

Część I. Zbiorowe prawo pracy

Rozdział I. Zbiorowe prawo pracy w Polsce. Ewolucja, teraźniejszość, perspektywy na przyszłość

*Łukasz Pisarczyk*¹

§ 1. Uwagi wstępne

Relacje zbiorowe, obok ustawodawstwa pracy, stanowią podstawowy mechanizm kształtowania warunków zatrudnienia. Opierając się równowadze między pracownikami i pracodawcami, która pozwala wypracować kompromis, są jednocześnie wyrazem autonomii partnerów społecznych i demokratyzacji życia gospodarczego². W państwach Europy Zachodniej rokowania zbiorowe, w tym zwłaszcza rokowania branżowe o szerokim zakresie stosowania, stały się kluczowym elementem modelu społeczno-gospodarczego³. Przyczyniały się do koordynacji, ujednolicania i poprawy warunków zatrudnienia. Powodowały, że pracodawcy nie konkurowali kosztami pracy⁴. Taki model koordynacji i współpracy zachwiał się pod wpływem zmian gospodarczych, globalizacji gospodarki i okresów dekonstrukcji. Nie rezygnując ze zbiorowej

¹ Prof. dr hab. Uniwersytet Śląski w Katowicach.

² Zob. m.in. O. Kahn-Freund, w: P. Davies, M. Freedland, Kahn-Freund's Labour and the Law, London 1983; L. Florek, Ochrona praw i interesów pracownika, Warszawa 1990; F. Gamillscheg, Kollektives Arbeitsrecht, Bd. I, Grundlagen, Koalitionsfreiheit, Tarifvertrag, Arbeitskampf und Schlichtung, München 1997, s. 3 i n.; Z. Hajn, Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu, Warszawa 2013, s. 23 i n.

³ D. Vaughan-Whitehead, The European Social Model in times of crisis: An overview, w: D. Vaughan-Whitehead (ed.), The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing its Soul?, International Labour Organization, Edward Elgar Publishing 2015.

⁴ Por. Z. Hajn, Konkurencja między przedsiębiorcami a prawo pracy, w: M. Latos-Milkowska, Ł. Pisarczyk (red.), Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka, Warszawa 2016.

koordynacji, zdecydowano się na otwarcie systemu: jego decentralizację i uelastycznienie. Silnym ciosem, który wpłynął na część krajowych systemów rokowań zbiorowych był światowy kryzys gospodarczy⁵. Równolegle świat pracy mierzy się z rewolucją technologiczną. Technologia niesie ze sobą liczne korzyści, ale powoduje również pewne zagrożenia, którym należy przeciwdziałać⁶. Istotną rolę w tym procesie mogłyby odgrywać rokowania zbiorowe, łączące funkcje ochrony i adaptacji⁷. Wreszcie, zmiany gospodarcze i technologiczne doprowadziły do zwiększenia się liczby pracujących poza stosunkami pracy, w tym tzw. samozatrudnionych oraz świadczących usługi na podstawie umów prawa cywilnego. Istotnym zagrożeniem stała się możliwość korzystania przez nich z wolności i praw zbiorowych, co najmniej w niektórych systemach prawnych ograniczanych do pracowników⁸. Unia Europejska, dostrzegając potencjał rokowań zbiorowych, podjęła w ostatnich latach wiele działań, mających na celu ich promowanie⁹. Trudno jednak oceniać, czy inicjatywa ta nie jest spóźniona zwłaszcza wobec zmieniających się wyzwań otoczenia politycznego, społecznego i gospodarczego (walka o prymat światowy, potrzeba zwiększania konkurencyjności). Jednocześnie trwa proces dostosowywania ram prawnych świadczenia pracy do zmieniającej się rzeczywistości. Otwarte pozostaje pytanie, w jakim zakresie zmiana będzie się odbywać na poziomie ustawowym, a w jakim będzie stanowić efekt działań partnerów społecznych.

Celem opracowania jest ukazanie ram prawnych relacji zbiorowych w Polsce. Analiza uwzględnia wybrane standardy międzynarodowe, prawo UE oraz ustawodawstwo polskie. Głównym przedmiotem rozważań są wolność koalicji oraz stanowiące jej naturalny korelat prawo do rokowań zbiorowych oraz prawo do strajku. Poza zakresem rozważań znajdują się prawo pracowników i ich przedstawicieli do informacji, które jakkolwiek istotne dla całokształtu

⁵ Zob. m.in. S. Laulom, *From Decentralisation of Collective Bargaining to De-collectivisation of Industrial Relations Systems?* w: S. Laulom (ed.), *Collective Bargaining Developments in Times of Crisis*, Bulletin of Comparative Labour Relations No. 99.

⁶ Zob. m.in. T. Gyulavári, E. Menegatti (eds.), *Decent Work in the Digital Age*. European and Comparative Perspectives, Hart Publishing 2022; A. Aloisi; V. De Stefano, *Your boss is an algorithm. Artificial Intelligence, platform work and labour*, Hart Publishing 2022; M. Gersdorf, E. Maniewska (red.), *Prawo pracy wobec nowych technologii*, Warszawa 2025.

⁷ V. De Stefano, *Negotiating the Algorithm: Automation, Artificial Intelligence and Labour Protection*, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 2019, vol. 41, Nr 1.

⁸ Szerzej B. Waas, Ch. Hießl (eds.), *Collective bargaining for self-employed workers in Europe*, Warszawa 2021.

⁹ Dyrektywa 2022/2041.

relacji zbiorowych, ma inną genezę i charakter, w większym stopniu wiążąc się z procesami partycypacyjnymi. W momencie przygotowywania niniejszego tekstu Sejm uchwalił ustawę o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych¹⁰. Nie znając ostatecznego kształtu regulacji, odnoszę się do jej najważniejszych założeń, konfrontując je z obowiązującymi przepisami działu jedenastego KP. Ustawa kończy proces emancypacji zbiorowego prawa zatrudnienia¹¹, przenosząc najważniejszą procedurę zbiorową poza KP. W ten sposób instytucje mające źródło w wolności zrzeszania (ujmowanej w wymiarze podmiotowym szerzej niż gwarancje wolności i praw pracowniczych) są regulowane równolegle do klasycznego prawa pracy, które, co do zasady, nadal nie wykracza poza ramy stosunku pracy (choć problem jego zakresu podmiotowego pozostaje otwarty). Ustawa o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych koncentruje się na układach zbiorowych pracy, nie przebudowując, i jedynie w niewielkim zakresie oddziałując na inne porozumienia zbiorowe¹². Ustawodawca nie wykorzystał szansy na stworzenie nowej, bardziej elastycznej i inkluzywnej instytucji układu zbiorowego, która zbliżałaby się do wzorca konstytucyjnego¹³. Beneficjentami nowych układów zbiorowych stają się, obok pracowników, inne osoby wykonujące pracę zarobkową¹⁴, do których dotychczas przepisy działu jedenastego KP stosowały się odpowiednio (art. 21 ust. 3 ZwZawU)¹⁵. W rezultacie szeroko ujmowane jest również pojęcie pracodawcy – podmiotu zatrudniającego nie tylko pracowników, lecz również inne osoby, którym gwarantuje się wolność koalicji (art. 2 pkt 1 UkłZbU).

¹⁰ Zob. [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/1627_u/\\$file/1627_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/1627_u/$file/1627_u.pdf) (dostęp: 21.10.2025 r.).

¹¹ Zob. m.in. K. Baran (red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2024.

¹² J. Szmit, Projekt ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych – ocena i postulaty, *PiZS* 2024, Nr 10, s. 34.

¹³ Por. Z. Hajn, Pojęcie układu zbiorowego pracy i jego uznanie przez państwo a reprezentatywność związkowa, *PiP* 2021, Nr 5.

¹⁴ Na temat tego pojęcia zob. m.in. K. W. Baran, O zakresie prawa koalicji związków zawodowych po nowelizacji prawa związkowego z 5 lipca 2018 r., *PiZS* 2018, Nr 9.

¹⁵ J. Szmit, Projekt ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych, s. 31–32.

§ 2. Historia a teraźniejszość. O genezie kryzysu relacji zbiorowych i perspektywach na przyszłość

W Polsce po upadku komunizmu nie zbudowano systemu rokowań zbiorowych o szerokim zakresie podmiotowym. Głównym regulatorem warunków zatrudnienia jest państwo. Rokowania zbiorowe są zdecentralizowane, rozproszone i obejmują stosunkowo niewielką część podmiotów zatrudniających i zatrudnionych. Taki stan rzeczy nie jest przypadkowy. Jest wypadkową dziedzictwa PRL-u, neoliberalnej agendy pierwszego okresu transformacji, braku klarownej wizji rozwoju społeczno-gospodarczego, wreszcie tendencji państwa do zdominowania relacji społecznych i gospodarczych. Z podobnymi problemami mierzy się większość postkomunistycznych państw członkowskich UE¹⁶. Jednocześnie konieczna staje się odpowiedź o pytanie o model kształtowania warunków zatrudnienia w przyszłości i zasady podziału dochodu między różne grupy społeczne. W tym kontekście trzeba zdecydować o przyszłości relacji zbiorowych, a w rezultacie też o kształcie zbiorowego prawa pracy (prawa zatrudnienia). Przyszły model będzie determinowany przez kilka czynników. Pierwszym jest presja na promowanie rokowań zbiorowych i zwiększanie ich zasięgu. Kryje się za tym tendencja do oddziaływania na systemy gospodarcze państw członkowskich. Można oczekiwać, że państwa regionu, w tym Polska, dostrzegające korzyści z utrzymywania niższych kosztów pracy, nie podejmą działań mających na celu zasadniczą zmianę pozycji rokowań zbiorowych w systemie społeczno-gospodarczym. Można mieć obawy czy państwo (zwłaszcza wobec niestabilnej sytuacji politycznej i gospodarczej) będzie chętnie dzielić się z partnerami społecznymi swoim potencjałem regulacyjnym. Po drugie, zmiany może wymusić presja ze strony pracujących oraz podmiotów, które ich reprezentują. Po trzecie, nawet pomimo braku powszechnego systemu rokowań zbiorowych dialog społeczny może być wykorzystywany w procesie transformacji technologicznej i gospodarczej¹⁷. Nie ulega natomiast wątpliwości, że głęboka reforma zbiorowego prawa pracy jest możliwa jedynie jako element kompleksowej przebudowy całego modelu społeczno-gospodarczego opartej na szerokim konsensie społecznym. Wydaje się, że obecnie brak takiej wizji. Polski model społeczno-gospodarczy trudno jednoznacznie zde-

¹⁶ Zob. m.in. M. Kahancová, A. Mrozowicki, V. Šćepanović, 20 years after: perspectives on industrial relations in Central and Eastern Europe 20 years after the EU enlargement, *Transfer* 2024, vol. 30(1).

¹⁷ V. De Stefano, *Negotiating the Algorithm*.

finiować. Nie ma też propozycji, które określałyby kierunki rozwoju na przyszłość. Zmiany, których w ostatnich latach dokonywano, były wypadkową wielu, czasami przypadkowych i niezwiązanych ze sobą czynników, w tym dostosowania prawa polskiego do standardów międzynarodowych i europejskich czy uwzględniania, również ze względów koniunkturalnych, określonych postulatów jednej ze stron dialogu społecznego. Przykładami mogą być próba uelastycznienia prawa pracy z 2013 r.¹⁸ czy wzmocnienie szczególnej ochrony m.in. działaczy związkowych¹⁹ przed wyborami w 2023 r. Głęboka reforma to również duże ryzyko polityczne. Dlatego, jakkolwiek relacje zbiorowe w Polsce przechodzą głęboki kryzys, brak perspektyw na zmiany, które mogłyby stworzyć stabilny fundament rozwoju. Należy mieć jedynie nadzieję, że możliwe są punktowe nowelizacje, które będą eliminować rozwiązania niezgodne ze standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi czy też zmieniające te regulacje, które w największym stopniu utrudniają prowadzenie dialogu społecznego. Charakterystyczne są losy projektu ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych, w odniesieniu do której trudno było zbudować konsens społeczny. Dyskusje i spory nt. nowej ustawy są odzwierciedleniem nie tylko rozbieżności między stroną pracodawczą a pracowniczą, ale przede wszystkim brakiem wyraźnej koncepcji co do charakteru i roli układów zbiorowych. Gdyby nie obawa o utratę środków z KPO²⁰, można zakładać, że prace nad projektem zostałyby porzucone (zwłaszcza wobec niepewnego losu dyrektywy 2022/2041)²¹. Ustawodawca mógłby pozostawić obowiązujące obecnie przepisy działu jedenastego KP. Ustawa w kształcie uchwalonym 15.10.2025 r. stanowi próbę wyeliminowania pewnych zdiagnozowanych mankamentów obecnej regulacji, nie stanowi jednak przełomu w kształtowaniu ram prawnych relacji zbiorowych w Polsce.

¹⁸ Zob. m.in. *K. Rączka*, Elastyczny czas pracy, PiZS 2013, Nr 7, s. 2–5.

¹⁹ Szerzej na ten temat m.in. *K. Baran*, O zabezpieczeniu roszczeń pracowników szczególnie chronionych w trybie art. 755³ kodeksu postępowania cywilnego w razie wypowiedzenia albo rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę, PiZS 2023, Nr 10, s. 19–24.

²⁰ *R. Majewska*, Ministerstwo funduszy pogania reformę dotyczącą układów zbiorowych, *Gazeta Prawna* 26.6.2025 r., <https://www.gazetaprawna.pl/praca/artykuly/9828721,ministerstwo-funduszy-pogania-reforme-dotyczaca-ukladow-zbiorowych.html> (dostęp: 21.10.2025 r.).

²¹ Zob. opinię Rzecznika Generalnego TSUE z 14.1.2025 r., C-19/23, Legalis.

§ 3. Od decentralizacji do promocji. Zbiorowe prawo pracy w kontekście ponadnarodowym

Kształt konkretnych rozwiązań prawnych jest determinowany przez założenia modelu społeczno-gospodarczego, który stanowi wyraz określonej koncepcji kształtowania relacji między wolnością gospodarczą a ochroną pracujących, i który charakteryzuje się różnym stopniem nasycenia stosunków społecznych ingerencją ustawową (co ma wpływ na zakres swobody partnerów społecznych).

Wolność zrzeszania się stanowi jeden z fundamentów systemu praw podstawowych, w wymiarze międzynarodowym, regionalnym i krajowym. Jest gwarantowana w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz międzynarodowych paktach praw człowieka. Konwencje MOP Nr 87 i 98 zostały uznane za konwencje fundamentalne, które powinny być respektowane przez państwa członkowskie niezależnie od ratyfikacji. Konwencja Nr 98 nakłada na państwa członkowskie obowiązek promocji dobrowolnych rokowań zbiorowych (art. 4). Promocji poświęcona jest również odrębna (nieratyfikowana przez Polskę) konwencja MOP Nr 154 dotycząca popierania rokowań zbiorowych²². Jednocześnie MOP dostosowuje gwarancje wolności zrzeszania się do specyfiki zatrudnienia w administracji publicznej (konwencja Nr 151)²³. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał natomiast prawo do rokowań zbiorowych oraz prawo do strajku za korelaty wolności zrzeszania się, gwarantowanej w art. 11 EKPCz²⁴. Gwarancje wolności zrzeszania się, ale również prawa do rokowań zbiorowych i prawa do strajku zostały sformułowane w EuropKartaSpoł. Z jednej strony, wolność zrzeszania się ma niekwestionowane miejsce w międzynarodowym i regionalnym (Rada Europy) systemie praw podstawowych. Gwarancje te realnie oddziałują na regulacje krajowe. Stanowiły podstawę kwestionowania regulacji ograniczających zakres podmiotowy wolności zrzeszania się, a także korzystania z prawa do rokowań zbiorowych i prawa do strajku. Z drugiej, ich zakres i przedmiot budzi wątpliwości. W ostatnich latach kwestią

²² Szerzej m.in. B. Creighton, Freedom of Association w: R. Blanpain (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, Warszawa 2004.

²³ Szerzej na ten temat m.in. J. Skoczyński, *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, w: G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001.

²⁴ Zob. m.in. wyr. ETPCz z 12.11.2008 r., *Demir i Baykara v. Turcja*, skarga Nr 34503/97, Legalis.

sporną stało się objęcie gwarancjami wynikającymi z konwencji MOP prawa do strajku²⁵. Brak również oczywistych sankcji w razie niewykonania obowiązku promowania dobrowolnych rokowań zbiorowych.

Z punktu widzenia państw członkowskich, kluczowe znaczenie mają, ze względu na swoją szczegółowość i efektywność, standardy unijne oraz realizowane w ich ramach polityki europejskie. Karta Praw Podstawowych formułuje gwarancje wolności zrzeszania się oraz prawa do rokowań zbiorowych. Jednocześnie wolność zrzeszania się oraz prawo do strajku i lokautu zostały wyłączone z kompetencji prawotwórczych UE (art. 151 ust. 5 TFUE). Zakres tego wyłączenia nie jest jednak oczywisty. Ze względu na rozdzielenie gwarancji na poziomie traktatowym, może to być odczytywane jako ograniczone wyłączenie do samej wolności zrzeszania się (np. zasady członkostwa w organizacjach pracowniczych) i nieobejmujące prawa do rokowań zbiorowych²⁶. Otwierałoby to UE drogę do kształtowania ram prawnych rokowań zbiorowych. Ze względu na ściśle powiązanie prawa do rokowań zbiorowych z wolnością zrzeszania się, potwierdzone choćby w orzecznictwie TSUE²⁷, takie podejście wydaje się dyskusyjne. Wolności zrzeszania się oraz prawa do rokowań zbiorowych nie można rozpatrywać odrębnie, nawet jeśli w ramach określonego systemu gwarancji stanowią przedmiot (formalnie) odrębnych standardów. Wyłączenie wolności zrzeszania się z kompetencji regulacyjnych UE można też odbierać jako dążenie do zachowania autonomii krajowych systemów rokowań zbiorowych, a pośrednio autonomii w zakresie kształtowania stosunków społeczno-gospodarczych.

Niemniej UE wkraczała w tę autonomię przy wykorzystaniu różnych mechanizmów prawnych – od narzędzi o charakterze koordynacyjnym do działań *stricte* prawodawczych. Reakcją na światowy kryzys gospodarczy było zachęcanie państw członkowskich, zwłaszcza najbardziej dotkniętych skutkami recesji do decentralizacji rokowań zbiorowych. Osłabienie rokowań sektorowych miało zwiększać elastyczność w kształtowaniu warunków zatrudnienia, a w rezultacie przyczyniać się do większej konkurencyjności przedsiębiorstw. W niektórych państwach doszło do znaczącego osłabienia rokowań wielozakładowych, a w rezultacie też zmniejszenia zasięgu rokowań zbioro-

²⁵ Szerzej na ten temat P. Grzebyk, *Od rządów siły do rządów prawa. Polski model prawa do strajku na tle standardów międzynarodowego prawa pracy*, Warszawa 2019.

²⁶ Zob. opinię Rzecznika Generalnego TSUE z 14.1.2025 r., C-19/23, *Legalis*.

²⁷ Wyr. ETPCz z 12.11.2008 r., *Demir i Baykara v. Turcja*, skarga Nr 34503/97, *Legalis*.

wych²⁸. Decentralizacji doświadczyły zwłaszcza państwa Europy Południowej najbardziej dotknięte skutkami kryzysu gospodarczego. Szczególnym przykładem była Grecja gdzie uznano pierwszeństwo rokowań zakładowych, dopuszczając odstępstwa od standardów ustalonych na innych poziomach²⁹. Decentralizacja, powodująca istotne zmniejszenie zasięgu rokowań zbiorowych dokonała się również w Irlandii i Rumunii (która wcześniej stanowiła jeden z wyjątków na tle państw regionu)³⁰. W silniejszych gospodarkach Europy Zachodniej i Północnej model rokowań sektorowych utrzymał się, choć w niektórych obszarach, np. czas pracy, dokonano istotnych koncesji na rzecz rokowań zakładowych (Francja)³¹. Wraz z poprawą sytuacji ekonomicznej udało się, przynajmniej w niektórych państwach, odbudować pozycję rokowań wielozakładowych. Należy jednocześnie podkreślić, że mandat UE do ingerencji w wewnętrzne systemy rokowań zbiorowych był kwestionowany. Wskazywano, że europejskie zarządzanie gospodarcze, w zakresie, w jakim kształtuje krajowe ramy prawne rokowań zbiorowych, wykracza poza kompetencje traktatowe UE³².

Sytuacja uległa zmianie wraz z przyjęciem Europejskiego filaru praw socjalnych, którego jednym z elementów jest promocja rokowań zbiorowych. Jakkolwiek Pilar nie zmienił zasadniczo układu normatywnego, w szczególności nie rozszerzył kompetencji prawotwórczych UE, stał się impulsem do nowego otwarcia w sferze relacji zbiorowych. Założenia Filaru stanowią odpowiedź na pojawienie się rozwój nowych zjawisk na rynku pracy, w tym wzrostu znaczenia elementów technologicznych oraz rosnącej liczby nie-pracowników. Ważnym etapem w długotrwałym sporze nt. prawa do rokowań zbiorowych osób niemających statusu pracowniczego było stanowisko Komisji Europej-

²⁸ Szerzej na ten temat m.in. S. Laulom, *From Decentralisation of Collective Bargaining to De-collectivisation of Industrial Relations Systems?*, w: S. Laulom (ed.), *Collective Bargaining Developments in Times of Crisis*.

²⁹ C. Papadimitriou, Grèce, w: U. Liikkunen (ed.), *Collective Bargaining in Labour Law Regimes: A Global Perspective*, Springer 2019.

³⁰ Szerzej m.in. S. Laulom, *From Decentralisation of Collective Bargaining to De-collectivisation of Industrial Relations Systems?*, w: S. Laulom (ed.), *Collective Bargaining Developments in Times of Crisis*, *Bulletin of Comparative Labour Relations* No. 99.

³¹ Ch. Vigneau, *Negotiation Working Time in Time of Crisis: The 'El Khomri Law'*, w: S. Laulom (ed.), *Collective Bargaining Development in Times of Crisis*, *Bulletin of Comparative Labour Relations* No. 99.

³² U. Liikkunen, *The Role of Collective Bargaining in Labour Law Regimes: A Global Approach*, w: U. Liikkunen (ed.), *Collective Bargaining in Labour Law Regimes: A Global Perspective*, Springer 2019, s. 28–30.

skiej, która zadeklarowała, że nie będzie kwestionować porozumień zbiorowych zawieranych dla samozatrudnionych spełniających określone warunki³³. Unia Europejska przystąpiła też do promocji rokowań zbiorowych. Kluczowym, a przy tym najbardziej kontrowersyjnym, elementem nowego podejścia stała się jednak promocja rokowań płacowych, będąca elementem dyrektywy w sprawie adekwatnej płacy minimalnej. Uznano, że budowa adekwatnych wynagrodzeń minimalnych jest bardziej efektywna w państwach, w których zakres objęcia rokowaniami zbiorowymi na kształtuje się na poziomie co najmniej 80%. W rezultacie państwa członkowskie, w których zasięg rokowań zbiorowych jest mniejszy, zostały obowiązane do przyjęcia planu działań, którego celem ma być zwiększenie pokrycia porozumienia zbiorowymi. Nie jest to natomiast równoznaczne z obowiązkiem osiągnięcia takiego poziomu (byłaby to nadmierna ingerencja w autonomię zbiorową). Prawodawcy unijnemu zarzucono wyjście poza upoważnienie traktatowe. Zarzut dotyczy całej dyrektywy, a w szczególności jej art. 4 ust. 2 (skarga wniesiona do TSUE przez Danię)³⁴. Niezależnie od losów Dyrektywy³⁵ należy oczekiwać, że UE nie odstąpi od różnych form promocji rokowań zbiorowych³⁶. Jest to bowiem element nowej strategii społecznej, ale też polityczno-gospodarczej, której celem jest ujednolicenie systemów państw członkowskich.

§ 4. Zbiorowe prawo pracy w kontekście krajowym

Zrozumienie ewolucji zbiorowego prawa pracy w Polsce oraz problemów, które go dotyczą, jest trudne, jeśli pomija się kontekst gospodarczy, społeczny i polityczny. Promocja mechanizmów zbiorowych to dążenie do ujednolicenia warunków zatrudnienia i bardziej równomierna dystrybucja. Brak mechanizmów zbiorowych umożliwia większe różnicowanie warunków pracy

³³ Wytyczne w sprawie stosowania prawa konkurencji UE do układów zbiorowych dotyczących warunków pracy osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/guidelines-on-applying-eu-competition-law-to-collective-agreements-regarding-the-working-conditions-of-solo-self-employed-persons.html> (dostęp: 4.9.2025 r.).

³⁴ Skarga z 18.1.2023 r., C-19/23, *Królestwo Danii v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE C 104, s. 17–18.

³⁵ Zob. opinię Rzecznika Generalnego TSUE z 14.1.2025 r., C-19/23, *Legalis*.

³⁶ Zob. zalecenie Rady Unii Europejskiej w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego w Unii Europejskiej (2023/0012 (NLE)), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10542-2023-INIT/en/pdf> (dostęp: 21.10.2025 r.).

i płacy, a przez to większej elastyczności i wykorzystywania sfery zatrudnienia do konkurencyjności na rynku³⁷. Jakkolwiek w Konstytucji RP za podstawę ustroju społeczno-gospodarczego uznano społeczną gospodarkę rynkową trudno jest jednoznacznie scharakteryzować polski model społeczno-gospodarczy. Niewątpliwie po 1997 r. nastąpiło większe nasycenie elementami społecznymi. Dystrybucja, zwłaszcza za sprawą polityki państwa i rozwiązań ustawowych, stała się bardziej równomierna. Ustawodawca ogranicza, a przynajmniej stara się ograniczać, nieuzasadnione różnicowanie warunków zatrudnienia. Służy temu rozbudowa standardów równościowych i antydyskryminacyjnych, w tym przepisy gwarantujące równą płacę za taką samą pracę lub pracę jednakowej wartości. Ustawodawca pozostaje jednak ostrożny, gdy chodzi o ujednolicanie warunków zatrudnienia między różnymi pracodawcami. Jest to efekt uwarunkowań gospodarczych i politycznych. Ustawodawca zdaje sobie sprawę z ograniczeń kapitałowych oraz struktury przedsiębiorstw, w tym kluczowej roli MŚP³⁸. Pracodawcy oczekują elastyczności w kształtowaniu warunków zatrudnienia, a w rezultacie prowadzeniu działalności. Poszukują pól, na których mogą być konkurencyjni względem przedsiębiorstw zachodnich, silniejszych kapitałowo i technologicznie. W rezultacie nie oczekują ujednolicania warunków zatrudnienia, które ograniczyłoby ich jedną z wielu przewag konkurencyjnych³⁹. W warunkach dużego zróżnicowania pracodawców prowadzących działalność w określonych obszarach stworzenie jednolitych warunków prowadzenia działalności jest trudniejsze niż w silniejszych gospodarkach Europy Zachodniej. Niechęć do standaryzacji wykracza zresztą poza sektor MŚP. Przedsiębiorcy, co do zasady, poszukują jak najkorzystniejszych warunków prowadzenia działalności. W sytuacji, gdy przedsiębiorcy nie odczuwają presji ze strony związków zawodowych, a jednocześnie nie widzą bezpośrednich korzyści z negocjowania porozumień zbiorowych, w naturalny sposób unikają kolektywnego kształtowania warunków zatrudnienia, w tym zwłaszcza na poziomie ponadzakładowym. Dotyczy to nie

³⁷ Por. Z. Hajn, Konkurencja między przedsiębiorcami a prawo pracy, w: M. Latos-Milkowska, Ł. Pisarczyk (red.), *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy*. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka, Warszawa 2016.

³⁸ Zob. m.in. A. Skowrońska, A. Tarnawa (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce (2024)*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2024, https://popw.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS_2024.pdf (dostęp: 22.10.2025 r.).

³⁹ Por. B. Mądrzycki, Ł. Pisarczyk, Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych w Polsce 2022, <https://www.gov.pl/web/dialog/krajowy-plan-odbudowy> (dostęp: 4.9.2025 r.).

tylko polskich przedsiębiorców, ale również przedsiębiorstw międzynarodowych, których inwestycje w Polsce były podyktowane przede wszystkim chęcią obniżenia kosztów działalności (wzrost tych kosztów jest jedną z przyczyn ucieczki kapitału do tańszych lokalizacji w ramach UE, np. Bułgarii czy Rumunii)⁴⁰. Postawa i oczekiwania przedsiębiorców mogą stanowić ważny czynnik determinujący działania ustawodawcy, który nie realizuje przejrzystej strategii społeczno-gospodarczej, a jednocześnie chce unikać konfliktów z ważnymi grupami społecznymi. W rezultacie po 1989 r. nie stworzono rozwiązań prawnych, które jednoznacznie służyłyby wspieraniu rokowań zbiorowych i rozszerzaniu ich zakresu. Liczba porozumień zbiorowych i zakres ich stosowania stopniowo zmniejszają się. Układy ponadzakładowe w zasadzie przestano zawierać⁴¹. Wobec działań podjętych przez inne państwa regionu w celu implementacji art. 4 dyrektywy 2022/2041 Polska stała się państwem członkowskim o najniższym wskaźniku objęcia układami zbiorowymi pracy⁴².

W tym kontekście symptomatyczna jest postawa prawodawcy wobec zmiennej strategii UE i obowiązków związanych z promowaniem rokowań zbiorowych. Polska nie tylko powinna implementować standardy wynikające z dyrektywy 2022/2041, ale również wykonać zobowiązania wynikające z KPO, w tym w zakresie promowania rokowań zbiorowych⁴³. Sytuację skomplikowały wątpliwości prawne dotyczące traktatowego umocowania do wydania dyrektywy⁴⁴. Państwa członkowskie czekały na wyrok TS. Główną przyczyną braku konkretnych działań był jednak przede wszystkim brak konsensu co do kierunków i treści reformy. Rząd rozważał i zaproponował kilka rozwiązań, mogących ułatwić prowadzenie rokowań zbiorowych, a nawet je wymuszać. Część z nich nie znalazła się jednak w ostatecznym projekcie ustawy. Po pierwsze,

⁴⁰ Zob. *ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*. Wyjątek stanowi zarejestrowany w 2025 r. ponadzakładowy układ zbiorowy pracy zawarty przez jedną z jednostek samorządowych dla pracowników szkół niebędących nauczycielami.

⁴² Zob. m.in. T. Müller, T. Schulten, The road to 80% collective bargaining coverage. The need for ambitious national action plans under the Minimum Wage Directive, European Trade Union Institute 2025, <https://www.etui.org/sites/default/files/2025-02/The%20road%20to%2080%20per%20cent%20collective%20bargaining%20coverage-2025.pdf> (dostęp: 21.10.2025 r.).

⁴³ Przedmiotem kamienia milowego A53G było przeprowadzenie procesu konsultacji z partnerami społecznymi na temat potencjału układów zbiorowych pracy. Konsekwencją tych działań miało być wejście w życie ustawy w celu wdrożenia priorytetów reformy określonych w konsultacjach dotyczących układów zbiorowych (kamień milowy A54G).

⁴⁴ Skarga z 18.1.2023 r., C-19/23, *Królestwo Danii v. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, s. 17–18.

powracał (znany z projektu Kodeksu zbiorowego prawa pracy⁴⁵) pomysł dopuszczenia do rokowań zbiorowych delegatów związkowych, jeśli pracodawca nie jest objęty zakresem działania zakładowej organizacji związkowej. Byłaby to oczywiście zmiana o charakterze systemowym oznaczająca przebudowę całego modelu reprezentacji związkowej na poziomie zakładowym, co może budzić sprzeciw pracodawców. Jednocześnie związkom zawodowym trudno byłoby zaakceptować inną wersję reformy, w której delegaci zastąpiliby dzisiejsze zakładowe organizacje związkowe, będące głównym bastionem związkowym i źródłem kluczowych uprawnień – ochrony trwałości zatrudnienia czy zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy⁴⁶. Efektem jest trwanie przy modelu, który nie stymuluje, a wręcz utrudnia rozwój relacji zbiorowych, ale jest postrzegany jako korzystny dla części środowiska związkowego. Po drugie, zrezygnowano z koncepcji obowiązkowych rokowań zbiorowych w podmiotach zatrudniających co najmniej 50 pracowników nieobjętych układami zbiorowymi pracy, u których działają zakładowe organizacje związkowe⁴⁷. Takie rozwiązanie, z jednej strony, oznaczałoby ingerencję w sferę autonomii zbiorowej, z drugiej, mogło być realną szansą na rozpoczęcie dialogu społecznego, nawet jeśli część pracodawców traktowałaby go jedynie w kategoriach taktycznych. Po trzecie, nie zdecydowano się ostatecznie na nadmiernie ograniczającą autonomię zbiorową zasadę zawierania układów zbiorowych pracy jedynie na czas określony⁴⁸ (co w założeniu miałoby łagodzić obawy pracodawców co do związania regulacjami układowymi). Większość zmian, które znalazły się w uchwalonej 15.10.2025 r. ustawie o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych (omawiane w dalszej części tekstu) można ocenić pozytywnie. W pewnym zakresie mogą ułatwić rokowania zbiorowe. Nie są to jednak rozwiązania, które oznaczałyby zasadniczą zmianę strategii i pozwalały oczekiwać istotnego zwiększenia zasięgu rokowań zbiorowych. Nowego modelu nie wypracowali partnerzy społeczni. Na przeprowadzanie rewolucji bez szerokiego konsensu społecznego nie jest gotowe państwo, które deklaruje realizację polityki ułatwiającej prowadzenie działalności gospodarczej, czego wyrazem była strategia tzw. deregulacji. Jest to kolejna odsłona specyficznego dla

⁴⁵ Zob. <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy> (dostęp: 21.10.2025 r.).

⁴⁶ Zob. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1115563,pis-nie-poprzez-zmian-w-kodeksie-pracy.html> (dostęp: 21.10.2025 r.).

⁴⁷ J. Szmít, Projekt ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych, s. 34.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 32.

Polski podejścia do rynku i ram prawnych jego funkcjonowania, choć oczywiście w warunkach znacznie odbiegających od tych, jakie panowały w latach 90. Nadal, i stwierdzenie to nie ma charakteru krytycznego, polski rynek charakteryzuje się mniejszym poziomem ujednolicenia, pozostawiając pracodawcom większą elastyczność. Model ten trudno jednoznacznie zdefiniować. Jest to nadal jakaś przejściowa forma kapitalizmu ze specyficznymi rozłożonymi akcentami liberalnymi i społecznymi. Niewątpliwie jest to jednak model różniący się od europejskiego modelu społecznego, który, pomimo trudności spowodowanych światowym kryzysem gospodarczym i pandemią, nadal jest możliwy do zidentyfikowania w najbardziej rozwiniętych gospodarkach Europy Zachodniej. Niechęć państwa do wzmacniania rokowań zbiorowych może mieć jeszcze inne przyczyny. Jest to element swoistej walki o dominację regulacyjną. W ostatnich latach państwo (i nie jest to zjawisko wyłącznie polskie) dążyło do wzmocnienia swojej pozycji jako organizatora i regulatora stosunków społecznych⁴⁹. Takie tendencje można uzasadniać względami pragmatycznymi (większa efektywność procesów decyzyjnych), ale również politycznymi (możliwość bezpośredniej realizacji określonych strategii i korzystania z ich rezultatów). Osłabia to jednak ideę społeczeństwa obywatelskiego i nie pozwala na pełną realizację zasady dialogu społecznego. Efektem tego złożonego procesu są ostatecznie ramy prawne relacji zbiorowych, które nie są jedynym, ale na pewno istotnym czynnikiem oddziałującym na praktykę stosunków przemysłowych w Polsce.

§ 5. Wolność zrzeszania się

Fundament systemu zbiorowego prawa pracy, jakim jest wolność zrzeszania się, został w ostatnich latach zasadniczo przebudowany. Stało się tak za sprawą uznania zbiorowych wolności i praw pracujących, którzy nie mają statusu pracowniczego. Prawo polskie tradycyjnie uznawało wolności i prawa związkowe pracowników. Jednocześnie od początku przemian ustrojowych

⁴⁹ A. Åslund, *The Biggest Problem in Post-Communist Transition: The Privatization of Large Enterprises*, CASE Working Papers 2021, Nr 16(140), https://www.case-research.eu/files/?id_plik=6857 (dostęp: 4.9.2025 r.); J. Becker, *Governing Neo-nationalism, Trade Unions and Industrial Relations: The Cases of Hungary and Poland*, *Transfer* 2024, Nr 1, s. 51–65, <https://doi.org/10.1177/10242589231221518> (dostęp: 4.9.2025 r.); T. Gyulavári, Ł. Pisarczyk, *Populist Reforms in Hungary and Poland: Same Song, Different Melodies*, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2023, Nr 39(1).