



Jakub Szmit

Uniwersytet Gdański

 <https://www.orcid.org/0000-0001-9079-4630>

Dialog społeczny w służbie cywilnej

A social dialogue in the civil service

Summary

The civil service corps consists of people employed in clerical positions in the government administration offices. Therefore, it is a professional group that remains in a very close relationship with the state, which, pursuant to art. 20 of the constitution should implement, among others, solidarity, dialogue and cooperation of social partners. This article analyses the extent to which this task is carried out in relation to the civil service, that is, at the level where the role of the state is not limited to being a legislator alone, but it also acts as an actual employer.

Keywords: social dialog, civil service, public administration, trade unions, collective bargaining

1. Uwagi wstępne

W art. 20 konstytucji¹ ustrojodawca wyniósł zasadę solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych do rangi jednej z podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Co prawda, bezpośrednio przepis ten odwołuje się do ustroju gospodarczego², niemniej jednak przyjmuje się, że w świetle całokształtu ustawy zasadniczej dialog społeczny należy traktować jako zasadę wykraczającą poza wąsko rozumianą sferę gospodarczą. Wynika to m.in. z faktu, że w preambule wskazane zostało, że całość konstytucji oparto w szczególności

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Zob. np. P. Tuleja, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. P. Tuleja. Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 90.

właśnie na dialogu społecznym³, a tym samym zjawisko to powinno przenikać właściwie wszystkie sfery funkcjonowania naszego społeczeństwa. Przykładowo, w doktrynie wskazuje się, że „Szeroko rozumiany solidaryzm społeczny oznacza również prowadzenie takiej polityki, aby zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne obecnym i przyszłym pokoleniom, o czym jest mowa w art. 74 Konstytucji RP”⁴.

Nie wymaga przy tym szerszego uzasadnienia, że dialog społeczny odgrywa szczególną rolę w prawie pracy, będąc właściwie jednym z fundamentów tej gałęzi prawa, a przede wszystkim przenika on stosunki prawne, które zachodzą w ramach zbiorowego prawa pracy. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że całe zbiorowe prawo pracy⁵ wyrasta z idei dialogu społecznego. Stąd też za podmioty tego dialogu uznaje się przede wszystkim „władze publiczne oraz takie podmioty jak związki zawodowe, inne organizacje reprezentujące producentów i drobnych wytwórców, organizacje pracodawców, samorząd gospodarczy”⁶. Nawet przyjmując za słuszne twierdzenie, w myśl którego „pojęcie partnerów społecznych z art. 20 konstytucji jest szersze od kręgu podmiotów prawa do rokowań, o którym mowa w art. 59 ust. 2, wykracza więc poza związki zawodowe oraz pracodawców i ich organizacje”⁷ (przy czym niniejszy artykuł nie jest poświęcony głębszej analizie tej kwestii), nie ulega żadnej wątpliwości, że nie tylko w ujęciu formalnym, ale również realnym, podstawową rolę w dialogu społecznym odgrywają właśnie związki zawodowe (a w mniejszym stopniu inne przedstawicielstwa pracownicze) oraz pracodawcy i ich organizacje⁸.

³ Zob. A. Dobaczewska: *Dialog społeczny w społecznej gospodarce rynkowej*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, T. 37: *Spółeczna gospodarka rynkowa*, s. 243.

⁴ J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka: *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, T. 37: *Spółeczna gospodarka rynkowa*, s. 238.

⁵ Szerzej na temat istoty zbiorowego prawa pracy, a także jego relacji względem indywidualnego prawa pracy zob. L. Florek: *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy – związki i podziały*. W: *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy*. Red. L. Florek. Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 13 i nast.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

⁷ W. Sanetra: *Konstytucyjne prawo do rokowań*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 7.

⁸ Należy w tym miejscu wyraźnie zasygnalizować, że pojęcie pracodawcy nie powinno być utożsamiane ze znaczeniem, w jakim występuje na gruncie Kodeksu pracy (ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465), ale tak jak jest ono rozu-

Skoro zatem konstytucyjnym obowiązkiem państwa jest co najmniej organizowanie ram prawnych dla dialogu społecznego i efektywne wspieranie jego rozwoju oraz stworzenie prawnej infrastruktury dla tego zjawiska⁹, co – jak już zostało podkreślone – ma szczególne znaczenie na gruncie prawa pracy, to należałoby oczekiwać, że zwłaszcza w tych sferach, gdzie rola państwa wykracza poza bycie wyłącznie prawodawcą, będzie ono dążyło do stworzenia modelowego wzorca funkcjonowania tego dialogu.

Zgodnie z art. 153 ustawy zasadniczej korpus służby cywilnej (którego celem jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa) działa w urzędach administracji rządowej (ust. 1), a jego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów (ust. 2). Służba cywilna (czy też precyzyjniej rzecz biorąc – osoby zatrudnione w korpusie służby cywilnej) jest zatem grupą zawodową, która ze względu na swój nierozzerwalny związek z państwem (grupa ta buduje w pewnym sensie szkielet państwa) wręcz idealnie nadaje się do tego, żeby tworzyć ów wzorzec praktycznej realizacji konstytucyjnych założeń. Państwo będzie bowiem dużo bardziej wiarygodne przy podejmowaniu działań w kierunku rozwoju dialogu społecznego w Polsce, jeżeli wykaże, że samo aktywnie w tym dialogu uczestniczy, na partnerskich zasadach. Takie spojrzenie nabiera wyjątkowego znaczenia w kontekście Dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej¹⁰. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tego aktu państwa członkowskie mają obowiązek podejmowania działań, które będą służyły zwiększeniu zasięgu rokowań zbiorowych oraz ułatwieniu korzystania z prawa do rokowań zbiorowych mających na celu ustalenie wynagrodzeń, czyli jednego z najważniejszych przejawów dialogu społecznego na gruncie prawa pracy.

miane w świetle art. 11 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych (ustawa z dnia 23 maja 1991 r., t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 854). Warto także mieć na uwadze, że prawo koalicji przysługuje również funkcjonariuszom służb mundurowych (chyba że ustawy szczegółowe stanowią inaczej, co dotyczy np. żołnierzy), a tym samym podmiotami tego dialogu mogą być też podmioty zatrudniające właśnie osoby pozostające w stosunkach służbowych.

⁹ Zob. L. Garlicki, M. Zubik, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 1. Red. L. Garlicki, M. Zubik. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 527.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r., Dz.U. UE.L, nr 275, poz. 33.

Celem niniejszego artykułu jest próba zarysowania aktualnego stanu dialogu społecznego właśnie w służbie cywilnej i wskazanie, jakie działania mogą poprawić sytuację, z którą mamy obecnie do czynienia w tej materii.

2. Państwo a służba cywilna

Przed przejściem do szczegółowych analiz dotyczących stanu dialogu społecznego w służbie cywilnej warto poświęcić nieco uwagi podkreśleniu szczególnej sytuacji, w jakiej znajduje się ta służba, co lepiej unaoczní, dlaczego rozwiązania i działania podejmowane właśnie wobec tej formacji mogą stanowić swoisty papierek lakmusowy pozwalający ocenić, jaką faktycznie rangę nadaje państwo dialogowi społecznemu.

Należy zatem na wstępie podkreślić, że przeciętne zatrudnienie w etatach w służbie cywilnej według przedstawionego w 2023 r. *Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2022 roku* wynosiło blisko 117,5 tys.¹¹. Jest to więc stosunkowo liczna grupa zawodowa (wchodząca w skład szerszej kategorii pracujących w sektorze publicznym) obejmująca osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej¹². Są to pracownicy, którzy bezpośrednio zaangażowani są w wykonywanie zadań państwa, w związku z czym samo państwo stawia przed nimi określone wymagania, zarówno o charakterze formalnym (np. brak skazania za przestępstwo umyślne, korzystanie z pełni praw publicznych) jak i merytoryczne (np. posiadanie określonego wykształcenia, poddawanie się ocenom okresowym)¹³. Wydawać by się zatem mogło, że z tymi oczekiwaniami, będzie się wiązało stworzenie systemu adekwatnych instrumentów, które będą je równoważyły. Oczywiście

¹¹ Sprawozdanie dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> [dostęp: 02.03.2024], s. 7 (dalej: Sprawozdanie Szefa SC).

¹² Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „Do uznania jakiegoś urzędu za urząd administracji rządowej potrzebne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków: wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd, czyli Rada Ministrów” (wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73).

¹³ Szczegółowo kwestie te normuje ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 409).

w tym kontekście można rozważać bardzo wiele elementów składających się na szeroko pojęte warunki zatrudnienia w służbie cywilnej (i to, na ile można pozytywnie je ocenić), ale uwzględniając przedmiot niniejszego artykułu, dalsza uwaga skupi się na analizie dialogu społecznego w tej formacji.

Jak już zostało wspomniane, należy bardzo silnie podkreślić szczególną sytuację służby cywilnej (co zresztą w dużej mierze dotyczy całego sektora publicznego) w porównaniu ze sferą prywatną, jeżeli chodzi o rolę i pozycję państwa. Można bowiem stwierdzić, że w stosunku do członków korpusu służby cywilnej występuje ono w podwójnej roli, korzysta z dwojakich rodzajów instrumentów kształtujących dialog społeczny.

Po pierwsze, państwo jest prawodawcą – a zatem kreuje ramy powszechnego prawa pracy, które stanowią swoistą bazę do dialogu. Co więcej, ze względu na konstytucyjne poddanie korpusu służby cywilnej (osób zatrudnionych w urzędach) zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów, przy jednoczesnym sprawowaniu przez niego kierownictwa nad administracją rządową (czyli organami)¹⁴, ma on dodatkowe możliwości w zakresie kształtowania sytuacji prawnej tej formacji (wystarczy wskazać chociażby fakt, że to premier wydaje tzw. rozporządzenie płacowe¹⁵, ale też może wydawać zarządzenia wiążące służbę cywilną, np. wprowadzając w tej formie kodeks etyczny¹⁶ czy regulując kwestie organizacji czasu pracy¹⁷).

Po drugie, państwo jest „pracodawcą” członków korpusu. Oczywiście, nie mówimy tu o pracodawcy formalnym, w rozumieniu art. 2 k.p., ale o podmiocie, który jest faktycznie decyzyjny w istot-

¹⁴ W myśl art. 146 ust. 3 konstytucji administracją rządową kieruje co prawda Rada Ministrów, ale pracami Rady Ministrów kieruje Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 2 konstytucji).

¹⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r., w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2024 ze zm.).

¹⁶ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. nr 93, poz. 953).

¹⁷ Zarządzenie Nr 525 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2023 r. w sprawie sposobu organizacji czasu pracy urzędów (M.P. poz. 1189).

nych kwestiach dotyczących warunków pracy i płacy, czyli o tzw. pracodawcy rzeczywistym¹⁸. Państwo może zatem (za pośrednictwem formalnych pracodawców – urzędów i innych jednostek organizacyjnych) podejmować konkretne działania w stosunku do tych osób. Uwzględniając przedstawioną specyfikę, dalsze uwagi można podzielić na dotyczące postawy państwa wobec dialogu społecznego w służbie cywilnej jako prawodawcy i jako pracodawcy, przy czym niniejszy wywód zostanie przede wszystkim poświęcony pierwszej płaszczyźnie.

Przed przejściem do szczegółowych rozważań warto podkreślić jeszcze jedną rzecz. Otóż dialog, czyli po prostu rozmowa, a zwłaszcza dialog społeczny, tak jak jest on rozumiany na gruncie prawa pracy, może przybierać różnorodne formy, a w szczególności możemy mówić o dialogu formalnym i nieformalnym¹⁹.

Ten pierwszy odbywa się w ramach rozwiązań wprost przewidzianych przepisami prawa, z tak fundamentalnymi instrumentami, jak układy zbiorowe pracy czy spór zbiorowy²⁰ (który też jest formą dialogu). Z kolei przez dialog nieformalny należy rozumieć wszystkie sposoby komunikacji, wymiany stanowisk zachodzące pomiędzy pracownikami a szeroko pojętym pracodawcą.

Ze względu na ramy niniejszego opracowania wątek ten będzie bardziej rozwijany, ale należy mieć na uwadze, że zwłaszcza przy dialogu nieformalnym kluczowe znaczenie mają kwestie pozaprawne, takie jak uznanie wartości dialogu przez jego obie strony, poszanowanie idei równości pozycji obu stron, odrzucenie założenia o sprawowaniu kierownictwa w sposób autokratyczny, wzajemne zaufanie obu stron i wiele innych.

¹⁸ Jest to zagadnienie wykraczające daleko poza ramy tego opracowania, w związku z czym wystarczy jedynie wspomnieć, że można tu zauważyć istotne podobieństwo do sytuacji w sferze prywatnej, gdzie często formalny pracodawca nie jest tym, który rzeczywiście decyduje o warunkach zatrudnienia. Zjawisko to zauważa orzecznictwo – zarówno krajowe (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2015 r., I PK 179/14, OSNP 2016, nr 11, poz. 140), jak i europejskie (np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 października 2022 r., C-604/20, Dz.U. UE.C. 2022 r., nr 472, poz. 6). W doktrynie z kolei zbliżoną tematykę analizuje M. Raczkowski: *Grupa spółek w świetle prawa pracy. Koncepcja prawodawców powiązanych*. Wolters Kluwer, Warszawa 2019, *passim*.

¹⁹ Szerzej na ten temat, w tym o możliwych innych kryteriach podziału dialogu społecznego, zob. J. Szmit: *Rodzaje dialogu zakładowego*. W: *Zakładowy dialog społeczny*. Red. J. Stelina. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 320 i nast.

²⁰ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 123).

3. Ramy prawne dialogu społecznego w służbie cywilnej *de lege lata*

Rozpoczynając zatem rozważania na temat ram prawnych tworzonych przez państwo dla dialogu społecznego w służbie cywilnej, bez wątplenia należy zacząć od najbardziej oczekiwanego przejawu tego zjawiska na gruncie prawa pracy, czyli prowadzenia rokowań i zawierania układów zbiorowych pracy.

Już w tym mechanizmie ujawnia się specyfika służby cywilnej, gdyż Kodeks pracy w art. 239 § 3 pkt 1 jednoznacznie i bez żadnych wyjątków wręcz zabrania sięgania po ten instrument dialogu dla tej grupy zawodowej. W doktrynie słusznie więc podkreśla się, że „Z niezrozumiałych względów w obecnym stanie prawnym możliwości zawierania układów zbiorowych pracy pozbawiono członków korpusu służby cywilnej”²¹. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny²² uznał zgodność tego przepisu z konstytucją, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²³, Europejską Kartą Społeczną²⁴ oraz Konwencją nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej²⁵. Ponadto nie dopatrzył się jego niezgodności z Konwencją MOP nr 98 dotyczącą stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych²⁶.

Abstrahując, ze względu na formę niniejszej publikacji, od szerokiej prezentacji argumentacji Trybunału Konstytucyjnego²⁷, w tym miejscu

²¹ H. Szewczyk: *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 297.

²² Wyrok TK z dnia 17 listopada 2015 r., K 5/15, OTK-A 2015 r., nr 10, poz. 164.

²³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

²⁴ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67).

²⁵ Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjęta w Genewie dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 22, poz. 78).

²⁶ Konwencja (nr 98) dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. z 1958 r., nr 29, poz. 126).

²⁷ Trybunał podkreślił m.in., że „Z wiążących Polskę umów międzynarodowych można ewentualnie interpretować wymaganie, by prawo krajowe zapewniało możliwość uczestniczenia przedstawicieli pracowników publicznych (niekoniecznie organizacji związkowej reprezentującej tych pracowników) w procesie określenia

wypada zauważyć, że wyrok ten nie stoi na przeszkodzie uchyleniu art. 239 § 3 k.p., jako że fakt, iż nie narusza on, zdaniem Trybunału, konstytucji i prawa międzynarodowego, nie oznacza, że sprzeczne z tymi porządkami byłoby umożliwienie zawierania układów zbiorowych pracy w służbie cywilnej.

Bardzo ściśle z regulacją art. 239 § 3 k.p. wiąże się rozwiązanie przyjęte w art. 77² § 5 k.p. Przepis ten dotyczy regulaminu wynagradzania, czyli kolejnego aktu odgrywającego olbrzymią rolę w funkcjonowaniu dialogu społecznego w naszym kraju. Co więcej, faktyczne znaczenie i zakres oddziaływania regulaminów wynagradzania są szersze niż układów zbiorowych. Tymczasem przywołany przepis Kodeksu pracy wskazuje, że do tego regulaminu stosuje się również art. 239 § 3 k.p. Oznacza to zatem, że w służbie cywilnej także regulaminy wynagradzania nie są wydawane.

Tym samym można dojść do konkluzji, że sfera, która w praktyce ma największe znaczenie dla dialogu społecznego, a na pewno tego prowadzonego na poziomie zakładowym, tj. kwestie warunków wynagradzania, w stosunku do służby cywilnej jest niemalże całkowicie wyłączona spod dyskusji pomiędzy pracodawcami a przedstawicielami pracowników.

Pewnym wyjątkiem może tu być rozwiązanie przyjęte na gruncie ustawy o związkach zawodowych. W art. 27 ust. 3 tego aktu mowa jest o tym, że regulaminy nagród i premiowania są ustalane i zmieniane w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową; dotyczy to również zasad podziału środków na wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych. Tym samym, otwiera to pole do rozważań nad możliwością prowadzenia pewnych form dialogu dotyczącego kwestii wynagradzania członków korpusu służby cywilnej.

warunków zatrudnienia, co następować może drogą aktów normatywnych. Tego wymagania nie należy utożsamiać z obowiązkiem przyznania związkowi zawodowemu prawa do zawierania układów zbiorowych pracy regulowanych w dziale jedenastym k.p. na rzecz członków korpusu służby cywilnej. [...] Zgodność ta (tj. art. 239 § 1 pkt 3 k.p.) wynika z tego, że na tle Konstytucji dopuszczalne jest ograniczenie wolności związkowych, a korpus służby cywilnej stanowi specyficzną grupę urzędników administracji rządowej powołaną w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, co mogłoby zostać naruszone w procesie negocjowania układu zbiorowego, jak i w razie jego zawarcia dla części członków korpusu”.

Idąc dalej, wspomnieć wypada o konstrukcji sporu zbiorowego, który wprawdzie bardziej kojarzy się z konfliktem, ale ostatecznie rzecz biorąc, można go postrzegać jako przejaw dialogu. Co prawda, jest on wymuszony przez stronę związkową, ale jednak spór zbiorowy sprowadza się do konieczności rozmowy między dwiema stronami i nie przez przypadek dwie pierwsze jego fazy określa się jako pokojowe²⁸. To, co jest charakterystyczne w tym wypadku, to fakt, że do osiągnięcia porozumienia na etapie rokowań czy mediacji w pewien sposób przymusza pracodawcę wizja potencjalnego strajku.

Brak tego nacisku w dużej mierze ogranicza stronie pracowniczej osiągnięcie założonych celów. Tym samym, fakt objęcia służby cywilnej zakazem strajku²⁹ również należy odczytywać jako ograniczenie – jeśli nie samego dialogu, to jego skuteczności w tej grupie zawodowej³⁰.

W tym kontekście nie sposób nie wspomnieć o sprawie K 23/14, czyli wniosku skierowanym do TK przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” o stwierdzenie niezgodności art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z konstytucją i przepisami prawa międzynarodowego. Wielce wymowne jest, że wniosek ten został złożony w dniu 28 sierpnia 2013 r. (!)³¹, w grudniu 2015 r. swoje stanowisko przedstawili już zarówno Prokurator Generalny, jak i Sejm, a do dnia dzisiejszego Trybunał nie zajął się tą sprawą.

Mając na uwadze powyższe krytyczne spostrzeżenia, nie można pominąć (pozytywnego) faktu, że możliwe jest wskazanie także rozwiązań, które pozwalają obecnie prowadzić jednak pewien dialog w służbie cywilnej.

Do tej grupy należy przede wszystkim zaliczyć procedury wydawania regulaminu pracy oraz regulaminu ZFŚS³². W odniesieniu do

²⁸ J. Stelina: *Zbiorowe prawo pracy*. W: *Prawo pracy*. Red. J. Stelina. C.H.Beck, Warszawa 2023, s. 474.

²⁹ Zakaz ten został przez ustawodawcę wyrażony w samej ustawie o służbie cywilnej (art. 78 ust. 3), jak i w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (art. 19 ust. 3 – który swoim zasięgiem obejmuje wszystkich pracowników administracji rządowej, a zatem także członków korpusu służby cywilnej). Co więcej, przepis ustawy o służbie cywilnej statuuje dodatkowo zakaz uczestniczenia w akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu.

³⁰ Zob. zasadniczo krytyczne uwagi dotyczące obecnych regulacji w: H. Szewczyk: *Stosunki pracy...*, s. 291.

³¹ Aczkolwiek następnie był uzupełniany przez wnioskodawcę.

³² Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 288).

regulaminu pracy w służbie cywilnej obowiązują powszechne rozwiązania w tym zakresie, również w kwestii udziału w tej procedurze zakładowych organizacji związkowych³³. W kontekście drugiego z przywołanych regulaminów należy wskazać, że po pierwsze, utworzenie tego funduszu jest obowiązkowe u pracodawców prowadzących działalność w formie jednostek budżetowych, a zatem w urzędach i innych jednostkach, w których działa korpus służby cywilnej, a po drugie, zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych udział związków zawodowych jest gwarantowany nie tylko przy tworzeniu samego regulaminu, ale także świadczenia z funduszu przyznaje się w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową.

Do służby cywilnej znajdują też zastosowanie przepisy o pracy zdalnej, w tym o zasadach jej wykonywania, które zasadniczo określa się w porozumieniu zawieranym między pracodawcą i zakładową organizacją związkową, a w przypadku gdy u pracodawcy działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa – w porozumieniu między pracodawcą a tymi organizacjami. Jeżeli zaś w danej jednostce nie działa żadna organizacja związkowa, wówczas zasady te określa co prawda sam pracodawca, ale po konsultacji z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy (art. 67²⁰ k.p.)³⁴.

Bardzo podobny schemat funkcjonuje także w kontekście zwolnień grupowych³⁵, które co prawda stosunkowo rzadko mają miejsce w administracji rządowej (a dodatkowo prawdopodobieństwo zasto-

³³ Pewna modyfikacja dotyczy jednak samej treści tego aktu, w zakresie dotyczącym czasu pracy. Jest to konsekwencja mniejszej autonomii pracodawców członków korpusu służby cywilnej ze względu na sztywniejsze rozwiązania przyjęte w tej materii w ustawie o służbie cywilnej (dotyczy to dopuszczalnych systemów i rozkładów czasu pracy) oraz ze względu na wspomniane już szczególne uprawnienia dotyczące regulacji czasu pracy przyznane Prezesowi Rady Ministrów.

³⁴ Ponownie warto podkreślić, że ramy niniejszego opracowania, jak i fakt, że w stosunku do służby cywilnej nie zostały przewidziane żadne odrębności względem regulacji kodeksowych, uzasadniają pominięcie szczegółowych rozważań poświęconych tej formie świadczenia pracy. Przykładowo, wątpliwości co do rozwiązania, polegającego na możliwości jednostronnego określenia przez pracodawcę zasad wykonywania pracy zdalnej, nawet w razie funkcjonowania u niego zakładowych organizacji związkowych, nie wykazują żadnej specyfiki w służbie cywilnej.

³⁵ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 61).

sowania procedury zwolnień grupowych ogranicza fakt, że przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania), jednak nie można z góry tego wykluczyć.

Wreszcie, właściwie na zasadach ogólnych dialog odbywa się w sprawach indywidualnych, zwłaszcza w kontekście wypowiedzienia i rozwiązywania bez wypowiedzenia umów o pracę.

Zaprezentowany dotychczas przegląd regulacji dotyczył dialogu prowadzonego na poziomie zakładowym, natomiast warto również zwrócić uwagę na okoliczność, że dialog społeczny toczy się także na poziomie ponadzakładowym, gdzie jego podmiotami nie są już formalni pracodawcy, ale organy władzy państwowej, przede wszystkim rządowej, a z drugiej strony ponadzakładowe organizacje związkowe.

Biorąc pod uwagę sytuację służby cywilnej, w tym wypadku przede wszystkim zastosowanie znajdują mechanizmy wynikające z funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego³⁶, ze szczególnym uwzględnieniem procedury konsultacji założeń i projektu budżetu państwa. Dostrzegając, jak doniosłą rolę dla warunków wynagradzania członków korpusu służby cywilnej odgrywają określone właśnie w ustawie budżetowej takie parametry, jak: wysokość kwoty bazowej, średnioroczny wskaźnik wzrostu płac w państwowej sferze budżetowej oraz wysokość środków na wynagrodzenia w poszczególnych urzędach administracji rządowej, nie sposób nie uznać, że dialog społeczny w tej materii może być uznany za swoisty ekwiwalent braku dialogu dotyczącego warunków wynagradzania na poziomie zakładowym. W podobny sposób można oceniać konstrukcję wynikającą z art. 19 ustawy o związkach zawodowych, czyli prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych przez reprezentatywne organizacje związkowe.

4. Praktyka dialogu społecznego w służbie cywilnej

Przedstawienie zarysu ram prawnych dialogu społecznego w służbie cywilnej pozwala przejść do analizy, jak w praktyce ów dialog wygląda – oczywiście tam, gdzie jest przewidziany.

³⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.), dalej: ustawa o RDS.

W tej materii na szczególną uwagę zasługuje wskazana sfera ponadzakładowa. A to dlatego, że to właśnie tutaj w sposób najbardziej wymowny uwidacznia się postawa państwa w zakresie przywiązywania wagi do prowadzenia dialogu społecznego z urzędnikami rządowymi i ich przedstawicielami.

Niestety, wnioski płynące z takiej analizy nie napawają optymizmem. Funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego, poza samym początkiem jej działania, nie wydaje się spełniać pokładanych w niej nadziei (przy czym należy przyznać, że pewną rolę w takim stanie rzeczy odgrywają także sami partnerzy społeczni)³⁷. Praktycznym przykładem prób omijania procedur wynikających z ustawy o RDS są coraz częstsze działania polegające na wnoszeniu projektów ustaw nie jako projektów rządowych, a poselskich, gdyż tych ostatnich wzmiankowana ustawa nie dotyczy.

Można również zaobserwować coraz częstsze zastępowanie rozwiązań systemowych dotyczących dialogu ze stroną rządową działaniami jednostkowymi³⁸. Mają one jednak odczuwalny pierwiastek polityczny, z którego wynika ich pewna słabość (choćby duża trudność w egzekwowaniu ich postanowień czy też ryzyko odstępowania od nich przez stronę rządową wskutek zmian będących wynikiem wyborów parlamentarnych).

Szczególnym przejawem trudności w formułowaniu pozytywnej oceny otwarcia państwa na dialog z reprezentantami członków korpusu służby cywilnej jest wskazywana materia negocjacji nad rozwiązaniami dotyczącymi kwestii środków na wynagrodzenia w służbie cywilnej. Co prawda, należy zauważyć, że kwota bazowa w ostatnich latach wzrosła³⁹, jednakże nie były to wzrosty, które satysfakcjonowałyby tę grupę zawodową. Co więcej, Szef Służby Cywilnej w swoim

³⁷ W praktyce funkcjonowania tego ciała pojawiają się problemy o bardzo różnorodnym charakterze, zob. np. Ł. Guza: *Zatrzymanie, lustracja, odwołania. Kryzysy pogrążają Radę Dialogu*. <https://businessinsider.com.pl/prawo/praca/kryzys-w-radzie-dialogu-spolecznego-po-zatrzymaniu-wituckiego-projekt-zmian/z0lk3j9> [dostęp: 02.03.2024].

³⁸ Przykładem może być zawarte w dniu 7 czerwca 2023 r. porozumienie pomiędzy stroną rządową a NSZZ „Solidarność” (<https://www.gov.pl/web/premier/przelomowe-rozwiazania-dla-pracownikow-w-wyniku-porozumienia-z-nszcz-solidarnosc> [dostęp: 02.03.2024]).

³⁹ Przykładowo w kolejnych latach kształtowała się ona następująco: 2017 r. – 1873,84 zł, 2018 r. – 1873,84 zł, 2019 r. – 1916,94 zł, 2020 r. – 2031,96 zł, 2021 r. – 2031,96 zł, 2022 r. – 2031,96 zł, 2023 r. – 2190,45 zł, 2024 r. – 2628,54 zł.

Sprawozdaniu wskazał, że w 2022 r. nastąpił realny spadek wynagrodzeń w służbie cywilnej we wszystkich urzędach o 4,6%⁴⁰. I choć bardzo silny wpływ na tę sytuację miała niezwykle wysoka inflacja (w Sprawozdaniu podkreślono, że 2022 r. był pierwszym rokiem realnego spadku wynagrodzenia w służbie cywilnej), to spadek ten był znacznie większy niż spadek wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Nie wymaga szerszego wyjaśnienia, że strona związkowa od lat silnie podnosi postulat zdecydowanego podwyższania kwot wynagrodzeń członkom korpusu służby cywilnej.

Na marginesie uwag o pewnym dążeniu do ograniczania dialogu w służbie cywilnej można przywołać regulacje art. 15zzzzzo do 15zzzzzx tzw. ustawy antycovidowej⁴¹, notabene ciągle obowiązujące. Przewidują one bowiem możliwość podejmowania bardzo niekorzystnych działań w stosunku do członków korpusu służby cywilnej, tj. zmniejszenia zatrudnienia w tej formacji oraz czasowego pogorszenia warunków zatrudnienia niż te, które wynikają z podstawy nawiązania stosunku pracy. Dlaczego warto do nich sięgnąć? Otóż, wśród różnych szczegółowych rozwiązań na uwagę zasługuje fakt, że przynajmniej niektóre z nich wprost ograniczają funkcjonowanie dialogu społecznego. W szczególności dotyczy to niestosowania przepisów o zwolnieniach grupowych, w których miejsce przewidziano szczególną procedurę, ze znacznie ograniczoną rolą organizacji związkowych. Co prawda, nie zostało (i raczej nie zostanie już) wydane rozporządzenie, które byłoby podstawą do rozpoczęcia tych działań, ale już sama zaproponowana konstrukcja wiele mówi o postawie państwa (tym bardziej, jeżeli uwzględni się, że w tym samym czasie przepisy antycovidowe przewidywały szeroki udział przedstawicielstw pracowniczych w stosowaniu szczególnych rozwiązań kierowanych do pracodawców prywatnych)⁴².

⁴⁰ Sprawozdanie Szefa SC, s. 30.

⁴¹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1327 ze zm.).

⁴² Szerzej na ten temat J. Szmit: *Państwo wobec pracowników administracji rządowej – uwagi na tle ustawy antykryzysowej (tzw. tarczy antykryzysowej)*. „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 92.

5. Uwagi końcowe i wnioski *de lege ferenda*

Jakie wnioski płyną z przedstawionych uwag? Niestety, najważniejszy jest ten, że państwo nie tyle nie ułatwia dialogu społecznego w służbie cywilnej, ile wręcz go utrudnia. Innymi słowy, mamy do czynienia z sytuacją, w której państwo nie tylko nie występuje w charakterze podmiotu wdrażającego i promującego dobre praktyki w sferze, gdzie ma na to bardzo duży wpływ, ale wręcz może zostać ocenione jako zwalczające dialog. Wydaje się, że najbardziej niepokojący jest w tym fakt, że ta postawa znajduje wyraz w całym szeregu działań – zarówno prawnych, jak i faktycznych.

Ze względu na przybliżoną już szczególną pozycję państwa w tej materii należy stwierdzić, że zdecydowanie punktem wyjścia do realnych modyfikacji obecnego stanu rzeczy jest zmiana nastawienia państwa do własnych pracowników i otwarcie się na bardziej partnerskie stosunki z nimi. Optymalną sytuacją byłaby ta, w której impuls do tej zmiany pochodziłby „od środka”, od samych właściwych organów, z Prezesem Rady Ministrów, jako konstytucyjnym zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, na czele. Dawałoby to wówczas największą gwarancję podjęcia realnych i trwałych kroków w pożądanym kierunku. Doświadczenia już blisko 30 lat funkcjonowania służby cywilnej w III RP dają jednak dosyć nisko podstawy do zakładania, że taka sytuacja nastąpi.

W konsekwencji, być może większe szanse na wywołanie zauważalnych skutków ma impuls zewnętrzny. Wynikać on może z rozwiązań przyjętych w przywoływanej już dyrektywie w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, która nakłada na państwa obowiązek promowania rokowań zbiorowych. W motywie 24 preambuły do tego aktu wskazano, że „W kontekście kurczącego się zasięgu rokowań zbiorowych kluczowe znaczenie ma promowanie przez państwa członkowskie rokowań zbiorowych, ułatwianie korzystania z prawa do rokowań zbiorowych mających na celu ustalenie wynagrodzeń [...]”. Z kolei motyw 25 przewiduje, że „[...] każde państwo członkowskie, w którym wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych wynosi poniżej 80%, powinno przyjąć środki mające na celu upowszechnienie rokowań zbiorowych. Każde państwo członkowskie, w którym zasięg rokowań zbiorowych nie osiąga progu 80%, powinno stworzyć ramy warunków sprzyjających rokowaniom zbiorowym oraz

ustanowić plan działania na rzecz promowania rokowań zbiorowych, aby stopniowo zwiększyć wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych”.

Można co prawda (słusznie) wskazywać, że dialog społeczny wykracza daleko poza rokowania nad wysokością wynagrodzeń, a także (ponownie słusznie), iż liczebność służby cywilnej w skali ogólnej liczby pracujących w Polsce jest jednak na tyle niewielka, że nie wpłynie znacząco na poziom objęcia rokowaniami zbiorowymi, jednakże oba te argumenty można stosunkowo łatwo odrzucić. Odnosnie do pierwszego należy bowiem zauważyć, że to właśnie kwestie warunków wynagradzania są przez pracowników postrzegane jako jedne z najważniejszych w kontekście rokowań zbiorowych, a otwarcie dialogu w tej sferze może prowadzić do poszerzania go o kolejne płaszczyzny⁴³. Z kolei co do liczebności służby cywilnej to ma ona faktycznie charakter wtórny i bardziej doniosłe byłoby samo rzeczywiste zaangażowanie się państwa w dialog ze swoimi pracownikami. Zdecydowanie łatwiej i skuteczniej będzie państwu wprowadzać i egzekwować instrumenty zachęcające podmioty prywatne do dialogu (rokowań), jeżeli samo wykaże, że taki dialog prowadzi.

W szczególności powinno się zachęcać państwo do ożywienia oraz urealnienia znaczenia RDS, jak i wsłuchiwania się w zdanie partnerów społecznych artykułowane na poziomie ponadzakładowym, przy jednoczesnym zachęcaniu do takiego dialogu kierowników urzędów i innych jednostek organizacyjnych. Jest to tym bardziej możliwe, jeżeli uwzględni się wspomnianą już pozycję i rolę Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej.

Z kolei w bardzo praktycznym wymiarze pierwszoplanowym postulatem jest skreślenie art. 239 § 3 pkt 1 k.p. Pozwoliłoby to zdecydowanie poszerzyć zakres przedmiotowy dialogu na poziomie zakładowym i mogłoby ten dialog znacznie ożywić.

Bibliografia

Ciechanowicz-McLean J., Nyka M.: *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, T. 37: *Społeczna gospodarka rynkowa*, s. 229–242.

⁴³ Chociażby poprzez to, że strony rokowań (a zwłaszcza pracodawcza) mogą zacząć postrzegać dialog jako normalny element ich wzajemnej relacji.

- Dobaczewska A.: *Dialog społeczny w społecznej gospodarce rynkowej*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, T. 37: *Spółeczna gospodarka rynkowa*, s. 243–258.
- Florek L.: *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy – związki i podziały*. W: *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy*. Red. L. Florek. Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 13–22.
- Garlicki L., Zubik M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 1. Red. L. Garlicki, M. Zubik. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 513–532.
- Guza Ł.: *Zatrzymanie, lustracja, odwołania. Kryzysy pogrążają Radę Dialogu*. <https://businessinsider.com.pl/prawo/praca/kryzys-w-radzie-dialogu-spolecznego-po-zatrzymaniu-wituckiego-projekt-zmian/z0lk3j9> [dostęp: 02.03.2024].
- Przełomowe rozwiązania dla pracowników w wyniku porozumienia z NSZZ „Solidarność”*. <https://www.gov.pl/web/premier/przelomowe-rozwiazania-dla-pracownikow-w-wyniku-porozumienia-z-nszz-solidarnosc> [dostęp: 02.03.2024].
- Raczkowski M.: *Grupa spółek w świetle prawa pracy. Koncepcjaodawców powiązanych*. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Sanetra W.: *Konstytucyjne prawo do rokowań*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 3–9.
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2022 roku*. <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> [dostęp: 02.03.2024].
- Stelina J.: *Zbiorowe prawo pracy*. W: *Prawo pracy*. Red. J. Stelina. C.H.Beck, Warszawa 2023, s. 452–478.
- Szewczyk H.: *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Szmit J.: *Państwo wobec pracowników administracji rządowej – uwagi na tle ustawy antykryzysowej (tzw. tarczy antykryzysowej)*. „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 92–106.
- Szmit J.: *Rodzaje dialogu zakładowego*. W: *Zakładowy dialog społeczny*. Red. J. Stelina. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 320–331.
- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. P. Tuleja. Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 90–92.

Dialog społeczny w służbie cywilnej

Streszczenie

Korpus służby cywilnej tworzą osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej. Jest to zatem grupa zawodowa pozostająca w bardzo ścisłym związku z państwem, które na mocy art. 20 konstytucji powinno uczestniczyć m.in.: w solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. W niniejszym artykule przeanalizowano, na ile zadanie to jest realizowane właśnie w stosunku do służby cywilnej, czyli w płaszczyźnie, na której rola państwa nie ogranicza się wy-

łącznie do bycia prawodawcą, ale występuje ono także w charakterze pracodawcy rzeczywistego.

Słowa kluczowe: dialog społeczny, służba cywilna, administracja publiczna, związki zawodowe, rokowania zbiorowe