

Wolności i prawa związkowe urzędników

1. Uwagi wstępne

Jedną z właściwości prawa pracy jest występowanie po stronie pracowniczej podmiotów zbiorowych reprezentujących ludzi pracy i dysponujących w stosunku do pracodawcy (pracodawców) porównywalnym potencjałem negocjacyjnym. Z reprezentacji zbiorowej korzystają również osoby zatrudnione w administracji publicznej, choć z modyfikacjami uwzględniającymi specyfikę oraz szczególny charakter pracy (służby) w tej sferze¹. Pojęciu urzędnika nadaje się różne znaczenia². W niniejszym tekście będzie ono odnoszone do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w różnych obszarach administracji publicznej (administracji rządowej i samorządowej oraz tzw. administracji państwowej). W rezultacie przedmiotem analizy będą najważniejsze pragmatyki regulujące zatrudnienie w tych sferach – odpowiednio: ustawa z dnia 21 listopada o służbie cywilnej³, ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴ oraz ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁵. Taki dobór materiału normatywnego jest uzasadniony szczególnym charakterem oraz zakresem stosowania tych aktów w poszczególnych obszarach administracji publicznej.

2. Specyfika zatrudnienia w administracji publicznej

Status prawny urzędników był i jest kształtowany w poszczególnych systemach prawnych niejednolicie, odzwierciedlając różne koncepcje funkcjonowania administracji publicznej oraz różne zasady zatrudniania urzędników⁶. W niektórych systemach

¹ Zob. m.in. T. Kuczyński, *Umowy o zatrudnienie służbowe*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000 oraz J. Skoczyński, *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001.

² Na temat pojęcia prawa urzędniczego zob. m.in. J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2017, s. 1 i n.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1233 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 530.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 537 z późn. zm.

⁶ Zob. m.in. G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

prawnych dąży się do stworzenia trwałego i fachowego korpusu urzędniczego, podczas gdy w innych większy nacisk kładzie się na efektywność i realizację celów administracji. Stąd systemy budujące model kariery urzędników oraz systemy pozycyjne, w których zatrudnienie ma charakter niejako punktowy⁷. Samo zatrudnienie może mieć charakter publiczno-prawny (służbowy) – taka konstrukcja odpowiada raczej modelowi trwałego korpusu urzędniczego – albo pracowniczy, przy czym stosunek pracy jako podstawa zatrudnienia w administracji publicznej również może być kształtowany różnie (dotyczy to zwłaszcza stopnia nasycenia elementami służbowymi)⁸. Decyzja o modelu zatrudnienia to decyzja ustrojowa, determinowana przez dwa istotne czynniki – fakt udziału urzędników w realizacji zadań publicznych oraz finansowanie ze środków budżetowych. Wolności i prawa urzędników (niezależnie od ich statusu prawnego) muszą być konfrontowane nie tylko z wolnościami i prawami pracodawców, lecz również (a może przede wszystkim) z interesem publicznym oraz, w konsekwencji, z wolnościami i prawami innych osób oraz tworzonych przez nie podmiotów, na rzecz których administracja działa. W rezultacie w wielu systemach status urzędniczy wykazuje istotne odmienności w zestawieniu z ogólnym statusem pracowniczym.

Wyjątkiem nie jest tu prawo polskie, które w sposób szczególny buduje status prawny urzędników – osób zatrudnionych w administracji publicznej przy realizacji jej zadań merytorycznych (a zatem na stanowiskach urzędniczych, obok których występują też stanowiska polityczne oraz stanowiska pomocnicze i obsługi). Jakkolwiek urzędnicy są pracownikami, ich stosunek pracy w wielu płaszczyznach różni się od typowego stosunku pracy. Formalnym wyrazem odmienności statusu urzędniczego jest posługiwanie się konstrukcją pragmatyk pracowniczych – odrębnych aktów prawnych, które w wybranych obszarach regulują status urzędniczy w sposób odmienny, niż ma to miejsce w ogólnym prawie pracy. Pragmatyki jako regulacje właściwe dla statusu urzędniczego mają pierwszeństwo przed ogólnym ustawodawstwem pracy, które (w szczególności kodeks pracy) znajduje zastosowanie w sprawach nieuregulowanych w pragmatykach (art. 5 k.p.). Odmienności statusu urzędniczego widoczne są w wielu obszarach, rozpoczynając od podstaw zatrudnienia⁹, przez kształt praw i obowiązków (nasyconych elementami służbowymi¹⁰), na zasadach odpowiedzialności¹¹ kończąc. W wielu przypadkach odmienności te oznaczają ograniczenie wolności i praw urzędników, będące efektem zestawienia ich z zasadami, na których

⁷ Szerzej na ten temat m.in. J. Stelina, *Prawo urzędnicze...*, s. 10 i n.

⁸ W rezultacie wyróżniane są stosunki służbowo-pracownicze, pracowniczo-służbowe oraz pracownicze z elementami służby (tak m.in. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 45 oraz T. Kuczyński, [w:] Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 323).

⁹ Zob. m.in. A. Dubowik, *Podstawy zatrudnienia w służbie cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 10.

¹⁰ Na ten temat m.in. T. Kuczyński, *Umowy...* oraz H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.

¹¹ Zob. m.in. T. Kuczyński, *O odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9.

opiera się funkcjonowanie administracji publicznej. W sposób szczególny ustawa kształtuje też wolności i prawa urzędników w sferze związkowej, z jednej strony gwarantując zbiorową obronę ich interesów i praw, z drugiej wprowadzając niezbędne modyfikacje i ograniczenia. Są one formułowane zarówno bezpośrednio w przepisach zbiorowego prawa pracy (np. w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych¹²), jak też w poszczególnych pragmatykach pracowniczych.

3. Gwarancje wolności zrzeszania się w związkach zawodowych

Wolność zrzeszania się jest przedmiotem licznych gwarancji międzynarodowych – zarówno uniwersalnych (międzynarodowe paktów praw człowieka, konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy), jak i regionalnych (standardy Rady Europy, prawo Unii Europejskiej). Sposób i zakres formułowania gwarancji jest różny. Niektóre akty międzynarodowe ograniczają się do zagwarantowania pracownikom wolności zrzeszania się (np. art. 11 EKPC¹³), z której jednak wywodzi się prawo do rokowań zbiorowych¹⁴, a nawet prawo do strajku¹⁵, podczas gdy inne rozbudowują przedmiot gwarancji, wyraźnie wskazując na prawo do rokowań zbiorowych oraz obowiązek państw do ich promowania (np. konwencja MOP 98¹⁶, art. 6 EKS¹⁷), czy nawet prawo do strajku (art. 6 ust. 4 EKS¹⁸).

Osoby zatrudnione w administracji publicznej są beneficjentami większości gwarancji międzynarodowych. W przeciwieństwie do żołnierzy i policjantów ich status zbiorowy zazwyczaj nie jest pozostawiony decyzji państw objętych poszczególnymi standardami. Niemniej jednak prawa zbiorowe urzędników mogą mieć, na tle ogólnego kształtu gwarancji, swoją specyfikę. Dotyczy to prawa do rokowań zbiorowych, jak również (a może w szczególności) prawa do strajku. Istotą odstępstw jest zazwyczaj zgoda na ograniczenie uprawnień: pod pewnymi warunkami i we wskazanym zakresie.

Artykuł 6 konwencji MOP nr 98 stanowi, że akt ten nie dotyczy urzędników państwowych i nie może być w żaden sposób interpretowany jako naruszający ich prawa lub statut. Jakkolwiek zakres wyłączenia starano się ujmować restrykcyjnie (urzędnicy zaangażowani w administrację państwa), istniała potrzeba rozstrzygnięcia

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 123.

¹³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

¹⁴ Wyrok ETPC z 12 listopada 2008 r., *Demir i Baykara p. Turcji*, skarga nr 34503/97, HUDOC.

¹⁵ Wyrok ETPC z 21 kwietnia 2009 r., *Enerji Yapı-Yol Sen p. Turcji*, skarga nr 68959, HUDOC.

¹⁶ Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126).

¹⁷ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

¹⁸ *Ibidem*.

pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych oraz wypełnienia swoistej luki w gwarancjach międzynarodowych¹⁹.

Wyrazem dążenia do zbudowania efektywnych gwarancji, przy jednoczesnym uwzględnieniu odmienności sytuacji urzędników, determinowanej m.in. przez fakt udziału w realizacji zadań publicznych oraz *de facto* zatrudniania przez państwo (w szerokim tego słowa znaczeniu)²⁰, była konwencja MOP nr 151 dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej przyjęta 27 czerwca 1978 r.²¹ Wśród motywów przyjęcia konwencji wskazywano m.in. różnice występujące w wielu krajach pomiędzy zatrudnieniem w sektorze publicznym i prywatnym, jak również trudności interpretacyjne, jakie powstały w związku ze stosowaniem do pracowników służb publicznych konwencji MOP nr 98 (m.in. zakres wyłączenia z art. 6), a także spostrzeżenia organów kontrolnych MOP, które niejednokrotnie stwierdzały, że niektóre rządy stosują te postanowienia w sposób wyłączający duże grupy pracowników publicznych z zakresu stosowania tej konwencji.

Konwencja ma zastosowanie do wszystkich osób zatrudnionych przez władze publiczne w zakresie, w jakim nie stosuje się do nich korzystniejszych postanowień innych międzynarodowych konwencji dotyczących pracy (art. 1.1 konwencji nr 151). W sposób szczególny potraktowano pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, oraz pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu charakter poufny. W ich przypadku to prawo krajowe ma określić zakres stosowania gwarancji przewidzianych w konwencji (art. 1.2 konwencji nr 151). *A contrario*, nie dotyczy to pozostałych pracowników zatrudnionych w instytucjach publicznych. Co więcej do pracowników, którzy nie uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej (a zatem nie zostali objęci wyłączeniem z art. 6 konwencji nr 98), nadal stosuje się korzystniejsze standardy wynikające z konwencji nr 98. Oznacza to istnienie trzech poziomów gwarancji: 1) wynikających z konwencji nr 98; 2) wynikających z konwencji nr 151 (udział w sprawowaniu władzy państwowej); 3) wynikających z konwencji nr 151, ale z możliwością wyłączeń (wysokie stanowiska)²². Stąd istotne jest określenie, czy wszyscy pracownicy mający status urzędniczy mogą być uznani za uczestniczących w sprawowaniu władzy. Gdy chodzi o podmioty reprezentujące interesy pracownicze, wszystkie organizacje, bez względu na ich skład, których celem jest popieranie

¹⁹ M.F. Canessa-Montejo, *The Scope of Collective Bargaining in Public Administration*, International Labour Office, Geneva 2019, s. 5.

²⁰ Znajduje to odzwierciedlenie w sposobie budowania gwarancji (zob. zwłaszcza J. Skoczyński, *Reprezentacja praw...*, s. 256-260).

²¹ Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjęta w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78).

²² M.F. Canessa-Montejo, *The Scope of Collective Bargaining...*, s. 6, wskazując, że zakres wyłączeń przewidzianych w konwencji nr 151 przekłada się również na ewentualne wyłączenia z konwencji nr 154, przy czym ta ostatnia nie została przez Polskę ratyfikowana.

i obrona interesów pracowników publicznych, są traktowane przez konwencję jako organizacje pracowników publicznych i objęte ochroną (art. 3 konwencji nr 151).

Konwencja nr 151 chroni prawo organizowania się pracowników publicznych. Pracownicy publiczni powinni korzystać z należytej ochrony przed wszelkimi aktami dyskryminacji, zmierzającymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie zatrudnienia (art. 4 ust. 1 konwencji nr 151)²³. Warunkiem prawidłowej reprezentacji interesów zatrudnionych ma być całkowita niezależność organizacji od władz publicznych (art. 5 ust. 1 konwencji nr 151). Konwencja wymaga ochrony przed wszelkimi aktami ingerencji władz publicznych w zakresie tworzenia tych organizacji, ich działalności lub ich zarządu (art. 5 ust. 2 konwencji nr 151)²⁴. Przedstawicielom uznanych organizacji pracowników publicznych należy zagwarantować ułatwienia umożliwiające im szybkie i skuteczne wykonywanie ich funkcji zarówno w czasie pracy, jak i poza godzinami pracy, przy czym – i tu widoczna jest specyfika sektora publicznego – przyznanie takich ułatwień nie powinno utrudniać skutecznej działalności zainteresowanej administracji lub służby (art. 6 ust. 1 i 2 konwencji nr 151).

W świetle konwencji, z zastrzeżeniem dopuszczonych wyjątków (wysokie stanowiska, siły zbrojne, policja), pracownikom publicznym przysługuje prawo do rokowań zbiorowych²⁵. Konwencja formułuje obowiązek promocji rokowań zbiorowych. Jednocześnie pojawiają się modyfikacje, uwzględniające specyfikę służby publicznej. W razie potrzeby mają być podejmowane kroki odpowiadające warunkom krajowym, zmierzające do udzielenia poparcia i pomocy w jak najszerszym rozwijaniu i stosowaniu mechanizmu rokowań między zainteresowanymi władzami publicznymi i organizacjami pracowników publicznych co do warunków zatrudnienia lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków (art. 7 konwencji nr 151). Dopuszcza się więc alternatywne formy udziału przedstawicieli pracowników w kształtowaniu warunków zatrudnienia. Do tych form należą w szczególności konsultacje odpowiadające określonym standardom (chyba że dane państwo ratyfikowało konwencję nr 154, przyjmując na siebie obowiązek promowania rokowań zbiorowych w ścisłym znaczeniu)²⁶. Konwencja wskazuje właściwe władze publiczne jako podmioty (struktury) mające wpływ na warunki zatrudnienia, co jest istotne w kontekście budowania

²³ Ochrona ta ma być stosowana w szczególności w odniesieniu do aktów mających na celu: a) uzależnienie zatrudnienia pracownika publicznego od nieprzystępowania lub rezygnacji z przynależności do organizacji pracowników publicznych, b) zwolnienie pracownika publicznego lub wyrządzenie mu szkody w jakikolwiek inny sposób z powodu jego przynależności do organizacji pracowników publicznych lub udziału w normalnej działalności takiej organizacji (art. 4 ust. 2 konwencji nr 151).

²⁴ Jako akty ingerencji mają być w szczególności traktowane kroki mające na celu tworzenie organizacji pracowników publicznych, które pozostawałyby pod wpływem władzy publicznej, lub udzielanie organizacjom pracowników publicznych pomocy finansowej albo popieranie tych organizacji w inny sposób w celu podporządkowania ich kontroli władzy publicznej (art. 5 ust. 3 konwencji nr 151).

²⁵ M.F. Canessa-Montejo, *The Scope of Collective Bargaining...*, s. 6 i n., odnosząc się szerzej do dopuszczalnych wyjątkowych oraz grup pracowników sektora publicznego, którzy korzystają z gwarancji.

²⁶ Szeroko na temat tej relacji oraz warunków, jakim powinny odpowiadać konsultacje, zob. M.F. Canessa-Montejo, *The Scope of Collective Bargaining...*, s. 15 i n.

stron negocjacji. Charakterystyczna dla sektora publicznego jest akceptacja pewnych ograniczeń przedmiotu rokowań zbiorowych ze względów budżetowych (np. ograniczenia wzrostu wynagrodzeń). Partnerzy społeczni powinni jednak uczestniczyć w tworzeniu tych ram formalnych, które nie powinny też nadmiernie ograniczać autonomii zbiorowej²⁷. Szczególny status urzędników dostrzega się również w kontekście prawa do strajku, które jakkolwiek uznawane za emanację wolności zrzeszania się (choć w ostatnim czasie kwestia ta ponownie staje się przedmiotem dyskusji²⁸), nie zostało wyraźnie sformułowane w standardach MOP, w szczególności w konwencji nr 151. Dopuszczalne ograniczenia mogą dotyczyć w szczególności urzędników sprawujących władzę w imieniu państwa. Ograniczenia nie powinny jednak wykraczać poza dopuszczalne granice, a także powinny być oparte na obiektywnych i przejrzystych kryteriach. Istotne jest również stworzenie alternatywnych mechanizmów zabezpieczających interesy pracowników sektora publicznego, którzy nie mają prawa do strajku. W szczególności wskazuje się na procedury mediacyjne i arbitrażowe, które gwarantują zainteresowanym pełny udział oraz które kończą się rozstrzygnięciem, którego charakter zapewnia szybką i pełną implementację²⁹.

Gwarancje prawa do rokowań zbiorowych w systemie Rady Europy (art. 11 EKPCz, art. 6 EKS) obejmują również pracowników sektora publicznego³⁰. Dopuszcza się jednak ograniczenia uzasadnione specyfiką ich statusu prawnego, w tym faktem kształtowania warunków zatrudnienia w służbie publicznej przez prawodawcę (co wpływa na potencjalny zakres rokowań zbiorowych). W takich przypadkach wymaga się jednak, aby pracownicy mogli uczestniczyć w projektowaniu odpowiednich przepisów. Co więcej oczekuje się, że ograniczenia dotkną jedynie te osoby, którym rzeczywiście można przypisać status urzędniczy³¹. Gdy chodzi o ograniczenia prawa do strajku, są one budowane na podstawie art. 31 EKS³². W szczególności mogłyby one dotyczyć wyższych urzędników. Całkowite ograniczenie prawa do strajku wszystkich urzędników jest już jednak postrzegane jako naruszenie Karty³³.

Wolności i prawa zbiorowe są również przedmiotem wyraźnych gwarancji konstytucyjnych (ujętych w sposób szeroki³⁴). Punktem wyjścia jest zagwarantowanie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59 ust. 1 Konstytucji). Ustrojodawca wyraźnie gwarantuje też związkom zawodowym (oraz pracodawcom

²⁷ Zob. szerzej M.F. Canessa-Montejo, *The Scope of Collective Bargaining...*, s. 22 i n.

²⁸ Na ten temat zob. m.in. P. Grzebyk, *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019, s. 59-63.

²⁹ Szerzej na ten temat m.in. B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, *ILO Principles Concerning the Right to Strike*, International Labour Office, Geneva 2000, s. 16-19.

³⁰ Wyrok ETPC z 12 listopada 2008 r., *Demir i Baykara p. Turcji*, skarga nr 34503/97, HUDOC.

³¹ L. Samuel, *Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter*, Council of Europe Publishing 2002, s. 140-141.

³² Zob. A.M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy. Europejska Karta Społeczna. Protokoły, Zrewidowana Europejska Karta Społeczna*, Kraków 2005, s. 129.

³³ Szerzej na ten temat m.in. E. Kovács, *The Right to Strike in the European Social Charter*, „Comparative Labor Law & Policy Journal” 2005, nr 4, s. 462-464.

³⁴ Zob. wyrok TK z 2 czerwca 2015 r., K 1/13.

i ich organizacjom) prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (art. 59 ust. 2 Konstytucji). Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu. Granice korzystania z tego prawa mają zostać określone ustawowo. Co istotne dla uprawnień zbiorowych urzędników, ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach (art. 59 ust. 3 Konstytucji). Jednocześnie ustrojodawca określił szczególny mechanizm ograniczania wolności związkowych. Ich zakres może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe (art. 59 ust. 4 Konstytucji)³⁵.

4. Status prawny urzędników a wolności i prawa zbiorowe

Sytuację urzędników w sferze wolności i praw zbiorowych determinuje w pierwszej kolejności ich status prawny. Będąc zatrudnionymi w ramach stosunku pracy, korzystają z wolności i praw pracowniczych, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. W przypadku urzędników to właśnie regulacje szczególne odgrywają kluczową rolę, przesądzając ostatecznie o zakresie i formach zbiorowej obrony praw i interesów osób zatrudnionych w administracji publicznej.

Przyjęcie jako podstawy zatrudnienia stosunku pracy, w powiązaniu ze specyficzną konstrukcją pracodawcy³⁶, ma wreszcie zasadniczy wpływ na kompozycję podmiotów uczestniczących w rokowaniach (a przynajmniej mających formalny tytuł, aby w nich uczestniczyć). Uznanie za pracodawcę jednostki organizacyjnej, choćby nie posiadała osobowości prawnej (art. 3 k.p.)³⁷, powoduje, że status pracodawcy mają nie państwo (jednostki samorządu terytorialnego) czy organy administracji publicznej, lecz struktury organizacyjne (urzędy), stanowiące aparat pomocniczy organów. Tak rozumiany pracodawca jest stroną relacji z przedstawicielami pracowników, w tym stroną zakładowego dialogu społecznego, m.in. rokowań zbiorowych. Jednocześnie jest to jednak podmiot, który funkcjonuje w dość ścisłych ramach wyznaczonych przez ustawę oraz mający ograniczony (czy nawet bardzo ograniczony) wpływ na warunki zatrudnienia.

O warunkach zatrudnienia, w tym zasadach wynagradzania urzędników, w dużym stopniu przesądza pracodawca. Państwo jest pracodawcą pośrednim, czy też ujmując rzecz z innej perspektywy – pracodawcą ekonomicznym. W tym ujęciu to

³⁵ Na ten temat zob. m.in. L. Florek, *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11 oraz A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I. *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy* oraz t. II. *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013.

³⁶ Zob. m.in. Z. Hajn, *Pojęcie pracodawcy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 5 i 6.

³⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, z późn. zm.).

państwo zatrudnia urzędników i wynagradza ich za pracę, nawet jeśli ukrywa się za formułą pracodawcy – jednostki organizacyjnej. W przypadku urzędników samorządowych państwo (rozumiane wężej) pozostawia pewną swobodę jednostkom samorządu terytorialnego, które, uwzględniając ich sytuację, zachowują pewien wpływ na warunki zatrudniania urzędników. Co do zasady właściwym adresatem ewentualnych żądań dotyczących zatrudnienia i jego warunków nie jest bezpośredni pracodawca, czyli urząd. Jest nim podmiot mający rzeczywisty wpływ na to, jak warunki zatrudnienia będą kształtowane. Formalne wyłączenie państwa z rokowań zbiorowych musi oznaczać osłabienie ich praktycznego znaczenia, a w rezultacie marginalizację. Oczywiście przeszkody formalne mogą być przezwyciężone przez silne związki zawodowe, które są w stanie dotrzeć do rzeczywistego pracodawcy i zmusić go do podjęcia rokowań. Jednak w warunkach kryzysu związków zawodowych i ich niewielkiej aktywności polskie ujęcie strony pracodawczej w sektorze publicznym może się przyczyniać do osłabienia dialogu społecznego.

5. Wolność zrzeszania się

Będąc pracownikami, urzędnicy korzystają z gwarancji tworzenia i przystępowania do związków zawodowych (art. 2 ust. 1 u.z.z.)³⁸. Urzędnicy mogą tworzyć związki zakładowe, branżowe (reprezentujące zatrudnionych w administracji publicznej), mogą być też reprezentowani przez związki o szerszym zakresie działania. Tworzenie związków urzędniczych jest możliwe ze względu na dopuszczalność pełnienia przez urzędników funkcji związkowych. W tym zakresie ograniczenia (art. 78 ust. 6 u.s.c.) dotyczą jedynie osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej (funkcje kierownicze), co można uznać za zgodne ze standardami wynikającymi z konwencji MOP nr 151. Jednocześnie oznacza to niemożność tworzenia związków zawodowych reprezentujących jedynie tę kategorię urzędników.

Jak inni pracownicy osoby na stanowiskach urzędniczych korzystają z ochrony przed dyskryminacją ze względów związkowych (art. 3 u.z.z.). Korzystanie z pełni uprawnień u poszczególnych pracodawców (w poszczególnych urządach) wymaga jednak utworzenia zakładowej (międzyzakładowej) organizacji związkowej. Struktura ta musi spełniać warunki określone w ustawie o związkach zawodowych, zrzeszając określoną liczbę członków zatrudnionych u pracodawcy, obejmując zakresem działania cały urząd (zakład pracy³⁹) oraz wykonując sformułowany w ustawie obowiązek informacyjny (art. 25¹ ust. 1 i 2 u.z.z.). Prawo urzędnicze nie modyfikuje zasad reprezentacji przez związki zawodowe. W sprawach indywidualnych reprezentowani będą ci urzędnicy, którzy są członkami związku zawodowego albo zwrócili się do niego o obronę, a związek wyraził na to zgodę. W sprawach zbiorowych reprezentacja

³⁸ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854). Ogólnie na ten temat A. Dubowik, *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 2.

³⁹ Zob. m.in. wyrok SN z 26 stycznia 2011 r., I PK 144/10, LEX nr 786796.

ma charakter ogólny. Z zastrzeżeniem pewnych, dość ograniczonych, jak się wydaje, wyjątków na poziomie zakładowym (art. 30 ust. 1 u.z.z.) w sprawach zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników (art. 7 ust. 1 u.z.z.).

6. Reprezentacja związkowa w sprawach indywidualnych

Specyfiką polskiego prawa pracy, budzącą pewne wątpliwości z perspektywy negatywnej wolności związkowej⁴⁰, jest ustawowe zagwarantowanie pewnych form reprezentacji pracowników przez związki zawodowe w sprawach indywidualnych. Z reprezentacji tej co do zasady korzystać będą również urzędnicy. Dotyczy to w szczególności wymogu konsultacji zamiaru wypowiedzenia (art. 38 k.p.) lub wypowiedzenia zmieniającego umowy zawartej na czas nieokreślony (art. 42 § 1 w zw. z art. 38 k.p.), zamiaru rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 52 § 3 k.p.) czy konsultacji sprzeciwu od kary porządkowej (art. 112 § 1 k.p.). Wymóg konsultacji dotyczy nawet mianowanych urzędników służby cywilnej, w przypadku których ustawodawca buduje konstrukcję wypowiedzenia w sposób specyficzny, m.in. posługując się konstrukcją zamkniętych katalogów okoliczności, w których wypowiedzenie może albo powinno nastąpić (art. 71 ust. 1 i 2 u.s.c.). Ewentualne ograniczenia zaangażowania związków zawodowych mogą stanowić konsekwencję odmienności statusu prawnego ze względu na podstawę nawiązania stosunku prawnego czy specyfikę warunków zatrudnienia w niektórych obszarach administracji publicznej. W tym kontekście warto zwrócić uwagę choćby na odpowiedzialność dyscyplinarną ponoszoną przez część urzędników⁴¹. Może ona nie tylko ograniczać (zastępować) odpowiedzialność porządkową, lecz również stanowić alternatywę dla rozwiązania stosunku pracy w drodze oświadczenia woli pracodawcy (w obu przypadkach wiąże się to z zaangażowaniem reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej).

7. Prawo do rokowań zbiorowych

Co do zasady urzędnicy mający status pracowniczy korzystają z prawa do rokowań zbiorowych. Mogą być dla nich negocjowane układy zbiorowe pracy⁴², inne porozumienia zbiorowe o charakterze normatywnym (w przypadkach wskazanych

⁴⁰ Por. Z. Hajn, *Związkowa reprezentacja praw i interesów pracowniczych a zasada negatywnej wolności związkowej*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001.

⁴¹ Na ten temat zob. m.in. T. Kuczyński, *Ustanie zatrudnienia w wyniku orzeczenia kary dyscyplinarnej*, [w:] J. Stelina, A. Wypych-Żywicka (red.), *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak*, Gdańsk-Sopot 2007.

⁴² Szeroko na ten temat H. Szewczyk, *Układy zbiorowe pracy w służbie publicznej*, [w:] Z. Góral (red.), *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, Warszawa 2013 oraz P. Nowik, *Metoda negocjacji układowych w zakresie kształtowania wynagrodzenia za pracę pracowników administracji publicznej. Doświadczenia polskie i europejskie*, Lublin 2014.

w ustawie), a także porozumienia niemające charakteru normatywnego. Bardzo ważną decyzją ustawodawcy, zwłaszcza wobec niezrzeszania się pracodawców sektora publicznego w organizacjach pracodawców, było dopuszczenie do rokowań wielozakładowych organów administracji publicznej, czyli podmiotów mających rzeczywisty wpływ na warunki zatrudnienia (art. 9 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw⁴³). Takie rozwiązanie nie musi prowadzić do sprzeczności ze standardami międzynarodowymi (zachowanie pierwszeństwa układów zawieranych przez organizacje pracodawców) oraz Konstytucją, a daje nadzieję (na razie niespełnioną) na prowadzenie dialogu społecznego⁴⁴. Rozwiązanie to należałoby utrzymać jako stałe.

Jednocześnie prawo urzędników do rokowań zbiorowych doznaje zasadniczych ograniczeń wynikających z przepisów szczególnych. Ograniczenia te można uzasadniać charakterem wykonywanej pracy, a być może (czy nawet głównie) mechanizmami finansowania administracji. Państwo w możliwie szerokim zakresie chce zachowywać wpływ na warunki zatrudnienia, w tym poziom wynagrodzeń urzędników. Jednocześnie ograniczenia te muszą być konfrontowane ze standardami międzynarodowymi i konstytucyjnymi.

Przede wszystkim ustawodawca ogranicza zakres podmiotowy układów zbiorowych pracy, uniemożliwiając stosowanie klasycznych rokowań zbiorowych dla znaczącej części pracowników służby publicznej, w tym członków korpusu służby cywilnej; pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania, a także pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w: urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 239 § 3 k.p.). Tak daleko idące ograniczenia (przykładem wyłączenie całego korpusu służby cywilnej) muszą, pomimo stanowiska TK⁴⁵, budzić wątpliwości – już choćby w świetle standardów międzynarodowych⁴⁶.

Jednak nawet w przypadku urzędników, dla których można zawierać układy zbiorowe pracy, przedmiot rokowań jest w istotny sposób zawężony. Dzieje się tak po pierwsze ze względu na rozbudowane regulacje ustawowe, które w przypadku urzędników określają nie tylko dolną, lecz również górną granicę uprawnień.

⁴³ Dz. U. Nr 107, poz. 1127 z późn. zm. Na ten temat zob. m.in. A. Reda-Ciszewska, *Strony i zakres podmiotowy układu zbiorowego pracy w służbie publicznej – wybrane problemy*, [w:] Z. Góral (red.), *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Waclawa Szuberta*, Warszawa 2013, s. 405 oraz P. Nowik, *Metoda negocjacji...*, s. 114-116.

⁴⁴ Zob. zwłaszcza Z. Hajn, *W kwestii zdolności układowej organizacji pracodawców zrzeszających jednostki budżetowe*, [w:] M. Seweryński, J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga Pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, Gdańsk 2012.

⁴⁵ Wyrok TK z 17 listopada 2015 r., K 5/15, OTK-A 2015, Nr 10, poz. 164.

⁴⁶ Zob. m.in. Z. Góral, *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Gdańsk 2010, s. 144.

Następuje w ten sposób ujednoczenie warunków zatrudnienia w ramach większych struktur administracyjnych. Oznacza to jednocześnie niedopuszczalność odstępstw *in melius*, które wykraczałyby poza granice wyznaczone w ustawie i prowadziły do zróżnicowania zasad wynagradzania. Z większej swobody korzystają jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca szanuje ich autonomię i umożliwia kształtowanie własnej polityki w sferze zatrudniania i wynagradzania – polityki dostosowanej do możliwości finansowych oraz potrzeb poszczególnych struktur.

Innym, już niejako bezpośrednim ograniczeniem jest możliwość zawierania układów zbiorowych pracy przez jednostki budżetowe jedynie w zakresie przyznanym im środków. Zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w takich jednostkach powinno nastąpić w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji, w tym wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów (art. 241 § 4 k.p.). W rezultacie wniosek o zarejestrowanie takiego układu powinien zawierać odpowiednie oświadczenie organu, który utworzył dany podmiot lub przejął funkcje takiego organu (art. 241 § 5 k.p.). Praktyczne znaczenie tej regulacji w analizowanym zakresie pozostaje oczywiście ograniczone ze względu na ustawowe wyłączenia z zakresu podmiotowego układów zbiorowych pracy (art. 239 § 3 k.p.).

W praktyce urzędnicze układy zbiorowe nie są zawierane. Dotyczy to zarówno porozumień wielozakładowych (układy negocjowane przez organy administracji z reguły nie dotyczą urzędników, a np. pracowników szkół niebędących nauczycielami), jak i układów zakładowych⁴⁷.

Związki zawodowe mogą też negocjować i zawierać dla pracowników administracji publicznej inne oparte na ustawie porozumienia zbiorowe⁴⁸, np. dotyczące zwolnień grupowych czy organizacji pracy, a także porozumienia kończące spory zbiorowe. W stosunku do sektora prywatnego swoboda negocjacyjna partnerów społecznych jest jednak ograniczona ze względu na rozbudowę mechanizmów ustawowych lub wyłączenie pewnych konstrukcji ogólnego prawa pracy. Dotyczy to w szczególności organizacji czasu pracy, która w większości ustaw urzędniczych podlega rozbudowanej reglamentacji prawnej (np. ograniczenie dopuszczalnych systemów czasu pracy czy sposobów kształtowania rozkładów)⁴⁹.

Wśród instrumentów, którymi dysponują partnerzy społeczni w sektorze publicznym, można wskazać np. porozumienie w sprawie ruchomego czasu pracy (art. 140¹ w zw. z art. 150 § 3 k.p.), które dopuszcza się nawet w służbie cywilnej⁵⁰ czy też – w węższym zakresie wobec regulowania długości okresów rozliczeniowych czy posługiwania się w niektórych ustawach zamkniętym katalogiem systemów

⁴⁷ Wyniki badań w rejestrach układów zbiorowych zostały przedstawione m.in. w: Ł. Pisarczyk, J. Rumian, *Ponadzakładowe układy zbiorowe: zmierzch instytucji?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 11 oraz Ł. Pisarczyk, J. Rumian, K. Wieczorek, *Zakładowe układy zbiorowe – nadzieja na dialog społeczny?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 6.

⁴⁸ Por. m.in. A. Musiała, *Porozumienia zbiorowe jako źródło prawa pracy*, Poznań 2013.

⁴⁹ Zob. m.in. A. Tomanek, *Czas pracy w urzędach państwowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 1.

⁵⁰ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/obowiazki-i-uprawnienia> [dostęp 30.05.2022].

czasu pracy – porozumienia dotyczące przedłużenia okresów rozliczeniowych (art. 129 § 2 k.p. w zw. z art. 150 § 3) oraz stosowania przerywanego czasu pracy (art. 139 § 3 k.p.). Porozumienia te są interesujące również dlatego, że z braku związków zawodowych mogą być zawierane z przedstawicielami wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy. Oznacza to, że również w administracji publicznej ustawa dopuszcza przedstawicielstwo wybierane będące alternatywą dla związków zawodowych. Abstrahując od wątpliwości dotyczących tej formy przedstawicielstwa⁵¹, jego funkcjonowanie nie pozostaje bez wpływu na pozycję związków zawodowych (w pewnym zakresie ograniczając potrzebę i osłabiając chęć ich tworzenia). Jest to jednak problem wspólny dla całego systemu relacji zbiorowych.

8. Inne mechanizmy kształtowania warunków zatrudnienia, organizacji pracy oraz przyznawania świadczeń socjalnych

Polskie prawo pracy przewiduje inne, obok rokowań zbiorowych, mechanizmy kształtowania warunków zatrudnienia oraz organizacji pracy. Dotyczy to nawet sektora prywatnego, gdzie uprawnienia pracodawców są bardziej rozbudowane niż w innych systemach prawnych (przykładem często wykorzystywana instytucja regulaminów). W administracji publicznej tendencja ta, wobec jednostronnego kształtowania warunków zatrudnienia przez państwo⁵² i ograniczania (a nawet wyłączenia) metody układowej, jest jeszcze wyraźniejsza. Warunki zatrudnienia są kształtowane przez ustawę, przepisy wykonawcze oraz akty wewnętrzne. Część z nich to akty pracodawcy, np. zarządzenia lub akty nienazwane, stanowiące prerogatywę organu lub podmiotu mającego kompetencje do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy. Akty te mogą wyłączać wydawanie typowych dla prawa pracy regulaminów np. regulaminów wynagradzania w ogóle lub dla określonych grup pracowników (art. 77² § 5 w zw. z 239 § 3 k.p.)⁵³ albo ograniczać ich zakres (np. narzucanie dolnej granicy wynagrodzenia przez przepisy powszechnie obowiązujące czy wkraczanie aktów kierownika jednostki w materię regulaminów pracy). Niemniej jednak również w sektorze publicznym są wydawane regulaminy wynagradzania (w dość ograniczonym zakresie) oraz regulaminy pracy. Większą rolę, ze względu na autonomię jednostek samorządu

⁵¹ Zob. m.in. M. Latos-Miłkowska, *Przedstawiciele pracowników wyłaniani w trybie przyjętym u danego pracodawcy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10 oraz A. Sobczyk, *Przedstawicielstwo pozazwiązkowe w systemie zbiorowej reprezentacji pracowników – stan obecny i kierunki zmian*, [w:] A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Gdańsk 2010.

⁵² Por. P. Nowik, *Metoda negocjacji...*, s. 77-78.

⁵³ Zasady wynagradzania tych pracowników są kształtowane w innym trybie, w szczególności przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Zob. m.in. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 689 z późn. zm.).

terytorialnego, regulaminy odgrywają w odniesieniu do pracowników samorządowych. W niektórych przypadkach charakter regulaminów wydawanych na podstawie ustaw urzędniczych może się różnić od regulaminów wydawanych bezpośrednio na podstawie kodeksu pracy (np. szczególnie kształtowane regulaminy wynagradzania w ustawie o pracownikach urzędów państwowych)⁵⁴.

Jednocześnie dąży się do tego, aby przy kształtowaniu warunków wykonywania pracy, nawet w szczególnym trybie, zagwarantować reprezentację interesów pracowniczych przez związki zawodowe. Co do zasady, związki zawodowe uczestniczą w wydawaniu regulaminów – na zasadach właściwych dla danego aktu, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Co więcej, podziału środków na wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych należy dokonywać w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową (art. 27 ust. 3 u.z.z.). Ma to znaczenie w kontekście wyłączeń lub ograniczeń w posługiwaniu się konstrukcją aktów autonomicznych

Poza tym, w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi są przyznawane świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (art. 27 ust. 2 u.z.z.) czy też podejmowane decyzje dotyczące tworzenia planu urlopów (art. 163 § 1¹ k.p.).

9. Prawo do strajku

W interesie pracowników administracji publicznej mogą być organizowane spory zbiorowe (choć w praktyce taka sytuacja ma miejsce niezwykle rzadko). Ze względu na konieczność realizacji zadań publicznych nie jest jednak możliwe pełne korzystanie ze środków nacisku na stronę pracodawczą – strajku oraz innych akcji protestacyjnych. Ustawa ogranicza już sam zakres podmiotowy prawa do strajku, które nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Co więcej, poszczególne pragmatyki wprowadzają również zakaz organizacji innych akcji protestacyjnych, które zakłócałyby normalne funkcjonowanie urzędu (np. art. 78 ust. 3 u.s.c.). W ten sposób ustawodawca chce zapewnić niezakłóconą realizację zadań państwa i chronić interes publiczny. Na tle obecnej regulacji rysują się trzy podstawowe problemy – identyfikacja podmiotu będącego właściwym adresatem żądań, efektywność nacisku, który może być wywierany na ten podmiot oraz zgodność wyłączeń i ograniczeń ze standardami międzynarodowymi (kwestie te zresztą są ze sobą powiązane).

Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych przewiduje udział w procedurze pracodawcy, pracodawców lub (fakultatywnie) organizacji pracodawców. Pracodawcy sektora publicznego co do zasady nie zrzeszają się w organizacje. Z kolei poszczególni pracodawcy mają zazwyczaj dość ograniczony wpływ na warunki zatrudnienia.

⁵⁴ Szerzej na ten temat A. Dubowik, *Autonomiczne źródła prawa pracy a regulaminy wynagradzania w kodeksie pracy i ustawie o pracownikach urzędów państwowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 7-8.

W przeciwieństwie do prawa układowego ustawa nie przewiduje *expressis verbis* zaangażowania w spór organów administracji publicznej, które w rzeczywistości decydują lub współdecydują o zakresie finansowania oraz polityce zatrudnienia w urzędach. Naturalnym rozwiązaniem jest w rezultacie poszukiwanie przez związki zawodowe rzeczywistego pracodawcy i próba wywarcia presji właśnie na niego, nawet jeśli formalnie nie jest stroną sporu. Decydujące w takiej rozgrywce są potencjał oraz determinacja strony związkowej, które przesądzają o możliwości wciągnięcia w spór właściwego organu. Oczywiście nie wyklucza to udziału w sporze również pracodawców *sensu stricto*, którzy mogą (a być może nawet powinni) uczestniczyć w poszczególnych czynnościach, w tym zwłaszcza w zawieraniu porozumienia (dzięki czemu spełni ono warunki ustawowe). Niemniej jednak *de lege ferenda* należałoby postulować przyznanie organom administracji publicznej formalnej zdolności do udziału w sporze zbiorowym. Zapewni to również spójność między ustawą o rozwiązywaniu sporów zbiorowych a przepisami regulującymi układy zbiorowe pracy.

Jeśli chodzi o efektywność sporu urzędniczego (prowadzonego z udziałem urzędników), może on zakończyć się albo na etapach pokojowych⁵⁵, w tym przez odwołanie do orzeczenia kolegium arbitrażu społecznego, albo na akcji protestacyjnej⁵⁶ (co najmniej po zakończeniu rokowań), o ile akcja ta nie zakłóci funkcjonowania urzędu. Środkiem w pewnym sensie uzupełniającym jest strajk solidarnościowy (art. 22 u.r.s.z.) zorganizowany w obronie praw i interesów pracowników, którzy nie mają prawa do strajku, przez związek zawodowy działający w innym zakładzie pracy (przy spełnieniu warunków wynikających z art. 17-21 u.r.s.z. oraz na czas nie dłuższy niż połowa dnia roboczego).

Arbitraż społeczny w obecnej postaci nie gwarantuje efektywnej ochrony strony pracowniczej. Po pierwsze, każda ze stron, w tym strona pracodawcza, może zastrzec niewiążący charakter orzeczenia (art. 16 ust. 6 u.r.s.z.). Po drugie, nawet wiążące orzeczenie kolegium nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych, a wymuszenie jego efektywności może wymagać wszczęcia kolejnego sporu zbiorowego. Z kolei inne akcje protestacyjne (zwłaszcza w postaci ograniczonej przez ustawy urzędnicze) są niewątpliwie znacznie słabszym środkiem nacisku na stronę pracodawczą niż strajk, tym bardziej, że zgodnie z pragmatykami urzędniczymi nie mogą one zakłócać funkcjonowania urzędu. Z kolei strajk solidarnościowy, abstrahując od jego oceny, a nawet dostrzegając znaczenie dla korzystania z wolności związkowych⁵⁷, pozostaje w zasadzie instytucją martwą.

Podsumowując, związki zawodowe mogą wszczynać w interesie urzędników spory zbiorowe, jednak ze względu na przyjęte rozwiązania prawne możliwość

⁵⁵ Kwestie te omawiają szerzej m.in. B. Cudowski, *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998 oraz A. Kowalczyk, *Pojęcie sporu zbiorowego oraz pokojowe metody jego rozwiązywania w prawie polskim*, Rzeszów 2017.

⁵⁶ Szerzej na ten temat m.in. B. Cudowski, *Pozastrajkowe środki prowadzenia sporów zbiorowych*, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 4.

⁵⁷ B. Surdykowska, *Strajk solidarnościowy jest uzupełniającym elementem wolności związkowej*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 11.

efektywnego wpływania na podmioty decydujące o warunkach zatrudnienia jest bardzo ograniczona. Dostrzegając specyfikę zatrudnienia w administracji i publicznej oraz potrzebę ochrony interesu publicznego, trudno byłoby stwierdzić, że interesy tej grupy zatrudnionych zostały efektywnie zabezpieczone. Co więcej, wobec ogólnego wyłączenia prawa do strajku, istotnego ograniczenia innych akcji protestacyjnych oraz małej efektywności alternatywnych mechanizmów ochrony interesów osób zatrudnionych w administracji można mieć wątpliwości, czy polskie przepisy zapewniają standard ochrony odpowiadający gwarancjom międzynarodowym. Rozumiejąc potrzebę ograniczania prawa do strajku (choć również w tym zakresie potrzebna jest głębsza analiza), należy rozważyć rozbudowę procedur arbitrażowych, w tym wzmocnienie konstrukcji orzeczenia arbitrażowego, tak aby mogło się stać środkiem gwarantującym określony poziom praw pracowniczych⁵⁸.

10. Zakończenie

Urzędnicy, podobnie jak inni pracujący, korzystają z różnych form zbiorowej reprezentacji swoich interesów i praw. Ich status pracowniczy gwarantuje szeroką ochronę zbiorową, która jednak, ze względu na szczególny charakter zatrudnienia w służbie publicznej, doznaje pewnych ograniczeń. Są one widoczne zwłaszcza w obszarze relacji zbiorowych, gdzie ustawa osłabia czy wręcz eliminuje autonomiczne formy kształtowania warunków zatrudnienia. Rozumiejąc specyfikę zatrudnienia w administracji publicznej, można mieć wątpliwości, czy przynajmniej w pewnych obszarach ingerencja ustawowa nie jest nadmierna oraz czy urzędnikom zapewnia się efektywne mechanizmy ochrony ich interesów. Co więcej, w pewnych obszarach można mieć wątpliwości, czy polskie przepisy zapewniają standardy odpowiadające gwarancjom międzynarodowym. Do kwestii dyskusyjnych należy zasadnicze ograniczenie zakresu podmiotowego układów zbiorowych pracy, które nie tylko nie wydaje się konieczne, ale również nie jest oczywiste z perspektywy standardów międzynarodowych. Podobnie należy powrócić do dyskusji na temat podmiotowych ograniczeń prawa do strajku. Wyraźną słabością regulacji jest również brak procedur, które mogłyby stanowić realną alternatywę dla strajku – niedopuszczalnego w przypadku urzędników. Dzisiejsze mechanizmy rozwiązywania sporów zbiorowych nie gwarantują efektywnej ochrony interesów urzędniczych. Problemem, który należy rozwiązać systemowo, jest również właściwa budowa strony pracodawczej, tak aby była możliwa identyfikacja i podjęcie dialogu z podmiotami decydującymi o warunkach zatrudnienia. Podsumowując, obecne ramy prawne nie ułatwiają zbiorowej obrony interesów i praw urzędników. W szczególności państwo nie promuje dobrowolnych rokowań zbiorowych. O ile jeszcze w sprawach indywidualnych reprezentacja związkowa zachowuje pewne znaczenie, o tyle dialog

⁵⁸ Tak m.in. M. Seweryński, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] M. Matej-Tyrowicz, T. Zieliński (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, Warszawa 2006, s. 425-426.

społeczny w administracji (nie tylko zresztą tam) przeżywa zapaść. Niewątpliwie konieczne są w tym zakresie zmiany ustawowe. Ostatecznie to jednak potencjał i determinacja partnerów społecznych, w tym zwłaszcza związków zawodowych, zadecydują o tym, jaka będzie przyszłość relacji zbiorowych w sektorze publicznym.

Bibliografia

- Canessa-Montejo M.F., *The Scope of Collective Bargaining in Public Administration*, International Labour Office, Geneva 2019.
- Cudowski B., *Pozastrajkowe środki prowadzenia sporów zbiorowych*, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 4.
- Cudowski B., *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998.
- Dubowik A., *Autonomiczne źródła prawa pracy a regulaminy wynagradzania w kodeksie pracy i ustawie o pracownikach urzędów państwowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 7-8.
- Dubowik A., *Podstawy zatrudnienia w służbie cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 10.
- Dubowik A., *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 2.
- Florek L., *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11.
- Gernigon B., Odero A., Guido H., *ILO Principles Concerning the Right to Strike*, International Labour Office, Geneva 2000.
- Góral Z., *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Gdańsk 2010.
- Grzebyk P., *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów unijnego i międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019.
- Hajn Z., *Pojęcie pracodawcy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 5 i 6.
- Hajn Z., *W kwestii zdolności układowej organizacji pracodawców zrzeszających jednostki budżetowe*, [w:] M. Seweryński, J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga Pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, Gdańsk 2012.
- Hajn Z., *Związkowa reprezentacja praw i interesów pracowniczych a zasada negatywnej wolności związkowej*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001.
- Kowalczyk A., *Pojęcie sporu zbiorowego oraz pokojowe metody jego rozwiązywania w prawie polskim*, Rzeszów 2017.
- Kovács E., *The Right to Strike in the European Social Charter*, “Comparative Labor Law & Policy Journal” 2005, nr 4.

- Kuczyński T., [w:] Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
- Kuczyński T., *O odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9.
- Kuczyński T., *Umowy o zatrudnienie służbowe*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000.
- Kuczyński T., *Ustanie zatrudnienia w wyniku orzeczenia kary dyscyplinarnej*, [w:] J. Stelina, A. Wypych-Żywicka (red.), *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak*, Gdańsk-Sopot 2007.
- Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.
- Latos-Miłkowska M., *Przedstawiciele pracowników wyłaniani w trybie przyjętym u danego pracodawcy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10.
- Musiąła A., *Porozumienia zbiorowe jako źródło prawa pracy*, Poznań 2013.
- Nowik P., *Metoda negocjacji układowych w zakresie kształtowania wynagrodzenia za pracę pracowników administracji publicznej. Doświadczenia polskie i europejskie*, Lublin 2014.
- Pisarczyk Ł., Rumian J., *Ponadzakładowe układy zbiorowe: zmierzch instytucji?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 11
- Pisarczyk, Rumian J., Wieczorek K., *Zakładowe układy zbiorowe – nadzieja na dialog społeczny?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 6.
- Reda-Ciszewska A., *Strony i zakres podmiotowy układu zbiorowego pracy w służbie publicznej – wybrane problemy*, [w:] Z. Góral (red.), *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, Warszawa 2013.
- Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Samuel L., *Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter*, Council of Europe Publishing 2002.
- Seweryński M., *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, Warszawa 2006.
- Skoczyński J., *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001.
- Sobczyk A., *Przedstawicielstwo pozazwiązkowe w systemie zbiorowej reprezentacji pracowników – stan obecny i kierunki zmian*, [w:] A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, Gdańsk 2010.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP, t. I. Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP, t. II. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2017.
- Surdykowska B., *Strajk solidarnościowy jest uzupełniającym elementem wolności związkowej*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 11.

Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.

Szewczyk H., *Układy zbiorowe pracy w służbie publicznej*, [w:] Z. Góral (red.), *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, Warszawa 2013.

Świątkowski A.M., *Prawo socjalne Rady Europy. Europejska Karta Społeczna. Protokoły, Zrewidowana Europejska Karta Społeczna*, Kraków 2005.

Tomanek A., *Czas pracy w urzędach państwowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 1.