

Warszawa, 6 maja 2024 r.

prof. dr hab. Łukasz Pisarczyk

## **Ograniczenia zakresu podmiotowego układów zbiorowych pracy w świetle standardów międzynarodowych**

Przedmiotem opinii jest ocena zgodności przewidzianych w prawie polskim ograniczeń zakresu podmiotowego układów zbiorowych pracy (art. 239 § 3 k.p.) ze standardami międzynarodowymi, w szczególności konwencjami MOP: nr 87 dotyczącą wolności związkowej i ochrony praw związkowych<sup>1</sup> („konwencja nr 87”), nr 98 dotyczącą stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych<sup>2</sup> („konwencja nr 98”) i nr 151 dotyczącą ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej<sup>3</sup> („konwencja nr 151”, a także Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>4</sup> („EKPCz”) oraz Europejską Kartą Społeczną<sup>5</sup> („EKS”). Ograniczenia prawa do rokowań zbiorowych mogą wynikać również z innych przepisów prawa krajowego, w tym tzw. pragmatyk pracowniczych (np. art. 36 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela<sup>6</sup>) lub służbowych, które nie są jednak przedmiotem analizy w niniejszej opinii.

Analizowane zagadnienie stanowiło (w pewnym zakresie) przedmiot orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2015 r.<sup>7</sup> Postępowanie zostało wszczęte na wniosek NSZZ „Solidarność”, która na podstawie uchwały Komisji Krajowej nr 24/2014 z 28 sierpnia 2014 r. wносиła o zbadanie zgodności art. 239 § 3 pkt 1 k.p.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125.

<sup>2</sup> Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78.

<sup>4</sup> Sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

<sup>5</sup> Sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 28, poz. 67).

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm. Zgodnie z art. 36 ust. 2 Karty nauczyciela zawieranie układów zbiorowych pracy dla nauczycieli nie może powodować dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa. Na temat wątpliwości dotyczących tego ograniczenia z perspektywy standardów międzynarodowych zob. m.in. A.M. Świątkowski, *Aspekty prawne strajku generalnego nauczycieli w 2019 r.*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, nr 6.

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 17 listopada 2015 r., K 5/15, OTK-A 2015/10, poz. 164.

(korpus służby cywilnej) z art. 59 ust. 2 oraz 4 Konstytucji w zw. z art. 4 konwencji nr 98, art. 1 i 7 konwencji nr 151, a także art. 11 EKPCz oraz art. 6 ust. 2 EKS. Sposób sformułowania wniosku powodował, że Trybunał Konstytucyjny musiał oceniać zgodność kwestionowanych rozwiązań nie tylko z normami konstytucyjnymi, lecz również prawem międzynarodowym. Zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Zdaniem Trybunału dotyczyło to również prawa do rokowań zbiorowych.

W prawie polskim szczególna sytuacja i status urzędników znajdują odzwierciedlenie w technice odrębnych regulacji, tzw. pragmatyk pracowniczych, do których można zaliczyć m.in. ustawy o z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>8</sup>, „u.s.c.”, z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>9</sup>, „u.p.s” oraz z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>10</sup>. Administracja publiczna, ze względu na swoje umocowanie konstytucyjne oraz zadania, nie stanowi jednolitej struktury. Można wyróżnić administrację rządową, gdzie nasycenie elementami publicznymi jest największe, i gdzie zgodnie z Konstytucją ma działać profesjonalny korpus służby cywilnej niezależny od zmian o charakterze politycznym (art. 153 ust. 1 Konstytucji). Administracja rządowa w największym stopniu uczestniczy w sprawowaniu władzy, choć korpus służby cywilnej działa w urzędach o różnym charakterze i kompetencjach. Inny charakter mają urzędy obsługujące organy władzy, w tym władzy ustawodawczej i sądowniczej (pracownicy urzędów państwowych) oraz jednostki samorządu terytorialnego (pracownicy samorządowi).

Polski ustawodawca ogranicza w sektorze publicznym podstawową formę rokowań zbiorowych, jaką są rokowania układowe (mające na celu zawarcie zakładowego albo ponadzakładowego układu zbiorowego pracy). Zgodnie z art. 239 § 3 k.p. układów zbiorowych pracy nie zawiera się dla 1) członków korpusu służby cywilnej; 2)

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1691.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 530.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 1917.

pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania; 3) pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania<sup>11</sup> i powołania w: a) urzędach marszałkowskich, b) starostwach powiatowych, c) urzędach gminy, d) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, e) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego; 4) sędziów, asesorów sądowych i prokuratorów. Dla pracowników tych nie są również wydawane regulaminy wynagradzania (art. 77<sup>2</sup> § 5 k.p. w zw. z art. 239 § 3 k.p.), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (wydawany wówczas regulamin może mieć jednak inny charakter prawny niż regulamin kodeksowy). Ustawa nie wyłącza natomiast możliwości zawierania dla tej grupy pracowników innych niż układy opartych na ustawie porozumień zbiorowych (art. 9 § 1 k.p.), np. porozumień zbiorowych kończących spory zbiorowe pracy (art. 9 i 14 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych<sup>12</sup>, „u.r.s.z.”).

Ze względu na szczególny (ustrojowy) status prawny funkcjonariuszy (osób zatrudnionych w służbach mundurowych), sędziów, asesorów i prokuratorów ich uprawnienia zbiorowe wymagają odrębnej analizy. Dalsze rozważania koncentrują się na sytuacji pracowników zatrudnionych w administracji publicznej – członków korpusu służby cywilnej, pracowników urzędów państwowych oraz pracowników samorządowych. Osoby te mają status pracowników w rozumieniu art. 2 k.p. zatrudnionych w ramach stosunku pracy a nie funkcjonariuszy zatrudnionych w ramach stosunków o charakterze publiczno-prawnym.

Wolności i prawa związkowe są przedmiotem gwarancji międzynarodowych (powszechnych), w tym Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, m.in. konwencji nr 87, 98, 151 i 154 (ta ostatnia nieratyfikowana przez Polskę) oraz

---

<sup>11</sup> To ograniczenie stało się nieaktualne w związku ze zniesieniem mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy w samorządzie terytorialnym.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 123.

regionalnych, w tym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Europejskiej Karty Społecznej i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Pracownicy publiczni korzystają z gwarancji wolności zrzeszania się (art. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 konwencji nr 87). Prawo polskie uznaje tę wolność, nie wprowadzając ograniczeń w prawie tworzenia i przystępowania do związków zawodowych przez pracowników (art. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>13</sup>, „u.z.z.”). Pewne ograniczenia dotyczą osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (art. 78 ust. 6 u.s.c.).

Korelat wolności zrzeszania się stanowi prawo do rokowań zbiorowych (m.in. Demir i Baykara przeciwko Turcji<sup>14</sup>). Bez prawa do rokowań zbiorowych wolność zrzeszania się nie mogłaby być efektywnie realizowana. Dlatego korzystanie z prawa do rokowań zbiorowych jest objęte gwarancjami międzynarodowymi – bezpośrednio lub pośrednio (prawo do rokowań zbiorowych wywodzone z wolności zrzeszania się). Jednak w niektórych sferach, ze względu na specyfikę realizowanych tam zadań, prawo międzynarodowe akceptuje ograniczenia prawa do rokowań zbiorowych. Ograniczając prawo do rokowań zbiorowych należy jednak brać pod uwagę, że w zasadniczy sposób osłabia to możliwość efektywnego korzystania z uprawnień związkowych. Dlatego należy poszukiwać alternatywnych sposobów ochrony wartości konkurencyjnych a ograniczenia prawa do rokowań zbiorowych stosować jedynie w koniecznym zakresie.

Poziom ochrony wolności i praw zbiorowych pracowników sektora publicznego w konwencjach MOP nie jest jednolity. Część pracowników sektora publicznego korzysta z wyższego standardu ochrony (na zasadach ogólnych), podlegając gwarancjom wynikającym z konwencji nr 98. Konwencja nie dotyczy urzędników państwowych i w żaden sposób nie może być interpretowana jako naruszająca ich prawa lub statut (art. 6 konwencji nr 98). Użyte w konwencji pojęcie urzędnika nie obejmuje jednak wszystkich osób zatrudnionych w sferze publicznej, a jedynie te, które są zatrudnione bezpośrednio

---

<sup>13</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 854.

<sup>14</sup> Wyrok ETPCz z dnia 12 listopada 2008 r., Demir i Baykara przeciwko Turcji, skarga nr 34503/97, HUDOC.

przy sprawowaniu administracji państwowej. Rozróżnia się osoby zatrudnione bezpośrednio przy sprawowaniu administracji państwa (w ministerstwach i innych podobnych urzędach) i osoby wspierające ten proces oraz zatrudnionych w autonomicznych instytucjach publicznych, którzy powinni korzystać z gwarancji wolności i praw zbiorowych<sup>15</sup>. Osoby, które nie podlegają wyłączeniu, korzystają z gwarancji sformułowanych w art. 4 konwencji nr 98, który stanowi, że w razie potrzeby należy zastosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu zachęcania i popierania jak najszerzego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy. Urzędnicy objęci wyłączeniem z art. 6 konwencji nr 98 korzystają z ochrony wynikającej z konwencji nr 151. W akcie tym dostosowano gwarancje wolności i praw zbiorowych do specyfiki wykonywania pracy w sektorze publicznym, w tym zwłaszcza w administracji publicznej (wykonywanie władzy). Konwencja nr 151 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 ust. 1), w szczególności art. 4 konwencji nr 98.

Decyzji ustawodawcy krajowego pozostawiono określenie zakresu stosowania gwarancji przewidzianych w konwencji do pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter (art. 1 ust. 2 konwencji nr 151). Polski ustawodawca w pewnym zakresie skorzystał z tego upoważnienia. Członek korpusu służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej (wcześniej ograniczenie to dotyczyło mianowanych urzędników służby cywilnej) nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych (art. 78 ust. 6 u.s.c.). Pozostali pracownicy zatrudnieni przez władze publiczne i objęci

---

<sup>15</sup> *Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva 2018, pkt 1241, 1242 i 1251.

wyjątkiem, o którym mowa w art. 6 konwencji nr 98, podlegają ogólnym regułom wynikającym z konwencji nr 151.

Konwencja nr 151 gwarantuje udział przedstawicieli pracowników publicznych w kształtowaniu ich warunków zatrudnienia. Sposób sformułowania tych gwarancji różni się jednak od mechanizmu zastosowanego w art. 4 konwencji nr 98. W myśl tego ostatniego w razie potrzeby należy zastosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu zachęcania i popierania jak najszerszego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy. Artykuł 7 konwencji nr 151 stanowi natomiast, że w razie potrzeby będą 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.

Elementem wspólnym jest promowanie udziału przedstawicieli pracowników w ustalaniu warunków zatrudnienia. Jeżeli udział ten jest niewystarczający, państwa – strony powinny podjąć odpowiednie działania (zgodne z prawem i praktyką krajową), aby wesprzeć jak najszersze zastosowanie mechanizmów kształtowania warunków zatrudnienia z udziałem przedstawicieli pracowników. O ile jednak gwarancje ogólne dotyczą dobrowolnych rokowań zbiorowych, o tyle konwencja nr 151 dotyczy rozwijania mechanizmu rokowań zbiorowych lub każdej innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników publicznych w ustalaniu tych warunków. Oznacza to, że względu na specyfikę zatrudnienia w administracji publicznej, możliwość stosowania alternatywnych (względem rokowań zbiorowych) mechanizmów kształtowania warunków zatrudnienia z udziałem przedstawicieli pracowników. Nie oznacza jednak pozbawienia przedstawicieli pracowników wpływu na kształtowanie tych warunków. Strona konwencji powinna popierać jak najszerszy rozwój metod

pozwalających na udział przedstawicieli pracowników w ustalaniu warunków zatrudnienia.

Jednocześnie rokowania zbiorowe zostały wskazane jako sposób kształtowania warunków zatrudnienia pracowników publicznych. Co więcej, jest to sposób wskazany na pierwszym miejscu. Określone zostały również pewne standardy prowadzenia tych rokowań. Rokowania zbiorowe dla pracowników publicznych powinny być prowadzone z odpowiednimi (zainteresowanymi) władzami publicznymi (art. 7 konwencji nr 151). To bowiem te władze mają decydujący wpływ na kształtowanie warunków zatrudnienia w sektorze publicznym. Inny układ stron może powodować bezprzedmiotowość rokowań i pozbawienie ich charakteru realnego instrumentu kształtowania warunków zatrudnienia. Do rozstrzygnięcia sporów powstających w związku z określaniem warunków zatrudnienia należy dążyć w sposób odpowiadający warunkom krajowym, w drodze rokowań między stronami lub w drodze postępowania dającego gwarancje niezależności i bezstronności, takich jak mediacja, pojednawstwo i arbitraż, organizowane tak, aby wzbudzały zaufanie stron objętych sporem (art. 8 konwencji nr 151). Osoby lub organy właściwe do prowadzenia rokowań w imieniu zainteresowanej władzy publicznej i procedura wprowadzenia w życie uzgodnionych warunków zatrudnienia powinny być określone przez ustawodawstwo krajowe lub w inny właściwy sposób (ust. 2 pkt 1 zalecenia MOP nr 159 dotyczącego procedur określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej). Jeśli został zawarty układ zbiorowy dla pracowników publicznych, okres jego ważności lub procedura, za pomocą której może on być rozwiązany, odnawiany lub rewidowany, powinny być z zasady ściśle określone (ust. 3 zalecenia nr 159).

W razie ograniczenia prawa do rokowań zbiorowych przedstawicielom pracowników publicznym należy zagwarantować inne mechanizmy zaangażowania w ustalanie warunków zatrudnienia. Należy przy tym zwrócić uwagę na podmiotowe zróżnicowanie gwarancji. O ile w odniesieniu do rokowań zbiorowych gwarantowany jest udział organizacji pracowników (związków zawodowych), o tyle w procedurach alternatywnych mogą uczestniczyć przedstawiciele pracowników (w tym szerszym

pojęciu mieszczą się również przedstawiciele wybierani). W myśl ust. 2 pkt 2 zalecenia MOP nr 159 w przypadku gdy stosowane są metody inne niż rokowania, pozwalające przedstawicielom pracowników publicznych uczestniczyć w określaniu warunków zatrudnienia, procedura tego uczestnictwa i ostatecznego określania tych spraw powinny być określone przez ustawodawstwo krajowe lub inne właściwe środki.

W kontekście dopuszczalnych ograniczeń decydujące znaczenie ma interpretacja sformułowania „udział w ustalaniu warunków zatrudnienia”. Udział należy rozumieć jako (realny) wpływ na kształtowanie warunków zatrudnienia, nawet jeśli nie przybiera on formy rokowań zbiorowych kończonych porozumieniem opartym na konsensie stron. Alternatywne formy zaangażowania przedstawicieli pracowników są zbiorczo określane jako konsultacje (cechą wspólną tych procedur jest brak wymogu zgody strony pracowniczej na określone warunki zatrudnienia). Szczególną postacią konsultacji może być zaangażowanie przedstawicieli pracowników w proces tworzenia prawa (proces legislacyjny). Nawet jeśli konwencja nr 151, dopuszczając metody inne niż rokowania, pozostawia państwom pewien margines uznaniowości, metody te powinny gwarantować udział przedstawicieli pracowników w określaniu warunków zatrudnienia<sup>16</sup>. Dotychczasowa praktyka stosowania standardów MOP dostarcza pewnych wskazówek co do rozumienia warunków, jakim powinny odpowiadać szeroko rozumiane konsultacje stanowiące alternatywę dla rokowań zbiorowych. Konsultacje mogą odbywać się bezpośrednio między odpowiednimi władzami i przedstawicielami pracowników lub z udziałem innych podmiotów – mediatorów, ekspertów, których udział może ułatwić osiągnięcie porozumienia. Konsultacje mogą się odbywać podczas bezpośrednich spotkań lub w ramach zorganizowanych (dwu- albo trójstronnych) form współpracy. Konsultacje powinny dotyczyć zagadnień istotnych dla stron. Komitet Wolności Związkowej określił kryteria, według których należy oceniać konsultacje warunków zatrudnienia pracowników publicznych. Powinny się one odbywać w dobrej wierze i z poszanowaniem słusznym interesów drugiej strony. Strony powinny mieć możliwość zaprezentowania swoich stanowisk oraz odbycia dyskusji, tak aby móc

---

<sup>16</sup> *Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva 2018, pkt 1244 i 1246.



wypracować rozwiązania satysfakcjonujące wszystkich uczestników. Konsultacje powinny się odbywać z zachowaniem zasady równego traktowania (co nie wyklucza stosowania kryteriów reprezentatywności<sup>17</sup>) oraz przed przedstawieniem odpowiedniego projektu lub przed wdrożeniem polityki<sup>18</sup>. Jakkolwiek z pozoru dość ogólne, standardy te wskazują cele i znaczenie zaangażowania przedstawicieli pracowników, którzy nawet jeśli nie mogą zablokować określonych rozwiązań (ostateczna decyzja należy do władz), powinni mieć możliwość realnego wpływu na treść aktu prawnego czy polityki władz. Procedury alternatywne powinny być wyrazem filozofii zarządzania przez zgodę oraz współodpowiedzialności za dobre funkcjonowanie wspólnoty (ujmując rzecz inaczej demokracji oraz społeczeństwa obywatelskiego). Konsultacje nie powinny być sprowadzane do poziomu pozorów czy fasady. Mają być żywym forum współpracy władz z przedstawicielami pracowników. Bardzo ważny jest element spotkania (nawet nieformalnego) oraz interakcji<sup>19</sup>.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Paktu jego strony zobowiązały się zapewnić m.in. prawo związków zawodowych do swobodnego wykonywania swej działalności, bez ograniczeń innych, niż przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób, a także prawo do strajku pod warunkiem, że będzie ono wykonywane zgodnie z ustawodawstwem danego kraju. Państwa-strony mogą wprowadzać ustawowe ograniczenia w wykonywaniu praw związkowych przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej (art. 8 ust. 2 Paktu).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 EKPCz Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te,

---

<sup>17</sup> Ewentualne kryteria reprezentatywności powinny być obiektywne i zostać ustalone z góry (ust. 1 pkt 1 zalecenia nr 159).

<sup>18</sup> M.F. Canessa-Montejo, *The scope of collective bargaining in public administration*, International Labour Organisation, Geneva 2019, s. 15-16 oraz powołane tam stanowiska organów nadzorujących.

<sup>19</sup> ILO, *Collective bargaining in the public service. A way forward*, International Labour Conference, 102nd Session, Geneva 2013, s. 52-53.

które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Jednocześnie możliwe jest jednak nakładanie zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej (art. 11 ust. 2 EKPCz). Jeżeli prawo krajowe wprowadza ograniczenia w korzystaniu z prawa do rokowań zbiorowych (w szczególności w administracji publicznej), powinno zagwarantować, że przedstawiciele pracowników w inny sposób będą uczestniczyć w ustalaniu warunków zatrudnienia. W orzecznictwie ETPCz zwraca się, uwagę, że jakkolwiek państwa członkowskie korzystają ze znaczącej swobody co do wyboru rozwiązań prawnych, warunkiem zgodności z art. 11 ust. 1 EKPCz jest umożliwienie związkom zawodowym występowania (walki) w obronie ich członków<sup>20</sup>. W wyroku w sprawie Demir i Baykara opowiedział się za prawem do rokowań zbiorowych urzędników lokalnych.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 EKS w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych strony zobowiązują się: popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony, a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia; popierać ustanowienie i wykorzystywanie właściwych mechanizmów pojednawczych oraz dobrowolnego arbitrażu dla rozstrzygania sporów zbiorowych. Dopuszcza się jednak ograniczenia uzasadnione specyfiką zatrudnienia w sektorze publicznym, w tym faktem kształtowania warunków zatrudnienia w służbie publicznej przez prawodawcę. W takich przypadkach oczekuje się jednak, aby pracownicy mogli uczestniczyć w projektowaniu odpowiednich przepisów<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 825 i n.

<sup>21</sup> L. Samuel, *Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter*, Council of Europe Publishing 2002, s. 140-141.

Prawo do rokowań zbiorowych pracowników publicznych jest uznawane przez większość państw europejskich, będąc elementem europejskiej tradycji prawnej (Demir i Baykara przeciwko Turcji)<sup>22</sup>.

Prawo do rokowań zbiorowych stanowi najważniejszy wyraz wolności związkowej. Dzięki rokowaniom zbiorowym związki zawodowe uzyskują wpływ na kształtowanie warunków zatrudnienia. Ze względu na realizację innych wartości ograniczenie korzystania z prawa do rokowań zbiorowych jest możliwe. Trzeba mieć jednak świadomość, że dochodzi do ograniczenia podstawowego narzędzia działania związków zawodowych. Dlatego takie ograniczenie powinno być stosowane wówczas, gdy jest to rzeczywiście konieczne. Podsumowaniem może być fragment z orzeczenia w sprawie Demir i Baykara, gdzie ETPCz stwierdził, że ze względu na rozwój prawa pracy zarówno międzynarodowego, jak i krajowego, oraz praktykę układających się państw w tej mierze, prawo do prowadzenia negocjacji zbiorowych z pracodawcą stało się zasadniczo jednym z podstawowych elementów prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów (art. 11 EKPCz). Tak jak inni pracownicy, urzędnicy, poza bardzo wyjątkowymi przypadkami, powinni korzystać z takich praw, z zastrzeżeniem wszelkich zgodnych z prawem ograniczeń, które mogą zostać nałożone na członków administracji państwowej w rozumieniu art. 11 ust. 2. Ograniczenia są możliwe, ale z uwzględnieniem istoty gwarancji. Pozbawienie prawa do rokowań zbiorowych należy traktować jako wyjątek od zasady korzystania przez pracowników publicznych z mechanizmów zbiorowych.

W prawie polskim prawo do rokowań zbiorowych (z udziałem związków zawodowych oraz pracodawców lub ich organizacji) jest gwarantowane w art. 59 ust. 2 Konstytucji. Celem rokowań zbiorowych jest w szczególności zawarcie układu zbiorowego pracy, którym w ujęciu konstytucyjnym są normatywne porozumienia zbiorowe (skuteczne wobec osób trzecich), a zatem nie tylko układy zbiorowe pracy zawierane zgodnie z przepisami działu jedenastego kodeksu pracy, lecz również inne oparte na ustawie

---

<sup>22</sup> Na temat rozwiązań krajowych zob. m.in. ILO, *Collective bargaining in the public service. A way forward*, International Labour Conference, 102nd Session, Geneva 2013 oraz M.F. Canessa-Montejo, *The scope of collective bargaining in public administration*, International Labour Organisation, Geneva 2019.

porozumienia zbiorowe (art. 9 § 1 k.p.)<sup>23</sup>. Układów zbiorowych pracy w ścisłym znaczeniu nie zawiera się dla wybranych grup pracowników publicznych. Ograniczenie to nie dotyczy innych niż układy porozumień zbiorowych. Teoretycznie jest więc możliwe zawarcie dla pracowników publicznych porozumienia kończącego spór zbiorowy o przedmiocie i funkcjach zbliżonych do typowego układu zbiorowego pracy. Podsumowując, cały korpus służby cywilnej, a także niektórzy pracownicy samorządowi oraz pracownicy urzędów państwowych nie mogą korzystać z układowej metody kształtowania warunków zatrudnienia.

Niewątpliwie nie cała ta grupa może być uznana za zatrudnionych na wysokich stanowiskach, co umożliwiłoby wyłączenie na podstawie art. 1 ust. 2 konwencji nr 151. Wszyscy pozostali korzystają z gwarancji wynikających co najmniej z konwencji nr 151. Część z nich może być objęta nawet wyższym (wynikającym z konwencji nr 98) standardem ochrony jako niepodlegający wyjątkowi sformułowanemu w art. 6 tego aktu (gdyż nie uczestniczą w sprawowaniu administracji (władzy) państwa). Pośrednio wskazuje na to sam ustawodawca formułując przesłanki zatrudnienia w korpusie służby cywilnej. Na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, może zostać zatrudniona wyłącznie osoba posiadająca obywatelstwo polskie (art. 5 ust. 1 u.s.c.). *A contrario*, nie wszystkie stanowiska w korpusie służby cywilnej wiążą się z wykonywaniem takich zadań. Korpus służby cywilnej, obok zatrudnionych w ministerstwach czy urzędach obsługujących centralne organy administracji (wskazywanych przez MOP jako zatrudnieni przy wykonywaniu władzy państwowej), tworzą również pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w innych strukturach (art. 2 ust. 1 i 2 u.s.c.), których pozycję należy ocenić pod kątem zasadności i dopuszczalności wyłączeń<sup>24</sup>. Należy odpowiedzieć na pytania, które z jednostek można uznać za podobne do

---

<sup>23</sup> Por. Z. Hajn, *Pojęcie układu zbiorowego pracy i jego uznanie przez państwo a reprezentatywność związkowa*, PiP 2021, nr 5.

<sup>24</sup> W tym kontekście zob. *Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva 2018, pkt 1241, 1242 i 1249. Podkreśla się swoiste pierwszeństwo prawa do rokowań zbiorowych w zakresie niepodlegającym wyłączeniom.

ministerstw, które natomiast nie mają takiego przymiotu, w szczególności będąc strukturami autonomicznymi<sup>25</sup>.

Zgodzić się natomiast należy z twierdzeniem, że decydująca dla oceny statusu członka korpusu służby cywilnej nie może być podstawa nawiązania stosunku pracy (umowa o pracę albo mianowanie)<sup>26</sup>. Podstawa nawiązania stosunku pracy nie determinuje bowiem rodzaju wykonywanej pracy, w tym powierzonych członkowi korpusu obowiązków, które należy uznać za rozstrzygające dla oceny charakteru funkcji z perspektywy prawa międzynarodowego, w tym art. 6 konwencji nr 98 oraz art. 7 konwencji nr 151. Dlatego oceny zgodności z tymi standardami należy dokonywać z uwzględnieniem charakteru pracy a nie podstawy nawiązania stosunku pracy. Zarówno na gruncie konwencji MOP, jak i EKPCz wątpliwości budzi objęcie zakazem zawierania układów zbiorowych pracy pracowników samorządowych nieuczestniczących w sprawowaniu władzy państwowej<sup>27</sup>. Wreszcie, gdy chodzi o pracowników urzędów państwowych ograniczenie wolności związkowych można uzasadnić w przypadku osób powołanych, które zazwyczaj zajmują wysokie stanowiska państwowe (o ile w ten sposób zostanie zakwalifikowane powierzenie stanowiska w drodze powołania). Charakter pracy urzędników mianowanych jest zróżnicowany (co odzwierciedla zróżnicowanie zakresu stosowania ustawy) i wymaga szczegółowej analizy z perspektywy kryterium sprawowania władzy. Przyjęcie *a priori* dopuszczalności wyłączeń w tej grupie należy uznać za idące zbyt daleko. Podsumowując, pojawiają się wątpliwości, czy wszyscy pracownicy, o których mowa w art. 239 § 3 k.p., są objęci wyjątkiem sformułowanym w art. 6 konwencji nr 98. W zakresie wykraczającym poza ten wyjątek zastosowanie ograniczenia polegającego na wyłączeniu z zakresu stosowania układów zbiorowych pracy należy uznać za niezgodne ze standardami międzynarodowymi. Polski ustawodawca powinien dokonać przeglądu stanowisk objętych wyjątkiem z art. 239 § 3 k.p., oceniając, czy w każdym przypadku charakter zatrudnienia uzasadnia wyłączenie z zakresu stosowania układów zbiorowych pracy.

---

<sup>25</sup> *Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva 2018, pkt 1242, 1250 i 1251.

<sup>26</sup> Por. stanowisko Sejmu w sprawie K 5/15, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&sprawa=14725>.

<sup>27</sup> Por. *Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva 2018, pkt 1241 i 1242.

W odniesieniu do pracowników objętych wyjątkiem z art. 6 konwencji nr 98 ale niezatrudnionych na wysokich stanowiskach państwowych w rozumieniu art. 1 ust. 2 konwencji nr 151 należy odpowiedzieć na pytanie, jak ustawodawca gwarantuje im udział w ustalaniu warunków zatrudnienia, tzn., z jakich alternatywnych mechanizmów udziału w ustalaniu warunków zatrudnienia mogą korzystać. Pozbawienie pracowników publicznych prawa do rokowań zbiorowych przez proste uregulowanie ich warunków zatrudnienia w drodze ustawowej pozbawiałoby gwarancje wynikające z konwencji nr 98 skuteczności wobec tej grupy pracowników<sup>28</sup>.

W interesie wszystkich, którzy korzystają z wolności zrzeszania się, w tym pracowników publicznych, mogą być wszczynane spory zbiorowe dotyczące m.in. warunków pracy i płacy (art. 1 u.r.s.z.). Jedną z charakterystycznych cech procedury rozwiązywania sporów zbiorowych jest sposób ukształtowania strony pracodawczej. Stroną sporu są poszczególni pracodawcy lub (fakultatywnie) organizacje, w których są zrzeszeni (art. 2 ust. 2 u.r.s.z.). Ustawodawca nie przewiduje udziału w charakterze strony organów administracji publicznej, a zatem podmiotów decydujących o warunkach zatrudnienia i wskazywanych jako strona rokowań w konwencji nr 151. Co prawda praktyka prowadzenia sporów zbiorowych (np. tzw. strajk nauczycieli) pokazała, że do udziału w sporze faktycznie można zmusić podmioty decydujące o warunkach zatrudnienia, jednak wymaga to podjęcia działań wykraczających poza wyraźne podstawy prawne, a przy tym osiągnięcie takiego skutku nie zawsze (ze względu na postawę organu administracji publicznej) będzie możliwe<sup>29</sup>. W ramach procedury sporu zbiorowego pracownicy publiczni nie mogą korzystać z prawa do strajku oraz innych akcji protestacyjnych zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu. W rezultacie ich pozycja negocjacyjna ulega zasadniczemu osłabieniu. Po przeprowadzeniu rokowań oraz mediacji strona pracownicza może skierować spór do kolegium arbitrażu społecznego (art. 16 u.r.s.z.). Orzeczenie arbitrażowe nie tworzy

---

<sup>28</sup> *Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Geneva 2018, pkt 1252.

<sup>29</sup> Zob. m.in. A.M. Świątkowski, *Aspekty prawne strajku generalnego nauczycieli w 2019 r.*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, nr 6, s. 81.

jednak efektywnej ochrony interesów pracowniczych. Po pierwsze, jego charakter prawny jest niejasny. W szczególności nie stanowi ono ani podstawy roszczeń pracowniczych, ani tym bardziej tytułu egzekucyjnego. Po drugie, strona pracodawcza może zastrzec, że orzeczenie nie będzie dla niej wiążące. Na rzecz pracowników publicznych może zostać zorganizowany strajk solidarnościowy (art. 22 u.r.s.z.). Praktyczne znaczenie tego prawa jest jednak ograniczone. W rezultacie, możliwość wszczęcia w imieniu pracowników publicznych sporu zbiorowego nie gwarantuje im efektywnego udziału w kształtowaniu warunków zatrudnienia.

Kolejną formą zaangażowania przedstawicieli pracowników w ustalanie warunków zatrudnienia są ich uprawnienia konsultacyjne i opiniodawcze. Po pierwsze, organy wydające akty prawne mieszczące się w zakresie działania związków zawodowych (a zatem również dotyczące warunków zatrudnienia) mają obowiązek ich konsultowania z organizacjami reprezentatywnymi. Uprawnionymi do konsultacji są ogólnokrajowe organizacje związkowe reprezentatywne w Radzie Dialogu Społecznego (art. 19 u.z.z.). Organ wydający akt nie jest związany stanowiskiem związków zawodowych. W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 3 u.z.z.). Związkom zawodowym przysługuje też prawo wyrażania publicznie opinii na temat założeń lub projektów, których przedmiot mieści się w zakresie ich aktywności, w środkach masowego przekazu, w tym także w radio i telewizji (art. 19 ust. 4 u.z.z.). Uprawnień tych nie należy deprecjonować. Ich istotą jest jednak wyrażenie stanowiska strony pracowniczej. Nawet jeśli jest ono prezentowane w toku prac odpowiednich komisji lub w środkach masowego przekazu, kompetencje te nie gwarantują wpływu na treść aktów prawnych, a zatem ustalanie warunków zatrudnienia w nich określonych. Co więcej, zaangażowanie to nie jest gwarantowane, jeśli projekt ustawy nie jest wnoszony jako projekt rządowy, co w ostatnim czasie było dość częstą praktyką (przyczyną takich działań była m.in. chęć uniknięcia tych konsultacji i przyspieszenia procesu legislacyjnego). Po drugie,

organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego. Wnioski dotyczące ustaw związek kieruje do posłów lub organów mających prawo inicjatywy ustawodawczej. W przypadku aktów prawnych niższego rzędu wniosek kieruje się do organów uprawnionych do ich wydania (art. 20 ust. 1 u.z.z.). Organ państwowy, do którego został skierowany wniosek, obowiązany jest w terminie 30 dni przedstawić związkowi zawodowemu swoje stanowisko, a w razie negatywnego stanowiska – także jego uzasadnienie (art. 20 ust. 2 u.z.z.). Ustawa nie przewiduje dalszych elementów proceduralnych, w tym spotkań między zainteresowanymi stronami, które można byłoby uznać za konsultacje. Po trzecie, w gałęziach pracy nieobjętych układami zbiorowymi, a zatem również w odniesieniu do pracowników podlegających wyłączeniu z art. 239 § 3 k.p., regulacja warunków pracy i płacy wymaga konsultacji ze związkami zawodowymi (art. 20 ust. 2 u.z.z.). Ustawa nie określa żadnych kryteriów przeprowadzania konsultacji. Strona pracodawcza nie ma nie tylko obowiązku uwzględniania stanowiska związkowego, ale nawet nie musi uzasadniać ewentualnej odmowy. Ustawa nie gwarantuje też odpowiedniego poziomu oraz częstotliwości spotkań konsultacyjnych. Po czwarte, ustawa o związkach zawodowych gwarantuje zakładowym organizacjom związkowym funkcjonującym w jednostkach sektora finansów publicznych udział w podziale środków na wynagrodzenia (art. 27 ust. 3 u.z.z.). Należy jednak podkreślić, że jest to jedynie udział w podziale środków a nie udział w ustalaniu funduszu płac, który decyduje o poziomie wynagrodzeń. Mechanizm ten jest oczywisty o tyle, że kierownictwo jednostki budżetowej nie decyduje o poziomie środków przeznaczonych na kształtowanie wynagrodzeń. Zastosowany mechanizm nie jest więc ani udziałem w ustalaniu warunków zatrudnienia w ścisłym znaczeniu ani udziałem umożliwiającym wpływanie na stanowisko organów administracji publicznej, które decydują o warunkach zatrudniania pracowników publicznych, w tym o poziomie ich wynagrodzeń (a zatem podmiotów uznawanych za właściwą stronę relacji mających za przedmiot warunki zatrudnienia w sektorze publicznym). Dodać należy, że sama forma udziału zakładowych organizacji związkowych („w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową”) nie została określona precyzyjnie, co zwłaszcza w przypadku



funkcjonowania w zakładzie pracy więcej niż jednej zakładowej organizacji związkowej, może być źródłem wątpliwości. Po piąte, partnerzy społeczni są konsultowani w sprawie wieloletnich planów finansowych, założeń budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej w Radzie Dialogu Społecznego (art. 16-18 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>30</sup>). Partnerzy społeczni mogą wyrazić wspólne stanowisko. W razie braku takiego stanowiska swoją opinię może przedstawić każda z organizacji wchodzących w skład Rady. Wpływ stanowisk (zwłaszcza odrębnych) na działania Rady Ministrów pozostaje ograniczony.

Większość mechanizmów, zwłaszcza tych o zasięgu ogólnokrajowym, jest dość ogólna i nie gwarantuje związkom zawodowym realnego wpływu na kształtowanie warunków zatrudnienia. Z kolei procedury, w których związki zawodowe mają większe możliwości oddziaływania na odpowiednie władze, koncentrują się wprost (podział środków na wynagrodzenia: art. 27 ust. 3 u.z.z.) lub pośrednio (spory zbiorowe) na poziomie zakładowym. Partnerem dla strony związkowej jest pracodawca, czyli urząd – jednostka budżetowa działająca w ramach środków zaplanowanych w budżecie. O ile pracodawca ma wpływ na podział tych środków, o tyle decyzja o ich wielkości jest podejmowana przez podmioty przygotowujące oraz przyjmujące budżet. Kluczową rolę odgrywają tu poszczególni ministrowie oraz Rada Ministrów.

Przedstawione wnioski w pewnym zakresie odbiegają od tez sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. K 5/15, w którym stwierdzono, że art. 239 § 3 k.p.: a) jest zgodny z art. 59 ust. 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 11 EKPCz, art. 6 ust. 2 EKS oraz art. 1 i art. 7 konwencji nr 151; b) nie jest niezgodny z art. 4 konwencji nr 98. W wyroku tym odnoszono się jednak tylko do części sygnalizowanych wątpliwości. Nie można też abstrahować od swoistej ewolucji standardów ochrony praw podstawowych (już choćby orzeczenie ETPCz w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji można uznać za przełomowe). Wreszcie, z częścią argumentacji Trybunału nie można się zgodzić (zob. skargę NSZZ „Solidarność”

---

<sup>30</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.

skierowaną do TK w 2014 r.<sup>31</sup>). Dlatego kwestia podjęcia dalszych działań prawnych pozostaje otwarta.

Podsumowując, można wskazać dwa zasadnicze problemy. Pierwszym jest potrzeba ponownej weryfikacji wyłączeń z art. 239 § 3 k.p. z perspektywy art. 6 konwencji nr 98. Wydaje się, że ograniczenia wkraczają w wolności zbiorowe niektórych pracowników publicznych, którzy nie są objęci tym wyjątkiem. Drugi to ocena istnienia alternatywnych mechanizmów kształtowania warunków zatrudnienia dla pracowników publicznych, do których wyjątek z art. 6 konwencji nr 98 znajduje zastosowanie, i którzy podlegają konwencji nr 151. Prawo polskie, ze względu na wielość i różnorodność procedur, tworzy pozór zabezpieczenia interesów pracowników publicznych. Pozycja przedstawicieli pracowników w procedurach, które można określić jako konsultacyjne, jest dość słaba. Nie zawsze gwarantują one realny wpływ na ustalanie warunków zatrudnienia (nawet biorąc pod uwagę specyfikę sektora publicznego). Ustawa albo stosuje mechanizmy, w ramach których stanowisko związków zawodowych jest stosunkowo słabe, albo lokuje je na poziomie zakładowym (poziomie urzędu), gdzie następuje raczej podział środków a nie ustalanie warunków zatrudnienia. Ze względu na wielość mechanizmów ocena procedur alternatywnych jest trudna. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy spełniają one podstawowy warunek, jakim jest umożliwienie przedstawicielom pracowników realnego wpływu na warunki zatrudnienia pracowników publicznych. Pośrednim potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest słabość dialogu społecznego w sektorze publicznym. Nawet jeśli jest to element szerszego zjawiska, za jakie można uznać załamanie się relacji zbiorowych w Polsce, na pewno nie można stwierdzić, że ustawa promuje rokowania zbiorowe dla pracowników sektora publicznego lub zapewnia im inne efektywne formy udziału w kształtowaniu warunków zatrudnienia. Można mieć też wątpliwości, czy w wystarczającym zakresie uczestnikami procedur są odpowiednie władze państwowe (publiczne). Ramy prawne dialogu społecznego w sektorze publicznym mogą stać się tym, czego chce uniknąć m.in. Międzynarodowa Organizacja Pracy – formalną instytucją a nie rzeczywistym mechanizmem ustalania warunków zatrudnienia. Efektywne oddziaływanie na organy

---

<sup>31</sup> <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%205/15>.

publiczne decydujące o warunkach zatrudnienia wymaga podjęcia inicjatyw w pewien sposób wykraczających poza ramy prawne stworzone dla kształtowania warunków zatrudnienia w sferze publicznej (przykładem strajk nauczycieli). Stąd wątpliwości, czy obecne rozwiązania prawne odpowiadają standardom międzynarodowym dotyczącym adekwatnych środków ochrony, w tym gwarancjom wynikającym z art. 7 konwencji nr 151.

Jednocześnie ograniczenie prawa do rokowań zbiorowych stanowi, w dozwolonych granicach, prawo a nie obowiązek poszczególnych państw. Państwa mogą dopuszczać metodę układową również w odniesieniu do pracowników publicznych. Co więcej, dialog społeczny w sektorze publicznym, ze względu na jednolitość strony pracodawczej oraz brak elementu konkurencyjności, stwarza duże szanse rozszerzania zakresu rokowań zbiorowych, co potwierdzają doświadczenia innych państw regionu<sup>32</sup>, które podobnie jak Polska zmagają się z konsekwencjami załamania się relacji zbiorowych i stają przed wyzwaniem jakim jest dążenie do zwiększenia zasięgu rokowań zbiorowych (art. 4 ust. 2 dyrektywy 2022/2041 w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej).

Łukasz Pisarczyk

---

<sup>32</sup> Zob. m.in. I. Blaziene, J. Jasiuniene, *Collective bargaining and inequality, in Lithuania* (Deliverable 3.1 National report for Lithuania). Leuven: BFORE project VS/2021/0209, 2023, s. 9.