



C/2023/1389

6.12.2023

ZALECENIE RADY

z dnia 12 czerwca 2023 r.

w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego w Unii Europejskiej

(C/2023/1389)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 292 w związku z jego art. 153 ust. 1 lit. f),

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W swoich konkluzjach z 24 października 2019 r. pt. „Przyszłość pracy: Unia Europejska promuje deklarację wydaną z okazji stulecia Międzynarodowej Organizacji Pracy” Rada zachęca państwa członkowskie, by kontynuowały działania związane z ratyfikacją i stosowaniem aktualnych konwencji i protokołów MOP. Rada wzywa także państwa członkowskie i Komisję do tego, by pogłębiać dialog społeczny na wszystkich szczeblach i we wszystkich jego formach, w tym współpracę transgraniczną, w celu zapewnienia aktywnego udziału partnerów społecznych w kształtowaniu przyszłości pracy i budowaniu sprawiedliwości społecznej, między innymi przez skuteczne uznawanie prawa do rokowań zbiorowych oraz poprzez refleksje nad odpowiednią wysokością płacy minimalnej, czy to ustawowej czy negocjowanej w układach zbiorowych.
- (2) We wspólnym oświadczeniu z 2016 r. w sprawie „Nowego początku dialogu społecznego”, podpisanym 27 czerwca 2016 r. przez Komisję, niderlandzką prezydentkę w Radzie i europejskich partnerów społecznych, międzybranżowi i sektorowi partnerzy społeczni działający na szczeblu Unii zobowiązali się do kontynuowania wysiłków oraz dokonania oceny potrzeby dalszych działań w ramach swoich dialogów społecznych w celu dotarcia do swoich odpowiedników, którzy nie zostali jeszcze objęci dialogiem w państwach członkowskich, oraz do zwiększenia liczby członków i poprawy reprezentatywności zarówno związków zawodowych, jak i organizacji pracodawców.
- (3) Zasada 8 Europejskiego filaru praw socjalnych stanowi, że należy prowadzić konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie opracowywania i wdrażania polityki gospodarczej i społecznej oraz polityki zatrudnienia zgodnie z praktykami krajowymi. Partnerów społecznych należy też zachęcać do negocjowania i zawierania układów zbiorowych w sprawach, które ich dotyczą, z poszanowaniem ich autonomii i prawa do podejmowania działań zbiorowych. W europejskim filarze praw socjalnych stwierdza się również, że należy zachęcać do wspierania zwiększania zdolności partnerów społecznych do propagowania dialogu społecznego. W Zobowiązaniu społecznym z Porto ⁽¹⁾ wezwano wszystkie właściwe podmioty do wspierania niezależnego dialogu społecznego jako istotnego elementu struktury europejskiego modelu społecznego, by wzmocnić ten dialog na szczeblach europejskim, krajowym, regionalnym, sektorowym i na szczeblu przedsiębiorstw, ze szczególnym naciskiem na zapewnienie ram umożliwiających rokowania zbiorowe w poszczególnych modelach funkcjonujących w państwach członkowskich.
- (4) W swojej rezolucji w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych z 19 stycznia 2017 r. Parlament Europejski podkreśla znaczenie prawa do rokowań i działań zbiorowych jako prawa podstawowego zapisanego w prawie pierwotnym UE. Parlament Europejski wyraża również oczekiwanie, że Komisja zwiększy konkretne wsparcie przeznaczone na umacnianie i poszanowanie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach, zwłaszcza tam, gdzie dialog ten nie jest wystarczająco rozwinięty, przy uwzględnieniu różnych praktyk krajowych. W swojej rezolucji z 10 października 2019 r. w sprawie polityki zatrudnienia i polityki społecznej w strefie euro Parlament Europejski stwierdza, że dialog społeczny i rokowania zbiorowe mają kluczowe znaczenie dla kształtowania i wdrażania polityki, która może poprawić warunki pracy i zatrudnienia, oraz apeluje o skoordynowaną inicjatywę unijną mającą na celu uwzględnienie w układach zbiorowych osób pracujących za pośrednictwem platform. Parlament Europejski wzywa również państwa członkowskie, by, w razie potrzeby, poprawiły możliwości prowadzenia rokowań zbiorowych.

⁽¹⁾ Zobowiązanie społeczne z Porto na rzecz wzmocnienia zaangażowania w realizację Europejskiego filaru praw socjalnych zostało podpisane na Szczycie Społecznym w Porto 7 maja 2021 r. przez portugalską prezydentkę w Radzie UE, Komisję Europejską, Parlament Europejski oraz partnerów społecznych działających na szczeblu unijnym i Platformę Społeczną (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

- (5) W wytycznej nr 7 zawartej w decyzji Rady (UE) 2022/2296 ⁽²⁾ wzywa się państwa członkowskie między innymi do współpracy z partnerami społecznymi w kwestiach sprawiedliwych, przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy, zapewniających równowagę między prawami a obowiązkami, oraz do zapewnienia terminowego i rzeczywistego zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie i realizację reform i polityk w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych oraz, w stosownych przypadkach, reform i polityk gospodarczych, m.in. przez wspieranie wzmacniania zdolności partnerów społecznych. W wytycznej tej wzywa się także państwa członkowskie do tego, by wspierały dialog społeczny i rokowania zbiorowe oraz zachęcały partnerów społecznych do negocjowania i zawierania układów zbiorowych w sprawach, które ich dotyczą, przy pełnym poszanowaniu ich autonomii i prawa do podejmowania działań zbiorowych. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2019 r. ⁽³⁾ przypomniano, że w kontekście zmniejszania się zasięgu rokowań zbiorowych strategię zwiększającą zdolność instytucjonalną partnerów społecznych mogłyby być korzystne w państwach, w których dialog społeczny jest słaby lub znacznie ucierpiał w wyniku kryzysu gospodarczego i finansowego. W rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2022 ⁽⁴⁾ stwierdzono, że kluczowe znaczenie dla powodzenia koordynacji i wdrażania polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia ma systematyczne zaangażowanie partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron. W niektórych państwach członkowskich partnerzy społeczni odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu i wdrażaniu polityki oraz są odpowiednio angażowani w te procesy, innym państwom członkowskim wydano jednak w kontekście europejskiego semestru szereg zaleceń krajowych co do poprawy dialogu społecznego i zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie lub wdrażanie reform.
- (6) W planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych ⁽⁵⁾ Komisja zapowiedziała inicjatywę na rzecz wsparcia dialogu społecznego na szczeblu unijnym i krajowym. W planie działania podkreślono również potrzebę zacieśnienia dialogu społecznego na szczeblu krajowym i unijnym oraz wezwano do wzmocnienia starań w celu zwiększenia zasięgu rokowań zbiorowych i zapobiegania spadkowi członkostwa i gęstości organizacyjnej partnerów społecznych.
- (7) Dialog społeczny, w tym rokowania zbiorowe, jest kluczowym i korzystnym narzędziem sprzyjającym dobremu funkcjonowaniu społecznej gospodarki rynkowej, które stymuluje odporność gospodarczą i społeczną, konkurencyjność, stabilność oraz zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost i rozwój. Dialog społeczny odgrywa również ważną rolę w kształtowaniu przyszłości rynku pracy, uwzględniając szczególne tendencje w zakresie globalizacji, technologii, demografii i zmiany klimatu. Państwa członkowskie posiadające solidne ramy dialogu społecznego, w których w szerokim zakresie korzysta się z rokowań zbiorowych, wykazują przeważnie większą konkurencyjność i odporność.
- (8) Doświadczenie pokazuje, że dialog społeczny przyczynia się do skutecznego zarządzania kryzysowego. Gospodarki były bardziej odporne w następstwie kryzysu z 2008 r., gdy partnerzy społeczni byli w stanie zarządzać strukturami rokowań zbiorowych i dostosowywać te struktury odpowiednio wcześniej. Niedawny kryzys związany z COVID-19 pokazał, że dialog społeczny jest zasadniczym narzędziem umożliwiającym zrównoważone zarządzanie kryzysowe oraz znalezienie skutecznej polityki łagodzenia skutków i odbudowy. Niczym niesprowokowana i nieuzasadniona wojna napastnicza Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie oprócz kryzysu humanitarnego spowodowała też bezprecedensowy wzrost cen żywności i energii. Partnerzy społeczni odgrywają istotną rolę w reagowaniu na niektóre z tych wyzwań, zwłaszcza co się tyczy integracji osób uciekających przed wojną w Ukrainie, a także innymi konfliktami na unijnym rynku pracy, i znalezienia trwałych rozwiązań w zakresie dostosowania płac i układów zbiorowych.
- (9) Trwająca ewolucja technologiczna, postępująca automatyzacja i zielona transformacja na rzecz neutralności klimatycznej to procesy, które szybko przenikają do całej gospodarki, w różnym stopniu wywierając wpływ na poszczególne sektory, zawody, regiony i kraje. Partnerzy społeczni mają do odegrania istotną rolę we wspieraniu przewidywania – w stosownych przypadkach – w drodze dialogu, negocjacji i wspólnych działań – skutków dla zatrudnienia i skutków społecznych wyzwań dotyczących restrukturyzacji gospodarczej i trwającej dwójakiej transformacji, a także zmiany tych skutków i reagowania na nie. W kontekście Europejskiego Zielonego Ładu i planu REPowerEU

⁽²⁾ Decyzja Rady (UE) 2022/2296 z dnia 21 listopada 2022 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 304 z 24.11.2022, s. 67).

⁽³⁾ Komunikat Komisji „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r. Na rzecz silniejszej Europy w obliczu niepewności na świecie”, COM/2018/770 final.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji „Roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2022”, COM/2021/740 final.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji „Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych”, COM/2021/102 final.

w zaleceniu Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej ⁽⁶⁾ zachęcono państwa członkowskie, by przyjęły i – w stosownych przypadkach w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi – wdrożyły kompleksowe i spójne pakiety polityczne, kierując się przy tym podejściem obejmującym całe społeczeństwo i optymalnie wykorzystując finansowanie publiczne i prywatne.

- (10) Zasady i sposoby prowadzenia dialogu społecznego są różne w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od ich historii, instytucji oraz sytuacji polityczno-gospodarczej. Skuteczny dialog społeczny zakłada między innymi istnienie modeli stosunków pracy, w ramach których partnerzy społeczni mogą w dobrej wierze negocjować i autonomicznie prowadzić swoje praktyki w zakresie rokowań zbiorowych i partycypacji pracowników. Do warunków sprzyjających dobrze funkcjonującemu dialogowi społecznemu należą: istnienie silnych, niezależnych związków zawodowych i organizacji pracodawców, z odpowiednimi zdolnościami technicznymi; dostęp do stosownych informacji niezbędnych do udziału w dialogu społecznym; zobowiązanie wszystkich stron do zaangażowania się w dialog społeczny; poszanowanie podstawowych praw do wolności zrzeszania się i rokowań zbiorowych; dostępność odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego oraz poszanowanie autonomii partnerów społecznych.
- (11) Dialog społeczny obejmuje konsultacje i negocjacje trójstronne i dwustronne, w sektorze prywatnym i publicznym, na wszystkich szczeblach, w tym dialog na szczeblu międzysektorowym, sektorowym, na szczeblu przedsiębiorstwa lub na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Na szczeblu krajowym w ramach trójstronnego dialogu społecznego rząd, pracownicy i pracodawcy omawiają razem polityki publiczne, przepisy ustawowe i wykonawcze oraz inne decyzje, które mają wpływ na partnerów społecznych. Konsultacje trójstronne mogą zapewnić lepszą współpracę między partnerami trójstronnymi i pozwolić wypracować konsensus w sprawie odpowiednich polityk krajowych. Podejście trójstronne musi opierać się na solidnym dwustronnym dialogu społecznym. Aby usprawnić procesy trójstronne, kluczową kwestią jest, by rządy zwiększyły przejrzystość kształtowania polityki, w tym kształtowania polityki dotyczącej jakości oferowanych szkoleń i ich adekwatności względem potrzeb rynku pracy.
- (12) Negocjacje dwustronne, w szczególności rokowania zbiorowe, odbywają się między organizacjami pracowników i pracodawców zgodnie z definicją wynikającą z prawa krajowego lub praktyki krajowej. Organizacja pracowników to zazwyczaj związek zawodowy, utworzony przez stowarzyszenie pracowników lub innych związków zawodowych, lub przez obydwie te rodzaje podmiotów, powołany w celu wspierania i obrony interesów pracowników, zgodnie z prawem krajowym lub praktyką krajową. Organizacja pracodawców to organizacja, której członkami są poszczególni pracodawcy, inne związki pracodawców lub obydwie te rodzaje podmiotów, powołana w celu wspierania i obrony interesów jej członków, zgodnie z prawem krajowym lub praktyką krajową.
- (13) Zgodnie z Konwencją nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą przedstawicieli pracowników, ratyfikowaną obecnie przez 24 państwa członkowskie, przedstawicielami pracowników mogą być osoby, które są uznane za przedstawicieli pracowników przez ustawodawstwo lub praktykę krajową, niezależnie od tego, czy są one przedstawicielami związków zawodowych, a mianowicie przedstawicielami mianowanymi lub wybranymi przez związki zawodowe lub przez członków związków zawodowych, albo przedstawicielami wybranymi, a mianowicie przedstawicielami, którzy są wybierani w wolnych wyborach przez pracowników przedsiębiorstwa, zgodnie z przepisami ustawodawstwa krajowego lub układów zbiorowych, i których funkcje nie obejmują działalności uznanej w danym kraju za wyłączną prerogatywę związków zawodowych. Jeżeli w przedsiębiorstwie istnieją zarówno przedstawiciele związków zawodowych, jak i przedstawiciele wybierani, obecność przedstawicieli wybranych nie powinna być wykorzystywana do podważania pozycji zainteresowanych związków zawodowych lub ich przedstawicieli. Należy zachęcać do współpracy pomiędzy przedstawicielami wybranymi i jednostronnymi związkami zawodowymi lub ich przedstawicielami.
- (14) Zarówno wzajemne uznawanie partnerów społecznych, jak i ustawowe uznawanie związków zawodowych i organizacji pracodawców przez władze każdego państwa członkowskiego są kluczem do zapewnienia skutecznych ram rokowań zbiorowych, o ile pracodawcy i pracownicy będą mogli swobodnie wybierać organizację lub organizacje, które będą ich reprezentować. W niektórych państwach członkowskich to uznawanie jest ograniczone do organizacji, które spełniają określone kryteria reprezentatywności. Takie kryteria powinny być obiektywne i proporcjonalne i powinny być ustalane w porozumieniu z partnerami społecznymi. Powinny one podlegać ocenie w procesie

⁽⁶⁾ Zalecenie Rady z dnia 16 czerwca 2022 r. w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, 2022/C 243/04 (Dz.U. C 243 z 27.6.2022, s. 35).

zatwierdzenia, który jest otwarty i przejrzysty i który nie utrudnia pełnego rozwoju rokowań zbiorowych. W przypadku braku reprezentacji ze strony związków zawodowych na szczeblu przedsiębiorstwa układy zbiorowe mogą negocjować i zawierać przedstawiciele pracowników, którzy zostali przez nich wybrani w wolnych wyborach i upoważnieni zgodnie z prawem krajowym lub praktyką krajową.

- (15) Rokowania zbiorowe mogą obejmować kwestie związane z warunkami pracy i warunkami zatrudnienia, w tym płacą, czasem pracy, premiami rocznymi, urlopem wypoczynkowym, urlopem rodzicielskim lub ze względów rodzinnych, szkoleniami oraz bezpieczeństwem i higieną pracy, a także inne kwestie mające znaczenie dla partnerów społecznych. Rokowania zbiorowe mają zatem szczególne znaczenie w zapobieganiu konfliktom pracowniczym, w poprawie płac i warunków pracy oraz zmniejszaniu nierówności płacowych. Rokowania zbiorowe są jednym z kluczowych narzędzi pomagających pracownikom i pracodawcom w dostosowywaniu się do zmieniającego się świata pracy. Kwestią o zasadniczym znaczeniu jest też opracowywanie kształtu i definicji nowych elementów ochrony pracy, takich jak prawo do bycia offline, lub ulepszanie istniejących elementów, takich jak równość szans, ochrona przed przemocą i mobbingiem w miejscu pracy, szkolenia i uczenie się przez całe życie, poprawa równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz rozwiązywanie problemów związanych ze zdrowiem psychicznym. Rokowania zbiorowe mają również do odegrania kluczową rolę w przeciwdziałaniu skutkom niespodziewanych kryzysów takich jak pandemia COVID-19.
- (16) O funkcjonowaniu systemu rokowań zbiorowych decyduje kombinacja elementów, takich jak stosowanie klauzul *erga omnes* oraz rozszerzanie układów zbiorowych i ich średnia długość, stosowanie zasady najkorzystniejszych warunków zatrudnienia, hierarchia norm i stosowanie odstępstw, od układów zbiorowych lub od przepisów prawa, a także wskaźniki stopnia uzwiązkowienia i stopnia zrzeszenia pracodawców. W państwach członkowskich istnieje wiele różnych podejść do klauzul *erga omnes* oraz rozszerzeń administracyjnych, zgodnie z odnośnymi przepisami lub praktykami tych państw. Dobrze funkcjonujący system rokowań zbiorowych obejmuje poszanowanie autonomii partnerów społecznych, procedury w zakresie współpracy, udostępnianie informacji oraz rozstrzyganie sporów między stronami.
- (17) Rokowania zbiorowe mogą odbywać się na różnych szczeblach. Mogą być w znacznym stopniu zdecentralizowane i mieć miejsce głównie na szczeblu przedsiębiorstwa, być w znacznym stopniu scentralizowane i odbywać się na szczeblu krajowym lub przebiegać na szczeblu pośrednim, czyli np. na szczeblu sektorowym bądź regionalnym lub lokalnym. Rokowania zbiorowe coraz częściej prowadzone są na więcej niż jednym szczeblu. W niektórych przypadkach układy na szczeblu sektorowym lub na szczeblu przedsiębiorstwa są zgodne z wytycznymi ustalonymi przez organizacje wyższego szczebla, w innych natomiast sektory lub przedsiębiorstwa kierują się normami określonymi w innym sektorze. Koordynacja pomiędzy poszczególnymi szczeblami, na których odbywają się rokowania, jest zatem jednym z kluczowych filarów systemów rokowań zbiorowych.
- (18) W większości państw członkowskich wskaźniki rokowań zbiorowych są zazwyczaj wyższe w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umów na czas nieokreślony oraz tych pracujących w większych przedsiębiorstwach lub w pewnych sektorach, takich jak sektor publiczny. Zasadniczo pracownicy małych przedsiębiorstw mają mniejsze szanse na objęcie układami zbiorowymi pracy, gdyż przedsiębiorstwa te często nie mają zdolności do negocjowania układu na szczeblu przedsiębiorstwa lub dlatego, że w miejscu pracy nie ma związku zawodowego ani innej formy reprezentacji pracowników. Organizowanie się pracowników jest szczególnie trudne w przypadku niestandardowych sytuacji zatrudnienia. Problemy z reprezentacją występują też w przypadku większości nowszych form zatrudnienia. Znaczący brak reprezentacji tych grup pracowników można przypisać z jednej strony kosztom ich reprezentacji, a z drugiej strony – elastyczności w zakresie czasu i miejsca pracy, która utrudnia przedstawicielom pracowników organizację tej raczej rozproszonej siły roboczej. Zwiększone zdolności partnerów społecznych mogłyby pomóc im dalej zwiększać ich wkład w kształtowanie polityki oraz tworzyć zdolności w zakresie bardziej skutecznego dialogu społecznego i rokowań zbiorowych. Działania na rzecz budowania zdolności zazwyczaj pomagają partnerom społecznym w zwiększaniu zakresu ich bazy członkowskiej – w tym poprzez wykorzystanie technologii, świadczenie nowych usług i prowadzenie działań na szczeblu szkół i uczelni – i ich zdolności ludzkich i administracyjnych oraz w promowaniu ich potencjału zorientowanego na procesy i wspieraniu ich rozwoju organizacyjnego. Działania tego rodzaju obejmują prowadzenie specjalistycznych szkoleń, zapewnienie wsparcia technicznego i logistycznego oraz finansowanie. Budowanie zdolności jest zasadniczo procesem oddolnym, zależnym od woli i starań samych partnerów społecznych, którzy najlepiej potrafią określić swoje potrzeby i wskazać środki, które już przyjmują, żeby wzmocnić swoje zdolności. Działania te mogą być następnie uzupełniane lub wspierane przez organy publiczne, a także poprzez wykorzystanie finansowania unijnego, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych.

- (19) Niektóre państwa członkowskie wprowadziły środki mające na celu wsparcie dialogu społecznego i rokowań zbiorowych w drodze rozszerzenia możliwości dialogu społecznego: wspierania autonomii partnerów społecznych oraz poszanowania ich swobody zawierania umów; zachęcania do wydawania wspólnych opinii oraz prowadzenia wspólnych programów i projektów; angażowania się w regularną wymianę informacji; propagowania szkoleń w zakresie rokowań; zapewnienia alternatywnych mechanizmów rozstrzygnięcia sporów, takich jak postępowanie pojednawcze, mediacja i arbitraż, oraz wzmocnienia ochrony pracowników przed odwetem lub dyskryminacją ze względu na ich udział w rokowaniach zbiorowych.
- (20) W wielu państwach członkowskich sytuacja w zakresie dialogu społecznego jest jednak trudna. Podczas gdy stopień zrzeszenia pracodawców utrzymuje się na stosunkowo stabilnym poziomie, mimo tendencji spadkowej w niektórych państwach członkowskich, przeciętny stopień uzwiązkowienia zmniejsza się w całej Unii. Ponadto w większości państw członkowskich odsetek pracowników objętych rokowaniami zbiorowymi (zasięg rokowań zbiorowych) jest niski i w ciągu ostatnich 30 lat znacznie się zmniejszył pomimo szeregu strategii, które są przyjmowane przez organizacje związków zawodowych w celu rozszerzenia ich zasięgu na niestandardowe formy zatrudnienia. W niektórych przypadkach w obowiązujących przepisach mogą występować luki mające potencjalnie szkodliwy wpływ na dialog społeczny. Te luki to na przykład: rygorystyczne warunki reprezentatywności; ingerencje w proces rokowań lub nieuzasadnione ograniczenia dotyczące podmiotów rokowań zbiorowych; niewłaściwe rozgraniczenie sektorów gospodarki uniemożliwiające tworzenie struktur rokowań zbiorowych na szczeblu sektorowym; nieegzekwowanie układów zbiorowych; nieskuteczna ochrona związków zawodowych przed dyskryminacją; nieskuteczne procedury konsultacji; brak konstruktywności rokowań i brak zdolności do podjęcia rokowań lub pełnego uczestnictwa w procedurach konsultacji.
- (21) Należy również zwiększyć reprezentatywność i zdolność krajowych partnerów społecznych w celu wdrożenia na szczeblu krajowym autonomicznych umów między partnerami społecznymi zawartych na szczeblu Unii. W związku z tym należy zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie wprowadzenia ram umożliwiających dialog społeczny, w tym rokowania zbiorowe, oraz na to, by krajowi partnerzy społeczni mieli wystarczającą zdolność do wnoszenia konstruktywnego wkładu w prace w ramach dialogu społecznego na szczeblu Unii oraz do wdrożenia na szczeblu krajowym umów ramowych podpisanych przez partnerów społecznych na szczeblu Unii.
- (22) Dyrektywa 2014/24/UE ⁽⁷⁾ w sprawie zamówień publicznych, dyrektywa 2014/25/UE ⁽⁸⁾ w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych i dyrektywa 2014/23/UE ⁽⁹⁾ w sprawie udzielania koncesji wymagają od państw członkowskich poszanowania prawa organizowania się oraz prawa do rokowań zbiorowych zgodnie z Konwencją MOP nr 87 dotyczącą wolności związkowej i ochrony praw związkowych oraz Konwencją MOP nr 98 dotyczącą stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych.
- (23) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że układ zbiorowy, który obejmuje usługodawców prowadzących działalność na własny rachunek, można uznać za wynik dialogu społecznego, o ile usługodawcy to fikcyjni samozatrudnieni, a tym samym znajdują się w sytuacji porównywalnej do sytuacji pracowników ⁽¹⁰⁾. Trybunał potwierdził także, że „w dzisiejszej gospodarce nie zawsze łatwo jest określić status przedsiębiorstwa niektórych usługodawców prowadzących działalność na własny rachunek” ⁽¹¹⁾.
- (24) W swoich wytycznych w sprawie stosowania prawa konkurencji Unii do układów zbiorowych dotyczących warunków pracy osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników ⁽¹²⁾ Komisja wyjaśnia, że jej zdaniem układy zbiorowe dotyczące osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, które znajdują się w sytuacji porównywalnej do sytuacji pracowników, nie są objęte zakresem stosowania art. 101 TFUE oraz że Komisja nie będzie interweniować przeciwko układom zbiorowym osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, które doświadczają nierównowagi pod względem siły przetargowej w stosunku do kontrahenta/kontrahentów.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1.

⁽¹⁰⁾ Wyrok z dnia 4 grudnia 2014 r., FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden, C-413/13, EU:C:2014:2411, pkt 31 i 42.

⁽¹¹⁾ Wyrok z dnia 4 grudnia 2014 r., FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden, C-413/13, EU:C:2014:2411, pkt 32.

⁽¹²⁾ Komunikat Komisji „Wytyczne w sprawie stosowania prawa konkurencji Unii do układów zbiorowych dotyczących warunków pracy osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników”, 2022/C 374/02 (Dz.U. C 374 z 30.9.2022, s. 2).

- (25) Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 ⁽¹³⁾ utrzymano obowiązek państw członkowskich polegający na zapewnieniu konstruktywnego udziału partnerów społecznych w realizowaniu polityk wspieranych z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) oraz zaostrzono spoczywający na ich obowiązek wspierania budowania zdolności partnerów społecznych. W stosownych przypadkach państwa członkowskie powinny przeznaczać odpowiednią kwotę zasobów EFS+ na budowanie zdolności partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Art. 9 tego rozporządzenia przewiduje, że państwa członkowskie, które otrzymały w tym obszarze zalecenia wydane w ramach europejskiego semestru, mają przeznaczyć na ten cel co najmniej 0,25 % swoich zasobów EFS+ w ramach zarządzania dzielonego.
- (26) Niniejsze zalecenie będzie wspierać wdrażanie zasady 8 Europejskiego filaru praw socjalnych. Zachęca się w nim do wprowadzania środków dostosowanych do krajowych tradycji, przepisów i praktyk, a tym samym respektujących specyfikę krajową oraz autonomię partnerów społecznych. Niniejsze zalecenie pozostaje bez uszczerbku dla istniejących instrumentów na szczeblu UE i stanowi ich uzupełnienie. Ponadto niniejsze zalecenie uwzględnia szczególną sytuację państw członkowskich i uznaje, że taka sytuacja może decydować o wyborze poszczególnych środków służących jego wykonaniu.
- (27) W żadnym przypadku nie można przywoływać niniejszego zalecenia jako uzasadnienia zmniejszenia poziomu wsparcia już udzielanego na rzecz dialogu społecznego, w tym rokowań zbiorowych, w państwach członkowskich. Ponadto niniejsze zalecenie nie wyklucza wprowadzenia przez państwa członkowskie silniejszych środków wsparcia i bardziej zaawansowanych przepisów dotyczących dialogu społecznego, w tym rokowań zbiorowych, względem tych zawartych w niniejszym zaleceniu.
- (28) Niniejsze zalecenie pozostaje bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich w zakresie wynagrodzeń, prawa zrzeszania się, prawa strajku i prawa lokautu zgodnie z postanowieniami art. 153 ust. 5 TFUE ani dla autonomii partnerów społecznych,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

DEFINICJE

Do celów niniejszego zalecenia stosuje się następujące definicje:

- 1) „Dialog społeczny” oznacza wszelkiego rodzaju negocjacje, konsultacje lub wymianę informacji między przedstawicielami rządów, pracodawcami i pracownikami lub w gronie przedstawicieli rządów, pracodawców i pracowników na temat kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, odnoszących się do polityki gospodarczej, polityki zatrudnienia i polityki społecznej, prowadzone w ramach dwustronnych stosunków między partnerami społecznymi, w tym rokowania zbiorowe, lub w ramach procesu trójstronnego, z rządem jako oficjalną stroną dialogu; te negocjacje, konsultacje lub wymiana informacji mogą mieć charakter nieformalny lub zinstytucjonalizowany lub być połączeniem obu tych form, odbywać się na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym lub na szczeblu przedsiębiorstw, w obrębie branż lub sektorów, lub jednocześnie na kilku z tych szczeblach.
- 2) „Rokowania zbiorowe” oznaczają wszelkie negocjacje, które odbywają się zgodnie z prawem krajowym i praktykami krajowymi poszczególnych państw członkowskich między pracodawcą, grupą pracodawców lub co najmniej jedną organizacją pracodawców, z jednej strony, a co najmniej jednym związkiem zawodowym, z drugiej strony, w celu ustalenia warunków pracy i zatrudnienia.
- 3) „Układ zbiorowy” oznacza pisemne porozumienie w sprawie postanowień dotyczących warunków pracy i zatrudnienia, zawarte przez partnerów społecznych zdolnych do prowadzenia rokowań w imieniu, odpowiednio, pracowników i pracodawców, zgodnie z prawem krajowym i praktykami krajowymi, w tym układy zbiorowe uznane za powszechnie obowiązujące.
- 4) „Budowanie zdolności” oznacza zwiększanie umiejętności, zdolności i uprawnień partnerów społecznych w zakresie skutecznego angażowania się na różnych szczeblach w dialog społeczny.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 21).

RADA NINIEJSZYM ZALECA, ABY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE, ZGODNIE Z PRAWEM KRAJOWYM LUB PRAKTYKĄ KRAJOWĄ, PO KONSULTACJI I W ŚCISŁEJ WSPÓŁPRACY Z PARTNERAMI SPOŁECZNYMI, PRZY JEDNOCZESNYM POSZANOWANIU ICH AUTONOMII:

- 1) Zapewniały, jak wyszczególniono w niniejszym zaleceniu, otoczenie sprzyjające dwustronnemu i trójstronnemu dialogowi społecznemu, w tym rokowaniom zbiorowym, w sektorze publicznym i prywatnym, na wszystkich szczeblach, które to otoczenie:
 - a) zapewnia poszanowanie podstawowych praw do wolności zrzeszania się i rokowań zbiorowych;
 - b) propaguje silne, niezależne związki zawodowe oraz organizacje pracodawców w celu wspierania konstruktywnego dialogu społecznego;
 - c) obejmuje środki służące wzmocnieniu zdolności związków zawodowych i organizacji pracodawców;
 - d) zapewnia dostęp do stosownych informacji niezbędnych do udziału w dialogu społecznym;
 - e) wspiera zobowiązanie do podjęcia dialogu społecznego przez wszystkie strony;
 - f) dostosowuje się do ery cyfrowej i wspiera rokowania zbiorowe w nowym świecie pracy oraz uczciwą i sprawiedliwą transformację w kierunku neutralności klimatycznej; oraz
 - g) zapewnia odpowiednie wsparcie instytucjonalne w celu sprzyjania konstruktywnemu dialogowi społecznemu;
- 2) Angażowały partnerów społecznych w systematyczny, konstruktywny i terminowy sposób w opracowywanie i wdrażanie polityki zatrudnienia i polityki społecznej oraz, w stosownych przypadkach, polityki gospodarczej i innych polityk publicznych, także w kontekście europejskiego semestru;
- 3) Zapewniały dostęp partnerów społecznych do stosownych informacji na temat ogólnej sytuacji gospodarczej i społecznej w ich państwie członkowskim oraz na temat odpowiedniej sytuacji i polityk w poszczególnych sektorach działalności, co jest niezbędne do udziału w dialogu społecznym i rokowaniach zbiorowych;
- 4) Zapewniały, aby reprezentatywne organizacje pracodawców i związki zawodowe były uznawane do celów dialogu społecznego i rokowań zbiorowych, w tym w drodze:
 - a) zapewnienia, by – w przypadku gdy właściwe organy stosują procedury uznawania i reprezentatywności w celu wskazania organizacji, którym należy przyznać prawo do rokowań zbiorowych – te wskazania były jawne i przejrzyste i opierały się na ustalonych wcześniej i obiektywnych kryteriach dotyczących reprezentatywności tych organizacji oraz by takie kryteria i procedury ustanawiane były w porozumieniu ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców;
 - b) jeżeli w przedsiębiorstwie są obecni zarówno przedstawiciele związków zawodowych, jak i wybierani przedstawiciele pracowników – przyjmowania w razie potrzeby właściwych kroków w celu zapewnienia, aby obecność wybranych przedstawicieli pracowników nie była wykorzystywana do podważania pozycji zainteresowanych związków zawodowych lub ich przedstawicieli; oraz
 - c) zapewnienia pełnego dostrzeżenia i poszanowania ich szczególnej roli w strukturach i procesach dialogu społecznego, przy jednoczesnym uznaniu, że dialog, który obejmuje szerszy krąg zainteresowanych stron, jest odrębnym procesem;
- 5) Zapewniały, by pracownicy, członkowie związków zawodowych i ich przedstawiciele byli chronieni podczas wykonywania prawa do rokowań zbiorowych przed wszelkimi środkami, które mogą im zaszkodzić lub które mogą mieć negatywny wpływ na ich zatrudnienie. Pracodawcy i ich przedstawiciele powinni być chronieni przed wszelkimi niezgodnymi z prawem środkami podczas wykonywania prawa do rokowań zbiorowych;

- 6) Przyczyniały się do zwiększenia zaufania do partnerów społecznych i między nimi, w tym poprzez promowanie mechanizmów rozstrzygania sporów zbiorowych, bez wywierania wpływu na prawa do dostępu do odpowiednich procedur administracyjnych i sądowych w celu egzekwowania praw i obowiązków wynikających z prawa lub układów zbiorowych oraz biorąc pod uwagę wszelkie procedury ustanowione przez partnerów społecznych, takie jak:
 - a) stosowanie postępowania pojednawczego, mediacji lub arbitrażu, za zgodą obu stron, w celu ułatwienia negocjacji oraz poprawy stosowania układów zbiorowych; oraz
 - b) ustanowienie – w przypadku gdy jeszcze nie istnieje – funkcji mediacji, która może być uruchamiana w przypadku konfliktu między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców;
- 7) Umożliwiały rokowania zbiorowe na wszystkich odpowiednich szczeblach oraz zachęcały do koordynacji między tymi szczeblami i w ich obrębie;
- 8) Wspierały większy zasięg rokowań zbiorowych i umożliwiały skuteczne rokowania zbiorowe, w tym poprzez:
 - a) usunięcie instytucjonalnych lub prawnych barier dla dialogu społecznego i rokowań zbiorowych w odniesieniu do nowych form pracy lub niestandardowych form zatrudnienia;
 - b) zapewnienie stronom rokowań – w zgodzie z mającymi zastosowanie ramami prawnymi – swobody decydowania o kwestiach, które mają być przedmiotem rokowań;
 - c) wdrożenie systemu egzekwowania układów zbiorowych, na mocy prawa lub uzgodnień w drodze układu zbiorowego, w zależności od prawa krajowego lub praktyki krajowej, w tym, w stosownych przypadkach, inspekcji i sankcji;
- 9) Aktywnie promowały korzyści płynące z dialogu społecznego i rokowań zbiorowych oraz ich wartość dodaną, w szczególności poprzez ukierunkowaną komunikację i inne środki, oraz zachęcały partnerów społecznych do szerokiego udostępniania tekstów układów zbiorowych, w tym za pomocą środków cyfrowych i w publicznych repozytoriach;
- 10) Wspierały krajowych partnerów społecznych – na ich wniosek – w skutecznym udziale w dialogu społecznym, w tym w rokowaniach zbiorowych, oraz we wdrażaniu autonomicznych umów między partnerami społecznymi na szczeblu Unii, w tym poprzez:
 - a) propagowanie budowania i wzmacniania ich zdolności na wszystkich szczeblach, stosownie do ich potrzeb;
 - b) wykorzystywanie różnych form wsparcia, które może obejmować wsparcie logistyczne, szkolenia oraz zapewnienie specjalistycznej wiedzy prawnej i technicznej;
 - c) zachęcanie partnerów społecznych do prowadzenia wspólnych projektów w różnych dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania, takich jak zapewnianie szkoleń;
 - d) zachęcanie partnerów społecznych do przedstawiania inicjatyw oraz opracowywania nowych i innowacyjnych podejść i strategii w celu zwiększenia ich reprezentatywności i bazy członkowskiej oraz, w stosownych przypadkach, wspieranie ich w tych działaniach;
 - e) wspieranie partnerów społecznych w dostosowywaniu ich działań do potrzeb ery cyfrowej, a także w poszukiwaniu nowych działań wpisujących się w przyszłość pracy oraz odpowiadających potrzebom wynikającym z zielonej transformacji i zmian demograficznych i dostosowanych do nowych warunków na rynku pracy;
 - f) wspieranie równości płci i równych szans dla wszystkich pod względem reprezentacji i priorytetów tematycznych;
 - g) promowanie i ułatwianie ich współpracy z partnerami społecznymi na szczeblu Unii;
 - h) zapewnianie odpowiedniego wsparcia w celu wdrożenia w państwach członkowskich umów między partnerami społecznymi, które zawarto na szczeblu Unii;

- i) jak najlepsze wykorzystanie finansowania krajowego i unijnego, o ile jest ono dostępne, w tym wsparcia w ramach EFS+ i Instrumentu Wsparcia Technicznego, oraz zachęcanie partnerów społecznych do korzystania z istniejącego finansowania krajowego i unijnego;
- 11) Przedłożyły Komisji do dnia 7 grudnia 2025 r. wykaz środków, opracowany w porozumieniu z partnerami społecznymi, które są wprowadzane lub zostały już wprowadzone w każdym państwie członkowskim w celu wykonania niniejszego zalecenia. Jeżeli informacje te są już przekazywane Komisji w ramach innych mechanizmów sprawozdawczych, państwa członkowskie mogą zamieścić odesłanie do tych sprawozdań przy sporządzaniu wykazu;
- 12) Mogły powierzyć partnerom społecznym wykonanie odpowiednich części niniejszego zalecenia, w stosownych przypadkach i zgodnie z prawem krajowym lub praktyką krajową.

ZWRACA SIĘ DO KOMITETU DS. ZATRUDNIENIA I KOMITETU OCHRONY SOCJALNEJ, BY W RAMACH SWOICH MANDATÓW, PRZY WSPARCIU KOMISJI:

- 13) Zbadały, w porozumieniu z odpowiednimi partnerami społecznymi, możliwości poprawy zakresu i adekwatności gromadzenia danych, na szczeblu unijnym i krajowym, dotyczących dialogu społecznego, w tym rokowań zbiorowych, na potrzeby monitorowania wykonania niniejszego zalecenia, oraz by przedstawiły Radzie opinię na ten temat;
- 14) Regularnie monitorowały, w ramach wielostronnego nadzoru w kontekście europejskiego semestru, wykonanie niniejszego zalecenia wspólnie z odpowiednimi partnerami społecznymi na szczeblu krajowym i unijnym, w przypadku gdy takie monitorowanie umożliwiłoby partnerom społecznym m.in. identyfikowanie sytuacji, w których zostali wykluczeni z konsultacji na szczeblu krajowym dotyczących unijnej i krajowej polityki lub zostali niedostatecznie zaangażowani w takie konsultacje.

ZWRACA SIĘ DO KOMISJI, BY:

- 15) Oceń, we współpracy z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi oraz po konsultacji z innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami, działania podjęte w odpowiedzi na niniejsze zalecenie i złożyła Radzie sprawozdanie do dnia 7 grudnia 2029 r.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 12 czerwca 2023 r.

W imieniu Rady
Przewodniczący
J. PEHRSON