**UZASADNIENIE**

1. **CELE PROJEKTOWANEJ REGULACJI**
2. **Rys historyczny**

Przejawem otwarcia na działalność związków zawodowych po rozmowach Okrągłego Stołu w 1989 r., było przyjęcie szeregu regulacji prawnych, normujących stosunki przemysłowe
i zbiorowe stosunki pracy w Polsce. Obok ustaw o związkach zawodowych i o organizacjach pracodawców, 23 maja 1991 r. przyjęto ustawę o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 123), regulującą sprawy związane z wszczęciem, prowadzeniem
i zakończeniem sporu zbiorowego, rokowaniami, mediacjami, arbitrażem społecznym
i strajkiem, zwaną dalej „ustawą o rsz”.

1. **Stan obecny**

Zgodnie z art. 59 Konstytucji RP, wolność zrzeszania się w związkach zawodowych
i w organizacjach pracodawców należy do podstawowych wolności człowieka i obywatela. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań,
w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Związkom zawodowym przysługuje prawo
do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych
w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Uregulowaniem norm zawartych w Konstytucji RP jest przedmiotowa ustawa o rsz. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, spór zbiorowy pracowników z pracodawcą może dotyczyć warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych. Nie jest dopuszczalne prowadzenie sporu zbiorowego w celu poparcia indywidualnych żądań pracowniczych, jeśli ich rozstrzygnięcie jest możliwe w postępowaniu przed organem rozstrzygającym spory o roszczenia pracowników. Obowiązujące przepisy ustawy o rsz enumeratywnie definiują przedmiot sporu zbiorowego, niemniej spory są często wszczynane we wszelkich sprawach, które dotyczą zbiorowych praw i interesów pracowników. Pomimo, że ustawa na to nie zezwala, interpretacja zakresu przedmiotu sporu przyjmowana przez związki zawodowe jest bardzo szeroka. Stronami sporu zbiorowego są: pracownicy – reprezentowani przez związki zawodowe oraz pracodawca lub pracodawcy, którzy mogą być reprezentowani przez właściwe organizacje pracodawców. Obowiązujące przepisy przyznają prawo wszczęcia i prowadzenia sporu zbiorowego każdej organizacji związkowej. Taka sytuacja, przy wielości związków zawodowych w zakładzie pracy, znacznie utrudnia osiągnięcie porozumienia. Ustawa o rsz określa następujące etapy rozwiązywania sporów zbiorowych: rokowania, mediacje, arbitraż społeczny (fakultatywnie), strajk. Dodatkowo w przepisach ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.) przewidziana została misja dobrej woli.

Trzydziestoletni okres obowiązywania ustawy o rsz wskazuje na potrzebę nowelizacji jej przepisów. Przejawia się to zarówno w postulatach związków zawodowych i organizacji pracodawców (stron sporów zbiorowych), które wskazują na problemy interpretacyjne przepisów w trakcie prowadzonych sporów, jak i mediatorów, prowadzących postępowania mediacyjne w sporach zbiorowych pracy.

1. **Uzasadnienie zmiany ustawy**

Niniejszy projekt ustawy powstał na bazie doświadczeń w toku wskazywania mediatorów
z listy przez ministra właściwego do spraw pracy oraz postulatów partnerów społecznych, reprezentowanych w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, a następnie Radzie Dialogu Społecznego.

Proponowane rozwiązania uwzględniają także dorobek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, działającej w latach 2016–2018. Zadaniem Komisji było m.in. opracowanie projektu ustawy – Kodeks zbiorowego prawa pracy, który zawierałby uregulowania również w obszarze rozwiązywania sporów zbiorowych.

Kierunki zmian zostały wyznaczone potrzebami partnerów społecznych (stron sporów) oraz państwa, którego harmonijny rozwój zależy od poziomu pokoju społecznego gwarantowanego stosowaniem pokojowych procedur rozwiązywania sporów zbiorowych i konfliktów społecznych. Procedury te powinny być przejrzyste, łatwe w stosowaniu i interpretowaniu, tak aby nie powodowały dodatkowych napięć pomiędzy stronami sporu.

Proponowane zmiany mają na celu dostosowanie przepisów prawnych do zmieniającej się sytuacji rynkowej i zapobiegać mają działaniom, które są postrzegane jako godzące
w stosunki pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi, reprezentującymi interesy pracowników. Oczekiwanym efektem regulacji będzie zapewnienie w bardziej znaczącym stopniu pokoju społecznego poprzez zagwarantowanie przejrzystych, łatwych w stosowaniu i interpretowaniu, polubownych procedur rozwiązywania sporów zbiorowych i konfliktów społecznych. Podstawowymi celami projektowanej ustawy są:

* 1. Odejście od enumeratywnego określenia przedmiotu sporu zbiorowego.

Obowiązujące przepisy ustawy o rsz enumeratywnie definiują przedmiot sporu zbiorowego, niemniej spory często wszczynane są we wszelkich sprawach, które dotyczą zbiorowych praw i interesów pracowników. Niestety, często interpretacja zakresu przedmiotu sporu przyjmowana przez strony jest odmienna co stwarza problemy już na początku negocjacji. Odejście od enumeratywnego określenia przedmiotu sporu zbiorowego spowoduje, że ustawa będzie określać zasady wszczęcia, prowadzenia i zakończenia sporu zbiorowego pracy, który zgodnie z zaproponowaną definicją będzie sporem osób wykonujących pracę zarobkową z pracodawcą lub pracodawcami o zbiorowe prawa lub wolności związkowe, a także o zawodowe, ekonomiczne lub socjalne zbiorowe interesy lub prawa, związane z wykonywaniem pracy. Tak więc spór będzie mógł być prowadzony we wszelkich sprawach zbiorowych, w których związki zawodowe reprezentują osoby wykonujące pracę zarobkową.

* 1. Wprowadzenie wymogu wyłaniania reprezentacji organizacji związkowych niezbędnej do wszczęcia i prowadzenia sporu zbiorowego.

Obowiązujące przepisy przyznają prawo wszczęcia i prowadzenia sporu zbiorowego każdej organizacji związkowej. Taka sytuacja, przy wielości związków zawodowych w zakładzie pracy, znacznie utrudnia osiągnięcie porozumienia. Zdarza się, że pracodawca osiąga porozumienie z większością związków zawodowych, jednak spór trwa nadal bowiem jedna lub kilka organizacji nie zawarły porozumienia. Nierzadko pracodawca jest w sporze zbiorowym z kilkoma, a nawet kilkunastoma organizacjami związkowymi, a każda z nich może przedstawiać różne postulaty, co powoduje problemy w zakresie uzgodnienia wspólnego stanowiska stron. W celu ujednolicenia przepisów z zakresu zbiorowego prawa pracy oraz mając na uwadze konieczność wsparcia organizacji reprezentatywnych, postulowaną przez partnerów społecznych, proponuje się wprowadzenie obowiązku zawiązywania koalicji związków w trwającym sporze.

W tym kontekście proponuje się zastosowanie standardów, przewidzianych w odniesieniu do wyłaniania reprezentacji, które mają zastosowanie do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy (art. 241¹⁶ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020, poz. 1320, z późn. zm.) (dalej „Kodeks pracy”), tzn. wprowadzenie trybu powiadamiania o zgłoszonych żądaniach w celu wspólnego prowadzenia rokowań; w razie braku porozumienia co do wspólnej reprezentacji – warunkiem prowadzenia rokowań będzie uczestniczenie w niej co najmniej jednej organizacji reprezentatywnej w myśl art. 252 – 253 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854).

* 1. Wprowadzenie sądowej kontroli legalności referendum strajkowego.

Przepisy ustawy o rsz nie przewidują możliwości badania legalności sporu ani strajku. Wobec rezygnacji z określenia przedmiotu sporu, badanie zgodności zgłoszonych żądań z ustawą nie będzie konieczne, niemniej – jak pokazuje praktyka –zasadne jest wprowadzenie możliwości kontroli legalności przeprowadzenia głosowania w sprawie ogłoszenia strajku (referendum strajkowe).

* 1. Określenie czasu trwania prowadzenia sporu.

W obecnym stanie prawnym brak jest określenia maksymalnego czasu trwania sporu; nie wskazano również skutecznej formy jego zakończenia. Często strony po rozpoczęciu sporu nie podejmują dalszych działań w celu jego rozstrzygnięcia. Taka sytuacja powoduje, że spór trwa wiele miesięcy lub lat mimo, że strony nie podejmują żadnych czynności. Permanentne pozostawanie w sporach zbiorowych nie służy dialogowi społecznemu i osłabia możliwości prowadzenia rzeczowych negocjacji. Spór zbiorowy powinien toczyć się w miarę szybko i stronom powinno zależeć na dojściu do porozumienia. Proponuje się zatem precyzyjne określenie czasu trwania sporu (9 miesięcy – z możliwością dodatkowego wydłużenia o 3 miesiące). W tym okresie spór powinien się zakończyć opracowaniem odpowiednich dokumentów lub po jego upływie – będzie wygasał z mocy prawa.

* 1. Zmiany w zakresie prowadzenia listy mediatorów przy Ministrze Rodziny i Polityki Społecznej.

Z uwagi na fakt, że w obecnym stanie prawnym kwestie związane z funkcjonowaniem listy mediatorów przy ministrze właściwym do spraw pracy, jak i sam statut mediatora – nie są doprecyzowane, w celu wzmocnienia pozycji mediatora, konieczne są odpowiednie zmiany co do standardów pracy mediatora, jak i wpisu na listę mediatorów. Listę będzie ustalał minister właściwy do spraw pracy na podstawie wniosku osoby zainteresowanej wpisem. Ustawa będzie określać kryteria wpisu na listę. Dodatkowo, w stosunku do ustawy o rsz, zrezygnowano z uzgadniania listy z organizacjami partnerów społecznych, reprezentowanymi w Radzie Dialogu Społecznego.

* 1. Wprowadzenie tzw. mediacji prewencyjnej.

Zgodnie z obowiązującą ustawą o rsz, rokowania w celu rozwiązania sporu zbiorowego w drodze porozumienia są prowadzone wyłącznie przez strony sporu, bez udziału osób trzecich. W konsekwencji strony, przechodząc do etapu mediacji, mogą być już tak skonfliktowanie, że w wielu przypadkach brak jest możliwości dojścia do porozumienia. Dlatego też – w celu przyznania możliwości dojścia do porozumienia na jak najwcześniejszym etapie sporu, proponuje się wprowadzenie instytucji tzw. mediacji prewencyjnej, mającej zapobiegać eskalacji konfliktu w trakcie prowadzenia rokowań. Umożliwi to stronom skorzystanie z profesjonalnej pomocy osoby dającej gwarancję bezstronności i pomagającej w osiągnięciu wcześniejszego porozumienia, co z kolei może przyczynić się do wzrostu liczby porozumień zawieranych na tym etapie sporu.

* 1. Zwiększenie limitów wydatków na funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego i wojewódzkich rad dialogu społecznego.

Projektowana ustawa wprowadza również zmiany w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego w zakresie zwiększenia maksymalnego limitu wydatków, będących skutkiem finansowym ustawy. Projektowana regulacja zwiększa limit wydatków w zakresie zwiększenia kwoty na ryczałty dla członków Rady za udział w jej pracach. Dodatkowo, projekt uwzględnia konieczność opracowania nowych limitów wydatków na kolejne 10 lat, zgodnie z art. 50 ust. 1c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.),

Z uwagi na liczbę projektowanych zmian, w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy
o rozwiązywaniu sporów zbiorowych proponuje się przedłożenie nowej regulacji – zgodnie
z § 84 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

1. **SZCZEGÓŁOWE PROPOZYCJE PROJEKTOWANEJ REGULACJI**
2. **Rozdział 1 – przepisy ogólne**

Obowiązujące przepisy ustawy o rsz definiują przedmiot sporu zbiorowego, jednak spory są często wszczynane we wszelkich sprawach, które dotyczą zbiorowych praw i interesów pracowników. W praktyce często żądania dotyczą m.in. zwolnień grupowych, roszczeń pracowników w razie niewypłacalności pracodawcy, transferu zakładu pracy, konsolidacji podmiotów gospodarczych, itp. Co prawda ustawa na to nie zezwala, ale interpretacja zakresu przedmiotu sporu przyjmowana przez związki zawodowe jest bardzo szeroka. Zgodnie
z art. 1 obowiązującej ustawy, spór zbiorowy pracowników z pracodawcą lub pracodawcami może dotyczyć warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się
w związkach zawodowych. Często też występują problemy ze szczegółowym określeniem przedmiotu sporu, zwłaszcza tym, co oznaczają warunki pracy (czy należy je pojmować wąsko jako okoliczności świadczenia pracy, czy też szeroko jako wszelkie czynniki determinujące bezpośrednio bądź pośrednio treść stosunku pracy).

W nowej ustawie proponuje się odejście od enumeratywnego określania przedmiotu sporu zbiorowego. Nowa ustawa będzie określać wyłącznie zasady wszczęcia, prowadzenia
i zakończenia sporu zbiorowego, a nie zaś jego przedmiot. Wprowadzona zostanie nowa definicja sporu zbiorowego pracy– będzie to spór osób wykonujących pracę zarobkową
z pracodawcą lub pracodawcami o zbiorowe prawa lub wolności związkowe, a także o zawodowe, ekonomiczne lub socjalne zbiorowe interesy lub prawa, związane z wykonywaniem pracy. W ten sposób nie będzie konieczne wprowadzanie kontroli legalności zgłoszonych przez związek zawodowy żądań z art. 1 ustawy, która była wielokrotnie postulowana przez partnerów społecznych. Zmiana ta ma na celu przyspieszenie procedury rozwiązywania sporów zbiorowych.

Tak więc, spór zbiorowy będzie dotyczył zbiorowych praw związkowych, zbiorowych wolności związkowych, zawodowych, ekonomicznych lub socjalnych zbiorowych interesów, związanych z wykonywaniem pracy oraz zawodowych, ekonomicznych lub socjalnych zbiorowych praw, związanych z wykonywaniem pracy.

„Wolność” i „prawo” w ujęciu konstytucyjnym to w zasadzie odmienne pojęcia, choć ich sens wydaje się być bardzo zbliżony. Jeśli chodzi o „wolności” to ustawodawca nie może określać, w jaki sposób obywatele mają się zachowywać w danej sferze, a jest jedynie uprawniony
do formułowania ograniczeń. Obywatel ma swobodę w korzystaniu z danej „wolności”, jednak ustanowionych ograniczeń przekraczać nie może1. Odmiennie jest w przypadku „prawa”, przy którym ustawodawca na prawo do kształtowania wszystkich aspektów korzystania przez obywatela z danej mu możliwości działania, ponieważ wszystkie inne, jako niedopuszczalne, są niezgodne z prawem[[1]](#footnote-2). Dlatego też słusznie przepisy Konstytucji niejako dzielą wolności związkowe od uprawnień z nimi związanych. I tak, Konstytucja RP w art. 12 zapewnia wolność tworzenia i działania m.in. związków zawodowych. Wyliczenie związków zawodowych obok innych zrzeszeń czy stowarzyszeń działających w ramach struktur społeczeństwa obywatelskiego wywodzi się z konstytucyjnej charakterystyki gospodarki rynkowej jako gospodarki społecznej oraz opartej na dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP) jak również gwarantowanej przez Konstytucję w art. 24 ochrony pracy przez państwo[[2]](#footnote-3). Z kolei art. 59 Konstytucji wskazuje, że zapewniona jest także wolność zrzeszania się, w tym w związki zawodowe. W ten sposób wolność zrzeszania się została odróżniona od innych wolności związkowych, podobnie jak prawo do rokowań (art. 59 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do strajku (art. 59 ust. 3 Konstytucji). Szczególny charakter związków zawodowych uregulowany w art. 59 Konstytucji wynika z tego, że to właśnie im przyznano prawo do rokowań, zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, a także prawo do prowadzenia sporów zbiorowych i organizowania strajków, a więc prawo poniekąd do rozwiązywania życiowych problemów osób pracujących[[3]](#footnote-4).

Wolności zrzeszania się nie można jednak uznać wyłącznie jako indywidualnego prawa człowieka pracy[[4]](#footnote-5). Wolności i prawa związkowe mają charakter mieszany, tj. przysługują poszczególnym osobom, ale mogą być realizowane w ramach danej zbiorowości – organizacji reprezentującej interesy tych osób. Przykładowo można tutaj wskazać prawo do strajku, które w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych definiowane jest jako zbiorowe powstrzymanie się pracowników od wykonywania pracy w celu rozwiązania sporu dotyczącego praw i interesów oraz praw i wolności związkowych pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Przepis ten jasno pokazuje, że strajk jest indywidualnym prawem pracownika, które może być realizowane wyłącznie zbiorowo.

Jeśli zaś chodzi o prawa związkowe to można je generalnie podzielić na prawa indywidualne (będące atrybutem poszczególnej jednostki) i prawa zbiorowe (przysługujące poszczególnym związkom zawodowym)[[5]](#footnote-6). Do pierwszej grupy należy prawo koalicji, czyli prawo tworzenia organizacji i przystępowania do nich, oraz prawo do udziału w działalności związkowej. Natomiast do praw zbiorowych należy prawo do tworzenia federacji i konfederacji oraz przystępowanie do nich, jak również przystępowanie do organizacji międzynarodowych,
a także prawo do swobodnego decydowania o swoich strukturach i władzach, zarządzaniu ich sprawami, swobodnego określania programów i prowadzenia działalności.

W tym miejscu warto też zwrócić uwagę na rozróżnienie pomiędzy pojęciem wolności zrzeszania a pojęciem wolności związkowej. W doktrynie[[6]](#footnote-7) wolność zrzeszania się traktuje się jako pojęcie oznaczające swobodę w zakresie przystępowania i przynależności do związków zawodowych (wymiar pozytywny), jak i brak przymusu w tym zakresie (wymiar negatywny), ponieważ wolność ta zostaje urzeczywistniona poprzez zagwarantowanie swobody jednostki do przystępowania i przynależności do związku, a także możliwość występowania ze związku zawodowego. Co więcej, swoboda ta w wymiarze zbiorowym zostaje zapewniona w zakresie tworzenia zrzeszeń związków (federacji i konfederacji) oraz ich rozwiązywania. Natomiast pojęcie wolności związkowej to wolność zrzeszania się uzupełniona o swobodę działania
w duchu zasad samorządności i niezależności[[7]](#footnote-8).

Jeśli chodzi o spory o prawa i interesy, to należy wskazać, że prawo związków zawodowych do reprezentowania i obrony zbiorowych praw i interesów pracowniczych wynika wprost
z przepisów art. 1, 4, 7, 26 pkt 2 i 30 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. W przepisach tych odróżnia się prawa od interesów pracowniczych. Ustawa o związkach zawodowych nie daje jednak wskazówek interpretacyjnych dotyczących rozumienia terminów „prawa" i „interesy pracownicze". Przechodząc do omówienia pojęcia praw pracowniczych, należy zwrócić uwagę, że pomimo doniosłości problemu prawo pracy nie zna definicji zbiorowych praw (uprawnień) pracowniczych. Z reguły uprawnienia pracownicze są utożsamiane ze sferą obrony indywidualnych praw pracownika. W tych przypadkach regułą będzie podmiotowy charakter praw pracowniczych. Natomiast zbiorowe prawa pracownicze nie mają nigdy charakteru podmiotowego. Prowadzi to do wniosku, że pod terminem zbiorowych praw pracowniczych należy rozumieć prawa określające sytuację prawną pracownika i nie mające charakteru praw podmiotowych. Tak rozumiane zbiorowe prawa pracownicze mają bardzo zróżnicowany charakter. Są one uregulowane przede wszystkim w Konstytucji, przepisach prawa pracy oraz aktach prawa międzynarodowego. Zbiorowe prawa pracownicze unormowane w art. 65–66 Konstytucji, w kodeksowych podstawowych zasad ach prawa pracy czy Europejskiej Karcie Socjalnej sformułowane są w sposób bardzo ogólny i nie przyznają określonych praw podmiotowych . W tak ujętej definicji mieszczą się również prawa i wolności związkowe czy prawo pracowników do zawierania układów zbiorowych i prowadzenia sporów zbiorowych. Szerokie rozumienie zbiorowych praw pracowniczych powoduje zróżnicowanie sposobów i środków ich ochrony.

Jednym z rodzajów ochrony zbiorowych praw pracowniczych jest niewątpliwie możliwość prowadzenia sporów zbiorowych. Zauważyć w tym miejscu należy, że niektóre spośród zbiorowych praw pracowniczych służą realizacji innych uprawnień pracowniczych. Może budzić wątpliwość to, czy są one prawami pracowniczymi , czy też należy je traktować jako środki ochrony praw pracowniczych. Przyjęcie szerokiej definicji zbiorowych praw pracowniczych upoważnia do stwierdzenia, że uprawnienia tego rodzaju mogą być traktowane w kategoriach zbiorowych praw pracowniczych.

Termin „interes” jest terminem często używanym zarówno w przepisach prawnych,
jak i w języku prawniczym. Termin ten jest znany wszystkim gałęziom prawa. Zauważyć
tu należy, że ustawodawca, regulując podobne problemy, rezygnuje niekiedy z użycia terminu „interes" lub zastępuje go zwrotami bliskoznacznymi. Przykładowo, zakaz działalności konkurencyjnej regulowany w ustawie o działalności gospodarczej polega na zakazie prowadzenia interesów konkurencyjnych, podczas gdy zakaz konkurencji ustanowiony w Kodeksie pracy - na zakazie prowadzenia działalności konkurencyjnej. Zwrotem bliskoznacznym jest natomiast zwrot „dobro" zakładu pracy, użyty w art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy, czy „szczególne potrzeby pracodawcy" z art. 151 § 1 pkt 2 Kodeksu pracy.

Termin „interes" szczególnie często pojawia się w przepisach prawa pracy, a także w nauce prawa pracy. Jednak treść tego pojęcia nie została do tej pory jednoznacznie wyjaśniona przez doktrynę prawa pracy. Skoro istnieją zasadnicze trudności z określeniem interesu danej jednostki ludzkiej, trudności te narastają w przypadku próby określenia interesów zbiorowych. Przykładowo, art. 181 § 1 Kodeksu pracy. stanowi, że pracownicy i pracodawcy, w celu reprezentacji i obrony swoich praw i interesów, mają prawo tworzyć organizacje i przystępować do tych organizacji. Pojęcie interesu najczęściej występuje w przepisach ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Z art. 1 tej ustawy wynika, że związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Art. 4 tej ustawy stanowi o reprezentowaniu przez związek zawodowy pracowników i innych osób, które mogą być członkami związku, oraz o obronie ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych jak i indywidualnych. Kolejne przepisy ustawy (art. 5 i 7) mówią o reprezentowaniu interesów pracowniczych na forum międzynarodowym oraz o zasadzie reprezentacji praw i interesów pracowniczych. Natomiast art. 8 tej samej ustawy daje związkom zawodowym prawo kontroli przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin. I wreszcie art. 37 stanowi, że spory między związkami zawodowymi a pracodawcami i ich organizacjami dotyczące interesów pracowniczych rozwiązywane są na zasadach określonych w odrębnej ustawie.

Pojęcie interesu łączone jest z określonymi podmiotami. Według tego kryterium wyróżnić można interes ogólnospołeczny, interes przedsiębiorstwa, interes pracodawcy, interesy pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin, interes ubezpieczonych.

Dodatkowo wystąpi tu podział na interesy zbiorowe i indywidualne. Pojęcie interesu ujmowane jest także w przepisach w aspekcie przedmiotowym. Kryterium przedmiotowe pozwala na wyróżnienie interesów zawodowych, socjalnych, materialnych, moralnych. Ponadto ustawodawca posługuje się także zwrotami dookreślającymi poszczególne kategorie interesu. Do tego rodzaju określeń zaliczyć można „podstawowe" interesy przedsiębiorstwa czy „słuszny" interes pracownika i ubezpieczonego. Ponadto przepisy uzależniają zastosowanie przewidzianych nimi sankcji od na przykład „istotnego" naruszenia interesu ogólnospołecznego.

Poczynione wyżej uwagi dowodzą, że stworzenie jednolitej definicji interesu w prawie pracy nie jest możliwe. Wynika to z ogromnej różnorodności kontekstu prawnego, w którym występuje termin „interes" oraz dosyć dużej dowolności w posługiwaniu się przez ustawodawcę zwrotami mającymi termin ten sprecyzować.

Natomiast mogą pojawić się wątpliwości, czy słuszne jest posługiwanie się przez ustawodawcę formułą „prawa i interesy pracowników". Należy zgodzić się z poglądem,
że formuła ta zasługuje na aprobatę. Trafnym argumentem jest to, że rozwiązuje ona problem tych praw pracowniczych, które mogą budzić wątpliwości natury dogmatycznej
czy teoretycznej. W tego rodzaju przypadkach „można zawsze powiedzieć, że jeżeli
nie ma podstaw do tego, by twierdzić, iż w grę wchodzą jakieś prawa pracowników,
to co najmniej należy mówić o ich interesach".[[8]](#footnote-9)

W części definicyjnej projektu (w art. 2 projektu) określono pojęcia m.in. organizacji pracodawców, organizacji związkowej, osobie wykonującej pracę zarobkową, pracodawcy, sporze zbiorowym pracy.

Art. 3 projektu wskazuje zasady reprezentacji stron w sporze zbiorowym pracy. I tak prawa lub wolności związkowe oraz prawa lub interesy zbiorowe, osób wykonujących pracę zarobkową są w sporze reprezentowane przez związki zawodowe, a prawa lub interesy pracodawców mogą być w sporze reprezentowane przez organizację pracodawców, której są członkami, jeśli zwrócili się o ich reprezentowanie. Spór zakładowy z pracodawcą prowadzi zakładowa organizacja związkowa, a spór ponadzakładowy, obejmujący kilku pracodawców, mogą prowadzić ponadzakładowe organizacje związkowe z tymi pracodawcami

W art. 3 wprowadzono – obok sporu zakładowego – pojęcie sporu ponadzakładowego
(w miejsce dotychczasowego sporu międzyzakładowego), który będzie obejmował swoim zakresem kilku pracodawców. Zmiana ta jest poniekąd pokłosiem nowelizacji ustawy
o związkach zawodowych, która obecnie określa, że zakładowa organizacja związkowa działa nie w zakładzie pracy, ale u pracodawcy. Ponadto wprowadzono zasadę, że do czasu zakończenia sporu zakładowego nie będzie dopuszczalne wszczęcie i prowadzenie sporu zakładowego w tym samym przedmiocie – w celu uniknięcia sytuacji, w której w tych samych sprawach w tym samym miejscu będą się jednocześnie toczyć dwa spory (art. 3 ust. 5 projektu).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 obowiązującej ustawy, jeżeli spór dotyczy treści układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia, którego stroną jest organizacja związkowa, wszczęcie
i prowadzenie sporu o zmianę układu lub porozumienia może nastąpić nie wcześniej
niż z dniem ich wypowiedzenia. W praktyce pojawia się problem, czy w zakładzie pracy,
w którym funkcjonuje układ zbiorowy pracy lub inne porozumienie regulujące dane kwestie może być prowadzony spór. Dlatego doprecyzowania wymaga, kiedy możliwe jest prowadzenie sporu w tym zakresie. W ramach doprecyzowania przepisów, proponuje się wprowadzenie przepisu o dopuszczalności prowadzenia sporu co do realizacji
lub przestrzegania układu lub porozumienia.

O ile Kodeks pracy precyzuje zasady wypowiadania układów zbiorowych pracy, o tyle
nie określa on zasad wypowiadania innych porozumień zbiorowych. Jest to problematyczne
z punktu widzenia rozwiązywania sporów zbiorowych w myśl dyrektywy zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o rsz (wszczęcie i prowadzenie sporu o zmianę układu lub porozumienia może nastąpić nie wcześniej niż z dniem ich wypowiedzenia ). W przypadku porozumień zbiorowych opartych na ustawie, a określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy,
tj. źródeł prawa pracy w myśl art. 9 Kodeksu pracy, dodatkowo zawartych na czas nieokreślony, orzecznictwo sądowe dopuszcza w związku z brakiem szczególnej regulacji porozumień zbiorowych o charakterze normatywnym stosowanie do nich przepisów o układach zbiorowych pracy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2006 r., III PK 42/60, OSNP z 2007 r., nr 17–18, poz. 244, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2012 r., II PK 128/12, OSP z 2013 r., nr 12, poz. 117). W tym kontekście proponuje się dodanie przepisu precyzującego zasady wypowiadania układów lub porozumień opartych na ustawie zawartych na czas nieokreślony. I tak, zgodnie z art. 4 ust. 4 projektu, jeżeli treść porozumienia nie będzie określać terminu jego wypowiedzenia, do wypowiedzenia będą mieć zastosowanie przepisy art. 2417 § 1 pkt 3 oraz § 3 Kodeksu pracy.

1. **Rozdział 2 – rokowania**

W obecnym stanie prawnym zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy w zakładzie pracy, w którym działa więcej niż jedna organizacja związkowa, każda z nich może reprezentować w sporze zbiorowym interesy stanowiące przedmiot tego sporu, zaś zgodnie z ust. 2 ww. artykułu, jeżeli działające w zakładzie pracy organizacje związkowe tak postanowią, w sporze zbiorowym występuje wspólna reprezentacja związkowa.

Jak pokazuje praktyka, prowadzenie sporów w zakładzie pracy, w którym funkcjonuje wiele związków zawodowych często uniemożliwia zawarcie kompromisu, nawet w przypadku, gdy większość z działających w zakładzie organizacji związkowych, w tym najbardziej reprezentatywne, taki kompromis wypracują. Mniejsze organizacje takiego porozumienia nie zawierają pozostając z pracodawcą w permanentnym sporze.

W celu ujednolicenia przepisów z zakresu zbiorowego prawa pracy oraz mając na uwadze konieczność wsparcia organizacji reprezentatywnych, postulowaną przez partnerów społecznych, proponuje się wprowadzenie obowiązku zawiązywania koalicji związków
w trwającym sporze (art. 8 projektu ustawy).

W tym kontekście proponuje się w projekcie zastosowanie standardów, przewidzianych
w odniesieniu do wyłaniania reprezentacji, które mają zastosowanie do negocjowania
i zawierania układów zbiorowych pracy (art. 241¹⁶ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy), tzn.:

1) wprowadzenie trybu powiadamiania o zgłoszonych żądaniach w celu wspólnego prowadzenia rokowań;

2) w razie braku porozumienia co do wspólnej reprezentacji – warunkiem prowadzenia rokowań będzie uczestniczenie w niej co najmniej jednej organizacji reprezentatywnej w myśl
art. 252 – 253 ustawy o związkach zawodowych.

W rokowaniach nad układem może wziąć udział jedna organizacja ponadzakładowa lub wiele takich organizacji. W drugim przypadku wymagana jest szczególna reprezentacja strony związkowej, polegająca na tym, że rokowania prowadzi wspólna reprezentacja lub działające wspólnie poszczególne organizacje związkowe. Wspólna reprezentacja powstaje przez wybór przedstawicieli z różnych organizacji związkowych do wspólnego gremium związkowego. Ratio legis tego przepisu sprowadza się do usprawnienia rokowań nad układem. Chodzi
o uniknięcie sytuacji, w której organizacja pracodawców musiałaby prowadzić rozmowy
z każdą organizacją związkową biorącą udział w rokowaniach. Unika się w ten sposób znanego mediatorom zjawiska, polegającego na włączaniu się do rozmów nowych organizacji związkowych (dotąd zachowujących się biernie), które zgłaszają własne, coraz dalej idące postulaty. Dodatkowo proponuje się przyznanie możliwości przystąpienia nowopowstałej organizacji związkowej do sporu, na każdym etapie jego trwania – analogicznie do przepisu art. 24125 § 4 Kodeksu pracy (prawo przystąpienia do rokowań przed zawarciem układu zbiorowego pracy organizacji związkowej powstałej w trakcie trwania rokowań).

Organizacja związkowa, która będzie zgłaszać spór występując z żądaniami, będzie zobowiązana powiadomić o tym (w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej) każdą organizację związkową działającą u pracodawcy, w celu wspólnego prowadzenia rokowań. Ponieważ organizacja związkowa może nie mieć dostatecznej wiedzy o innych organizacjach związkowych u pracodawcy, na potrzeby takiego powiadomienia, pracodawca – na wniosek organizacji wszczynającej spór – złożony w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej – będzie jej przekazywał informacje, jakie inne organizacje związkowe u niego działają (art. 5 projektu ustawy).

Spór istnieje od dnia nieuwzględnienia przez pracodawcę w terminie żądań zgłoszonych przez organizację związkową. Organizacja związkowa zgłaszając pracodawcy swoje żądania określa termin, w którym oczekuje od pracodawcy zaspokojenia zgłoszonych żądań. Termin ten nie może być krótszy niż 7 dni (art. 6 projektu ustawy).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 obowiązującej ustawy, wszystkie spory zgłaszane przez pracodawców rejestrowane są przez okręgowych inspektorów pracy bez badania czy przedmiot sporu jest zgodny z ustawą, co ma duże znaczenie w momencie wskazania mediatora przez ministra właściwego do spraw pracy. W tym kontekście proponuje się przejęcie przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej obowiązków polegających na rejestrowaniu sporów zbiorowych (art. 7 ust. 1 projektu ustawy). Przejęcie obowiązków inspekcji pracy w tym zakresie ma na celu sprawowanie pieczy nad wszystkimi toczącymi się sporami przede wszystkim ze względów formalnych w zakresie zapewnienia prawidłowości procedur, jak również statystycznych.

W praktyce zdarza się wiele przypadków, gdy jedna ze stron wnosi o wskazanie mediatora, nie informując o tym drugiej strony (ustawa nie przewiduje takiego obowiązku) lub przekazując niekompletną dokumentację dot. sporu; w takim przypadku druga strona kwestionuje zasadność desygnowania mediatora przez Ministra – dlatego też proponuje się wprowadzenie obowiązku powiadamiania drugiej strony sporu o wystąpieniu z wnioskiem o wskazanie mediatora (art. 10 ust. 5 projektu ustawy) oraz dołączania do wniosku protokołu rozbieżności (art. 10 ust. 4 projektu ustawy).

Obecnie brak jest określenia maksymalnego czasu trwania sporu; brak jest również skutecznej formy jego zakończenia, nawet pomimo tego, że strony nie podejmują żadnych działań zmierzających do jego zakończenia. Dlatego też często mamy do czynienia ze sporami formalnie nie zakończonymi, które prowadzone są latami. Permanentne pozostawanie
w sporach zbiorowych nie służy dialogowi społecznemu i osłabia możliwości prowadzenia rzeczowych negocjacji. Spór zbiorowy powinien toczyć się w miarę szybko i stronom powinno zależeć na dojściu do porozumienia. Proponuje się zatem precyzyjne określenie czasu trwania sporu – art. 18 projektu ustawy (9 miesięcy – z możliwością dodatkowego wydłużenia o 3 miesiące), jak również określenie skutecznej formy jego zakończenia (porozumienie, protokół rozbieżności, porozumienie postrajkowe). W ww. okresie spór powinien się zakończyć opracowaniem odpowiednich dokumentów lub po jego upływie – będzie wygasał z mocy prawa. Po tym terminie nie będzie też możliwości uruchomienia innych procedur, przewidzianych w ustawie, w tym ogłoszenia strajku.

Zdarzają się sytuacje, kiedy strony prowadzące spór zbiorowy nie dochodzą do porozumienia na etapie rokowań czy mediacji, nie poddają go rozstrzygnięciu kolegium lub też przeprowadzony strajk nie doprowadził do zawarcia porozumienia. Spór zbiorowy nie zostaje więc zakończony, trwa nadal. Strony mogą prowadzić działania zmierzające do jego rozstrzygnięcia . W tej sytuacji zdarza się, że przez nawet bardzo długi okres żadna ze stron nie podejmuje jakichkolwiek działań związanych z prowadzonym sporem. Dochodzi więc
do faktycznego zawieszenia prowadzenia sporu zbiorowego. Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy taki stan zawieszenia może trwać przez dowolnie długi okres,
czy też bezczynność stron sporu może doprowadzić do jego samoistnego wygaśnięcia. Obecne przepisy ustawy nie dają żadnych, nawet pośrednich wskazówek, jak powyższy problem powinien być rozstrzygnięty. W związku z tym można stwierdzić, że czas trwania sporu nie jest ograniczony i nie zależy od aktywności stron. Wydaje się, że ograniczenie czasu prowadzenia sporu w związku z bezczynnością stron byłoby wskazane. Zapobiegałoby to przede wszystkim możliwości wszczynania legalnych akcji strajkowych po długich okresach bezczynności, świadczących o braku zainteresowania prowadzeniem sporu. Okres bezczynności stron, po którym można by stwierdzić wygaśnięcie sporu, musiałby być stosunkowo długi.

Wprowadzenie maksymalnego czasu trwania sporu zbiorowego to również propozycja, która znalazła się w projekcie Kodeksu Zbiorowego Prawa Pracy. W nowej regulacji został on nieco zmodyfikowany (termin wydłużono z 6 do 9 miesięcy oraz dodano możliwość przedłużenia sporu – w oparciu o porozumienie – o kolejne 3 miesiące). Powyższe ma na celu wyeliminowanie pojawiającego się niekiedy w praktyce zjawiska tzw. sporów uśpionych. Brak określenia maksymalnego okresu trwania sporu ma swoje negatywne konsekwencje – np. związek zawodowy i pracodawca po skończonej mediacji sporządzają protokół rozbieżności, związek zawodowy nie decyduje się od razu na kolejny etap sporu, tj. strajk, ale nie podejmując tego kroku ma otwartą furtkę i może rozpocząć referendum strajkowe nawet po latach od zakończenia postępowania mediacyjnego.

Wydaje się pożądane wydłużenie terminu na spełnienie żądań związków zawodowych przez pracodawcę określonego w art. 7 ust. 1 ustawy. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka – dotrzymanie 3-dniowego terminu uwzględnienia wszystkich żądań, zwłaszcza gdy przedmiot sporu jest złożony, jest często w praktyce niemożliwe. Tym samym spór automatycznie zostaje wszczęty, zaś pracodawca nie ma możliwości, aby dogłębnie przeanalizować żądania związków, co często mogłoby doprowadzić do porozumienia. Ustawa również nie wskazuje, od kiedy ten termin jest liczony. Dlatego proponuje się wprowadzenie 7-dniowego terminu
na uwzględnienie żądań, liczonego od dnia wystąpienia przez podmiot reprezentujący interesy osób wykonujących pracę zarobkową z żądaniami (art. 6 ust. 1 projektu ustawy).

Dodatkowo, proponuje się wydłużenie terminu ogłoszenia strajku, który jest zapowiadany
w zgłoszeniu sporu (z 14 do 21 dni), tak aby strony miały więcej czasu na prowadzenie rokowań i tym samym – większą szansę na porozumienie (art. 6 ust. 3 projektu ustawy).

Zgodnie z obowiązującą ustawą o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, rokowania w celu rozwiązania sporu zbiorowego w drodze porozumienia są prowadzone wyłącznie przez strony sporu, bez udziału osób trzecich. W konsekwencji strony, przechodząc do etapu mediacji,
są już tak skonfliktowanie, że w wielu przypadkach brak jest możliwości dojścia
do porozumienia. Dlatego też – w celu przyznania możliwości dojścia do porozumienia na jak najwcześniejszym etapie sporu, proponuje się wprowadzenie instytucji tzw. mediacji prewencyjnej, mającej zapobiegać eskalacji konfliktu w trakcie prowadzenia rokowań
(art. 7 ust. 3 projektu ustawy). Umożliwi to stronom skorzystanie z profesjonalnej pomocy osoby dającej gwarancję bezstronności i pomagającej w osiągnięciu wcześniejszego porozumienia, co z kolei może przyczynić się do wzrostu liczby porozumień zawieranych
na tym etapie sporu.

Proponuje się wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym strony sporu będą mogły uzgodnić, że rokowania będą prowadzone z udziałem mediatora, którym będzie mogła być osoba z listy ministra właściwego do spraw pracy. Powyższa propozycja nie wyklucza, że takim mediatorem będzie mogła być osoba spoza listy, do której zwrócą się strony (podobnie jak ma to miejsce obecnie w przypadku właściwych postępowań mediacyjnych). Takiego mediatora będą mogły uzgodnić strony sporu, nie będzie zaś możliwości występowania – jak w przypadku mediacji właściwej – do ministra właściwego do spraw pracy, pozostawiając dowolność wyboru w tym zakresie stronom sporu.

Dodatkowo – w celu zapewnienia spójności z innymi przepisami zbiorowego prawa pracy – proponuje się dodanie przepisu określającego zasady prowadzenia rokowań, analogicznego jak w art. 2413 § 1, stosowanego w przypadku rokowań nad zawarciem układu zbiorowego pracy (art. 7 ust. 4 projektu ustawy).

W obecnym stanie prawnym, rokowania – zarówno te bezpośrednie, jak i te z udziałem mediatora, kończą się podpisaniem porozumienia, a w razie nieosiągnięcia porozumienia – sporządzeniem protokołu rozbieżności ze wskazaniem stanowisk stron.

W praktyce może zaistnieć sytuacja, gdy jedna ze stron sporu zbiorowego odmawia podpisania protokołu rozbieżności. Na marginesie należy zaznaczyć, że niepodpisanie takiego dokumentu nie stanowi przeszkody formalnej w przejściu do drugiego etapu rozwiązywania konfliktu – do etapu mediacji – gdyż ustawa mówi jedynie o konieczności jego sporządzenia. Natomiast jeżeli jedna strona odmawia sporządzenia protokołu rozbieżności, druga strona może sporządzić dokument, w którym wskaże zakres spraw spornych i przesłać go drugiej stronie z terminem do ustosunkowania się. W tym też względzie upływ wskazanego terminu można traktować jako „protokół rozbieżności”. Żadne przepisy prawa nie obligują, że protokół musi być sporządzony w jednym dokumencie. Strony bowiem mogą odrębne stanowiska przekazać sobie wymieniając dokumenty[[9]](#footnote-10).

Natomiast nieco inaczej wygląda kwestia porozumienia kończącego spór zbiorowy. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, porozumienie kończące zarówno rokowania jak i mediacje kończy spór zbiorowy i stanowi – w myśl art. 9 Kodeksu pracy – źródło prawa pracy. Wskazany artykuł określa, że jeżeli w przepisach kodeksu pracy mowa jest o prawie pracy, rozumie się przez to zarówno kodeks pracy, jak i przepisy zawarte w ustawach, aktach wykonawczych do ustaw, określających prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów pracy i statutów, określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Podpisanie porozumienia w postępowaniu mediacyjnym umożliwia polubowne rozwiązanie sporu.

W związku ze zmianą w zakresie wprowadzenia możliwości zawiązania wspólnej reprezentacji do prowadzenia sporu zbiorowego, proponuje się przyjąć analogiczne zasady zawierania porozumienia, jak w przypadku art. 24125 § 5 Kodeksu pracy, tj. porozumienie zawierają wszystkie organizacje związkowe, które prowadziły rokowania, bądź reprezentatywne organizacje związkowe, które brały udział w rokowaniach (art. 9 ust 2 projektu ustawy). Tym samym uproszczony zostanie tryb dojścia do porozumienia, a także wyeliminowane będą sytuacje, w których jeden związek zawodowy będzie mógł blokować zawarcie porozumienia.

Dodatkowo proponuje się doprecyzowanie formy sporządzenia protokołu rozbieżności –
w celu uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych, a także zapewnienia wiarygodności przedkładanych dokumentów. I tak, w przypadku protokołu rozbieżności, który będzie musiał obligatoryjnie wskazywać stanowiska stron zajmowane w toku rokowań i mediacji, a który – z uwagi na niechęć jednej ze stron sporu – nie będzie mógł stanowić wspólnego dokumentu, proponuje się, aby był on sporządzany (obecnie nie ma takiego obowiązku) przez co najmniej przez jedną ze stron sporu. Dodatkowo, w przypadku protokołu rozbieżności kończących etap mediacji, w których bierze udział mediator, będzie on miał również możliwość jego podpisania.

1. **Rozdział 3 – postępowanie mediacyjne i arbitraż**

Z uwagi na fakt, że w obecnym stanie prawnym kwestie związane z funkcjonowaniem listy mediatorów przy Ministrze Rodziny i Polityki Społecznej, jak i sam statut mediatora – nie są doprecyzowane, w celu wzmocnienia pozycji mediatora, konieczne są odpowiednie zmiany co do standardów pracy mediatora, jak i wpisu na listę mediatorów.

Obecnie obowiązujące przepisy prawne w zakresie listy mediatorów i ich zakresu działania stanowią, że:

1. Jeżeli strona, która wszczęła spór, podtrzymuje zgłoszone żądania, spór ten prowadzony jest przez strony z udziałem osoby dającej gwarancję bezstronności (tj. mediatora).

2. Mediatora ustalają wspólnie strony sporu zbiorowego. Mediatorem może być osoba z listy ustalonej przez ministra właściwego do spraw pracy w uzgodnieniu z organizacjami związkowymi oraz organizacjami pracodawców reprezentatywnymi, w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

3. Jeżeli strony sporu zbiorowego nie porozumieją się w ciągu 5 dni w sprawie wyboru mediatora, dalsze postępowanie jest prowadzone z udziałem mediatora wskazanego, na wniosek jednej ze stron, przez ministra właściwego do spraw pracy z listy.

W pierwszej kolejności proponuje się określić kryteria wpisu mediatora na listę (obecnie
nie ma żadnych wymagań w tym zakresie, w odróżnieniu do mediatorów w sprawach karnych, w sprawach nieletnich, mediatorów rodzinnych i gospodarczych) – art. 11 ust. 2 i 4 projektu ustawy. Osoba, która będzie ubiegać się o wpis na listę, będzie musiała:

1) mieć skończone 26 lat;

2) korzystać w pełni z praw publicznych i mieć pełną zdolność do czynności prawnych;

3) nie być prawomocnie skazana na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego;

4) znać język polski w mowie i piśmie;

5) mieć wiedzę lub umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji.

Powyższe kryteria wpisu na listę mediatorów są w dużej części zbieżne z kryteriami określonymi w Uchwale nr 35 Rady Dialogu Społecznego z dnia 18 września 2019 r.

Do wniosku o wpis na listę kandydat będzie dołączał kopie dokumentów potwierdzających posiadanie wiedzy lub umiejętności w zakresie prowadzenia postepowań mediacyjnych, w tym w szczególności: informacje o liczbie przeprowadzonych mediacji, spis wydanych publikacji na temat mediacji, opinie ośrodków mediacyjnych lub osób fizycznych o posiadanej wiedzy lub umiejętnościach w zakresie mediacji, dokumenty poświadczające posiadane wykształcenie lub odbyte szkolenia z zakresu mediacji. Kandydat będzie zobowiązany ponadto złożyć pisemne oświadczenie następującej treści: ,,Świadomy/Świadoma odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia oświadczam, że: mam ukończone 26 lat, korzystam z pełni praw publicznych oraz posiadam pełną zdolność do czynności prawnych, nie jestem prawomocnie skazany/skazana na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyśle ścigane z oskarżenia publicznego, znam język polski w mowie i w piśmie, jestem świadomy/świadoma odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeksu karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138)”. W odniesieniu do cudzoziemców będą oni zobowiązani do udokumentowania znajomości języka polskiego składając certyfikat co najmniej na poziomie B2 w skali globalnej biegłości językowej według „Common European Framework of Reference for Languages: learning, teaching, assessment (CEFR) - Europejski system opisu kształcenia językowego: uczenie się, nauczanie, ocenianie (ESOKJ)” (art. 11 ust. 5 projektu).

Wpisu na listę będzie dokonywał minister właściwy do spraw pracy na wniosek osoby ubiegającej się o wpis (art. 11 ust. 3 projektu ustawy). Tym samym rezygnuje się
z uzgadniania listy z organizacjami partnerów społecznych, reprezentatywnymi w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucji dialogu społecznego, aby m.in. umożliwić dostęp do listy również osobom, które nie są wprost rekomendowane przez
te organizacje, a zawodowo zajmują się mediacjami. Ponadto zasady uzgadniania listy nie były uregulowane ustawowo, natomiast – jak pokazuje praktyka – fakt uzgodnienia danej kandydatury nie miał wpływu na późniejszą ocenę pracy mediatora przez strony sporu,
w szczególności jeśli chodzi o gwarancję bezstronności mediatora. Dodatkowo należy wskazać na problemy z realizacją Uchwały nr 35 RDS, ponieważ do tej pory, na ok 40 wniosków o wpis na listę, tylko 4 kandydatów zostało na nią wpisanych, ponieważ partnerzy społeczni nie przekazują swoich opinii, co może świadczyć o braku zaangażowania partnerów społecznych w proces uzgadniania tej listy.

Projekt w art. 11 ust. 7 precyzuje dane, które mogą pojawić się we wpisie na listę. Wpis na listę obejmować będzie następujące dane: imię (imiona) i nazwisko, adres do korespondencji, numer telefonu, adres poczty elektronicznej. Lista zawierająca imiona i nazwiska mediatorów udostępniana będzie do publicznej wiadomości oraz zamieszczana w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministerstwa (art. 11 ust. 1). Projekt zawiera przepisy dotyczące przetwarzania danych osobowych, czasu i celu ich przetwarzania. Art. 11 ust. 8 i 9 projektu wskazują, że minister właściwy do spraw pracy przetwarza dane osobowe przez okres niezbędny do wykonania obowiązków i zadań związanych z organizacją i wpisem na listę mediatorów oraz przez okres wynikający z przepisów dotyczących archiwizacji. W przypadku osób, które złożyły wniosek o wpis, ale nie uzyskały wpisu na listę, okres przechowywania danych osobowych wynosi 5 lat od końca roku, w którym zakończyło się postępowanie, w którym dane osobowe zostały zgromadzone.

Nowością jest również umożliwienie ministrowi ds. pracy z urzędu wykreślenia mediatora z listy – art. 13 projektu ustawy (do tej pory kwestia ta nie była uregulowana) – będzie to możliwe w przypadku śmierci mediatora, wniosku mediatora o wykreślenie z listy lub w przypadku, gdy mediator nie będzie już korzystał w pełni z praw publicznych, straci pełną zdolność do czynności prawnych, lub zostanie prawomocnie skazany na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślna ścigane z oskarżenia publicznego. Z uprawnienia tego minister ds. pracy będzie mógł skorzystać po powzięciu informacji o zaistnieniu wyżej wymienionych przypadków (art.13 ust. 2 projektu).

W nowej ustawie wprowadzono również standardy pracy mediatora z listy (art. 12 projektu ustawy), zgodnie z którymi mediator jest obowiązany do prowadzenia postępowań mediacyjnych ze szczególną starannością i bezstronnością, zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa oraz zachowania w tajemnicy faktów i okoliczności, z którymi zapoznał się w związku z postępowaniem mediacyjnym. Przyczyni się to do profesjonalizacji usług mediatora w prowadzonych przez niego czynnościach podczas mediacji.

Zgodnie z art. 14 projektu mediatorom z listy przysługiwać będzie zwolnienie od pracy na czas prowadzenia postępowania mediacyjnego. Łączny wymiar zwolnienia od pracy w roku kalendarzowym nie może jednak przekraczać 30 dni.

Aktualnie zasady wynagradzania mediatorów z listy reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie warunków wynagradzania mediatorów z listy ustalonej przez ministra właściwego do spraw pracy, które nigdy nie było nowelizowane, a tym samym stawki mediatorów nie były od ponad 15 lat waloryzowane. Obecnie wynagrodzenie mediatora z listy wynosi:

1) 388 zł za pierwszy dzień mediacji;

2) 311 zł za drugi dzień mediacji;

3) 235 zł za trzeci i każdy następny dzień mediacji.

W nowej regulacji proponuje się ustawowe określenie zasad i stawek wynagrodzenia mediatora (art. 15 ust. 2 projektu ustawy).

I tak, wynagrodzenie mediatora z listy będzie wynosić – za każdy dzień mediacji – 8 % przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzednim ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, od pierwszego dnia miesiąca następnego po ogłoszeniu (w 2022 r. będzie to 453 zł). Ponieważ koszty mediacji są ponoszone przez strony sporu,
to wynagrodzenie to będzie mogło być niższe, jeśli strony sporu udokumentują mediatorowi brak środków na jego pokrycie, a mediator wyrazi na to zgodę. Z uwagi na przeniesienie przepisów dotyczących wynagrodzeń mediatorów do rangi ustawy, nie jest planowana nowelizacja rozporządzenia.

Dodatkowo umowa zawarta przez mediatora, wskazanego do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego przez ministra właściwego do spraw pracy, ze stronami sporu zbiorowego nie będzie mogła określać wynagrodzenia wyższego, niż zakłada regulacja ustawowa
(art. 15 ust. 4 projektu ustawy). Wielokrotnie zdarzało się, że strony postulowały dokonanie zmiany desygnowanego mediatora przez Ministra z uwagi na proponowane przez niego wynagrodzenie lub zanim podjęte zostaną mediacje, wskazywani są nowi mediatorzy, gdyż poprzedni rezygnują, jeśli strony sporu nie są w stanie uzgodnić wynagrodzenia. Takie sytuacje, w których mediator negocjuje wynagrodzenie zamiast mediować w celu doprowadzenia do porozumienia, należy uznać za patologiczne. Minister, wskazując mediatora, nie może autoryzować działań, które mogą doprowadzić do sytuacji konfliktowych na tle wynagrodzeń mediatorów.

W przypadku mediatorów, których strony ustaliły wspólnie, nie przewiduje się zmian ustawowych.

Jednocześnie w nowej ustawie zrezygnowano z przepisu dotyczącego pokrywania przez ministra kosztów wynagrodzenia mediatora, w przypadku udokumentowanego braku środków na ich pokrycie przez strony (art. 11¹ ust. 5 obowiązującej ustawy). W ponad dwudziestoletnim okresie obowiązywania ustawy nie zdarzyła się sytuacja, aby minister ds. pracy pokrył takie koszty. Nie wydaje się też zasadne, aby koszty prowadzenia sporu pokrywane były z budżetu państwa, gdyż związki zawodowe przewidują w swoich statutach przeznaczanie części składek m.in. na prowadzenie sporów zbiorowych pracy.

Art. 16 projektu stanowi częściowe odwzorowanie art. 12 obowiązującej ustawy stanowiąc, że jeżeli przebieg postępowania mediacyjnego uzasadnia ocenę, że nie doprowadzi ono do rozwiązania sporu, organizacja związkowa, która prowadzi spór, może zorganizować jednorazowo i na czas nie dłuższy niż 2 godziny strajk ostrzegawczy. Nałożono jednak na organizację związkową obowiązek uprzedzenia pracodawcy w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej o przeprowadzeniu strajku ostrzegawczego, w terminie 3 dni przed jego przeprowadzeniem.

Projekty w art. 17 precyzyjnie opisuje sposób zakończenia postępowania mediacyjnego. Postępowanie kończy się zawarciem przez strony sporu porozumienia, a w razie nieosiągnięcia porozumienia – sporządzeniem protokołu rozbieżności ze wskazaniem stanowisk stron. W przypadku braku możliwości sporządzenia protokołu rozbieżności jako wspólnego dokumentu stron, jest on sporządzany przez jedną ze stron sporu. Czynności tych dokonuje się przy udziale mediatora prowadzącego postępowanie mediacyjne.

Art. 18 projektu wymienia przypadki dwa wygaśnięcia sporu. Spór wygasa, jeżeli w terminie 9 miesięcy od dnia nieuwzględnienia przez pracodawcę żądań lub w terminie 12 miesięcy (jeśli strony sporu wspólnie postanowią o przedłużeniu tego okresu o kolejne 3 miesiące) strony sporu nie zawrą porozumienia kończącego spór lub nie sporządzą protokołu rozbieżności, a następnie nie zostanie przeprowadzone głosowanie w sprawie ogłoszenia strajku i nie zostanie ogłoszony strajk. Spór wygasa również w przypadku, gdy organizacja związkowa odstąpi od prowadzenia sporu. Brak porozumienia kończącego spór uprawnia organizację związkową do przeprowadzenia głosowania w sprawie ogłoszenia strajku (art. 19 projektu).

W obecnym stanie prawnym strona pracownicza, po nieudanej mediacji z pracodawcą, zamiast wszczynać akcję strajkową, może wnieść o rozstrzygnięcie sporu przez kolegium.
W zależności od zasięgu sporu jest on rozpatrywany na odpowiednim szczeblu. Gdy obejmuje jeden zakład, zajmują się nim kolegia arbitrażu społecznego przy sądach okręgowych. Sprawa konfliktu wielozakładowego trafia do Kolegium Arbitrażu Społecznego (KAS) przy Sądzie Najwyższym. Z informacji przekazywanej przez stronę związkową wynika, że od wniesienia sprawy do kolegium odstrasza ich możliwość zastrzeżenia nieobligatoryjności werdyktu przez którąkolwiek stronę sporu. Wystarczy, by np. pracodawca zdecydował, że orzeczenie kolegium nie będzie go dotyczyło. Wtedy werdykt tego ciała nic nie wnosi, a powoduje sporą stratę czasu. Zdaniem związkowców jednym z głównych problemów jest skład kolegiów,
do których po trzy osoby delegują obie strony sporu, a przewodniczącym jest sędzia wyznaczony przez prezesa sądu. W ich opinii, należy postawić na mediacje.

Zmiany w rozwiązywaniu sporów zbiorowych przewidywał zbiorowy kodeks pracy, przygotowany w 2008 r. przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy. Zakładał on likwidację kolegiów arbitrażu społecznego w obecnym kształcie. Zamiast nich miał się pojawić jeden bezstronny arbiter wyznaczany wspólnie przez strony. Poddanie sporu pod arbitraż nadal byłoby dobrowolne. Nowością miało być dopuszczenie procedury arbitrażowej w każdym stadium prowadzonego sporu.

Daleko idące zmiany przewidziane zostały natomiast w stosunku do arbitrażu społecznego
w projekcie Kodeksu Zbiorowego Prawa Pracy z 2018 r., których celem było podniesienie rangi tej formy rozwiązywania sporów, jako metody polubownej, dzięki której możliwe jest zakończenie konfliktu bez wchodzenia w jego najostrzejszą postać, czyli strajk. Prawo złożenia wniosku o rozstrzygniecie sporu przez kolegium arbitrażu społecznego przyznane zostało każdej ze stron sporu, przy czym jeżeli taki wniosek złoży pracodawca wówczas strona związkowa może odmówić poddania się arbitrażowi (prawo do odmowy
nie przysługuje z kolei pracodawcy). Z drugiej strony, jeżeli to strona związkowa zwróciła się do kolegium, wówczas pracodawca może zastrzec, że nie będzie związany orzeczeniem.

Zmienione zostało umiejscowienie kolegium, gdyż spory zakładowe rozstrzygać mają kolegia działające przy wojewódzkich radach dialogu społecznego, zaś spory ponadzakładowe Kolegium Arbitrażu Społecznego przy Radzie Dialogu Społecznego. Kolegium rozstrzyga
w składzie pięcioosobowym, z udziałem przewodniczącego wyznaczonego przez przewodniczącego WRDS lub RDS oraz po dwóch arbitrów wyznaczonych przez strony. Listę arbitrów prowadzi Rada Dialogu Społecznego. Ze względu na wskazywane już podniesienie rangi arbitrażu społecznego projekt zawierał precyzyjne regulacje dotyczące procedury postępowania przed Kolegium, nie zawierając w tej materii delegacji do wydania rozporządzenia. Ważną zasadą, jest możliwość złożenia oświadczenia o poddaniu się orzeczeniu kolegium przez strony do czasu pierwszej rozprawy, co ma motywować strony
do korzystania z tej formuły rozwiązywania sporów.

W nowej regulacji pozostawiono arbitraż społeczny w obecnym kształcie, ale w ograniczonym składzie, z zastrzeżeniem, że orzeczenie kolegium będzie wiążące dla stron (art. 20 projektu ustawy). Ten zabieg ma na celu zachęcenie stron do poddawania sporów pod rozstrzygnięcia w drodze arbitrażu, będącego polubowną formą rozwiązania sporu zbiorowego.

1. **Rozdział 4 – strajk i inne formy protestu**

W obecnym stanie prawnym, niedopuszczalne jest zaprzestanie wykonywania pracy
w wyniku akcji strajkowych na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa
(art. 19 ust. 1 obowiązującej ustawy). Ustawa nie precyzuje jednak, o jakie stanowiska chodzi. W konsekwencji pracodawca ma dowolność w ustalaniu, jakie stanowiska są objęte tym zakazem, co stanowi ograniczenie prawa do strajku. Przepis art. 19 ust. 1 ustawy wskazuje na wyjątki wyłączające prawo do strajku według kryteriów przedmiotowych (stanowiska pracy, urządzenia, instalacje). Tym różni się ten przepis od zakazów ustanowionych przepisem art. 19 ust. 2 i 3 ustawy, które określają ściśle – poprzez wskazanie jednostek zatrudniających oraz grup zawodowych – grono osób, którym prawo do strajku nie przysługuje (wyłączenia podmiotowe). Konsekwencją posłużenia się przez ustawodawcę kryteriami przedmiotowymi jest to, że nie można z góry stwierdzić, wobec jakiej konkretnie grupy pracowników z mocy tego przepisu prawo do strajku jest wyłączone. Zgodnie z wyrażanym w literaturze poglądem, art. 19 ust. 1 ustawy nie stwarza ogólnego zakazu strajku, który odnosiłby się do określonych grup zawodowych lub pracowników zatrudnionych w określonych zakładach pracy, lecz stanowi źródło zakazu zachowania należącego do istoty strajku, dotyczącego zachowania pracowników, których pracowniczym obowiązkiem jest ochrona dóbr, o których mowa w powołanym przepisie.[[10]](#footnote-11) Ustawodawca ograniczył się zatem jedynie do wskazania przesłanek ograniczających prawo do strajku. Niemniej praktyka dostarcza przykładów świadczących o tym, że nawet zaprzestanie pracy na urządzeniach, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy, nie musi spowodować spełnienia się zagrożeń, o ile nie zostanie przekroczony pewien punkt krytyczny. Ponadto należy wskazać na nieostrość pojęć użytych w cytowanym przepisie wymagających oceny, jak w kontekście konkretnej sytuacji przejawiać się mogą zagrożenia życia, zdrowia lub bezpieczeństwa państwa.

Z uwagi na fakt, że kierowanie strajkiem lub inną akcją protestacyjną zorganizowaną wbrew przepisom ustawy stanowi czyn penalizowany w myśl ustawy, zaś za szkody wyrządzone strajkiem lub inną akcją protestacyjną zorganizowaną wbrew przepisom ustawy odpowiedzialność ponosi ich organizator, tj. związek zawodowy, zasadnym jest określenie wykazu stanowisk, na których niedopuszczalne jest przerwanie pracy w związku z akcją strajkową (art. 23 ust. 2 projektu ustawy). Ze względu na różnorodność zakładów pracy
i związanym z tym brakiem możliwości enumeratywnego określenia ww. wykazu stanowisk pracy w ustawie, proponuje się, aby pracodawca określił taki wykaz w uzgodnieniu
z działającymi u niego organizacjami związkowymi, przy tym proponuje się, aby tryb uzgadniania takiego wykazu był analogiczny jak w przypadku spraw, o których mowa
w art. 30 ust. 6 ustawy o związkach zawodowych, z zastrzeżeniem, że będzie on uzgadniany ze m.in. wszystkim reprezentatywnymi organizacjami związkowymi, nie tylko tymi,
z których każda zrzesza co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy.

W nowej ustawie zrezygnowano również z możliwości organizowania strajku solidarnościowego prowadzonego przez pracowników spoza danego zakładu pracy z imieniu osób, które nie mają prawa do strajku z uwagi na fakt, że była to instytucja często nadużywana przez związki zawodowe i wykorzystywana niezgodnie z jej celem. Aby jednak nie pozbawiać tych osób prawa do artykułowania swoich interesów, pozostawiono przepis, zgodnie z którym w obronie praw, wolności lub interesów osób wykonujących pracę zarobkową mogą być stosowane, po wyczerpaniu trybu postępowania określonego w ustawie, inne niż strajk formy akcji protestacyjnej, nie zagrażające życiu lub zdrowiu ludzkiemu, bez przerywania pracy, z zastrzeżeniem przestrzegania obowiązującego porządku prawnego.

Art. 22 projektu jest odwzorowaniem art. 18 obowiązującej ustawy. Udział w strajku jest dobrowolny. Art. 21 projektu wskazuje jakie cechy decydują o kwalifikacji danego działania (zachowania) jako strajku jak i warunki jego legalności. Strajk polega na zbiorowym powstrzymywaniu się osób wykonujących pracę zarobkową od wykonywania pracy w celu rozwiązania sporu. Strajk jest środkiem ostatecznym i nie może być ogłoszony bez konieczności uprzedniego przeprowadzenia rokowań. W przypadku, gdy rokowania kończą się zawarciem i podpisaniem przez strony sporu porozumienia, jednak swym zakresem nie obejmuje ono wszystkich zgłoszonych żądań, strajk nie może zostać ogłoszony bez, wyczerpania możliwości rozwiązania sporu w ramach postępowania mediacyjnego. Przy podejmowaniu decyzji o ogłoszeniu strajku organizacja związkowa powinna wziąć pod uwagę współmierność żądań do strat związanych ze strajkiem. Projekt dopuszcza możliwość organizacji strajku bez zachowania procedur, o których mowa w art. 5–17, jeżeli bezprawne działanie pracodawcy uniemożliwiło przeprowadzenie rokowań lub postępowania mediacyjnego, a także w przypadku, gdy pracodawca rozwiązał stosunek prawny, stanowiący podstawę wykonywania pracy, z prowadzącym spór działaczem związkowym (art. 21 ust. 3).

Art. 23 poświęcony jest warunkom podmiotowym legalności strajku. Niedopuszczalne jest zaprzestanie wykonywania pracy w wyniku strajku na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa (ust. 1). Niedopuszczalne jest także organizowanie strajku w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Ochrony Państwa, w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Krajowej Administracji Skarbowej, w których pełnią służbę funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, oraz jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej (ust. 3). Prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze (ust. 4).

Art. 24 poświęcony jest w całości warunkom proceduralnym. Ogłoszenie strajku powinno nastąpić co najmniej na 7 dni przed jego rozpoczęciem.

Nowa ustawa wprowadza duże zmiany w odniesieniu do przeprowadzania referendum strajkowego, jak też wprowadza możliwość sądowej kontroli sposobu jego przeprowadzenia.

Obowiązujące przepisy nie regulują kwestii związanych z przeprowadzeniem
i dokumentowaniem referendum strajkowego. **Ustawa o rsz nie daje jasnej odpowiedzi
co do terminu przeprowadzenia referendum strajkowego poza tym**, że**zgoda załogi musi być uzyskana przed ogłoszeniem strajku.** Wynika to wprost z treści art. 20 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym ogłoszenie strajku powinno nastąpić co najmniej 5 dni przed jego rozpoczęciem. Referendum powinno się więc odbyć do wskazanego wyżej dnia wynikającego z art. 20 ust. 3 ustawy.

Jednocześnie, zgodnie z przepisem art. 15 obowiązującej ustawy o rsz, nieosiągnięcie porozumienia rozwiązującego spór zbiorowy w postępowaniu mediacyjnym uprawnia
do podjęcia akcji strajkowej. Tak więc, **dopiero nieosiągnięcie porozumienia przed mediatorem uprawnia organizację związkową do podjęcia czynności zmierzających bezpośrednio do akcji strajkowej.**

Mając na względzie obowiązujące przepisy – co do zasady, **przeprowadzanie referendum strajkowego jeszcze przed zakończeniem mediacji należy uznać za niezgodne
z ustawą.** Argumentów za takim stanowiskiem jest sporo. Przemawia za tym m.in. wykładnia funkcjonalna przepisów ustawy (etap, na którym prowadzony jest spór zbiorowy – przepisy
te zawarte są w art. 20 ustawy o rsz, a więc nie tylko po przepisach regulujących mediację, lecz także arbitraż). Dodatkowo, **osoby wykonujące pracę zarobkową w referendum mają zadecydować w kwestiach, które są jeszcze przedmiotem mediacji.** W trakcie mediacji stanowiska stron mogą ulec zmianie lub modyfikacji, a także strony mogą zakończyć spór podpisując stosowne porozumienie. Przeprowadzenie referendum w trakcie procedur pokojowych narusza polubowny charakter tych procedur. Niemniej to narzędzie jest często wykorzystywane przez organizacje związkowe, aby wywrzeć presję na pracodawcy w trakcie prowadzonych mediacji.

Usankcjonowanie w art. 24 projektu ustawy kwestii związanych z referendum strajkowym pozwoli zapełnić lukę prawną, powodującą liczne możliwości interpretacyjne w tym zakresie. Będzie również uzupełnieniem proponowanego art. 28, zgodnie z którym organizatorzy strajku są obowiązani współdziałać z kierownikiem zakładu pracy.

Zdarzały się przypadki, gdy związki zawodowe przeprowadzały referendum tylko wśród swoich członków. Organizacja była liczna, więc w głosowaniu wymagany odsetek załogi poparł strajk. Część zatrudnionych nie mogła zabrać głosu. Do pracodawcy trafiła jedynie informacja, że załoga popiera przerwanie pracy. Pracodawca nie może jednak wprost poprosić sądu o zweryfikowanie wyniku i sposobu przeprowadzenia referendum. Może on jedynie uznać strajk za nielegalny i zwolnić organizatorów protestu prowadzonego w oparciu
o nierzetelne referendum. Dopiero gdy będą oni podważać zwolnienie, sąd może pośrednio zbadać, czy do strajku doszło z zachowaniem wymogów prawnych.

Pracodawca nie ma praktycznie żadnych narzędzi, by na bieżąco zweryfikować prawdziwość wyników referendum strajkowego podanych przez organizatora protestu. Jeśli podejrzewa,
że zostały sfałszowane, może zwrócić się o pomoc do prokuratury. Zgodnie z art. 271 kodeksu karnego osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Ponadto problemem są kwestie dowodowe, skoro organizator referendum nie musi przechowywać kart do głosowania, protokołów, list głosujących itp.

W związku z tym, konieczna jest zmiana przepisów. Można rozważyć dwa warianty. Pierwszy mógłby polegać na wprowadzeniu sądowej kontroli legalności sporu zbiorowego
i innych działań podejmowanych w związku z nim, w tym referendum strajkowego. Wymagałoby to zmiany procedury sądowej, by tego typu postępowanie toczyło się bardzo szybko, tak jak ma to miejsce np. w trybie dotyczącym spraw wyborczych. Inna możliwość
to precyzyjne określenie w przepisach zasad przeprowadzania referendum, trybu weryfikacji jego wyników przez pracodawcę i inne niezależne organy. Z uwagi na rezygnację z określenia przedmiotu sporu zbiorowego, wybrano to drugie rozwiązanie.

Strajk zakładowy będzie ogłaszać zakładowa organizacja związkowa po uzyskaniu zgody większości osób wykonujących pracę zarobkową w zakładzie pracy, jeżeli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 50% osób wykonujących pracę zarobkową w zakładzie pracy.
W przypadku strajku ponadzakładowego, będzie on ogłaszany przez organ związku zawodowego wskazany w statucie po uzyskaniu zgody większości osób wykonujących pracę zarobkową w poszczególnych zakładach pracy, które mają być objęte strajkiem, jeżeli
w głosowaniu w każdym w tych zakładów wzięło udział co najmniej 50% osób wykonujących pracę zarobkową.

Zasady organizacji i przeprowadzenia głosowania w sprawie przeprowadzenia strajku będzie ustalać organizacja związkowa. Organizacja związkowa będzie również informować pracodawcę w formie pisemnej, elektronicznej i dokumentowej o przyjętych zasadach przeprowadzenia referendum, jednocześnie ustalając próg 50% na podstawie informacji przekazanej jej przez pracodawcę.

Na pracodawcy będzie spoczywać natomiast obowiązek przekazania organizacji związkowej – na jej pisemny wniosek – informacji o liczbie osób wykonujących pracę zarobkową
w zakładzie pracy oraz umożliwienia przeprowadzenie głosowania (art. 24 ust. 7 projektu). W tym sposób zapewniona zostanie lepsza transparentność przeprowadzenia referendum strajkowego w celu uniknięcia ewentualnych nadużyć.

Natomiast dokumentacja związana z organizacją i przeprowadzeniem głosowania będzie przechowywana przez organizatorów strajku przez okres 12 miesięcy i udostępniana
w przypadku kontroli Państwowej Inspekcji Pracy lub kontroli sądowej (art. 24 ust. 5 projektu). Dodatkowo, w przypadku kontroli, będzie istniała możliwość ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego, jeżeli udostępnienie tego materiału groziłoby ujawnieniem danych ujawniających przynależność związkową członków organizacji związkowej.

Nowa regulacja wprowadza również – postulowaną przez partnerów społecznych – możliwość wystąpienia z wnioskiem o zbadanie zgodności z prawem referendum strajkowego (art. 25 i art. 26 projektu ustawy). Z takim wnioskiem będzie mogła wystąpić zarówno organizacja związkowa, jak i pracodawca. Do czasu uprawomocnienia się postanowienia sądu, strajk nie będzie mógł się rozpocząć.

Zgodnie z art. 27 projektu wniosek o zbadanie zgodności z prawem głosowania w sprawie ogłoszenia strajku podlegać będzie rozpoznaniu w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Jednak sąd na wniosek organizacji związkowej lub z urzędu, będzie mógł ograniczyć prawo wglądu do materiału dowodowego załączonego przez organizację związkową do akt sprawy w toku prowadzonego postępowania, jeżeli udostępnienie tego materiału groziłoby ujawnieniem przynależności związkowej osób wykonujących pracę zarobkową. Na postanowienie sądu ograniczające prawo wglądu do materiału dowodowego zażalenie nie będzie przysługiwać. Sąd będzie rozpoznawał wniosek w terminie 14 dni od dnia jego złożenia. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd będzie niezwłocznie doręczać wraz z uzasadnieniem wnioskodawcy i uczestnikom postępowania. Termin do wniesienia apelacji będzie wynosił 7 dni. W razie złożenia apelacji sąd przekazuje ją niezwłocznie wraz z aktami sądowi drugiej instancji, który rozpoznaje sprawę najpóźniej w terminie 14 dni od dnia wpływu do tego sądu.

Pozostałe przepisy dotyczące strajku zostały przeniesione z obowiązującej ustawy
i dostosowane do zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy o związkach zawodowych, która rozszerzyła prawo do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych na wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową.

1. **Rozdział 5 – Odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy**

Rozdział 5 projektowanej ustawy odnosi się do kwestii związanych z odpowiedzialnością za naruszenie przepisów ustawy. Zgodnie z art. 34 projektu kto w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją nie podejmuje rokowań, o których mowa w art. 7 ust. 1, uniemożliwia przeprowadzenie głosowania, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 2, nie przekazuje informacji, o której mowa w art. 24 ust. 7, zabrania wzięcia udziału w strajku, ogłasza strajk bez spełnienia określonych warunków formalnych, wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 28 ust. 1, ogranicza pracodawcę lub osobę kierującą zakładem pracy w imieniu pracodawcy w czasie strajku w pełnieniu obowiązków i w wykonywaniu uprawnień w odniesieniu do osób wykonujących pracę zarobkową niebiorących udziału w strajku, kieruje strajkiem lub inną akcją protestacyjną zorganizowaną wbrew przepisom ustawy – podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

1. **Rozdział 6 – Zmiany w przepisach obowiązujących**

Rozdział 6 projektowanej ustawy wskazuje zmiany w przepisach obowiązujących. Zmiany w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 99), w ustawie z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 259), w ustawie z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2043), w ustawie z dnia 25 kwietnia 2008 r. o uczestnictwie pracowników w spółce powstałej w wyniku transgranicznego połączenia się spółek (Dz. U. z 2019 r. poz. 2384), w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U z 2019 r. poz. 1251, z 2021 r. poz. 1529 oraz z 2022 r. poz. 755 i 1079) mają charakter dostosowujący.

Projektowana ustawa wprowadza w art. 40 zmiany w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego w zakresie zwiększenia maksymalnego limitu wydatków, będących skutkiem finansowym ustawy.

Projekt ustawy zwiększa limit wydatków, będących skutkiem finansowym ustawy w zakresie zwiększenia kwoty na ryczałty dla członków Rady za udział w jej pracach.

W dniu 9 lutego br. opublikowano komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2021 r., które stanowi podstawę do wypłacania ryczałtów dla członków Rady Dialogu Społecznego, sekretarzy Prezydium Rady oraz przewodniczących zespołów problemowych Rady, począwszy od marca br. (termin określony ustawowo). Po analizie danych, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, obsługujący pod kątem finansowym Radę stwierdził, że nastąpił blisko 10% wzrost podstawy naliczania ryczałtów, co oznacza, że aktualnie brakuje w planie finansowym kwoty niezbędnej do realizacji wypłat i konieczne jest zwiększenie środków budżetowych z przeznaczeniem na wypłatę ryczałtów. Dodatkowo, zgodnie z art. 50 ust. 1c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), Rada Ministrów przedstawia Sejmowi, trzy lata przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 1a, projekt zmiany ustawy określającej maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażone kwotowo, na kolejnych 10 lat budżetowych wykonywania ustawy.

Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445) limit wydatków na 2022 r., określony w art. 88 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, już został zwiększony z kwoty 1 902,75 tys. zł do kwoty 1 975,75 tys. zł (wzrost o 73 tys. zł) ze względu na wzrost ryczałtów. Oznacza to, że na ten cel w 2022 r. – po zmianie ustawy – dodatkowo będzie przyznane 158 tys. zł.

Skutki finansowe pokrycia niedoboru środków w roku 2022 będą sfinansowane w ramach planu finansowego ujętego w ustawie budżetowej na rok 2022 dla Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Natomiast skutki, jakie wygeneruje wypłata ryczałtów na kolejne lata budżetowe, tj. 2023–2025, zostaną pokryte ze zwiększonego limitu dla 31 części budżetu państwa – Praca, po uzyskaniu w tym zakresie akceptacji Ministerstwa Finansów.

Ustawa w tym zakresie wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

Poza wyżej opisanym wyjątkiem (art. 40 pkt 3, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.) planuje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia.

1. **ZGODNOŚĆ PROJEKTOWANEJ REGULACJI Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ**

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Projektowana regulacja nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 z późn. zm.).

1. **POZOSTAŁE INFORMACJE**

Projektowane przepisy nie stwarzają zagrożeń korupcyjnych.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawiania organom i instytucjom Unii Europejskiej
w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.
W szczególności, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r.
w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym
w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 03.07.1998, str. 42 –
Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 1, t. 1, str. 446), projekt ustawy nie wymaga zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego, ponieważ nie wpływa na stabilność instytucji finansowych i rynków.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie ustawy z dnia
30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U.
z 2021 r. poz. 743).

Projekt ustawy nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw
i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej. Projekt ustawy nie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy zostanie udostępniony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r. poz. 248) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 348).

1. Sarnecki P., *Wolność zrzeszania się*, s. 25. [↑](#footnote-ref-2)
2. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 24. [↑](#footnote-ref-3)
3. Skrzydło W., *Konstytucja* …, s. 70. [↑](#footnote-ref-4)
4. Świątkowski A. M., *Prawo do wolności zrzeszania się …*, s. 459. [↑](#footnote-ref-5)
5. Hajn Z., *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 28. [↑](#footnote-ref-6)
6. Por. Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002, s. 104–139 [↑](#footnote-ref-7)
7. Baran K.W., *Wolności związkowe i ich gwarancje w systemie ustawodawstwa polskiego*, Bydgoszcz–Kraków 2001, s. 18. [↑](#footnote-ref-8)
8. Rozważania na temat praw i interesów za: Cudowski B., Spory zbiorowe w polskim prawie pracy. [↑](#footnote-ref-9)
9. Zob. Charakter prawny porozumienia kończącego spór zbiorowy, w: Żołyński J. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz. Wzory pism. [↑](#footnote-ref-10)
10. M. Kurzynoga „Warunki legalności strajku”, Warszawa, 2011, s. 91. [↑](#footnote-ref-11)