

ROLA PAŃSTWA W ZBIOROWYCH STOSUNKACH PRACY

Jacek Cłapa

W rozważaniach na temat stosunków pracy „państwo” rozumiane jest wielowymiarowo. Obejmuje ono bowiem zarówno określone struktury i instytucje państwowe (takie jak rząd i parlament), system prawny oraz ustawodawstwo pracy, jak i określone działania agend rządowych. Z kolei rozwiązania prawne i działania rządu w sferze stosunków pracy są pochodną realizowania określonej polityki państwa w tak kluczowych dziedzinach jak polityka społeczna, zatrudnienia, płac i dochodów. Państwo nie tylko odgrywa istotną rolę w zbiorowych stosunkach pracy, ale i sam charakter uwikłania państwa w tę sferę życia społeczno – gospodarczego zależy w równym stopniu od realiów życia społeczno – gospodarczego i od przyjęcia określonych założeń ideologicznych, które leżą u podstaw konstruowania określonych systemów prawnych czy rozwiązań legislacyjnych. Niezależnie od ideologii, charakteru i zakresu udziału państwa w życiu społeczno – gospodarczym, na scenie zbiorowych stosunków pracy występuje ono w co najmniej czterech podstawowych rolach : jako ustawodawca, jako regulator stosunków pracy, jako mediator, arbiter oraz jako pracodawca dla pracowników sektora publicznego.

Państwo jako ustawodawca oraz regulator stosunków pracy wprowadza rozwiązania prawne określające zakres i charakter praw pracowniczych, polega działania związków zawodowych i stowarzyszeń pracodawców oraz rolę agend rządowych w rokovaniach zbiorowych. To właśnie państwo normuje główne zasady indywidualnych i zbiorowych stosunków pracy, a istotą ustawodawstwa pracy jest regulowanie, wspieranie i ograniczanie siły zarówno pracodawców, jak i związków zawodowych. Funkcja ustawodawcza oraz funkcja regulatora stosunków pracy może mieć formę aktywną oraz pasywną. Pasywna forma wypełniania tej funkcji przez państwo przejawia się w polityce podatkowej i monetarnej, zaś aktywna w procesie negocjacji płacowych oraz rokowań zbiorowych. Dążenie państwa do odgrywania roli w zbiorowych stosunkach pracy wynika przede wszystkim z poszanowania interesu narodowego. Kierując się ideą interesu narodowego, państwo stara się zachować neutralną pozycję w stosunkach między pracodawcami a pracownikami, których interesy są sprzeczne. Dodatkowo, z punktu widzenia interesu narodowego, wszelka ingerencja państwa w zbiorowe stosunki pracy jest usprawiedliwiona w celu obrony indywidualnych interesów zarówno pracowników, jak i pracodawców. Rola, jaką państwo odgrywa w zbiorowych stosunkach pracy, zależy przede wszystkim od przyjętych w danym społeczeństwie założeń ideologicznych. Na podstawie tych założeń podejście państwa do zbiorowych stosunków pracy może być oparte na indywidualizmie rynkowym lub na modelu korporacyjnym. Indywidualizm rynkowy (*market individualism*) opiera się na koncepcji racjonalności systemu rynkowego, który zapewnia równowagę między konkurencyjnymi celami, oraz na społecznej legitymizacji praw własności i nierówności społecznych. Praca w tym modelu traktowana jest jako towar. Państwo odgrywa raczej pasywną rolę. Głównym zadaniem państwa jest łagodzenie sprzeczności między pracą a kapitałem, głównie

poprzez działania w sferze ustawodawstwa pracy, wzmacniające pozycję pracowników. Państwo podejmuje również działania mające na celu ograniczenie siły i aktywności związków zawodowych. Działania takie podejmowane są w celu zachowania równowagi w zbiorowych stosunkach pracy.

Model korporacyjny kształtował się w poszczególnych krajach w różny sposób ze względu na polityczne, ekonomiczne oraz społeczne. Na intensywność korporatyzmu ma wpływ przede wszystkim pozycja danego kraju w międzynarodowym podziale pracy oraz siła i stopień zorganizowania związków zawodowych i stowarzyszeń pracodawców. Współcześnie termin „korporatyzm” odnosi się do wspólnych działań podejmowanych przez partnerów stosunków pracy w celu kształtowania polityki społeczno – ekonomicznej państwa. Wśród trzech cech charakteryzujących korporatyzm należy wymienić : stosunki partnerskie, monopol reprezentatywności posiadany przez jedną lub kilka organizacji oraz zaangażowanie związków zawodowych i stowarzyszeń pracodawców w politykę państwa. Przenosząc powyższe teoretyczne rozważania na temat modeli ideologicznych na polskie realia, należy stwierdzić, iż utworzenie Komisji Trójstronnej było dowodem na kolejną zmianę w zbiorowych stosunkach pracy w Polsce w kierunku korporatyzmu kontraktowego.

Państwo występując w zbiorowych stosunkach pracy jako strona stosunków pracy jest zainteresowane podniesieniem stopnia efektywności gospodarowania. Z tego względu polityka państwa i jego strategia zorientowane są przede wszystkim na osiąganie określonych celów ekonomicznych. Niezależnie od priorytetów i celów ekonomicznych, równie ważne są w polityce państwa podstawowe cele społeczne, których realizacja umożliwia zachowanie równowagi między pracą a kapitałem.

Na charakter i zakres ingerencji państwa w stosunki pracy istotny wpływ ma także wielkość sektora publicznego. Niezależnie od wielkości sektora prywatnego w gospodarce poszczególnych krajów, znaczna część siły roboczej w kluczowych dla funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa dziedzinach pracuje w sektorze publicznym (m.in. administracja centralna i terenowa, wojsko, policja, oświata). Z tego względu polityka państwa wobec tej grupy pracowników nie pozostaje bez wpływu na system zbiorowych stosunków pracy.

Dla ustalenia roli jaką odgrywa państwo w zbiorowych stosunkach pracy ważne jest także wskazanie funkcji, jakie spełnia zbiorowe prawo pracy. Funkcja zbiorowego prawa pracy może być rozumiana jako wszelkie społeczne skutki oddziaływania norm prawnych, również te mające charakter atypowy bądź nawet patologiczny. Z kolei w wąskim ujęciu funkcja prawa to zaplanowane z góry użyteczne oddziaływanie na rzeczywistość społeczną norm prawnych. Źródłem wyodrębnienia zbiorowego prawa pracy jako autonomicznej gałęzi prawa jest ochrona interesów pracowników jako słabszej strony stosunku pracy. Jednak w społeczeństwach industrialnych normy

zbiorowego prawa pracy zabezpieczają również interesy pracodawców, związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz państwo i obywateli. Można wskazać na następujące, najważniejsze funkcje zbiorowego prawa pracy : ochronna, organizatorska, gwarancyjna, porządkowa oraz ireniczna.

Funkcja ochronna polega na działaniu norm zbiorowego prawa pracy w sposób zabezpieczający interesy ludzi pracy. Funkcją ochronną zbiorowego prawa pracy zostały objęte osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy, inne grupy osób świadczące pracę społecznie użyteczną, a także funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osoby zatrudnione na podstawie umowy agencyjnej i umowy o pracę nakładczą oraz renciści i emeryci. Przykładem mechanizmu chroniącego interesy osób nie posiadających statusu pracownika jest art. 239 § 2 kodeksu pracy, zgodnie z którym układem zbiorowym mogą być objęte osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. W szczególnie wyraźny sposób ochronna funkcja zbiorowego prawa pracy przejawia się w normach, które bezpośrednio kształtują podstawowe prawa i wolności ludzi pracy. Najważniejszym spośród praw i wolności ludzi pracy wydaje się być dopuszczalność tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, które zabezpieczają prawa i interesy rozmaitych grup zawodowych. W rozważaniach na temat ochronnej funkcji zbiorowego prawa pracy nie można pominąć również prawa do strajku, a konkretnie rzecz ujmując prawa do uczestnictwa w strajku. Strajk, według Komitetu Wolności Związkowej MOP, jest fundamentalnym prawem pracowników i organizacji związkowych. Prawo do strajku należy do podstawowych praw człowieka oraz wolności związkowych. W szerokim wymiarze ochronna funkcja zbiorowego prawa pracy wyraża się też w przepisach regulujących funkcjonowanie układów zbiorowych pracy. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na mechanizmy obowiązujące przy wdrażaniu w życie postanowień układowych, a więc zasady automatyzmu prawnego i uprzywilejowania pracownika. Podobne mechanizmy ochronne funkcjonują w przypadku przejścia zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę. Wybitnie ochronny charakter mają normy regulujące zasady prowadzenia zwolnień grupowych. W szczególności dotyczy to przepisów, które określają rozwiązywanie z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy. Ustawa o zwolnieniach grupowych modyfikuje mechanizmy ochrony trwałości stosunku pracy. Osłabiona zostaje więź między pracownikiem a pracodawcą, gdyż umożliwiające jest łatwiejsze rozwiązanie stosunku pracy. Zgodnie z zapatrywaniem wyrażonym w judykaturze Sądu Najwyższego przysługująca pracodawcy swoboda dokonywania zmian organizacyjnych nie może być wykorzystywana w celu obejścia przepisów o szczególnej ochronie trwałości stosunku pracy. Prawa i interesy ludzi pracy są w sferze zbiorowego prawa pracy zabezpieczone także sankcjami administracyjnymi oraz karnymi.

Funkcja organizatorska polega na działaniu norm zbiorowego prawa pracy w sposób

zapewniający właściwy przebieg szeroko pojmowanego procesu pracy, zgodny z interesami pracodawcy. Na tym tle szczególną rolę odgrywają normy zbiorowego prawa pracy regulujące zasady prowadzenia sporów zbiorowych. Te zasady mają za zadanie przeciwdziałać anarchizacji środowiska pracy. Wśród tych zasad należy wskazać zasadę monopolu związków zawodowych na organizację strajku, zasadę racjonalności ekonomicznej oraz racji ostatecznej. Zasady te zostały ujęte w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Pozwalają one ustalić czy dany strajk jest legalny i czy dane czynności podejmowane w trakcie strajku są zgodne z prawem. Organizatorzy strajku mają bowiem obowiązek współdziałania z pracodawcą w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony mienia zakładu pracy i nieprzerwanej pracy obiektów i urzędzeń koniecznych do przywrócenia normalnej działalności. Przejawem funkcji organizatorskiej jest również możliwość zawieszenia obowiązywania zakładowego układu zbiorowego ze względu na sytuację finansową pracodawcy. Należy podkreślić, że metody realizacji funkcji organizatorskiej mają przede wszystkim charakter cywilnoprawny.

Celem funkcji gwarancyjnej norm zbiorowego prawa pracy jest zabezpieczenie interesów związków zawodowych i organizacji pracodawców. Czołową rolę gwarancyjną odgrywają przepisy anty dyskryminacyjne, a w szczególności art. 1 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. Ów przepis obliguje organy państwowe, samorządu terytorialnego i pracodawców do jednakowego traktowania związków zawodowych. Funkcję gwarancyjną wypełniają również mechanizmy zabezpieczające samorządność i niezależność związków zawodowych i organizacji pracodawców. Przykładem takiego mechanizmu jest art. 4 ustawy o organizacjach pracodawców który uznaje za niedopuszczalne sprawowanie przez organizacje pracodawców kontroli nad związkami pracowników. Funkcja gwarancyjna zbiorowego prawa pracy wyraża się również w przepisach, które regulują kompetencje związków zawodowych i organizacji pracodawców, a także działaczy związkowych.

Funkcja porządkowa polega na działaniu norm zbiorowego prawa pracy w sposób zabezpieczający interesy państwa i obywateli. Chodzi więc o ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego, życia i zdrowia ludzi oraz umocnienie pewności obrotu w stosunkach przemysłowych. Porządkowa funkcja najpełniej wyraża się w przepisach regulujących przebieg procedur rejestrowych. Dopiero rejestracja związku zawodowego lub organizacji pracodawców w Krajowym Rejestrze Sądowym oznacza nabycie osobowości prawnej i co za tym idzie pełnoprawne uczestnictwo w obrocie prawnym. Sprawnemu funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa służy zarówno reglamentacja prawa do strajku oraz zakaz podejmowania strajków w administracji publicznej oraz w służbach zmilitaryzowanych. Interesy państwa i obywateli w stosunkach przemysłowych są zabezpieczone przede wszystkim normami o charakterze administracyjnym i karnym.

Normy zbiorowego prawa pracy pełnią także funkcję zabezpieczenia pokoju społecznego w stosunkach pracy. Innymi słowy normy zbiorowego prawa pracy wypełniają funkcję ireniczną. Obowiązujące przepisy przewidują różnorakie formy dialogu w płaszczyźnie proceduralnej. Wśród form dialogu możemy wyróżnić negocjacje prowadzone w sprawie układów zbiorowych, zwolnień grupowych oraz sporów zbiorowych. W ramach negocjacji stosowane są koncyliacje, mediacje, a także rozjemstwo i arbitraż. Funkcja ireniczna najsilniej ujawnia się, gdy ustawa obliguje partnerów społecznych do podjęcia rokowań. Tę funkcję realizują podmioty powołane w celu wspomaganie stron prowadzących rokowania, czyli koncyliatorzy, mediatorzy oraz rozjemcy. Szczególną rolę spełnia w tym zakresie również Trójstronna Komisja od Spraw Dialogu Społeczno – Gospodarczego oraz wojewódzkie komisje dialogu społecznego.

Dialog społeczny w stosunkach pracy powinien być realizowany głównie między partnerami społecznymi, tj. pracodawcami i ich organizacjami oraz związkami zawodowymi. Określoną rolę w tym dialogu powinno odgrywać również państwo. W składzie Trójstronnej Komisji państwo jako tzw. strona rządowa, jest jednym z partnerów tak rozumianego dialogu na najwyższym szczeblu, obok pracodawców i związków zawodowych. Pozycja państwa jest jednak uprzywilejowana w sytuacji, gdy pozostali partnerzy społeczni w określonych sprawach nie osiągną porozumienia. Dialog społeczny dokonuje się w ramach funkcji irenicznej zbiorowego prawa pracy. Jego istotą jest wielopłaszczyznowy proces komunikowania się podmiotów funkcjonujących w zbiorowych stosunkach pracy. Przyjęta została zasada powszechności dialogu we wszystkich dziedzinach działalności gospodarczej. W materii dialogu społecznego kluczową rolę odgrywa art. 20 Konstytucji, który zakłada, że podstawą ustroju gospodarczego jest dialog i współpraca partnerów społecznych. Idea dialogu społecznego została zinstytucjonalizowana w ramach ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Komisja stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Celem Komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. W skład Komisji wchodzi przedstawiciele strony rządowej, strony pracowników oraz strony pracodawców. Stronę rządową reprezentują przedstawiciele Rady Ministrów powołani przez Prezesa Rady Ministrów. Strona rządowa może również zapraszać do udziału w pracach Komisji z głosem doradczym przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej oraz organizacji społecznych i zawodowych. Na Radzie Ministrów spoczywa konstytucyjny obowiązek, związany z prowadzeniem wewnętrznej polityki, w czym mieszczą się także poprawne relacje organów władzy publicznej ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Do kompetencji Komisji należą w szczególności sprawy wynagrodzeń i świadczeń społecznych, a także tematy dotyczące polityki przemysłowej, monetarnej, celnej oraz fiskalnej. Kompetencje Komisji Trójstronnej mają więc przede wszystkim

charakter opiniodawczy – konsultacyjny. Strona rządowa w terminie do 15 kwietnia każdego roku, przedstawia Komisji Trójstronnej wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny oraz propozycje wzrostu wynagrodzeń, emerytur i rent. Strona rządowa w terminie do 15 czerwca każdego roku ma również obowiązek skierowania założeń budżetowych państwa na rok następny do Komisji w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców. Jednym z kluczowych obowiązków strony rządowej w ramach Komisji Trójstronnej jest obowiązek skierowania projektu ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem do Komisji w celu zajęcia stanowiska przez pracowników i pracodawców nie później niż 20 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi. Każda strona Komisji może zająć stanowisko w każdej sprawie dotyczącej polityki społecznej lub gospodarczej. Zakres kompetencji Komisji jest nader szeroki, gdyż nie dotyczy tylko spraw związanych z wynagrodzeniem za pracę lub ze świadczeniami społecznymi, ale także o inne sprawy społeczno – gospodarcze, jeśli tylko ich ciężar gatunkowy związany jest z zachowaniem pokoju społecznego. Innymi słowy prace Komisji dotyczą dialogu społecznego służącego kształtowaniu zbiorowych stosunków pracy. W ramach zbiorowego prawa pracy każda z trzech stron wchodzących w skład Komisji legitymowana jest do negocjowania i zawierania stosownych porozumień społecznych, o ile tylko takie porozumienia służą pokojowi społecznemu i należą do kompetencji Komisji. Art. 3 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego szczegółowo określa procedowanie dotyczące wypracowania przez partnerów społecznych wspólnego stanowiska w sprawie założeń projektu budżetu państwa na następny rok. Ustalenia te dotyczą wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę w stosunku miesięcznym, wzrostu emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Instrument trójstronnych porozumień zbiorowych wykorzystywany jest również przez partnerów społecznych i organy administracji rządowej niższych szczebli do uzgadniania zasad i obszarów współdziałania oraz sposobów i instrumentów rozwiązywania problemów społeczno – gospodarczych o wymiarze regionalnym,. Na szczeblu regionalnym forum dialogu społecznego stanowią wojewódzkie komisje dialogu społecznego. W demokratycznym państwie prawa, uwzględniającym zwłaszcza zasadę decentralizacji, dużą rolę odgrywa samorząd terytorialny w postaci jednostek regionalnych i lokalnych. O utworzeniu komisji postanawia wojewoda na wspólny wniosek co najmniej jednej reprezentatywnej organizacji związkowej i reprezentatywnej organizacji pracodawców. Stronę rządową reprezentuje w przypadku wojewódzkiej komisji wojewoda. Kompetencje tej Komisji mają charakter konsultacyjno – opiniodawczy. Do jej właściwości należy wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych i organizacji pracodawców, będących w kompetencji

administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa.

Przejawem organizatorskiej funkcji zbiorowego prawa pracy są rozwiązania prawne wskazane w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Państwo jest szczególnie zainteresowane utrzymaniem pokoju społecznego w stosunkach pracy. Stąd przedsięwzięcia państwa w tym zakresie polegają głównie na ustawowym określeniu procedur dotyczących rozwiązywania sporów zbiorowych pracy, a także podjęcia się roli arbitra w różnego rodzaju konfliktach społecznych. W rokowaniach możliwy jest też udział innych podmiotów, niż strony sporu zbiorowego. Takim podmiotem mogą być przedstawiciele władz publicznych. Art. 8 wspomnianej ustawy nakłada na pracodawcę obowiązek zawiadomienia okręgowego inspektora pracy o powstaniu sporu. Przedstawiciele władzy publicznej nie mają jednak samodzielnej pozycji na gruncie obowiązujących przepisów. Władze państwowe będąc zainteresowane w utrzymaniu pokoju społecznego w stosunkach pracy, wydają przepisy regulujące tryb postępowania stron sporu zbiorowego. Spór zbiorowy pracowników z pracodawcą lub pracodawcami może dotyczyć warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Władze państw członkowskich, które przystąpiły do Międzynarodowej Organizacji Pracy, przyjęły zobowiązanie przestrzegania podstawowych zasad sformułowanych w Konstytucji tej organizacji oraz w Deklaracji Filadelfijskiej. Jedną z zasad jest zasada wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Obowiązkiem władz państw członkowskich jest także przestrzeganie konwencji MOP. Na podstawie tej konwencji władze państw członkowskich są zobligowane, by umożliwić zainteresowanym pracownikom oraz pracodawcom tworzenie organizacji i przystępowanie do utworzonych już organizacji według swego uznania. Członkostwo w Międzynarodowej Organizacji Pracy zobowiązuje państwa członkowskie do respektowania wolności zrzeszania się i zagwarantowania pracownikom i pracodawcom w krajowych przepisach prawa pracy możliwości korzystania z powyższego prawa. Środkiem, który zapewnia ochronę podstawowego prawa pracowników i innych grup osób uprawnionych do zrzeszania się w związkach zawodowych jest postępowanie regulowane przepisami ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Rolą państwa w sporach zbiorowych jest także zagwarantowanie ochrony wolności związkowej. Związki zawodowe mają zagwarantowaną swobodę działania określoną przez normy graniczne, to znaczy wyznaczające zakres tej wolności bądź ze względu na dobro publiczne, bądź ze względu na prawem chronione interesy partnerów socjalnych. Istotną cechą wolności związkowej jest swoboda podejmowania decyzji przez pracowników o przystąpieniu lub o odmowie przystąpienia do organizacji związkowej. Z reguły uprawnienia pracowników do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych są regulowane przepisami prawa pracy stanowionymi przez władze państw członkowskich. Wolność zrzeszania się pracowników w

związkach zawodowych pozostaje w ścisłym związku z ochroną praw obywatelskich, jakiej wszystkim zainteresowanym powinno udzielić państwo, jego organy władzy i administracji. Komitet Wolności Związkowej Międzynarodowej Organizacji Pracy oddziela zagadnienia polityczne od związkowych i nie aprobuje politycznych działań organów władzy i administracji państwowej, które mają na celu ograniczenie kompetencji organizacji związkowych lub uniemożliwienie albo utrudnienie wykonywania im statutowych celów i ustawowych zadań. Państwo jest zainteresowane utrzymaniem pokoju społecznego w stosunkach pracy. Z tego względu w art. 4 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych ustanowiony został zakaz inicjowania sporów zbiorowych w sytuacjach, w których obowiązują porozumienia składające się z norm wynegocjowanych przez partnerów społecznych. Kardynalna zasada *pacta sunt servanda* obowiązująca w stosunkach prawnych między stronami, które mają sprzeczne interesy, wymaga przestrzegania uzgodnień w okresie obowiązywania układów zbiorowych pracy lub inny porozumień zawartych przez związek zawodowy. Zakres obowiązku przestrzegania pokoju społecznego w zbiorowych stosunkach pracy jest ograniczony. Ma zastosowanie do sporów dotyczących treści układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zawartego przez organizację związkową. Podstawę obowiązku dotrzymania pokoju społecznego stanowi dobrowolnie zawarte przez organizację związkową porozumienie normatywne. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych zezwala związkowi zawodowemu na wszczęcie i prowadzenie sporu zbiorowego dopiero po upływie okresu wypowiedzenia stosownego porozumienia. Przepis ten powinien być interpretowany jako norma, która wprowadza zakaz wszczynania i prowadzenia sporów zbiorowych o zmianę wiążącego układu zbiorowego pracy. Klauzula pokoju społecznego ma zastosowanie do układów zbiorowych pracy, które są porozumieniami zbiorowymi oraz do wszelkich innych porozumień opartych na ustawie lub nieregulowanych przepisami ustawowymi, zawieranych przez związki zawodowe. Spory zbiorowe pracy mają swoją dynamikę. Są inicjowane w dniu zgłoszenia przez związek zawodowy w imieniu pracowników żądań, zmierzających do zaspokojenia interesów wskazanych w art 1 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych pracy. Po wszczęciu sporu zbiorowego powinien być on prowadzony zgodnie ze stadiami postępowania regulowanymi ustawą o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Wpływ państwa na kształtowanie się procesu rozwiązywania sporów zbiorowych pracy można również dostrzec na etapie mediacji. Art. 11 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych pracy wskazuje, że mediatorem może być osoba z listy ustalonej przez ministra właściwego do spraw pracy w uzgodnieniu z organizacjami związkowymi oraz organizacjami pracodawców reprezentatywnymi, w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Swoboda ministra w wyborze ministra jest ograniczona. Po pierwsze to strony sporu mogą wyznaczyć mediatora. Jeśli go nie wyznaczą, możliwe jest powołanie mediatora, ale jedynie z

listy prowadzonej przez ministerstwo. Mediatorami mogą być więc osoby zaaprobowane przez partnerów społecznych i centralny organ administracji rządowej w sprawach pracy.

Na gruncie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych państwo może przyjąć na siebie rolę zarówno mediatora, jak i arbitra. Wspomniana ustawa zawiera regulację prowadzenia sporu przed kolegium arbitrażu. Arbitraż może być wszczęty wyłącznie na wniosek związku zawodowego, które reprezentuje interesy pracowników w sporze zbiorowym. Postępowanie arbitrażowe może zostać zainicjowane przez organizację związkową aktualnie reprezentującą interesy pracowników. Instytucja arbitrażu uregulowana jest w art. 16 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Wszczęcie postępowania arbitrażowego jest próbą rozwiązania sporu w drodze pokojowej. Jest to ostateczna próba, gdyż następnym etapem postępowania jest strajk. Próba rozwiązania sporu zbiorowego w postępowaniu przed kolegium arbitrażu społecznego ma charakter dobrowolny. Rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę polskiego w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych jest zgodne z międzynarodowymi standardami. Spory zakładowe rozpoznają kolegia arbitrażu społecznego, które są powoływane przy sądach wojewódzkich, obecnie sądach okręgowych. Spory wielozakładowe rozpoznaje kolegium arbitrażu społecznego, które działa przy Sądzie Najwyższym. Kolegia arbitrażu społecznego nie są organami wymiaru sprawiedliwości. Powiązanie kolegiów arbitrażu społecznego z sądami okręgowymi i Sądem Najwyższym ma charakter personalny. Przewodniczącymi kolegiów arbitrażu społecznego działających przy sądach okręgowych są sędziowie wydziałów pracy i ubezpieczeń społecznych. Wyznaczają ich prezesi sądów. Kolegium arbitrażu społecznego przy Sądzie Najwyższym przewodniczy sędzia wyznaczony przez prezesa Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. W skład kolegiów wchodzi jako przewodniczący zawodowy sędzia, orzekający w sądzie pracy oraz członkowie wskazani przez strony sporu zbiorowego, po trzech członków przez każdą ze stron. Postępowanie przed kolegium arbitrażu społecznego toczy się na wniosek związku zawodowego o rozpoznanie sporu zbiorowego. Wniosek ten składany jest do prezesa sądu okręgowego lub Sądu Najwyższego. Wniosek jest traktowany jak pismo procesowe. Przed posiedzeniem kolegium jego przewodniczący ma prawo wezwać strony do złożenia wyjaśnień i do dostarczenia dokumentów w jego ocenie niezbędnych do rozstrzygnięcia sporu. Wydanie orzeczenia poprzedza niejawną naradę. Orzeczenia kolegium zapadają większością głosów. Jedynym kryterium podejmowania przez kolegium arbitrażu społecznego decyzji w sprawie rozstrzygnięcia sporu zbiorowego są zasady słuszności oraz dokonane w trakcie postępowania dowodowe możliwości pracodawcy zaspokojenia żądań przedstawionych przez związki zawodowe. W przypadku sporu o interesy, a takie jedynie są rozpatrywane przez kolegia, kolegium arbitrażu społecznego nie może być związane żadnymi dyrektywami ustanowionymi w przepisach zbiorowego prawa pracy, ponieważ sens postępowania arbitrażowego nie polega ani na wykładni, ani na stosowaniu norm prawa

stanowionego przez państwo. Wydając orzeczenie lub skutecznie nakłaniając strony sporu zbiorowego do zawarcia porozumienia, kolegium arbitrażu społecznego tworzy lub przyczynia się do stworzenia norm społecznych, w których interesy pracownicze zostają przekształcone w uprawnienia podmiotowe. Źródłem tych praw, z których mogą korzystać wyłącznie pracownicy wchodzący w skład zbiorowości stanowiącej stronę sporu zbiorowego, jest orzeczenie kolegium lub porozumienie oparte na ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. O wiążącym lub niewiążącym charakterze orzeczenia kolegium arbitrażu społecznego decydują obie strony przed rozpoczęciem postępowania. Każda ze stron sporu zbiorowego ma prawo przed poddaniem sporu pod rozstrzygnięcie kolegium zdecydować, że orzeczenie jakie zapadnie, nie będzie jej wiązało. Orzeczenia kolegiów arbitrażu społecznego nie podlegają zaskarżeniu. Ponieważ w następstwie wydania orzeczenia przez kolegium arbitrażu społecznego interesy, które zostały uznane za ważne i wymagające zaspokojenia przez pracodawców, nie przekształcają się z mocy prawa w uprawnienia pracownicze, socjalne i nie mogą być dochodzone przed sądami pracy, to gwarantem ich zaspokojenia jest organizacja związkowa, której przysługuje prawo zorganizowania akcji zbiorowej w celu przymuszenia pracodawcy do wykonania orzeczenia kolegium arbitrażu społecznego.

Ustawa o zwolnieniach grupowych zdradza ochronną rolę państwa w zbiorowych stosunkach pracy. Art. 2 ust. 6 ustawy o zwolnieniach grupowych nakłada na pracodawcę obowiązek przekazania informacji powiatowemu urzędowi pracy o zwolnieniach grupowych. Pracodawca jest obowiązany zawiadomić na piśmie powiatowy urząd pracy o przyczynach zamierzonego grupowego zwolnienia, liczbę zatrudnionych pracowników i grupach zawodowych, grupach zawodowych pracowników objętych zamiarem grupowego zwolnienia, okresie, w ciągu którego nastąpi takie zwolnienie, kryteriach doboru pracowników do grupowego zwolnienia i kolejności zwolnień. Przekazanie informacji jest jedynie biernym włączeniem organów państwa w procedury zwolnień. Ciekawym, z punktu widzenia praktycznego wydaje się propozycja P. Czechowskiego, który proponuje, aby wprowadzić obowiązek zaproszenia przedstawicieli lokalnego organu zatrudnienia do udziału w konsultacji, by już na etapie opracowywania planu zwolnień opinia urzędu pracy mogła mieć wpływ na jego ostateczny kształt. Na tle regulacji art. 2 ust. 6 u.z.g. Powstaje problem skutków zaniechania przez pracodawcę zawiadomienia powiatowego urzędu pracy bądź zawiadomienia go w innej formie niż pisemna. Niedopełnienie tego obowiązku może stanowić podstawą do kwestionowania przez sądem pracy legalności wypowiedzenia umowy o pracę. W celu przygotowania urzędu pracy do aktywnej pomocy zwalnianym pracownikom pracodawcy zostali zobowiązani do dwukrotnego przekazania informacji organowi zatrudnienia. Po raz pierwszy obowiązek ten został nałożony na podstawie art. 2 ust. 6 ustawy o zwolnieniach grupowych. Po raz drugi, zgodnie z art. 4 ustawy o zwolnieniach grupowych, obowiązek ten nałożony jest na pracodawcę na koniec procedury zwolnień, w której powinny znaleźć się

szczegółowe informacje o przyjętych ustaleniach dotyczących grupowego zwolnienia, w tym o liczbie zatrudnionych i zwalnianych pracowników oraz o przyczynach ich zwolnienia, okresie, w ciągu którego ma być dokonane zwolnienie, a także o przeprowadzonej konsultacji zamierzonego grupowego zwolnienia z zakładowymi organizacjami związkowymi lub z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy. Informacje te powinny posłużyć urzędowi do przygotowania właściwej strategii działania w stosunku do zwalnianych pracowników, w szczególności jeżeli chodzi o możliwość znalezienia dla nich pracy zgodnej z ich kwalifikacjami bądź też zaproponowania im odpowiednich szkoleń.

Państwo wypełnia swoją rolę w zbiorowych stosunkach pracy w ramach dialogu społecznego, a także w ramach partnerstwa na rynku pracy. Na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, władze publiczne realizują politykę rynku pracy właśnie w oparciu o dialog i współpracę z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach działalności rad zatrudnienia, partnerstwa lokalnego, uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. W sprawach polityki rynku pracy organem opiniodawczo – doradczy jest Naczelna Rada Zatrudnienia, która jest organem ministra właściwego do spraw pracy. Wyróżniamy również wojewódzkie oraz powiatowe rady zatrudnienia, które są organami opiniodawczo – doradczymi odpowiednio marszałka województwa oraz starosty w sprawach polityki rynku pracy. Udział państwa w promocji zatrudnienia sprowadza się do inspirowania przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich. Zakres działania Naczelnej Rady Zatrudnienia wyznacza również opiniowanie projektów Krajowego Planu Działań i regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia, opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy, opiniowanie projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.

W zakresie stosunków związanych z pracą, państwo w systemie gospodarki rynkowej pełni przede wszystkim rolę pracodawcy pośredniego, jako organizatora stosunków pracy w wymiarze generalnym, głównie poprzez określenie właściwego ustroju pracy oraz prowadzenia takiej polityki społecznej, która zmierza do pełnego produktywnego zatrudnienia. W ramach systemu zabezpieczeń rynku pracy powołany został w 1991r. Fundusz Pracy, który nie ma osobowości prawnej. Jego dysponentem jest prezes Krajowego Urzędu Pracy. Fundusz ten jest finansowany z obowiązkowych składek zakładów pracy, z dotacji budżetowych oraz z oprocentowania środków na rachunkach bankowych. Ze środków Funduszu Pracy finansowane są wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne. Ze środków Funduszu pokrywane są również wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, takie jak finansowanie prac publicznych, pokrywanie kosztów przekwalifikowania bezrobotnych, udzielanie pożyczek bezrobotnym chcącym rozpocząć działalność gospodarczą oraz finansowanie miejsc praktyk w ramach przygotowania

zawodowego młodzi. Niewielka część środków przeznaczana jest na aktywizację zawodową. Celem polityki społecznej powinno być jednak aktywizowanie zatrudnienia, w tym odwrócenie struktury wydatków Funduszu Pracy. Stosowane w Polsce aktywne instrumenty polityki na rynku pracy to przede wszystkim roboty publiczne, prace społecznie użyteczne oraz szkolenia. Programy aktywizujące mają za zadanie wspomaganie osób bezrobotnych w powrocie do funkcji społecznej jako osoby zatrudnionej. Poszukiwanie pracy na własną rękę oraz podjęcie pracy przydzielonej przez urząd są uznane za obowiązkowe. Urzędy Pracy mają do dyspozycji następujące narzędzia : prace interwencyjne, w ramach których pracodawcy tworzą nowe miejsca pracy na okres 6-12 miesięcy i otrzymują od urzędu pracy część kosztów wynagrodzenia pracowników oraz składki na ubezpieczenia społeczne ; roboty publiczne, w ramach których wykonywana jest praca na okres maksymalnie 12 miesięcy przy administracji rządowej, samorządowej lub w instytucjach użyteczności publicznej. Urzędy Pracy wpływają na aktywizację zawodową absolwentów poprzez umożliwienie zdobycia kwalifikacji absolwentom bezrobotnym i takim, którzy jeszcze nie pracowali. W ramach narzędzi, którymi dysponuje Urząd Pracy można wyróżnić także szkolenia, pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej oraz programy specjalne prowadzone w celu inspirowania powstawania zatrudnienia uczestników programów. Szkolenia pomagają uzyskać kwalifikacje dostosowane do potrzeb rynku pracy. Rola państwa w zbiorowych stosunkach pracy w systemie zabezpieczeń rynku pracy sprowadza się także do poradnictwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy. Polskie regulacje prawne z 2004 r. zobowiązały niepubliczne agencje zatrudnieniowe do partycypowania w polityce rynku pracy. W kontekście rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, a także przy dążeniu do zwiększenia wskaźnika zatrudnienia, duże znaczenie odgrywa system edukacyjny.

Z dniem 1 lipca 2007 roku weszła w życie nowa ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Jest to kolejny akt normatywny regulujący problematykę nadzoru i kontroli nad warunkami pracy. Ustawa reguluje problematykę o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania stosunków zatrudnienia w Polsce. Nadzór i kontrola zatrudnienia jest jednym z zasadniczych czynników zapewnienia praworządności w sferze stosunków pracy. Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie, co wynika z art. 1 Ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Funkcje Państwowej Inspekcji Pracy nie dotyczą jedynie sprawowania kontroli, lecz obejmują także funkcję nadzoru, jak również funkcje opiniotwórcze, informacyjne oraz rozstrzygające. Państwowa Inspekcja Pracy jest instytucją realizującą funkcje administracji publicznej, aczkolwiek z racji wykonywania w szerokim zakresie kontroli może być ona także kwalifikowana jako ogniwo systemu kontroli administracji. Art. 2 ustawy normuje

zagadnienia usytuowania Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) w systemie organizacyjnym aparatu państwowego. Państwowa Inspekcja Pracy podlega Sejmowi. Nadzór nad nią w zakresie określonym w ustawie sprawuje Rada Ochrony Pracy. Państwowa Inspekcja Pracy nie wchodzi w skład administracji samorządowej i nie podlegając kierownictwu Rady Ministrów, prezentuje składnik segmentu administracji państwowej, ale nierządowej. Jednostkami organizacyjnymi Państwowej Inspekcji Pracy są : Główny Inspektorat Pracy oraz okręgowe inspektoraty pracy. Okręgowy inspektorat pracy obejmuje zakresem swej właściwości terytorialnej obszar jednego lub więcej województw. W okręgowych inspektoratach pracy mogą być tworzone oddziały.

Art. 10 omawianej ustawy normuje katalog zadań Państwowej Inspekcji Pracy. Wśród najważniejszych należy wymienić : nadzór i kontrolę przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudnienia młodocianych i osób niepełnosprawnych ; kontrolę legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, wykonywania działalności oraz kontrola przestrzegania obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy. Do kluczowych zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy także kontrola wyrobów wprowadzanych do obrotu pod względem spełniania przez nie wymagań dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy , podejmowanie działań polegających na zapobieganiu i eliminowaniu zagrożeń w środowisku pracy, a w szczególności badanie i analizowanie okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, analizowanie przyczyn chorób zawodowych. Kontrola realizowana przez Państwową Inspekcję Pracy ma charakter zewnętrzny, albowiem organ kontrolujący usytuowany jest poza strukturą podmiotu kontrolowanego. Kontrola ta również ma charakter kontroli faktycznej. Nadzór zaś ma charakter władczy, co oznacza, że organ nadzorujący wyposażony jest w środki wiążącego oddziaływania na postępowanie podmiotów nadzorowanych. W kontekście nadzorczej działalności Państwowej Inspekcji Pracy najważniejsze są takie środki nadzorcze, jak nakaz i zakaz. Uwzględniając znaczenie ochrony środowiska naturalnego dla środowiska pracy, ustawodawca nałożył na Państwową Inspekcję Pracy zadanie współdziałania z organami ochrony środowiska w zakresie kontroli przestrzegania przez pracodawców przepisów o przeciwdziałaniu zagrożeniom dla środowiska naturalnego. Bardzo ważnym zadaniem ze względu na jakość procesu legislacyjnego jest opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu prawa pracy. Chodzi oczywiście tylko o akty prawne stanowione przez organy państwowe, czyli projekty ustaw i rozporządzeń. Art. 11 ustawy stanowi o środkach prawnych stosowanych w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych. Środki te można podzielić na środki o charakterze władczym oraz środki niewładcze, właściwe funkcji kontrolnej Inspekcji. Do władczych środków należy zaliczyć nakazy i zakazy, które są decyzjami administracyjnymi. Najbardziej powszechne decyzje wydawane przez inspektorów pracy

w wyniku podejmowanych przez nich czynności kontrolnych to nakaz usunięcia stwierdzonych uchybień w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz nakaz wstrzymania prac lub działalności. Niewłaściwym środkiem działania Inspekcji, będącym wyrazem jej funkcji kontrolnej, jest wystąpienie. Jego przedmiotem są wszelkie uchybienia stwierdzone w czasie kontroli, inne niż objęte nakazem bądź zakazem. W wystąpieniu inspektor wnioskuje o usunięcie stwierdzonych uchybień. Kontroli Państwowej Inspekcji Pracy podlegają pracodawcy, a w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kontroli legalności zatrudnienia także przedsiębiorcy, nie będący pracodawcami na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, iż państwo aktywnie uczestniczy w regulowaniu i organizowaniu zbiorowych stosunków pracy. Zaskakującym więc może wydać się fakt przyjęcia zasady ograniczonej roli państwa w zbiorowych stosunkach pracy. Państwo w zbiorowych stosunkach pracy pełni szczególną rolę. Polega ona na uwzględnieniu w działalności swoich organów zarówno interesów pracowniczych, jak i pracodawców oraz interesu publicznego. Poprzez gwarancje ustawowe, państwo powinno chronić pracowników przed różnymi rodzajami zagrożeń, które mogą występować w systemie gospodarki rynkowej (np. zjawisko bezrobocia, wycisk pracy). Poprzez działalność ustawodawczą, państwo ma możliwość zagwarantowania pracownikom uprawnień i świadczeń, przynajmniej na minimalnym poziomie (określenie płacy minimalnej, prowadzenie aktywnej polityki zatrudnienia, określenie obowiązku podjęcia rokowań zbiorowych przez pracodawcę). Uwzględnienie interesów pracodawców polega m.in. na równym ich traktowaniu z reprezentacją pracowników, obniżaniu nadmiernych kosztów pracy oraz prowadzeniu stabilnej polityki podatkowej, wspierającej zwłaszcza tych pracodawców, którzy tworzą nowe miejsca pracy. Urzeczywistnieniu zaś interesu społecznego służą te wszystkie działania państwa, które zmierzają do zachowania pokoju społecznego w stosunkach pracy.

Państwo poprzez swoje organy może być pracodawcą bezpośrednim, a więc podmiotem stosunków pracy. Znajduje to wyraz w zakresie negocjowania i zawierania ponad zakładowych układów zbiorowych. Generalnie rzecz ujmując rola państwa i jego organów w zbiorowych stosunkach pracy jest ograniczona. Chcąc opisać relację związków zawodowych i organizacji pracodawców z państwem, nie można pominąć konwencji nr 87 MOP, która gwarantuje związkom zawodowym i organizacjom pracodawców samorzędność i niezależność, w szczególności w relacjach z państwem. Oznacza to, że państwo nie może ograniczać działalności tych organizacji przez swoje organy ustawodawcze, administracyjne i sądowicze w sposób sprzeczny z postanowieniami konwencji. Akty prawa międzynarodowego gwarantują autonomię partnerów społecznych w stosunkach pracy, jako wypływającą z podstawowych wolności i praw człowieka. Na takiej samej podstawie oparte są konstytucje państw demokratycznych, które potwierdzają i rozwijają autonomię partnerów społecznych. Zasada ograniczonej roli państwa w zbiorowych stosunkach pracy wynika z zasady

pomocniczości, która ogranicza interwencję państwa w stosunki społeczne celem umocnienia uprawnień obywateli i ich wspólnot. Z konstytucyjnej zasady pomocniczości wypływają ważne konsekwencje dla obszaru zbiorowych stosunków pracy. Konsekwencje te polegają na pozostawieniu pracownikom i pracodawcom samodzielności w regulowaniu łączących ich stosunków. Jednak ingerencja państwa w zbiorowe stosunki pracy jest konieczna dla ochrony takich dóbr i wartości jak : dobro publiczne, nadzór państwa nad warunkami pracy, praworządność i sprawiedliwość społeczna. Ograniczenia wolności związkowej nie mogą być sprzeczne z wiążącymi umowami międzynarodowymi.

Bibliografia

1. Wratny J. , Walczak K. „Zbiorowe prawo pracy komentarz” 2009
2. Baran K. „Zbiorowe prawo pracy Komentarz” 2007
3. Nałęcz M. „Zbiorowe prawo pracy” 2006
4. Goździewicz G. „Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej” 2000 (sprawdź to)
5. Jodkowska L. „Państwo Opiekuńcze w Polsce i w Niemczech” 2009
6. Wypych – Żywicka A., Tomaszewska M., Stelina J. „Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku 2010
7. Gersdorf M., Jagielski J., Rączka K. „Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy” 2008
8. Kozek W. „Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej” 1997
9. Goździewicz G. „Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej” 2010