

ŁUKASZ PISARCZYK

ORCID: 0000-0001-9312-7489

Uniwersytet Zielonogórski

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ROLA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W TWORZENIU AUTONOMICZNYCH ŹRÓDEŁ PRAWA PRACY — ZWIĄZEK KONFRONTACYJNY CZY KOOPERUJĄCY?

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest analiza roli związków zawodowych w tworzeniu autonomicznych źródeł prawa pracy. Warunkiem zbudowania trwałego kompromisu jest istnienie silnych związków zawodowych zdolnych do konfrontacji z pracodawcą, a z drugiej strony wola współpracy i działanie na rzecz dobra wspólnego. Rolą państwa i prawa jest stworzenie warunków formalnych służących osiągnięciu takiego stanu. Obowiązujące rozwiązania prawne są analizowane z perspektywy rzeczywistej pozycji partnerów społecznych oraz stanu relacji między nimi.

Słowa kluczowe: związek zawodowy, pracodawca, rokowania zbiorowe, autonomiczny, źródła prawa

UWAGI WSTĘPNE

Charakterystyczną cechą prawa pracy jest istnienie złożonego systemu aktów normatywnych kształtujących prawa i obowiązki pracowników i pracodawców¹. System ten oprócz konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 Konstytucji) tworzą również tak zwane autonomiczne źródła prawa pracy, do których zalicza się układy zbiorowe pracy, inne oparte na ustawie porozumienia

¹ Szerzej na ten temat między innymi: W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960; Z. Salwa, *Charakter prawny i zakres regulaminu pracy w PRL*, Warszawa 1964; E. Chmielek, *Źródła prawa pracy (Zagadnienia hierarchii norm prawnych)*, Warszawa–Kraków 1980; G. Goździewicz, *Szczególne właściwości norm prawa pracy*, Toruń 1988; L. Florek, *Autonomiczne (pozaustawowe) źródła prawa pracy*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, red. B. von Maydell, T. Zieliński, Warszawa 1999; J. Wratny, *Regulacja prawna swoistych źródeł prawa pracy. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 12; M. Włodarczyk, „Swoiste” źródła prawa pracy — kilka refleksji na temat ich genezy i funkcji, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009; L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010; *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.

zbiorowe, regulaminy i statuty (art. 9 § 1 k.p.), a w szerszym ujęciu także inne akty wydawane przez pracodawców, na przykład obwieszczenia czy nienazwane akty kierownictwa, które regulują organizację i porządek w procesie pracy². Układy i inne porozumienia zbiorowe są zawierane przez pracodawców (podmioty reprezentujące pracodawców) oraz przedstawicieli pracowników — przede wszystkim odpowiednie struktury związków zawodowych. Zakładowe (międzyzakładowe) organizacje związkowe uczestniczą też w wydawaniu jednostronnych aktów pracodawcy (regulaminów) oraz tworzeniu statutów. Związki zawodowe mogą być pasywnymi uczestnikami tych procedur, poddając się decyzjom pracodawców, mogą konstruktywnie współpracować z pracodawcami w celu wypracowania rozwiązań kompromisowych, mogą być wreszcie nastawione na konfrontację, a nawet obstrukcję. Postawy i strategie związków zawodowych mieszczą się w sferze ich autonomicznych decyzji, stanowiąc emanację wolności zrzeszania się. Niemniej jednak prawo, chroniąc wolności i prawa innych podmiotów, a także dążąc do realizacji założeń ustrojowych i celów polityki państwa, może do pewnego stopnia oddziaływać na postawy partnerów społecznych. Granicę tego oddziaływania w przypadku związków zawodowych stanowi realizacja wolności i praw pracowniczych. W zależności od faktycznej sytuacji partnerów społecznych oraz stanu relacji zbiorowych realizacja określonych celów może wymagać różnego rozłożenia akcentów — od łagodzenia napięć i konfliktów do promocji dialogu społecznego (rokowań zbiorowych).

Punktem wyjścia jest analiza ustrojowej pozycji związków zawodowych jako uczestnika dialogu społecznego mającego za przedmiot między innymi kształtowanie praw i obowiązków ludzi pracy. Następnie omawiane są ustawowe mechanizmy ograniczania konfliktów i postaw konfrontacyjnych w relacjach zbiorowych. Prezentacja aktualnego stanu dialogu społecznego w Polsce stanowi punkt wyjścia do oceny istniejących ram prawnych oraz sformułowania wniosków co do działań ustawodawcy, które należałoby podjąć, implementując konstytucyjny model relacji społeczno-gospodarczych. Jakkolwiek przedmiotem analizy jest sytuacja związków zawodowych, należy pamiętać, że zarówno ich pozycja prawna, jak i strategie działania są determinowane pozycją prawną oraz działaniami podejmowanymi przez drugą stronę dialogu społecznego, czyli pracodawców. Konfrontacyjna albo kooperacyjna postawa związków zawodowych, przynajmniej do pewnego stopnia, zależy od chęci współpracy ze strony pracodawcy (pracodawców). W rozważaniach dotyczących postaw partnerów społecznych odwołano się do wyników badań, w tym rozmów z przedstawicielami związków zawodowych i pracodawcami przeprowadzonych w 2022 roku na potrzeby Raportu³.

² T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I. Ogólna*, Warszawa–Kraków, 1986, s. 166.

³ B. Mądrzycki, Ł. Pisarczyk, *Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce*, 2022, <https://www.gov.pl/web/dialog/krajowy-plan-odbudowy> (dostęp: 27.06.2024).

1. SYSTEM AUTONOMICZNYCH ŹRÓDEŁ PRAWA PRACY

Autonomiczne źródła prawa pracy stanowią część pluralistycznego systemu normatywnego⁴. Inaczej niż w przypadku prawa powszechnie obowiązującego źródłem kompetencji normotwórczej nie jest demokratyczny akt wyborczy, ale bezpośrednia akceptacja ze strony adresatów — pracodawców i pracowników. Akceptacja pracowników dla aktów kształtujących treść stosunku pracy może być wywodzona z zasady korzystności (art. 9 § 2 i 3 k.p.), która gwarantuje nie pogarszanie sytuacji pracowników przez porozumienia zbiorowe oraz inne akty autonomiczne⁵. Źródłem kompetencji do tworzenia reguł porządkowo-organizacyjnych jest z kolei zgoda pracownika na podporządkowanie pracodawcy, w tym jego kierownictwo (art. 22 § 1 k.p.)⁶.

Na system normatywnych porozumień zbiorowych składają się układy zbiorowe pracy oraz inne oparte na ustawie porozumienia zbiorowe. Łącznie tworzą one kategorię konstytucyjnych układów zbiorowych pracy (art. 59 ust. 2 Konstytucji)⁷. Przedmiot innych porozumień normatywnych jest co do zasady węższy niż przedmiot układów zbiorowych pracy. Mogą one w zależności od zakresu upoważnienia ustawowego kształtować treść stosunku pracy, inne prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także materie porządkowo-organizacyjne⁸. Negocjowanie układów i innych porozumień normatywnych przez związki zawodowe stanowi wyraz realizacji wolności zrzeszania się. W określonych sytuacjach ustawa przewiduje obowiązek lub możliwość wydawania przez pracodawców regulaminów. Część z nich ma wypełnić lukę regulacyjną spowodowaną brakiem porozumień zbiorowych (regulaminy wynagradzania), część jest wydawana niezależnie od obowiązywania porozumień zbiorowych (regulaminy

⁴ Zob. M. Seweryński, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 404.

⁵ Stąd mechanizm korzystności (uprzywilejowania pracownika) miałby stanowić cechę konstrukcyjną konstytucyjnych układów zbiorowych pracy (S. Piekarczyk, *Oddziaływanie zasady uprzywilejowania pracownika na relację postanowień układów zbiorowych pracy z przepisami państwowych aktów prawotwórczych a Konstytucja RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 5, s. 5–8).

⁶ Zob. T. Liszcz, *Podporządkowanie pracownika a kierownictwo pracodawcy — relacja pojęć*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009, s. 148–155 oraz T. Liszcz, *W sprawie podporządkowania pracownika*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011, s. 115–116; T. Duraj, *Wybrane problemy pracowniczego podporządkowania jako cechy stosunku pracy*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011, s. 152–153.

⁷ Z. Hajn, *Pojęcie układu zbiorowego pracy i jego uznanie przez państwo a reprezentatywność związkowa*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 5, s. 61–62.

⁸ Zob. między innymi: A. Musiała, *Porozumienia zbiorowe jako źródło prawa pracy*, Poznań 2013, s. 46–56.

pracy)⁹. Statuty są z kolei aktami ustrojowymi, regulującymi strukturę oraz zasady działania różnych podmiotów prawa¹⁰.

2. USTROJOWA POZYCJA I CELE DZIAŁANIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

Współczesne związki zawodowe wywodzą się ze zrzeszeń powstających w celu obrony interesów ludzi pracy, będących faktycznie słabszą stroną stosunków zatrudnienia, ale negocjujących warunki pracy i płacy w warunkach formalnej równości¹¹. Uznanie prawno-podstawowego charakteru praw związkowych oraz ich konstytucjonalizacja nie zmieniają istoty oraz podstawowych celów działania związków zawodowych, które są dobrowolnymi i samorządnymi organizacjami ludzi pracy, powołanymi do reprezentowania i obrony ich praw oraz interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1 Ustawy o związkach zawodowych). Związki zawodowe, obok innych dobrowolnych zrzeszeń stanowią element społeczeństwa obywatelskiego oraz ustroju państwa (art. 12 Konstytucji RP). Reprezentacja i obrona praw i interesów ludzi pracy oznacza konfrontację z prawami i interesami pracodawców¹². Jest to konfrontacja akceptowalna, a nawet pożądana, gdyż jej efektem może być faktyczny kompromis między pracodawcami a pracownikami, pozwalający na stabilne funkcjonowanie relacji społeczno-gospodarczych oraz zrównoważony rozwój, a w dłuższej perspektywie zachowanie pokoju społecznego oraz osiągnięcie stanu homeostazy społecznej. Podstawowym instrumentem realizacji wolności związkowych oraz konstytucyjnej pozycji związków zawodowych jest prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych oraz zawierania układów zbiorowych pracy (art. 59 ust. 2 Konstytucji RP). Dzięki prawu do strajku, który stanowi najsilniejsze i najbardziej konfrontacyjne narzędzie prowadzenia dialogu społecznego (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP), związki zawodowe uzyskują porównywalną z pracodawcą pozycję negocjacyjną. Dlatego istnienie prawa do strajku stanowi konieczny warunek rzeczywistych rokowań zbiorowych¹³.

Niemniej jednak konfrontacja może również generować niepożądane konsekwencje, zakłócając – przynajmniej przejściowo – funkcjonowanie gospodarki

⁹ Szerzej na ten temat między innymi M. Tomaszewska, *Regulaminy w systemie prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy. Tom I. Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 942–959.

¹⁰ Zob. między innymi: J. Szmit, *Charakter prawny statutu związku zawodowego*, Warszawa 2014.

¹¹ S. Webb, B. Webb, *The History of Trade Unionism*, Longmans, Green and Co. 1920, s. 1 n.

¹² *Kahn-Freund's Labour and the Law*, red. P. Davies, M. Freedland, London 1983, s. 66.

¹³ ILO, *Freedom of Association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office, Geneva, 2018, par. 754 i 755. Zob. też G. Davidov, *Collective Bargaining Laws: Purpose and Scope*, "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations" 2004, nr 1, s. 1–2.

i społeczeństwa¹⁴. Dlatego rolą państwa i prawa jest stworzenie ram formalnych dla ścierania się sił społecznych tak, aby — korzystając z pozytywnych efektów tego procesu — łagodzić jego niekorzystne następstwa¹⁵. Komponentami społecznej gospodarki rynkowej są solidarność, dialog oraz współpraca partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP). Ustrojodawca oczekuje więc postawy lojalności i współpracy partnerów społecznych, którzy — nie rezygnując z własnych interesów — będą się liczyć również z interesami drugiej strony oraz działać na rzecz dobra wspólnego. Wychodząc z takich założeń, można stwierdzić, że związki zawodowe jako uczestnik dialogu partnerów społecznych powinny działać w duchu współpracy i lojalności. Związki zawodowe powinny brać pod uwagę nie tylko partykularny interes pracowniczy, lecz również słusze interesy pracodawców oraz dobro wspólnoty (na przykład zakładu pracy czy społeczeństwa), w której praca jest wykonywana. Wyrazem ważenia różnych wartości jest między innymi konstytucyjny mechanizm ograniczenia prawa do strajku. Konstytucja dopuszcza ograniczenie prowadzenia strajku lub zakazanie go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach ze względu na dobro publiczne (art. 59 ust. 3). Konstytucja tworzy więc model kooperacji partnerów społecznych z ograniczeniami, w uzasadnionym zakresie, elementów konfrontacyjnych.

Wobec subsydiarnej roli państwa (Preambuła Konstytucji RP) dialog społeczny (dialog partnerów społecznych) oparty na takich założeniach powinien być podstawowym instrumentem kształtowania stosunków społeczno-gospodarczych, w tym warunków wykonywania pracy¹⁶. Jednocześnie efektywny dialog społeczny wymaga istnienia równorzędnych partnerów, którzy mają potencjał oraz dysponują środkami prawnymi, aby skutecznie bronić swoich interesów (stąd znaczenie prawa do strajku). Jeśli warunki te nie są spełnione, dialog albo w ogóle nie jest prowadzony albo nie gwarantuje równowagi będącej podstawą realnego kompromisu. Dlatego w razie potrzeby, to znaczy — wobec słabości relacji zbiorowych, państwo powinno stosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu zachęcania i popierania jak najszerszego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań zbiorowych (art. 4 konwencji MOP nr 98)¹⁷. Jednym z najważniejszych sposobów promowania relacji zbiorowych jest wsparcie dla budowania oraz wzmacniania zdolności partnerów społecznych do angażowania się w rokowania zbiorowe oraz zachęcanie do konstruktywnych, merytorycznych

¹⁴ Zob. K.W. Baran, *Funkcje zbiorowego prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 144–148.

¹⁵ *Kahn-Freund's Labour...*, s. 65.

¹⁶ W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 4.

¹⁷ Dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy.

i świadomych rokowań zbiorowych (art. 4 ust. 1 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 roku w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej).

3. W STRONĘ WSPÓŁPRACY: USTAWOWE OGRANICZENIA KONFRONTACYJNEGO ELEMENTU RELACJI ZBIOROWYCH

Realizując gwarancje wolności i praw związkowych oraz implementując konstytucyjny model stosunków społeczno-gospodarczych, ustawodawca stosuje pewne rozwiązania prawne, mające na celu promocję konstruktywnej współpracy między partnerami społecznymi oraz ograniczenie postaw konfrontacyjnych, zwłaszcza jeśli mogłyby poważnie zagrozić stabilności systemu społeczno-gospodarczego. Dotyczy to zwłaszcza konfrontacyjnych postaw strony związkowej, która — co do zasady — jest inicjatorem działań na rzecz zmiany warunków zatrudnienia.

Podstawowym warunkiem konstruktywnej współpracy jest dobra wiara stron rozumiana jako działanie z zamiarem osiągnięcia porozumienia oraz poszanowaniem interesów drugiej strony oraz interesów podmiotów trzecich (art. 241³ § 1 k.p.). Przejawem dobrej wiary w działalności związków zawodowych jest między innymi powstrzymanie się od wysuwania postulatów, których realizacja w sposób oczywisty przekracza możliwości finansowe pracodawcy. Wymóg działania w dobrej wierze nie powinien jednak prowadzić do faktycznego ograniczenia wolności i praw związkowych, w tym prawa do stosowania akceptowalnych metod i strategii negocjacyjnych. Stąd wątpliwości co do możliwości kwestionowania legalności sporu zbiorowego ze względu na nadmierność żądań strony pracowniczej. Zasada dobrej wiary ze względu na swój charakter (klauszula generalna) jest nie tyle podstawą formułowania konkretnych obowiązków partnerów społecznych, co raczej kryterium oceny ich działań. Zasada dobrej wiary została wyraźnie sformułowana jedynie w odniesieniu do rokowań układowych (art. 241³ § 1 k.p.). Jakkolwiek istotna również w kontekście innych procedur¹⁸, brak wyraźnej regulacji może ograniczać efektywność posługiwania się tym instrumentem, na przykład na gruncie procedury rozwiązywania sporów zbiorowych. Dlatego *de lege ferenda* należy postulować uznanie dobrej wiary za zasadę całego zbiorowego prawa pracy¹⁹. Działanie w dobrej wierze jest warunkiem konstruktywnego dialogu niezależnie od sytuacji i potencjału partnerów społecznych. Już obecnie w sytuacjach, które można uznać za szczególnie uzasadnione (realizacja prawa

¹⁸ Zob. G. Goździewicz, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000, s. 71.

¹⁹ Zob. B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, *ILO principles concerning collective bargaining*, „International Labour Review” 2000, nr 139(1), s. 43.

do strajku), ustawa ogranicza swobodę związków zawodowych w formułowaniu strategii i żądań. Przy podejmowaniu decyzji o ogłoszeniu strajku podmiot reprezentujący interesy pracowników powinien wziąć pod uwagę współmierność żądań do strat związanych ze strajkiem (art. 17 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, dalej: u.r.s.z.). Spełnienie warunku proporcjonalności jest traktowane jako warunek legalności strajku²⁰.

Konfrontacyjny wymiar relacji zbiorowych jest ograniczany przez wymóg uprzedniego wypowiedzenia układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego, o ile inicjowany spór zbiorowy ma dotyczyć materii uregulowanych w tym układzie zbiorowym lub porozumieniu (art. 4 ust. 2 u.r.s.z.). Ustawowa klauzula pokoju społecznego ma stabilizować relacje zbiorowe i przyczyniać się do realizacji zobowiązań przyjętych przez pracodawców i związki zawodowe (*pacta sunt servanda*). Jednocześnie klauzula pokoju społecznego została ograniczona do procedury, która stwarza największe zagrożenie dla zachowania pokoju społecznego (spór zbiorowy). Wymóg wypowiedzenia układu lub innego porozumienia zbiorowego ma powstrzymać stronę związkową od podejmowania pochopnych decyzji, pośrednio skłaniając do korzystania z innych procedur (na przykład rokowań układowych). Sposób sformułowania ograniczenia jest przy tym źródłem problemów praktycznych (wątpliwości co do uregulowania określonych materii w układzie lub innym porozumieniu zbiorowym).

Ustawa narzuca też konieczne etapy współdziałania partnerów społecznych. Przejście tych etapów może się przyczyniać do wypracowania kompromisu, jednocześnie zmniejszając groźbę zorganizowania akcji zbiorowej²¹. Dlatego na przykład warunkiem legalności strajku jest wyczerpanie obligatoryjnych mechanizmów pokojowych — rokowań i mediacji (art. 17 ust. 2 u.r.s.z.)²², a warunkiem legalności innych akcji protestacyjnych co najmniej przeprowadzenie rokowań (art. 25 ust. 1 u.r.s.z.). W szczególności udział w sporze zbiorowym mediatora, osoby postronnej, to szansa na bardziej konstruktywną współpracę między stronami, w tym wysłuchanie wzajemnej argumentacji. Obligatoryjne etapy sporu zbiorowego to również przestrzeń czasowa pozwalająca na zmniejszenie napięcia towarzyszącego sporowi (*cooling off period*)²³ i przemyślenie przez strony, w tym związki zawodowe, propozycji partnera. W trakcie procedur można korzystać z opinii ekspertów (art. 241⁴ § 3 k.p., art. 13 ust. 1 u.r.s.z.), w tym ekspertyz dotyczących sytuacji finansowej pracodawcy (art. 13 ust. 2 u.r.s.z.). Strona

²⁰ M. Kurzynoga, *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011, s. 76 n.

²¹ Zob. między innymi B. Waas, *Strike as a Fundamental Right of the Workers and its Risks of Conflicting with other Fundamental Rights of the Citizens*, XX World Congress, Santiago de Chile, September 2012, General Report III, <http://isrls.org/wp-content/uploads/2013/01/Strike-Waas.pdf>, (dostęp: 27.06.2024), s. 26 n.

²² M. Kurzynoga, *Warunki legalności...*, s. 179.

²³ B. Waas, *Strike as a Fundamental Right...*, s. 34.

związkowa ma również możliwość skierowania sporu do arbitrażu społecznego (art. 16 u.r.s.z.), będącego alternatywą dla strajku.

Silniejsze oddziaływanie na postawy strony związkowej ma miejsce w procedurze ustalania treści regulaminu pracy. Organizacja i porządek procesu to materie, które mieszczą się w sferze uprawnień kierowniczych pracodawcy. Ich uregulowanie jest też niezbędne dla funkcjonowania organizacji. Dlatego ustawa w pewien sposób wymusza na zakładowych organizacjach związkowych współdziałanie z pracodawcą. Pierwszym etapem procedury jest ustalenie terminu, w którym strony powinny uzgodnić treść regulaminu. Jeżeli w tym terminie treść regulaminu nie zostanie uzgodniona, akt ten jest wydawany przez pracodawcę (art. 104² § 2 k.p.). Praktyka wydawania regulaminów pracy okazuje się bardziej złożona ze względu na działania związków zawodowych, które nie zgadzają się na ustalenie terminu, starając się w ten sposób uniemożliwić pracodawcy przejście do drugiego etapu, jakim jest jednostronne wydanie aktu. Jest to nadużycie uprawnień związkowych, jednak ustawodawca nie przewidział alternatywnego mechanizmu na wypadek takiej sytuacji. Biorąc pod uwagę cel regulacji, proponuje się, aby wobec obstrukcji strony związkowej termin na uzgodnienie regulaminu mógł ustalać pracodawca²⁴. Jednak wobec braku wyraźnej podstawy prawnej do takich działań, *de lege ferenda* należy postulować wyraźne uregulowanie tej kwestii²⁵, na przykład przez narzucenie terminu ustawowego z braku porozumienia stron.

Przedstawione rozwiązania prawne są przykładami działań ograniczających element konfliktu i konfrontacji w relacjach zbiorowych. Ustawodawca wprowadza mechanizmy promujące konstruktywną współpracę partnerów społecznych w rokowaniach zbiorowych oraz ogranicza możliwości blokowania jednostronnych działań pracodawcy w sferze organizacyjnej.

4. PRAKTYKA RELACJI ZBIOROWYCH: CZY ZWIĄZKI ZAWODOWE MAJĄ MOŻLIWOŚĆ WSPÓŁPRACY Z PRACODAWCAMI?

Powyższe warto zestawić z praktyką relacji zbiorowych. Na poziomie krajowym (w Radzie Dialogu Społecznego, a wcześniej w Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych) nie doszło dotychczas do zawarcia żadnego układu zbiorowego pracy ani porozumienia ramowego regulującego wybraną sferę lub aspekt warunków zatrudnienia. Udział w negocjowaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej gwarantuje ustawa,

²⁴ Zob. J. Skoczyński, *Regulamin pracy*, [w:] *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000 s. 162–163.

²⁵ K. Rączka, *Pracodawcy a nowy model ustroju pracy w Polsce*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, red. M. Matey, Warszawa 1997, s. 103.

ale i w tym obszarze jedynie wyjątkowo udaje się osiągnąć porozumienie²⁶. Dialog ponadzakładowy przeżywa bardzo głęboki kryzys. Dotyczy to zwłaszcza rokowań układowych. Ostatni ponadzakładowy układ zbiorowy pracy został zawarty w 2014 roku, a obowiązujące jeszcze porozumienia obejmują jedynie około 196 000 pracowników²⁷ (1–2% potencjalnych adresatów). W ostatnich latach miały miejsce akcje zbiorowe o szerokim zasięgu (na przykład strajk nauczycieli z 2019 roku czy protesty na rzecz pracowników sfery budżetowej)²⁸. Były to jednak działania dotyczące określonych grup pracowników i w rzeczywistości adresowane do państwa. Stosunkowo największa jest aktywność związków zawodowych na poziomie zakładowym. Jej efektem jest negocjowanie i zawieranie zakładowych układów zbiorowych pracy, które na początku 2023 roku obejmowały ponad 1 600 000 pracowników (około 12% potencjalnych beneficjentów)²⁹. Ich rozkład, ze względu na branże oraz typ pracodawcy, jest jednak nierównomierny. Największe nasycenie układami zbiorowymi ma miejsce w spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach samorządowych³⁰. Nieco inaczej wygląda panorama sporów zbiorowych i innych akcji protestacyjnych. Akcje zbiorowe są podejmowane w obszarze właścicielskim Skarbu Państwa lub jednostek samorządowych (na przykład w Poczcie Polskiej³¹ czy na kolei³²), ale częściej niż w przypadku rokowań układowych korzysta się z nich również w innych typach podmiotów. Przykładami są spory zbiorowe w sieciach handlowych (między innymi Castorama i Biedronka)³³ oraz protesty kurierów świadczących usługi na rzecz

²⁶ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Minimalne wynagrodzenie za pracę*, <https://archiwum.mrips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/> (dostęp: 27.06.2024).

²⁷ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Dialog społeczny*, <https://www.gov.pl/web/dialog/uklady-zbiorowe-pracy> (dostęp: 27.06.2024).

²⁸ J. Czarzasty, A. Mrozowicki, *Poland. Trade unions developing after a decline*, [w:] *Trade unions in the European Union. Picking up the pieces of the neoliberal challenge*, red. J. Waddington, T. Müller, K. Vandaele, Peter Lang, Brussels 2023, s. 846–847.

²⁹ Według danych Państwowej Inspekcji Pracy na 23 stycznia 2023 roku 1 648 245 pracowników.

³⁰ Ł. Pisarczyk, J. Rumian, K. Wieczorek, *Zakładowe układy zbiorowe — nadzieja na dialog społeczny?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 6, s. 9–10.

³¹ J. Sobolak, *Rozmowy z zarządem zakończone fiaskiem. Będzie strajk ostrzegawczy w Poczcie Polskiej*, <https://wyborcza.biz/biznes/7,159911,30180477,rozmowy-z-zarzadem-zakonczone-fiaskiem-bedzie-strajk-ostrzegawczy.html> (dostęp: 27.06.2024).

³² A. Boryń, *Warszawa: Strajk w WKD. Pociągi zatrzymają się w porannym szczycie. Szykuje się transportowy paraliż*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2023-11-14/warszawa-strajk-w-wkd-pociagi-zatrzymaja-sie-w-porannym-szcycie-szykuje-sie-transportowy-paraliz/> (dostęp: 27.06.2024).

³³ *Związkowcy z Biedronki stawiają żądania i grożą strajkiem generalnym*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/rynek-pracy-w-handlu/zwiazkowcy-z-biedronki-stawiaja-zadania-i-groza-strajkiem-generalnym-2416807> (dostęp 27 czerwca 2024 r.); P. Otto-Duszczyk, *Pracownicy Castoramy żądają nie tylko podwyżek*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1245605,spor-zbiorowy-w-castoramie-zadania-pracownikow.html> (dostęp: 27.06.2024).

platform cyfrowych (między innymi Glovo i Pyszne.pl)³⁴. Zawierane są też nienazwane porozumienia zbiorowe regulujące wzajemne relacje między partnerami społecznymi, ale również kwestie płacowe czy inne warunki zatrudnienia. Takie porozumienia nie są jednak traktowane jako prawo w znaczeniu przedmiotowym i słabiej chronią interesy pracownicze. Miejsce porozumień zbiorowych, typowego i najbardziej efektywnego mechanizmu kształtowania warunków zatrudnienia, zajmują w polskich warunkach regulaminy – akty wydawane przez pracodawców, które wypełniają lukę regulacyjną. W ustalaniu ich treści uczestniczą związki zawodowe, wybierając różne strategie działania od kooperacji do konfrontacji, a nawet obstrukcji. Warto dodać, że strategia związkowa może obejmować łącznie kilka procedur, wiążąc się na przykład z blokowaniem wydania jednego aktu, aby uzyskać koncesje ze strony pracodawcy w innym obszarze.

Cechą systemu relacji zbiorowych w Polsce jest słabość podstawowego mechanizmu normotwórczego: rokowań zbiorowych — zwłaszcza w jego podstawowej postaci, za jaką można uznać rokowania układowe. Korzystanie z innych mechanizmów i narzędzi prawnych albo nie zabezpiecza wystarczająco interesów pracowniczych (nienazwane porozumienia zbiorowe) albo oznacza wejście na drogę sporu mogącego zakończyć się akcją zbiorową (spory zbiorowe). Patrząc przez pryzmat nateżenia relacji zbiorowych oraz ich rezultatów, należy stwierdzić zasadniczą rozbieżność między teoretycznym modelem społeczno-gospodarczym a jego praktyką. Podstawowym mechanizmem kształtowania warunków zatrudnienia nie są porozumienia zbiorowe, lecz ustawa i indywidualne umowy o pracę oraz (ewentualnie) akty wydawane jednostronnie przez pracodawców.

5. PROMOCJA ROKOWAŃ ZBIOROWYCH I BUDOWA POTENCJAŁU PARTNERÓW SPOŁECZNYCH

Aktualna sytuacja relacji zbiorowych w Polsce sugeruje, że podstawową przeszkodą w implementacji zasady dialogu partnerów społecznych są nie tyle konfrontacyjne postawy związków zawodowych (choć te również mają miejsce), co deficyt dialogu społecznego, wykluczający możliwość podjęcia konstruktywnej współpracy. Dlatego podstawowym zadaniem ustawodawcy staje się promocja rokowań zbiorowych, między innymi przez zwiększanie potencjału negocjacyjnego partnerów społecznych. W tym celu należy dokonać kompleksowej oceny istniejących ram prawnych, odpowiadając na pytanie, czy sprzyjają one prowadzeniu dialogu społecznego. Elementem analizy muszą być między innymi te mechanizmy

³⁴ *Trzeci strajk kurierów Glovo w tym roku. Jakie mają postulaty? „Nie oplaca się jeździć”*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/e-commerce-i-e-grocery/rynek-dostaw-q-commerce/trzeci-strajk-kurierow-glovo-w-tym-roku-jakie-maja-postulaty-nie-oplaca-sie-jezdzic-2396639> (dostęp 27.06.2024); *Strajk kurierów Pyszne.pl. Domagają się większych pieniędzy*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/strajk-kurierow-pysznepl-oto-pelna-lista-postulatow/21wdqww> (dostęp: 27.06.2024).

prawne, których celem było ograniczanie konfrontacyjnych postaw związków zawodowych i swoista pacyfikacja relacji zbiorowych. Oceny należy dokonywać przez pryzmat rzeczywistej sytuacji i postaw partnerów społecznych, które wpływają na sposób wykorzystania dostępnych instrumentów prawnych. Strategie związkowe do pewnego stopnia są przy tym determinowane przez strategię strony pracodawczej.

Obecna pozycja oraz strategie samych partnerów społecznych nie sprzyjają rozwojowi relacji zbiorowych opartych na współpracy. Podstawowym czynnikiem jest słabość organizacyjna znajdująca odzwierciedlenie w stosunkowo wąskiej bazie członkowskiej, która w pewien sposób ogranicza potencjał zarówno związków zawodowych, jak i organizacji pracodawców. Po stronie związkowej jest to jednak nadal potencjał wystarczający do podejmowania (przynajmniej w niektórych obszarach) działań zbiorowych mających szanse powodzenia. Potencjał ten nie zawsze jest wykorzystywany ze względu na postawy pracodawców i ich organizacji. Po stronie pracodawczej, zwłaszcza na poziomie ponadzakładowym, nie zawsze istnieje struktura, która mogłaby wziąć udział w rokowaniach (problemem jest między innymi wyłączenie uprawnień organizacji pracodawców). Część pracodawców jest niechętna układom zbiorowym pracy, traktując je jako dodatkowe obciążenie, zmniejszające elastyczność prowadzenia działalności i zwiększające jej koszty. Brak chęci współpracy ze strony pracodawców, działania odbierane jako nielojalne wobec strony społecznej³⁵, a nawet zwalczanie inicjatyw związkowych, nie pozostają bez wpływu na działania związków zawodowych, stymulując postawy konfrontacyjne albo prowadząc do zaniku aktywności. W takim przypadku wybór strategii zależy od potencjału i determinacji strony związkowej. Patrząc na stan relacji zbiorowych, można przyjąć, że dominują postawy defetystyczne. W skali całego rynku pracy presja ze strony związków zawodowych jest niewystarczająca. Związki zawodowe nie podejmują inicjatywy rokowań lub łatwo rezygnują z nich wobec oporu pracodawców³⁶. Dla kontrastu — pozytywna postawa pracodawcy (zazwyczaj uwarunkowana dobrą kondycją finansową) zachęca do prowadzenia dialogu i umożliwia osiągnięcie kompromisu (na przykład zawarcie kilku układów zbiorowych w grupie Orlen, które spowodowało zwiększenie zasięgu regulacji układowej do 76%³⁷).

Oceniając sytuację całościowo, związki zawodowe nie mają kompleksowej strategii działań zbiorowych ani wystarczającego zaplecza organizacyjno-ekspertkiego, które mogłoby wspierać prowadzenie rokowań. Szczególna pozycja

³⁵ Rynek Kolejowy, *Strajk! W piątek staną pociągi*, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/strajk-w-piatek-stana-pociagi-35811.html> (dostęp: 27.06.2024).

³⁶ Szerzej na temat opinii i postaw partnerów społecznych zob. B. Mądrzycki, Ł. Pisarczyk, *Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce*, 2022, <https://www.gov.pl/web/dialog/krajowy-plan-odbudowy> (dostęp: 27.06.2024).

³⁷ Orlen, *Raport zintegrowany 2019*, <https://raportzintegrowany2019.ornlen.pl/nasza-odpowiedzialnosc/pracownicy-i-podwykonawcy/odpowiedzialny-pracodawca/> (dostęp: 27.06.2024).

relacji zbiorowych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządowych wiąże się ze specyfiką tych podmiotów, znajdujących się na pograniczu sfery prywatnej i publicznej. Przynajmniej w części tych organizacji działają stosunkowo silne związki zawodowe, które często nie obawiają się konfrontacji z pracodawcami, mając silne zaplecze polityczne, a nawet wpływ na zarządy spółek (zdarzało się, że niemożność załagodzenia konfliktu prowadziła do zmian we władzach spółek, na przykład PAŻP³⁸). W tych podmiotach związki zawodowe mogą też umiejętnie wykorzystywać sytuację polityczną, licząc na ustępstwa ze strony pracodawców na przykład w okresach przedwyborczych (jak miało to miejsce w Poczcie Polskiej³⁹) czy wobec zmiany władzy. W tej sferze ograniczanie konfrontacyjnej postawy związków zawodowych może być uzasadnione. Jest to jednak sytuacja wyjątkowa. Z perspektywy całego rynku pracy problemem jest nie tyle nadmierna konfrontacja (choć przypadki nadużyć oczywiście się zdarzają), co bierność strony pracowniczej i będąca jej efektem atrofia relacji zbiorowych. To one uniemożliwiają stworzenie kompleksowego systemu relacji zbiorowych opartych na współpracy.

Do promowania współpracy nie przyczynia się również państwo, zajmujące postawę neutralną wobec rokowań zbiorowych. Pomimo niej dialog społeczny mógłby się rozwijać, gdyby odpowiednim potencjałem dysponowali sami partnerzy społeczni. Wobec ich słabości państwo, które chce wzmocnić relacje zbiorowe, musi podjąć działania pozytywne mające na celu zwłaszcza budowę potencjału partnerów społecznych, w tym związków zawodowych. Bez związków zawodowych będących równorzędnym wobec pracodawców uczestnikiem relacji zbiorowych nie jest możliwa współpraca oraz wypracowanie kompromisu, będącego gwarancją stabilizacji i zrównoważonego rozwoju. Taki stan rzeczy może skłaniać stronę pracowniczą do podejmowania działań radykalnych, a nawet wykraczających poza formalne ramy relacji zbiorowych, co może zagrażać pokojowi społecznemu.

Gdy chodzi o ramy prawne relacji zbiorowych, należy znieść ograniczenia w dostępie do rokowań zbiorowych będące konsekwencją wyłączności zakładowej organizacji związkowej oraz organizacji pracodawców jako stron układów zbiorowych pracy. Ograniczony zasięg działania zakładowych struktur związkowych (zwłaszcza w sektorze prywatnym) oraz niewielki zakres zrzeszenia w organizacjach pracodawców z góry zawężają zasięg rokowań układowych oraz zachęcają do korzystania z procedury sporu zbiorowego, do której dostęp jest łatwiejszy (możliwość reprezentacji przez organizację działającą poza nieuzwiązkowionym

³⁸ Business Insider Polska, *Tajemniczy raport NIK, walka o władzę i duże pieniądze. Kulisy sporu w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/kulisy-sporu-w-pazp-byly-prezes-zabral-glos/85hm636> (dostęp: 27.06.2024).

³⁹ J. Sobolak, *Rozmowy z zarządem zakończone fiaskiem. Będzie strajk ostrzegawczy w Poczcie Polskiej*, <https://wyborcza.biz/biznes/7,159911,30180477,rozmowy-z-zarzadem-zakonzone-fiaskiem-bedzie-strajk-ostregawczy.html> (dostęp: 27.06.2024).

zakładem pracy, fakultatywny udział organizacji pracodawców w sporach wielozakładowych). Należy też promować podstawowe (pożądane) formy relacji zbiorowych, które obecnie są wypierane przez formy łatwiej dostępne i uznawane za elastyczne, ale niebudujące trwałej kooperacji między pracodawcami a związkami zawodowymi (przykładem wypieranie układów zbiorowych pracy przez regulaminy wynagradzania⁴⁰).

Poważnym ograniczeniem w korzystaniu z prawa do strajku lub innych aktów protestacyjnych jest ustawowa klauzula pokoju społecznego. Zdecydowana większość sporów zbiorowych mieści się w przedmiocie układu lub innego porozumienia zbiorowego, o ile takie obowiązują u pracodawcy. Większość układów lub porozumień ma charakter bezterminowy. Jednocześnie za niedopuszczalne należy uznać częściowe wypowiedzenie układu lub innego porozumienia zbiorowego⁴¹. Konieczność wypowiedzenia całego układu zbiorowego zawartego na czas nieokreślony może skutecznie odwozić stronę związkową od wszczęcia sporu. Nakładają się na to wątpliwości dotyczące treści ustawowego ograniczenia. Kwestia ta będzie zyskiwać na aktualności wraz z ewentualnym zwiększaniem się liczby układów zbiorowych. Rozwiązaniem bardziej elastycznym — a przy tym dostosowanym do realiów zakładu pracy lub przedsiębiorstwa — jest czasowa klauzula pokoju społecznego wprowadzona przez układ lub inne porozumienie zbiorowe.

Z kolei system wsparcia współpracy partnerów społecznych, w tym pokojowych metod rozwiązywania sporów zbiorowych (mediacja, korzystanie z pomocy eksperckiej, arbitraż społeczny) okazuje się w praktyce mało efektywny. Pozycja mediatora w sporze zbiorowym, przynajmniej w wymiarze prawnym, jest dość słaba. W rezultacie, zwłaszcza wobec niechęci związku zawodowego do osiągnięcia kompromisu w tej fazie sporu, mediacja może zostać sprowadzona do etapu czysto formalnego. Nawet propozycja mediatora przeprowadzenia ekspertyzy na temat sytuacji ekonomiczno-finansowej zakładu pracy nie jest dla stron sporu wiążąca (art. 13 ust. 2 u.r.s.z.). Ograniczona jest również rola arbitrażu społecznego. Duży wpływ na taki stan rzeczy ma sposób uregulowania tej procedury, w tym charakteru orzeczenia komisji arbitrażowej. Jakkolwiek wniosek strony związkowej o poddanie sporu rozstrzygnięciu arbitrażowemu wywołuje skutki prawne niezależnie od decyzji pracodawcy (pracodawców), strona pracodawcza może zastrzec, że orzeczenie arbitrażowe nie będzie dla niej wiążące (art. 16 ust. 6 u.r.s.z.). Jednak nawet z braku takiego zastrzeżenia orzeczenie arbitrażowe nie modyfikuje stanu prawnego i nie stanowi podstawy roszczeń pracowniczych. Dlatego nie może dziwić, że związki zawodowe niechętnie korzystają z arbitrażu społecznego⁴²,

⁴⁰ L. Florek, *Obowiązek wydania regulaminu wynagradzania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 3, s. 21–22.

⁴¹ Tak między innymi: M. Zieleniecki, *W kwestii dopuszczalności wypowiedzenia części układu zbiorowego pracy*, „Prawo i Więź” 2021, nr 2, s. 85–92.

⁴² Na temat ograniczonego znaczenia arbitrażu społecznego: K.W. Baran, B. Ćwiertniak, *O sporach zbiorowych — uwagi de lege ferenda*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną*

z reguły dążąc do zamknięcia pokojowych etapów sporu i organizacji referendum strajkowego, co stanowi realną presję na pracodawcę. Brak efektywnych mechanizmów służących wypracowaniu kompromisu może być jedną z przyczyn eskalacji sporów zbiorowych i konfrontacyjnej postawy związków zawodowych, które w groźbie strajku upatrują jedynej szansy na realizację swoich postulatów. W przyszłości ustawodawca powinien zaoferować partnerom społecznym bardziej efektywne mechanizmy ułatwiające osiągnięcie kompromisu. Państwo, dążące do równowagi i zachowania pokoju społecznego, może przejąć na siebie koszty niezbędnych ekspertyz oraz mediacji. Poważnym wyzwaniem jest stworzenie efektywnego mechanizmu arbitrażowego⁴³, którego centralnym elementem mogłoby być uznanie orzeczenia kolegium za źródło prawa pracy. Zachęciłoby to związki zawodowe do korzystania z form pokojowych, ograniczając konieczność odwoływania się do środka ostatecznego, jakim jest strajk.

Na procedurze rozwiązywania sporów zbiorowych kładzie się cieniem brak mechanizmu weryfikacji legalności sporu (a w rezultacie też strajku). Konflikty na tym tle są częste. Strona pracodawcza zarzuca związkom zawodowym między innymi wychodzenie poza przedmiot sporu zbiorowego, jak również wystąpienie z żądaniami pomimo niewypowiedzenia układu lub innego porozumienia zbiorowego. Z braku procedury dedykowanej sporom zbiorowym strona pracodawcza korzysta z ogólnych środków ochrony — zwłaszcza z powództwa o ustalenie nieistnienia sporu zbiorowego, któremu może towarzyszyć wniosek o zabezpieczenie w postaci zakazu strajku⁴⁴. Z kolei w odpowiedzi na wniosek strony związkowej o wyznaczenie mediatora, pracodawcy informują ministra właściwego do spraw pracy o zarzutach naruszenia ustawy, oczekując, że minister w tej sytuacji nie wyznaczy mediatora. O ile kontrolę sądową, choć niedostosowaną do specyfiki sporów zbiorowych, należy zaakceptować jako zgodną z konstytucyjnym modelem ochrony wolności i praw, o tyle niewyznaczenie mediatora pomimo wniosku związków zawodowych sporu budzi wątpliwości. Z jednej strony, powstrzymanie się od wyznaczenia mediatora można uzasadniać niedopuszczalnością legalizacji działań bezprawnych. Z drugiej strony, jest to bezpośrednie ograniczenie przez organ administracji publicznej korzystania z podstawowych wolności i praw pracowniczych. W ten sposób minister zamyka stronie związkowej możliwość przeprowadzenia sporu zbiorowego, podczas gdy uprawnionym do takiej ingerencji powinien być sąd⁴⁵. Brak procedury weryfikacji legalności sporu w wielu

pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016, s. 39–40.

⁴³ Zob. J. Szmit, *Spory zbiorowe w projekcie Kodeksu zbiorowego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 7, s. 11–12.

⁴⁴ Szerzej: M. Kurzynoga, *Prawo pracodawcy do wystąpienia z powództwem o ustalenie nielegalności strajku i wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia w drodze zakazu zorganizowania strajku*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 5.

⁴⁵ K.W. Baran, B. Ćwiertniak, *O sporach...*, s. 40–41.

przypadkach rodzi stan niepewności i przyczynia się do eskalacji konfliktu. Związki zawodowe, wobec blokowania działań wymaganych przez ustawę, mogą być zmuszone do wyjścia poza ramy sporu zbiorowego, powołując się na realizację prawa do strajku. Stworzenie procedury stwierdzania legalności/nielegalności strajku powinno stanowić jeden z najważniejszych celów służących uporządkowaniu i wzmocnieniu rokowań zbiorowych⁴⁶.

Budowaniu potencjału partnerów społecznych może służyć uproszczenie procedur. Wsparciem dla związków zawodowych byłoby wreszcie stosowanie zachęt prawnych dla pracodawców prowadzących dialog społecznych i zawierających porozumienia zbiorowe (korzyści podatkowe, preferencje w procedurze zamówień publicznych). Państwo ma również możliwość stosowania „miękkich” form wzmacniania potencjału partnerów społecznych i zachęcania ich do korzystania z kooperacyjnych mechanizmów zbiorowych. Wobec niskiej świadomości prawnej oraz słabości zaplecza eksperckiego potrzebne jest zapewnienie pomocy merytorycznej i prawnej partnerom społecznym, w tym związkom zawodowym. W tym celu państwo mogłoby powołać wyspecjalizowany podmiot wspierający proces rokowań zbiorowych, między innymi przez organizowanie szkoleń czy zapewnienie doradztwa. Możliwe jest również organizowanie akcji informacyjnych i promocyjnych⁴⁷.

ZAKOŃCZENIE

Związki zawodowe, broniące praw i interesów ludzi pracy, są nie tylko emanacją wolności zrzeszania się, lecz również ważnym elementem ustroju społeczno-gospodarczego państwa. Wraz z pracodawcami powinny uczestniczyć w kształtowaniu warunków zatrudnienia, a przez to pośrednio w podziale dochodu w społeczeństwie. Realizacja funkcji związków zawodowych, to znaczy obrona praw i interesów ludzi pracy, w naturalny sposób prowadzi do konfrontacji z pracodawcami. Konfrontacja niesie ze sobą pewne korzyści, pozwalając na ścieranie się stanowisk oraz wypracowanie stabilnego kompromisu, będącego podstawą zrównoważonego rozwoju. Konfrontacja ma jednak również niepożądane skutki uboczne. Może być też wykorzystywana w sposób niezgodny z istotą wolności i praw związkowych. Rolą państwa i prawa jest budowanie ram formalnych sprzyjających zachowaniu równowagi i pokoju społecznego, między innymi przez

⁴⁶ Zob. między innymi: B. Cudowski, *Prawo pracodawcy do sądowej kontroli działań związku zawodowego*, [w:] *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, red. Z. Hajn, M. Kurzynoga, Warszawa 2017, s. 333–334.

⁴⁷ Szerzej na ten temat: B. Mądrzycki, Ł. Pisarczyk, *Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce*, 2022, <https://www.gov.pl/web/dialog/krajowy-plan-odbudowy>.

ograniczanie konfliktów oraz niepożądanych działań partnerów społecznych. Stąd wskazanie dobrej wiary jako podstawowej zasady rokowań zbiorowych oraz szeregu bardziej szczegółowych rozwiązań, chroniących przed eskalacją konfliktu (zasady pokoju społecznego i proporcjonalności w sporach zbiorowych) oraz nadużyciami. Zabezpieczenia ustawowe nie zawsze są wystarczające, aby uchronić przed konfrontacyjnymi działaniami związków zawodowych. W wymiarze systemowym stanowią jednak wyznacznik kierunków działań państwa.

W polskich warunkach, wobec załamania się dialogu społecznego, podstawowym problemem staje się jednak nie ograniczanie postaw konfrontacyjnych (choć te również mogą być niebezpieczne), ale doprowadzenie do sytuacji, w której dialog równorzędnych partnerów, konieczny warunek efektywnej współpracy, będzie prowadzony. Nie oznacza to, że państwo powinno zrezygnować ze stosowania mechanizmów pacyfikacyjnych (te w pewnych obszarach są potrzebne). Państwo, realizując gwarancje praw podstawowych oraz założenia ustroju społeczno-gospodarczego, powinno promować dobrowolne rokowania zbiorowe, w szczególności budując potencjał partnerów społecznych, w tym związków zawodowych.

Odpowiadając na pytanie postawione w tytule, należy stwierdzić, że realizacja praw podstawowych ludzi pracy oraz założeń ustroju państwa wymaga istnienia silnych związków zawodowych, prowadzących efektywny dialog z pracodawcami. Z pewną przesadą można stwierdzić, że w budowanym modelu społeczno-gospodarczym są potrzebne związki zawodowe, które są zdolne do konfrontacji z pracodawcami. Rolą państwa i prawa jest natomiast zapewnienie, aby konfrontacja była konstruktywna i służyła rozwojowi, a nie powodowała chaos i zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa oraz gospodarki. Dialog społeczny może być efektywnym łącznikiem między postępem gospodarczym a rozwojem społecznym. Wobec faktycznej sytuacji dialogu społecznego w Polsce na plan pierwszy wysuwa się zadanie budowania potencjału negocyjacyjnego partnerów społecznych w pewnym zakresie nawet kosztem zabezpieczeń przed konfrontacyjną postawą strony związkowej.

THE ROLE OF TRADE UNIONS IN CREATING AUTONOMOUS SOURCES OF LABOUR LAW – CONFRONTATIONAL OR COOPERATIVE UNION?

Summary

The subject of the article is an analysis of the role of trade unions in creating autonomous sources of labor law. The condition for building a stable compromise is the existence of strong trade unions capable of confronting the employer and, on the other hand, the will to cooperate and work for the common good. The role of the state and the law is to create formal conditions to achieve such conditions. The existing legal solutions are analyzed from the perspective of the actual position of social partners and the state of relations between them.

Keywords: trade union, employer, collective bargaining, autonomous, sources of labour law

BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., Cwiertniak B., *O sporach zbiorowych — uwagi de lege ferenda*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.
- Boryń A., *Warszawa: Strajk w WKD. Pociągi zatrzymają się w porannym szczycie. Szykuje się transportowy paraliż*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2023-11-14/warszawa-strajk-w-wkd-pociagi-zatrzy-maja-sie-w-porannym-szcycie-szykuje-sie-transportowy-paraliz/>.
- Business Insider Polska, *Tajemniczy raport NIK, walka o władzę i duże pieniądze. Kulisy sporu w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/kulisy-sporu-w-pazp-byly-prezes-zabral-glos/85hm636>.
- Chmielek E., *Źródła prawa pracy (Zagadnienia hierarchii norm prawnych)*, Warszawa-Kraków 1980.
- Cudowski, *Prawo pracodawcy do sądowej kontroli działań związku zawodowego*, [w:] *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, red. Z. Hajn, M. Kurzynoga, Warszawa 2017.
- Czarzasty J., Mrozowicki A., *Poland. Trade unions developing after a decline*, [w:] *Trade unions in the European Union. Picking up the pieces of the neoliberal challenge*, red. J. Waddington, T. Müller, K. Vandaele, Peter Lang, Brussels 2023.
- Duraj T., *Wybrane problemy pracowniczego podporządkowania jako cechy stosunku pracy*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011.
- Florek L., *Obowiązek wydania regulaminu wynagradzania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 3.
- Florek L., *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, [w:] *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Waclawa Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.
- Gernigon B., Odero A., Guido H., *ILO principles concerning collective bargaining*, „International Labour Review” 2000, nr 139(1).
- Goździewicz G., *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000.
- Goździewicz G., *Szczególne właściwości norm prawa pracy*, Toruń 1988; L. Florek, *Autonomiczne (pozaustawowe) źródła prawa pracy*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, red. B. von Maydell, T. Zieliński, Warszawa 1999.
- Hajn Z., *Pojęcie układu zbiorowego pracy i jego uznanie przez państwo a reprezentatywność związkowa*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 5.
- ILO, *Freedom of Association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office, Geneva 2018.
- Kahn-Freund's Labour and the Law*, red. P. Davies, M. Freedland, London 1983.
- Kurzynoga M., *Prawo pracodawcy do wystąpienia z powództwem o ustalenie nielegalności strajku i wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia w drodze zakazu zorganizowania strajku*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 5.
- Kurzynoga M., *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011.
- Liszcz T., *Podporządkowanie pracownika a kierownictwo pracodawcy — relacja pojęć*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009.
- Liszcz T., *W sprawie podporządkowania pracownika*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011, s. 115-116.
- Mądrzycki B., Pisarczyk Ł., *Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce, 2022*, <https://www.gov.pl/web/dialog/krajowy-plan-odbudowy>.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Minimalne wynagrodzenie za pracę*, <https://archiwum.mriips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/>.

- Musiała A., *Porozumienia zbiorowe jako źródło prawa pracy*, Poznań 2013.
- Orlen, *Raport zintegrowany 2019*, <https://raportzintegrowany2019.orlen.pl/nasza-odpowiedzialnosc-pracownicy-i-podwykonawcy/odpowiedzialny-pracodawca/>.
- Otto-Duszczyk, *Pracownicy Castoramy żądają nie tylko podwyżek*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1245605,spor-zbiorowy-w-castoramie-zadania-pracownikow.html>.
- Piekarczyk M., *Oddziaływanie zasady uprzywilejowania pracownika na relację postanowień układów zbiorowych pracy z przepisami państwowych aktów prawotwórczych a Konstytucja RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 5.
- Pisarczyk Ł., Rumian J., Wieczorek K., *Zakładowe układy zbiorowe — nadzieja na dialog społeczny?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 6.
- Rączka K., *Pracodawcy a nowy model ustroju pracy w Polsce*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, red. M. Matey, Warszawa 1997.
- Rynek Kolejowy, *Strajk! W piątek staną pociągi*, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/strajk-w-piatek-stana-pociagi-35811.html>.
- Salwa Z., *Charakter prawny i zakres regulaminu pracy w PRL*, Warszawa 1964.
- Sanetra W., *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12.
- Seweryński M., *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006.
- Skoczyński J., *Regulamin pracy*, [w:] *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000.
- Sobolak J., *Rozmowy z zarządem zakończone fiaskiem. Będzie strajk ostrzegawczy w Poczcie Polskiej*, <https://wyborcza.biz/biznes/7,159911,30180477,rozmowy-z-zarzadem-zakonczone-fiaskiem-bedzie-strajk-ostregawczy.html>.
- Strajk kurierów Pyszne.pl. Domagają się większych pieniędzy*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/strajk-kurierow-pysznepl-oto-pelna-lista-postulatow/21wdqww>.
- System prawa pracy. Tom I Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.
- System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Szmit J., *Charakter prawny statutu związku zawodowego*, Warszawa 2014.
- Szmit J., *Spory zbiorowe w projekcie Kodeksu zbiorowego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 7.
- Szubert W., *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960.
- Trzeci strajk kurierów Glovo w tym roku. Jakie mają postulaty? „Nie oplaca się jeździć”*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/e-commerce-i-e-grocery/rynek-dostaw-q-commerce/trzeci-strajk-kurierow-glovo-w-tym-roku-jakie-maja-postulaty-nie-oplaca-sie-jezdzic-2396639>.
- Waas B., *Strike as a Fundamental Right of the Workers and its Risks of Conflicting with other Fundamental Rights of the Citizens*, XX World Congress, Santiago de Chile, September 2012, General Report III, <http://isssl.org/wp-content/uploads/2013/01/Strike-Waas.pdf>.
- Webb S., Webb B., *The History of Trade Unionism*, Longmans, Green and Co. 1920.
- Włodarczyk M., „Swoiste” źródła prawa pracy — kilka refleksji na temat ich genezy i funkcji, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009.
- Wrątny J., *Regulacja prawna swoistych źródeł prawa pracy. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 12.
- Zieleniecki, *W kwestii dopuszczalności wypowiedzenia części układu zbiorowego pracy*, „Prawo i Więź” 2021, nr 2.
- Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I. Ogólna*, Warszawa-Kraków 1986.
- Związkowcy z Biedronki stawiają żądania i grożą strajkiem generalnym*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/rynek-pracy-w-handlu/zwiazkowcy-z-biedronki-stawiaja-zadania-i-groza-strajkiem-generalnym-2416807>.