
Realizacja przez Polskę wybranych praw pracowniczych zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej

W artykule scharakteryzowano prawa człowieka II generacji. Dokonano również analizy zakresu przedmiotowego wybranych praw pracowniczych uregulowanych w Europejskiej Karcie Społecznej oraz stopnia ich realizacji przez Polskę. Badanie objęło artykuł 1 (prawo do pracy), artykuł 2 (prawo do sprawiedliwych warunków pracy), artykuł 3 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy), artykuł 4 (prawo do godziwego wynagrodzenia) oraz artykuł 12 (prawo do zabezpieczenia społecznego). Ocena realizacji wyżej wymienionych przepisów Karty oparta została na konkluzjach Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z sześciu cykli kontrolnych, począwszy od 1997 r., gdy Polska ratyfikowała Kartę, do 2014 lub 2016 r., w zależności od rozkładu cykli dla poszczególnych artykułów Karty. Badanie miało pomóc sformułować odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu Polska wypełnia postanowienia wynikające z Karty. Przyjęto założenia teoretyczne (wywodzące się z instytucjonalizmu), iż normy uregulowane w Europejskiej Karcie Społecznej obowiązują w społeczeństwie i kształtują relacje między państwem a jednostkami.

Słowa kluczowe: Europejska Karta Społeczna, prawa pracownicze, rynek pracy, społeczne prawa człowieka

Otrzymano: 21.03.2021

Zaakceptowano po recenzjach: 24.09.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.3486

Wstęp

Obecnie jednym z najważniejszych dokumentów regulujących społeczne prawa człowieka jest Europejska Karta Społeczna (EKS) przyjęta przez Radę Europy (RE) w 1961 r. Dokument ten został następnie uzupełniony trzema protokołami: protokołem dodatkowym do Europejskiej Karty Społecznej z 5 maja 1988 r., protokołem zmieniającym EKS 21 października 1991 r. oraz protokołem dodatkowym do Karty z 9 listopada 1995 r.¹

Europejska Karta Społeczna składa się z preambuły, pięciu części i załącznika, stanowiącego jej integralną część. W pierwszej części dokumentu przedstawionych zostało 19 praw i zasad, które państwa członkowskie powinny realizować za pośrednictwem krajowych oraz międzynarodowych instrumentów zapewniających odpowiednie warunki wdrażania tych norm. Artykuły w kolejnej części Karty rozwijają treści wymienione w części pierwszej. Następnie zostały wskazane zobowiązania stron dotyczące: ratyfikacji dokumentu, mechanizmu kontrolnego przestrzegania postanowień Karty oraz ograniczeń w jej zastosowaniu².

Polska ratyfikowała Europejską Kartę Społeczną w 1997 r. i od tego czasu, zgodnie z przyjętą procedurą kontrolną, zobowiązana jest do cyklicznego przekazywania sprawozdań z realizacji przepisów EKS. Uwagi do raportów mogą wnieść także organizacje krajowe. Sprawozdania te są oceniane przez Europejski Komitet Praw Społecznych (EKPS). Ocena przybiera formę pozytywnych lub negatywnych konkluzji. Na dalszym etapie konkluzje rozpatruje Komitet Rządowy (dalej też jako Komitet) i przygotowuje decyzje Komitetu Ministrów. Obecnie sprawozdania przedkładane są Komitetowi co roku, a każde z nich dotyczy około ¼ postanowień Karty³.

Celem przeprowadzonego badania jest analiza realizacji przez Polskę praw pracowniczych uregulowanych w EKS. Dokonano zatem analizy tekstu konkluzji EKPS z realizacji przez Polskę wybranych artykułów EKS, począwszy od 1997 r. i z uwzględnieniem wszystkich cykli kontrolnych; tj.: art. 1 (prawo do pracy), art. 2 (prawo do sprawiedliwych warunków pracy), art. 3 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy), art. 4 (prawo do godziwego wynagrodzenia) oraz art. 12 (prawo do zabezpieczenia społecznego). Z analizy wyłączony został art. 2 ust. 2 oraz art. 4 ust. 1, gdyż Polska nie ratyfikowała tych ustępów Karty. Rząd skorzystał wówczas z przysługującej każdemu państwu możliwości przyjęcia tylko określonych przepisów EKS, zgodnie z metodą akceptowaną przez Radę Europy. Obecnie, jak wskazuje Andrzej Świątkowski, przepisy krajowe nie kolidują z art. 2 ust. 2 Karty, dotyczącym wypłacania wynagrodzeń za pracę wykonywaną zgodnie z prawem w dni świąteczne. Natomiast nadal trudny do zastosowania dla Polski jest art. 4 ust. 1, dotyczący godziwego wynagrodzenia, określanego jako

1 Rada Europy, *Przewodnik po Europejskiej Karcie Społecznej*, Warszawa 2002, s. 17.

2 R.A. Hanczel, J. Maciejewska, *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997, s. 18-19.

3 Rada Europy, *op. cit.*, s. 85-96.

relacja między przeciętnym a minimalnym wynagrodzeniem⁴. Wprowadzone od 1 stycznia 2021 r. minimalne wynagrodzenie na poziomie 2800 zł brutto⁵ i prognozowane na podstawie ustawy budżetowej średnie wynagrodzenie w 2021 r. na poziomie 5259 zł brutto⁶ nadal nie spełniają kryterium wyznaczonego na poziomie 68 proc. Dokument ten reguluje również inne prawa pracownicze, takie jak prawo do organizowania się (art. 5) czy prawo do rokowań zbiorowych (art. 6), ale zostały one wyłączone z analizy ze względu na regulację uprawnień zbiorowych. Analizie podlegały jedynie wybrane przepisy, ale z perspektywy pracownika – fundamentalne.

Prawo do pracy (art. 1) jest głównym prawem socjalnym, stąd umiejscowienie go na pierwszym miejscu zarówno w części deklaratywnej, jak i zobowiązaniowej EKS. Artykuł ten należy do tzw. *hard core* Karty, czyli do przepisów, które państwo zobowiązane jest ratyfikować, jeśli chce się stać stroną EKS. Ponadto prawo do pracy otwiera także drogę do uregulowania pozostałych norm związanych z zatrudnieniem. Wskazuje, że prawa socjalne gwarantują jednostkom możliwość podejmowania pracy oraz zapewniają odpowiednie warunki do jej wykonywania. Tylko przy zagwarantowaniu pracy o odpowiedniej jakości możemy mówić o zaspokojeniu podstawowych potrzeb człowieka i stworzeniu warunków do pełnego rozwoju, stąd tak ważne są przepisy uregulowane w art. 2, 3, 4 i 12 EKS⁷.

W badaniu starano się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu Polska wypełnia postanowienia wynikające z Karty. Przyjęto założenia teoretyczne, wywodzące się z instytucjonalizmu, iż normy uregulowane w Europejskiej Karcie Społecznej obowiązują w społeczeństwie i kształtują relacje między państwem a jednostkami.

Aksjologia praw człowieka II generacji

W celu wskazania istoty praw społecznych i ekonomicznych należy na początku wyjaśnić, czym są same prawa człowieka. Otóż w paradygmacie prawnonaturalnym prawa te przysługują każdemu tylko dlatego, że jest człowiekiem, bez względu na ich uregulowanie czy uznanie przez władze publiczne. Z tego też powodu nikt nie może się ich zrzec. Ich źródłem jest niezbywalna godność ludzka, stąd mówi się o ich uniwersalizmie⁸. Obecnie powszechnie przyjętą przez badaczy typologią praw człowieka jest ta zaproponowana pod koniec lat 70. przez Karela Vasaca, obejmująca ich trzy główne kategorie, zwane również

4 A.M. Świątkowski, *Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, Warszawa 2016, s. 97.

5 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1596).

6 Inforfk, *Opublikowano kwotę limitu 30-krotności obowiązującą w 2021 r.*, <https://inforfk.pl/aktualnosci/8027555,Opublikowano-kwote-limitu-30krotnosci-obowiazujaca-w-2021-r.html> (18.04.2021).

7 J. Wratny, *Prawa społeczne w Europejskiej Karcie Społecznej a uwarunkowania gospodarcze* [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, Warszawa 2016, s. 44–49.

8 M. Wiącek, A. Krzywoń, W. Brzozowski, *Prawa człowieka*, Warszawa 2019, s. 29–30.

generacjami. Są to prawa obywatelskie i polityczne (I generacja), prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne (II generacja) oraz prawa solidarnościowe (III generacja). Według K. Vasaca poszczególne generacje odpowiadają także hasłu rewolucji francuskiej, czyli: „wolność, równość i braterstwo”⁹.

Prawa pracownicze analizowane w niniejszym artykule są prawami II generacji, wywodzącymi się z uznania równości wszystkich jednostek i sprawiedliwości społecznej. Podmiotem tych praw są przede wszystkim osoby najsłabsze, narażone na wykluczenie społeczne, takie jak osoby niepełnosprawne, starsze czy pracownicy najemni. Główne cele tych norm to stworzenie warunków niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb społeczeństwa oraz kształtowanie u osób zagrożonych wykluczeniem społecznym umiejętności pozwalających na powrót do normalnego życia i funkcjonowania w społeczeństwie. Ponadto jedną z cech charakterystycznych praw II generacji, zwanych też prawami socjalnymi, jest relatywność warunkująca ich wdrożenie sytuacją ekonomiczną państwa. Realizacja tych praw, zwłaszcza analizowanych w tym artykule praw pracowniczych, wymaga nakładów finansowych ponoszonych przez budżet państwa, samorząd czy podmioty gospodarcze. W związku z tym prawa społeczne i ekonomiczne są wdrażane stopniowo, mają charakter programowy i wyznaczają cele polityczne poszczególnych państw. Poza tym ze względu na swój ogólny charakter wymagają doprecyzowania na poziomie aktów pozakonstytucyjnych. Często ich niedookreślony charakter klaruje się w ramach działalności organów kontrolnych¹⁰.

Zgodnie z prawem międzynarodowym prawa socjalne podlegają procedurom kontrolnym ich odpowiedniego wdrażania do krajowych porządków prawnych oraz praktycznego zastosowania. Jednak w odróżnieniu od praw obywatelskich i politycznych w przypadku naruszenia praw socjalnych nie obowiązują środki przymusu. Mimo to regulacje te stanowią cenne źródło dla ustawodawstw socjalnych poszczególnych państw, są wskazówkami dla wykładni prawa oraz dostarczają dodatkowych argumentów, np. dla wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO). Ponadto, jak wskazuje Irena Lipowicz, w imię ochrony praw obywateli, w tym praw społecznych, Rzecznik, opierając się m.in. na przepisach EKS, może wnieść również skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego i skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz kierować wystąpienia do ministrów i wystąpienia przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym¹¹. Prawa II generacji mają także charakter rozwojowy, dostosowujący przyjęte podstawowe prawa społeczne (m.in. w Europejskiej Karcie Społecznej) do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych czy ewolucji rynku pracy spowodowanej rozwojem nowych technologii, czego przykładem jest przyjęcie przez Radę Europy Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS)¹².

9 M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle jej międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999, s. 65.

10 W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 191–208.

11 I. Lipowicz, *Stan ochrony praw człowieka z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2014, t. LXXVI, nr 2.

12 J. Wratny, *op. cit.*, s. 39–43.

Wybrane prawa pracownicze uregulowane w Europejskiej Karcie Społecznej i stopień ich realizacji przez Polskę w latach 1997–2016

Artykuł 1 – prawo do pracy

Art. 1 ust. 1 zobowiązuje państwa-strony Karty

przyjąć jako jeden z zasadniczych celów i obowiązków osiągnięcie i utrzymanie możliwie najwyższego i stabilnego poziomu zatrudnienia, w celu osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia¹³.

Państwa powinny zatem prowadzić politykę gospodarczą nastawioną na tworzenie i ochronę miejsc pracy, a także podjąć odpowiednie środki, aby pomóc osobom bezrobotnym i poszukującym pracy. Komitet, oceniając zgodność sytuacji w danym państwie z art. 1 ust. 1 EKS, zwraca szczególną uwagę na wysiłki podejmowane przez państwa-strony w celu osiągnięcia pełnego zatrudnienia. Podkreśla, że wdrażane instrumenty rynku pracy powinny być regularnie monitorowane, a podejmowane przez państwa wysiłki – adekwatne do ich sytuacji gospodarczej i poziomu bezrobocia. Komitet szczególną uwagę zwraca na poziom bezrobocia i zatrudnienia w grupach wrażliwych, do których należą: młodzież, osoby długotrwale bezrobotne, osoby należące do mniejszości narodowych i osoby niepełnosprawne¹⁴.

Art. 1 ust. 2 zobowiązuje sygnatariuszy do

skutecznej ochrony prawa pracownika do zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną¹⁵.

Interpretując ten przepis, Komitet zwraca uwagę na trzy zasadnicze kwestie, otóż czy w danym państwie-stronie EKS zakazane są: wszelkie formy dyskryminacji w zatrudnieniu, praca przymusowa oraz wszelkie praktyki, które mogłyby kolidować z prawem pracowników do zarobkowania w wolnym zawodzie¹⁶.

Art. 1 ust. 3 stanowi, iż państwa-strony Karty zobowiązane są

do ustanowienia lub utrzymania bezpłatnych służb zatrudnienia dla wszystkich pracowników¹⁷.

Służby te powinny działać skutecznie na terenie całego kraju i w odniesieniu do wszystkich sektorów gospodarki, a świadczone przez nie usługi mają za zadanie przyczynić

¹³ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., art. 1 ust. 1 (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67).

¹⁴ Europejski Komitet Praw Społecznych, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 2018, s. 56.

¹⁵ Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 1 ust. 2.

¹⁶ Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 57.

¹⁷ Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 1 ust. 3.

się do znalezienia zatrudnienia przez osoby bezrobotne, jak i poszukujące innej pracy. Całkowicie bezpłatna powinna być usługa pośrednictwa pracy w zakresie rejestracji osób bezrobotnych i poszukujących pracy, jak i rejestracji zgłaszanych przez pracodawców wolnych miejsc pracy¹⁸.

Zgodnie z art. 1 ust. 4 państwa-strony Karty mają obowiązek

zapewnić lub popierać odpowiednie poradnictwo zawodowe, szkolenie i readaptację zawodową¹⁹.

Usługi te odnoszą się zarówno do ustawicznego doskonalenia zawodowego, szkolenia dla osób zatrudnionych i bezrobotnych, jak i poradnictwa specjalistycznego oraz szkolenia dla osób niepełnosprawnych. W ramach tego przepisu należy stosować zasadę równego traktowania w dostępie do tego rodzaju usług, także w odniesieniu do cudzoziemców²⁰.

Realizacja przez Polskę prawa do pracy (art. 1 EKS)

W pierwszym cyklu kontrolnym Komitet wstrzymał się z wydaniem ostatecznej opinii o realizacji przez rząd art. 1 ust. 1 Karty do czasu uzupełnienia przekazanych informacji o dane pozwalające na rzetelną ocenę sytuacji. Uzupełnienia te miały dotyczyć przede wszystkim sposobu pomiaru skuteczności realizowanych aktywnych instrumentów rynku pracy, m.in. przyjętego przez rząd w 1995 r. programu promowania produktywnego zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia²¹. W drugim cyklu kontrolnym Komitet uznał, że Polska nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z art. 1 ust. 1 Karty. W okresie referencyjnym znacznie wzrósł wskaźnik bezrobocia, który w 2000 r. sięgał 16,3 proc. Komitet wskazał, że niepokojący jest wysoki wskaźnik bezrobocia wśród młodzieży, który w 2000 r. wzrósł do 35,7 proc., oraz wskaźnik ilustrujący osoby długotrwale bezrobotne (43,7 proc. bezrobotnych). Organ kontrolny zwrócił się o przekazanie w kolejnym sprawozdaniu danych o warunkach zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Ponadto według informacji przedstawionych w rządowym raporcie w okresie sprawozdawczym spadła liczba osób korzystających z aktywnych instrumentów rynku pracy (kursy/programy szkoleniowe, pożyczki na tworzenie nowych miejsc pracy itp.). Spadły również wydatki na te instrumenty (0,15 proc. PKB w 2000 r. w odniesieniu do 0,35 proc. w 1999 r.), wzrosły natomiast wydatki na zasiłki dla bezrobotnych²².

Ta negatywna ocena Komitetu utrzymywała się w dwóch kolejnych cyklach kontrolnych, tj. z lat 2001–2002 oraz 2003–2004. W cyklu lat 2005–2006 organ kontrolny tak jak w przypadku pierwszej oceny wstrzymał się z wydaniem ostatecznej konkluzji. Zwrócił się z prośbą o uzupełnienie informacji dotyczących stopy bezrobocia osób

18 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 63.

19 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 1 ust. 4.

20 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 63–64.

21 Conclusions XV-1 – Poland – Article 1–1, wszystkie cytowane w artykule konkluzje znajdują się na stronie: <https://hudoc.esc.coe.int/> (15.09.2021).

22 Conclusions XVI-1 – Poland – Article 1–1.

niepełnosprawnych, a także wskazanie średniego czasu między zarejestrowaniem osoby jako bezrobotnej a przekazaniem jej oferty pracy lub zaoferowaniem udziału w aktywizujących programach, szkoleniach, kursach itp.²³ W dwóch ostatnich cyklach kontrolnych, tj. obejmujących lata 2007–2010 oraz 2011–2014, Komitet zauważył, że sytuacja w Polsce jest zgodna z art. 1 ust. 1 EKS. Organ kontrolny zwrócił uwagę, że ogólne uwarunkowania rynku pracy w Polsce uległy poprawie w okresie referencyjnym, chociaż stopa bezrobocia wśród młodzieży była niepokojąca, gdyż w 2014 r. wynosiła 23,9 proc. Tym bardziej organ pozytywnie zaopiniował realizowany w latach 2012–2014 program pn. „Młodzi na rynku pracy”, którego celem było pokonanie barier utrudniających młodym ludziom znalezienie zatrudnienia po raz pierwszy. Jednak mimo pozytywnej oceny Komitet zwrócił uwagę, że w Polsce nie opracowano jeszcze systematycznej oceny skuteczności aktywnych programów rynku pracy²⁴.

W cyklu kontrolnym z lat 1997–1998 Komitet wstrzymał się z ostateczną oceną zgodności sytuacji w Polsce z art. 1 ust. 2 Karty. Zwrócił się z prośbą o przedstawienie w kolejnym raporcie informacji na temat środków prawnych dostępnych dla pracowników twierdzących, że byli ofiarami dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na płeć. Ponadto wskazał na uzupełnienie szczegółowych informacji o sytuacji kobiet na polskim rynku pracy, zwłaszcza w porównaniu z sytuacją mężczyzn w odniesieniu do zakresu wynagrodzeń i możliwości rozwoju zawodowego. Komitet zwrócił się także o to, by kolejny raport zawierał sprawozdanie z realizacji opracowanego w 1997 r. przez rząd Krajowego Programu Działań na Rzecz Kobiet. Sprawozdanie przedstawione przez rząd nie zawierało też informacji o ewentualnych ograniczeniach w zatrudnieniu obywateli układających się stron Karty²⁵.

W czterech kolejnych cyklach kontrolnych ocena realizacji przez Polskę art. 1 ust. 2 była negatywna. W sprawozdaniu za lata 1999–2000 rząd przedstawił listę zawodów, które nie mogły być wykonywane przez cudzoziemców. Komitet w swojej konkluzji podkreślił, że państwa-strony Karty nie powinny ograniczać cudzoziemcom dostępu do wykonywania określonych zawodów, z wyjątkiem tych, które zostały określone przez prawo i są niezbędne: do ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Wyjątki te nie obejmują wskazanych przez rząd zawodów: tłumacza przysięgłego, pracownika Służby Leśnej, członka załogi statków żegluga śródlądowej i trawek czy egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem oraz osób poddawanych kontrolnemu sprawdzaniu kwalifikacji²⁶. Negatywna konkluzja Komitetu w cyklu kontrolnym z lat 2001–2002 również odnosiła się do ograniczeń pracy obcokrajowcom w Polsce. Komitet podkreślił, że wymóg posiadania przez cudzoziemców uznaniowej zgody Krajowej Izby Lekarskiej na wykonywanie w Polsce zawodu

23 Conclusions XIX-1 – Poland – Article 1-1.

24 Conclusions XXI-1 – Poland – Article 1-1.

25 Conclusions XV-1 – Poland – Article 1-2.

26 Conclusions XVI-1 – Poland – Article 1-2.

lekarza jest niezgodny z Kartą²⁷. Z tegoż samego powodu Komitet negatywnie ocenił sytuację w Polsce względem art. 1 ust. 2 w cyklach kontrolnych z lat 2003–2004 oraz 2005–2006. W następnych dwóch cyklach Komitet wstrzymał się z ostateczną opinią. Według informacji przedstawionych w polskim sprawozdaniu od 2007 r. cudzoziemcy pragnący leczyć w Polsce muszą nadal uzyskać zezwolenie Krajowej Izby Lekarskiej, ale musi być ono udzielone, jeżeli dana osoba spełnia określone warunki wymienione w raporcie. Komitet przy ocenie sprawozdania za lata 2007–2010 zwrócił się o przedstawienie w kolejnym raporcie informacji o przypadkach różnego traktowania kobiet i mężczyzn w odniesieniu do wieku emerytalnego, o działaniach i kampaniach realizowanych na rzecz zwalczania dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na orientację seksualną oraz o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy w zakresie ewentualnych przypadków dyskryminacji w zatrudnieniu²⁸. W przypadku ostatniego sprawozdania Polski, za lata 2011–2014, Komitet nie przekazał finalnej oceny ze względu na brak informacji o pracy więźniów, zwłaszcza w zakresie godzin ich pracy i przysługującej im ochrony socjalnej²⁹.

Ocena realizacji art. 1 ust. 3 była pozytywna w dwóch pierwszych cyklach kontrolnych, tj. za lata 1997–1998 oraz 1999–2000. Komitet zwracał uwagę na szeroką gamę usług świadczonych przez urzędy pracy oraz aktywne zaangażowanie organizacji pracodawców i związków zawodowych w formułowanie ogólnej polityki zatrudnienia oraz w wyznaczanie celów urzędowi pracy³⁰. Następnie w dwóch kolejnych cyklach kontrolnych Komitet wstrzymał się z wydaniem finalnej opinii. Po analizie sprawozdania za lata 2001–2002 organ wskazał na potrzebę uzupełnienia danych o liczbę osób, która znajduje zatrudnienie za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia, oraz informacje na temat finansowania w Polsce działalności publicznych służb zatrudnienia³¹. Natomiast w cyklu z lat 2003–2004 organ kontrolny Rady Europy ponowił swoją prośbę o informacje na temat liczby osób, które znalazły pracę dzięki publicznym służbom zatrudnienia, oraz o średnim czasie pozyskania przez nie zatrudnienia³². Po uzyskaniu przedmiotowych danych Komitet stwierdził w konkluzji do cyklu kontrolnego z lat 2005–2006, że działania prowadzone przez publiczne służby zatrudnienia nie były skuteczne. Spadła liczba ofert o wolnych stanowiskach pracy kierowanych do służb w okresie referencyjnym, zbyt długi był również średni czas przeznaczony na obsadzenie wolnych stanowisk (około 18 miesięcy). Komitet w związku z tym uznał, że sytuacja w Polsce nie była adekwatna do postanowień EKS³³. Statystyki te uległy poprawie w cyklu kontrolnym z lat 2007–2010. W 2010 r. 256 343 osoby znalazły zatrudnienie subsydiowane za pośrednictwem urzędów pracy, a kolejne 67 631 osób znalazło stałe zatrudnienie. Ponadto zmniejszył się

27 Conclusions XVII-1 – Poland – Article 1-2.

28 Conclusions XX-1 – Poland – Article 1-2.

29 Conclusions XXI-1 – Poland – Article 1-2.

30 Conclusions XV-1 – Poland – Article 1-3.

31 Conclusions XVII-1 – Poland – Article 1-3.

32 Conclusions XVIII-1 – Poland – Article 1-3.

33 Conclusions XIX-1 – Poland – Article 1-3.

średni czas obsadzenia wolnych stanowisk pracy za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia do ok. 10 miesięcy w 2010 r. Komitet uznał tym samym zgodność sytuacji w Polsce z art. 1 ust. 3 EKS³⁴. Natomiast w ostatnim cyklu kontrolnym, przypadającym na lata 2011–2014, Komitet ponownie wstrzymał się z wydaniem ostatecznej konkluzji do czasu uzupełnienia przez rząd przekazanych w sprawozdaniu informacji o aktualne dane dotyczące całkowitej liczby osób poszukujących pracy i bezrobotnych zarejestrowanych w publicznych służbach zatrudnienia czy liczby wolnych miejsc pracy, zgłoszonych do publicznych służb zatrudnienia, liczby umów podpisanych z prywatnymi agencjami zatrudnienia, które zobowiązały się do znalezienia w ciągu roku pracy dla bezrobotnego³⁵.

Konkluzje Komitetu z realizacji przez Polskę art. 1 ust. 4 w sześciu pierwszych cyklach kontrolnych były negatywne, tj. za lata 1997–1998, 1999–2000, 2001–2002, 2003–2004, 2005–2006 i 2007–2010. Powodem takiej oceny był fakt, iż dostęp do kształcenia ustawicznego obywateli innych państw-stron Karty był uzależniony od konieczności długoterminowego pobytu na terenie Polski. Ze szkolenia zawodowego mogli korzystać cudzoziemcy ze statusem bezrobotnego, czyli musieli wykazać brak zatrudnienia, być gotowi do podjęcia pracy i posiadać zezwolenie na pobyt stały. Natomiast zezwolenie na pobyt stały uzyskiwali obcokrajowcy, którzy spędzili w Polsce co najmniej trzy lata (w przypadku państw UE) i pięć lat (w odniesieniu do państw spoza UE) jako rezydenci czasowi mający związki rodzinne lub gospodarcze z Polską oraz zapewnione bezpieczne zakwaterowanie i dochód umożliwiający utrzymanie³⁶. W sprawozdaniu z ostatniego cyklu kontrolnego, przypadającego na lata 2011–2014, rząd wskazał, że w okresie referencyjnym przepisy ograniczające dostęp cudzoziemców do szkolenia zawodowego zostały zmienione w wyniku transpozycji dyrektywy 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim. Na mocy nowych przepisów osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy lub wizy pracownicze mają teraz dostęp do usług rynku pracy. W związku z tym Komitet pozytywnie ocenił zgodność sytuacji w Polsce z art. 1 ust. 4 EKS³⁷.

Artykuł 2 – prawo do sprawiedliwych warunków pracy

Art. 2 ust. 1 zobowiązuje państwa-strony Karty do

określenia rozsądnego dziennego i tygodniowego czasu pracy, stopniowego skracania tygodniowego czasu pracy do takiego wymiaru, na jaki pozwala wzrost wydajności oraz inne związane z tym czynniki³⁸.

³⁴ Conclusions XX-1 – Poland – Article 1-3.

³⁵ Conclusions XXI-1 – Poland – Article 1-3.

³⁶ Conclusions XX-1 – Poland – Article 1-4.

³⁷ Conclusions XXI-1 – Poland – Article 1-4.

³⁸ Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 2 ust. 1.

Przepis ten nie wyznacza docelowego modelu dobowego i tygodniowego czasu pracy. Ustalenie tego czasu powinno nastąpić z uwzględnieniem czynników zarówno gospodarczych, jak i dotyczących środowiska pracy oraz jej szkodliwości dla zdrowia i życia pracowników. Ustalone normy czasu pracy powinny obejmować i podstawowy wymiar czasu pracy, i godziny nadliczbowe. Komitet podczas oceny zgodności sytuacji w danym państwie z Kartą analizuje łączny czas, przez jaki pracownik pozostawał do dyspozycji pracodawcy³⁹.

Art. 2 ust. 2 z kolei obliguje państwa-strony Karty do „zapewnienia płatnych dni świątecznych”⁴⁰. Obowiązek ten dotyczy zagwarantowania pracownikom płatnych i wolnych dni świątecznych w przypadku świąt, które przypadają w dniach, w których pracownicy powinni świadczyć pracę. W związku z tym przepis ten nie ma zastosowania do dni świątecznych, które przypadają w dni ustawowo wolne od pracy, np. w niedzielę lub inny dzień tygodnia wolny od pracy. EKS nie wskazuje liczby płatnych dni świątecznych w roku. Każde państwo powinno zatem indywidualnie dostosować ich liczbę. Jednak zwolnienie z obowiązku pracy w dni świąteczne nie ma charakteru bezwzględniego i w zależności od stanowiska i zawodu pracownicy mogą być zobligowani do pracy w tych dniach⁴¹.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 państwa powinny „zapewnić pracownikom corocznie minimalny dwutygodniowy płatny urlop”⁴². Przepis ten wskazuje, że prawo do urlopu wypoczynkowego należy się bez względu na podstawę zatrudnienia i rodzaj zawartej umowy o pracę. Pracownik nie może zrzec się prawa do urlopu wypoczynkowego ani przenieść go na inną osobę. Przepis ten natomiast nie określa przesłanek nabycia prawa do urlopu wypoczynkowego. Komitet dopuszcza otrzymanie przez pracownika ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w przypadku rozwiązania umowy o pracę. Ponadto pracownik może domagać się udzielenia niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego z powodu choroby w terminie innym, niż został przewidziany⁴³.

Art. 2 ust. 4 nakłada na państwa obowiązek

zapewnienia dodatkowego płatnego urlopu lub skrócenia czasu pracy dla pracowników zatrudnionych w warunkach określonych jako niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia⁴⁴.

Komitet nie określa katalogu takich prac. Stanowi to zadanie każdego z państw-stron Karty. Komitet przy ocenie analizuje wykazy przygotowane przez państwa i wskazuje na ich ewentualne uzupełnienia o prace pominięte, a powszechnie uznane za szkodliwe dla zdrowia pracowników. Wykazy tych prac powinny być przez państwa systematycznie uzupełniane i aktualizowane. W sprawozdaniach z realizacji art. 2 ust. 4 Komitet

39 A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 101–102.

40 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 2 ust. 2.

41 A.M. Świątkowski, *Karta...*, *op. cit.*, s. 104–105.

42 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 2 ust. 3.

43 A.M. Świątkowski, *Karta...*, *op. cit.*, s. 105–108.

44 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 2 ust. 4.

oczekuje również informacji na temat ochrony pracowników przed zagrożeniami powodowanymi czynnikami, które nie zostały ujęte w wykazie prac niebezpiecznych i szkodliwych dla zdrowia. Na podstawie tego przepisu zakazane jest zatrudnienie pracowników za zwiększonym wynagrodzeniem, bez skrócenia dobowego czasu pracy⁴⁵.

W ramach art. 2 ust. 5 państwa-strony Karty powinny

zapewnić tygodniowy wypoczynek, który będzie – w miarę możliwości – zbiegał się z dniem uznanym za dzień wolny do pracy zgodnie z tradycją lub zwyczajem danego kraju lub regionu⁴⁶.

Na podstawie tego przepisu państwa powinny zapewnić pracownikom jeden dzień wolny od pracy w każdym tygodniu. Jest to przepis bezwzględnie obowiązujący. Nie ma jednak gwarancji, że taki dzień będzie zbiegał się z dniem uznanym w danym kraju za wolny od pracy. W większości państw jest to niedziela. Pracodawca ze względu na branżę i charakter prowadzonej działalności może ustalić, że dzień wolny od pracy nie będzie zbiegał się z dniem świątecznym, jednak musi mieć ku temu stosowne powody⁴⁷.

Realizacja przez Polskę prawa do sprawiedliwych warunków pracy (art. 2 EKS)

Komitet wstrzymał się z ostateczną oceną zgodności sytuacji w Polsce w latach 1997–1998 z art. 2 ust. 1 Karty do czasu przekazania przez rząd informacji dotyczących znaczenia „dodatkowych dni wolnych od pracy” w odniesieniu do rozkładu godzin pracy, maksymalnego dziennego czasu pracy wraz z ewentualnymi godzinami nadliczbowymi, maksymalnego tygodniowego czasu pracy oraz kar przewidzianych dla pracodawców naruszających ustawowe przepisy dotyczące czasu pracy⁴⁸. Następnie w pięciu kolejnych cyklach, tj. lat 1999–2000, 2001–2004, 2005–2008, 2009–2012 oraz 2013–2016, konkluzje Komitetu wobec przestrzegania art. 2 ust. 1 były negatywne, gdyż regulacje w Polsce dopuszczają dzienny czas pracy dłuższy niż 16 godzin (zadania związane z nadzorem maszyn) lub nawet do 24 godzin dziennie (zadania związane z ochroną osób i mienia)⁴⁹.

Komitet w trakcie wszystkich sześciu cykli kontrolnych uznał zgodność regulacji w Polsce z wytycznymi zawartymi w art. 2 ust. 3. Już w pierwszym cyklu wskazał, że krajowe przepisy gwarantują pracownikom prawo do co najmniej dwutygodniowego płatnego urlopu w ciągu roku. Pozytywnie ocenił przepisy zakazujące zrzeczenia się przez pracownika prawa do tego urlopu oraz niewliczanie nieobecności pracownika z powodu choroby do wymiaru urlopu wypoczynkowego⁵⁰.

45 A.M. Świątkowski, *Karta...*, *op. cit.*, s. 112–113.

46 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 2 ust. 5.

47 A.M. Świątkowski, *Karta...*, *op. cit.*, s. 116.

48 Conclusions XV-2 – Poland – Article 2-1.

49 Conclusions XXI-3 – Poland – Article 2-1.

50 Conclusions XV-2 – Poland – Article 2-3.

Komitet wstrzymał się natomiast z oceną realizacji przez Polskę zasad zawartych w art. 2 ust. 4 Karty w dwóch pierwszych cyklach kontrolnych, tj. z lat 1997–1998 oraz 1999–2000. W pierwszym cyklu organ kontrolny zwrócił się o przekazanie listy zawodów niebezpiecznych i szkodliwych dla zdrowia oraz informacji, czy osobom wykonującym takie zawody przysługuje krótszy czas pracy bądź dodatkowy płatny urlop⁵¹. W drugim cyklu na finalną ocenę sytuacji nie pozwolił brak szczegółowych informacji na temat skrócenia czasu pracy lub dodatkowych płatnych urlopów przy innych rodzajach prac, które Komitet uważa za niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia, takich jak: stolarstwo i budownictwo, działalność chemiczna i farmaceutyczna czy prace związane z narażeniem na promieniowanie jonizujące. Komitet zwrócił się także o oszacowanie, jaki jest odsetek osób wykonujących prace niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia⁵². W czterech kolejnych cyklach, tj. w latach 2001–2004, 2005–2008, 2009–2012, 2013–2016, Komitet zapoznał się z dodatkowymi wyjaśnieniami rządu, listą prac uznanych za niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia, praw przynależnych pracownikom wykonującym takie zadania i uznał zgodność sytuacji w Polsce z art. 2 ust. 4 EKS⁵³.

Komitet w każdym cyklu pozytywnie zaopiniował adekwatność realiów w Polsce do przepisów art. 2 ust. 5 EKS. Według art. 133 Kodeksu pracy⁵⁴ pracownikowi przysługuje w każdym tygodniu prawo do co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku, obejmującego co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego. Odpoczynek tygodniowy powinien przypadać w niedzielę⁵⁵.

Artykuł 3 – prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy

Według art. 3 ust. 1 EKS państwa-strony Karty zobowiązane są wydać przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny, przewidujące środki zapobiegawcze i ochronne przed zagrożeniami w miejscu pracy. EKS nie przedstawia katalogu takich zagrożeń, opierając się w tym zakresie na wytycznych MOP, m.in. na konwencji nr 155 dotyczącej bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy czy konwencji nr 187 dotyczącej struktur promujących bezpieczeństwo i higienę pracy. Natomiast Karta zobowiązuje państwa do uregulowania tej kwestii na szczeblu krajowym, m.in. w Kodeksie pracy, który wskazuje w tym obszarze prawa i obowiązki zarówno pracodawców, jak i pracowników. Komitet, analizując stopień realizacji art. 3 ust. 1 Karty, obecnie zwraca uwagę na zagrożenia psychospołeczne, tj. stres, agresję i przemoc w miejscu pracy, a także na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy, niebezpieczne czynniki i substancje oraz ryzyka sektorowe⁵⁶.

⁵¹ Conclusions XV-2 – Poland – Article 2–4.

⁵² Conclusions XVI-2 – Poland – Article 2–4.

⁵³ Conclusions XXI-3 – Poland – Article 2–4.

⁵⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 141), dalej również jako k.p.

⁵⁵ VI Sprawozdanie Polski z realizacji przepisów Europejskiej Karty Społecznej za lata 2001–2004, s. 19.

⁵⁶ Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 77–79.

W kolejnym ustępie art. 3 Karta nakłada na sygnatariuszy obowiązek zapewnienia środków kontroli stosowania tych przepisów. Oznacza to konieczność regularnego monitorowania liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz weryfikację stosowania tych przepisów⁵⁷.

Natomiast art. 3 ust. 3 EKS wskazuje na konsultacje kwestii służących poprawie bezpieczeństwa i warunków pracy z partnerami społecznymi. Konsultacje te powinny odbywać się w razie zaistnienia takiej potrzeby i dotyczyć uregulowania podstaw prawnych, a także zasad i procedur przeprowadzania takich rozmów. Władze państw-stron Karty powinny w tym zakresie odpowiadać na wnioski płynące od organizacji pracowników i pracodawców, tak by wychodzić naprzeciw ich potrzebom oraz zauważanym problemom. Konsultacje należy prowadzić zarówno na poziomie krajowym, jak i w obrębie każdego zakładu pracy⁵⁸.

Realizacja przez Polskę prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 3 EKS)

Komitet w dwóch pierwszych cyklach kontrolnych, przypadających na lata 1997–1998 i 1999–2000, wstrzymał się z ostateczną oceną realizacji przez Polskę art. 3 ust. 1 EKS. W pierwszym cyklu zwrócił się o przedstawienie w kolejnym sprawozdaniu informacji na temat ochrony pracowników przed azbestem i promieniowaniem jonizującym, a także przepisów regulujących bezpieczne i higieniczne warunki pracy osób samozatrudnionych⁵⁹. Natomiast w drugim cyklu zobowiązał rząd do wskazania podstawy prawnej dla przekazanych danych, z których wynikało, że osoby samozatrudnione są zobowiązane do organizowania i wykonywania swojej pracy w sposób zapobiegający wszelkim zagrożeniom dla własnego zdrowia lub życia oraz przestrzegania wszystkich środków bezpieczeństwa⁶⁰. W odpowiedzi na pytanie Komitetu w kolejnym cyklu kontrolnym rząd zaznaczył, że w polskim ustawodawstwie nie ma szczegółowych przepisów dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa osób samozatrudnionych, stąd Komitet wydał w końcu negatywną opinię⁶¹.

Następnie w sprawozdaniu z cyklu kontrolnego lat 2005–2007 rząd wskazał, że na podstawie przyjętej ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁶² znowelizowano przepisy k.p. w zakresie m.in. wzmocnienia ochrony osób samozatrudnionych w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Powołano się wówczas także na ustawę z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych⁶³, która również chroni samozatrudnionych przed niebezpieczeństwami związanymi z substancjami chemicznymi używanymi w pracy. Zważywszy na przyjęte regulacje, ocena

⁵⁷ *Ibidem*, s. 80.

⁵⁸ A.M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006, s. 42.

⁵⁹ Conclusions XV-2 – Poland – Article 3–1.

⁶⁰ Conclusions XVI-2 – Poland – Article 3–1.

⁶¹ Conclusions XVIII-2 – Poland – Article 3–1.

⁶² Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2007 r. nr 89, poz. 589).

⁶³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz.U. z 2001 r. nr 11, poz. 84).

Komitetu była pozytywna tak w cyklu kontrolnym lat 2005–2007, jak 2008–2011⁶⁴. W ostatnim cyklu, przypadającym na lata 2012–2015, Komitet ponownie wstrzymał się z ostateczną konkluzją do czasu otrzymania danych o ochronie przed stresem związanym z pracą oraz o wszelkich wprowadzonych zmianach w odniesieniu do ochrony pracowników przed azbestem⁶⁵.

W pierwszym cyklu kontrolnym Komitet pozytywnie ocenił realizację przez Polskę art. 3 ust. 2, dotyczącego zapewnienia środków kontroli przestrzegania przepisów BHP w miejscu pracy⁶⁶. Natomiast w dwóch kolejnych cyklach wyniki weryfikacji były negatywne ze względu na zbyt dużą liczbę wypadków przy pracy w sektorze rolnym⁶⁷. W cyklu kontrolnym obejmującym lata 2005–2007 w związku ze spadkiem liczby obrażeń doznanych przez pracowników tego sektora z 33 302 przypadków w 2003 r. do 20 351 w 2007 r. oraz spadkiem liczby ofiar śmiertelnych ze 194 w 2004 r. do 113 w 2007 r. Komitet wskazał, że sytuacja w Polsce w okresie odniesienia była zgodna z art. 3 ust. 2 EKS i ta ocena nie uległa zmianie w dwóch następnych cyklach⁶⁸.

W przypadku art. 3 ust. 3 EKS organ kontrolny Rady Europy wstrzymał się z ostateczną opinią w odniesieniu do pierwszego cyklu kontrolnego. Zwrócił się wówczas o przedstawienie w kolejnym sprawozdaniu informacji pozwalających na ocenę, czy władze publiczne są zobowiązane do zapewnienia konsultacji z organizacjami pracodawców i pracowników w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w każdym wymagającym tego przypadku. Podkreślił także, że szybki rozwój techniki i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa wymagają ciągłej aktualizacji przepisów BHP. Na podstawie informacji przedstawionych w polskim sprawozdaniu Komitet zauważył, że według k.p. pracodawcy zatrudniający ponad 50 pracowników są zobowiązani do powołania komisji ds. bezpieczeństwa i higieny pracy. Zwrócił się zatem z pytaniem, w jaki sposób przepis ten odnosi się do przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 50 pracowników⁶⁹. W odpowiedzi rząd w kolejnym sprawozdaniu wyjaśnił, że w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż pięciu pracowników, w których warunki pracy nie są objęte postanowieniami układu zbiorowego, pracodawca jest zobowiązany do stworzenia regulaminu pracy. Regulamin ten powinien określać w szczególności zasady dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. Dokument ten jest opracowywany w porozumieniu z zakładowym związkiem zawodowym lub za zgodą osoby do tego wyznaczonej przez pracowników. W świetle przedstawionych informacji Komitet uznał też, że procedury konsultacji przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w ramach ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców są zgodne z art. 3 ust. 3 Karty⁷⁰. Ta pozytywna ocena utrzymała się w pięciu kolejnych cyklach kontrolnych.

64 Conclusions XIX-2 – Poland – Article 3–1.

65 Conclusions XXI-2 – Poland – Article 3–1.

66 Conclusions XV-2 – Poland – Article 3–2.

67 Conclusions XVIII-2 – Poland – Article 3–2.

68 Conclusions XIX-2 – Poland – Article 3–2.

69 Conclusions XV-2 – Poland – Article 3–3.

70 Conclusions XVI-2 – Poland – Article 3–3.

Artykuł 4 – prawo od godziwego wynagrodzenia

Art. 4 ust. 1 zobowiązuje państwa-strony Karty do

uznania prawa pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom przyzwoity poziom życia⁷¹.

Komitet podkreśla, że przepis ten dotyczy wszystkich pracowników, również pracowników branż nieobjętych układami zbiorowymi pracy. Ponadto wskazując na przyzwoity poziom życia, organ kontrolny nie ma na myśli zapewnienia podstawowych potrzeb materialnych, ale rozumie przez to również potrzeby niezbędne do uczestniczenia w życiu kulturalnym czy podnoszenie poziomu edukacji. Wynagrodzenie za przepracowany czas lub wykonaną pracę może być wypłacane przez pracodawcę w postaci pieniężnej lub w naturze. Obejmuje ono także w niektórych przypadkach specjalne bonusy i gratyfikacje⁷².

Art. 4 ust. 2 stanowi o prawie pracownika do

zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych⁷³.

Komitet, oceniając zastosowanie tego przepisu, wskazuje, że zgodne z Kartą jest też udzielenie pracownikowi urlopu w celu zrekompensowania nadgodzin, ale udzielony urlop musi być dłuższy niż nadgodziny. Art. 4 ust. 2 może być realizowany poprzez układy zbiorowe, przepisy ustawowe lub inne środki właściwe dla warunków krajowych, o ile mają zastosowanie do wszystkich pracowników. Natomiast ograniczenia dotyczące zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych mogą istnieć tylko wtedy, gdy są przewidziane prawem, służą uprawnionemu celowi i są do niego proporcjonalne⁷⁴.

Art. 4 ust. 3 zobowiązuje sygnatariuszy do

uznania prawa pracowników, zarówno mężczyzn, jak i kobiet, do jednakowego wynagrodzenia za pracę o jednakowej wartości⁷⁵.

Zasada równości powinna obejmować wszystkie składniki wynagrodzenia, czyli zarówno wynagrodzenie zasadnicze, jak i wszystkie inne świadczenia wypłacane bezpośrednio lub pośrednio w gotówce lub w naturze pracownikowi przez pracodawcę. Zasada ta powinna odnosić się do pracowników zatrudnionych i w pełnym, i w niepełnym wymiarze godzin. Państwa muszą zagwarantować, że naruszenie zasady równej płacy będzie odpowiednio i skutecznie sankcjonowane⁷⁶.

⁷¹ Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 1 ust. 1.

⁷² Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 85.

⁷³ Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 4 ust. 2.

⁷⁴ Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 86–87.

⁷⁵ Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 4 ust. 3.

⁷⁶ Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 88–89.

Art. 4 ust. 4 dotyczy z kolei prawa wszystkich pracowników do „rozsądnego okresu wypowiedzenia w razie rozwiązania stosunku pracy”⁷⁷. Komitet nie określa, co oznacza „rozsądny okres wypowiedzenia”. Natomiast podkreśla, że powinien być on uzależniony od stażu pracy. Zamiast okresu wypowiedzenia dopuszczalne jest również wypłacenie pracownikowi wynagrodzenia, pod warunkiem że stanowi ono równowartość tego, co pracownik zarobiłby podczas odpowiadającego mu okresu wypowiedzenia. Dozwolone jest również skrócenie ustawowego okresu wypowiedzenia na mocy układu zbiorowego, ale tylko wtedy, gdy zachowany zostanie rozsądny okres wypowiedzenia⁷⁸.

Art. 4 ust. 5 stanowi, iż

możliwe jest potrącenie z płac tylko na warunkach i w granicach przewidzianych w ustawodawstwie krajowym lub określonych w układach zbiorowych albo orzeczeniach arbitrażowych⁷⁹.

Odliczeń można dokonać jedynie wówczas, gdy stanowią o tym przepisy zdefiniowane w odpowiedniej ustawie, rozporządzeniu, układzie zbiorowym lub orzeczeniu arbitrażowym. Powinny podlegać rozsądnym limitom, tak by nie pozbawiały pracowników i osób pozostających na ich utrzymaniu odpowiednich środków do życia⁸⁰.

Realizacja przez Polskę prawa do godziwego wynagrodzenia (art. 4 EKS)

Komitet w żadnym cyklu kontrolnym nie uznał, że w Polsce przestrzegano zasad zawartych w art. 4 ust. 2. W pierwszym cyklu, przypadającym na lata 1997–1999, Komitet zwrócił szczególną uwagę, że w sektorze prywatnym podwyższoną stawkę wynagrodzenia przewidzianą w k.p. można było zastąpić okresem odpoczynku równym liczbie wypracowanych nadgodzin. Natomiast w sektorze publicznym urzędnikom przysługiwał jedynie okres odpoczynku równy liczbie wypracowanych godzin nadliczbowych, bez możliwości uzyskania zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych⁸¹. Sytuacja ta nie uległa zmianie aż do ostatniego cyklu kontrolnego, tj. lat 2013–2016. Komitet stoi na stanowisku, że sytuacja w Polsce nie jest zgodna z art. 2 ust. 4 Karty, ponieważ pracownicy zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego nie mają prawa do wydłużonego urlopu wyrównawczego za pracę w godzinach nadliczbowych⁸².

W trzech pierwszych cyklach kontrolnych, tj. obejmujących kolejno lata: 1997–1998, 1999–2000, 2001–2004, Komitet wstrzymał się z potwierdzeniem zgodności krajowych przepisów z art. 4 ust. 3 EKS. W pierwszym cyklu Komitet zwrócił się o przekazanie m.in. szczegółowych danych na temat różnic między zarobkami kobiet i mężczyzn

77 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 4 ust. 4.

78 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 90–91.

79 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 4 ust. 5.

80 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 92–93.

81 Conclusions XV-2 – Poland – Article 4–2.

82 Conclusions XXI-3 – Poland – Article 4–2.

w praktyce za wykonywanie pracy o jednakowej wartości⁸³. Opiniując realizację art. 4 ust. 3 w cyklu z lat 1999–2000, Komitet wskazał, że Polska nie przekazała wszystkich wymaganych informacji niezbędnych do oceny sytuacji, w związku z tym ponowił swoją prośbę o uzupełnienie danych. Zalecił, by kolejne sprawozdanie zawierało wytłumaczenie, czy stawka godzinowa pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy na tym samym lub podobnym stanowisku jest, co do zasady, taka sama jak stawka godzinowa pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin, czy są jakieś wyjątki od tej zasady (a jeśli są, to jakie). Ponadto zwrócił się o wyjaśnienie, jak obliczany jest staż pracy osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy⁸⁴. W trzecim cyklu Komitet po zapoznaniu się z wyjaśnieniami rządu uznał, że sytuacja w Polsce dotycząca pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin jest zgodna z art. 4 ust. 3 Karty. Natomiast uzupełnienia wymagały informacje dotyczące sposobu ustalania wynagrodzeń pracowników oraz realnych różnic w zarobkach kobiet i mężczyzn w Polsce⁸⁵. W sprawozdaniu z realizacji art. 4 ust. 3 za lata 2005–2008 rząd w wyjaśnieniach powołał się na art. 18³c Kodeksu pracy, który gwarantuje pracownikom prawo do równego wynagrodzenia za taką samą pracę lub pracę o jednakowej wartości. Wskazał, że kwestie te ustalone są w ramach układów zbiorowych, regulaminów wynagradzania czy też, w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeżeli nie są oni objęci układem zbiorowym pracy, w drodze rozporządzenia ministra pracy na wniosek właściwego ministra. Na podstawie tych wyjaśnień Komitet uznał zgodność sytuacji w Polsce z art. 4 ust. 3 EKS w latach 2005–2008⁸⁶. Natomiast w dwóch kolejnych cyklach Komitet ponownie wstrzymał się z ostateczną opinią do czasu uzupełnienia stosownych informacji. Analizując sprawozdanie za lata 2013–2016, poprosił o doprecyzowanie, czy istnieje górna granica odszkodowania przyznawanego w przypadku dyskryminacji związanej z wynagrodzeniem. Przypomniął, że w przypadku takiej dyskryminacji środki zaradcze muszą być skuteczne, proporcjonalne do szkody poniesionej przez ofiarę i odstraszać dla pracodawców⁸⁷.

Komitet zaobserwował, że sytuacja w Polsce nie była zgodna z art. 4 ust. 4 EKS we wszystkich sześciu cyklach kontrolnych. W pierwszym cyklu, przypadającym na lata 1997–1999, organ w powołał się na art. 33 Kodeksu karnego⁸⁸, stanowiący, iż umowa na czas określony na czas zatrudnienia dłuższy niż sześć miesięcy może zostać rozwiązana za dwutygodniowym okresem wypowiedzenia. Komitet wskazał, że ten wspomniany okres wypowiedzenia jest zbyt krótki⁸⁹. Następne cykle pokazały, że przepisy te nie uległy zmianie, stąd Komitet powtórzył swoją negatywną ocenę. W ostatnim cyklu kontrolnym, czyli z lat 2013–2016, Komitet odnotował również, że pracodawcy mają

83 Conclusions XV-2 – Poland – Article 4–3.

84 Conclusions XVI-2 – Poland – Article 4–3.

85 Conclusions XVIII-2 – Poland – Article 4–3.

86 Conclusions XIX-3 – Poland – Article 4–3.

87 Conclusions XXI-3 – Poland – Article 4–3.

88 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553).

89 Conclusions XV-2 – Poland – Article 4–4.

prawo do zwolnienia bez wypowiedzenia pracowników czasowo niezdolnych do pracy, jeżeli niezdolność jest wynikiem długotrwałej choroby, wypadku przy pracy lub niesprawiedliwionej nieobecności dłuższej niż miesiąc. Organ zaznaczył, że zwolnienie pracownika bez wypowiedzenia z powodu nieobecności wywołanej długotrwałą chorobą lub wypadkiem przy pracy jest nieadekwatne do zaleceń art. 4 ust. 4 EKS⁹⁰.

W pierwszym cyklu kontrolnym, lata 1997–1998, Komitet wstrzymał się z ostateczną oceną sprawozdania z realizacji art. 4 ust. 5 Karty do czasu wyjaśnień przez rząd kwestii wysokości wynagrodzenia pracownika, które musi być chronione przed potrąceniami, oraz przepisów umożliwiających pracodawcy potrącanie alimentów z wynagrodzenia pracownika bez nakazu sądowego⁹¹. Kolejne pięć cykli kontrolnych i analiza przedstawionych przez rząd uregulowań prawnych wykazały niezgodność warunków z art. 4 ust. 5 EKS, gdyż po dokonaniu potrąceń pracownicy otrzymujący najniższe wynagrodzenia nie dysponują środkami umożliwiającymi utrzymanie siebie i osób będących na ich utrzymaniu⁹².

Artykuł 12 – prawo do zabezpieczenia społecznego

Art. 12 ust. 1 zobowiązuje państwa-strony Karty do ustanowienia lub utrzymania systemu zabezpieczenia społecznego. System ten powinien być ustanowiony przez prawo oraz funkcjonować, obejmować tradycyjne rodzaje ryzyk i zapewniać następujące świadczenia: zdrowotne, zasiłki chorobowe, świadczenia z tytułu bezrobocia, na starość, w razie wypadku przy pracy i choroby zawodowej, rodzinne, macierzyńskie, w razie inwalidztwa oraz śmierci żywiciela rodziny⁹³.

Według art. 12 ust. 2 system zabezpieczenia społecznego należy utrzymać co najmniej na takim poziomie, który pozwoli na ratyfikację konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego⁹⁴. Przy ocenie realizacji tego przepisu Komitet bierze pod uwagę m.in. informacje na temat działań i osób objętych ubezpieczeniem oraz poziomu oferowanych świadczeń⁹⁵.

Państwa zobowiązane są także do podnoszenia poziomu systemu zabezpieczenia, co oceniane jest na podstawie charakteru wprowadzonych zmian oraz ich kontekstu społeczno-ekonomicznego. Ponadto weryfikowany jest zakres reform, rozpatrywana jest konieczność ich przeprowadzenia oraz analizowane są ich skutki. Modyfikacje systemu zabezpieczenia społecznego nie powinny podważać skutecznej ochrony socjalnej wszystkich członków społeczeństwa oraz zmieniać tego systemu na system pomocy społecznej⁹⁶.

90 Conclusions XXI-3 – Poland – Article 4–4.

91 Conclusions XV-2 – Poland – Article 4–5.

92 Conclusions XXI-3 – Poland – Article 4–5.

93 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 137–138.

94 Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (Dz.U. z 2005 r. nr 93, poz. 775).

95 *Ibidem*, s. 139.

96 *Ibidem*, s. 140.

Art. 12 ust. 4 dotyczy zawierania przez sygnatariuszy odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych, aby zapewnić równe traktowanie obywateli własnego państwa oraz obywateli innych układających się stron w zakresie uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego. Ponadto odnosi się to do przyznania, utrzymania i ponownego nabycia uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego poprzez zaliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia, zgodnie z ustawodawstwem każdego państwa-strony Karty⁹⁷.

Realizacja przez Polskę prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 12 EKS)

W pierwszym cyklu sprawozdawczym organ kontrolny ocenił, że sytuacja w Polsce odpowiada zaleceniom art. 12 ust. 1 Karty. Zwrócił się natomiast z prośbą o wyjaśnienia, jakie działania są podejmowane przez państwo w przypadku opóźnień w płatnościach lub odmowy płacenia przez pracodawców składek na ubezpieczenia społeczne, a także w zakresie zapobiegania wykorzystywaniu pracy w niepełnym wymiarze godzin jako formy pracy nierejestrowanej⁹⁸. W drugim cyklu, przypadającym na lata 1999–2000, Komitet ponowił swoją pozytywną ocenę⁹⁹. Natomiast w czterech kolejnych cyklach (lata 2001–2015) konkluzja Komitetu była negatywna, gdyż uznał on, że wysokość zasiłków wypłacanych dla bezrobotnych jest niewystarczająca. Wyjaśnił, że taka sytuacja zachodzi, gdy poziom świadczenia zastępującego dochód spadnie poniżej 40 proc. mediany ekwiwalentnego dochodu i nawet jego połączenie z innymi świadczeniami nie może doprowadzić do zgodności sytuacji z art. 12 ust. 1 Karty¹⁰⁰.

Komitet wstrzymał się z ostateczną oceną w pierwszym cyklu kontrolnym, wskazując, że Polska nie ratyfikowała ani konwencji nr 102 MOP, ani Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego, stąd niezbędne są bardziej szczegółowe informacje, by przedstawić jednoznaczną konkluzję w tym zakresie¹⁰¹. Po złożeniu przez rząd dodatkowych wyjaśnień, mimo że nadal nie nastąpiła ratyfikacja konwencji, Komitet przekazał pozytywne wnioski w cyklu kontrolnym lat 1999–2000¹⁰². Następnie Komitet ponownie wstrzymał się z ostateczną opinią w cyklach kontrolnych z lat: 2001–2002, 2003–2004 i 2005–2007, gdyż mimo że Polska ratyfikowała konwencję nr 102 MOP w 2003 r., to Międzynarodowa Organizacja Pracy nie wydała jeszcze opinii o stanie realizacji przez Polskę przepisów wynikających z tej konwencji, co mogłoby rzutować na decyzje Komitetu. W dwóch ostatnich cyklach (lata 2008–2011 oraz 2012–2015) Komitet potwierdził, tak jak MOP, zgodność sytuacji w Polsce z art. 2 ust. 2 EKS, podkreślając zobowiązanie państwa częścią II, V, VII, VIII i X konwencji nr 102 MOP¹⁰³.

97 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 12 ust. 4.

98 Conclusions XV-1 – Poland – Article 12-1.

99 Conclusions XVI-1 – Poland – Article 12-1.

100 Conclusions XXI-2 – Poland – Article 12-1.

101 Conclusions XV-1 – Poland – Article 12-2.

102 Conclusions XVI-1 – Poland – Article 12-2.

103 Conclusions XXI-2 – Poland – Article 12-2.

Komitet odroczył ostateczną ocenę adekwatności polskich przepisów do art. 12 ust. 3 do czasu przedstawienia przez rząd dodatkowych wyjaśnień. Organ kontrolny wskazał, że od kiedy zostały wprowadzone zasiłki dla bezrobotnych (tj. od 1989 r.), ich zakres systematycznie się zawęża, co może doprowadzić do przekształcenia w system minimalnej pomocy, który nie zapewni skutecznej ochrony przed brakiem zatrudnienia. Zatem w kolejnym sprawozdaniu Komitet zobowiązał rząd do przedstawienia praktycznych skutków tego zawężenia¹⁰⁴. W sprawozdaniu z lat 1999–2000 rząd wyjaśnił wyłącznie ekonomiczne przyczyny tej tendencji, a więc Komitet ponowił swoją prośbę o informacje na temat wszelkich konsekwencji tego zjawiska oraz przedstawienie danych statystycznych dotyczących liczby bezrobotnych, w tym poszukujących pracy, pobierających zasiłków dla bezrobotnych oraz liczby osób otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej. Tym samym ocena Komitetu nadal pozostała wstrzymana¹⁰⁵. Następnie w trzech kolejnych cyklach kontrolnych, z wyjątkiem odroczenia oceny w cyklu lat 2005–2007, konkluzje Komitetu w stosunku do realizacji przez Polskę art. 12 ust. 3 były negatywne ze względu na modyfikację struktury zasiłku dla bezrobotnych. Możliwość otrzymywania tego świadczenia została skrócona z 18 do 12 miesięcy¹⁰⁶. W ostatnim cyklu kontrolnym, przypadającym na lata 2012–2015, Komitet wstrzymał się z przekazaniem finalnych wniosków do czasu wyjaśnienia, dlaczego wzrost zasiłków dla bezrobotnych w okresie referencyjnym był znacznie niższy niż wzrost emerytury, rent inwalidzkich i rent rodzinnych (prawie 15 proc. w przypadku zasiłków dla bezrobotnych w porównaniu z około 20 proc. w stosunku do pozostałych świadczeń)¹⁰⁷.

W przypadku art. 12 ust. 4 EKS Komitet wstrzymał się z ostateczną oceną jedynie w pierwszym cyklu kontrolnym, natomiast w sześciu pozostałych wskazał na niezgodności z ww. przepisem Karty. Uzasadnieniem tych negatywnych konkluzji jest brak równego traktowania obywateli wszystkich państw-stron Karty w dostępie do świadczeń rodzinnych oraz do sumowania okresów zatrudnienia lub ubezpieczenia, które pozwalało zachować nabyte uprawnienia¹⁰⁸.

Podsumowanie

Podsumowując powyższą analizę, należy wskazać, że Europejski Komitet Praw Społecznych szeroko interpretuje zakres przedmiotowy art. 1, 2, 3, 4 i 12 Europejskiej Karty Społecznej, badając stan ich realizacji przez poszczególne państwa-strony Karty. Ocena ta opiera się na konkretnych wskaźnikach rynku pracy i polityki zatrudnienia

¹⁰⁴ Conclusions XV-1 – Poland – Article 12-3.

¹⁰⁵ Conclusions XVI-1 – Poland – Article 12-3.

¹⁰⁶ Conclusions XX-2 – Poland – Article 12-3.

¹⁰⁷ Conclusions XXI-2 – Poland – Article 12-3.

¹⁰⁸ Conclusions XXI-2 – Poland – Article 12-4.

przedstawianych przez państwa, o czym świadczy konieczność wielokrotnego uzupełnienia przez polski rząd informacji przekazanych w sprawozdaniu. Mimo że Polska ratyfikowała Kartę już w 1997 r., to nadal w stosunku do wielu przepisów dokumentu konkluzje Komitetu wobec Polski są negatywne w odniesieniu do prawie wszystkich cykli kontrolnych. Sytuacja ta odnosi się do art. 1 ust. 2 i 4, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 2–3 i 5, art. 12 ust. 1, 3–4 Europejskiej Karty Społecznej, co przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1. Podsumowanie konkluzji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w stosunku do realizacji przez Polskę art. 1, 2, 3, 4 i 12 Europejskiej Karty Społecznej

Artykuł 1. Prawo do pracy		
zalecenie	cykl kontrolny	konkluzja Komitetu
ustęp 1 – przyjęcie jako jednego z ich zasadniczych celów i odpowiedzialności osiągnięcia i utrzymania tak wysokiego i stabilnego poziomu zatrudnienia, jak to jest możliwe, w celu uzyskania pełnego zatrudnienia	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	negatywna
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2006	wstrzymana
	2007–2010	zgodna
	2011–2014	zgodna
ustęp 2 – skuteczna ochrona prawa pracownika do zarabiania na życie w swobodnie podjętym zawodzie	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	negatywna
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2006	negatywna
	2007–2010	wstrzymana
	2011–2014	wstrzymana
ustęp 3 – ustanowienie lub utrzymanie bezpłatnej służby zatrudnienia dla wszystkich pracowników	1997–1998	pozytywna
	1999–2000	pozytywna
	2001–2002	wstrzymana
	2003–2004	wstrzymana
	2005–2006	negatywna
	2007–2010	pozytywna
	2011–2014	wstrzymana
ustęp 4 – zapewnienie lub popieranie odpowiedniego poradnictwa zawodowego, szkolenia i rehabilitacji	1997–1998	negatywna
	1999–2000	negatywna
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2006	negatywna
	2007–2010	negatywna
	2011–2014	pozytywna

Artykuł 2. Prawo do sprawiedliwych warunków pracy		
zalecenie	cykl kontrolny	konkluzja Komitetu
ustęp 1 - zapewnienie rozsądnego dziennego i tygodniowego czasu pracy, stopniowe skracanie tygodniowego czasu pracy do takiego wymiaru, na jaki pozwala wzrost wydajności oraz inne związane z tym czynniki	1997-1998	wstrzymana
	1999-2000	negatywna
	2001-2004	negatywna
	2005-2008	negatywna
	2009-2012	negatywna
	2013-2016	negatywna
ustęp 3 - zapewnienie corocznie minimalnego dwutygodniowego płatnego urlopu	1997-1998	pozytywna
	1999-2000	pozytywna
	2001-2004	pozytywna
	2005-2008	pozytywna
	2009-2012	pozytywna
	2013-2016	pozytywna
ustęp 4 - zapewnienie dodatkowego płatnego urlopu lub skrócenie czasu pracy dla pracowników zatrudnionych w warunkach określonych jako niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia	1997-1998	wstrzymana
	1999-2000	wstrzymana
	2001-2004	pozytywna
	2005-2008	pozytywna
	2009-2012	pozytywna
	2013-2016	pozytywna
ustęp 5 - zapewnienie tygodniowego wypoczynku, który będzie - w miarę możliwości - zbiegał się z dniem uznanym za dzień wolny od pracy zgodnie z tradycją lub zwyczajem danego kraju lub regionu	1997-1998	pozytywna
	1999-2000	pozytywna
	2001-2004	pozytywna
	2005-2008	pozytywna
	2009-2012	pozytywna
	2013-2016	pozytywna
Artykuł 3. Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy		
zalecenie	cykl kontrolny	konkluzja Komitetu
ustęp 1 - wydanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy	1997-1998	wstrzymana
	1999-2000	wstrzymana
	2001-2004	negatywna
	2005-2007	pozytywna
	2008-2011	pozytywna
	2012-2015	wstrzymana
ustęp 2 - zapewnienie środków kontroli przestrzegania takich przepisów	1997-1998	pozytywna
	1999-2000	negatywna
	2001-2004	negatywna
	2005-2007	pozytywna
	2008-2011	pozytywna
	2012-2015	pozytywna

ustęp 3 – konsultowanie się, gdy zachodzi potrzeba, z organizacjami pracodawców i pracowników w zakresie środków zmierzających do polepszenia bezpieczeństwa zawodowego i higieny	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	pozytywna
	2001–2004	pozytywna
	2005–2007	pozytywna
	2008–2011	pozytywna
	2012–2015	pozytywna
Artykuł 4. Prawo do godziwego wynagrodzenia		
zalecenie	cykl kontrolny	konkluzja Komitetu
ustęp 2 – uznanie prawa pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych	1997–1998	negatywna
	1999–2000	negatywna
	2001–2004	negatywna
	2005–2008	negatywna
	2009–2012	negatywna
	2013–2016	negatywna
ustęp 3 – uznanie prawa pracowników, zarówno mężczyzn, jak i kobiet, do jednakowego wynagrodzenia za pracę takiej samej wartości	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	wstrzymana
	2001–2004	wstrzymana
	2005–2008	pozytywna
	2009–2012	wstrzymana
	2013–2016	wstrzymana
ustęp 4 – uznanie prawa wszystkich pracowników do rozsądnego okresu wypowiedzenia w razie rozwiązania stosunku pracy	1997–1998	negatywna
	1999–2000	negatywna
	2001–2004	negatywna
	2005–2008	negatywna
	2009–2012	negatywna
	2013–2016	negatywna
ustęp 5 – zezwolenie na potrącenia z płac tylko na warunkach i w granicach przewidzianych w ustawodawstwie krajowym lub określonych w układach zbiorowych albo orzeczeniach arbitrażowych	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	negatywna
	2001–2004	negatywna
	2005–2008	negatywna
	2009–2012	negatywna
	2013–2016	negatywna
Artykuł 12. Prawo do zabezpieczenia społecznego		
zalecenie	cykl kontrolny	konkluzja Komitetu
ustęp 1 – ustanowienie lub utrzymanie systemu zabezpieczenia społecznego	1997–1998	pozytywna
	1999–2000	pozytywna
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2007	negatywna
	2008–2011	negatywna
	2012–2015	negatywna

ustęp 2 - utrzymanie systemu zabezpieczenia społecznego na zadawalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikacji konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 102) dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	pozytywna
	2001–2002	wstrzymana
	2003–2004	wstrzymana
	2005–2007	wstrzymana
	2008–2011	pozytywna
	2012–2015	pozytywna
ustęp 3 - zabieganie o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	wstrzymana
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2007	wstrzymana
	2008–2011	negatywna
	2012–2015	wstrzymana
ustęp 4 - podjęcie kroków poprzez zawarcie odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków oraz z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w takich porozumieniach w celu zapewnienia: a) równego traktowania swoich własnych obywateli i obywateli innych układających się stron, w odniesieniu do uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego, w tym zachowania świadczeń wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na przemieszczanie się osób chronionych, które może nastąpić między terytoriami układających się stron; b) przyznania, utrzymania i ponownego nabycia uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego za pomocą takich środków jak zaliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia, zgodnie z ustawodawstwem każdej z układających się stron	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	negatywna
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2007	negatywna
	2008–2011	negatywna
	2012–2015	negatywna

Źródło: opracowanie własne na podstawie Europejskiej Karty Społecznej i konkluzji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych

Niezmienne stanowisko Komitetu dotyczące niezgodności sytuacji w Polsce z ww. przepisami Karty jest tym bardziej niepokojące, iż dotyczy ona podstawowych praw pracowniczych, uregulowanych w samej Konstytucji RP. Art. 33 Konstytucji RP stanowi o równości kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i awansów oraz jednakowego wynagradzania za pracę takiej samej wartości. Ponadto art. 65 Konstytucji RP wskazuje, że

każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy,

a art. 67 mówi, iż obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w przypadku określonego rodzaju ryzyk socjalnych¹⁰⁹. W związku z tym rząd powinien dołożyć szczególnych starań, aby zagwarantować te prawa na odpowiednim poziomie, zgodnym z międzyna-

¹⁰⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 33, 65 i 67 (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

rodowymi standardami wynikającymi z Karty. Jednak w Polsce, jak wykazała powyższa analiza, stan przestrzegania praw pracowniczych w dużym stopniu nie odpowiada standardom ustanowionym przez Radę Europy. Dobrym tego przykładem jest sprawa wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, nr K 20/15, dotyczącego niezgodności przepisów krajowych z art. 4 ust. 2 EKS, który stanowi prawo do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych. Rzecznik już w 2015 r. wskazał niezgodność art. 4 ust. 2 Karty z art. 151² § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹¹⁰, art. 85 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹¹, art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej¹¹², art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy¹¹³, art. 97 ust. 6–8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹¹⁴ oraz art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹⁵. Mimo że minęło już 6 lat, nadal nie zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego z 7 sierpnia 2017 r. postępowanie to podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Prokurator wskazał, że wniosek ten nie spełnia warunków formalnych¹¹⁶.

Ta cykliczna negatywna ocena Komitetu realizacji przez Polskę podstawowych praw pracowniczych może świadczyć również o niskiej skuteczności mechanizmu kontroli przestrzegania postanowień Europejskiej Karty Społecznej. Europejski Komitet Praw Społecznych, mimo że pełni kontrolę nad przestrzeganiem postanowień Karty, to w świetle prawa międzynarodowego interpretuje jej postanowienia, ale nie stanowi wykładni autentycznej traktatu, gdyż tej mogą dokonywać wyłącznie państwa-strony Karty. Zatem ocena Komitetu jest jedynie wskazówką dla interpretacji postanowień EKS, nie ma w tym zakresie mocy wiążącej¹¹⁷. Choć Komitet Rządowy ze względu na brak pełnej zgodności regulacji w Polsce z art. 4 ust. 2 wystosował w 2008 r. do Polski tzw. silną uwagę i wezwał do zmiany ustawodawstwa w zakresie godzin nadliczbowych w administracji publicznej, a następnie w 2011 r. wystosował kolejne ostrzeżenie, to przepisy w tym zakresie nadal nie uległy zmianie¹¹⁸.

Biorąc pod uwagę obecną sytuację gospodarczą spowodowaną pandemią oraz nasilający się kryzys zaufania do władz państwowych, warto, by rząd pokazał, że dba

110 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 1982 r. nr 31, poz. 214).

111 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r. nr 13, poz. 59).

112 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2001 r. nr 128, poz. 1403).

113 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2007 r. nr 89, poz. 589).

114 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. nr 227, poz. 1505).

115 Wniosek RPO nr K 20/15 z 3 sierpnia 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458).

116 Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 7 sierpnia 2017 r. do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nr K 20/15.

117 *Ibidem*.

118 Wniosek RPO nr K 20/15, *op. cit.*

o prawa grup najbardziej potrzebujących i dąży do stworzenia warunków dla rozwoju i zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Dobrym rozwiązaniem jest zatem powrót do rozmów o ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, wprowadzającej wyższy poziom ochrony socjalnej, odzwierciedlający zmiany zachodzące m.in. na rynku pracy i w zakresie standardów socjalnych. Mianowicie art. 2 ZEKS zwiększa wymiar corocznego płatnego urlopu z 12 do 14 tygodni, wprowadza w art. 2 ust. 6 prawo do

otrzymania informacji na piśmie, możliwie jak najwcześniej i w każdym przypadku nie później niż w terminie dwóch miesięcy od rozpoczęcia pracy przez pracowników, o zasadniczych elementach ich umowy o pracę lub stosunku pracy

oraz w art. 2 ust. 7 konieczność zapewnienia, by pracownicy wykonujący pracę nocną korzystali ze środków uwzględniających jej szczególny charakter. Ponadto w art. 3 ust. 1 ZEKS wprowadza obowiązek określenia, realizowania i dokonywania okresowego przeglądu spójnej polityki krajowej w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy. Natomiast w odniesieniu do art. 12 ZEKS zobowiązuje do utrzymania zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu do ratyfikacji już nie konwencji 102 MOP dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego jak w EKS, ale EKZS¹¹⁹. Ponadto ZEKS wprowadza art. 24, który chroni pracowników przed zwolnieniem z pracy bez uzasadnionego powodu związanego z ich predyspozycjami albo zachowaniem lub opartego na konieczności związanej z działalnością przedsiębiorstwa, zakładu lub służby oraz reguluje prawo do zadośćuczynienia takim pracownikom lub do innego odpowiedniego wynagrodzenia szkody. Jak wskazuje Agata Ludera-Ruszel, obecnie obowiązujące w Polsce przepisy tylko częściowo odpowiadają standardom ustanowionym w art. 24 ZEKS. Nie gwarantują pracownikom skutecznej i efektywnej ochrony przed arbitralnym rozwiązaniem umowy o pracę przez pracodawcę, różnicują też poziom tej ochrony w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na umowę o pracę na czas określony i nieokreślony, co stanowi pewien rodzaj dyskryminacji¹²⁰.

Polska jest jednym z ośmiu państw członkowskich Rady Europy, które nie ratyfikowały ZEKS, mimo że 25 października 2005 r. stały przedstawiciel RP przy Radzie Europy podpisał ten dokument, wyrażając przywiązanie Polski do wartości wskazanych w ZEKS. Brak ratyfikacji strona rządowa uzasadnia względami natury ekonomicznej i prawnej. Podkreślając również, że regulacje w zakresie pracy i zabezpieczenia społecznego są na dobrej drodze do spełniania wymogów ZEKS. Obecnie główne naciski na ratyfikację ZEKS pojawiają się ze strony partnerów społecznych¹²¹. Według ekspertów dyskusja na temat możliwości i zakresu przyjęcia ZEKS powinna toczyć się w Radzie

119 Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, Strasburg 1996.

120 A. Ludera-Ruszel, *W kierunku ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej – Polska wobec standardów ZEKS w zakresie ochrony trwałości stosunku pracy*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, 1 (81).

121 *Ibidem*.

Dialogu Społecznego, gdyż jest to instytucja służąca poprawie jakości wdrażanych polityk i strategii społeczno-gospodarczych, przy współpracy i porozumieniu zarówno organizacji pracodawców, organizacji pracowników, jak i strony rządowej. Celem tej trójstronnej współpracy jest zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego, konkurencyjności gospodarki oraz spójności społecznej, w tym solidarności w zakresie stosunków zatrudnienia¹²².

Duże znaczenie dla zwiększenia ochrony pracowniczych miałyby też ratyfikacja protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej z 1995 r. wprowadzającego system skarg zbiorowych. Dokument ten nadaje Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych oraz międzynarodowym organizacjom pracodawców i pracowników, a także organizacjom pozarządowym szersze uprawnienia wykonywania wzmocnionego, quasi-sądowego nadzoru nad ochroną praw pracowniczych i socjalnych. Uprawnienia te dotyczą prawa do wnoszenia skarg na państwa-strony Karty i protokołu – w sytuacjach wykonywania przez nie zobowiązań niezgodnie z przyjętymi standardami. Skarga ma charakter międzynarodowy i może zostać wniesiona w celu ochrony interesów zbiorowości, np. pracowników¹²³.

Konkludując, prawa uregulowane w Europejskiej Karcie Społecznej są prawami społecznymi, do których zagwarantowania państwo jest zobowiązane z uwzględnieniem posiadanych zasobów społeczno-gospodarczych. Ich zapewnienie wymaga zwiększenia wydatków z budżetu państwa, jednak w dłuższej perspektywie nakłady te mogą zostać zrekompensowane: wzrostem gospodarczym, poprawą jakości życia obywateli, aktywizacją grup zagrożonych wykluczeniem czy defaworyzowanych na rynku pracy, a także zwiększeniem zaufania wobec rządzących. Natomiast przyjęcie dokumentów międzynarodowych wprowadzających wyższe standardy ochrony praw pracowniczych zapewne przyczyniłoby się do zwiększenia gwarancji przestrzegania tych praw przez pracodawców. Nieodpowiednia realizacja postanowień EKS i brak ratyfikacji jej wersji zrewidowanej czy protokołu dodatkowego z 1995 r. mogą mieć wpływ na peyoratywną opinię o Polsce na arenie międzynarodowej.

122 J. Męcina, *Społeczne i ekonomiczne warunki rozwoju standardów Europejskiej Karty Społecznej w Polsce i rola dialogu społecznego w tym procesie* [w:] *Europejska Karta Społeczna...*, op. cit., Warszawa 2016, s. 65–74.

123 A. Gadkowski, *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2016, t. 78, nr 3.

mgr Adrianna Binaś
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-0942-8575

ŹRÓDŁA

- Europejski Komitet Praw Społecznych, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 2018.
- Gadkowski A., *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, t. 78, nr 3.

- Hanczel A.R., Maciejewska J., *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997.
- Inforfk, *Opublikowano kwotę limitu 30-krotności obowiązującą w 2021 r.*, <https://inforfk.pl/aktualnosci/8027555,Opublikowano-kwote-limitu-30krotnosci-obowiazujaca-w-2021-r.html> (15.09.2021).
- Lipowicz I., *Stan ochrony praw człowieka z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, t. 76, nr 2.
- Ludera-Ruszel A., *W kierunku ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej – Polska wobec standardów ZEKS w zakresie ochrony trwałości stosunku pracy*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, 1 (81).
- Męcina J., *Społeczne i ekonomiczne warunki rozwoju standardów Europejskiej Karty Społecznej w Polsce i rola dialogu społecznego w tym procesie* [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, Warszawa 2016.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011.
- Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle jej międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999.
- Rada Europy, *Przewodnik po Europejskiej Karcie Społecznej*, Warszawa 2002.
- Świątkowski A.M., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Świątkowski A.M., *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006.
- Świątkowski A.M., *Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, Warszawa 2016.
- Wiącek M., Krzywoń A., Brzozowski W., *Prawa człowieka*, Warszawa 2019.
- Wratny J., *Prawa społeczne w Europejskiej Karcie Społecznej a uwarunkowania gospodarcze* [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, Warszawa 2016.

Poland's implementation of selected employee rights included in the European Social Charter

The article characterises human rights of the second generation; with a subsequent analysis of the material scope of selected employee rights as regulated in the European Social Charter and the degree of their implementation on the part of Poland. The study covered Article 1 (the right to work), Article 2 (the right to decent working conditions), Article 3 (the right to safe and hygienic working conditions), Article 4 (the right to a fair wage), and Article 12 (the right to social security). Evaluation of the implementation of the above-mentioned Charter provisions was based on the conclusions of the European Committee of Social Rights in six control cycles, starting from 1997, when Poland ratified the Charter, and up until the years 2014 or 2016, depending on the control cycle distribution for the individual articles of the Charter. The survey tried to answer the question as to what extent Poland complies with Charter provisions. Theoretical assumptions were adopted, ones derived from institutionalism, that the norms regulated in the European Social Charter constitute binding principles in society and that these shape the relations between the state and individuals.

Key words: European Social Charter, employee rights, labour market, social human rights