

# O potrzebie nowelizacji ustawy z 23.5.1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych

## Wprowadzenie

Dwadzieścia lat obowiązywania ustawy to długi okres. W tym okresie zbiorowe stosunki pracy uległy istotnym przeobrażeniom. Do ułamka swojej wielkości została okrojona wielkoprzemysłowa klasa robotnicza – główna siła społeczna strajków w Polsce po II wojnie światowej, rozwinęły się pozaumowne formy zatrudnienia, rynek zastąpił planowanie, przestały istnieć przedsiębiorstwa państwowe, a gros produktu krajowego brutto powstaje z działalności prywatnych podmiotów gospodarczych. Przekształcenia te spowodowały istotne obniżenie pozycji związków zawodowych w zakładach pracy.

Natomiast zmiany w ustawie, jakie poczyniono w tym samym czasie, dotyczyły spraw drugorzędnych: kierownika zakładu pracy nazwano pracodawcą, rozszerzono katalog służb specjalnych, w których nie może dochodzić do strajku, na ministra nałożono obowiązek uzgadniania listy mediatorów z organizacjami pracodawców, a ustalenie wysokości minimalnego wynagrodzenia mediatorów z listy ministra za dzień mediacji – delegowano na ministra właściwego do spraw pracy.

Warto więc zastanowić się, czy istnieje potrzeba zmian w ustawie z 23.5.1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. Nr 55, poz. 236), a jeżeli tak, to co należy zmienić.

Przedstawiony poniżej projekt ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych opiera się na doświadczeniach rozwiązywania sporów zbiorowych zdobytych w trakcie wykonywania zadań mediatora, zarówno wybieranego przez strony sporu zbiorowego, jak i wskazywanego stronom przez ministra właściwego do spraw pracy.

W większości krajów Starej Europy oraz Ameryki mediacje charakteryzują się:

- 1) dobrowolnością przystępowania do tej procedury partnerów społecznych (pracodawców i związków zawodowych). Jeśli mediacje są obowiązkowe, to obligatoryjność wynika z postanowień układów zbiorowych pracy, czyli również z woli i swobodnego uznania stron. Mediacje mogą mieć charakter obligatoryjny niezależnie od woli stron, ale taka obligatoryjność ograniczona jest do ustawowo określonej grupy przedsiębiorstw;
- 2) ponoszeniem kosztów przez państwo w przypadku prowadzenia mediacji przez mediatora wyznaczonego przez ministerstwo lub inny urząd centralny.

W Polsce jest odmiennie: mediacje są obligatoryjne, a koszty postępowania z udziałem mediatora [nie jest pracownikiem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS)] ponoszą strony sporu zbiorowego. Mediator jest wskazywany przez ministra pracy i z jego listy, czyli działa z jego upoważnienia, ale wynagrodzenie pobiera od osób trzecich. To tak, jakby policjant z drogówki pobierał wynagrodzenie od kierowcy, któremu wymierza mandat.

Mediator, o ile chce otrzymać wynagrodzenie za swoją pracę, a nie świadczy usług na podstawie umowy o pracę, rozpoczyna od negocjacji prowadzonych we własnej sprawie. Jest to uciążliwość prowadzenia mediacji, wymagająca elementarnych umiejętności dyplomatycznych. Jednak w przypadku wyznaczenia mediatora przez ministerstwo, musi on prowadzić naraz: mediacje między stronami sporu – bo jako urzędowo wskazany przez ministerstwo do prowadzenia mediacji nie może z nich zrezygnować na tym etapie; i negocjacje w sprawie zawarcia umowy na przeprowadzenie mediacji.

Zważmy też na to, że mamy do czynienia z negocjacjami, w których jedna ze stron – pracodawca – najchętniej nie podjęłaby w ogóle dalszego procedowania w sporze zbiorowym.

## Założenia i realizacja

Obligatoryjne mediacje jawią się adresatowi żądań związkowych, czyli pracodawcy, jako wymuszone przez państwo działanie. Podczas pierwszych 10 lat obowiązywania ustawy, mediacje stanowiły dla pracodawcy ostatnią deskę ratunku przed strajkiem. Jednak gdy na rynku pracy zaczął dominować pracodawca, mediacje stały się dla niego instrumentem bezzasadnie wzmacniającym pozycję negocjacyjną związków zawodowych. Z tego względu pracodawca stara się utrudnić rozpoczęcie mediacji, kwestionując pod byle pretekstem legalność sporu zbiorowego. Najpierw podaje w wątpliwość przedmiot sporu zbiorowego, a jeśli to nie daje pożądanego rezultatu, podważa bezstronność osoby mediatora<sup>1</sup>. Chcąc nie chcąc, niechciany mediator staje się mediatorem jednej strony – najczęściej związków zawodowych. Stanowi to przyczynę, dla której mediator często nazywany jest przez strony sporu zbiorowego negocjatorem. „No to zobaczymy, czy mediator wam pomoże?!” – niejednokrotnie z takim komentarzem ze strony pracodawcy spotykają się związkowcy, występując o wskazanie mediatora przez MPiPS. Komentarz ten doskonale odzwierciedla pomieszanie pojęć i ról społecznych.

W środowisku mediatorów można usłyszeć opinię, że zniesienie obligatoryjnych mediacji oznaczać będzie ich likwidację. To błędny pogląd. Mediacje, jeśli ponownie staną się dla pracodawcy „ostatnią deską ratunku” przed strajkiem – do czego zmierza projekt – będą cieszyły się większą popularnością niż dotychczas. Istotne znaczenie będzie miało też wprowadzenie terminu na przeprowadzenie rokowań w sporze zbiorowym, z możliwością przedłużenia go przez same strony, m.in. poprzez przystąpienie do postępowania mediacyjnego. Zdaniem autora opracowania, właściwe jest utrzymanie mechanizmu odroczenia strajku w postaci mediacji, ale prowadzonych nie w drodze ustawowego nakazu, lecz w drodze wyboru stron.

<sup>1</sup> Zdarza się nawet, iż pracodawca kwestionuje bezstronność mediatora, za przykład podając zdarzenia, które według obiektywnych kryteriów potwierdzają tę bezstronność.

Zmniejszy się natomiast liczba sporów zbiorowych, które w zamierzeniach wszczynających je związków zawodowych kończyć się mają na etapie postępowania mediacyjnego. Taki spór zbiorowy prowadzony był do tej pory w złudnej nadziei na spełnienie żądań w wyniku interwencji mediatora z listy ministra pracy i polityki społecznej. Nadziei złudnej, ponieważ poparcie żądań przez mediatora nie tylko nie wystarczy dla przekonania pracodawcy o ich słuszności, ale może być poczytane za naruszenie zasady bezstronności. Ograniczenie sporów prowadzonych dla samego sporu zbiorowego nie wyrządzi nikomu szkody. Wyeliminuje natomiast spory zbiorowe, które ponad dwa lata pozostają na etapie mediacji.

W założeniach ustawy z 1991 r. obligatoryjne mediacje miały stanowić zaporę przedstrajkową<sup>2</sup>. Z drugiej jednak strony, zakładano krótkotrwały przebieg działań – minimalny okres od wszczęcia sporu zbiorowego do strajku wyznaczono na 14 dni. Praktyka przerosła najśmielsze oczekiwania.

W ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z 1991 r. założono obligatoryjność nie tylko mediacji, ale również – w rozdziale II – poprzedzających je rokowań stron sporu. Miały one być wszczynane po odrzuceniu przez pracodawcę któregokolwiek z żądań zgłoszonych przez organizację związkową („jeżeli pracodawca nie uwzględnił wszystkich żądań w terminie określonym w wystąpieniu”). Było to jednak ułomne założenie. Odrzucenie żądań nie stanowi przesłanki sprzyjającej rokowaniom, może być jedynie zapowiedzią sporządzenia protokołu rozbieżności. I tak też wygląda praktyka sporów zbiorowych, które później przechodzą do stadium mediacji: autonomiczne rokowania stron są prowadzone krótko, niekiedy tylko godzinę czasu i głównie dla poprawnego przedstawienia stanowisk stron w protokole rozbieżności. Rzeczywiste rokowania, jeżeli w ogóle do nich dochodzi, prowadzone są dopiero po wskazaniu mediatora przez MPiPS (lub jego wybrania przez strony).

## **Fakultatywne mediacje nadzieją na dialog**

Mankamentem obecnego rozwiązania jest przystępowanie do postępowania mediacyjnego nie wtedy, gdy strony utraciły możliwość wzajemnej komunikacji, lecz wówczas, gdy dopiero zaczynają rozmowy. Chcąc odgrywać jakąkolwiek czynną rolę w postępowaniu i utrzymać swój status, mediator musiałby tłumić dążenie stron do autonomicznych rokowań. Nie jest to sytuacja zdrowa ani korzystna dla żadnego z uczestników postępowania mediacyjnego. Jakość mediacji jest zupełnie inna, jeżeli dochodzi do niej w wyniku zapotrzebowania stron na usługi mediacyjne.

Obligatoryjne mediacje spełniły swoją rolę systemową i edukacyjną. Fakultatywne mediacje byłyby prowadzone z udziałem mediatora, ustanawianego – w pierwszej kolejności – przez strony sporu zbiorowego. Mediacje dobrowolne opłacane byłyby przez strony sporu zbiorowego na zasadach przez nie ustalonych i z wyłączeniem możliwości pokrywania kosztów mediacji przez ministra. Mediacje mogłyby być prowadzone na każdym etapie sporu zbiorowego i – w zależności od stadium sporu – zmieniałyby się też rola ministerstwa w oddziaływaniu na autonomiczny dialog stron oraz sam charakter misji mediatora.

---

<sup>2</sup> MPiPS w roli pośrednika w rozwiązywaniu sporów zbiorowych pracy, *Polityka Społeczna* 1999, Nr 2, s. 40.

Do mediacji dochodzi nie wtedy, gdy są obligatoryjne, lecz wówczas, gdy stronom zależy na ich przeprowadzeniu. Takie właśnie założenie przyświeca proponowanym zmianom, a wynika ono z obserwacji poczynionych w ciągu 20 lat obowiązywania ustawy z 1991 r.

## Kierunki pożądaných zmian

Poniżej zaproponowano kierunkowe zmiany ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z 1991 r.

1) Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych powstała w przeddzień zmian ustroju gospodarczego w Polsce. Ograniczenie zakresu przedmiotowego sporów zbiorowych zawarte w art. 1 wynikało z potrzeby przeprowadzenia zmian własnościowych i restrukturyzacji gospodarki. Cel ten został zrealizowany.

Utrzymywanie tego zapisu prowadziło początkowo do wszczynania irracjonalnych sporów zastępczych i wysuwania żądań płacowych tylko dla zgodności działań związkowych z ustawą. W późniejszym czasie pozaustawowe spory zbiorowe dotyczące jednak szeroko pojętych interesów zbiorowych, obejmowano misją „dobrej woli” mediatora. Misja ta oznaczała brak ustawowej mediacji, stanowiącej warunek wstępny strajku. W takiej sytuacji na mediatora spadał obowiązek rozwiązania sporu zbiorowego. Stan taki trwał do 2003 r., kiedy to w ramach nowelizacji ustawy z 6.7.2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080) misja „dobrej woli” została przypisana postępowaniu o charakterze koncyliacyjnym, prowadzonemu przez mediatora powoływanego na wniosek wojewódzkiej komisji dialogu społecznego.

Niewskazanie mediatora przez MPiPS w przypadku podtrzymania żądań przez organizację związkową oznacza teraz natychmiastowe przejście do strajku, co powoduje naruszenie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych<sup>3</sup>.

Warto zwrócić uwagę na to, że ekonomiczna część przedmiotu sporu zbiorowego, określona w art. 1 (płace, świadczenia socjalne), jest adekwatna dla działalności związków zawodowych wyłącznie w fazie wzrostowej cyklu gospodarczego. W okresie kryzysu ekonomicznego, działalność związków zawodowych skupia się na ograniczaniu jego społecznych skutków, poprzez wysuwanie żądań ograniczenia zwolnień grupowych i zmniejszenia skali restrukturyzacji. W tym drugim okresie prawo do strajku – jeśli dosłownie traktować zapisy ustawy, stosując zawężającą wykładnię prawa i abstrahując od postanowień sądownie zarejestrowanych statutów związków zawodowych – nie przysługuje tym związkom.

Związek zawodowy pozbawiony prawa do strajku w głównym nurcie swoich działań przestaje być czynnikiem stabilizującym system demokratyczny.

<sup>3</sup> W 2009 r. 23,9 % żądań zgłoszonych przez organizacje związkowe będące w sporze zbiorowym nie mieściło się w ustawowej definicji sporu zbiorowego (Rozwiązywanie sporów zbiorowych, Informator 2009, Warszawa 2010, s. 41).

Niezbędna jest aktualizacja przedmiotu sporu zbiorowego, która uwzględni te płaszczyzny negocjacji między stronami sporu zbiorowego, które wyłoniły się w trakcie przekształceń gospodarczych, a które w ogóle nie były znane redaktorom tekstu ustawy z 1991 r. Dlatego trzeba rozszerzyć zakres przedmiotowy sporu zbiorowego.

2) Niezależnie od przyjęcia proponowanych wyżej zmian, należy wprowadzić sądową kontrolę legalności sporu zbiorowego w zakresie jego przedmiotu. Do tej pory sprawą tą zajmował się minister właściwy do spraw pracy, a w następnej kolejności – mediator, nie mając do tego ustawowej legitymacji.

3) Za istotne trzeba też uznać rozszerzenie zakresu podmiotowego sporu zbiorowego – po stronie przedsiębiorcy. W 1991 r., gdy uchwalano ustawę, zakład pracy, zatrudniający pracowników był jednocześnie podmiotem gospodarczym, który określał politykę płacową i wielkość zatrudnienia. Było to krótko po demontażu socjalistycznych koncernów, tzw. zrzeszeń. W tych warunkach bezpośredni pracodawca był właściwym adresatem żądań zgłaszanych przez związek zawodowy. Dwadzieścia lat później gospodarka cechuje się wysokim stopniem centralizacji procesów gospodarczych. W nowych warunkach, podmiotowość zakładu pracy w stosunkach pracy – jeśli jest on częścią większej całości i wchodzi w skład osoby prawnej, np. koncernu – sprowadza się do pilnowania dyscypliny pracy i zatrudnienia – osoba podpisująca umowę o pracę nie decyduje ani o wielkości zatrudnienia, ani o wysokości budżetu na wynagrodzenia. Adresowanie żądań, skutkujących zmianą parametrów ekonomicznych przedsiębiorstwa, do tak rozumianego pracodawcy, jest żądaniem kierowanym pod niewłaściwym adresem. Dlatego należy rozszerzyć zakres podmiotowy sporu zbiorowego o inne podmioty mogące być stroną układu zbiorowego. W aktualnym stanie prawnym będzie to tzw. osoba prawna, o której mowa w art. 241<sup>28</sup> KP. Taka propozycja była już zgłaszana przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy w 2007 r.

4) W obecnym stanie prawnym arbitraż społeczny jest martwą instytucją prawa pracy. Decydują o tym dwa przepisy prawa. Artykuł 16 ust. 6 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych pozwala stronie sporu zbiorowego uchylić się od skutków prawnych orzeczenia arbitrażu. Kolejny przepis, § 5 pkt 2 rozp. RM z 16.8.1991 r. w sprawie trybu postępowania przed kolegiami arbitrażu społecznego (Dz.U. Nr 73, poz. 324) sprawia, iż niewskazanie przez stronę członków kolegium arbitrażu społecznego skutecznie eliminuje ten tryb postępowania, uniemożliwiając osiągnięcie celu, którym ma być rozstrzygnięcie sporu zbiorowego.

Omawiane przepisy stawiają stronę pracowniczą sporu zbiorowego w niepewności co do rozwiązania sporu zbiorowego, i to w sytuacji, gdy poddanie sporu rozstrzygnięciu kolegium arbitrażu społecznego wymaga uprzedniej rezygnacji z prawa do podjęcia akcji strajkowej (art. 16 ust. 1 ustawy z 1991 r.).

Propozycja zawarta w projekcie nowej ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych zakłada bezwzględnie wiążący strony charakter orzeczenia. Jednak poddanie sporu rozstrzygnięciu przez kolegium arbitrażu społecznego wymagać będzie zgodnej woli stron.

5) Uprawnienia mediatora zapisane w ustawie nie mają bezwzględnego charakteru. Rozporządzanie uprawnieniami przez mediatora zależy od uznania stron. Jest to właściwe rozwiązanie, dobrze oddające istotę mediacji.

Według ustawy, kompetencje mediatora ograniczają się do składania wniosków o przeprowadzenie dodatkowych ustaleń lub ekspertyzę „ekonomiczno-finansową zakładu pracy”, przeprowadzaną na koszt pracodawcy (art. 13 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych).

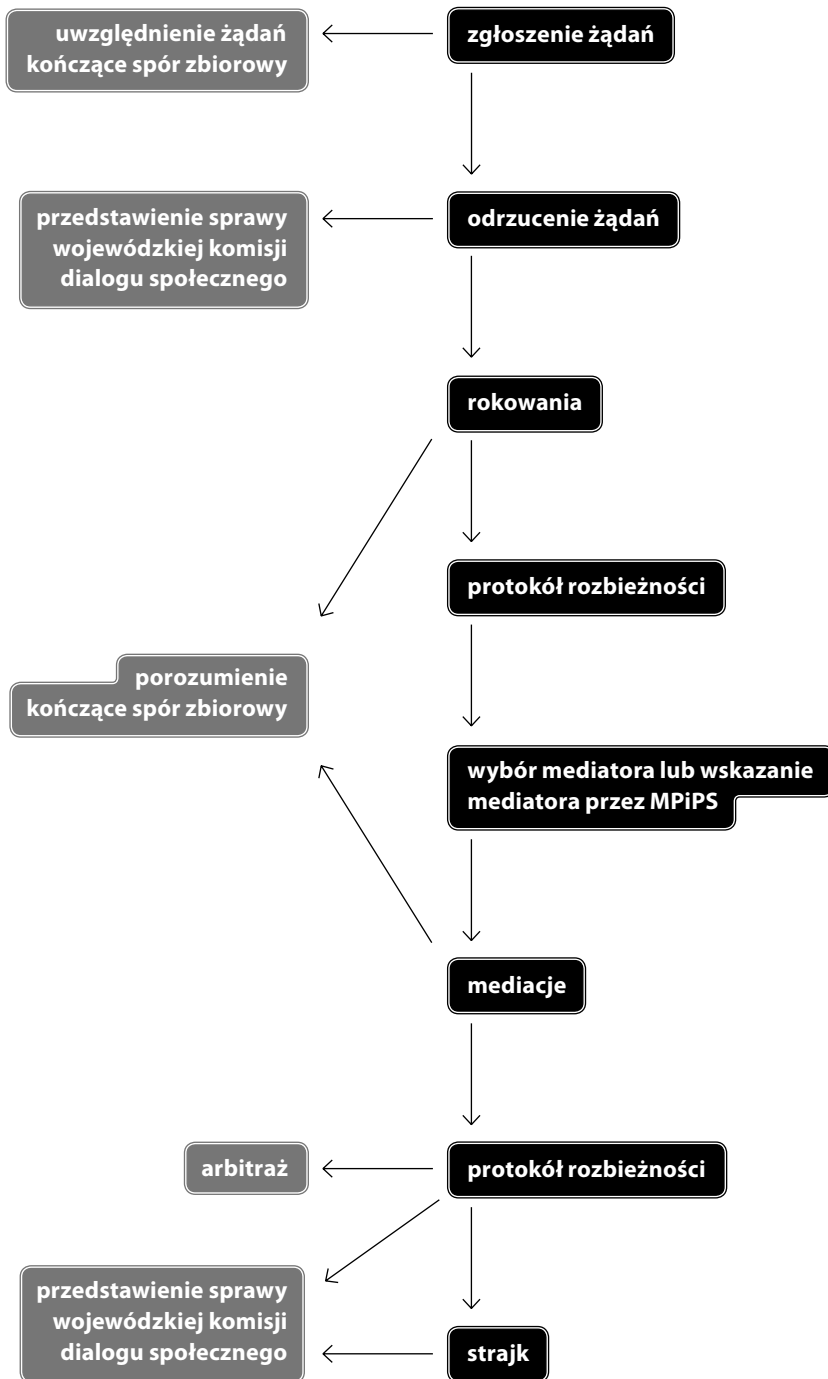
W 2011 r. rozwiązanie to straciło na aktualności. Po pierwsze, we współczesnym koncernie zakład pracy pozbawiony jest podmiotowości w zakresie finansów. Świątynią tego instrumentu postępowania mediacyjnego przypada na pierwszą połowę lat 90. Wówczas dominowała własność państwowa, dyrektorem finansowym był główny księgowy, w przedsiębiorstwach nie były znane nowoczesne metody analizy finansowej, a głównym punktem żądań związkowych był wzrost wynagrodzeń. Wtedy też ekspert, mając do dyspozycji dane niezbędne dla budżetowania przedsiębiorstwa, mógł z łatwością określić poziom wzrostu funduszu wynagrodzeń dopuszczalny z punktu widzenia istotnych parametrów ekonomicznych, dysponując przy tym wiedzą przekraczającą horyzont poznawczy dyrektora zakładu pracy. Z czasem jednak znaczenie ekspertyz ekonomiczno-finansowych zaczęło spadać. Opinie i raporty biegłych rewidentów stały się normą w przedsiębiorstwach, a rozwój rynku kapitałowego wymusił wyższe kwalifikacje managementu w przedsiębiorstwach.

Obecnie art. 13 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych jest martwą literą prawa. Dlatego należy usunąć ten zapis.

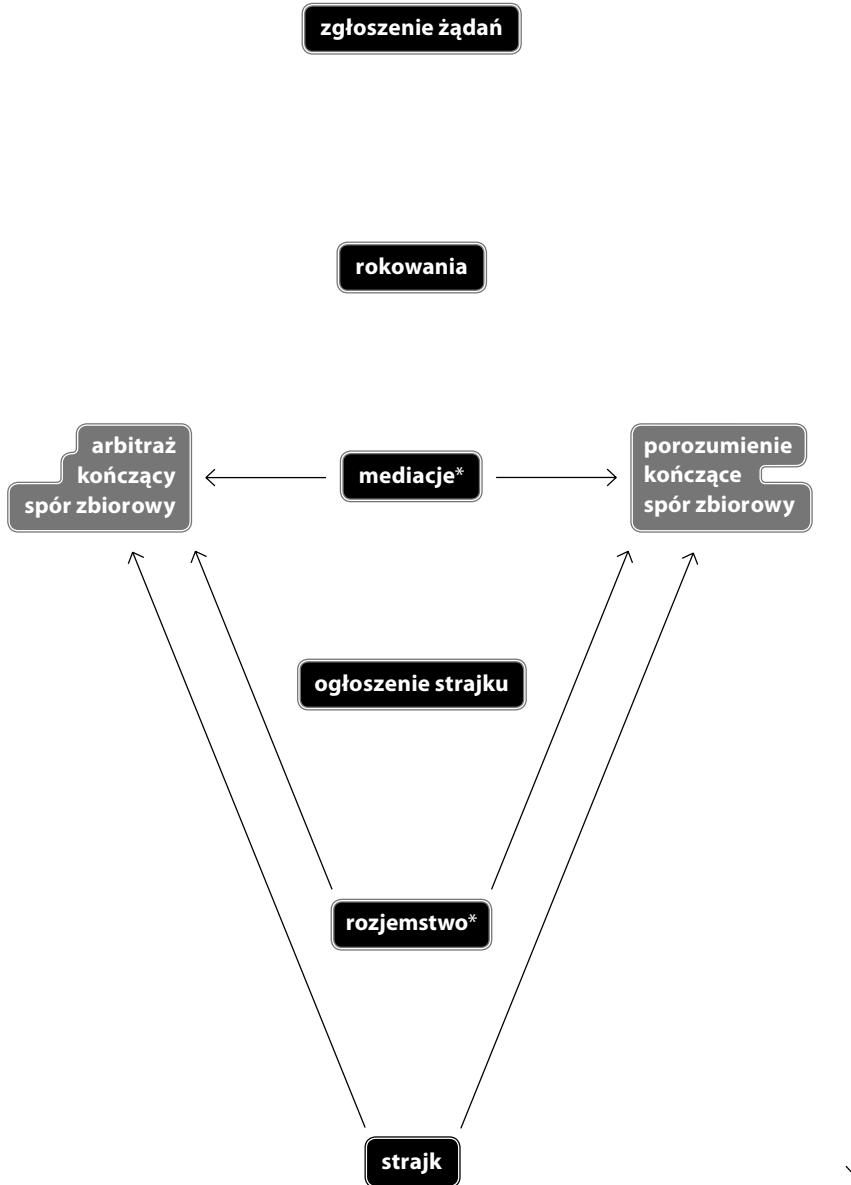
6) Projekt nowej ustawy likwiduje kategorię strajku solidarnościowego (art. 22 ustawy z 1991 r.). Z tego rozwiązania ustawowego nie korzystano w praktyce strajkowej od 1991 r. To klasyczny przypadek martwej litery prawa. Ustawa z 1991 r. w art. 22 zd. 2 zobowiązuje związek zawodowy organizujący strajk solidarnościowy do wyczerpania ustawowej procedury rokowań. Sytuacja, w której związek zawodowy wszczyna spór zbiorowy z pracodawcą, zgłaszając żądania dotyczące innego podmiotu gospodarczego, przekracza jednak granice rozsądku.

W 2003 r., w związku z nowelizacją ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, problematyka konfliktów między pracownikami a pracodawcami stała się domeną wojewódzkich komisji dialogu społecznego. Szerokie wyznaczenie zakresu podmiotowego konfliktu po stronie pracowniczej umożliwiła usunięcie zbędnego zapisu z ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

### Przebieg sporu zbiorowego wg obowiązującego ustawodawstwa



## Przebieg sporu zbiorowego wg projektu ustawy



\* mediacje i rozjemstwo nie będą miały *stricte* obligatoryjnego charakteru; mediacje będą stanowić stadium obligatoryjnych rokowań



## Podsumowanie

Istotą proponowanych zmian jest zastąpienie obligatoryjnych mediacji, jako obowiązkowego stadium sporu zbiorowego, przez fakultatywne mediacje, do których dochodzi w wyniku uzgodnienia między stronami sporu, oraz fakultatywnych mediacji ostatniej szansy, uzależnionych od woli jednej ze stron sporu i postanowienia ministra pracy i polityki społecznej, określonych mianem rozjemstwa. Projekt ustawy ma za cel upowszechnienie mediacji poprzez rozwiązania legislacyjne, zachęcające do mediacji. W rozwiązaniu tym kładzie się szczególny nacisk na zmotywowanie pracodawców do dialogu społecznego.

## ABSTRACT

---

*The author, mediator with many years of practice in collective disputes, analyzes the efficiency of the existing statutory solutions, passed in 1991 on the eve of institutional changes in Poland. Based on mediation experiences, the author concludes about the dysfunction of obligatory mediation in the new circumstances. Its obligatory character makes it more difficult rather than facilitates the mediation proceedings. W. Rychłowski suggests reprogramming of the pre-strike procedure stipulated in the act on collective dispute resolution. The author postulates extending the material scope of the collective dispute by issues which are crucial to agreements signed in order to solve social conflicts, establish optional mediation and adopt solutions which would motivate employers to become involved in the social dialogue. The dialogue in collective disputes should be based on the mutual assessment of the action-bidding capability of the parties in collective bargaining – this is a fundamental assumption on which the author's vision of the new act on collective dispute settling is based.*