

Błażej Mądrzycki¹

Łukasz Pisarczyk²

Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce

1. Uwagi wstępne. Przedmiotem ekspertyzy jest analiza zasięgu, jakości i potencjału układów zbiorowych pracy w Polsce oraz możliwości wzmocnienia ich rangi jako instrumentu regulującego stosunki pracy. Przeprowadzona analiza oraz zaprezentowane wnioski nie tylko stanowią wyraz poszukiwania rozwiązań mogących ożywić dialog społeczny w Polsce, lecz również mogą być wykorzystane w kontekście Krajowego Planu Odbudowy (KPO)³ i wykonania obowiązków wynikających z tzw. kamieni milowych⁴ oraz (potencjalnie) dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej⁵.

Punktem wyjścia jest prezentacja najważniejszych elementów składających się na ramy prawne, w jakich rokowania zbiorowe są prowadzone. Kolejny element to omówienie faktycznej pozycji układów zbiorowych – zarówno ponadzakładowych, jak i zakładowych. Sytuacja układów zbiorowych zostanie zaprezentowana na podstawie publikowanych zestawień, zagregowanych danych uzyskanych z Państwowej Inspekcji Pracy oraz badań przeprowadzonych w rejestrach układów zbiorowych

¹ Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

² Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, profesor uczelni na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, radca prawny.

³ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Projekt. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Warszawa 2021 r. <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo>

⁴ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Robocze tłumaczenie załącznika do decyzji implementacyjnej Rady UE, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo>

⁵ Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0682>. W ekspertyzie uwzględniono także zmiany projektu dyrektywy wprowadzone w wyniku porozumienia Rady i Parlamentu Europejskiego: Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations. Subject: Proposal for a directive of the European Parliament and the Council (COM (2020) 0682 – C9-0337/2020 – (2020)0310(COD)).

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/EMPL/AG/2022/07-11/1258585EN.pdf.

pracy (prowadzonych przez Okręgowych Inspektorów Pracy w Katowicach i Warszawie). W rejestrach analizowaliśmy ogólne tendencje w zakresie aktywności układowej (liczba rejestrowanych układów oraz protokołów dodatkowych, charakter pracodawców objętych zakresem stosowania porozumień). Szczegółowej analizie poddaliśmy 15 układów zbiorowych (po 5 zakładowych zarejestrowanych w Warszawie i Katowicach oraz 5 ponadzakładowych⁶) zawartych dla różnych typów pracodawców (sektor publiczny i prywatny, różna wielkość podmiotów zatrudniających) i w różnych działach gospodarki.

Słabnąca pozycja układów zbiorowych (w tym faktyczny zanik rokowań wielozakładowych) prowadzi do pytania o przyczyny kryzysu. Ich poszukiwaniom służyły zarówno analiza samych układów (w tym ich treści oraz okoliczności funkcjonowania), jak też ankiety i rozmowy z partnerami społecznymi – przedstawicielami związków zawodowych, pracodawcami oraz przedstawicielami związków (organizacji pracodawców). Naszymi rozmówcami były m.in. osoby reprezentujące pracodawców i uczestniczące w negocjowaniu układów zbiorowych oraz w podejmowaniu działań prowadzących do zakończenia obowiązywania porozumień (w ogóle lub w odniesieniu do konkretnych pracodawców). Rozmawialiśmy z 12 osobami ze strony związkowej oraz 8 osobami ze strony pracodawczej. Otrzymaliśmy też pewną liczbę wypełnionych ankiet, które przygotowaliśmy na potrzeby projektu. Część naszych próśb o rozmowę pozostała bez odpowiedzi. W niektórych przypadkach potencjalni rozmówcy, pomimo wstępnych deklaracji, nie zdecydowali się na wzięcie udziału w projekcie. Świadomość rozmówców w obszarze układów zbiorowych pracy, w tym znajomość obowiązujących przepisów, była zróżnicowana. Przygotowując ekspertyzę, odwoływaliśmy się również do wcześniejszych wypowiedzi nauki prawa pracy, badających istotę i konstrukcję układów (czy szerzej porozumień zbiorowych) oraz innych aktów autonomicznych⁷, a także wskazujących różne przyczyny kryzysu

⁶ Oprócz ustawowego pojęcia układów ponadzakładowych w ekspertyzie używamy też określenia rokowania lub układy wielozakładowe, opisując tymi pojęciami ogólne zjawisko prowadzenia rokowań dla różnych pracodawców oraz tworząc instrument na potrzeby wniosków dotyczących ewentualnej przyszłej regulacji.

⁷ M.in. I. Rosenblüth, *Układy zbiorowe pracy. Komentarz*, Kraków 1937; J.G. Wengierow, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1937; 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

metody układowej⁸. Nawiązywaliśmy także do ustaleń dokonanych w ramach projektu „Autonomiczne źródła prawa pracy” (Ł. Pisarczyk, J. Rumian, K. Wieczorek), w ramach którego również były prowadzone badania w rejestrach układów zbiorowych⁹. Przeprowadzone analizy stanowią punkt wyjścia do sformułowania wniosków na przyszłość.

Przy formułowaniu propozycji zmian (ze względu na charakter opracowania mających charakter ramowy i nieprzybierających postaci propozycji konkretnych przepisów) odwoływaliśmy się do postulatów formułowanych w doktrynie a przede wszystkim do rozwiązań proponowanych przez komisje kodyfikacyjne (2007 i 2018) w projektach odpowiednio zbiorowego kodeksu pracy¹⁰ oraz kodeksu zbiorowego prawa pracy¹¹. Ta ostatnia propozycja, jako stworzona stosunkowo niedawno, stanowi punkt odniesienia w wielu obszarach. Zgadzać się z kierunkami proponowanych zmian odwołujemy się do projektu, w którym sformułowano propozycje konkretnych rozwiązań prawnych. Pogłębiający się kryzys dialogu społecznego w Polsce oraz wskazywane słabości dzisiejszej regulacji zdają się potwierdzać aktualność

1988; K. Rączka, *Miejsce i rola układów zbiorowych pracy w systemie źródeł prawa pracy*, PiZS 1996/2; L. Kaczyński, *Wpływ art. 87 Konstytucji na swoiste źródła prawa pracy (uwagi wstępne)*, 1997/8; W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, PiZS 1998/12; *Źródła prawa*, red. L. Florek, Warszawa 2000; J. Wrątny, *Regulacja prawna swoistych źródeł prawa pracy. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, PiZS 2002/12; 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; A. Musiała, *Porozumienia zbiorowe jako źródło prawa pracy*, Poznań 2013; *System prawa pracy*, t. V, *Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015; *System prawa pracy*, t. I, *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017; K. Walczak, *Zasady wynagradzania u pracodawców – przedsiębiorców w świetle autonomicznych źródeł prawa pracy*, Warszawa 2018; Z. Hajn, *Pojęcie układu zbiorowego pracy i jego uznanie przez państwo a reprezentatywność związkowa*, PiP 2021/5; S. Piekarczyk, *Układy zbiorowe pracy. Od charakteru prawnego do wykładni*, Warszawa 2021; Ł. Pisarczyk, *Autonomiczne źródła prawa pracy*, Warszawa 2022.

⁸ Zob. m.in. P. Czarniecki, *Bariery prawne w zakresie rokowań zbiorowych w sektorze prywatnym w Polsce* [w:] *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji*, red. J. Czarzasty, Warszawa 2014; M. Gładoch, *Kilka uwag o przyczynach kryzysu układów zbiorowych pracy* [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.

⁹ Projekt był finansowany ze środków NCN. Różne aspekty tych badań były publikowane m.in. w: Ł. Pisarczyk, J. Rumian, K. Wieczorek, *Zakładowe układy zbiorowe – nadzieja na dialog społeczny?*, PiZS 2021/6; Ł. Pisarczyk, J. Rumian, *Ponadzakładowe układy zbiorowe: zmierzch instytucji?*, PiZS 2019/11 oraz Ł. Pisarczyk, *Autonomiczne źródła prawa pracy*, Warszawa 2022.

¹⁰ <https://archiwum.mriips.gov.pl/prawo-pracy/projekty-kodeksow-pracy/>. Zob. też Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy, *Kodeks pracy. Zbiorowy Kodeks Pracy. Projekty*, Katowice 2010.

¹¹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy>. Zob. też J. Stelina, *Podstawowe założenia projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy*, PiP 2019/9 oraz Ł. Pisarczyk, *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacja a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

przynajmniej części zaproponowanych wówczas zmian (pomimo krytycznej oceny projektu w momencie jego prezentacji¹²).

¹² <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/2091803,Piotr-Duda-NSZZ-Solidarnosc-miejsce-projektu-Kodeksu-Pracy-jest-w-szufladzie>; <https://gospodarka.dziennik.pl/praca/artykuly/572045,nszz-solidarnosc-propozycje-zmian-w-kodeksie-pracy-nie-do-zaakceptowania.html>.

2. Ramy prawne rokowań układowych. Prawo do rokowań zbiorowych stanowi przedmiot gwarancji prawno-podstawowych zarówno w wymiarze międzynarodowym (Międzynarodowa Organizacja Pracy, Rada Europy, Unia Europejska), jak i krajowym (art. 59 ust. 2 Konstytucji¹³). Kwestia ta stanowi przedmiot licznych opracowań¹⁴, stąd nie będzie szerzej omawiana. W kontekście celów niniejszej ekspertyzy warto w sposób szczególny zaakcentować obowiązek promowania dobrowolnych rokowań zbiorowych¹⁵. Zgodnie z art. 4 konwencji MOP nr 98¹⁶ w razie potrzeby należy zastosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu zachęcania i popierania jak najszerszego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy. Jest to punkt wyjścia do promowania dobrowolnych rokowań zbiorowych w aktach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Natomiast Państwa – Strony Europejskiej Karty Społecznej, w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych Strony zobowiązały się m.in. popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony, a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia (art. 6 EKS¹⁷). Powyższe standardy, jakkolwiek fundamentalne z punktu widzenia gwarancji prawa do rokowań zbiorowych, w praktyce okazują się często trudne do weryfikacji (zastosowania konkretnych środków prawnych wobec państw). Promocja rokowań zbiorowych mogłaby ulec istotnemu wzmocnieniu w razie przyjęcia (w obecnym

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁴ Zob. m.in. L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988; A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006; *System prawa pracy*, t. V, *Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015; *System prawa pracy*, t. I, *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.

¹⁵ Na ten temat m.in. A.M. Świątkowski, *Obowiązek władz państwowych promowania rokowań w sprawie układów zbiorowych pracy* [w:] *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.

¹⁶ Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjęta w Genewie dnia 1.07.1949 r. (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126).

¹⁷ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

kształcie) dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej¹⁸.

Jednym z celów przyszłej dyrektywy jest promocja rokowań zbiorowych w sferze wynagrodzeń¹⁹. Ze względu na kluczowe znaczenie spraw płacowych w rokowaniach zbiorowych, należy oczekiwać, że przyszła regulacja może mieć istotny wpływ na cały system układów zbiorowych pracy. Projekt zakłada, że dyrektywa nie będzie naruszać autonomii partnerów społecznych oraz ich prowadzenia rokowań oraz zawierania porozumień zbiorowych (art. 1 ust. 1a). Dyrektywa nie będzie wymagać nadawania układom zbiorowym mocy powszechnie obowiązującej (art. 1 ust. 3). Rokowania zbiorowe definiuje się w sposób zbliżony do definicji przyjmowanej w prawie międzynarodowym jako wszelkie rokowania, które odbywają się między pracodawcą, grupą pracodawców lub co najmniej jedną organizacją pracodawców, z jednej strony, a co najmniej jedną organizacją pracowników, z drugiej strony, w celu określenia warunków pracy i warunków zatrudnienia; lub w celu uregulowania stosunków między pracodawcami a pracownikami; lub w celu uregulowania stosunków między pracodawcami lub ich organizacjami a organizacją lub organizacjami pracowników (art. 3 pkt 3). Z kolei układ zbiorowy pracy oznacza wszystkie pisemne porozumienia dotyczące warunków pracy i warunków zatrudnienia zawarte przez partnerów społecznych w wyniku negocjacji zbiorowych (art. 3 pkt 4). To szerokie ujęcie pozwala przyjąć, że układem zbiorowym w rozumieniu przyszłej dyrektywy będą nie tylko układy zbiorowe w ścisłym znaczeniu (dział jedenasty kodeksu pracy), lecz również inne (przynajmniej niektóre) porozumienia normatywne uznane w polskim systemie prawnym²⁰. W naszej ocenie układami zbiorowymi nie będą natomiast regulaminy, w tym regulaminy wynagradzania, nawet jeśli zostały uzgodnione ze związkami zawodowymi (art. 77² § 4 k.p.). Regulamin pozostaje bowiem aktem formalnie jednostronnym, a udział partnerów społecznych w uzgadnianiu jego treści różni się od typowych rokowań zbiorowych. Przykładem jest

¹⁸ Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0682>.

¹⁹ Zob. Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej. Aktualności. *Adekwatne wynagrodzenia minimalne w UE*. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/adequate-minimum-wages/>

²⁰ Por. Z. Hajn, *Pojęcie układu zbiorowego pracy i jego uznanie przez państwo a reprezentatywność związkowa*, PiP 2021/5.

przewidziana w art. 30 ust. 6 i 7 u.z.z. możliwość jednostronnego wydania regulaminu przez pracodawcę w razie nieprzedstawienia przez zakładowe organizacje związkowe albo reprezentatywne zakładowe organizacje związkowe wspólnie uzgodnionego stanowiska w terminie 30 dni²¹.

Ważnym pojęciem, które pojawia się w przyszłej regulacji jest zakres objęcia układami zbiorowymi (zakres stosowania) w wymiarze krajowym rozumiany jako relacja liczby pracowników objętych układami zbiorowymi oraz liczby pracowników, do których, zgodnie z prawem i praktyką krajową, układy mogą być stosowane. W tym kontekście należy też zwrócić uwagę na sposób zdefiniowania pracownika. Jest nim co prawda osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę lub pozostająca w stosunku pracy określonym przez prawo, układy zbiorowe lub praktykę obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich, jednak przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 2). Biorąc pod uwagę tendencje w orzecznictwie TSUE (pewną ewolucję pojęcia pracownika)²² mechanizmy przewidziane w dyrektywie mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu przynajmniej do niektórych grup zatrudnionych, które w świetle prawa polskiego nie mają statusu pracowniczego (choć jednocześnie trzeba też pamiętać o rozszerzeniu zakresu podmiotowego rokowań zbiorowych w wyniku reformy zbiorowego prawa pracy z 2018 r.)²³.

Artykuł 4 przyszłej dyrektywy przewiduje promowanie negocjacji zbiorowych w sprawie ustalania wynagrodzeń. Celem prawodawcy europejskiego jest zwiększenie zakresu rokowań zbiorowych – w obszarze wynagrodzeń, choć należy oczekiwać dużo szerszych efektów przyszłych działań. Państwa członkowskie, w porozumieniu z partnerami społecznymi, powinny wprowadzić co najmniej następujące środki: a) wspieranie budowania i wzmacnianie zdolności partnerów społecznych do angażowania się w negocjacje zbiorowe w sprawie ustalania wynagrodzeń na poziomie sektorowym lub międzysektorowym; b) zachęcanie partnerów społecznych do konstruktywnych, merytorycznych i świadomych negocjacji w sprawie

²¹ Ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. .854).

²² Zob. m.in. E. Menegatti, *The Evolving Concept of "worker" in EU law*, Italian Labour Law e-Journal 2019/1.

²³ Ustawa z 5.07.2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1608).

wynagrodzeń. Państwa członkowskie mają także, jeśli to konieczne, podjąć działania chroniące prawo do rokowań zbiorowych w sprawie wynagrodzeń oraz chronić przed wszelkimi aktami dyskryminacji w stosunku do osób uczestniczących (chcących uczestniczyć w takich rokowaniach), a także chronić przed wszelkimi aktami ingerencji partnerów społecznych w swoje sprawy – bądź bezpośrednio, bądź przez swych przedstawicieli lub członków, jeżeli chodzi o tworzenie struktur, ich działalność oraz zarządzanie nimi (art. 4 ust. 1 projektu)²⁴.

Kluczowym elementem przyszłej dyrektywy, mogącym mieć wpływ na system rokowań w Polsce będzie promocja rokowań w państwach, w których zasięg negocjacji zbiorowych wynosi mniej niż 80 % pracowników. Państwa te mają stworzyć ramy sprzyjające prowadzeniu negocjacji zbiorowych (z mocy prawa po konsultacji z partnerami społecznymi lub w drodze porozumienia z partnerami społecznymi) oraz ustanowić plan działań na rzecz wspierania negocjacji zbiorowych²⁵. Plan działań ma zostać ustanowiony po konsultacjach z partnerami społecznymi, w porozumieniu z nimi albo w drodze porozumienia partnerów społecznych, jeśli wystąpią z takim wspólnym wnioskiem. Plan powinien określać wyraźne ramy czasowe oraz konkretne działania, które zwiększyłyby zakres objęcia układami zbiorowymi, jednak z pełnym poszanowaniem autonomii partnerów społecznych. Plan w razie potrzeby powinien być weryfikowany (nie rzadziej niż co 4 lata) oraz aktualizowany (ponownie po konsultacjach lub w porozumieniu z partnerami społecznymi albo w wyniku ich porozumienia). Plan oraz jego aktualizacje miałyby być podawany do publicznej wiadomości oraz zgłaszane do Komisji Europejskiej. Jakkolwiek na tym etapie prac jest zbyt wcześnie, aby przesądzać zakres niezbędnych zmian w prawie krajowym, trudno byłoby jednak abstrahować od samej inicjatywy oraz jej potencjalnych skutków. Należy też dążyć do tego, aby ewentualna

²⁴ Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations. Subject: Proposal for a directive of the European Parliament and the Council (COM (2020) 0682 – C9-0337/2020 – (2020)0310(COD)). https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/EMPL/AG/2022/07-11/1258585EN.pdf

²⁵ Zob. Rada UE Komunikat prasowy 7.06.2022. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/06/07/minimum-wages-council-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-new-eu-law/> W pierwotnej wersji projekt określał minimalny zasięg negocjacji zbiorowych na poziomie 70%. W wyniku prac nad projektem dyrektywy minimalny wskaźnik negocjacji zbiorowych ustalono na poziomie 80% <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/06/07/minimum-wages-council-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-new-eu-law/>. W trakcie negocjacji pojawiały się postulaty jego podniesienia nawet do 90%.

implementacja nie miała charakteru fasadowego, lecz rzeczywiście służyła promocji wartościowych rokowań zbiorowych²⁶. Patrząc z dzisiejszej perspektywy (dane znajdujące się w kolejnych częściach ekspertyzy) spełnienie warunków wynikających z przyszłej dyrektywy wydaje się bardzo trudne. Dużo będzie zależeć od sposobu ustalania zakresu objęcia (m.in. rodzaje uwzględnianych aktów), niemniej jednak polski system rokowań zbiorowych (w tym w zakresie wynagrodzeń) w zasadniczy sposób odbiega od oczekiwań formułowanych na poziomie europejskim.

Należy również zwrócić uwagę, że działania w obszarze układów zbiorowych pojawiają się wśród tzw. kamieni milowych, których osiągnięcie stanowi warunek realizacji Krajowego Planu Odbudowy (KPO)²⁷. Po pierwsze, należy przeprowadzić proces konsultacji z partnerami społecznymi na temat potencjału układów zbiorowych (raport Ministra Rodziny i Polityki Społecznej), czego efektem ma być określenie roli i potencjału układów zbiorowych na polskim rynku pracy w celu zapewnienia nowych elastyczności zgodnie z nową i szybko zmieniającą się rzeczywistością (A 53G). Po drugie, przewidziano konieczność podjęcia działań legislacyjnych (uchwalenie odpowiednich ustaw) w celu wdrożenia priorytetów reformy określonych w konsultacjach dotyczących układów zbiorowych (A 54G). Działania w tych obszarach wymagają przeprowadzenia diagnozy stanu obecnego, w tym okoliczności utrudniających rozwój układów zbiorowych pracy.

Prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy stanowi przedmiot wyraźnych gwarancji konstytucyjnych (art. 59 ust. 2). Z gwarancji tych korzystają związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje. Jednocześnie Konstytucja nie uznaje układów zbiorowych za źródła prawa w ścisłym znaczeniu. W przyjętym modelu konstytucyjnym nie mogą być one uznane ani za źródła prawa powszechnie obowiązującego, ani wewnętrznego. Należy też odrzucić koncepcję

²⁶ Na ten temat zob. m.in. B. Surdykowska, Ł. Pisarczyk, *The Impact of the Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union on Polish Labour Law*, Italian Labour Law e-Journal 2021/1.

²⁷ W KPO zwrócono uwagę, że Polska stoi przed wyzwaniem zwiększenia partycypacji społecznej, usprawnienia komunikacji, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego, oraz rozwoju współpracy pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi (Komponent A „Odporność i konkurencyjność gospodarki” A1.5. Zwiększenie jakości stanowienia prawa oraz rozwój partnerstwa z organizacjami społecznymi): Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Projekt. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Warszawa 2021 r. s. 123. <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo>

trzeciej kategorii konstytucyjnych źródeł prawa pracy, która nie rozwiązuje problemu źródła kompetencji normotwórczej²⁸.

Nie oznacza to, że ustawa nie może nadawać układom zbiorowym charakteru aktów normatywnych (wywierających skutki wobec osób trzecich), o ile takie rozwiązanie mieści się w ramach stworzonych przez ustrojodawcę (w modelu konstytucyjnym). Jednym z uzasadnień jest np. uznanie za immanentną cechę układów zbiorowych zasady uprzywilejowania²⁹, co pozwala rozszerzać zakres tych aktów na osoby zatrudnione – niejako *a priori* korzystające z objęcia regulacją układową (i akceptujące ten fakt). Artykuł 9 § 1 k.p.³⁰ zalicza postanowienia układów zbiorowych do prawa pracy (na potrzeby kodeksu pracy). Są więc źródłami prawa pracy *sensu largo* – aktami normatywnymi (aktami o rozszerzonej skuteczności). Ich relacja do innych źródeł prawa pracy została oparta na zasadzie *favor laboratoris*. Postanowienia układów zbiorowych pracy nie mogą być dla pracowników mniej korzystne niż przepisy prawa powszechnie obowiązującego (art. 9 § 2 k.p.). Ewentualne wyjątki może wprowadzać ustawa. Ich zakres jest obecnie dość ograniczony. W rzeczywistości są to nawet nie tyle typowe klauzule otwierające (zgoda na deregulację *sensu stricto*), co raczej przepisy pozwalające na uelastycznienie organizacji procesu pracy, w tym zwłaszcza czasu pracy (przykładem przedłużenie okresów rozliczeniowych). Z kolei postanowienia aktów znajdujących się w hierarchii źródeł prawa pracy niżej od układów zbiorowych pracy (postanowienia regulaminów i statutów) nie mogą modyfikować standardów układowych na niekorzyść pracowników (art. 9 § 3 k.p.). Wreszcie, standardy układowe stanowią punkt odniesienia dla umów o pracę (w ten sposób ustawodawca gwarantuje efektywność ustaleń między partnerami społecznymi). Postanowienia układów zbiorowych stanowią jeden z elementów prawa pracy, do którego umowa o pracę nie może wprowadzać rozwiązań niekorzystnych dla pracowników (art. 18 § 1 k.p.), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Jednym z najbardziej dyskutowanych w ostatnich latach aspektów funkcjonowania układów zbiorowych pracy jest ich zakres podmiotowy. O ile na

²⁸ Szerzej na ten temat Ł. Pisarczyk, *Autonomiczne źródła prawa pracy*, Warszawa 2022.

²⁹ S. Piekarczyk, *Oddziaływanie zasady uprzywilejowania pracownika na relację postanowień układów zbiorowych pracy z przepisami państwowych aktów prawotwórczych a Konstytucja RP*, PiZS 2021/5.

³⁰ Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.).

gruncie standardów MOP oraz Rady Europy dominuje szerokie ujęcie zakresu podmiotowego rokowań zbiorowych (również osoby niemające statusu pracowniczego), o tyle swoistą przeszkodę w negocjowaniu układów zbiorowych mogło stanowić prawo UE, w ramach którego wolności i prawa osób zatrudnionych są konfrontowane z wolnościami i prawami gospodarczymi. W rezultacie ograniczenie zakresu podmiotowego rokowań zbiorowych mogło być uznane za konieczne ze względu na ochronę konkurencji (art. 101 TF UE)³¹. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) ukształtował w zasadzie dychotomiczny podział na pracowników i samozatrudnionych (przedsiębiorców), tych ostatnich wyłączając z zakresu układów zbiorowych (i wskazując na inne formy ochrony ich interesów i praw). Wyjątkiem mieliby być pozorni samozatrudnieni, którzy w zasadzie powinni korzystać ze statusu pracowniczego³². Takie ujęcie nie odzwierciedla złożonej sytuacji na rynku pracy, co dostrzega sama UE. W rezultacie dąży się do stworzenia kategorii pośredniej, dla której rokowania zbiorowe będą możliwe. Wyrazem tych poszukiwań są wytyczne w sprawie stosowania prawa konkurencji UE do układów zbiorowych dotyczących warunków pracy osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników³³, zakładające akceptację porozumień zbiorowych zawieranych dla pewnych kategorii nie-pracowników (w tym zwłaszcza ekonomicznie zależnych lub pracujących wspólnie z pracownikami). Może to oznaczać pewną zmianę w podejściu do relacji między wolnościami gospodarczymi a prawem do rokowań zbiorowych i odwołanie się do kryterium faktycznego położenia pracujących (i w rezultacie potrzeby ochrony zbiorowej).

Prawo polskie już dziś ujmuje zakres podmiotowy rokowań zbiorowych szeroko, obejmując nim osoby wykonujące pracę zarobkową, nawet jeśli nie są pracownikami. Warunkiem skorzystania z obrony zbiorowej jest osobiste wykonywanie pracy zarobkowej na rzecz innego podmiotu i posiadanie interesów

³¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

³² Zob. m.in. wyrok TS UE z 4.12.2014 r., C-413/13, FNV Kunsten Informatie en Media przeciwko Staat der Nederlanden, EU:C:2014:2411.

³³ Wytyczne w sprawie stosowania prawa konkurencji UE do układów zbiorowych dotyczących warunków pracy osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, Dz.U. UE z 18 marca 2022 r., 2022/C 123/01.

zbiorowych, które mogą być reprezentowane przez związki zawodowe³⁴. Polska ustawa nie odwołuje się do żadnej formy zależności ekonomicznej (czy podobnego kryterium). Oznacza to szerokie ujęcie zakresu podmiotowego prawa do rokowań zbiorowych. Dotychczas w zasadzie nie był dyskutowany problem potencjalnego konfliktu takiego rozwiązania z prawem konkurencji. Po części jest to efekt niepodjęcia negocjacji na rzecz zatrudnionych niebędących pracownikami. Zagadnienie to będzie niewątpliwie tracić też na znaczeniu wraz ze zmianami w prawie UE (czy raczej praktyce organów unijnych).

Ustawa nie narzuca poziomu (zakresu) prowadzenia rokowań układowych. To od samych partnerów społecznych zależy czy będą negocjować układ określany jako zakładowy (art. 241²³ k.p.), w tym układ dla osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej (art. 241²⁸ k.p.), czy układ ponadzakładowy (art. 241¹⁴ k.p.). Należy przy tym podkreślić, że polski ustawodawca nie formuje *ex lege* konstrukcji układów branżowych (sektorowych) w ścisłym znaczeniu. Układy ponadzakładowe wiążą pracodawców będących członkami organizacji, która układ zawarła (ich zakres stosowania może być więc bardzo zróżnicowany). Możliwe jest też zawieranie układów zbiorowych pracy w ramach Rady Dialogu Społecznego. Nie ma obowiązku okresowego podejmowania rokowań układowych. W określonych sytuacjach podmiot uprawniony nie może natomiast odmówić udziału w rokowaniach (art. 241² § 3 k.p.). Zasady prowadzenia rokowań zostały określone w sposób dość ogólny (art. 241² – 241⁴ k.p.). Ich przebieg w dużym stopniu zależy od samych uczestników. Ustawa nie narzuca też czasu obowiązywania układów zbiorowych, które mogą być zawierane na czas nieokreślony albo określony (art. 241⁵ § 1 k.p.).

Elementem mającym istotny wpływ na faktyczną sytuację układów zbiorowych jest sposób ukształtowania ich stron, zasady wyłaniania reprezentacji oraz zakres stosowania (zakres objęcia podmiotów niebędących stronami). Po stronie pracowniczej ustawodawca stosuje zasadę wyłączności związkowej. Stroną układu zbiorowego może być odpowiednio zakładowa albo ponadzakładowa organizacja związkowa. Po stronie pracodawczej układ mogą zawierać odpowiednio sami

³⁴ Zob. m.in. K.W. Baran, *O zakresie prawa koalicji w związkach zawodowych po nowelizacji prawa związkowego z 5 lipca 2018 r.*, PiZS 2018/9.

pracodawcy (osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, w ramach których działają tzw. pracodawcy wewnętrzni) albo organizacje pracodawców (art. 241¹⁴, 241²³, 241²⁸ § 2 k.p.). Ustawodawca nie zrezygnował z utrzymanej (początkowo jedynie przejściowo) możliwości zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych przez organy administracji publicznej dla podległych im jednostek budżetowych³⁵. Kluczowy dla sytuacji układów zbiorowych wydaje się sposób określenia kręgu podmiotów i osób objętych zakresem stosowania układu. O ile po stronie pracowniczej ustawodawca posługuje się formułą rozszerzonej skuteczności układów zbiorowych (art. 239 § 1 k.p.): układy znajdują zastosowanie do wszystkich pracowników zatrudnionych u pracodawcy objętego układem, o tyle po stronie pracodawczej stosowanie ponadzakładowych układów zbiorowych pracy jest ograniczone do pracodawców zrzeszonych w organizacjach objętych układem (art. 241¹⁴ k.p.). Możliwość rozszerzenia stosowania układu ma minister właściwy do spraw pracy (art. 241¹⁸ k.p.), jednak zastosowany mechanizm nie stanowi klasycznej konstrukcji generalizacyjnej (odrębnym problemem jest brak porozumień, których zakres stosowania mógłby zostać rozszerzony). Wreszcie, ustawa wyłącza możliwość zawierania układów zbiorowych dla niektórych kategorii zatrudnionych w służbie publicznej, w tym całego korpusu służby cywilnej oraz pracowników urzędów państwowych i pracowników samorządowych zatrudnionych na innej podstawie niż umowa o pracę (art. 239 § 3 k.p.). Wejście układu zbiorowego w życie powoduje zróżnicowane skutki prawne dla osób objętych jego zakresem stosowania: z mocy prawa w przypadku zmian korzystnych dla pracowników oraz w drodze zmian indywidualnych, w szczególności wypowiedzenia warunków pracy i płacy, jeśli zmiany są dla pracowników niekorzystne – choć z pewnymi ułatwieniami dla pracodawców (art. 241¹³ k.p.).

Zmiany układów następują w drodze protokołów dodatkowych (art. 241⁹ k.p.), co oznacza konieczność przeprowadzenia procedury układowej. Uprawnionymi do

³⁵ Artykuł 9 ustawy z 9.11.2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 107, poz. 1127, z późn. zm.). Układ zbiorowy może zawrzeć: 1) właściwy minister lub centralny organ administracji rządowej – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników państwowych jednostek sfery budżetowej, 2) odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz przewodniczący zarządu związku międzygminnego lub powiatowego – w imieniu pracodawców zatrudniających pracowników samorządowych jednostek sfery budżetowej.

zawarcia protokołu dodatkowego są podmioty tworzące stronę pracodawczą i pracowniczą porozumienia.

Układ zbiorowy może zostać rozwiązany w drodze wypowiedzenia (wątpliwości dotyczą układów zawieranych na czas określony) oraz porozumienia stron. Rozwiązują się również wskutek upływu czasu, na jaki zostały zawarte (art. 241⁷ § 1 k.p.). Ustawa nie tworzy natomiast mechanizmu „uwolnienia się” od stosowania układu przez podmioty niebędące stronami porozumienia (np. pracodawców będących członkami organizacji pracodawców). W rezultacie „wyjście” z układu zbiorowego wymaga jego zmiany (czyli zgody stron). W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego³⁶ nie obowiązuje przepis przewidujący przedłużone stosowanie postanowień układowych po rozwiązaniu porozumienia (art. 241⁷ § 4 k.p.). Pomimo pewnych wątpliwości należy dopuścić wprowadzenie takiej konstrukcji przez same strony układu (tzw. klauzula wieczności). Za niedopuszczalną uznaje się natomiast rezygnację z prawa wypowiedzenia układu zbiorowego³⁷.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.11.2002 r. K. 37/01.

³⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 11.03.2014 r. III PK 78/13, OSNP 2015/6, poz. 74.

3. Układy zbiorowe pracy – stan obecny. Punktem wyjścia do oceny obecnego stanu układów zbiorowych są liczba zawieranych i obowiązujących układów zbiorowych oraz zakres ich stosowania (liczba osób objętych ich postanowieniami)³⁸. Wydaje się, że zwłaszcza to drugie kryterium jest kluczowe dla oceny stanu obecnego. Warto też zwrócić uwagę na dynamikę zawierania i rozwiązywania układów zbiorowych oraz zakres ich stosowania, a w rezultacie też liczbę samych układów oraz objętych nimi pracodawców a przede wszystkim pracowników (czy też innych zatrudnionych). Oprócz analizy samych układów warto też zwrócić uwagę na tendencje w zakresie negocjowania protokołów dodatkowych, które wskazują na aktualny potencjał układowy oraz aktywność partnerów społecznych.

W ramach obecnej procedury układowej zarejestrowano 174 ponadzakładowe układy zbiorowe pracy. Jeśli chodzi o dynamikę zawierania układów ponadzakładowych, to po 2014 r. aktywność w tym zakresie w zasadzie zamarła (w 2014 r. zarejestrowano dwa ostatnie układy wielozakładowe).

Aktywność pozytywna stron to negocjowanie protokołów dodatkowych do obowiązujących porozumień (łącznie zarejestrowano 225 protokołów dodatkowych). Najczęstsze zmiany dotyczą zasad wynagradzania pracowników. Działania w tym obszarze były podejmowane nawet w okresie pandemii. W ostatnich latach dominowała jednak aktywność negatywna, w tym wypowiedzenia/rozwiązania układów zbiorowych oraz odstąpienia od nich. Istnieją pewne wątpliwości co do układów uznawanych za „martwe” (14 albo 15), gdzie nie istnieje już organizacja pracodawców – strona układu (samo porozumienie nie zostało jednak rozwiązane). Za obowiązujące („czynne”) można uznać 76 ponadzakładowych układów zbiorowych pracy zawartych dla różnych podmiotów i o bardzo zróżnicowanym zakresie podmiotowym (niektóre z nich to stosunkowo niewielkie porozumienia). Jednocześnie zarejestrowano też 47 porozumień o stosowaniu ponadzakładowych układów zbiorowych.

³⁸ Podstawę danych gromadzonych przez organy rejestrujące stanowią informacje przekazywane przez strony układów zbiorowych pracy.

Charakterystyczna jest również specyfika zawartych układów. Zdecydowaną większość porozumień zawarły organy samorządu terytorialnego (145 porozumień). Są to przede wszystkim układy dla pracowników szkół niebędących nauczycielami i mających status pracowników samorządowych. Są to w większości małe porozumienia, obejmujące kilkudziesięciu, a nawet kilkunastu pracowników. Pięć układów zostało zawartych przez ministrów. Jedynie 13 układów zostało zawartych (lub „przejętych”) przez organizacje pracodawców, przy czym większość z nich nie jest już aktywna. Nadal obowiązują układy dla pracodawców górnictwa węgla brunatnego oraz przemysłu lotniczego i zbrojeniowego (choć w drugim przypadku obejmuje on tylko część kluczowych pracodawców, podczas gdy część z nich „wyszła” z zakresu stosowania porozumienia, co było związane m.in. ze zmianami w strukturze właścicielskiej). Są to w zasadzie jedyne ważniejsze porozumienia oparte na kryterium branżowym, choć jednocześnie z ograniczonym (przemysł lotniczy i obronny) zakresem stosowania. Do tej kategorii trudno byłoby zaliczyć układ zbiorowy dla parków narodowych, których funkcjonowanie opiera się na zupełnie innych zasadach (zadania publiczne, brak elementu konkurencji). Odrębną kategorię stanowią układy zawierane dla ogólnokrajowych podmiotów gospodarczych (na podstawie nieobowiązujących już przepisów). Obowiązują m.in. (największy z układów ponadzakładowych) układ dla Lasów Państwowych oraz układ zbiorowy dla Orange (d. Telekomunikacja Polska). Jakkolwiek formalnie ponadzakładowe, są to porozumienia zawierane dla *sui generis* organizacji.

Wskutek przedstawionych zjawisk i procesów w ostatnich dziesięcioleciach zakres objęcia układami wielozakładowymi regularnie spadał. Układy te obejmują swoim zakresem jedynie około 2619 pracodawców (te dane uważa się zawyżone) oraz około 196 000 pracowników³⁹. Układy ponadzakładowe nie tworzą spójnego systemu. Są ulokowane w bardzo różnych obszarach relacji zbiorowych. Są zawierane i utrzymują się przede wszystkim tam, gdzie istnieje pewien związek między pracodawcami (większe struktury organizacyjne), zwłaszcza jeśli towarzyszy temu

³⁹ W pierwszej dekadzie XXI w. zakres objęcia układami ponadzakładowymi szacowano na około 500 000 pracowników (G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy jako podstawowy instrument działania związków zawodowych* w: *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 89).

udział czynnika publicznego. Jedynie marginalne znaczenie mają układy oparte na kryterium branżowym (obecna regulacja w zasadzie nie umożliwia zawierania układów branżowych w ścisłym znaczeniu). Nadal obowiązujące porozumienia ograniczają się do specyficznych branż i podmiotów, często (zazwyczaj) z udziałem właścicielskim Skarbu Państwa (podczas gdy efektem prywatyzacji było np. ograniczanie zakresu podmiotowego porozumień). Można mówić o całkowitym niepowodzeniu idei rokowań wielozakładowych prowadzonych przez związki zawodowe oraz związki (organizacje) pracodawców zwłaszcza w sektorze prywatnym. Oznacza to brak aktywności, a wręcz fundamentalną deregulację w obszarach, w których układy zbiorowe mogłyby stanowić czynnik ograniczający konkurencję (układy obejmujące podmioty prowadzące zbliżoną działalność gospodarczą i konkurujące ze sobą).

Jakkolwiek pojawiały się informacje (również w rozmowach z partnerami społecznymi) o próbach zawarcia układów ponadzakładowych, w tym dla jednostek samorządowych, pracodawców wchodzących w skład grup (kapitałowych) czy nawet dla pracodawców należących do określonych branż, nie zakończyły się one powodzeniem. Próby układowe zazwyczaj nie wchodziły w fazę sformalizowanych rokowań lub nie dochodziło do zawarcia porozumienia. Co najmniej w jednym przypadku zawarto układ, jednak odmówiono jego rejestracji ze względu na wady formalne.

Zdecydowana większość układów ponadzakładowych została zawarta na czas nieokreślony. Układy były zawierane dla pracowników. Niektóre postanowienia części socjalnej obejmują też byłych pracowników (emerytów i rencistów). Stosunkowo rzadkie ograniczenia zakresu stosowania układów dotyczyły z reguły warunków zatrudnienia (albo jedynie wynagrodzeń) osób kierujących w imieniu pracodawcy zakładem pracy, dyrektorów i głównych księgowych.

Gdy chodzi o zakładowe układy zbiorowe w latach 1995 – 2019 zarejestrowano ponad 14 000 porozumień. Według danych uzyskanych z Państwowej Inspekcji Pracy liczba układów zakładowych zawieranych w ostatnich latach oraz ich zakres podmiotowy (liczba osób objętych) kształtowały się następująco:

w 2011 r. 136 układów (49 407 pracowników) oraz 1 291 protokołów dodatkowych;

w 2012 r. 92 układy (61 109 pracowników) oraz 1 265 protokołów dodatkowych;
w 2013 r. 109 układów (43 833 pracowników) oraz 1 131 protokołów dodatkowych;
w 2014 r. 88 układów (43 576 pracowników) oraz 1 030 protokołów dodatkowych;
w 2015 r. 69 układów (106 552 pracowników) oraz 909 protokołów dodatkowych;
w 2016 r. 79 układów (38 227 pracowników) oraz 896 protokołów dodatkowych;
w 2017 r. 50 układów (28 230 pracowników) oraz 845 protokołów dodatkowych;
w 2018 r. 54 układy (21 067 pracowników) oraz 945 protokołów dodatkowych;
w 2019 r. 68 układów (33 437 pracowników) oraz 988 protokołów dodatkowych;
w 2020 r. 49 układów (13 650 pracowników) oraz 778 protokołów dodatkowych;
w 2021 r. 48 układów (20 407 pracowników) oraz 788 protokołów dodatkowych.

W praktyce zawierania układów zakładowych występują wyraźne wahania. W niektórych latach następował wzrost liczby układów (np. 2019 r.) lub wzrost liczby pracowników, dla których układy były zawierane (np. 2015 r.). Zazwyczaj był to jednak efekt inicjatyw układowych w pewnych obszarach (jednostki komunalne, spółki Skarbu Państwa, w których jest zatrudniona znacząca liczba pracowników⁴⁰) – inicjatyw o charakterze raczej incydentalnym, które nie pociągały za sobą zmian w praktyce układowej. Jednorazowe wzrosty nie przekształcały się w trwałe tendencje. Wręcz przeciwnie, tendencją jest raczej zmniejszanie się (pomimo sygnalizowanych wyjątków) zarówno liczby zawieranych układów w poszczególnych latach, jak i liczby pracowników, którzy tymi układami są objęci. Oczywiście, z pewną rezerwą należy podchodzić do danych za lata 2020 i 2021, gdzie spadek aktywności układowej mógł być związany z pandemią (choć doświadczenia z innych systemów prawnych nie potwierdzają w pełni takiej tezy). Sformułowane wcześniej uwagi mają charakter ogólny. Nie można wykluczyć występowania pewnych wyjątków w zakresie właściwości konkretnych okręgowych inspektorów pracy.

Obserwowane tendencje przekładają się na ogólną sytuację i potencjał zakładowych układów zbiorowych. Liczba obowiązujących (aktywnych) układów

⁴⁰ W 2015 r. został zawarty nowy układ zbiorowy dla Poczty Polskiej (<https://media.poczta-polska.pl/pr/293884/poczta-polska-porozumiala-sie-ze-zwiazkami-zawodowymi-w-sprawie-plac>), która w tym czasie zatrudniała około 80 000 pracowników (<https://www.solidarnosc.org.pl/bbial/solidarnosc/nowy-uklad-zbiorowy-w-poczcie-polskiej/>). Dodać należy, że wcześniejszy układ zbiorowy został wypowiedziany rok wcześniej (<https://media.poczta-polska.pl/pr/293884/poczta-polska-porozumiala-sie-ze-zwiazkami-zawodowymi-w-sprawie-plac>).

zakładowych zmniejsza się. Jest to przede wszystkim efekt wypowiedzania porozumień. O ile jeszcze w 2013 r. szacowano, że obowiązywało blisko 7 100 układów zbiorowych to w 2019 r. liczba ta zmniejszyła się do nieco ponad 6 700. Według danych z rejestru warszawskiego spośród 1 349 zarejestrowanych układów zakładowych za aktywne uznaje się 616 porozumień, które zakres stosowania obejmuje 453 928 osób (dane na 31 maja/1 czerwca 2022 r.).

Według danych na pierwsze półrocze 2020 r. zakres objęcia zakładowymi układami zbiorowymi w skali całego kraju szacowano na 1 621 251 osób.

Gdy chodzi o geograficzny rozkład układów zawieranych w latach 2017-2021 utrzymują się tendencje dotychczasowe. Najwięcej układów jest rejestrowanych w Katowicach i w Warszawie. W niektórych województwach (podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, na nawet łódzkie) były lata (również przed wybuchem pandemii), gdy nie zarejestrowano żadnego układu zbiorowego. Województwa, w których układami objęta była największa liczba pracowników (pierwsze półrocze 2020 r.) to: dolnośląskie (104 489), mazowieckie (445 432), małopolskie (115 071), śląskie (201 429)⁴¹ i wielkopolskie (115 596). Najmniejsza – w województwach podlaskim i warmińsko-mazurskim.

Zdecydowana większość zakładowych układów zbiorowych jest zawierana na czas nieokreślony. Dominują układy zawierane dla poszczególnych pracodawców. Rzadko zawierane są układy zakładowe dla pracodawców wchodzących w skład jednej osoby prawnej (lub innej jednostki organizacyjnej)⁴². Gdy chodzi o zakres podmiotowy układów, porozumienia zachowują charakter pracowniczy z ewentualnym rozszerzeniem (uprawnienia socjalne) na byłych pracowników (emeryci i renciści) oraz członków rodzin. W szczególności niektóre układy zbiorowe przewidują pierwszeństwo w zatrudnieniu członków rodziny pracownika, który zmarł wskutek wypadku przy pracy. Jeśli chodzi o pojawiające się ograniczenia zakresu podmiotowego układów, dotyczą one głównie kadry zarządzającej różnych szczebli (w zakresie, podmiotowym lub przedmiotowym, wykraczającym też poza art. 241²⁶ § 2 k.p.). Bardzo rzadko zakres stosowania układów był rozszerzany na osoby świadczące

⁴¹ Na dzień 26 maja 2022 r. było to 204 883 osób.

⁴² Przykładem jest zakładowy układ zbiorowy dla pracowników „PKP Intercity” S.A.

pracę na innej podstawie niż stosunek pracy (zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych). W żadnym z badanych przez nas układów, nawet zawartych już po nowelizacji prawa związkowego, nie określano warunków zatrudnienia dla osób niebędących pracownikami.

Największa aktywność układowa miała miejsce w ramach sekcji PKD przetwórstwo przemysłowe, dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię, gaz, parę wodną (w tym ostatnim przypadku często układy obejmujące znaczącą liczbę pracowników) oraz transport i gospodarka magazynowa. Układy zakładowe dla dużej liczby pracowników są również zawierane w finansach i ubezpieczeniach. Niewielka aktywność układowa charakteryzuje handel, kulturę, sport i rekreację (hotelarstwo). Zwraca uwagę brak większej aktywności układowej w szeroko rozumianym systemie edukacji, gdzie istnieją przecież dość silna reprezentacja związkowa. Układów zakładowych nie zawiera się, co do zasady, w administracji publicznej.

Ważnym czynnikiem wpływającym na aktywność układową jest wielkość pracodawcy. Układy, z pewnymi wyjątkami (np. spółdzielczość), w zasadzie nie są zawierane dla mniejszych pracodawców (zatrudniających do 50 pracowników). Układy są zawierane przede wszystkim dla dużych podmiotów. Dla pracodawców małych (do 9 pracowników) oraz średnich (10-49 pracowników) w latach 2017-2021 zawierano jedynie kilka układów zbiorowych, mających siłą rzeczy bardzo ograniczony zakres stosowania. W rezultacie z perspektywy statystycznej aktywność układowa u małych i średnich pracodawców nie wpływa w znaczący sposób na sytuację zakładowych układów zbiorowych. Tę kształtują negocjacje w dużych i wielkich podmiotach. Dla dużych pracodawców (50-249 pracowników) zawarto odpowiednio 20, 33, 27, 26 oraz 18 układów, których zakres stosowania obejmował 5736, 5537, 3809, 3708 oraz 2808 osób. U wielkich pracodawców (co najmniej 250 pracowników) zawarto odpowiednio 19, 17, 25, 16 oraz 20 układów, których zakres stosowania obejmował 21 712, 13 610, 15 305, 7 404 oraz 15 843 osób.

Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na aktywność układową są charakter, struktura właścicielska oraz historia danego podmiotu. Duża część układów zbiorowych (w niektórych województwach nawet ponad połowa) to porozumienia

zawierane przez podmioty powiązane ze Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego. Układy obowiązują lub są zawierane również u pracodawców, którzy przeszli proces komercjalizacji i prywatyzacji. Nawet w przypadku prywatyzacji często udaje się zachować układy zbiorowe w dużych podmiotach (zwłaszcza jeśli działają tam silne organizacje związkowe). Zarówno dane, jak i rozmowy z partnerami społecznymi prowadzą do tezy, że wśród podmiotów gospodarczych układy zbiorowe są najbardziej popularne tam, gdzie regulacja układowa istniała już wcześniej (np. przed prywatyzacją). Istnienie układu zbiorowego jest wówczas postrzegane jako tradycyjny i stały element funkcjonowania organizacji (nawet jeśli wobec treści układu i jego wpływu na kondycję podmiotu są formułowane krytyczne uwagi). Rzadszym (czy nawet rzadkim) zjawiskiem jest natomiast zawieranie układów w podmiotach, które były tworzone od podstaw lub są wynikiem wejścia na rynek polski podmiotów zagranicznych, które nie uczestniczyły w procesach prywatyzacyjnych (choć takie sytuacje oczywiście też mają miejsce). W rezultacie, z pewną rezerwą należy pochodzić do danych, z których wynika, że więcej układów zbiorowych jest zawieranych przez pracodawców zaliczanych do obszaru własność prywatna niż przez pracodawców zaliczanych do kategorii własność państwowa. Nawet jeśli obecnie pracodawcę można zakwalifikować jako „pracodawcę prywatnego”, nie można abstrahować od genezy i ewolucji danego podmiotu (danej organizacji). Rozmówcy związkowi zwracali uwagę na różnice w podejściu do układów zbiorowych w zależności od miejsca siedziby podmiotu zatrudniającego: większa skłonność do podejmowania rokowań układowych przez inwestorów zagranicznych – w tym zwłaszcza pochodzących z niektórych państw (choć przebadane układy zbiorowe z ostatniego okresu jedynie częściowo potwierdzają tę tezę).

Analiza układów zawartych w latach 2015-2022 pokazuje, że były to porozumienia zawierane głównie przez spółki Skarbu Państwa (z udziałem Skarbu Państwa), w tym podmioty wchodzące w skład grup kapitałowych. Układy zawierano też dla instytucji badawczych, podmiotów świadczących usługi komunalne oraz spółdzielni (w tym spółdzielni mieszkaniowych). Jeśli chodzi o spółki traktowane jako podmioty sektora prywatnego, znacząca część układów została zawarta przez spółki, które powstały w wyniku komercjalizacji i prywatyzacji. Występuje pewna liczba

porozumień (w tym dość dużych układów), których nie można zaliczyć do tej kategorii (aktywność partnerów społecznych niezależna od czynnika publicznego – nawet w ujęciu historycznym).

Praktycznie nie zawiera się układów zbiorowych w administracji publicznej (pracownicy zatrudnieni w urzędach obsługujących organy administracji rządowej, samorządowej oraz władzy państwowej). Układ zbiorowy obowiązuje w ZUS, natomiast nie ma układu w KRUS.

Układy zakładowe nie tworzą spójnego systemu. Są rozproszone i determinowane sytuacją poszczególnych podmiotów. Obejmują ograniczoną liczbę pracodawców oraz stosunkowo niewielu (procentowo) pracowników. Obowiązują przede wszystkim w podmiotach, które w jakiś sposób są powiązane z państwem (np. spółki Skarbu Państwa, instytucje badawcze) oraz jednostkami samorządu terytorialnego (usługi komunalne). Wyraźna jest natomiast słabość układów zbiorowych w ściśle rozumianym sektorze prywatnym.

W sumie, biorąc pod uwagę sytuację układów ponadzakładowych i zakładowych, można mówić o głębokim kryzysie idei układowego kształtowania warunków zatrudnienia. Zakresem stosowania układów objęta jest stosunkowo niewielka część uprawnionych. Układy zbiorowe pozostają instytucją żywą w pewnych typach podmiotów. Nie tworzą spójnego systemu. W ogóle nie występuje mechanizm ujednoczenia warunków zatrudnienia między podmiotami konkurującymi.

Bardzo zróżnicowane są poziom legislacyjny oraz technika tworzenia poszczególnych układów. Przykładem jest relacja między tekstem głównym a załącznikami. W niektórych porozumieniach znaczna część regulacji znajduje się właśnie w załącznikach. Dotyczy to nie tylko materii płacowych. W formie załącznika określa się również zakres podmiotów objętych zakresem stosowania układu (ma to znaczenie zwłaszcza przy układach ponadzakładowych). Preferowanie techniki załączników można uznać wyraz dążenia do większej elastyczności. Strony mają możliwość zmiany określonych treści bez potrzeby modyfikowania tekstu głównego. Charakterystyczne są np. zmiany załączników z wykazami podmiotów objętych układem ponadzakładowym, gdzie charakterystyczną tendencją było ograniczanie listy pracodawców („wychodzenie” z układów ponadzakładowych). Niektóre układy

charakteryzują się dużym zakresem powtórzeń regulacji ustawowych. Jakkolwiek taka technika pozwala na realizację funkcji informacyjnej, może jednocześnie osłabiać walor normotwórczy (wrażenie rozbudowanej regulacji układowej) oraz powodować wątpliwości co do intencji stron – chęć informowania o treści przepisów czy przejęcie standardów ustawowych (co ma znaczenie w razie zmiany, zwłaszcza na niekorzyść pracowników, standardów ustawowych).

Dość zróżnicowane były relacje badanych układów do innych aktów autonomicznych, w tym zwłaszcza regulaminów. Pierwszą sytuacją jest regulowanie tych samych materii przez układy i regulaminy. Konieczne jest wówczas zastosowanie reguł kolizyjnych, w tym reguły korzystności (art. 9 § 3 k.p.), o ile jest adekwatna albo innych mechanizmów usunięcia kolizji. Po drugie, układy tworzą regulacje ogólne, które są niejako wypełniane przez regulaminy (inne porozumienia zbiorowe). Po trzecie, układ formułuje swoiste upoważnienie dla regulaminów (innych porozumień), które stają się aktami quasi-wykonawczymi (to rozwiązanie budzi też zresztą największe wątpliwości konstrukcyjne). Po czwarte, układ może zakładać pomocnicze działanie innych aktów, np. porozumień w sprawie wzrostu wynagrodzeń, które uzupełniają regulację układową.

Podstawową materię układową stanowią wynagrodzenia za pracę. W niektórych przypadkach zakres przedmiotowy układów zbiorowych jedynie w niewielkim zakresie wykracza poza zakres przedmiotowy regulaminu wynagradzania, który kształtuje zasady wynagradzania za pracę oraz może kształtować inne świadczenia związane z pracą (art. 77² § 1 i 2 k.p.). Takie „szczętkowe” układy są charakterystyczne zwłaszcza dla mniejszych podmiotów oraz jednostek działających w sektorze publicznym. Na tym tle wyróżniają się kompleksowe porozumienia zawierane dla dużych organizacji gospodarczych.

Układy ustalają systemy wynagradzania za pracę np. czasowy, czasowo-premiowy, czasowo-premiowo-prowizyjny, akordowy, prowizyjny czy wreszcie ryczałtowy. Elementem układu lub załącznikiem do niego są tabele płacowe (odpowiadające poszczególnym systemom) oraz systemy warunkujące nabywanie oraz wysokość innych składników wynagrodzenia. Jeden z układów ponadzakładowych kształtował najniższe wynagrodzenia pracownicze na poziomie 110 albo 120%

ustawowych gwarancji wynagrodzenia minimalnego. W przypadkach uzasadnionych charakterem pracy przewidziane były dodatkowe honoraria autorskie. Sposób kształtowania wynagrodzeń jest z reguły dostosowany do specyfiki podmiotów objętych zakresem stosowania układu, w tym przedmiotu prowadzonej przez nie działalności. Niektóre układy zawierają też mechanizm wzrostu wynagrodzeń – zazwyczaj oparty na porozumieniu negocjowanym corocznie ze stroną związkową (ewentualnie z koncesjami na rzecz pracodawcy, jeśli porozumienie nie zostanie osiągnięte).

Niektóre układy (zwłaszcza ponadzakładowe) podnosiły wysokość wynagrodzenia za okresy niewykonywania pracy, np. wynagrodzenia przestoju (70% zamiast 60% stawki osobistego zaszeregowania, 70% wynagrodzenia urlopowego, jednak nie mniej niż gwarancje wynikające z art. 81 § 1 i 2 k.p.) oraz wynagrodzenia chorobowego (np. 100% podstawy wymiaru dla pracowników z 15-letnim stażem pracy). Jeden z układów określał sytuacje, w których pracownik zachowywał prawo do wynagrodzenia gwarancyjnego za czas przestoju spowodowanego warunkami atmosferycznymi przy pracy uzależnionej od tych warunków (temperatura poniżej minus 20 w ciągu całego dnia pracy, burze śnieżne, silne wichury, deszcze, gołoledź; o przerwaniu pracy decyduje bezpośredni przełożony).

Typowymi dodatkowymi składnikami wynagrodzenia są premie i dodatki. Część badanych układów (zwłaszcza w kontekście premii) zawierała jedynie pewne ogólne mechanizmy i gwarancje, odsyłając do regulacji bardziej szczegółowych. Przykładem może być jeden z ponadzakładowych układów zbiorowych, który określa ogólne zasady premiowania i odsyła do aktów zakładowych. Premie, pełniące głównie funkcję motywacyjną, mają z reguły charakter indywidualny, choć również bywają powiązane z sytuacją pracodawcy jako całości (premie bilansowe). Premiowe systemy warunkujące (cele i reduktory premiowe) są uzależnione od przedmiotu działalności pracodawcy oraz koncepcji stymulowania pracowników. Zakres stosowania metody premiowej oraz jej konstrukcje są bardzo zróżnicowane (co odzwierciedla zasadnicze różnice w podejściu do zarządzania zasobami ludzkimi w różnych organizacjach). W jednym z najbardziej rozbudowanych systemów

premiowych układ zbiorowy reguluje m.in. zasady wyznaczania celów w ramach planów sprzedaży, zasady tworzenia planu sprzedaży, wyliczenie należnej premii, rozliczenie premii czy też zasady odwoływania się od decyzji o nieprzyznaniu premii.

Wśród stosowanych dodatków, które również odzwierciedlają charakter i cele pracodawcy, można wskazać m.in. dodatki funkcyjne (np. dodatek mistrzowski czy dodatek dla brygadzysty), dodatki stażowe, dodatki za realizację dodatkowych zadań, dodatki za pracę w warunkach uciążliwych, szkodliwych dla zdrowia lub niebezpiecznych (np. w górnictwie). W takich przypadkach układy zazwyczaj określają stopnie uciążliwości lub szkodliwości. Wyróżniają się (pojawiające się wyjątkowo) dodatek za dyżur pełniony w domu (2 układy), dodatek hutniczy (1 układ) oraz dodatek do wynagrodzenia do 30% w przypadku osób mieszkających za granicą i przebywających w RP celem realizacji obowiązków pracowniczych (1 układ). Ciekawym i specyficznym rozwiązaniem jest dodatek mentorski. Przysługuje osobom przekazującym kompetencje nowo zatrudnionym osobom na stanowiskach robotniczych – tj. tzw. szkolenie stanowiskowe lub mentoring. Dodatek jest wypłacany w kwocie 300 zł m/ce. Wysokość dodatku jest corocznie waloryzowana. Wreszcie pojawiają się dodatki dostosowane do rodzaju działalności pracodawcy, np. dodatek za obsługę drugiego instrument podczas koncertu, dodatkowe wynagrodzenie za próby i koncerty ponadwymiarowe czy dodatek objazdowy – za koncerty/występy na wyjeździe. W jednym z układów zakładowych w górnictwie przewidziany był deputat węglowy. Poza tym badane układy nie przewidywały wypłaty wynagrodzenia w innej formie niż pieniężna.

W przypadku części układów można mówić o kompleksowym podejściu do wynagrodzeń i próbie zbudowania systemu promującego efektywność (w jednym z porozumień przewidziano kilka różnych świadczeń finansowanych z systemu motywacyjnego). Takie rozwiązania charakteryzują przede wszystkim układy zakładowe zawierane w sektorze prywatnym. Układy zbiorowe zawierane w sektorze publicznym oraz u niektórych pracodawców z udziałem Skarbu Państwa w większym stopniu odwołują się do samego świadczenia pracy oraz elementu lojalności i doświadczenia (świadczenia z tytułu długoletniej pracy). Sformułowanie w tym zakresie ogólnych wniosków byłoby jednak trudne.

Wśród innych świadczeń ze stosunku pracy dominują nagrody jubileuszowe (z preferencjami dla okresów zatrudnienia w branży czy w określonych podmiotach, przysługujące również za okresy nieprzewidziane w ustawie, np. do 50 lat pracy) oraz korzystniej ukształtowane odprawy emerytalne i rentowe (wyższy poziom dla pracowników z dłuższym stażem pracy, również z preferencjami dla zatrudnienia w określonych branżach czy podmiotach). Jeden z układów ponadzakładowych różnicuje podstawę wymiaru świadczeń, uwzględniając staż pracy w danej branży (traktowany korzystniej) oraz poza branżą. Głównie w układach zawieranych w sektorze publicznym pojawia się prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (niewynikające z ustawy). Zarówno na poziomie zakładowym jak i ponadzakładowym pojawia się nagroda z zysku (będąca z reguły szczególną postacią premii). Jeden z układów przewidywał nagrodę z okazji święta branżowego. Część układów zbiorowych przewiduje tworzenie funduszy nagród jako świadczeń uznaniowych (zazwyczaj z określeniem puli środków przeznaczonych na nagrody). O ich przyznawaniu ma decydować pracodawca (ewentualnie we współdziałaniu ze związkami zawodowymi). Kryteria przyznawania nagród są określane w sposób ogólny (np. wzorowe wykonywanie pracy). Nagrody mogą mieć również charakter niepieniężny. Niektóre układy przewidują ekwiwalent za korzystanie z własnego sprzętu. Ważnym elementem ochrony interesów pracowniczych jest rozbudowa systemu odpraw (odszkodowań) na wypadek rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Z dodatkowej ochrony korzystają np. pracownicy starsi. Rozwiązania układowe mogą tworzyć dla nich gwarancje dochodu.

W różnym stopniu badane układy regulują zasady zatrudniania, strukturę stanowisk oraz ścieżkę kariery. Typowym elementem regulacji układowej jest określenie wymagań kwalifikacyjnych na poszczególnych stanowiskach (przy wykonywaniu określonych prac). Niektóre układy zawierały system wartościowania stanowisk (prac). W niektórych można odnaleźć pewne elementy ścieżki kariery w przedsiębiorstwie (zakładzie pracy), w tym mechanizm rekrutacji wewnętrznej. Jeden z układów (spółka Skarbu Państwa) przewidywał mechanizm kontynuacji zatrudnienia. Pracownicy zatrudnieni na czas określony podlegają ocenie na 14 dni przed upływem czasu, na jaki umowa została zawarta. Kontynuacja zatrudnienia

zależy od wyników tej oceny. Dość częstym rozwiązaniem (prawie wszystkie układy ponadzakładowe, niektóre układy zakładowe) jest pierwszeństwo zatrudnienia członków rodziny pracownika, który zmarł lub (rzadsze rozwiązanie) stał się niezdolny do pracy wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Niemniej jednak w tym obszarze znaczenie regulacyjne układów zbiorowych pozostaje dość ograniczone.

W badanych układach dość rzadko pojawiają się kompleksowe regulacje dotyczące promowania rozwoju pracowników i dostępu do szkoleń zawodowych. Wyjątkiem jest tu układ dla jednej ze spółek Skarbu Państwa, gdzie znalazły się rozbudowane postanowienia dotyczące możliwości szkoleń, podnoszenia kwalifikacji zawodowych/rozwojowych oraz jeden z układów zakładowych zawarty w sektorze prywatnym, który zawierał szereg postanowień dotyczących zatrudnienia, awansów oraz zasad szkolenia pracowników. Innym (niewątpliwie istotnym) przykładem są gwarancje wynagrodzenia za czas przekwalifikowania (jeden z układów ponadzakładowych) – mechanizm ten zwiększa zdolność adaptacji zatrudnionych.

Typowy przedmiot układów zbiorowych stanowi szeroko rozumiana materia czasu pracy i urlopów wypoczynkowych. Ważnym elementem regulacji jest ustalanie dopuszczalnych systemów czasu pracy oraz tworzenie ram formalnych dla rozkładów czasu pracy. Niektóre układy wskazują dopuszczalne systemy czasu pracy, np. równoważny⁴³ i zadaniowy, rzadziej skrócony tydzień pracy oraz tzw. system weekendowy. W jednym z układów ponadzakładowych znalazło się umocowanie do stosowania zadaniowego czasu pracy oraz delegacja dla regulaminów pracy do określenia stanowisk, na których system ten może być wykorzystywany. Jeden z układów ponadzakładowych i jeden zakładowy wprowadzały skrócony czas pracy odpowiednio dla prac wykonywanych w szczególnych warunkach, w tym dla prac związanych z produkcją materiałów wybuchowych w warunkach niebezpiecznych oraz w przypadku pracy pod ziemią. Inny z układów zakładowych wprowadza z kolei dłuższe przerwy wliczane do czasu pracy (30 minut) na określonych stanowiskach (większa intensywność pracy). Niektóre układy przewidywały stosowanie pracy

⁴³ W jednym z układów stworzony dość specyficzny (trwały) system równoważny, w którym praca od poniedziałku do piątku jest wykonywana przez 8,5 godziny, a w piątki przez 6 godzin.

zmianowej. W większości układów ustala się dopuszczalne okresy rozliczeniowe (dla poszczególnych systemów czasu pracy), przy czym tylko w jednym układzie (instytucja kultury) zastosowano 12-miesięczny okres rozliczeniowy. Jeden z układów ponadzakładowych określał układ dni wolnych od pracy, dwa inne przesądzały, że dniami wolnymi od pracy wynikającymi z zasady przeciętnie 5-dniowego tygodnia pracy są soboty (choć z pewnymi wyjątkami w jednym z nich). Dwa układy przewidywały dodatkowe dni wolne od pracy – święta branżowe (Dzień Górnika oraz Dzień Energetyka). Niektóre układy określają zasady wydawania harmonogramów (grafików), co można uznać za dodatkowe zwiększenie przewidywalności procesu pracy (ważne z perspektywy czasu poza pracą).

Gdy chodzi o pracę ponadwymiarową, pracowników chroni też wymóg wcześniejszego (na co najmniej 16 godzin) informowania o powierzeniu pracy nadliczbowej oraz uzgadniania pracy nadliczbowej z zakładowymi organizacjami związkowymi. Niektóre układy podwyższały dopuszczalną liczbę godzin nadliczbowych w skali roku, np. do 376 albo 416 (!) godzin. Zdarzało się (dwa układy ponadzakładowe) podwyższanie dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych (część postanowień modyfikowana później w protokołach dodatkowych). Jeden z układów ponadzakładowych określa maksymalny udział pracy nocnej w ogólnym czasie pracy pracowników.

Gdy chodzi o urlopy pracownicze, dodatkowe uprawnienia urlopowe najbardziej rozbudowane uprawnienia przewidywał układ zakładowy zawarty w górnictwie i gwarantujący wyższy wymiar urlopu z uwzględnieniem okresów pracy pod ziemią (21 dni po roku pracy, 26 po 5 latach pracy) oraz urlop dodatkowy (5 dni po 5 latach, 8 dni po 10 latach pracy), który jednak nie przechodzi na kolejne lata. Inny układ zakładowy przewidywał dodatkowy dzień urlopu po 10 latach pracy. Jeden z układów ponadzakładowych przewiduje natomiast dodatkowy urlop z tytułu pracy w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia.

W niektórych układach zakładowych pojawiają się regulacje dotyczące organizacji pracy, np. możliwość wydawania poleceń dotyczących pełnienia dyżurów pracowniczych w drodze emaila lub smsa. Zwraca uwagę, że badane układy, nawet te zawarte w ostatnim okresie, w zasadzie nie regulują problematyki pracy na odległość.

Po pierwsze, może to wskazywać na brak potrzeby regulacji układowej wobec istnienia dużych możliwości wprowadzenia pracy zdalnej (rozbudowa uprawnień kierowniczych pracodawcy). Ewentualne regulacje zbiorowe stanowią przedmiot raczej innych autonomicznych źródeł prawa pracy. Po drugie, brak regulowania pracy na odległość przez partnerów społecznych można uznać za swoisty symbol „nienadążania” układów zbiorowych w ich obecnej postaci za potrzebami rynku. Jeden z układów zawiera obszerną regulację dotyczącą monitoringu miejsca pracy, poczty służbowej i pojazdów. W dwóch układach (m.in. w transporcie) uregulowano zasady przeprowadzania trzeźwości (w tym na wniosek innego pracownika, koszty uzależnione od wyniku badania). Jeden z układów określił zasady zgłaszania skarg do pracodawcy.

W niektórych układach (decydujący wydają się charakter i specyfika pracy) pojawiają się postanowienia dotyczące zagadnień z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, np. dotyczące zapewnienia środków ochrony indywidualnej, czyszczenia odzieży roboczej, posiłków i napojów regeneracyjnych. Jeden z układów ponadzakładowych w sektorze publicznym przewiduje bezpłatne umundurowanie dla pracowników. Gwarantuje też urlop na poratowanie zdrowia⁴⁴ oraz dodatkowy urlop na leczenie uzdrowiskowe (jeśli praca jest wykonywana w szczególnych warunkach). W jednym z porozumień pracodawca jest obowiązany do tworzenia odpowiednich stanowisk dla kobiet w ciąży. Jeden z układów zakładowych przewiduje rozbudowane świadczenia od pracodawcy z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, w tym dodatkowe świadczenie w razie śmierci w wysokości zasiłku pogrzebowego; zadośćuczynienie za wypadek w wysokości 75 000 zł. Pracodawca zapewnia pomoc i wsparcie przy organizacji i finansowaniu leczenia i rehabilitacji. Załącznikiem do jednego z układów jest polityka antymobbingowa. W jednym z układów ponadzakładowych strona pracodawcza zobowiązuje się do zagwarantowania pracownikom opieki lekarskiej.

Większość układów przewiduje świadczenia socjalne dla pracowników lub innych osób (np. członków rodziny czy byłych pracowników – emerytów i rencistów). Układ zbiorowy jednak nie przejmuje a raczej uzupełnia materie regulaminu

⁴⁴ Staż pracy w danej kategorii podmiotów (20 lat), gwarancje zachowania prawa do 80% wynagrodzenia.

zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (stąd regulacja układowa pozostaje zazwyczaj dość ograniczona). Zdarzają się świadczenia związane z przedmiotem działalności pracodawcy, np. zniżka w opłatach za korzystanie z energii elektrycznej. W niektórych przypadkach układy tworzą same gwarancje uprawnień, podczas gdy szczegóły mają być określone w regulaminach z.f.ś.s. Wśród postanowień samoistnych można wskazać zobowiązanie pracodawcy do finansowania (w 95%) pakietów medycznych dla pracowników. Gdy chodzi o wsparcie dla emerytów i rencistów układ dla jednej ze spółek Skarbu Państwa zawierał zobowiązanie pracodawcy do udzielania pomocy w załatwianiu spraw osobistych. Żaden z badanych układów nie przewidywał rezygnacji z tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, ani obniżenia wysokości odpisu. W jednym przypadku pracodawca zobowiązywał się natomiast do zwiększania środków funduszu o 20% w stosunku do odpisu podstawowego. Jeden z układów ponadzakładowych gwarantuje (w określonych sytuacjach) prawo do bezpłatnego mieszkania lub osady służbowej.

Układy z reguły nie tworzą kompleksowej polityki ułatwiania łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Niektóre porozumienia przewidują jednak pewne uprawnienia, które niewątpliwie można uznać za istotne z punktu widzenia pracowników wychowujących dzieci. Do takich można zaliczyć dodatkowy dzień wolny z tytułu urodzenia dziecka, dodatkowy dzień wolny w celu sprawowania opieki nad dzieckiem czy też prawo do obniżenia wymiaru czasu pracy w pewnych okresach. Zakres regulacji w obszarze *work-life balance* i poziom wsparcia pracowników były w badanych układach zbiorowych znacząco zróżnicowane. Można odnieść wrażenie, że aktywność partnerów społecznych jest tu jednak większa niż w innych obszarach istotnych z punktu widzenia budowania pozycji osób zatrudnionych.

Żaden z badanych układów nie tworzył kompleksowych rozwiązań dla pracowników starszych, w szczególności nie budował mechanizmów wspomagających kończenie aktywności zawodowej. Wyjątek stanowią wspomniane wcześniej uprawnienia na wypadek zwolnień z przyczyn niedotyczących pracowników, które miały łagodzić utratę miejsca pracy, a nawet zapewnienie środków utrzymania do osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia uprawnień. Dalej idąca ochrona stanowi jednak wyjątek. Co więcej, zostaje uruchomiona w razie ustania stosunku pracy.

Część układów regulowała zasady współdziałania ze związkami zawodowymi oraz uprawnienia zakładowych organizacji związkowych. Do pierwszej grupy należą postanowienia dotyczące ocen funkcjonowania układu zbiorowego (jeden z układów tworzy w tym celu specjalną komisję) oraz rozstrzygania pojawiających się kwestii spornych, wprowadzające wymóg udzielenia odpowiedzi na pytanie związkowe w określonym terminie lub (oraz) dotyczące określonych zagadnień, regulujące zasady korzystania przez stronę związkową z pomocy ekspertów i doradców podczas spotkań (negocjacji) ze stroną pracodawczą czy wreszcie gwarancje minimalnej częstotliwości spotkań strony pracowniczej z przedstawicielami pracodawcy lub obowiązek spotkania z przedstawicielami związków zawodowych na ich wniosek.

Wśród gwarancji funkcjonowania związków zawodowych (przede wszystkim zakładowych organizacji związkowych w układach zakładowych) należą m.in. korzystniejszej (niż w ustawie) ukształtowane zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy w celu pełnienia funkcji związkowych, gwarancje korzystania z pomieszczeń pracodawcy (dedykowanych zakładowej organizacji związkowej lub ogólnych), gwarancje korzystania z innych środków technicznych (w tym zwłaszcza w zakresie łączności), prawo do przejazdu zakładowymi środkami transportu (w miarę dostępności), możliwość korzystania z samochodu służbowego na wyjazdy związkowe, refundacja kosztów podróży w celach związkowych. Jeden z układów ponadzakładowych w sektorze publicznym gwarantuje związkom zawodowym nieodpłatne korzystanie z pomieszczenia z podstawowym wyposażeniem, możliwość korzystania z sali konferencyjnej oraz innych pomieszczeń pracodawców (pracodawców tych łączy pewna więź organizacyjna, stąd możliwość sformułowania takich gwarancji na poziomie ponadzakładowym). Układy precyzują też (a w pewnych przypadkach rozbudowują) obowiązki informacyjne pracodawców lub struktur związkowych. W myśl postanowień jednego z układów zakładowa organizacja związkowa, na wniosek pracodawcy, informuje o liczbie członków, zmianach personalnych we władzach, zmianach organizacyjnych i strukturalnych. Niektóre układy regulują też zasady rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na gruncie funkcjonowania porozumienia. Wszystkie badane układy zbiorowe zostały zawarte na czas nieokreślony. Trwałość niektórych została wzmocniona przez przedłużenie

okresów wypowiedzenia (np. do 6, 9, 12 a nawet 30 miesięcy lub przez zastrzeżenie skutku w postaci rozwiązania z końcem roku kalendarzowego). Najdłuższe okresy wypowiedzenia były przewidziane w jednostce samorządowej, spółce Skarbu Państwa oraz spółce, która przeszła proces prywatyzacji. W jednym przypadku (spółka Skarbu Państwa) przewidziano procedurę poprzedzającą wypowiedzenie układu. Strony powinny podjąć rokowania (mające na celu utrzymanie układu) i dopiero w razie nieosiągnięcia porozumienia dopuszczalne jest wypowiedzenie. Czas przewidziany na rokowania to 60 dni. Rzadkim rozwiązaniem (2 układy) jest tzw. klauzuli wieczności (przedłużone stosowanie postanowień układu do czasu wejścia w życie nowego układu lub rezygnacji ze standardów dotychczasowym). W jednym z układów przewidziano przedłużoną (o 5 miesięcy) skuteczność postanowień rozwiązane układu. W dwóch układach przewidziano obowiązek rozpoczęcia rokowań układowych, gdyby doszło do rozwiązania układu zawierającego to postanowienie.

Analizowane układy zbiorowe (zawierane przez podmioty o różnej strukturze właścicielskiej i różnej wielkości, a także prowadzące działalność w różnych obszarach) skłaniają do refleksji o swoistej stagnacji metody układowej. Przynajmniej w części przypadków (dotyczy to nawet porozumień zawieranych w ostatnich latach) układy nie mogą być uznane za nowoczesny mechanizm adaptacji warunków pracy do zmieniającego się otoczenia. Wiele kwestii istotnych już dzisiaj oraz mających znaczący potencjał na przyszłość nie jest przedmiotem szerszej regulacji układowej. Treść układów może wskazywać na brak strategii w takich obszarach jak dostosowanie organizacji pracy do nowych technologii, rozwój kapitału społecznego, *work-life balance* (choć tu aktywność partnerów społecznych jest stosunkowo największa) czy sytuacja osób starszych. Układy zbiorowe dotychczas nie zareagowały na rozszerzenie gwarancji w zakresie wolności zrzeszania się i praw związkowych.

4. Przyczyny kryzysu układów zbiorowych pracy.

4.1. Uwagi wstępne. Stan obecny, który można określić jako kryzys układów zbiorowych, stanowi efekt różnych procesów uwarunkowań. Część z nich ma charakter faktyczny (sytuacja partnerów społecznych i ich potencjał negocjacyjny), część charakter prawny (ramy prawne rokowań zbiorowych jako czynnik utrudniający lub co najmniej „niewspierający” prowadzenie rokowań zbiorowych).

4.2. Ogólne uwarunkowania kryzysu rokowań układowych. Gdy chodzi o uwarunkowania faktyczne, punktem wyjścia jest ograniczony zakres reprezentacji przez związki zawodowe i organizacje pracodawców. Poziom uzwiązkowienia po stronie pracowniczej jest niski, natomiast po stronie pracodawczej bardzo niski. Jednocześnie, gdy chodzi o reprezentację pracodawców, należy podkreślić fakt zrzeszania dużych podmiotów i organizacji, co powoduje, że odsetek pracowników zatrudnionych u pracodawców zrzeszonych jest wyższy (porównywalny z poziomem zrzeszenia w związkach zawodowych).

Po stronie pracowniczej, oprócz niskiego poziomu uzwiązkowienia, kluczowym problemem jest niewielka liczba pracodawców objętych zakresem działania zakładowych organizacji związkowych (podczas gdy istnienie tej struktury stanowi konieczny warunek korzystania z podstawowych uprawnień w obszarze rokowań zakładowych). Rozkład struktur zakładowych (z uwzględnieniem wielkości i charakteru pracodawcy) jest nierównomierny. Praktycznej alternatywy nie stanowi konstrukcja międzyzakładowej organizacji związkowej. Struktury międzyzakładowe powstają głównie w określonych typach podmiotów. Oznacza to, że u większości pracodawców nie ma struktur związkowych, które mogłyby prowadzić rokowania układowe na poziomie zakładu pracy.

Zidentyfikowanym problemem po stronie związkowej jest rozdrobnienie organizacyjne i konkurencja między organizacjami. Jakkolwiek ustawa stosuje mechanizm reprezentatywności (dostosowując go do zmieniającej się sytuacji), brak współdziałania, a nawet rywalizacja między związkami zawodowymi osłabiają ich

pozycję, uniemożliwiając (utrudniając) osiągnięcie efektu synergii. W kilku wywiadach jako jedną z przyczyn braku układu zbiorowego wskazywano niemożność osiągnięcia porozumienia po stronie związkowej a nawet otwarte konflikty między strukturami różnych związków zawodowych.

O ile brak zakładowych organizacji związkowych jest po części konsekwencją przyjętych rozwiązań prawnych, wpływ na sytuację rokowań może mieć również struktura samych związków zawodowych (determinowana przez ich regulacje wewnętrzne). W rozmowach z partnerami społecznymi wskazywany był przykład NSZZ „Solidarność”, którego struktura ma charakter regionalno-branżowy, ale – jak zwracali uwagę nasi rozmówcy, z wyraźnymi preferencjami dla struktur regionalnych (potencjał organizacyjny, możliwości finansowe). Struktury regionalne reprezentują pracowników różnych branż, co ma wpływ na ich aktywność negocjacyjną. Zainteresowane prowadzeniem rokowań ponadzakładowych są natomiast struktury branżowe. Te jednak często nie dysponują odpowiednim zapleczem (finansowym, eksperckim, prawnym), aby podjąć skuteczną akcję na rzecz rokowań wielozakładowych, w szczególności wywierając konieczną presję na stronę pracodawczą. Słabość odpowiednich struktur związkowych, w zestawieniu z niechętną postawą drugiej strony (tam, gdzie taka postawa ma miejsce), musi negatywnie wpływać na możliwości prowadzenia rokowań układowych. Część naszych rozmówców wskazuje na brak komórek i struktur specjalizujących się w problematyce układów ponadzakładowych, które to komórki (struktury) mogłyby pomagać w budowaniu długofalowej polityki układowej.

Niektórzy działacze związkowi sugerują, że sytuację mogłoby zmienić np. stworzenia w ramach struktur krajowych działu (jednostki), które zajmowałyby się tylko układami zbiorowymi (w tym zwłaszcza układami ponadzakładowymi). Punktem wyjścia byłoby stworzenie odpowiedniego zaplecza, w tym prawnego i eksperckiego. Dział promowałby ideę układową w samym związku, wspierając struktury zainteresowane negocjowaniem porozumień. Wśród działań ułatwiających budowę układów wskazywano np. sprowadzenie tekstów układów negocjowanych w innych państwach. Celem działań byłby również lobbing w stosunku do państwa oraz strony pracodawczej. Sytuację mogłoby zmienić wzmocnienie struktur branżowych

związków. Dotychczas działania w tym obszarze nie przybrały jednak postaci sformalizowanej. Pewne nadzieje wiązano z zapowiedziami promowania układów wielozakładowych (zwłaszcza przez NSZZ „Solidarność”⁴⁵). Wyrazem podejmowanych działań była m.in. konferencja poświęcona promowaniu rokowań wielozakładowych, w której uczestniczyli nie tylko partnerzy społeczni, lecz również przedstawiciele rządu⁴⁶. Organizowane były też inne konferencje promujące ideę rokowań układowych. Promocja układów zbiorowych jest również elementem programu OPZZ⁴⁷. Niewątpliwie strona związkowa wykazuje większe zainteresowanie zawieraniem układów zbiorowych i wykazuje w tym obszarze większą aktywność. Można jednak odnieść wrażenie, że dotychczas działania te nie przełożyły się na wypracowanie strategii układowej. Być może częściowo był to efekt uwarunkowań obiektywnych, w tym pandemii, która negatywnie wpłynęła na możliwość realizacji niektórych inicjatyw. Pojawia się też pytanie, czy związki zawodowe właściwie wyznaczyły krąg adresatów swoich inicjatyw. Oczywiście ideę układową trzeba promować również we własnym środowisku (choćby wobec sygnalizowanych słabości), ale należy z nią wychodzić również do podmiotów znajdujących się po drugiej stronie (pracodawcy) oraz mających wpływa na kształtowanie ram prawnych (instytucje publiczne).

Prowadzi to do bardziej ogólnego problemu, jakim jest przygotowanie potencjalnych stron rokowań układowych oraz reprezentujących ich osób do prowadzenia negocjacji. Ze strony pracodawców były podnoszone argumenty, że część działaczy związkowych, zwłaszcza na poziomie zakładowym, nie ma odpowiedniego przygotowania i doświadczenia, aby prowadzić efektywne rokowania. Powiązaniem zjawiskiem jest brak zainteresowania regulacją układową ze strony samych związków zawodowych. Nawet w obszarach o dość dużym uzwiązkowieniu nie są podejmowane inicjatywy układowe. Częściowo może się to wiązać z innymi omawianymi zjawiskami, częściowo może być wynikiem braku świadomości lub determinacji samych działaczy związkowych – duże znaczenie czynnika ludzkiego w

⁴⁵ <https://www.tysol.pl/a37998-Nasz-wywiad-Piotr-Duda-W-przyszlej-kadencji-sejmu-emerytura-stazowa-i-uklady-zbiorowe>.

⁴⁶ <https://www.prawo.pl/kadry/piotr-duda-uklady-zbiorowe-to-nie-archaizm,266844.html>.

⁴⁷ <https://www.opzz.org.pl/assets/opzz/media/files/d2bde577-f1ee-4487-ae30-94714ab2fd99/program-opzz-na-lata-2018-2022.pdf>.

organizacjach związkowych (ten aspekt był sygnalizowany nawet przez część rozmówców związkowych).

Z brakiem odpowiednio przygotowanych negocjatorów oraz wyspecjalizowanych komórek lub struktur wiąże się brak strategii działania w obszarze ponadzakładowych układów zbiorowych. Związki zawodowe raczej sondują stronę pracodawczą, przedstawiają propozycje (które z reguły nie są jednak formalną inicjatywą układową) i czekają na sprzyjające warunki do podjęcia dialogu. Jako przyczynę braku strategii wskazuje się negatywne stanowisko drugiej strony, które w odbiorze np. związków zawodowych przesądza o niepowodzeniu rokowań. Wizję działania na rzecz pracowników łatwiej jest stworzyć na poziomie zakładu pracy, co znajduje odzwierciedlenie w systematycznym prowadzeniu negocjacji. Okresowe rokowania stanowią efekt porozumień wiążących partnerów społecznych lub pewnej praktyki charakteryzującej relacje między nimi (np. co 3 lata, a w okresie pandemii corocznie). Przedmiotem cyklicznych rokowań były przede wszystkim kwestie płacowe, ale również inne zagadnienia ważne z perspektywy zatrudnionych (np. plany w zakresie tzw. outsourcingu).

Z istnieniem/nieistnieniem strategii związkowych wiąże się ewentualna presja związków zawodowych na stronę pracodawczą. Ostatecznie jest to jeden z kluczowych czynników decydujących o szansach na podjęcie rokowań i zawarcie układu zbiorowego. W wielu przypadkach podmioty związkowe nie czują się wystarczająco silne, aby podejmować inicjatywy układowe. Działacze związkowi deklarują też nieponawianie inicjatyw, jeśli wcześniejsze próby zakończyły się niepowodzeniem. W efekcie w wielu obszarach brak jest wystarczającej presji związkowej na pracodawców.

Związki (organizacje) pracodawców reprezentują z reguły ograniczony krąg podmiotów. Oczywiście w większości przypadków są to duże podmioty, że udział zatrudnianych przez nich pracowników jest większy (prawdopodobnie na poziomie kilkunastu procent). Dodatkowym problemem jest duże zróżnicowanie podmiotów działających w poszczególnych branżach (potencjał gospodarczy, liczba zatrudnianych pracowników). W konsekwencji brak też poczucia wspólnoty interesów. Dodatkowo utrudnia to tworzenie jednolitych rozwiązań. Jednocześnie trzeba jednak podkreślić, że

podejmując rokowania układowe, partnerzy społeczni mogliby różnicować przyjmowane rozwiązania. Kryterium zróżnicowania mógłby być poziom zatrudnienia czy potencjał gospodarczy pracodawców (oba czynniki mogą być w jakiś sposób łączone). Jednocześnie organizacje członkowskie mają duży (bardzo duży) wpływ na strategię i decyzje związków (organizacji). Brak zainteresowania poszczególnych pracodawców, zwłaszcza tych znaczących, podjęciem rokowań wielozakładowych może w zasadzie przesądzać o niepowodzeniu inicjatywy.

Zdaniem strony związkowej jednym z kluczowych problemów jest brak po stronie pracodawczej podmiotów, które mogłyby prowadzić dialog wielozakładowy. W pewnych obszarach związki pracodawców nie powstały. W niektórych, na co wskazuje strona związkowa, zmieniły formę organizacyjną, tracąc status związku pracodawcy a w rezultacie też możliwość występowania jako strona rokowań układowych. Według rozmówców związkowych miał to być element strategii mającej na celu uniknięcie rozmów na temat zawarcia układu zbiorowego.

Ważnym czynnikiem wpływającym na postawy pracodawców jest sytuacja rynkowa. Silna konkurencja między pracodawcami w danej branży negatywnie wpływa na chęć angażowania się w rokowania układowe. Pracodawcy obawiają się utraty konkurencyjności. Dotyczy to zarówno rokowań zakładowych (podniesienie i petryfikacja uprawnień pracowniczych), jak i wielozakładowych (obawa przed ujednoczeniem warunków zatrudnienia). Konsekwencją objęcia układem wielozakładowym miałyby być usztywnienie sytuacji i zmniejszenie się konkurencyjności przedsiębiorstwa (argument podnoszony przez większość pracodawców). Pracodawcy chcą mieć możliwość zachowania różnych strategii kształtowania warunków zatrudnienia oraz różnych polityk socjalnych. „Żaden pracodawca nie chce być ograniczony przez innego”, jak mówili nasi rozmówcy. Jakkolwiek układy wielozakładowe, których stronami są organizacje pracodawców, charakteryzują się dość dużym poziomem ogólności, nawet wówczas istnieje obawa przed ujednoczeniem.

Zestawienie nowych koncepcji zarządzania z tradycyjną formułą układu zbiorowego prowadziło do kolizji. Układy służące ujednoczeniu warunków zatrudnienia i świadczeń socjalnych były odbierane jako nieefektywne, podczas gdy

dla pracodawców kluczowe znaczenie miała właśnie efektywność zarządzania. Tradycyjny model układowy jest oceniany jako pochodzący „z minionej epoki”, podczas gdy układy zawierane na Zachodzie są postrzegane jako bardziej progresywne i nastawione na efektywność. Dążono do zwiększania efektywności przez motywowanie a nie zrównywanie sytuacji pracowników. Partnerzy społeczni nie wypracowali formuły układu zbiorowego jako nowoczesnego aktu autonomicznego, który mógłby być odpowiedzią na wyzwania współczesności. Niektórzy pracodawcy uważają, że układ oznacza nieproporcjonalne obciążenia pracodawcy w kontekście kosztów zatrudnienia. Zwracano też uwagę na różnicę w zachowaniu podmiotów zagranicznych w rodzimych jurysdykcjach oraz w Polsce, podkreślając, że każdy wykorzystuje sytuację istniejącą na danym rynku.

W branżach sprywatyzowanych zwracano uwagę na różne strategie korporacyjne i podejście właścicieli. Część właścicieli nie chciała objęcia układami zbiorowymi pracy, zwłaszcza ponadzakładowymi, które mogłyby powodować usztywnienie warunków zatrudnienia oraz ograniczać konkurencyjność. W rezultacie nie podejmowano nowych rokowań układowych, a nawet następowało ograniczenie zakresu obowiązywania istniejących porozumień (ograniczanie liczby pracodawców, do których układ znajduje zastosowanie).

Sceptyczne stanowisko pracodawców (a przynajmniej ich części) wobec układów zbiorowych pracy powoduje, że strona pracodawcza zazwyczaj nie formułuje strategii rokowań układowych. W niektórych przypadkach można wręcz mówić o strategii negatywnej (torpedowanie inicjatyw układowych, dążenie do „uwolnienia się” od standardów układowych). Zdarzają się jednak wyjątki, np. w grupach kapitałowych próbujących budować kompleksową strategię działań, w tym w obszarze zatrudnienia (społeczna odpowiedzialność biznesu, budowanie wizerunku grupy). Przykładem mogą być działania PKN Orlen, mające na celu m.in. godne i przyjazne warunki pracy. Cel ten był realizowany w szczególności przez inicjatywę rokowań układowych (akcentowania partnerstwa i współpracy). Można zakładać, że w tym przypadku czynnikiem stymulującym był charakter pracodawców i ich powiązanie ze Skarbem Państwa. W ramach grupy wyznaczono standardy, którym powinny odpowiadać warunki zatrudnienia, i które wpłynęły na kształt zawieranych

zakładowych układów zbiorowych. W wyniku tych działań doszło do zawarcia w 2019 r. kilku układów zbiorowych dla pracodawców z grupy, w wyniku czego zakres objęcia układami zbiorowymi zwiększył się u polskich pracodawców grupy z 39 % (2018 r.) do 73 % (2019 r.)⁴⁸. Jest to przykład roli, jaką w rokowaniach układowych odgrywa nastawienie pracodawcy (wola pracodawcy) oraz potencjalnego znaczenia państwa, które może oddziaływać na podmioty powiązane z nim kapitałowo. Również w jednej grupie niezwiązanej ze Skarbem Państwa wskazywano na inicjatywę samego pracodawcy, który dążył do zawierania układów zbiorowych w celu ujednoczenia warunków zatrudnienia. Trzeba jednocześnie dodać (kwestia podnoszona przez naszych rozmówców), że w przypadku niektórych grup kapitałowych, ze względu na ich bardzo duże zróżnicowanie wewnętrzne, istnieje niewiele obszarów, w których ujednoczenie jest możliwe (choć oczywiście nie wyklucza to zawierania układów opartych na wewnętrznej dyferencjacji, jakkolwiek może być to ekonomicznie i konstrukcyjnie trudniejsze).

Z rozmów z partnerami społecznymi wynika, że dość ograniczony jest też przepływ informacji dotyczących układów zbiorowych. Bardzo niewielka jest wymiana doświadczeń międzybranżowych, co tłumaczy się zarówno brakiem zainteresowania układami wielozakładowymi, jak też małą praktyką w tym obszarze. Dotyczy to nawet samych struktur poszczególnych związków.

Rozmowy z partnerami społecznymi wskazują wreszcie na duże znaczenie czynników społecznych i psychologicznych. Relacje między partnerami społecznymi cechuje brak zaufania, a często też przekonanie, że druga strona rokowań będzie dążyć do narzucenia warunków trudnych czy wręcz niemożliwych do zaakceptowania. Brakuje poczucia wspólnoty interesów (oczywiście rokowania zbiorowe opierają się na swoistej kolizji dążeń stron, jednak poziom otwartości oraz skłonności do kompromisu mogą być różne). Postawy pracodawców cechuje nieufność co do samej instytucji układu zbiorowego pracy. W stosunku do strony związkowej pojawiał się zarzut braku woli konstruktywnego współdziałania z uwzględnieniem rzeczywistej sytuacji pracodawcy (pracodawców). Poza argumentem o wzroście obciążeń, silnie

⁴⁸<https://raportzintegrowany2019.orken.pl/nasza-odpowiedzalnosc/pracownicy-i-podwykonawcy/odpowiedzialny-pracodawca/>

akcentowana jest obawa przed niemożnością uwolnienia się od standardów zbiorowych. Nie zawsze obawy te znajdują oparcie w rzeczywistej znajomości istoty układów zbiorowych oraz ich wpływu na funkcjonowanie relacji społecznych. Po części jest to konsekwencja braku odpowiedniej promocji układów zbiorowych, w tym braku zinstytucjonalizowanego wsparcia dla podmiotów zainteresowanych prowadzeniem dialogu lub przynajmniej rozważających podjęcie negocjacji. Wśród postaw pozytywnych, wskazujących na źródła potencjału rokowań układowych, można wskazać stanowisko pracodawców argumentujących zasadność zawarcia (i utrzymywania) układu zbiorowego chęcią ustabilizowania stosunków zbiorowych oraz zapewnienia pokoju społecznego. W szczególności układ pozwala na kompleksowe uregulowanie relacji ze stroną związkową, ograniczając niebezpieczeństwo przyszłych napięć i sporów. Źródłem takiego podejścia było zazwyczaj istnienie po drugiej stronie silnego partnera związkowego, który był w stanie wyrzucić realną presję na pracodawcę.

Pewnym problemem jest też postrzeganie związków zawodowych przez pryzmat polityki (i powiązania poszczególnych organizacji). Ma to wpływ zarówno na członkostwo i uzwiązkowienie (niechęć pracowników do jakiegokolwiek opcji politycznej), ale również na relacje ze stroną pracodawczą (np. niechęć do prowadzenia rokowań czy zawarcia porozumienia z określonymi związkami zawodowymi, które w ten sposób mogłyby zyskać na popularności). Znaczenie czynnika politycznego wzrasta w sferze publicznej oraz w przypadku podmiotów z udziałem np. Skarbu Państwa, gdzie państwo pozostaje co najmniej pośrednim pracodawcą.

Wskazywano na niewystarczającą (a nawet negatywną) rolę państwa jako regulatora relacji zbiorowych. Istniejące ramy prawne nie sprzyjają rokowaniom zbiorowym (szerzej na ten temat w dalszej części). Zwracano uwagę na niewystarczające promowanie rokowań układowych (w tym wielozakładowych) w ramach instytucji trójstronnych.

Innym problemem jest postawa państwa jako pracodawcy (rokowania z udziałem organów administracji publicznej) lub pośredniego pracodawcy (możliwość wpływania na pracodawców, np. spółki z udziałem Skarbu Państwa). Trudno odnieść wrażenie, aby państwo w większym zakresie wpływało na aktywność układową

pracodawców w jakiś sposób powiązanych z jego strukturami. Wydaje się, że organy o kompetencjach właścicielskich dysponują różnego rodzaju instrumentami, przy wykorzystaniu których mogłyby promować rokowania układowe. W praktyce możliwości te nie są (nie są w większym stopniu) wykorzystywane. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim rokowań wielozakładowych. O ile bowiem w niektórych spółkach z udziałem Skarbu Państwa obowiązują układy zakładowe⁴⁹, brak porozumień o szerszym zakresie obowiązywania, których negocjowanie miałyby znaczące szanse powodzenia, gdyby uczestniczyły w nich duże podmioty państwowe (np. sektor paliwowy).

Odnosząc się do przyczyn kryzysu układów zbiorowych, trudno wreszcie abstrahować od szerszego kontekstu społecznego, gospodarczego i politycznego, w jakim rokowania układowe funkcjonują. Dialog społeczny jest wyrazem realizacji wolności i praw człowieka, elementem społeczeństwa obywatelskiego oraz wyrazem policentrycznego kształtowania ładu społecznego. Ostatnie lata (dziesięciolecia) to kryzys idei demokracji liberalnej (demokracja nieliberalna) oraz tendencje do swoistej centralizacji w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Z różnych powodów następuje też ogólne zmniejszenie się aktywności społecznej. Niewystarczająca jest kultura dialogu i negocjacji, która zakłada konieczność ustępstw i dążenie do kompromisu, podczas gdy rzeczywistość relacji zbiorowych jest nacechowana koncentracją na własnych (partykularnych) interesach oraz dążeniem do konfrontacji.

Trzeba wreszcie zwrócić uwagę, że nie zawsze aktywność partnerów społecznych przekłada się na sytuację układów zbiorowych pracy. Jest wiele przykładów dobrej współpracy związków zawodowych z pracodawcami, której efektem nie są jednak układy zbiorowe, lecz nienazwane porozumienia zbiorowe, w tym porozumienia o współpracy oraz, co istotne, porozumienia płacowe. Zawieranie nienazwanych porozumień płacowych, nawet jeśli efektywnie zabezpieczają interesy pracowników, jest w pewnym sensie czynnikiem osłabiającym praktykę układową.

⁴⁹ Przykładem grupa PKN Orlen <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/142798-pkn-orken-zuzp-i-porozumienia-placowe-w-spolkach-grupy-orken-powinny-godzic-interesy-stron>

4.3. Prawne przeszkody w funkcjonowaniu układów zbiorowych.

4.3.1. Uwagi wstępne. Istnieje wreszcie szereg czynników prawnych wpływających na kondycję układów zbiorowych pracy. Przeszkody można podzielić na ogólne (dotyczące partnerów społecznych jako takich) oraz szczególne (dotyczące instytucji układów zbiorowych). Niektóre spośród tych przeszkód w ostatnich latach ustawodawca próbował eliminować, co pozwala podjąć próbę oceny wpływu zmian stanu prawnego na praktykę rokowań zbiorowych. Niestety, eliminacja przeszkód prawnych nie zawsze wpływa pozytywnie na praktykę relacji zbiorowych (a przynajmniej wpływ ten nie jest natychmiastowy). Przykładem rozszerzenie gwarancji podmiotowych prawa do rokowań zbiorowych.

4.3.2. Zakres podmiotowy rokowań zbiorowych. Problemem o wymiarze globalnym jest zakres podmiotowy rokowań zbiorowych (krąg zatrudnionych będących beneficjentami rokowań zbiorowych). W prawie polskim zagadnienie to nabierało szczególnego znaczenia wobec dość rygorystycznego ujęcia wolności i praw związkowych przy jednoczesnym dynamicznym (niekontrolowanym) rozwoju zatrudnienia niepracowniczego. Co prawda układy zbiorowe pracy mogły obejmować osoby zatrudnione na innej podstawie niż stosunek pracy, jednak rozwiązanie to było obciążone dwoma istotnymi słabościami. Po pierwsze, zatrudnieni ci nie byli członkami związków zawodowych negocjujących układy, co zasadniczo osłabiało ich pozycję jako potencjalnych beneficjentów układu. Po drugie, ich uprawnienia stanowiły niejako uzupełniający element układu zbiorowego zawieranego dla pracowników. Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 r.⁵⁰ stanowił punkt wyjścia do zmian legislacyjnych i uznania wolności i praw zbiorowych osób wykonujących pracę zarobkową – również zatrudnionych na innej podstawie niż stosunek pracy. Do osób tych stosuje się odpowiednio przepisy działu jedenastego kodeksu pracy (art. 21 ust. 3 u.z.z.) oraz przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (art. 6 u.r.s.z.)⁵¹. Zatrudnieni niebędący pracownikami korzystają też z ochrony i gwarancji wynikającej

⁵⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2.06. 2015 r. K 1/13.

⁵¹ Ustawa z 23.05.1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 123).

z prawa związkowego (ochrona przed dyskryminacją związkową, w tym ochrona trwałości stosunku pracy, zwolnienie z obowiązku świadczenia pracy w celu pełnienia funkcji związkowych). Zostały więc spełnione podstawowe warunki prawne do prowadzenia rokowań zbiorowych dla nie-pracowników. Osoby wykonujące pracę zarobkową, które spełniają dodatkowe warunki, są też uwzględniane przy ustalaniu liczebności struktur związkowych, co (przynajmniej teoretycznie) zwiększa szanse na tworzenie zakładowych organizacji związkowych.

Pomijając praktyczne znaczenie nowej regulacji, należy zwrócić uwagę, że nowelizacja nie rozstrzygnęła wszystkich wątpliwości prawnych dotyczących statusu prawnego nie pracowników. Najważniejszą pozostaje wpływ układów zbiorowych pracy na sytuację prawną stron umów cywilnoprawnych. Ustawodawca nie przewidział bowiem odpowiedniego stosowania art. 9 § 1 oraz art. 18 k.p., co jednoznacznie gwarantowałyby nienaruszalność standardów układowych przez umowy cywilnoprawne. Zdaniem autorów opinii normy układowe mają charakter semiimperatywny również w stosunku do umów cywilnoprawnych (wśród argumentów można wskazać odpowiednie stosowanie art. 240 k.p. czy też względy celowościowe przemawiające za niedopuszczalnością odstępstw *in peius*). Jednak z braku wyraźnego odesłania do art. 18 k.p. pogląd ten znajduje się w mniejszości. Można się obawiać, że w odniesieniu do zatrudnionych niebędących pracownikami układy zbiorowe pracy będą traktowane nie jako źródła prawa, lecz jako konstrukcje zobowiązaniowe (np. umowa na rzecz osoby trzeciej), co w zasadniczy sposób osłabi ich praktyczne znaczenie i nie pozwoli na pełną realizację celów nowelizacji. Można się też obawiać, jak w odniesieniu do nie pracowników będą stosowane przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (np. przepisy dotyczące strajku) oraz w jaki sposób na sytuację nie pracowników może oddziaływać porozumienie kończące spór zbiorowy.

Co więcej, w pewnych obszarach nastąpiło zasadnicze ograniczenie zakresu podmiotowego układów zbiorowych pracy. Jakkolwiek kwestia ta była przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego⁵², nadal można mieć wątpliwości, czy tak restrykcyjne ograniczenie (jak np. w służbie cywilnej), gdzie ustawodawca nie bierze

⁵² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17.11. 2015 r. K 5/15.

pod uwagę specyfiki pracy i podejmowanych czynności, jest rzeczywiście zgodne ze standardami międzynarodowymi. Należy zwrócić uwagę na co najmniej część argumentów podniesionych we wniosku NSZZ „Solidarność” skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r.⁵³. Wydaje się, że zakres i sposób ograniczenia prawa do rokowań zbiorowych – bez zapewnienia innych adekwatnych procedur umożliwiających udział pracowników w kształtowaniu warunków zatrudnienia w sektorze publicznym (obecne rozwiązania w naszej ocenie nie są wystarczające) – nie odpowiada w pełni gwarancjom międzynarodowym⁵⁴, które wyznaczają granice dla ograniczeń wolności i praw związkowych (art. 59 ust. 4 Konstytucji). W innych systemach prawnych rokowania zbiorowe są dopuszczone (i w praktyce wykorzystywane) w dużo szerszym zakresie, a ewentualne ograniczenia dotyczą grup o szczególnym charakterze lub statusie prawnym, (np. niem. *Beamte*)⁵⁵. W naszej ocenie przywołany wyrok TK (niezależnie od jego oceny) nie daje podstaw do twierdzenia, że ewentualne rozszerzenie zakresu podmiotowego rokowań układowych w administracji publicznej, byłoby, co do zasady, niedopuszczalne.

4.3.3. Strony układów zbiorowych. Wśród przyczyn kryzysu często wskazywane są różne aspekty sposobu kształtowania stron rokowań układowych. Wobec kryzysu związków zawodowych problemem może być utrzymywanie zasady wyłączności związkowej. Oznacza ona brak możliwości prowadzenia rokowań, jeśli pracownicy nie są reprezentowani przez związki zawodowe. Taka sytuacja ma natomiast miejsce u zdecydowanej większości pracodawców, co uniemożliwia prowadzenie dialogu zakładowego. Faktyczne ograniczenia w rokowaniach zakładowych powoduje ich oparcie na konstrukcji zakładowej (międzyzakładowej) organizacji związkowej. Oznacza ono brak możliwości rokowań, jeśli pracodawca nie jest objęty zakresem działania takiej struktury.

⁵³ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%205/15>.

⁵⁴ Na ten temat zob. m.in. *Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP. Wydanie piąte poprawione*, http://www.solidarnosc.org.pl/stara/uploads/2/Przegląd_MOP_wolnosc_zwiazkowa.pdf, poz. 893.

⁵⁵ Szeroko na ten temat P. Nowik, *Metoda negocjacji układowych w zakresie kształtowania wynagrodzenia za pracę pracowników administracji publicznej. Doświadczenia polskie i europejskie*, Lublin 2014, s. 165 i n.

Jednocześnie jako niekorzystnie wpływające na pozycję rokowań zbiorowych postrzega się działanie i kompetencje przedstawicieli wybieranych w trybie przyjętym u danego pracodawcy. Ma to negatywny wpływ na potencjał tworzenia struktur związkowych oraz ich udział w dialogu z pracodawcą. Skoro pracodawca może uzyskać istotne koncesje ze strony przedstawicielstwa wybranego (o niesprecyzowanej strukturze i słabej ochronie), nie ma potrzeby poszukiwania porozumienia ze związkami zawodowymi.

Po stronie pracodawczej należy wskazać znany i szerzej dyskutowany już w literaturze problem identyfikacji pracodawcy. Przyjęty model pracodawcy (pracodawca wewnętrzny, pracodawca w sektorze publicznym) a w rezultacie też model rokowań zbiorowych mogą utrudniać czy wręcz uniemożliwiać dotarcie do podmiotu, który ma rzeczywisty wpływ na warunki zatrudniania pracowników. Zniechęca to do prowadzenia rokowań albo powoduje, że rokowania są prowadzone w formach pozaustawowych.

Obecne rozwiązania, oparte na dychotomii układy zakładowe i ponadzakładowe, nie są dostosowane do prowadzenia rokowań w grupach kapitałowych (innych grupach przedsiębiorstw). Zakładowe układy zbiorowe dla większej liczby podmiotów mogą być zawierane tylko w ramach osób prawnych (innych jednostek organizacyjnych), w ramach których wyodrębniono tzw. pracodawców wewnętrznych. Dla grup kapitałowych możliwe jest tworzenie organizacji pracodawców, które mogą zawierać układy ponadzakładowe. Taka konstrukcja nie do końca (również ze względu na sposób reprezentacji strony pracowniczej) wydaje się dostosowana do specyfiki sytuacji podmiotów powiązanych.

Pomijając sferę budżetową ponadzakładowe układy zbiorowe mogą być zawierane przez organizacje pracodawców. Układy zawarte przez organizacje pracodawców są wiążące tylko dla ich członków (członków wskazanych jako podmioty objęte zakresem stosowania układu). Układy ponadzakładowe nie korzystają z przymiotu skuteczności *erga omnes* po stronie pracodawczej a procedura rozszerzenia zakresu ich stosowania jest nieefektywna (w rezultacie niestosowana w praktyce). Przy niskim poziomie uzwiązkowienia oraz objęcia reprezentacją

zatrudnionych pracowników w zasadniczy sposób ogranicza to efektywność rokowań wielozakładowych.

4.3.4. Rokowania układowe. Jako potencjalny czynnik osłabiający układy wskazuje się brak obowiązku okresowych rokowań zbiorowych. Przewidziany w kodeksie pracy obowiązek włączenia się w rokowania zainicjowane przez drugą stronę choć sformułowany w sposób dość ogólny nie jest czynnikiem wystarczająco stymulującym rokowania. Strona związkowa wskazuje, że zazwyczaj bada nastawienia partnerów po stronie pracodawczej i dopiero na tej podstawie podejmuje decyzję o wystąpieniu z propozycjami. Ze swoistego wymuszenia podjęcia rokowań (art. 241² § 3 k.p.) korzysta się rzadko. Dotyczy to zwłaszcza rokowań wielozakładowych.

Pracodawcy wskazują na kluczowe znaczenie elementu adaptowalności i fakt, że mechanizmy kształtowania warunków zatrudnienia (sytuacji pracowników) muszą być wystarczająco elastyczne, aby nadażać za decyzjami biznesowymi. Procedura układowa, w tym wymóg rejestracji, elastyczności takiej nie gwarantują.

Wśród przyczyn niechęci do podejmowania rokowań układowych często był obecny kształt procedury rejestracyjnej. Zarzuty dotyczą czasu oczekiwania na rejestrację, ale (i to chyba jest największy problem) obawy przed zakwestionowaniem układu, często negocjowanego przez wiele miesięcy, przez organ rejestrujący. Zwróceniu układu towarzyszy niezrozumienie ze strony partnerów społecznych, a nawet niechęć do podejmowania działań, których efektem byłoby usunięcie sygnalizowanych uchybień i w rezultacie rejestracja porozumienia. Zwrócenie układu przez organ rejestrujący następuje czasami w przypadkach, gdy rokowania dotyczące porozumienia trwały wiele miesięcy (a czasami nawet lat). W rezultacie aspekty proceduralne niweczą istotny wysiłek partnerów społecznych. W niektórych przypadkach odmowa rejestracji stanowi konsekwencję uchybień (np. formalnych), które z perspektywy partnerów społecznych są postrzegane jako drugorzędne czy wręcz nieistotne. Nakłada się na to brak przejrzystych reguł oraz niejednolita praktyka rejestracyjna (co dodatkowo zniechęca partnerów społecznych). Obserwuje się różne podejście do weryfikacji legalności układów przez różne organy rejestrujące, a także zmiany w strategii rejestracji w różnych okresach (bardziej lub mniej rygorystyczne

podejście do kwestii rejestracji). Co więcej, sama rejestracja nie gwarantuje, że normy układowe nie zostaną podważone w procesie stosowania prawa (o czym może świadczyć choćby art. 9 § 4 k.p.).

Jakkolwiek partnerzy społeczni oczekują znacznej swobody w prowadzeniu rokowań układowych, brak regulacji w pewnych obszarach może utrudniać negocjacje, a nawet być bezpośrednim źródłem napięć między stronami. Problemem może być np. sposób sformułowania przedmiotu informacji udzielanych przez stronę pracodawczą związkom zawodowymi (m.in. art. 241⁴ § 1 k.p.). Po stronie związkowej pojawiają się zarzuty braku danych niezbędnych do prowadzenia odpowiedzialnych rokowań, z kolei po stronie pracodawcy – nadmiernych oczekiwań ze strony związków zawodowych (w ocenie pracodawców wykraczających poza podstawę ustawową). Napięcia w obszarze informacyjnym (występujące nie tylko w kontekście rokowań układowych) nie ułatwiają negocjowania porozumień. W niektórych przypadkach podobne skutki powoduje brak wyraźnego określenia przepisów, które należy stosować w sprawach nieuregulowanych w prawie układowym.

4.3.5. Przedmiot układów zbiorowych. Jedną z przyczyn małej atrakcyjności układów zbiorowych wskazywaną głównie przez pracodawców jest konsekwentne stosowanie przez ustawodawcę mechanizmu korzystności w relacjach między układami zbiorowymi a prawem powszechnie obowiązującym. W ocenie pracodawców zawarcie układu zbiorowego oznacza więc jedynie dalsze zwiększanie obciążeń (skoro układ ma zawierać rzeczywiste treści autonomiczne), podczas gdy poziom uprawnień pracowniczych wynikających z prawa pracy jest – w ocenie pracodawców – już wysoki. A zatem postuluje się swoiste zrównanie sytuacji stron i umożliwienie nie tylko modyfikacji na korzyść pracowników, lecz również odstępstw *in peius*. Ma to umożliwić prawdziwe negocjacje, w których korzyści mogą uzyskać obie strony. Pewne sugestie w tym zakresie pojawiały się również w rozmowach z niektórymi działaczami związkowymi, którzy widzieliby możliwość zastosowania takiej konstrukcji, ale jedynie w przypadku rokowań wielozakładowych, gdzie strona związkowa dysponuje odpowiednim potencjałem negocjacyjnym. Poza tym, byłaby to dodatkowa zachęta do zawierania układów ponadzakładowych, z którymi wiązałyby

się dla pracodawców większe korzyści niż w przypadku układów zakładowych. Pojawiały się sugestie, że oczekiwania dotyczące potencjalnych odstępstw są zróżnicowane w zależności od specyfiki poszczególnych branż. Pewnym problemem jest natomiast fakt, że nawet pracodawcy mieli zazwyczaj problemy ze wskazaniem tych obszarów, w których można byłoby (należałoby) dopuścić deregulację układową.

W sektorze publicznym rokowania układowe są ograniczone przez rozbudowane standardy ustawowe (dominacja ustawowej metody regulacji). Nawet w obszarach, w których regulacja układowa jest możliwa, państwo chce wpływać na warunki zatrudnienia, w tym poziom wynagrodzeń w sposób bezpośredni (koszty funkcjonowania aparatu państwowego).

4.3.6. Konkurencja innych aktów i procedur zbiorowych. Wreszcie, należy zwrócić uwagę na konkurencję jaką dla układów zbiorowych stanowią inne akty autonomiczne. Jedynie wyjątkowo układ zbiorowy jest jedynym aktem autonomicznym, który może regulować określoną materię czy nawet odchodzić od ustawy.

Ustawodawca posługuje się konstrukcją wyłączności układowej dla wprowadzenia częściowej wypłaty wynagrodzenia w formie innej niż pieniężna (art. 86 § 2 k.p.). W większości innych przypadków ustawa przewiduje alternatywne tryby wprowadzania określonych rozwiązań – w drodze innych porozumień zbiorowych, regulaminów, a nawet w umowie o pracę. Co więcej, w ostatnich latach ustawodawca ograniczał zakres zasady wyłączności związkowej na rzecz mechanizmów alternatywnych, czego przykładem jest tryb wprowadzania systemu przerywanego czasu pracy (art. 139 § 3 k.p.). Na tryb mieszany zdecydowano się również w 2013 dokonując istotnego uelastycznienia czasu pracy. Ważąc pewne wartości, ustawodawca uznał pierwszeństwo potrzeby elastyczności (ochrony interesów pracodawcy) przed promocją układów zbiorowych (wprowadzane wówczas konstrukcje, jako atrakcyjne dla pracodawców, mogłyby stanowić zachętę do ożywienia praktyki układowej). Powyższe mogą wskazywać na niespójność deklaracji i działań ustawowych. Z jednej strony, poszukuje się sposobów promocji rokowań układowych oraz wskazuje się, że przyczyną kryzysu jest brak obszarów, w których

układ zbiorowy może wprowadzać rozwiązania korzystne dla pracodawców. Z drugiej strony, jeśli możliwości takie się pojawiają, ustawodawca dopuszcza tryby alternatywne, ograniczając w ten sposób atrakcyjność układów zbiorowych.

Układy i inne akty autonomiczne łącznie tworzą system regulacji zbiorowych, które uzupełniają indywidualne umowy o pracę i tworzą dla nich ramy formalne. Nawet akty wydawane jednostronnie przez pracodawców mają tu do odegrania pewną rolę, zwiększając przejrzystość kształtowania warunków zatrudnienia, ograniczając swobodę pracodawcy i chroniąc przed nierównym traktowaniem. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie regulamin wynagradzania, będący aktem czasowo zastępującym układ zbiorowy pracy. Jest oczywiście obserwowane zjawisko wypierania układów zbiorowych pracy przez regulaminy zakładowe. Jednocześnie dostrzega się małą elastyczność regulaminu wynagradzania, który w pewnych okolicznościach petryfikuje warunki zatrudnienia skuteczniej niż układ zbiorowy pracy. O ile układ zbiorowy może zostać wypowiedziany, zmiana regulaminu wynagradzania wymaga zgody strony związkowej. Taka sytuacja może powstać nawet w odniesieniu do regulaminów wydawanych bez udziału strony społecznej w razie objęcia pracodawcy zakresem działania zakładowej (międzyzakładowej) organizacji związkowej. W rezultacie obowiązek wydania regulaminu może jednak stanowić formę presji na pracodawcę, skłaniając do rozważania podjęcia rokowań układowych. Ustawodawca w zasadniczy sposób ograniczył jednak obowiązek wydawania regulaminów, w tym regulaminów wynagradzania (art. 77² § 1-1² k.p.). Poziom zatrudnienia, od którego obowiązek ten zależy, wynosi *de facto* 50 pracowników, podczas gdy wcześniej było to 5 a następnie 20 pracowników (alternatywa w postaci wniosku zakładowej organizacji związkowej, wobec słabości tych struktur, ma ograniczone znaczenie praktyczne). W rzeczywistości ustawodawca zrezygnował więc częściowo z kolejnego instrumentu, który jakkolwiek trudno uznać za kluczowy, mógł mieć pewne znaczenie przy podejmowaniu decyzji w sprawie podejmowania rokowań układowych.

Ustawowe ramy regulaminu wynagradzania nie potwierdzają założenia o jego przejściowym charakterze. Ustawodawca nie ogranicza czasowo obowiązywania tego

aktu. Nadając mu charakter obligatoryjny powoduje wręcz, że z braku inicjatyw układowych akt ten nabiera charakteru bezterminowego (i stałego).

Paradoksalnie, konstrukcja regulaminu wynagradzania może się okazać atrakcyjna nawet z perspektywy samych związków zawodowych. Układ zbiorowy może zostać wypowiedziany. W przypadku regulaminu wynagradzania ustawodawca nie przewiduje szczególnego mechanizmu zmiany lub „uchylenia”. Oznacza to, że w uzwiązkowionych zakładach pracy zmiana zasad wynagradzania wynikających z regulaminu nie może nastąpić bez zgody strony związkowej. Wyjątki dopuszczone przez SN (zgoda na jednostronną zmianę regulaminu w razie zagrożenia niewypłacalnością pracodawcy)⁵⁶ nie tylko budzą wątpliwości normatywne (pytanie o podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia), ale przede wszystkim dotyczą sytuacji wyjątkowych. Co do zasady, regulamin wynagradzania pozostaje aktem niezwykle stabilnym, a nawet, jak pokazuje praktyka, w pewnych przypadkach dysfunkcyjnym. Niemniej jednak również ten aspekt obowiązywania regulaminów może zniechęcać do prowadzenia rokowań układowych (nawet z perspektywy związkowej).

Na konstrukcji regulaminu opiera się również funkcjonowanie zakładowego systemu świadczeń socjalnych. Co więcej, nawet rezygnacja z tworzenia funduszu czy obniżenie wysokości odpisu nie muszą się odbywać w trybie układowym. Wystarczające jest postanowienie regulaminu wynagradzania, na które zgodę musi wyrazić strona związkowa albo (z braku związków zawodowych) przedstawiciel załogi. Z kolei tryb wydawania regulaminu pracy zakłada możliwość jednostronnego działania pracodawcy w razie nieosiągnięcia porozumienia ze stroną związkową (art. 104² § 2 k.p.). Z punktu widzenia pracodawcy jest to niewątpliwa zachęta do wyboru regulaminów, choć akurat w tym przypadku można to uzasadniać również przedmiotem i charakterem regulacji. Mniejsi pracodawcy mają możliwość kształtowania organizacji pracy w drodze obwieszczeń (art. 150 § 1 k.p.), które – co do zasady – są wydawane bez udziału przedstawicieli pracowników.

⁵⁶ Wyroki Sądu Najwyższego z 12.10.2017 r., II PK 269/16, LEX nr 2401825, OSNP 2018/7, poz. 92 oraz z 9.05.2018 r., II PK 60/17, LEX nr 2488650.

Bardzo częstą praktyką jest negocjowanie wycinkowych porozumień, zwłaszcza porozumień płacowych, nawet jeśli nie mają waloru normatywnego. Jest to często kluczowy element dialogu prowadzonego między pracodawcami a przedstawicielstwem związkowym (innymi przedstawicielami pracowników). Technika częściowych porozumień pozwala nie tylko uniknąć procedury układowej, lecz również nie wymaga podejmowania negocjacji w innych obszarach (co może okazać się konieczne w przypadku rokowań układowych). Podobnie jak regulaminy wynagradzania, inne porozumienia zbiorowe skutecznie wypierają układy zbiorowe pracy.

Alternatywę dla rokowań układowych stanowi również procedura sporu zbiorowego, która może się zakończyć zawarciem porozumienia zbiorowego. Porozumienie to można uznać za normatywne, wobec czego nie wymaga już ono transpozycji układowej – a zatem należy liczyć się z tym, że rokowania układowe nie będą już prowadzone. Jednocześnie procedura sporu zbiorowego ogranicza zazwyczaj przedmiot rokowań, nie stając się płaszczyzną kompleksowych negocjacji zbiorowych. Z punktu widzenia związków zawodowych procedura sporu zbiorowego jest bardziej efektywna, gdyż może bezpośrednio prowadzić do organizacji strajku. W razie niepowodzenia negocjacji układowych związki muszą natomiast niejako dublować rokowania, będące tym razem elementem procedury sporu. Rozpoczęcie od razu sporu zbiorowego a nie negocjacji układowych może być więc uzasadnione strategicznie.

Należy wreszcie obserwować, czy ustawodawca (np. w celu ochrony miejsc pracy) nie zdecyduje się na rozbudowę uprawnień kierowniczych pracodawcy, jak miało to miejsce w niektórych europejskich systemach prawnych. W prawie polskim przykładem takiego uprawnienia (uzasadnionego szczególnymi okolicznościami) była możliwość jednostronnego wprowadzania pracy zdalnej (podczas gdy wprowadzanie kodeksowej telepracy również nie wymaga zawarcia układu zbiorowego).

Podsumowując, pracodawcy podnoszą, że osiągnięcie większości celów w obszarze zatrudnienia można osiągnąć przy wykorzystaniu innych autonomicznych źródeł prawa pracy (porozumień zbiorowych, regulaminów), a nawet aktów nienazwanych, które umożliwiają dużo szybsze (i efektywne) działanie niż ma to miejsce w razie podejmowania rokowań układowych (samo posługiwanie się formułą

aktu zbiorowego – adresowanego do grupy pracowników i wiążącego dla nich – jest zazwyczaj dla pracodawcy atrakcyjne). W zasadzie nie ma żadnych istotnych mechanizmów, których nie można wprowadzić w trybie pozaukładowym. Co gorsza, na podobne podejście mogą wskazywać działania części struktur związkowych (dostrzegających korzyści płynące np. z konstrukcji regulaminu wynagradzania). Poza tym, inne akty zbiorowe mają charakter wycinkowy i rozproszony, co dla partnerów społecznych często stanowi istotną zaletę – można negocjować w pewnych obszarach bez potrzeby otwierania kompleksowych rokowań układowych (co wiąże się z ryzykiem eskalacji żądań przez drugą stronę).

W rezultacie, obecny dialog to często regulamin wynagradzania oraz coroczne rokowania na temat podwyżek płac (ujęte w formę porozumień partnerów społecznych, zazwyczaj niemających przymiotu porozumień nazwanych) uzupełniane mechanizmami dotyczącymi pewnych aspektów relacji zbiorowych (np. świadczenia socjalne).

4.3.7. Promocja rokowań układowych. Wydaje się wreszcie, że niewystarczające jest promowanie (wspieranie) rokowań układowych przez państwo (oczywiście przy założeniu, że państwo jest zainteresowane promocją rokowań zbiorowych). Trudno zidentyfikować strategię państwa w obszarze wspierania idei rokowań układowych. Nie ma też rozwiązań prawnych, które promowałyby pracodawców objętych układami zbiorowymi (w sferze podatkowej czy w obszarze zamówień publicznych). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na likwidację Komisji do Spraw Układów Zbiorowych Pracy, do zadań której należało m.in. udzielanie pomocy, w formie doradztwa i konsultacji, stronom zamierzającym zawrzeć układ zbiorowy pracy oraz podejmowanie, na wniosek stron, działań ułatwiających wszczęcie rokowań zbiorowych w sprawie zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy, a także wspieranie tych rokowań i wyjaśnianie kwestii sporne powstałych w ich trakcie negocjacji. Komisja miała też popularyzować doświadczenia wynikające z jej prac oraz (do pewnego momentu) wyrażać opinię w sprawie rozszerzenia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy. Abstrahując od oceny efektywności prac Komisji, należy podkreślić, że bardzo odczuwalny jest brak wyspecjalizowanego

podmiotu zapewniającego wsparcie rokowań układowych, w tym zwłaszcza rokowań wielozakładowych. Brak takiego wsparcia był sygnalizowany przez naszych rozmówców.

4.3.8. Wpływ ram prawnych na praktykę układową. Jakkolwiek kryzys układów zbiorowych pracy jest spowodowany wieloma czynnikami, istotną rolę odgrywają tu uwarunkowania prawne. Można je podzielić na ogólne (np. dotyczące struktury partnerów społecznych) oraz szczegółowe (dotyczące samych układów zbiorowych pracy oraz innych autonomicznych źródeł prawa pracy, łącznie z którymi układy tworzą system aktów autonomicznych). Powyższy wniosek stanowi punkt wyjścia do sformułowania propozycji na przyszłość.

5. Propozycje zmian prawnych.

5.1 Uwagi wstępne. Jakkolwiek dostrzegamy zasadność zmian strukturalnych, dotyczących m.in. przewidzianej w ustawie struktury związków zawodowych, zakładamy, że zmiany systemowe (a nawet ustrojowe) wykraczają poza ramy niniejsze opinii. Dlatego sygnalizując kwestie ogólne, staramy się koncentrować na zagadnieniach ściślej powiązanych z systemem autonomicznych źródeł prawa pracy. Kolejność propozycji różni się od kolejności prezentacji poszczególnych problemów prawnych. Staraliśmy się wyeksponować te zagadnienia, które w naszej ocenie mogą być szczególnie istotne.

5.2. W stronę jednolitego układu zbiorowego pracy. Naszym zdaniem jedną z najważniejszych przyczyn kryzysu układów zbiorowych pracy jest rozbieżność procedur, a w rezultacie stworzenie swoistej konkurencji dla układów zbiorowych w ścisłym znaczeniu. Co więcej, mechanizmy konkurencyjne z reguły okazują się bardziej atrakcyjne (dla pracodawców, ale czasami nawet dla związków zawodowych) niż układ zbiorowy pracy. Oczywiście należy dążyć do uproszczenia i uelastycznienia samych układów zbiorowych (o czym będzie mowa dalej). Punktem wyjścia pozostaje jednak stworzenie jednego, uniwersalnego instrumentu prowadzenia rokowań zbiorowych.

Uważamy, że istnieją podstawy do stworzenia jednolitej formuły zbiorowego porozumienia normatywnego – układu zbiorowego pracy. Uważamy, że z perspektywy międzynarodowej i konstytucyjnej za układ zbiorowy należy uznawać co najmniej każde porozumienie zawierane przez związki zawodowe oraz pracodawców (ich organizacje), które mocą decyzji ustawodawcy kształtuje sytuację prawną osób trzecich, w tym zwłaszcza pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową (porozumienie normatywne)⁵⁷. Po pierwsze, oznacza to unifikację układów i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, które są zaliczane do źródeł prawa pracy (art. 9 § 1 k.p.). Po drugie, nastąpiłaby też unifikacja procedury

⁵⁷ Szeroko na ten temat zwłaszcza Z. Hajn, *Pojęcie układu zbiorowego pracy i jego uznanie przez państwo a reprezentatywność związkowa*, PiP 2021/5.

układowej oraz procedury sporu zbiorowego. Celem sporu zbiorowego jest zawarcie porozumienia, które w proponowanym ujęciu byłoby uznawane za układ zbiorowy pracy. Ustawodawca zamiast dublować procedury powinien skoncentrować się na określeniu przesłanek legalności strajku (np. przeprowadzenie mediacji w razie impasu w rokowaniach). Ostatecznie to nowy (jednolity) układ zbiorowy byłby podstawowym instrumentem wprowadzania większości rozwiązań ważnych (atrakcyjnych) z punktu widzenia partnerów społecznych, w tym również pracodawców. Integracja układów zbiorowych pracy oraz sporów zbiorowych nie powinna pozbawiać związków zawodowych możliwości efektywnej obrony interesów ludzi pracy. Przemawia to za utrzymaniem samej procedury sporu zbiorowego, z której mogą korzystać różne struktury związkowe (problem zgodności ze standardami ponadnarodowymi i Konstytucją, możliwość realnego wywierania wpływu na pracodawców).

Budowie nowego układu zbiorowego powinna towarzyszyć rezygnacja lub przynajmniej znaczące ograniczenie niektórych regulaminów, w tym zwłaszcza regulaminu wynagradzania. W odniesieniu do pracodawców, u których działają związki zawodowe można rozważyć rezygnację z regulaminów wynagradzania. Ewentualnie, w razie nieosiągnięcia porozumienia ze związkami zawodowymi (np. w ustawowym terminie) byłyby wydawane jako akty jednostronne, co wymuszałoby na związkach zawodowych podjęcie inicjatywy układowej (o ile chcą zachować wpływ na kształtowanie wynagrodzeń). Obie koncepcje pojawiły się w propozycjach Komisji Kodyfikacyjnej (2018).

Nasza propozycja nie oznacza oczywiście postulatu pełnej unifikacji. Są pewne obszary, gdzie konstrukcja regulaminu pozostaje uzasadniona (np. ze względu na źródło kompetencji do regulowania pewnych zagadnień). Niewątpliwie istnieje uzasadnienie dla utrzymania odrębności regulaminu pracy, który nie powinien jednak przejmować materii, które ze względu na swoje znaczenie i atrakcyjność powinny pozostać w gestii stron układu zbiorowego. Podobne wnioski, choć w tym przypadku wątpliwości są już większe, można sformułować w stosunku do regulaminów świadczeń socjalnych. Zbyt rygorystyczne wydaje się wreszcie oczekiwanie podstawy układowej w odniesieniu do stosowania określonych form pracy na odległość. W tym przypadku kluczowe znaczenie musi mieć wola stron stosunku pracy, choć oczywiście

stworzenie ram układowych oznaczałoby bardziej efektywne zabezpieczenie interesów pracowniczych.

Nieco na marginesie głównych rozważań (kwestia ta wykracza poza przedmiot ekspertyzy) należy podkreślić znaczenie, jakie dla rokowań zbiorowych ma możliwość korzystania przez stronę pracowniczą z prawa do strajku. Istotne ograniczenie tego prawa (np. przez ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do jego organizowania) może prowadzić do dalszego osłabiania strony pracowniczej, co nie pozostanie wpływu na jej potencjał układowy. Przede wszystkim należałoby modyfikować te rozwiązania, które są źródłem wątpliwości oraz kontrowersji (np. brak uprzedniej kontroli legalności strajku, wątpliwości co do czasu trwania sporu, brak zasad przeprowadzania referendum strajkowego), i które utrudniają budowę stabilnych ram formalnych dla dialogu prowadzonego w trudnych warunkach sporu i w obliczu potencjalnego strajku.

Precyzując, układem zbiorowym pracy byłoby każde porozumienie normatywne, tzn. skuteczne wobec osób trzecich (pracowników i innych zatrudnionych), a zawarte między pracodawcami (ich organizacjami) oraz odpowiednimi strukturami związków zawodowych. Układ zbiorowy byłby zawierany w wyniku rokowań, które, w razie niemożności osiągnięcia porozumienia przechodziłyby w kolejne fazy (nawiązując do obecnej procedury rozwiązywania sporów zbiorowych – mediację oraz fakultatywny arbitraż). *Ultima ratio* pozostawałby strajk. Można się zastanawiać, czy odrębność od układów zbiorowych pracy powinny zachować przynajmniej niektóre porozumienia zbiorowe zawierane w szczególnych okolicznościach (np. w związku ze zwolnieniami grupowymi lub w sferze organizacji czasu pracy). Taką odrębność mógłby uzasadniać wąski zakres przedmiotowy tych porozumień. Układami zbiorowymi nie stawałyby się również porozumienia zawierane z przedstawicielstwem pozazwiązkowym. Możliwym rozwiązaniem byłby podział na układy zbiorowe pracy – porozumienia normatywne zawierane ze związkami zawodowymi oraz inne porozumienia zbiorowe (inne porozumienia

normatywne) – zawierane – w dużo węższym zakresie – z reprezentacją pozazwiązkową⁵⁸.

Proponowane modyfikacje nie prowadzą więc do zasadniczej przebudowy katalogu źródeł prawa pracy, a raczej do zmiany ich zakresów i wzajemnych relacji. Byłby to efekt ograniczenia podstawy ustawowej zawierania innych niż układy normatywnych porozumień zbiorowych oraz wydawania regulaminów zakładowych. Doszłoby do wzmocnienia zasady, że podstawowym instrumentem kształtowania warunków zatrudnienia jest układ zbiorowy pracy. Nastąpiłoby ograniczenie przypadków, w których mogą być zawierane inne niż układy porozumienia zbiorowe. Doszłoby również do ograniczenia przypadków, w których są wydawane regulaminy, a zwłaszcza te spośród nich, które obejmują materię układową. Warto wreszcie rozważyć wyraźne uregulowanie relacji układów zbiorowych do innych porozumień zbiorowych, zwłaszcza tych, które są zawierane z przedstawicielstwami pozazwiązkowymi. Możliwym rozwiązaniem byłoby uznanie wyższej pozycji układów zbiorowych w hierarchii źródeł prawa pracy. Proponowane zmiany w żaden sposób nie wpływałyby na prawo pracodawców i związków zawodowych do zawierania porozumień, które jako nienazwane (niemające oparcia ustawowego) nie kształtują bezpośrednio sytuacji prawnej osób trzecich, a jednocześnie stanowią ważny element autonomii zbiorowej. Odrębną kwestią jest przyszła pozycja orzeczeń arbitrażowych, które mogłyby – podobnie do porozumień zbiorowych – oddziaływać na warunki zatrudnienia (zagadnienie to warto rozważyć również w kontekście relacji zbiorowych w administracji publicznej).

5.3. Większa efektywność procedury układowej. Ważną cechą nowego układu zbiorowego powinna być łatwość jego zawierania i wprowadzania w życie. Układ zbiorowy ma tworzyć i stabilizować warunki zatrudnienia, ale również być efektywnym instrumentem zarządzania (możliwość przełożenia decyzji biznesowych na zasady funkcjonowania organizacji). Sama procedura powinna być możliwie

⁵⁸ Na przykład prawo niemieckie rozróżnia układ zbiorowy pracy (*Tarifvertrag*) zawierany ze związkami zawodowymi oraz umowę zakładową (*Betriebsvereinbarung*) zawieraną z radą zakładową. Oczywiście zakres kompetencji polskich przedstawicielstw wybieranych zasadniczo różni się od kompetencji niemieckich rad. Wyraźny podział pozwala jednak na dalsze różnicowanie statusu prawnego obu kategorii porozumień, w tym ich miejsca w hierarchii źródeł prawa pracy.

odformalizowana. O jej kształcie powinny decydować same strony (ten postulat w dużym stopniu jest realizowany już obecnie). Największą „komplikację” stanowią mechanizmy związane z wyłanianiem reprezentacji związkowej mogącej zawrzeć porozumienie, co jednak – ze względu na rozdrobnienie ruchu związkowego – należy uznać za nieuniknione.

W ramach procedury integrującej rokowania układowe oraz spory zbiorowe należy poszukiwać efektywnych mechanizmów mediacyjnych (odpowiednie przygotowanie mediatorów) oraz arbitrażowych (inicjatywa stron, przebieg postępowania). Należy wyraźnie określić charakter orzeczenia arbitrażowego, które mogłoby wywoływać skutki zbliżone czy nawet takie same jak porozumienia zbiorowe. W tym zakresie warto odwołać się do propozycji sformułowanych przez Komisję Kodyfikacyjną (2018)⁵⁹.

Należy natomiast znieść wymóg rejestracji układów zbiorowych, która nie przesądza o zgodności układów zbiorowych z aktami wyższego rzędu, a jednocześnie stanowi poważne utrudnienie dla partnerów społecznych i odsuwa w czasie wejście w życie układu zbiorowego (niejako *a priori* uniemożliwiając stronom szybką reakcję). Rejestrację mogłaby zastąpić notyfikacja do odpowiednich podmiotów prowadzących wykazy układów zbiorowych (dzięki temu będzie można prowadzić wykazy układów zbiorowych oraz statystykę układową). Organami prowadzącymi wykazy mogłoby być (nawiązując do obecnych rozwiązań) minister właściwy do spraw pracy oraz okręgowi inspektorzy pracy, ale również podmioty parytetowe – Rada Dialogu Społecznego (dla układów ponadzakładowych) oraz wojewódzkie rady dialogu społecznego (dla układów zakładowych). Taki model notyfikacji proponowała Komisja Kodyfikacyjna (2018). Techniczną stronę notyfikacji należy dostosować do praktyki relacji zbiorowych – wykaz mógłby mieć charakter elektroniczny. Wprowadzenie konstrukcji notyfikacji umożliwiłoby szybkie wejście w życie układów zbiorowych pracy i brak obaw co do zakwestionowania porozumienia. Nie oznacza to braku kontroli nad treścią układów, której w szczególności dokonywałyby sądy w procesie stosowania prawa.

⁵⁹ Zob. też J. Szmit, *Spory zbiorowe w projekcie Kodeksu zbiorowego prawa pracy*, PiZS 2018/7.

Efektywność rokowań układowych to jednak nie tylko odformalizowanie przyjmowanych rozwiązań. Ustawodawca powinien interweniować w tych obszarach, w których występują zagrożenia dla prawidłowego przebiegu negocjacji. Niewątpliwie należy tu wskazać obszar informacyjny, gdzie dochodzi do częstych napięć między partnerami społecznymi (różna ocena przedmiotu obowiązku informacyjnego pracodawcy). Mamy świadomość, że doprecyzowanie przedmiotu obowiązku informacyjnego jest bardzo trudne (czy wręcz niemożliwe). Warto natomiast rozważyć stworzenie odpowiednich procedur na wypadek powstania sporu między stronami (takie procedury są przewidziane np. w relacjach między pracodawcą a radą pracowników). Sygnalizowany problem ma szerszy charakter i nie ogranicza się jedynie do rokowań układowych, co mogłoby uzasadniać stworzenie ogólnego mechanizmu, dającego się zastosować w ramach różnych procedur (przy ewentualnym zróżnicowaniu przedmiotowym). Warto też rozważyć wyraźne wskazanie przepisów, które należy stosować w sprawach nieuregulowanych. Ze względu na właściwości rokowań naturalne wydaje się odesłanie do przepisów regulujących umowy i ich zawieranie (co byłoby tylko rozwiązaniem technicznym i w żaden sposób nie przesądzało charakteru układów zbiorowych pracy). Wnioski te nawiązują do propozycji sformułowanych przez Komisję Kodyfikacyjną (2018).

5.4. Strony rokowań zbiorowych. Ważnym elementem propozycji są zmiany w zakresie kompozycji stron rokowań układowych – zarówno struktur związkowych, jak i podmiotów reprezentujących pracowników. Należy również odnieść się do propozycji dopuszczenia do rokowań układowych przedstawicielstw pozazwiązkowych.

Po stronie pracodawczej najważniejsze wydaje się uelastyczenie (dostosowanie do realiów społeczno-gospodarczych) zasad reprezentacji przy rokowaniach wielozakładowych, tj. prowadzonych dla więcej niż jednego pracodawcy. Naszym podstawowym postulatem jest odejście od monopolu organizacji pracodawców w zawieraniu ponadzakładowych układów zbiorowych. Należy dopuścić rokowania z udziałem grup pracodawców (nawet tworzonych *ad hoc*) lub przez inne podmioty reprezentujące interesy określonych grup pracodawców.

Umożliwi to stosunkowo prostą budowę strony pracodawczej w rokowaniach wielozakładowych, zwiększając szansę na podjęcie rokowań. W szczególności może ułatwić prowadzenie rokowań w ramach grup kapitałowych. W szerokim zakresie taki model reprezentacji zakładała Komisja Kodyfikacyjna (2018). Oczywiście organizacje pracodawców zachowywałyby prawo do zawierania układów zbiorowych dla swoich członków. Można nawet przyjąć, że układ zawarty przez organizację pracodawców miałby pierwszeństwo przed porozumieniami zawieranymi przez inne podmioty. Jednocześnie istniałaby realna możliwość prowadzenia rokowań układowych tam, gdzie organizacje pracodawców nie są aktywne. W tym zakresie można nawiązać do projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy, który budowę strony pracodawczej pozostawiał samym zainteresowanym. Założenia te musiałyby (przynajmniej częściowo) zostać zrewidowane w razie nadania układom ponadzakładowym mocy powszechnie obowiązującej (wówczas musiałyby zwiększyć się rola reprezentatywnych organizacji pracodawców). Niezależnie od dostrzegania społecznego i gospodarczego potencjału takiego rozwiązania, nie wydaje nam się jednak, aby jego wprowadzenie w najbliższym czasie było realne.

Sceptycznie podchodzimy natomiast do możliwości ustawowego wymuszenia zbiorowej reprezentacji interesów pracodawców. Związki (organizacje) pracodawców są dobrowolnymi zrzeszeniami i jako takie korzystają z ochrony prawno-podstawowej. Trudno byłoby zakładać również stworzenie struktur opartych na członkostwie z mocy prawa (np. izb gospodarczych), które mogłyby negocjować układy zbiorowe. Model układów z udziałem izb gospodarczych budzi wątpliwości zarówno z perspektywy standardów międzynarodowych, jak i przyjętego modelu społeczno-gospodarczego. Na obronę rokowań zbiorowych z udziałem izb gospodarczych (nadal funkcjonuje w Austrii, zrezygnowano z niego w Słowenii) można podnieść, że układy zawierane z izbami obowiązują do czasu zawarcia układu z organizacją pracodawców, który to układ ma pierwszeństwo. Model oparty na izbach ma silny rys korporacyjny, co mogłoby się okazać trudne do pogodzenia z podstawowymi założeniami ustroju społeczno-gospodarczego państwa.

W sektorze publicznym, przy wszystkich wątpliwościach, należy utrzymać, już na zasadzie rozwiązania właściwego a nie przejściowego, możliwość reprezentacji

przez organy administracji publicznej dla jednostek budżetowych. Jednocześnie należy zapewnić, że układy zbiorowe zawarte w przyszłości przez organizacje pracodawców (jeśli zrzeszenie w takie organizacje nastąpi) będą miały pierwszeństwo przed układami zawartymi przez organy administracji publicznej (co z kolei może wymagać stworzenia regulacji kolizyjnych). Potrzebna będzie również szczegółowa regulacja, która przesądzałaby m.in. skutki zmian organizacyjnych w administracji publicznej oraz ich wpływ na obowiązywanie układów zbiorowych.

Jeśli chodzi o reprezentację związkową, należy rozważyć odejście od wyłączności udziału zakładowych (międzyzakładowych) organizacji związkowych w rokowaniach zakładowych. Istnieją dwie główne drogi osiągnięcia tego celu. Pierwszą jest przebudowa zasad działania związków zawodowych na poziomie zakładu pracy – odejście lub uzupełnienie formuły zakładowej organizacji związkowej o formułę delegata związkowego. Propozycja zastąpienia zakładowej organizacji związkowej delegatem związkowym, jakkolwiek mogłaby uwolnić potencjał związków zawodowych, nie zostanie zaakceptowana przez same związki. Koncepcja delegata działającego u pracodawców, u których nie utworzono zakładowej organizacji związkowej, nie zostanie z kolei zaakceptowana przez pracodawców, którzy odbierają takie rozwiązanie jako zasadniczy wzrost poziomu obciążeń. Pracodawcy obawiają się też delegata związkowego jako „osoby z zewnątrz”, a nawet wskazują na negatywny wpływ zaangażowania przedstawicieli związkowych, którzy nie znają specyfiki konkretnego przedsiębiorstwa czy zakładu pracy.

Dlatego pomimo sympatii zwłaszcza dla pierwszego rozwiązania (Ł. Pisarczyk) formułowanie takiego wniosku w naszej ekspertyzie nie byłoby realistyczne. Pozostaje więc druga ścieżka, a zatem budowa reprezentacji związkowej w rokowaniach układowych bez ograniczania się do konstrukcji zakładowej organizacji związkowej. W rezultacie stroną zakładowego układu zbiorowego mogłaby być zakładowa organizacja związkowa lub przedstawiciel związku zawodowego, którego członkowie są zatrudnieni u danego pracodawcy. Oczywiście takie rozwiązanie może być traktowane jako próba swoistego przemycenia konstrukcji zakładowej organizacji związkowej uzupełnionej delegatem związkowym. Należy jednak podkreślić, że w proponowanym rozwiązaniu pracodawca nie ponosiłby całości obciążeń związanych z

funkcjonowaniem u niego zakładowej organizacji związkowej. Niektórzy pracodawcy uważają, że w kontekście rokowań zbiorowych rozszerzona konstrukcja reprezentacji związkowej nie będzie rozwiązaniem. W dużych podmiotach, w których jest szansa na prowadzenie negocjacji układowych, zazwyczaj istnieją jakieś struktury związkowe. W wielu obszarach struktury te nie wykazują odpowiedniej aktywności układowej. Być może sytuację zmieniliby jednak dopuszczenie do rokowań reprezentacji związkowej o odpowiednim zapleczu, a w rezultacie też potencjale do prowadzenia rokowań.

Z kolei problemu konkurencji struktur związkowych nie da się rozwiązać wyłącznie na poziomie prawnym, choć oczywiście ustawa może wzmacniać mechanizm reprezentatywności, np. rozszerzając preferencje dla największych struktur związkowych. Wobec niskiego poziomu uzwiązkowienia nie da się rozwiązać kwestii mandatu negocjacyjnego wyłącznie w oparciu o kryterium liczby członków. Oczywiście można ten mechanizm poprawiać, np. dopuszczając konstrukcję łącznej reprezentatywności⁶⁰. Pozwala ona nie tylko lepiej wykorzystać potencjał związkowy, ale również stanowi impuls do współpracy między różnymi związkami zawodowymi. Jednocześnie należy liczyć się z tym, że u większości pracodawców kryterium parametryczne nie pozwala na wskazanie podmiotu o rzeczywistym, silnym poparciu pracowniczym, co musi wpływać na późniejszą pozycję negocjacyjną. Dlatego należy poszukiwać innych (albo co najmniej alternatywnych) mechanizmów ustalania reprezentatywności. Utrzymując kryteria parametryczne tam, gdzie rzeczywiście wskazują na poparcie dla danego związku zawodowego, uzupełniając (w razie niespełnienia kryteriów parametrycznych) warto rozważyć tryb referendalny proponowany m.in. przez Komisję Kodyfikacyjną (2018). Można oczekiwać, że pozycja struktury (struktur związkowych), które uzyskałyby poparcie w głosowaniu pracowników, ulegałaby wzmocnieniu.

Odpowiedzią na brak podmiotów związkowych jest postulat dopuszczenia do rokowań układowych przedstawicielstw wybieranych (np. rad pracowników) – o ile u pracodawców nie działają związki zawodowe. Abstrahując od oceny takiego rozwiązania z perspektywy standardów międzynarodowych i konstytucyjnych, należy

⁶⁰ Zob. m.in. J. Stelina, *Nowa koncepcja reprezentatywności organizacji związkowej*, PiZS 2008/6.

zwrócić uwagę na problem potencjału (organizacyjnego, merytorycznego, ale też finansowego), który uzasadnia udział w procedurze, której efektem jest kompleksowe kształtowanie sytuacji zatrudnionych. Odpowiednim potencjałem nie dysponują niewątpliwie przedstawiciele pracowników wyłonieni w trybie przyjętym u danego pracodawcy. Jednak nawet rady pracowników, biorąc pod uwagę ich obecną sytuację, nie są podmiotami, które można byłoby w prosty sposób włączyć w rokowania układowe. W rezultacie nie wydaje się, aby istniało wystarczające uzasadnienie do formułowania wniosku o rezygnację z wyłączności związkowej w negocjowaniu układów zbiorowych pracy. Można natomiast rozważać włączenie przedstawicielstw wybieranych w inne formy dialogu społecznego (np. wydawanie regulaminów zakładowych), co jednak wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

W zasadzie należy postulować rezygnację z kompetencji przedstawicieli wybieranych w trybie przyjętym u danego pracodawcy do regulowania materii układowych (w nowym, szerszym ujęciu układu zbiorowego pracy). Rozwiązania atrakcyjne dla pracodawców będzie można wprowadzać jedynie za zgodą przedstawicielstwa związkowego. Zwiększy to presję na prowadzenie negocjacji układowych. W szczególności może spowodować zainteresowanie konstrukcją delegata związkowego. W razie pozostawienia przedstawicielstw wybieranych w trybie przyjętych u danego pracodawcy można rozważyć, czy czas obowiązywania ustaleń dokonanych z ich udziałem nie powinien być ograniczony do czasu objęcia pracodawcy zakresem działania zakładowej organizacji związkowej.

5.5. Zakres podmiotowy prawa do rokowań zbiorowych. W kontekście zakresu podmiotowego prawa do rokowań chcielibyśmy zwrócić uwagę na następujące kwestie: sytuację osób wykonujących pracę zarobkową niebędących pracownikami oraz ograniczanie prawa do rokowań zbiorowych w administracji publicznej.

Jeśli chodzi o prawo do rokowań zbiorowych dla zatrudnionych niebędących pracownikami jest jeszcze zbyt wcześnie, aby oceniać skutki reformy z 2018 r., w szczególności trudno mówić o przełomie w ochronie zbiorowej nie-pracowników. Jednocześnie pojawiły się pewne inicjatywy, które mogą wskazywać na ożywienie relacji zbiorowych w tym obszarze (tworzenie związków zawodowych czy

podejmowanie rokowań zbiorowych dla osób wykonujących pracę zarobkową). Jednak nawet w razie pozytywnego zakończenia tych procedur problemem może się okazać brak przepisów, które *expressis verbis* gwarantowałyby niezmiennalność standardów zbiorowych przez umowy indywidualne. Dlatego należałoby postulować stworzenie konstrukcji prawnej, która gwarantowałaby mechanizm analogiczny do wynikającego z art. 18 k.p. (choć naszym zdaniem już *de lege lata* istnieją podstawy do uznania semiimperatywnego charakteru norm układowych w odniesieniu do umów cywilnoprawnych). Jakiejś reakcji ustawodawcy może też wymagać przyjęcie na poziomie europejskim reguł dotyczących relacji między układami zbiorowymi a prawem konkurencji (choć tu, wobec syntetycznej formuły przyjętej w prawie polskim, zmiany nie będą raczej polegać na rozszerzaniu zakresu podmiotowego rokowań zbiorowych).

Kolejnym postulatem jest rozszerzenie zakresu podmiotowego rokowań układowych w sektorze publicznym (złagodzenie ograniczeń wynikających z art. 239 § 3 k.p.). Nawet akceptując stanowisko TK co do zgodności obecnej regulacji z Konstytucją, wydaje się, że nie ma przeszkód prawnych, aby zakres podmiotowy rokowań zbiorowych w administracji publicznej został rozszerzony. Prowadzenie rokowań zbiorowych w sektorze publicznym może stanowić dodatkowy impuls dla rozwoju dialogu społecznego. Konieczna byłaby przy tym analiza charakteru zadań w administracji publicznej i określenie merytorycznych kryteriów uzasadniających ewentualne ograniczenia (zgodnie ze standardami międzynarodowymi). Jednocześnie, wobec dzisiejszej sytuacji rokowań zbiorowych w sektorze publicznym (tam, gdzie rokowania te są możliwe), nie należy oczekiwać, że potencjalne rozszerzenie zakresu podmiotowego rokowań spowoduje zasadnicze zmiany praktyczne. W tym przypadku kluczowa wydaje się postawa państwa i jego determinacja lub przynajmniej akceptacja dla podejmowania dialogu układowego.

5.6. Zakres stosowania ponadzakładowych układów zbiorowych. Być może najważniejszą zmianą (wręcz rewolucją w systemie rokowań zbiorowych) byłoby nadanie ponadzakładowym układom zbiorowym mocy powszechnie obowiązującej, tzn. objęcie nimi wszystkich pracodawców należących do określonej kategorii

niezależnie od przynależności do organizacji pracodawców będącej stroną układu (np. w oparciu o kryterium sekcji PKD). Możliwe jest uznanie rozszerzonej skuteczności *ex lege* lub przyznanie uprawnień generalizacyjnych organom administracji publicznej. Pierwsza opcja, ze względu na związany z nią automatyzm prawny, wydaje się trudna do zastosowania. Rozważenia wymaga wprowadzenie typowego mechanizmu generalizacyjnego (odmiennego od obecnej procedury rozszerzenia przewidzianej w art. 241¹⁸ k.p.). Punktem wyjścia byłoby przyjęcie kryteriów reprezentatywności dla organizacji pracodawców, co legitymizowałoby w jakiś sposób rozszerzenie zakresu stosowania układu. Następnie należałoby określić zasady przejścia od zawarcia układu do jego generalizacji (wniosek stron, własna inicjatywa organu publicznego) oraz przesłanki generalizacji (np. interes publiczny, znaczenie układu dla danego obszaru). Również w tym zakresie można się odwołać do propozycji sformułowanych przez Komisję Kodyfikacyjną (2018). Generalizacja oznacza w gruncie rzeczy przejście przez państwo efektów autonomicznego dialogu i nadanie im sankcji prawnej. Z tej perspektywy uzasadnione wydaje się generalizowanie układu na podstawie wyraźnej normy ustawowej, w drodze rozporządzenia właściwego ministra (ministra właściwego do spraw pracy). W razie przyjęcia powszechnego (rozszerzonego) obowiązywania układów zbiorowych należałoby określić kryteria objęcia takimi układami (np. według sekcji PKD).

Nadanie układom mocy powszechnie obowiązującej budzi jednak wątpliwości ze względu na brak odpowiedniego mandatu negocjacyjnego po stronie pracodawców. Układ powszechnie obowiązujący w branży byłby zawierany przez organizacje zrzeszające znikomą liczbę pracodawców zatrudniających stosunkowo niewielką liczbę pracowników (choć oczywiście ten sam argument można podnosić w stosunku do procedury ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę). Nawet jeśli ostateczną sankcję dla określonych rozwiązań nadaje państwo, sama legitymizacja procesu stanowienia norm, przy słabym uzwiązkowieniu po stronie pracodawców i niechęci organizacji członkowskich do tworzenia standardów ponadzakładowych, będzie dyskusyjna. Znacząco osłabi to decyzje organów państwa, które nie będą mogły powołać się na szerszy konsens partnerów społecznych.

Trzeba też podkreślić, że nadanie układom zbiorowym mocy powszechnie obowiązującej oznaczałoby zasadniczą zmianę całej organizacji życia społeczno-gospodarczego. Oznaczałoby ograniczenie możliwości konkurencji (tzw. skutek kartelowy) i zasadnicze zwiększenie udziału uczestników rokowań w kształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej w ramach branż, a nawet w wymiarze ogólnokrajowym. Elementy rynkowe byłyby ograniczane na rzecz elementów korporacyjnych. Wolność gospodarcza byłaby ograniczana na rzecz solidarności i realizacji celów wspólnotowych. Jednocześnie zmniejszałaby się rola państwa, które byłoby zależne od rezultatów rokowań zbiorowych (co ogranicza pole do działań stanowiących realizację programu politycznego). Trzeba też przypomnieć, że takie rozwiązanie bywa kontestowane jako nadmiernie wkraczające w sferę autonomii i wolności jednostek oraz organizacji. Z tych powodów we Włoszech, których konstytucja wprost stanowi o powszechnym obowiązywaniu układów zbiorowych (art. 39), na poziomie ustawowym nie zdecydowano się na wprowadzenie takiego rozwiązania⁶¹, pozostając przy formule związania członków organizacji (oczywiście odrębną kwestią jest tu potencjał i zakres działania organizacji pracodawców). Wreszcie w wymiarze praktycznym – trudno oczekiwać, aby formuła powszechnie obowiązującego układu zbiorowego w jakiegokolwiek postaci (biorąc pod uwagę stan obecny) mogła zostać zaakceptowana polskich pracodawców. Obserwując aktualne tendencje nie widzimy też determinacji ze strony państwa, aby takie rozwiązanie narzucić wbrew woli przynajmniej jednej ze stron dialogu społecznego. Państwo może też nie chcieć rezygnować z części swoich własnych prerogatyw, podczas gdy budowa systemu porozumień branżowych mogłaby zmniejszyć znaczenie np. ustawowego minimalnego wynagrodzenia za pracę. Dlatego obawiamy się, że rozważania dotyczące tej kwestii mają charakter przede wszystkim teoretyczny i w rezultacie nie mogą być raczej podstawą formułowania dalszych wniosków.

Wreszcie, nie dzielimy pojawiających się w niektórych rozmowach (ankietach) – głównie po stronie związkowej – sugestii, iż należy odejść od zasady ogólnej reprezentacji po stronie pracowniczej, gdyż obecnie w aktywność związkową zaangażowani są jedynie niektórzy zatrudnieni (oni też płacą składkę związkową),

⁶¹ T. Treu, *Labour Law in Italy*, Kluwer Law International 2007, s. 185.

podczas gdy beneficjentami układu są wszyscy. Jakkolwiek model reprezentacji ogólnej jest zalecany przez MOP (art. 4 zalecenia MOP nr 91)⁶², w niektórych systemach prawnych reprezentacja – również po stronie pracowniczej – opiera się na członkostwie w związkach zawodowych. Prowadzi to do zróżnicowania warunków zatrudnienia („uprzywilejowanie” pracowników zrzeszonych), co z kolei rodzi pytania o zgodność takiej konstrukcji z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji, mającymi źródło w standardach ponadnarodowym oraz w konstytucjach poszczególnych państw (art. 2 zalecenia MOP nr 111)⁶³. Kwestia ta była rozważana szerzej np. w judykaturze i doktrynie niemieckiej. Pracownik pozostający poza związkiem niejako liczy się z konsekwencjami swojej decyzji. Występują one zresztą w różnych obszarach, a objęcie ochroną układową jest jednym (choć niewątpliwie kluczowym) elementem. Za niedopuszczalne uznaje się takie mechanizmy, które w nieuzasadniony sposób ograniczałyby swobodę stron w relacjach z pracownikami niezrzeszonymi⁶⁴. Przykładem postanowienia zabraniające odwołań do układu zbiorowego w umowach o pracę czy też nakaz różnicowania sytuacji pracowników zrzeszonych i niezrzeszonych⁶⁵. W rezultacie w umowie o pracę z pracownikiem niezrzeszonym możliwe jest odesłanie do warunków wynikających z układu zbiorowego pracy (co zresztą pozwala ujednoczyć warunki zatrudnienia). Podsumowując, od strony prawnej zmiana modelu reprezentacji wydaje się możliwa. Jednocześnie przyjęcie modelu reprezentacji opartej na członkostwie (innej formie mandatu) oznaczałoby zasadniczy regres w relacjach zbiorowych, prowadząc do znaczącego osłabienia zbiorowej ochrony ludzi pracy (i tak dzisiaj niewystarczającej). Wydaje się, że zmiana musiałaby mieć przy tym charakter systemowych, odnosząc się do wszystkich aspektów relacji zbiorowych – trudno byłoby rezygnować z zasady reprezentacji ogólnej w prawie układowym a utrzymywać ją w innych obszarach działania związków zawodowych. Dlatego konieczna byłaby zmiana art. 7 ust. 1 u.z.z.⁶⁶ Trudno byłoby też implementować pojawiający się pomysł, aby w razie

⁶² Zalecenia MOP nr 91 dotyczące układów zbiorowych pracy.

⁶³ Zob. zalecenia MOP nr 111 dotyczącego dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Zob. także art. 32 Konstytucji.

⁶⁴ Por. Ź. Grygiel-Kaleta, *Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych*, Warszawa 2015.

⁶⁵ <https://www.dgbrechtsschutz.de/fuer/arbeitnehmer/leistungen-nur-fuer-gewerkschaftsmitglieder/> i powołane tam orzecznictwo sądowe.

⁶⁶ Ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. .854).

zawarcia układu zbiorowego wszyscy zatrudnieni objęci jego zakresem stosowania wnosili opłatę („składkę”) na rzecz związku. Nie przekonuje przy tym argument, że tego rodzaju zmiany mogłyby stanowić dodatkową zachętę do inicjowania i prowadzenia rokowań zbiorowych przez związki zawodowe (niejako na wzór promocji rokowań z udziałem pracodawców). Reprezentacja oraz obrona praw, interesów zawodowych i socjalnych stanowi istotę działania związków zawodowych (art. 1 ust. 1 u.z.z.), podczas gdy prowadzenie rokowań było i jest nadal najważniejszym przejawem aktywności na rzecz reprezentowanych pracowników.

5.7. Obowiązek rokowań układowych. Częstym postulatem podnoszonym zwłaszcza przez rozmówców związkowych było wprowadzenie obowiązkowych rokowań układowych – już nie tylko w określonych sytuacjach, lecz również cyklicznie – na tematy związane z normalnym (bieżącym) funkcjonowaniem organizacji.

Nie uważamy, aby obowiązek rokowań diametralnie zmienił sytuację. Należy podzielić obawy części rozmówców, że prowadzone w takich warunkach rokowania nie przyniosą istotnej zmiany sytuacji, gdyż w każdym przypadku decydująca jest rzeczywista wola zawarcia układu. Sceptycznie do pomysłu obowiązkowych rokowań podchodzą pracodawcy, uważając, że takie rozwiązanie nie jest w stanie stymulować dialogu społecznego. Pewną rezerwę wykazywała nawet część rozmówców związkowych, podnosząc, że pomimo rozpoczęcia rozmów rokowania, którym będzie towarzyszył brak woli zawarcia porozumienia ze strony pracodawców, pozostaną instytucją fasadową. Potwierdzeniem tej tezy może być niechęć do korzystania przez stronę związkową z istniejącego już przecież mechanizmu inicjowania rokowań układowych w określonych sytuacjach (art. 241² § 3 k.p.). Strona związkowa, jeśli wie o braku zainteresowania układem ze strony pracodawców, z instrumentu tego nie korzysta. Niemniej jednak obowiązek rokowań zmusiłby partnerów społecznych do prowadzenia dialogu (co akcentowali inni z naszych rozmówców). Dzisiejszy stan bezukładowy to nie tylko (a być może nie tyle) efekt niepowodzenia rokowań co raczej ich braku. Samo rozpoczęcie rozmów może stanowić pewien impuls dla prowadzenia dialogu. Dzisiejszy mechanizm obowiązkowego podjęcia rokowań w określonych sytuacjach roli takiej nie spełnia. Dlatego pomimo wszelkich wątpliwości

czy obaw warto rozważyć, czy w jakimś zakresie nie należałoby zobowiązać partnerów społecznych do cyklicznych rokowań.

Taki mechanizm trudno byłoby jednak, choćby wobec przyjętych zasad reprezentacji, zastosować na poziomie ponadzakładowym (kto i dla jakich podmiotów miałby obowiązek rokować)? Ewentualnie można rozważać obowiązek podejmowania rokowań zakładowych. Przyjmując takie rozwiązania, ustawodawca powinien określić zakres rokowań (rokowania dotyczące konkretnego pracodawcy, ewentualnie grupy pracodawców, np. wchodzących w skład jednej osoby prawnej), ich częstotliwość, wreszcie obszary, w których negocjacje należy prowadzić. Wybór materii obowiązkowych rokowań powinien uwzględniać te sfery, gdzie istnieje szczególna potrzeba stworzenia przejrzystych reguł lub mechanizmów zabezpieczających interesy osób zatrudnionych (zwłaszcza jeśli nie są to typowe materie ustawowe). Partnerzy społeczni zwracali uwagę na takie kwestie, jak budowa kapitału społecznego, tworzenie odpowiednich warunków zatrudnienia dla pracowników starszych, wartościowanie stanowisk pracy czy budowanie systemu szkoleń i ścieżki kariery. Dodać do tego należy polityki z obszaru godzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi. Tu punktem wyjścia są coraz bardziej rozbudowane regulacje ustawowe (kolejnym krokiem jest implementacja tzw. dyrektywy *work-life balance*). Zwracano też uwagę na potencjalne znaczenie układów jako elementu integracji coraz bardziej zróżnicowanych (pod względem obywatelstwa, pochodzenia etnicznego czy religii lub wyznania) zespołów pracowniczych. Na poziomie zakładowym trudno byłoby natomiast dyskutować (regulować) materie o znaczeniu ogólnospołecznym, a przy tym w istotny sposób wpływające na pozycję rynkową pracodawcy (np. kwestie ekologiczne).

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby sformułowanie obowiązku podjęcia rokowań zainicjowanych przez drugą stronę. Pozwoliłoby to uniknąć sygnalizowanych obecnie problemów interpretacyjnych (wątpliwości co do spełnienia warunków z art. 241² § 3 k.p.), przyczyniając się do istotnego wzmocnienia pozycji podmiotów chcących prowadzić rokowania. Takie rozwiązanie nie stanowiłoby zresztą istotnego novum – obecnie istnieje obowiązek pracodawcy niezwłocznego przystąpienia do rokowań mających na celu rozwiązanie sporu zbiorowego (art. 8 u.r.s.z.).

5.8. Przedmiot układów zbiorowych. Możliwość odchodzenia od standardów ustawowych na niekorzyść pracowników. Jednym z najtrudniejszych zagadnień jest pytanie o możliwość odchodzenia w układach zbiorowych od standardów ustawowych na niekorzyść pracowników. Odejście to obejmuje dwie grupy przypadków: 1) deregulację *sensu stricto*; 2) uelastycznienie organizacji pracy. Deregulacja w ścisłym znaczeniu oznacza pogorszenie sytuacji pracowników przez zmniejszenie ich uprawnień lub zwiększenie obowiązków. Uelastycznienie oznacza zmiany w organizacji pracy, które mają wpływ na sytuację pracowników, powodując w pewnych okresach większą intensywność pracy czy utrudniając organizowanie sfery prywatnej, jednak nie oddziałują bezpośrednio na prawa i obowiązki składające się na treść stosunku pracy (przykładem uelastycznienia jest np. przedłużanie okresów rozliczeniowych). Istotne zwiększenie elastyczności procesu pracy może być postrzegane jako niekorzystne dla pracowników, stąd oczekiwanie jego wprowadzenia w odpowiednim trybie, w szczególności za zgodą przedstawicieli pracowników.

Częstym postulatem zmian w prawie układowym jest oczekiwanie zgody na odstępstwa *in peius* w stosunku do ustawy. Miałyby to zachęcić pracodawców, dostrzegających wówczas korzyści płynące z układów, do podejmowania rokowań układowych. Przede wszystkim tezę tę byłoby trudno zweryfikować *ex ante*. Można jedynie odnosić się do doświadczeń państw podejmujących tego rodzaju próby. Ważnym przykładem są Węgry, gdzie kodeks pracy z 2012 r. dokonał istotnej przebudowy relacji między ustawą a porozumieniami zbiorowymi, rozszerzając zakres materii, w których możliwe jest pogarszanie sytuacji pracowników. Reforma nie przyniosła zakładanego ożywienia praktyki układowej czy widocznego zwiększenia się zakresu objęcia pracowników układami zbiorowymi. W szczególności w głębokim kryzysie znajdują się nadal rokowania wielozakładowe (jak się wydaje reforma koncentrowała się raczej na poziomie zakładowym)⁶⁷. Nie oznacza to, że z pomysłu zgody na odstępstwa *in peius* należy rezygnować całkowicie. Jakkolwiek konstrukcja ta nie daje gwarancji zmian praktyki układowej, zastosowana umiejętnie i z

⁶⁷ Zob. m.in. T. Gyulavári, G. Kártyás, *The Hungarian Flexicurity Pathway?: New Labour Code After Twenty Years in the Market Economy*, Budapest 2015.

ostrożnością może być jednym z elementów służących ożywieniu rokowań układowych – również ze względów psychologicznych, jako wyraz poszukiwania rozwiązań niosących ze sobą korzyści dla obu stron przyszłego układu zbiorowego (czego dzisiaj brakuje zwłaszcza po stronie pracodawców).

W tym kontekście należy jednak rozważyć konstytucyjne aspekty ewentualnej deregulacji układowej. Sposobem kształtowania sytuacji prawnej jednostek są źródła prawa powszechnie obowiązującego: tworzone na podstawie norm konstytucyjnych, a także przez podmioty oraz w ramach procedur przewidzianych w Konstytucji. Źródłem kompetencji do działania organów państwa jest demokratyczny mandat udzielony przez Naród w akcie wyborczym. W pozostałym zakresie jednostka zachowuje wpływ na kształtowanie swojej sytuacji prawnej. W szczególności może to czynić w drodze różnego rodzaju czynności prawnych, w tym umów. Fundamentem systemu jest zasada swobody umów, która jednak w sferze pracy, ze względu na faktyczne położenie stron, doznaje istotnych ograniczeń oraz uzupełnień. W szczególności prawa i obowiązki stron stosunku pracy mogą być kształtowane przez porozumienia zbiorowe (w tym układy zbiorowe pracy). U podstaw tego mechanizmu leży jednak założenie, że porozumienia zbiorowe stanowią formę wsparcia pracownika. Wola zbiorowa i umowa zbiorowa uzupełniają wolę i umowę indywidualną, w ramach której nie może się zrealizować rzeczywisty kompromis (co groziłoby dominacją jednej ze stron – pracodawcy). U podstaw porozumienia zbiorowego leży więc korzyść pracownika. Oczywiście, korzyść tę można postrzegać kompleksowo, uznając, że pogorszenie pewnych warunków zatrudnienia w zamian za inne korzyści nadal realizuje funkcję ochronną – z tym że widzianą szerzej a nie w ramach wyłącznie poszczególnych instytucji czy konstrukcji prawnych. Trzeba jednak też pamiętać o przyjętym modelu reprezentacji w prawie polskim. Układ zbiorowy zawierany przez odpowiednią strukturę związkową (struktury związkowe) wiąże nie tylko członków danego związku zawodowego (danych związków zawodowych), lecz również pracowników niezrzeszonych. Jakkolwiek rozwiązanie takie nie narusza standardów międzynarodowych (co więcej, jest zalecane przez MOP) i stosowane w wielu systemach prawnych, zmusza do poszukiwania odpowiedniego mandatu negocjacyjnego, który mieściłby się w przyjętym modelu ustrojowym i systemie

źródeł prawa. Taki mandat daje stosowanie zasady korzystności (*a priori* zgoda pracowników na rozwiązania dla nich korzystne)⁶⁸. Rozszerzanie formuły korzystności przez wzięcie „zysków i strat” stawia całą konstrukcję, zwłaszcza z perspektywy pracowników niezrzeszonych, pod znakiem zapytania. Porównania z innymi systemami prawnymi należy dokonywać z ostrożnością. Tytułem przykładu, system niemiecki, który w szerszym zakresie dopuszcza układowe odstępstwa od ustawy, opiera się na kryterium członkostwa (choć z możliwościami rozszerzenia zakresu stosowania układów). Podsumowując, prosta zgoda na deregulację układową w modelu ogólnej reprezentacji związkowej, gdzie związki zawodowe reprezentują również pracowników niezrzeszonych, nie jest oczywista. Pojawiają się pytania o mandat do wprowadzania rozwiązań niekorzystnych dla pracowników, którzy nie są członkami związku zawodowego (nie zwrócili się do niego o reprezentację). Związek zawodowy uzyskuje w ten sposób umocowanie do wkraczania (w sposób niekorzystny) w ich sytuację prawną. Nie musi to oznaczać całkowitego odrzucenia koncepcji wprowadzania rozwiązań mniej korzystnych. Przykładem zgoda na deregulację w przypadku zagrożenia bytu pracodawcy i w rezultacie miejsc pracy (instytucja porozumień kryzysowych).

Drogę do modyfikacji niekorzystnych dla pracowników mogłoby otworzyć inne podejście do kryterium korzystności – postrzegane nie tylko w ramach konkretnych instytucji, ale szerzej – sytuacji pracowników (zatrudnionych). Oznaczałoby to możliwość deregulacji w pewnych obszarach, której towarzyszy podnoszenie innych standardów zatrudnienia. Taka deregulacja w żadnym przypadku nie mogłaby jednak naruszać ustalonego minimum praw pracowniczych, w tym zwłaszcza tych, które stanowią wyraz realizacji wolności i praw podstawowych. Deregulacja oparta na szeroko ujętej korzystności wymagałaby wreszcie realnych gwarancji równowagi stron rokowań. W przeciwnym razie rokowania zbiorowe mogłyby prowadzić do istotnego pogorszenia sytuacji zatrudnionych. Zagrożenie dla równowagi rokowań jest bardziej realne na poziomie zakładu pracy lub przedsiębiorstwa (choć oczywiście sytuację *ad casum* determinuje pozycja i postawa pracodawcy oraz potencjał strony związkowej).

⁶⁸ Por. S. Piekarczyk, *Oddziaływanie zasady uprzywilejowania pracownika na relację postanowień układów zbiorowych pracy z przepisami państwowych aktów prawotwórczych a Konstytucja RP*, PiZS 2021/5.

Niewątpliwie jednak mniejsze obawy przed nieuzasadnioną deregulacją istnieją w przypadku rokowań wielozakładowych, w których uczestniczą silne struktury związkowe, co pozwala (oczywiście co do zasady) wypracować rozwiązania będące wyrazem rzeczywistego kompromisu.

Nawet przyjmując, że odchodzenie od standardów ustawowych w jakimś zakresie jest możliwe, pole do deregulacji układowej jest dość ograniczone. Nasi rozmówcy ze strony pracodawców, którzy opowiadali się za większą elastycznością regulacyjną, mieli trudności ze wskazaniem tych norm ustawowych, które partnerzy społeczni mogliby modyfikować na niekorzyść pracowników. Pojawiały się natomiast sugestie na przyszłość – aby podwyższaniu standardów zatrudnienia (np. zwiększeniu wymiaru urlopu wypoczynkowego, czego część rozmówców oczekuje) towarzyszyło stosowanie mechanizmów deregulacyjnych – umożliwienie partnerom społecznym, zwłaszcza na poziomie ponadzakładowym, wprowadzania rozwiązań mniej korzystnych.

Z większej swobody ustawodawca korzysta w sferze organizacyjnej (organizacja czasu i miejsca pracy, sposób wykonywania pracy). Są to obszary, w których uwidacznia się podporządkowanie pracownika pracodawcy. Oczywiście podporządkowanie to zostało ujęte w określone ramy prawne (czego przykładem jest ustalenie maksymalnej długości okresów rozliczeniowych czy też trybu wprowadzania systemów i rozkładów czasu pracy). Elastyczne formy organizacji pracy mają istotny wpływ na sytuację pracowników. Dlatego ustawodawca oczekuje, że będą wprowadzane za zgodą strony pracowniczej. Zgoda indywidualna jest obciążona ryzykiem nadużyć. Stąd oczekiwanie zgody zbiorowej. Ta jednak również może mieć różną postać i wagę w zależności od statusu i potencjału podmiotu, który ją wyraża. Dla części rozwiązań prawnych (np. telepraca czy przyszła praca zdalna) trudno byłoby wprowadzać wymóg podstawy układowej. Jednak już dla rozwiązań stanowiących istotną ingerencję w sferę prywatną pracowników wyłączność podstawy układowej można uznać za uzasadnioną. Układ zbiorowy, ze względu na konstrukcję strony pracowniczej oraz tryb jego zawarcia, gwarantuje pracownikom najbardziej efektywną ochronę (która ulega zasadniczemu osłabieniu w przypadku porozumień zawieranych np. z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u

danego pracodawcy). Taki mechanizm stanowiłby również rzeczywistą promocję układów zbiorowych, które stawałyby się jedyną drogą wprowadzania rozwiązań istotnych dla pracodawców (o ile istnieje uzasadnienie dla zastąpienia trybu indywidualnego trybem zbiorowym). Oczywiście zgodę układową należy już rozpatrywać w kontekście nowej koncepcji układu zbiorowego – porozumienia ze związkami zawodowymi, którego zakres objąłby dzisiejsze zakresy innych niż układy porozumień zbiorowych oraz regulaminów wynagradzania.

Przede wszystkim dostrzega się możliwość deregulacji w obszarze czasu pracy (obecne przepisy były oceniane przez wielu rozmówców – również ze strony związkowej – jako zbyt kazuistyczne), co otworzy przestrzeń negocjacyjną dla partnerów społecznych. Ustawa tworzyłaby jedynie podstawowe gwarancje w zakresie norm czasu pracy. Należałoby rozstrzygnąć, czy gwarancje mają się ograniczać jedynie do standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej (okresy odpoczynku, maksymalne normy czasu pracy) czy też należy utrzymać konstrukcję norm dobowych oraz przeciętnych norm tygodniowych. W rezultacie układy zbiorowe przejmowałyby rolę głównego regulatora w obszarze czasu pracy (jak stało się np. w wyniku reform francuskiego prawa pracy⁶⁹). Ważne jest, aby układy zbiorowe mogły tworzyć organizację czasu pracy dostosowaną do funkcjonowania i potrzeb organizacji.

Ustawa mogłaby określać organizację podstawową, będącą odpowiednikiem dzisiejszego systemu podstawowego czasu pracy (z określoną normą tygodniową i dobową). W układach zbiorowych można byłoby tworzyć autonomiczną organizację czasu pracy, która mieściłaby się w pewnych ogólnych ramach, np. odpowiadających minimalnym standardom dyrektywy (lub innych przyjętych przez ustawodawcę). Ustawa odchodziłaby od enumeracji systemów czasu pracy, pozostawiając większą swobodę stronom układów zbiorowych. Szczególne rozwiązania należałoby stworzyć dla mniejszych pracodawców, dla których zawarcie układu zbiorowego pracy może być obiektywnie utrudnione. Ustawa mogłaby ograniczać te formy organizacji czasu pracy, które stwarzają szczególne zagrożenie dla interesów pracownika (np. przerywanie czasu pracy, którego stosowanie mogłoby podlegać dodatkowej

⁶⁹ Zob. C. Vigneau, *Negotiating Working Time in Time of Crisis* [w:] *Collective Bargaining Developments in Times of Crisis*, ed. by S. Laulom, „Bulletin of Comparative Labour Relations” 2018/99.

reglamentacji). Pracodawcy wskazywali również, że zachętą mogłoby być stosowanie kont (banków) czasu pracy, umożliwiające kumulację godzin pracy, w tym rekompensowanie pracy nadliczbowej jeszcze przed jej wystąpieniem (rozwiązanie znane w prawie niemieckim⁷⁰). Podstawą stosowania takiej konstrukcji byłby właśnie układ zbiorowy pracy. Ewentualnie układ zbiorowy mógłby modyfikować zasady rekompensaty. Jednocześnie konieczna byłaby przebudowa przepisów o pracy w godzinach nadliczbowych, która obecnie umożliwia jedynie rekompensatę w postaci czasu wolnego za godziny już przepracowane.

5.9. Promocja układów zbiorowych. Gdy chodzi o promocję rokowań układowych, należy stworzyć podmiot (instytucję), która byłaby w stanie zapewnić realne wsparcie podmiotom zainteresowanym negocjacjami. Potrzebna jest przede wszystkim pomoc ekspercka pozwalająca na kompleksową prezentację znaczenia i charakteru układów zbiorowych oraz konsekwencji prawnych ich zawarcia, a także na wspieranie samego procesu rokowań. Instytucja ta, podobnie jak działająca w przeszłości Komisja do Spraw Układów Zbiorowych, mogłaby mieć charakter parytetowy. Należy natomiast zapewnić jej odpowiedni potencjał i zaplecze, aby realnie mogła wspierać uczestników (potencjalnych uczestników) rokowań układowych. Niezależnie od tego sami partnerzy społeczni powinni rozważyć tworzenie struktur specjalizujących się w promocji układów zbiorowych, w tym zwłaszcza rokowań wielozakładowych. Wsparcia, merytorycznego, jak i finansowego, mogłaby udzielać również RDS.

Wreszcie, proponuje się preferencje dla pracodawców objętych układami zbiorowymi (korzystanie ze środków publicznych, kwestie podatkowe, zamówienia publiczne).

Częsty był zwłaszcza postulat stosowania preferencji dla pracodawców objętych układami zbiorowymi pracy w ramach zamówień publicznych, mających duże znaczenie gospodarcze (tak w wymiarze krajowym, jak i transgranicznym, w tym europejskim). Jako że Polska nie ratyfikowała konwencji MOP nr 94 dotyczącej

⁷⁰ Zob. m.in. P. Hanau, A. Veit, *Das neue Recht der Arbeitszeitkonten*, München 2012.

klauzul społecznych w umowach publicznych⁷¹, punktem odniesienia pozostaje przede wszystkim prawo UE.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE⁷² wymaga od Państw członkowskich podjęcia stosownych środków służących zapewnieniu, by przy realizacji zamówień publicznych wykonawcy przestrzegali mających zastosowanie obowiązków m.in. w dziedzinie prawa socjalnego i prawa pracy, ustanowionych w przepisach unijnych, krajowych, układach zbiorowych bądź we wskazanych w załączniku X przepisach międzynarodowego prawa socjalnego i międzynarodowego prawa pracy (art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE). Odesłanie do układów zbiorowych to w tym przypadku odesłanie do jednego z elementów szeroko rozumianego systemu normatywnego (o ile regulacje takie występują). Natomiast w art. 70 dyrektywy 2014/24 przewidziano możliwość zastosowania przez instytucję zamawiającą warunków szczególnych obejmujących m.in. aspekty społeczne lub związane z zatrudnieniem, o ile są one powiązane z przedmiotem zamówienia w rozumieniu art. 67 ust. 3 dyrektywy 2014/24 i wskazane w zaproszeniu do ubiegania się o zamówienie lub w dokumentach zamówienia. Trzeba też zwrócić uwagę na szerszy kontekst normatywny. Choć wiele państw członkowskich UE ratyfikowało Konwencję MOP nr 94, sposób stosowania klauzul społecznych w procedurach zamówień publicznych nadal budzi pewne wątpliwości. Klauzule społeczne wykraczające poza minimalne standardy prawa pracy i powszechnie stosowane układy zbiorowe bywają postrzegane jako potencjalnie zagrożenie dla zasad swobodnego przepływu towarów i usług. Może to uzasadniać ostrożne podejście do korzystania z klauzul społecznych w wewnętrznych porządkach prawnych⁷³. Oczywiście nie musi to oznaczać konieczności odrzucenia kryterium objęcia układami zbiorowymi pracy. Niemniej jednak kwestia ta powinna stanowić przedmiot odrębnej, pogłębionej analizy.

⁷¹ Konwencja Nr 94 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca postanowień o pracy w umowach zawieranych przez władze publiczne. <https://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k094.html>

⁷² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26.02.2014 r w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 94/65.

⁷³ <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/social-clauses>

Polski ustawodawca wykorzystuje zamówienia publiczne, aby zagwarantować zatrudnienie pracownicze w warunkach wynikających z art. 22 k.p. (art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, P.z.p.)⁷⁴. Można więc uznać, że stosowanie tej *sui generis* klauzuli społecznej przesądza już ustawa. Rozwiązanie to nie powinno budzić wątpliwości o tyle, że ustawodawca oczekuje w tym przypadku przestrzegania obowiązujących przepisów. Poza tym, zamawiający może określić w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia inne niż określone w art. 95 ust. 1 P.z.p. wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogą obejmować m.in. aspekty społeczne (art. 96 ust. 1 P.z.p.). Ustawodawca ogranicza się do przykładowego wskazania takich wymagań (m.in. zatrudnianie osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy), co nie wyklucza stosowania innych warunków społecznych, o ile nie naruszają one obowiązującego porządku prawnego. W praktyce tego rodzaju mechanizmy są jednak wykorzystywane stosunkowo rzadko.

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) opublikowała raport poświęcony zastosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych⁷⁵. Co prawda raport dotyczy okresu obowiązywania poprzedniej ustawy (ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych)⁷⁶, jednak wydaje się, że przynajmniej część wniosków zachowuje swoją aktualność. Wyniki kontroli wskazują, że znaczenie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych było niewielkie: „W ogólnej liczbie zawartych przez jednostki administracji rządowej umów w latach 2013–2016, umowy uwzględniające klauzule społeczne lub aspekty społeczne stanowiły zaledwie 0,9% zawartych umów, stanowiąc 16,7% ich całkowitej wartości.” W raporcie zaznaczono, „że relatywnie niska popularność stosowania klauzul społecznych związana jest z jednej strony z brakiem zaangażowania zamawiających w korzystaniu z klauzul jako instrumentów rozwiązywania problemów społecznych i do pokonywania trudności związanych z ich stosowaniem, z drugiej zaś niewielką skutecznością popularyzacji

⁷⁴ Ustawa z 11.09.2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2021.1129 t.j. z dnia 2021.06.24.).

⁷⁵ klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną. Warszawa, 28.02.2017 r. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13176,vp,15591.pdf>

⁷⁶ Ustawa z 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 Nr 19 poz. 177 z późn. zm.).

dobrych praktyk, wskazujących na społeczną przydatność klauzul.”⁷⁷ W całym raporcie tylko w jednym miejscu pojawia się odniesienie do układu zbiorowego pracy⁷⁸. Nakłada się na to brak wiarygodnych danych. Na pytanie o udział umów o zamówienia publiczne zawartych z przedsiębiorstwami, którzy stosują układy zbiorowe pracy, które OPZZ skierował do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wskazano, że tego typu informacje nie są gromadzone⁷⁹.

Biorąc pod uwagę kontekst normatywny, powstaje pytanie, czy ustawa już obecnie dopuszcza stosowanie kryterium objęcia układami zbiorowymi pracy oraz czy mogłaby je wskazywać wyraźnie jako obligatoryjne lub fakultatywne dla instytucji zamawiających? Kontrowersji nie budzi wymóg przestrzegania postanowień układu zbiorowego, którym pracodawca jest objęty, gdyż wiąże się on z obowiązkiem zapewnienia przestrzegania prawa pracy. Wymóg objęcia układem zbiorowym miałby już inny charakter, stanowiąc również swoistą ingerencję w sferę autonomii zbiorowej. Jako obligatoryjny wymóg ustawowy budzi pewne wątpliwości. Jako dopuszczalny wymóg fakultatywny musi być analizowany w kontekście całokształtu przepisów prawa UE, w tym przepisów dotyczących konkurencji (o czym mowa wcześniej). Pewne znaczenie może mieć w szczególności, czy kryterium objęcia układem zbiorowym miałoby charakter podstawowy czy uzupełniający.

Wreszcie, proponuje się, aby objęcie układem zbiorowym pracy, w szczególności układem ponadzakładowym mogłoby stanowić przesłankę korzystania z innych środków publicznych, np. ze środków Funduszu Pracy na rozwój kapitału ludzkiego (przykładem dofinansowanie szkoleń).

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że przyjęcie regulacji tworzących preferencje dla pracodawców objętych układami zbiorowymi pracy może rodzić ryzyko ograniczenia dostępu do środków i niektórych procedur w przypadku określonych (np. mniejszych)

⁷⁷ Wskazano także, że po stronie samych zamawiających stosowanie klauzul społecznych jest problematyczne. „Zarówno w jednostkach administracji rządowej, jak i samorządowej, przy stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych stwierdzono nieprawidłowości. W szczególności NIK wskazała na przypadki nierzetelnego przygotowania zamówień, brak należytego nadzoru nad realizacją umów w części dotyczącej klauzul społecznych, nieprzeprowadzanie analiz pod kątem racjonalności zastosowania klauzuli społecznej oraz ocen społecznych skutków, kosztów i korzyści wynikających z zastosowania klauzul społecznych.”

⁷⁸ W jednym z zamówień wykonawca „nie przedłożył regulaminu funduszu szkoleniowego i układu zbiorowego pracy zawierającego postanowienia o funduszu szkoleniowym.” Na podstawie tych materiałów można przyjąć, że w praktyce krajowej układy zbiorowe pracy nie występują jako pozytywne kryterium oceny oferty.

⁷⁹ <https://www.opzz.org.pl/opinie-i-analizy/polityka-gospodarcza/uklady-zbiorowe-pracy-a-zamowienia-publiczne>

podmiotów⁸⁰, które z naturalnych powodów nie są objęte układami zbiorowymi (nie mają możliwości negocjowania układów zakładowych, podczas gdy objęcie układem ponadzakładowym zależy w dużym stopniu od czynników zewnętrznych). Formułowanie jednakowych kryteriów m.in. w zamówieniach publicznych do małych i dużych podmiotów może ograniczać zdolność konkurowania między nimi. Różnicowanie dostępu do środków publicznych może mieć z kolei negatywny wpływ na sytuację osób zatrudnianych przez mniejszych pracodawców. Warto rozważyć, w jakich obszarach i przy uwzględnieniu jakich przesłanek (wielkość obrotów, poziom zatrudnienia) należy uwzględnić potencjał poszczególnych podmiotów (np. ograniczenie przesłanki objęcia układem zbiorowym – o ile w ogóle byłaby ona uznana za dopuszczalną – w odniesieniu do pewnych kategorii podmiotów).

Nie powinno się także rezygnować z miękkich form promocji rokowań zbiorowych – akcji promocyjnych i informacyjnych, publikacji oraz konferencji, przybliżających ideę układów zbiorowych oraz korzyści jakie niesie ze sobą zbiorowe kształtowanie warunków zatrudnienia. Często podnoszono, że brak wiedzy czy nawet świadomości pewnych korzyści związanych z zawieraniem układów zbiorowych utrudnia ich rozwój. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na kompetencje oraz faktyczną aktywność RDS.

⁸⁰ Na temat ich sytuacji, ewentualnych zagrożeń oraz potencjalnych regulacji uwzględniających wielkość (potencjał) pracodawcy zob. zwłaszcza M. Łąga, *Wielkość zatrudnienia jako kryterium dyferencjacji w prawie pracy*, Warszawa 2016.

6. Wnioski. Zmiana sytuacji układów zbiorowych wymaga zmiany podejścia i strategii samych partnerów społecznych (szczegółowa analiza tego aspektu wykracza poza ramy niniejszej ekspertyzy), jak również przebudowy ram prawnych. Obecne ramy prawne nie tworzą zachęt a wręcz utrudniają lub demotywują partnerów społecznych (nawet stronę związkową) do prowadzenia negocjacji układowych. Efektem jest całkowite załamanie się układów ponadzakładowych oraz słabość układów zakładowych, ograniczonych do pewnych typów podmiotów i mających (mimo wszystko) stosunkowo niewielki zakres stosowania – niewątpliwie nie tworzą one kompleksowego systemu porozumień, w tym zwłaszcza u pracodawców prywatnych.

Nie ulega wątpliwości, że o ostatecznym sukcesie dialogu społecznego (rokowań zbiorowych) decydują potencjał i determinacja partnerów społecznych. Punktem wyjścia jest jednak stworzenie odpowiednich ram prawnych, które będą dostosowane do specyfiki danego systemu i nie będą utrudniać/będą promować negocjacje układowe. Dotyczy to zarówno ogólnych przepisów dotyczących partnerów społecznych (np. ustawowe regulacje dotyczące struktury związków zawodowych), jak i regulacji dotyczących samych układów zbiorowych. Przyjmując założenia, że przeprowadzenie zmian systemowych jest dużo trudniejsze i znacznie mniej prawdopodobne (choć dostrzegamy ich potrzebę, koncentrujemy się na obszarze układów zbiorowych). Wreszcie, potrzebę zmian może wymusić przyjęcie dyrektywy dotyczącej minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Fundamentalne pytanie dotyczy koncepcji (idei) kształtowania ładu społecznego. Jest to pytanie o relację między działaniami scentralizowanymi (w tym legislacją) a działaniami rozproszonymi, autonomicznymi (w tym układami zbiorowymi). Co istotne, wdrożenie pewnych zasad czy osiągnięcie określonych celów (np. równe wynagrodzenie za pracę jednakowej wartości) jest niemożliwe bez mechanizmów autonomicznych, w tym zwłaszcza układowych, które uzupełniają czy wręcz zastępują indywidualne kształtowanie wysokości wynagrodzeń. Dostrzega się również kluczową rolę, jaką układy zbiorowe mają do odegrania w takich obszarach, jak budowanie kapitału społecznego czy dostosowanie pracy (stanowiska pracy) do

potrzeb i możliwości pracowników, w tym pracowników znajdujących się w szczególnej sytuacji (np. pracowników starszych). Prowadzi to do kluczowego pytania, czy państwo chce rzeczywiście promować metodę układową? Jeśli tak, konieczna jest zasadnicza przebudowa obecnych ram prawnych. Nawet jeśli sami partnerzy nie mają potencjału do autonomicznego kształtowania stosunków społecznych (jak np. w państwach skandynawskich), państwo może stymulować procedury autonomiczne, a następnie wykorzystywać ich rezultaty. W ten sposób następuje decentralizacja procesu normotwórczego i jego demokratyzacja. Proces ten jest dostosowany do specyfiki poszczególnych obszarów, pozwalając stworzyć rozwiązania adekwatne i precyzyjne, pozwalające w największym stopniu na realizację celów polityki społecznej.

Jest kilka obszarów, w których zidentyfikowaliśmy poważniejsze, prawne przeszkody funkcjonowania układów zbiorowych (oczywiście nie jest to wyliczenie wyczerpujące):

- 1) konkurencja między układami zbiorowymi pracy a innymi aktami zbiorowymi (autonomicznymi źródłami prawa pracy):
 - a. większość rozwiązań istotnych z punktu widzenia pracodawcy można wprowadzić w innym trybie niż układowy – w porozumieniach ze związkami zawodowymi, regulaminach, obwieszczeniu, a nawet w trybie indywidualnym (w umowie o pracę lub w drodze decyzji podmiotu zatrudniającego) – w ostatnich latach (dziesięcioleciach) ustawodawca nie preferował układów zbiorowych jako aktów wprowadzających ważne (atrakcyjne) rozwiązania prawne – wręcz przeciwnie wzmocnił akty konkurujące;
 - b. akty konkurujące z układem zbiorowym pracy są dla pracodawcy (a nawet dla związków zawodowych) bardziej atrakcyjne niż układy zbiorowe pracy: są tworzone szybciej, nie wymagają rejestracji, mogą być równie skutecznym (a nawet skuteczniejszym) regulatorem stosunków społecznych i prawnych (przykładem trwałość regulaminu wynagradzania);
- 2) układ zbiorowy pracy jest aktem zbyt skomplikowanym i sformalizowanym:

- a. sama procedura układowa jest, co do zasady, bardziej skomplikowana od pozostałych procedur zbiorowych;
 - b. jako największą niedogodność wskazuje się wymóg rejestracji układu, która przedłuża procedurę, a nawet może zniweczyć działania stron mające na celu zawarcie układu zbiorowego;
 - c. w sumie układy nie pozwalają wystarczająco szybko reagować na sytuację pracodawców (różnych podmiotów i organizacji);
 - d. jednocześnie brak regulacji w pewnych obszarach (np. przedmiot informacji przekazywanej przez pracodawców) może być źródłem napięć między stronami rokowań;
- 3) sposób ukształtowania stron rokowań układowych (i samych układów zbiorowych):
- a. w wielu przypadkach istnieją poważne problemy w doprowadzeniu do rokowań z udziałem podmiotów zainteresowanych zawarciem układu lub decydujących o warunkach zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim strony pracodawczej rokowań wielozakładowych opartych na wyłączości ponadzakładowej organizacji związkowej (co w wielu przypadkach powoduje brak jakiegokolwiek partnera do prowadzenia rokowań) oraz strony pracowniczej rokowań zakładowych, które mogą być prowadzone wyłącznie przez zakładowe (międzyzakładowe) organizacje związkowe, podczas gdy wielu pracodawców nie jest objętych zakresem ich działania;
 - b. za niewystarczające można uznać obecne rozwiązania w sektorze publicznym (nadal oparte na mechanizmach przejściowych);
 - c. wobec rozdrobnienie ruchu związkowego problemem może się również okazać wypracowanie wspólnego stanowiska negocjujących struktur związków (choć w tym zakresie przeprowadzone już zmiany ustawowe, wzmacniające pozycję organizacji reprezentatywnych niewątpliwie wzmocniły efektywność rokowań);
- 4) nadmierne ograniczenie przedmiotu rokowań układowych:

- a. zbyt rozbudowana i kazuistyczna regulacja ustawowa w niektórych obszarach (przykładem przepisy o czasie pracy);
 - b. nadmierna regulacja ustawowa niektórych obszarów (np. czas pracy) i niedopuszczalność modyfikacji oraz odstępstw na niekorzyść pracowników, co ogranicza ewentualne korzyści, jakie z układu zbiorowego może czerpać strona pracodawcza;
 - c. chęć kompleksowego regulowania warunków zatrudnienia w sektorze publicznym przez państwo (dominacja metody ustawowej);
- 5) brak ustawowej promocji układów zbiorowych pracy:
- a. brak wyspecjalizowanej instytucji zapewniającej merytoryczne i prawne wsparcie rokowań układowych;
 - b. brak preferencji dla pracodawców objętych układami zbiorowymi pracy;
 - c. niewystarczające wykorzystanie różnego rodzaju „miękkich” form promocji układów zbiorowych;
- 6) wątpliwości dotyczące zakresu podmiotowego układów zbiorowych:
- a. brak przejrzystych mechanizmów prawnych w odniesieniu do osób wykonujących pracę zarobkową innych niż pracownicy (co może być źródłem wątpliwości interpretacyjnych);
 - b. nadmierne ograniczanie prawa do rokowań zbiorowych w sektorze publicznym;
- 7) brak obowiązku rokowań zbiorowych (na określonych poziomach i w określonych obszarach);
- 8) mała efektywność mechanizmów wspierających lub uzupełniających rokowania zbiorowe (np. mediacja i arbitraż).

Za najważniejsze (i obiektywnie hamujące rozwój układów zbiorowych) uważamy przeszkody związane z kompozycją stron (ograniczanie kręgu podmiotów uczestniczących w rokowaniach), relacją układów zbiorowych do innych źródeł prawa pracy oraz zasady zawierania układów zbiorowych. Zachowując zasadę wyłączności związkowej, należy rozszerzać krąg podmiotów (struktur) mogących negocjować układy zbiorowe, aby rzeczywiście uzyskały one powszechny potencjał regulacyjny

(dzisiaj ograniczany m.in. przez konstrukcję zakładowej organizacji związkowej czy monopol organizacji pracodawców). Nie można oczekiwać przełomu, nie dając szansy na prowadzenie dialogu. Należy też zwiększyć efektywność instrumentu, jakim są rokowania układowe, przewidując obowiązek ich inicjowania w określonych sytuacjach oraz eliminując mankamenty związane z ich prowadzeniem i finalizacją (m.in. obszar informacyjny, wymóg rejestracji w obecnym kształcie). Usunięcie (ograniczenie) innych dostrzeganych mankamentów również może się przyczynić do poprawy sytuacji, choć być może nie ma charakteru kluczowego. Dotyczy to w szczególności ograniczenia regulacji ustawowej w pewnych obszarach, ograniczonej zgody na niekorzystne dla pracowników odstępstwa od standardów ustawowych czy wreszcie różnych form promocji układów zbiorowych.

Odpowiedzią na zidentyfikowane problemy prawne są postulaty zmian (również koncentrujące się przede wszystkim w obszarze samych układów zbiorowych pracy):

- 1) uznanie za układy zbiorowe wszystkich porozumień zbiorowych o charakterze normatywnym (kształtujących sytuację prawną osób trzecich, w tym pracowników i innych zatrudnionych) zawieranych z udziałem związków zawodowych, z zastrzeżeniem ewentualnych przepisów szczególnych;
- 2) ograniczenie konkurencji ze strony innych aktów – likwidacja regulaminów wynagradzania u pracodawców objętych zakresem działania związków zawodowych lub osłabienie ich charakteru (jednostronne wydawania regulaminów przez pracodawcę w razie niezgodnienia treści regulaminu), integracja rokowań układowych z procedurą sporu zbiorowego, uznanie pierwszeństwa układów zbiorowych pracy przed innymi porozumieniami normatywnymi (w szczególności zawieranymi z przedstawicielstwem pozazwiązkowym);
- 3) odejście od zasady wyłączności organizacji pracodawców w rokowaniach wielozakładowych (w szczególności dopuszczenie rokowań z udziałem grup pracodawców);
- 4) stworzenie odpowiedniej i stabilnej reprezentacji dla pracodawców sektora publicznego;

- 5) stworzenie możliwie efektywnej procedury układowej i rezygnacja z wymogu rejestracji, którą można zastąpić wymogiem notyfikacji porozumień;
- 6) wprowadzenie obowiązku cyklicznych rokowań układowych na poziomie zakładu pracy lub przedsiębiorstwa w określonych obszarach (wybór materii powinien być determinowany przez rolę układów w budowie ładu społecznego);
- 7) wzmocnienie i zwiększenie efektywności mediacji oraz arbitrażu jako mechanizmów wspierających rokowania układowe (w tym uznanie wiążącego charakteru orzeczeń arbitrażowych);
- 8) ograniczenie regulacji ustawowej i uznanie wiodącej roli układów zbiorowych w regulowaniu niektórych materii (np. czasu pracy), co otworzyłoby też drogę do bardziej elastycznych form organizacji pracy (np. kont czasu pracy);
- 9) dopuszczenie pewnych odstępstw od standardów ustawowych – przede wszystkim w układach ponadzakładowych, zasadnicze wzmocnienie pozycji regulacyjnej układów zbiorowych w pewnych obszarach – w szczególności w zakresie czasu pracy;
- 10) ustawowa promocja rokowań układowych:
 - a. stworzenie instytucji zapewniającej wsparcie podmiotom zainteresowanym prowadzeniem rokowań (możliwość integracji z działaniami RDS);
 - b. preferencje dla pracodawców objętych układami zbiorowymi pracy (preferencje w procedurze zamówień publicznych, możliwość korzystania ze środków Funduszu Pracy w określonych celach);
 - c. stosowanie „miękkich” środków promowania rokowań zbiorowych (np. kampanie informacyjne, publikacje, konferencje, itd.);
- 11) pewne zmiany w przepisach regulujących zakres podmiotowy rokowań:
 - a. wyraźne przesądzenie bezpośredniej skuteczności układów zbiorowych w stosunku do osób wykonujących pracę zarobkową niebędących pracownikami;
 - b. zniesienie części ograniczeń w zawieraniu układów zbiorowych dla osób zatrudnionych w administracji publicznej.

12) zmiany powinny uwzględniać potencjał i pozycję pracodawców, w tym faktyczne możliwości negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy – stąd konieczność dyferencjacji w szczególności z uwzględnieniem kryterium poziomu zatrudnienia.

Proponowane zmiany mogą przyczyniać się do poprawy sytuacji, choć można mieć obawy, czy również do osiągnięcia pożądanego zakresu objęcia pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową układami zbiorowymi pracy. Wydaje się, że osiągnięcie znaczącego zakresu objęcia układami zbiorowymi pracy byłoby możliwe dopiero wraz z ukształtowaniem się systemu rokowań wielozakładowych. Ich stymulacja wymagałaby jednak zasadniczych zmian w podejściu do kształtowania ładu społeczno-gospodarczego. Wobec słabości samych partnerów społecznych konieczne byłaby daleko idąca ingerencja państwa wymuszającego dialog wielozakładowy, a jego rezultatem nadającego walor powszechnego obowiązania. Głębokie zmiany mogą okazać się konieczne w związku z przyjęciem dyrektywy o płacy minimalnej i potrzebą implementacji wynikających z niej mechanizmów (co jednak nie będzie łatwe).

Trzeba wreszcie stwierdzić, że przebudowa ram prawnych, jakkolwiek potrzebna (wielu spośród naszych rozmówców wiązało z nią bardzo duże nadzieje), nie zastąpi aktywności samych partnerów społecznych. To od ich determinacji będzie ostatecznie zależeć sytuacja rokowań zbiorowych. Nie ma wątpliwości (nie miała ich również większość naszych rozmówców), że stoimy przed koniecznością poszukiwania nowej tożsamości związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz budowania strategii dostosowanych do zmieniającej się rzeczywistości, a przy tym atrakcyjnych dla współczesnych ludzi pracy.