⁸⁴. W okresie następnych cykli nadzoru Komitet nie czynił użytku z powyższej zasady. Po raz pierwszy ocenił judykaturę sądów holenderskich pod względem zgodności z art. 6 ust. 4 Karty i art. 31 ust. 1 EKS w trakcie jedenastego cyklu. Uczynił to dlatego, że Sąd Najwyższy Holandii w orzeczeniu wydanym 30 marca 1968 roku wypowiedział pogląd o bezpośrednim stosowaniu obu wymienionych przepisów Karty w zbiorowych stosunkach pracy w Holandii. Wyposażenie sądu krajowego w kompetencje do bezpośredniego stosowania art. 31 ust. 1 EKS stwarza – zdaniem Komitetu – sytuację, w której na podstawie przepisów traktatu międzynarodowego powstaje legalna możliwość ograniczenia prawa do strajku.

Z tego względu uzasadnione jest zainteresowanie Komitetu orzecznictwem sądów krajowych w sprawach z zakresu zbiorowego prawa pracy⁸⁵. Analizując orzecznictwo sądów holenderskich, Komitet stwierdził, że w trosce o finansową ochronę osób trzecich (konsumentów, klientów), a także pracodawców sądy ograniczały zarówno rozmiary akcji zbiorowych inicjowanych przez pracowników, jak również zamierzone i stosowane przez pracowników środki nacisku na pracodawcę. Komitet orzekł, że względ na ochronę interesów gospodarczych może wyjątkowo uzasadniać stosowanie wyłączeń ustanowionych art. 31 ust. 1 EKS. Żądał przedstawienia informacji na temat prawnych możliwości kontroli w toku instancji orzeczeń zawieszających podjęte przez pracowników akcje zbiorowe⁸⁶. Wobec braku dostatecznych informacji na temat spraw dotyczą-

⁸² Konkluzje XIII-2, s. 282.

⁸³ Konkluzje 2004, t. 2, s. 517. Odroczył rozstrzygnięcie do czasu przedstawienia informacji na temat następstw prawnych niezgodnych z prawem zwolnień pracowników przez pracodawcę w czasie legalnego strajku.

⁸⁴ Konkluzje I, s. 38.

⁸⁵ Konkluzje XI-1, s. 88.

⁸⁶ Konkluzje XIII-1, s. 158; Konkluzje XIII-3, s. 139–140.

cych prawa organizatorów strajków do zaskarżania wydawanych przez sądy zarządzeń tymczasowych o zawieszeniu legalnych akcji zbiorowych, Komitet odraczał wydawanie orzeczeń na temat przestrzegania przez Holandię art. 6 ust. 4 Karty w dwóch kolejnych cyklach nadzoru⁸⁷. Zgodnie z przyjętą przez Komitet zasadą odroczenie wydania orzeczenia po raz trzeci z powodu odmowy udzielenia przez władze państwa członkowskiego informacji wymaganych przez Komitet stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia niezgodności krajowych przepisów prawa pracy z międzynarodowymi standardami. Po uzyskaniu żądanych informacji Komitet orzekł, iż z uwagi na ukształtowane przez orzecznictwo Sądu Najwyższego Holandii⁸⁸ prawo oceny, czy akcja zbiorowa nie została podjęta przedwcześnie, praktyka wypracowana przez judykaturę tego państwa świadczy o niestosowaniu się przez Holandię do wymagań ustanowionych art. 6 ust. 4 Karty⁸⁹.

Z innym przypadkiem sądowej kontroli akcji zbiorowych Komitet zetknął się po przestudiowaniu raportów przez władze Belgii. Mimo formalnego braku upoważnienia sądów do kontrolowania legalności akcji zbiorowych, sądy tego państwa są uprawnione do oceny zachowań pracowników uczestniczących w takich akcjach. Formalna zgodność z prawem pikiety lub strajku nie stanowi przeszkody dla sądu do wydania orzeczenia o naruszeniu przez pracowników uczestniczących w legalnej akcji zbiorowej przepisów prawa karnego. Komitet orzekł, że sądy belgijskie mają prawa pośrednio, poprzez ocenę zachowań uczestników akcji zbiorowych, kontrolować zgodność z prawem podejmowanych akcji zbiorowych. Tym samym w praktyce orzecznictwo sądów wpływa na ograniczenie prawa do strajku⁹⁰.

Uwagi końcowe

Wyniki działań Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w sprawach ochrony prawa do strajku mogą z łatwością zostać uznane za wystarczająco dobrą „karmę” dla stworzonej przez Podgóreckiego socjologii praw człowieka. Twórca i prekursor ważnej – zarówno wcześniej, jak obecnie – dyscypliny prawa powinien być dumny ze swojego dzieła. Aby ocenić, jakim prawem człowieka – kompletnym czy ułomnym – jest strajk, należy ustalić, w jakim stopniu władze poszczególnych państw członkowskich Rady Europy dążą do ujednolicenia standardów ochrony praw pracowniczych i socjalnych, regulowanych europejskimi i krajowymi przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego,

⁸⁷ Konkluzje XIV-1, s. 555–556; aneks do: Konkluzje XV-1, s. 93–94.

⁸⁸ Wyrok z 28.01.2000 r. powołany w: Konkluzje XVI-1, s. 471.

⁸⁹ Konkluzje XVII-1, t. 2, s. 320.

⁹⁰ Konkluzje XVI-1, s. 71 i nast.; Konkluzje XVII-1, t. 1, s. 68–69.

w pierwszym ćwierćwieczu obecnego stulecia, ale także, jakie są postawy poszczególnych społeczeństw wobec prawa do strajku. Może to obiektywnie uczynić aktywny socjolog prawa, kontynuator Adama Podgóreckiego. Badania na temat postaw wobec prawa do strajku nie były prowadzone w ramach Karty Praw Społecznych Rady Europy. Nieliczne tego rodzaju badania prowadzono między innymi w Polsce. Wynika z nich, że w drugiej dekadzie tego stulecia niemal dwie trzecie Polaków (62%) uważało, że w demokratycznym państwie strajk należy do niezbywalnych narzędzi sprzeciwu nie tylko wobec pracodawców, ale także wobec polityki rządu⁹¹. Polską specyfiką w zakresie realizacji prawa do strajku jest niewielka ilość akcji strajkowych w gospodarce prywatnej. Nie jest to jednak dowodem na stabilność relacji zbiorowych w przedsiębiorstwach oraz istnienie poczucia odpowiedzialności i więzi między pracownikami, a ich miejscem pracy. Stanowi raczej sygnał ostrzegawczy o zaniku naturalnych kanałów ekspresji niezadowolenia pracowniczego.

Bibliografia

- Belorgey J.M., *La gestion des conflits du travail en Europe: le choc des cultures*, „Droit Social” 2002, nr 12, s. 1125–1130.
- Bleckmann A., *Interprétation et application en droit interne de la Charte sociale européenne, notamment du droit de grève*, „Cahiers de droit européenne” 1967, nr 4, s. 388–412.
- Bobke M.H., *Die Europäische Sozialcharta und das Streikrecht in der Bundesrepublik*, „WSI Mitteilungen” 1987, nr 4.
- CBOS, *Potencjał niezadowolenia społecznego i stosunek do różnych form protestu*, oprac. K. Pankowski, Komunikat z badań BS/97/2012, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_097_12.PDF (dostęp: 3.12.2024).
- European Social Charter: Collected Texts*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2015.
- Kahn-Freund O., *The Right to Strike: Its Scope and Limitations*, Council of Europe, Strasbourg 1974.
- Morris G., *The Right to Strike and Lock-out in English Law*, w: *The Council of Europe and the Social Challenges of the XXIst Century*, red. R. Blanpain, Kluwer Law International, Haga 2001.
- Motyka K., *Socjologia prawa. Od Petrażyckiego do Podgóreckiego*, w: *Sto lat socjologii w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim*, red. J. Szymczak, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2018, s. 251–273.
- Novitz T., *International and European Protection of the Right to Strike*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Podgórecki A., *Rewolucja w dziedzinie praw człowieka*, w: tenże, *Socjologiczna teoria prawa*, tłum. Ł.M. Kwaśniewska, R. Smogór, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 101–114.
- Samuel L., *Fundamental Social Rights: Case Law of the European Social Charter*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1997.
- Stangos P., *La fabrique de la jurisprudence sociale européenne: Les décisions ‘réclamations collectives’ du Comité européen des Droits sociaux*, Bruylant, Bruxelles 2024.

⁹¹ CBOS, *Potencjał niezadowolenia społecznego i stosunek do różnych form protestu*, oprac. K. Pankowski, Komunikat z badań BS/97/2012, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_097_12.PDF (dostęp: 3.12.2024).

- Strasser R., *European Social Charter*, Encyclopedia of International Public Law, Amsterdam 1985.
- Świątkowski A.M., *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2007.
- Świątkowski A.M., *Council of Europe. Labour Human Rights and Social Policy Standards*, Wolters Kluwer 2023.
- Świątkowski A.M., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Świątkowski A.M., *Kompetencje związków zawodowych w sporach zbiorowych pracy*, w: *Kompetencje związków zawodowych*, red. A. Świątkowski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Kraków 1984, s. 329–364.
- Zacher H.F., *Le droit syndical et le droit aux actions collectives d'après l'Article 5 et l'Article 6 paragraphe 4 de la Charte sociale européenne*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Strasbourg 1977.