

Paweł Śmigielski | Małgorzata Koziarek | Aleksandra Kobylińska | Filip Pazderski

# ABC PRAWA PRACY I PROCESU STANOWIENIA PRAWA -

PORADNIK NIE TYLKO DLA PRZEDSTAWICIELI ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH  
I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH.



# SPIS TREŚCI

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. WPROWADZENIE</b> . . . . .  | <b>3</b>  |
| <b>2. UDZIAŁ ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W STANOWIENIU PRAWA</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2.1 POZIOM CENTRALNY</b> . . . . .   | <b>6</b>  |
| 2.1.1 Proces opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (art. 19 ustawy o związkach zawodowych). . . . . | 7         |
| 2.1.2 Prawo złożenia wniosku o wydanie lub zmianę aktu prawnego (art. 20 ustawy o związkach zawodowych). . . . .  | 8         |
| 2.1.3 Rada Dialogu Społecznego i Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego . . . . .   | 8         |
| 2.1.4 Inne ciała konsultacyjne . . . . .  | 11        |
| 2.1.5. Skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego . . . . .   | 12        |
| <b>2.2 POZIOM PONADZAKŁADOWY</b> . . . . .  | <b>12</b> |
| <b>2.3 POZIOM ZAKŁADOWY</b> . . . . .   | <b>15</b> |
| 2.3.1. Reprezentatywna zakładowa organizacja związkowa . . . . .  | 15        |
| 2.3.2 Zakładowy układ zbiorowy pracy (ZUZP) . . . . .   | 16        |
| 2.3.3 Regulamin pracy . . . . .   | 19        |
| 2.3.4 Regulamin wynagradzania . . . . .   | 21        |
| 2.3.5 Regulaminy nagród i premiowania . . . . .   | 23        |
| 2.3.6 Regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych . . . . .   | 23        |
| 2.3.7 Spór zbiorowy. Porozumienia . . . . .   | 26        |
| 2.3.8 Zwolnienia grupowe . . . . .  | 31        |
| 2.3.9 Społeczna inspekcja pracy . . . . .   | 34        |
| 2.3.10 Uprawnienia przedstawicieli związkowych . . . . .  | 36        |
| 2.3.11 Uprawnienia organizacyjno-informacyjne związków zawodowych w zakładzie pracy . . . . .   | 46        |
| 2.3.12 Uprawnienia związków zawodowych w indywidualnych sprawach pracowniczych . . . . .  | 49        |
| <b>3. PROCES STANOWIENIA PRAWA I MOŻLIWOŚCI UCZESTNICTWA</b>  | <b>52</b> |
| <b>3.1 WPROWADZENIE</b> . . . . .   | <b>52</b> |
| 3.1.1 Dlaczego warto uczestniczyć . . . . .   | 52        |
| 3.1.2 Źródła prawa w Polsce . . . . .   | 52        |
| 3.1.3 Wymagania dotyczące projektu aktu prawnego . . . . .  | 55        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>3.2 STANOWIENIE PRAWA NA POZIOMIE KRAJOWYM . . . . .</b>   | <b>59</b>  |
| 3.2.1 Inicjatywa . . . . .  | 59         |
| 3.2.2 Przygotowanie projektu . . . . .  | 59         |
| 3.2.3 Uchwalanie . . . . .  | 69         |
| <b>3.3 STANOWIENIE PRAWA NA SZCZEBLU SAMORZĄDOWYM . . . . .</b>   | <b>73</b>  |
| 3.3.1 Inicjatywa uchwałodawcza . . . . .  | 74         |
| 3.3.2 Proces stanowienia prawa . . . . .  | 74         |
| <b>4. ABC UCZESTNICTWA . . . . .</b>  | <b>78</b>  |
| <b>4.1 SPOSOBY ANGAŻOWANIA OBYWATELI W PROCESIE STANOWIENIA<br/>PRAWA ORAZ WPŁYWANIA NA DECYZJE WŁADZ PUBLICZNYCH . . . . .</b> | <b>78</b>  |
| 4.1.1. Poziomy uczestnictwa i najważniejsze pojęcia . . . . .   | 78         |
| 4.1.2. Konsultacje społeczne i publiczne: cele, zasady, etapy, źródła informacji . . . . .                                      | 81         |
| 4.1.3. Możliwe formy/metody publicznego włączania obywateli w proces<br>decyzyjny . . . . .                                     | 83         |
| 4.1.4. Cyfrowe formy konsultacji . . . . .  | 90         |
| 4.1.5. Możliwości wpływu obywateli na proces decyzyjny poza konsultowaniem propo-<br>zycji władzy . . . . .                     | 91         |
| <b>4.2 KULTURA KOMUNIKACJI . . . . .</b>  | <b>96</b>  |
| 4.2.1. Komunikacja i jej rola . . . . .   | 96         |
| 4.2.2. 7C czyli siedem zasad skutecznej komunikacji . . . . .   | 96         |
| 4.2.3. Komunikacja a uczestnictwo w stanowieniu prawa – wskazówki praktyczne . . . . .  | 97         |
| 4.2.4. Negocjacje jako szczególny proces komunikacji . . . . .  | 98         |
| <b>BIBLIOGRAFIA . . . . .</b>   | <b>100</b> |
| <b>POZOSTAŁE ŹRÓDŁA: . . . . .</b>  | <b>102</b> |

# 1. WPROWADZENIE

W procesie stanowienia prawa istotną rolę odgrywają związki zawodowe, które posiadają szereg uprawnień w zakresie kształtowania regulacji prawnych, dotyczących szeroko pojętych praw i interesów osób wykonujących pracę zarobkową. Jednocześnie prawo polskie (i unijne) daje różne możliwości wpływania na stanowione prawo obywatelom i obywatelkom, wśród których są również członkowie i członkinie związków, a także organizacjom pozarządowym.

Obszar, w którym działają organizacje związkowe, a więc generalnie prawo pracy, charakteryzuje się specyficzną hierarchią źródeł prawa. Oprócz aktów prawnych o charakterze powszechnym, takich jak ustawy i rozporządzenia, funkcjonują nieznane innym gałęziom prawa tzw. swoiste (autonomiczne) źródła prawa pracy, jakimi są układy zbiorowe pracy, porozumienia zbiorowe, regulaminy i statuty określające prawa oraz obowiązki stron stosunku pracy.

Przy stanowieniu przepisów powszechnie obowiązujących, organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, mają prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Zaopiniowaniu przez związki zawodowe podlegają nie tylko projekty ustaw, lecz również projekty aktów wykonawczych do tych ustaw, gdyż konkretyzują rozwiązania przyjęte w ustawie i razem z nią stanowią całość danego zagadnienia.

Na to uprawnienie wskazuje wprost art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, który ma zasadnicze znaczenie w określeniu udziału partnerów społecznych w stanowieniu prawa. Wskazane w powyższym przepisie prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych pozwala reprezentatywnym centralom związkowym (OPZZ, NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych) wpływać na treść i kierunek proponowanych rozwiązań prawnych.

Odwołanie się do materii objętych zadaniami związkowymi oznacza, iż w możliwy zakres podmiotowy tego prawa będą w szczególności wchodzić kwestie związane z: polityką zatrudnienia, warunkami pracy i płacy, ustalaniem minimalnego wynagrodzenia, bezpieczeństwem i higieną w miejscu pracy, ochroną zdrowia, świadczeniami socjalnymi czy świadczeniami z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Poza obowiązkiem konsultacji z organizacjami związkowymi znajdują się te projekty aktów prawnych i polityk publicznych, które nie dotyczą interesów zawodowych i socjalnych osób wykonujących pracę zarobkową, bezrobotnych, emerytów i rencistów oraz ich rodzin. Jednak w ich tworzeniu mają prawo uczestniczyć obywatelki i obywatele, a więc również osoby należące do związków zawodowych.

Obowiązek skierowania projektów aktów prawnych do zaopiniowania przez związki zawodowe dotyczy nie tylko wszystkich organów władzy i administracji państwowej, ale również organów samorządu terytorialnego. W praktyce najczęściej dotyczy to organów gminy, w szczególności rady gminy, która powinna konsultować z właściwymi organami związkowymi wszelkie kwestie dotyczące praw i interesów ludzi pracy.

Zdecydowanie silniejszą rolę związków zawodowych w stanowieniu prawa ustawodawca przewiduje w odniesieniu do autonomicznych źródeł prawa pracy, obowiążujących na poziomie ponadzakładowym (branżowym) oraz zakładowym. Kodeks pracy i inne ustawy, stanowiące o zasadach współdziałania pracodawcy z organizacjami związkowymi, w pierwszej kolejności stawiają porozumienie stron jako warunek wprowadzenia w życie układu zbiorowego pracy, regulaminu czy porozumienia zbiorowego opartego na ustawie. Stanowczo w procesie stanowienia prawa jest zatem akcentowana potrzeba uzgodnienia przez pracodawcę i związek zawodowy treści danego dokumentu. Dopiero w razie braku związku zawodowego w zakładzie pracy lub problemami z wypracowaniem wspólnego stanowiska przez zakładowe organizacje związkowe, pracodawca ma możliwość samodzielnego wprowadzenia określonego aktu prawnego, np. regulaminu pracy czy wynagradzania.

Swoboda stron w procesie stanowienia autonomicznego prawa zakładowego, jak i ponadzakładowego, jest ograniczona zasadą uprzywilejowania pracownika, zgodnie z którą postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy (art. 18 Kodeksu pracy). Pracodawca i związek zawodowy nie mogą zatem naruszyć w wewnątrzzakładowym prawie pracy standardów wynikających z przepisów prawa pracy. Strony mają natomiast możliwość kształtowania warunków zatrudnienia w sposób korzystniejszy dla pracownika, poprzez wprowadzanie jego uprawnień w rozmiarach większych niż przewidziane przepisami prawa pracy, jak i również poprzez ustanawianie prawa do świadczeń nieprzewidzianych tymi przepisami.

Ustawodawca zagwarantował zatem możliwość szerokiego udziału organizacji związkowych w procesie tworzenia prawa poprzez: konsultowanie, wydawanie opinii oraz uzgadnianie. Nie ulega wątpliwości, że udział organizacji związkowych w kształtowaniu prawa dotyczącego osób wykonujących pracę zarobkową, pozwala na dokonanie pełniejszej oceny danego zagadnienia, lepszego dopracowania przepisów oraz rzetelniejszej oceny przyszłych skutków. Ma to doniosłe znaczenie nie tylko dla ich adresatów, lecz także dla podniesienia wartości stanowionego prawa, jego społecznej akceptacji oraz daje większe szansę zapewnienia jego trwałości i prestiżu<sup>1</sup>.

Lepiej stanowić prawo znaczy przede wszystkim postawić się w sytuacji użytkownika normy prawnej<sup>2</sup>. W szczególności można to osiągnąć poprzez dialog społeczny, który daje szansę na stworzenie dobrego, zrozumiałego i akceptowalnego prawa. Ponadto prawo powstałe w wyniku negocjacji i współdziałania stron, ma szansę stać się prawem przewidywalnym i trwałym. Jest to w szczególności bardzo ważne dla zachowania pokoju społecznego, zaufania i współpracy w zakładzie pracy, gdyż głównie to na tym poziomie w Polsce odbywa się proces tworzenia autonomicznych rozwiązań prawnych.

---

1. Z. Salwa, Ustawa o związkach zawodowych - komentarz, LexisNexis 2003

2. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Proaktywne podejście do prawa: kolejny krok ku lepszemu stanowieniu prawa na szczeblu UE, 2009/C175/05.

Członkowie i członkinie związków zawodowych mogą uczestniczyć w stanowieniu prawa, nie tylko w ramach mechanizmów dostępnych dla organizacji związkowych, ale także korzystając z praw obywatelskich. Mogą nie tylko zgłaszać opinie do projektów aktów prawnych i polityk publicznych, czy współtworzyć rozwiązania problemów społecznych razem z administracją publiczną, ale nawet inicjować własne projekty uchwał na wszystkich szczeblach samorządowych, czy wnieść obywatelski projekt ustawy do Sejmu RP.

W niniejszym podręczniku pokazujemy w jaki sposób w stanowieniu prawa mogą uczestniczyć zarówno związki zawodowe, jak i obywatelki i obywatele. W rozdziale drugim szczegółowo przedstawiamy prawa przysługujące organizacjom związkowym. W rozdziale trzecim opisujemy w jaki sposób prawo jest stanowione, a więc: źródła prawa i zasady tworzenia aktów prawnych, a także proces ich przygotowania i uchwalania na różnych poziomach: krajowym, samorządowym oraz europejskim. Omawiamy w nim pokrótce możliwości udziału dostępne dla obywateli. Formy i sposoby uczestnictwa dokładniej przedstawiamy w rozdziale czwartym, w którym również zawarliśmy wskazówki dotyczące kultury komunikacji, a więc skutecznego dialogowania nie tylko z władzą.

## **2. UDZIAŁ ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W STANOWIENIU PRAWA**

Zasady funkcjonowania związków zawodowych oraz ich kompetencje określone są w wielu aktach prawnych, spośród których najważniejsze to:

- ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (t. j. Dz. U. z 2019 roku, poz. 263), która jest podstawowym aktem prawnym, regulującym zasady działania związków zawodowych w Polsce,
- Kodeks pracy (t. j. Dz. U. z 2020 roku, poz. 1320 ze zm.),
- ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t. j. Dz. U. z 2020 roku, poz. 123),
- ustawa z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t. j. Dz. U. z 2020 roku, poz. 1070),
- ustawa z dnia 24 czerwca 1983 roku o społecznej inspekcji pracy (t. j. Dz. U. z 2015 roku, poz. 567),
- ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 roku o europejskich radach zakładowych (t. j. Dz. U. z 2019 roku, poz. 1832),
- ustawa z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t. j. Dz. U. z 2018 roku, poz. 1969),
- ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t. j. Dz. U. z 2018 roku, poz. 2232 ze zm.),
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2018 roku w sprawie trybu

udzielania urlopu bezpłatnego pracownikowi powołanemu do pełnienia z wyboru funkcji związkowej poza zakładem pracy oraz sposobu postępowania w przypadku wygaśnięcia mandatu do pełnienia z wyboru funkcji związkowej przez pracownika korzystającego z urlopu bezpłatnego (Dz. U. z 2018 roku, poz. 2358),

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2018 roku w sprawie trybu udzielenia i korzystania ze zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji w zarządzie zakładowej organizacji związkowej przysługującego osobie wykonującej pracę zarobkową, sposobu ustalenia wysokości wynagrodzenia albo świadczenia pieniężnego przysługującego osobie w okresie zwolnienia od pracy oraz wynikających z tego tytułu uprawnień i świadczeń (Dz. U. z 2018 roku, poz. 2323).

Ustawodawca przewidział dla związków zawodowych szerokie i różnorodne uprawnienia w obszarze stanowienia prawa, praktycznie na każdym możliwym poziomie: centralnym, ponadzakładowym i zakładowym. Związkowi przedstawiciele mogą brać czynny udział w opiniowaniu, konsultowaniu czy też uzgadnianiu poszczególnych aktów prawnych, regulujących w szczególności prawa i obowiązki osób wykonujących pracę zarobkową. Ustawodawca wyposażył przy tym związkowców w szereg przydatnych narzędzi, które są niezbędne do prowadzenia sprawnej działalności na rzecz obrony praw i interesów pracowniczych

Wraz z przedstawieniem możliwości udziału związków zawodowych w procesie stanowienia prawa, w niniejszym rozdziale opisano zatem najważniejsze uprawnienia indywidualne, jak i zbiorowe, mające na celu wzmocnienie realizacji zadań organizacji związkowych.

## 2.1 Poziom centralny

Dla reprezentatywnych central związkowych w Polsce najważniejszymi formami uczestnictwa w stanowieniu prawa na poziomie centralnym jest:

- proces opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, na zasadach przewidzianych w art. 19 ustawy o związkach zawodowych,
- prawo złożenia wniosku o wydanie lub zmianę aktu prawnego (art. 20 ustawy o związkach zawodowych),
- działanie w ramach strony pracowników w oparciu o przepisy ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego,
- możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustaw oraz innych przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją RP.

### **2.1.1 Proces opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (art. 19 ustawy o związkach zawodowych).**

Uprawnienie do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w trybie przewidzianym w art. 19 ustawy o związkach zawodowych ma w systemie ustawodawstwa polskiego charakter szczególny i przysługuje wyłącznie reprezentatywnym organizacjom związkowym w rozumieniu przepisów ustawy o Radzie Dialogu Społecznego<sup>3</sup>. W Polsce są obecnie trzy takie organizacje: OPZZ, NSZZ „Solidarność” oraz Forum Związków Zawodowych.

Komentowany zapis wskazuje na obowiązek organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego skierowania do zaopiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy. Do katalogu aktów prawnych należy zaliczyć ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego. Warto pamiętać, że pojęcie aktu prawnego, użyte w komentowanym przepisie, oznacza akt o charakterze ogólnym, a nie indywidualnym.

Konsultacji poddaje się zatem projekty aktów prawnych, których treść dotyczy zadań organizacji związkowych, wskazanych w ustawie o związkach zawodowych. Przede wszystkim chodzi tu o projekty ustaw dotyczące interesów i praw osób wykonujących pracę zarobkową, a także innych osób mogących zrzeczać się w związkach zawodowych. W szczególności należy mieć tu na myśli bezrobotnych, emerytów i rencistów oraz ich rodziny. Generalnie najczęściej dotyczy to spraw z zakresu polityki zatrudnienia, warunków pracy i płacy, świadczeń socjalnych czy świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Czas na przedstawienie opinii przez odpowiednie władze statutowe organizacji związkowych nie może być krótszy niż 30 dni. Wyjątkowo termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Opinia związku jest przesyłana na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez organ władzy lub administracji rządowej albo organ samorządu terytorialnego w informacji określającej termin przedstawienia opinii.

W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego. Ponadto związek ma prawo wyrażania publicznie opinii na temat tych założeń lub projektów w środkach masowego przekazu, w tym także w radio i telewizji.

Ponadto organizacja związkowa ma prawo występowania z wnioskami o wydanie

---

3. Krzysztof W. Baran, Komentarz do ustawy o związkach zawodowych, WKP 2019

lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego. Wnioski dotyczące ustaw związek kieruje do posłów lub organów mających prawo inicjatywy ustawodawczej. W przypadku aktów prawnych niższego rzędu wnioski kieruje się do organów uprawnionych do ich wydania. Organ państwowy, do którego został skierowany wniosek, obowiązany jest w terminie 30 dni przedstawić związkowi zawodowemu swoje stanowisko, a w razie negatywnego stanowiska - także jego uzasadnienie.

Jak podkreśla się w doktrynie, udział związków zawodowych w opiniowaniu projektów ustaw ma doniosłe znaczenie społeczne i prawne. Jest bowiem częścią składową dochowania trybu uchwalania ustaw, jako zgodnego z zasadą państwa prawa i zasadą praworządności.<sup>4</sup>

### **2.1.2 Prawo złożenia wniosku o wydanie lub zmianę aktu prawnego (art. 20 ustawy o związkach zawodowych).**

Reprezentatywne centrale związkowe z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego. Wnioski dotyczące ustaw związek kieruje do posłów lub organów mających prawo inicjatywy ustawodawczej. W przypadku aktów prawnych niższego rzędu wnioski kieruje się do organów uprawnionych do ich wydania.

Organ państwowy, do którego został skierowany wniosek, obowiązany jest w terminie 30 dni przedstawić związkowi zawodowemu swoje stanowisko, a w razie negatywnego stanowiska - także jego uzasadnienie.

Związki zawodowe w Polsce nie mają inicjatywy ustawodawczej. Niemniej jednak powyższe kompetencje wnioskodawcze ocenia się jako par excellence cząstkową kompetencję ustawodawczą sensu largo<sup>5</sup>. Została ona bowiem ograniczona do pierwszej fazy procesu ustawodawczego, tj. wnioskowania. Na tej podstawie można zatem wskazać, że centrale związkowe w ten sposób mogą „współtworzyć” prawo w zakresie spraw objętych zadaniami związków zawodowych.

### **2.1.3 Rada Dialogu Społecznego i Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego**

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o **Radzie Dialogu Społecznego** i innych instytucjach dialogu społecznego (t. j. Dz. U. z 2018 roku, poz. 2232 ze zm.) stworzyła nową formułę dialogu społecznego w Polsce, polegającą na instytucjonalnej współpracy rządu ze związkami zawodowymi oraz organizacjami pracodawców. Coraz gorzej funkcjonującą Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych zastąpiono Radą Dialogu Społecznego (RDS).

#### **RDS jako forum trójstronnej współpracy stron ma za zadanie:**

- prowadzić dialog w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospo-

---

4. Zbigniew Salwa, Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz. LexisNexis 2003

5. Krzysztof Baran, Komentarz do ustawy o związkach zawodowych, WKP 2019

darczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej,

- działać na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia,
- działać na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budować wokół nich społeczne porozumienie w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej,
- wspierać prowadzenie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego.

### **W skład RDS wchodzi:**

- 3 centrale związkowe reprezentujące stronę pracowników: OPZZ, NSZZ „Solidarność” oraz Forum Związków Zawodowych,
- 6 reprezentatywnych organizacji reprezentujących stronę pracodawców: Pracodawcy RP, Lewiatan, BCC, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Przedsiębiorców oraz Pracodawców, Federacja Przedsiębiorców Polskich,
- strona rządowa, reprezentowana przez przedstawicieli Rady Ministrów, wskazanych przez Premiera.
- RDS ma szereg narzędzi umożliwiających jej udział w procesie stanowienia prawa. Należą do nich:
- opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych przygotowywanych przez Radę Ministrów a dotyczących obszaru działania RDS,
- opiniowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów, przygotowywanych przez Radę Ministrów oraz jej członków,
- inicjowanie procesu legislacyjnego, który polega na przygotowaniu wspólnie uzgodnionych przez stronę pracowników i stronę pracodawców RDS projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych, a następnie przekazaniu ich właściwemu ministrowi w celu przedłożenia Radzie Ministrów.

Ponadto RDS ma prawo wnioskowania o przeprowadzenie wysłuchania publicznego dotyczącego projektu aktu normatywnego, przedstawiania zapytania do właściwego ministra w obszarze swej działalności, wystąpienia do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, złożenia do Ministra Finansów wniosku o wydanie interpretacji ogólnej w przypadku niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego czy zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Ponadto w RDS przeprowadzane są negocjacje w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz konsultacje założeń projektu budżetu państwa i projektu ustawy budżetowej, a także Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Warto podkreślić, że każda ze stron RDS ma prawo wniesienia pod obrady Rady sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego, rozwoju społeczno-gospodarczego i wzrostu dobrobytu, zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki oraz spójności społecznej.

Ustawa przewiduje dwupoziomowe kompetencje RDS w postaci uprawnień zastrzeżonych dla dialogu autonomicznego dwóch stron (pracodawców i pracowników) oraz dla dialogu trójstronnego, prowadzonego z udziałem partnerów społecznych i rządu.

Jednym z podstawowych praw RDS jest opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych dotyczących w szczególności stosunków zatrudnienia, rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej, partycypacji oraz solidarności społecznej.

Generalnie proces udziału RDS w stanowieniu prawa odbywa się na wczesnym etapie opracowywania projektów aktów prawnych, a także ich konsultowania. Trzeba pamiętać, że w ramach dialogu społecznego przyjmowano w Polsce szereg ważnych regulacji, dotyczących m.in. telepracy, czasu pracy, stabilizacji zatrudnienia, agencji pracy tymczasowych, rad pracowników czy urlopów rodzicielskich. Mając powyższe na uwadze należy wysoko ocenić umiejscowienie RDS w ramach tworzenia prawa. Wydaje się, że obecne rozwiązania są właściwe, chociaż w ostatnim czasie zgłoszono potrzebę rozszerzenia obowiązku konsultacji społecznych w RDS o projekty poselskie, senackie, prezydenckie i obywatelskie.

Obecnie w RDS toczą się rozmowy w sprawie ustalenia zasad wykonywania pracy zdalnej, a także o możliwości wydłużenia urlopów wypoczynkowych do 35 dni oraz wprowadzenia dla pracownika prawa do odłączenia się (bycia dla pracodawcy „offline” po godzinach pracy).

RDS zajmuje się również wypracowaniem propozycji wielkości wskaźników ekonomicznych, tj. propozycji w sprawie wzrostu w następnym roku wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej; minimalnego wynagrodzenia za pracę, emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz opiniowanie założeń projektu i projektu ustawy budżetowej.

Charakterystycznym uprawnieniem strony pracowników i strony pracodawców RDS w procesie stanowienia swego źródła prawa pracy jest możliwość zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, obejmujących ogół pracodawców zrzeszonych w organizacjach pracodawców wchodzących w skład RDS oraz pracowników zatrudnionych przez tych pracodawców, a także porozumień określających wzajemne zobowiązania tych stron (podobne prawo posiadała poprzednio działająca Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych). Niestety, jak dotychczas ani razu nie skorzystano z tej regulacji, co dodatkowo świadczy o zapaści układowej w Polsce.

**Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego (WRDS)** stanowią czterostronne forum prowadzenia dialogu społecznego na poziomie województwa. W odróżnieniu od RDS w skład WRDS, poza przedstawicielami strony pracowników i pracodawców

oraz strony rządowej, wchodzi dodatkowo przedstawiciele strony samorządowej. Do właściwości WRDS należy w szczególności zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa. Marszałek województwa ma również obowiązek przedstawiania stronie pracowników i stronie pracodawców WRDS do zaopiniowania projektów strategii rozwoju województwa i programów w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz sprawozdań z ich realizacji. Ponadto WRDS może rozpatrywać sprawy społeczne lub gospodarcze powodujące konflikty między pracodawcami i osobami wykonującymi pracę zarobkową, jeżeli uzna te sprawy za istotne dla zachowania pokoju społecznego. W celu rozwiązywania tych konfliktów może wyznaczać osoby z misją dobrej woli.

## **2.1.4 Inne ciała konsultacyjne**

### **2.1.4.1 Rada Rynku Pracy**

Rada Rynku Pracy (RRP) jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw pracy w sprawach polityki rynku pracy oraz organem stanowiącym w zakresie ustalania priorytetów wydatkowania środków z rezerwy Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Tryb i zasady jej funkcjonowania, a także działania wojewódzkich i powiatowych rad rynku pracy, przewidziane są przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2020 roku, poz. 1409).

W skład RRP wchodzi osoby powoływane przez ministra właściwego do spraw pracy spośród przedstawicieli wszystkich organizacji związkowych i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, oraz jeden przedstawiciel Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, reprezentujący stronę samorządową.

RRP pełni funkcję opiniodawczo-doradczą i praktycznie nie ma kompetencji stanowczych. Wojewódzkie rady rynku pracy są organami opiniodawczo-doradczymi marszałka województwa w sprawach polityki rynku pracy, natomiast powiatowe rady rynku pracy są organami opiniodawczo-doradczymi starosty w sprawach polityki rynku pracy. Z tego względu podkreśla się, że z uwagi na ograniczone kompetencje, dialog w RRP występuje w formie szczątkowej, a ich wpływ na rozwiązywanie problemów bezrobocia pozostaje znikomy.

Generalnie można uznać, iż RRP oraz wojewódzkie i powiatowe jej odpowiedniki pełnią rolę zinstytucjonalizowanego forum dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, na którym prowadzone są dyskusje co do polityki rynku pracy, realizowanej przez państwo na poziomie centralnym, jak i regionalnym, w ramach promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

#### 2.1.4.2 Krajowa Rada Konsultacyjna ds. Osób Niepełnosprawnych

Rada jest organem opiniodawczo-doradczym Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Stanowi forum współdziałania na rzecz osób niepełnosprawnych (w zakresie ich większej integracji społecznej i zawodowej) pomiędzy przedstawicielami organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. W tej ostatniej grupie znajduje się również po jednym przedstawicielu każdej organizacji pracodawców oraz organizacji związkowej, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Zasady działania Rady określa Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 października 2016 r. w sprawie Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. 2016 poz. 1783).

#### 2.1.5 Skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego

Ogólnokrajowym organom związków zawodowych przysługuje prawo wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (TK) w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP, w szczególności o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustaw i innych przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe. Występowanie przez ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych z wnioskiem do TK można traktować jako jedną z form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP<sup>6</sup>.

Z tej możliwości skontrolowania prawa, a następnie - w razie wygrania sprawy - rozpoczęcia procesu legislacyjnego prowadzącego do wprowadzenia odpowiednich zmian w systemie prawnym, wielokrotnie korzystało OPZZ. W szczególności miało to miejsce w 2012 roku, gdy OPZZ złożyło wniosek do TK w sprawie zbadania wolności koalicji związkowej pod kątem istniejących w polskim prawie ograniczeń w zakresie tworzenia i wstępowania do związków zawodowych. W następstwie wyroku TK uznającego racje wnioskodawcy, w dniu 1 stycznia 2019 roku weszła w życie istotna nowelizacja ustawy o związkach zawodowych, która dała prawo tworzenia i wstępowania do organizacji związkowych wszystkim osobom wykonującym pracę zarobkową.

## 2.2 Poziom ponadzakładowy

Kodeks pracy przewiduje możliwość zawierania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy (PUZP), który jest dwustronnym porozumieniem zawierany przez:

- właściwy statutowo organ ponadzakładowej organizacji związkowej (strona pracowników),
- właściwy statutowo organ organizacji pracodawców - w imieniu zrzeszonych w tej organizacji pracodawców (strona pracodawców).

PUZP zawiera się dla wszystkich pracowników zatrudnionych przez pracodawców objętych jego postanowieniami, chyba że strony postanowią inaczej. Tym samym

---

6. Edyta Tkaczyk, Legitymacja organizacji zawodowych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, St.PiA.2015/3/87-93

mogą one objąć wszystkich pracowników lub wyłączyć z jego zakresu pewne ich grupy. Ograniczenie zakresu podmiotowego PUZP powinno mieć charakter obiektywny, uzasadniony i społecznie uznany<sup>7</sup>. Strony mają w tym zakresie swobodę wyboru, z tym że wyłączenia nie mogą naruszać zasady równego traktowania pracowników czy nosić znamion dyskryminacji<sup>8</sup>.

Warto wspomnieć, że ustawodawca w art. 239 § 3 Kodeksu pracy wyłączył z PUZP kilka grup pracowników, w tym członków korpusu służby cywilnej, pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania oraz sędziów, asesorów sądowych i prokuratorów.

PUZP określa warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy (w szczególności zasady wynagradzania, warunki zatrudnienia, obowiązki pracodawcy i pracownika) oraz wzajemne zobowiązania stron, w tym dotyczące stosowania układu i przestrzegania jego postanowień.

Z inicjatywą zawarcia PUZP może wystąpić organizacja pracodawców uprawniona do zawarcia układu ze strony pracodawców, a także każda ponadzakładowa organizacja związkowa reprezentująca pracowników, dla których ma być zawarty układ. Należy w tym miejscu pamiętać, że przez ponadzakładową organizację związkową należy rozumieć organizację związkową będącą ogólnokrajowym związkiem zawodowym, zrzeszeniem (federacją) związków zawodowych lub ogólnokrajową organizacją międzyzwiązkową (konfederacją).

Strony w sprawie zawarcia PUZP prowadzą negocjacje, których czas nie został wskazany przez ustawodawcę. Praktyka wskazuje, że takie rozmowy trwają bardzo długo, często nawet kilka lat.

**Pamiętaj:** działania bądź zaniechania pracodawców, opóźniające lub sabotujące rokowania mogą być kwalifikowane jako utrudnianie wykonywania działalności związkowej i penalizowane na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o związkach zawodowych.

W negocjacjach mają prawo brać udział wszystkie ponadzakładowe organizacje związkowe, reprezentujące pracowników, dla których ma być zawarty PUZP. Podmiot występujący z inicjatywą zawarcia PUZP jest obowiązany powiadomić o tym każdą organizację związkową reprezentującą pracowników, dla których ma być zawarty układ, w celu wspólnego prowadzenia rokowań przez wszystkie organizacje związkowe. Jeżeli przed zawarciem PUZP zostanie utworzona ponadzakładowa organizacja związkowa, ma ona prawo przystąpić do rokowań.

**Ważne:** Każda ze stron jest obowiązana prowadzić rokowania w dobrej wierze i z poszanowaniem słusznym interesów drugiej strony. Oznacza to w szczególności:

- uwzględnianie postulatów organizacji związkowej uzasadnionych sytuacją ekonomiczną pracodawców,

7. Iwona Sierocka, Komentarz do niektórych przepisów ustawy – Kodeks pracy, WKP 2019

8. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2005 roku, I PK 42/05

- powstrzymywanie się od wysuwania postulatów, których realizacja w sposób oczywisty przekracza możliwości finansowe pracodawców,
- poszanowanie interesów pracowników nieobjętych układem.

Pracodawcy są obowiązani udzielić przedstawicielom związków zawodowych prowadzącym rokowania informacji o swojej sytuacji ekonomicznej w zakresie objętym rokowaniami i niezbędnym do prowadzenia odpowiedzialnych rokowań. Obowiązek ten dotyczy w szczególności informacji objętych sprawozdawczością Głównego Urzędu Statystycznego. Przedstawiciele związków zawodowych są obowiązani do nieujawniania uzyskanych od pracodawcy informacji, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

W obszarze negocjacyjnym PUZP niezwykle ważną dla ponadzakładowej organizacji związkowej jest posiadanie przymiotu reprezentatywności, a więc szczególnego statusu prawnego, z którym wiążą się dodatkowe uprawnienia. Ustawodawca wskazuje bowiem, iż warunkiem prowadzenia rokowań nad PUZP jest uczestniczenie w nich co najmniej jednej reprezentatywnej ponadzakładowej organizacji związkowej (art. 24116 § 3 Kodeksu pracy). W razie braku konsensusu wszystkich organizacji ponadzakładowych prowadzących negocjacje, PUZP zawierają wszystkie reprezentatywne ponadzakładowe organizacje związkowe, uczestniczące w rokowaniach (art. 24116 § 5 Kodeksu pracy).

Kryteria ponadzakładowej reprezentatywności są wskazane w art. 252 ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym reprezentatywną ponadzakładową organizacją związkową jest ponadzakładowa organizacja związkowa:

- reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego lub
- zrzeszająca co najmniej 15% ogółu osób wykonujących pracę zarobkową objętych zakresem działania statutu, nie mniej jednak niż 10 000 osób wykonujących pracę zarobkową lub
- zrzeszająca największą liczbę osób wykonujących pracę zarobkową, dla których ma być zawarty określony ponadzakładowy układ zbiorowy pracy.

W przypadku stwierdzenia reprezentatywności ogólnokrajowej organizacji międzyzwiązkowej (konfederacji) z mocy prawa stają się reprezentatywne, wchodzące w jej skład, ogólnokrajowe związki zawodowe i zrzeszenia (federacje) związków zawodowych.

**Ważne:** OPZZ posiada status reprezentatywnej centrali związkowej w Polsce. W związku z tym ogólnokrajowe związki zawodowe i federacje wchodzące w skład OPZZ, automatycznie stają się organizacjami reprezentatywnymi na poziomie ponadzakładowym.

PUZP podlega wpisowi do rejestru prowadzonego dla układów ponadzakładowych przez ministra właściwego do spraw pracy. Jeżeli postanowienia PUZP są niezgodne z prawem, organ uprawniony do jego rejestracji może za zgodą stron PUZP wpisać układ do rejestru bez tych postanowień lub wezwać strony

PUZP do dokonania w układzie odpowiednich zmian w terminie 14 dni. Treść postanowień PUZP wyjaśniają wspólnie jego strony.

Szczegółowo problematykę PUZP reguluje Dział Jedenasty Kodeksu pracy, w szczególności art. 238 – 24119.

## 2.3 Poziom zakładowy

Rozbudowane uprawnienia w zakresie stanowienia swoistych źródeł prawa pracy związki zawodowe posiadają na poziomie zakładowym. Pracodawca w ustawie o związkach zawodowych wprost wskazuje, że organizacje związkowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6 ustawy). Ponadto jako przedstawiciele strony pracowniczej mają prawo prowadzenia rokowań zbiorowych oraz zawierania układów zbiorowych pracy, a także innych porozumień przewidzianych przepisami prawa pracy (art. 21 ust. 2 ustawy). Związek zawodowy posiada również uprawnienia w zakresie zajmowania stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych (art. 26 pkt 1 ustawy). Co niezwykle istotne, w swojej działalności statutowej związek zawodowy jest niezależny od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji.

W doktrynie podkreśla się, że działalność zakładowych związków zawodowych, a więc organizacji zrzeszających co najmniej 10 członków będących:

- pracownikami u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji lub
- innymi niż pracownicy osobami wykonującymi pracę zarobkową, które świadczą pracę przez co najmniej 6 miesięcy na rzecz pracodawcy objętego działaniem tej organizacji,

stanowi jeden z przejawów nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, w którym związki zawodowe dzięki licznym uprawnieniom mogą wpływać na kształtowanie polityki zatrudnienia oraz podejmowanie kluczowych decyzji w zakładzie pracy<sup>9</sup>. Nie każda jednak organizacja związkowa działająca w zakładzie pracy ma takie same uprawnienia. Warto bowiem pamiętać, że ustawodawca przewiduje szczególne prawa i dodatkowe możliwości działania dla reprezentatywnej zakładowej organizacji związkowej.

### 2.3.1 Reprezentatywna zakładowa organizacja związkowa

Zgodnie z art. 253 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych, reprezentatywną zakładową organizacją związkową jest zakładowa organizacja związkowa:

- będąca jednostką organizacyjną albo organizacją członkowską ponadzakładowej organizacji związkowej uznanej za reprezentatywną w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, zrzeszająca **co najmniej 8% osób** wykonujących pracę zarobkową zatrudnionych u pracodawcy lub

---

9. Mateusz Gajda, Marcin Kraśniewski, Rola związków zawodowych w stanowieniu wewnątrzzakładowych regulaminów w zakładzie pracy, *Kwartalnik Prawa Publicznego* nr 1/2016

- zrzeszająca **co najmniej 15% osób** wykonujących pracę zarobkową zatrudnionych u pracodawcy.

Jeżeli żadna z zakładowych organizacji związkowych nie spełnia wymogów, o których mowa powyżej, reprezentatywną zakładową organizacją związkową jest organizacja zrzeszająca **największą liczbę osób** wykonujących pracę zarobkową zatrudnionych u pracodawcy.

**Pamiętaj:** z tytułu przynależności do OPZZ organizacja zakładowa ma obniżony próg reprezentatywności. Do jej uzyskania wystarczy zrzeszanie co najmniej 8% osób wykonujących pracę zarobkową zatrudnionych u pracodawcy.

Przy ustalaniu liczby osób wykonujących pracę zarobkową zrzeszonych w zakładowej organizacji związkowej, uwzględnia się wyłącznie osoby wykonujące pracę zarobkową, należące do tej organizacji przez okres co najmniej 6 miesięcy przed przystąpieniem do rokowań lub uzgodnień.

**Ważne:** w razie gdy pracownik należy do kilku zakładowych organizacji związkowych, uwzględniony może być tylko jako członek jednej wskazanej przez niego organizacji związkowej. Bezwzględnie należy zatem zadbać o posiadanie stosownej pisemnej deklaracji członka związku.

Posiadanie zakładowej reprezentatywności daje organizacji związkowej wiele dodatkowych możliwości i uprawnień, w szczególności oznacza silniejszą pozycję negocjacyjną oraz korzystniejsze zasady w zakresie ustalania liczby osób, których stosunek pracy może być objęty szczególną ochroną stosunku pracy (będzie o tym mowa w kolejnych punktach niniejszego działu).

Reprezentatywność danej zakładowej organizacji związkowej może zostać podważona przez pracodawcę lub inny działający u niego związek zawodowy. W takiej sytuacji organizacja wobec której zostało zgłoszone zastrzeżenie, występuje do sądu rejonowego - sądu pracy właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy, z wnioskiem o stwierdzenie reprezentatywności.

**Ważne:** jeżeli organizacja, w stosunku do której wniesiono zastrzeżenia nie wystąpi z wnioskiem w terminie 30 dni od dnia ich zgłoszenia, nie będzie jej przysługiwał przymiot reprezentatywności.

### 2.3.2 Zakładowy układ zbiorowy pracy (ZUZP)

Zakładowy układ zbiorowy pracy (ZUZP) jest porozumieniem pomiędzy pracodawcą a zakładową organizacją związkową. Jest najistotniejszym autonomicznym źródłem prawa pracy, swoistym „zakładowym Kodeksem pracy”, w którym dopuszczalne jest regulowanie praktycznie wszystkich kwestii związanych z obszarem zatrudnienia w danym zakładzie pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zasad wynagradzania.

**Pamiętaj:** w ZUZP należy ustalić wysokość i zasady przyznawania pracownikom stawek wynagrodzenia za pracę określonego rodzaju lub na określonym stano-

wisku (art. 771 Kodeksu pracy w związku z art. 772 oraz art. 78 Kodeksu pracy). W przypadku braku tego typu postanowień w ZUZP, Okręgowa Inspekcja Pracy może odmówić jego rejestracji.

Należy jednak pamiętać, że ZUZP nie może określać warunków wynagradzania pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, tj. pracowników kierujących jednoosobowo zakładem pracy i ich zastępców lub pracowników wchodzących w skład kolejalnego organu zarządzającego zakładem pracy oraz głównych księgowych, a także osób zarządzających zakładem pracy na innej podstawie niż stosunek pracy.

Prawo wystąpienia z inicjatywą zawarcia ZUZP przysługuje pracodawcy i każdej zakładowej organizacji związkowej. Do negocjacji ma prawo przystąpić każda z działających u pracodawcy organizacji związkowych, z tym że warunkiem ich prowadzenia jest uczestniczenie w rozmowach co najmniej jednej reprezentatywnej zakładowej organizacji związkowej. Jeżeli przed zawarciem ZUZP zostanie utworzona zakładowa organizacja związkowa, ma ona prawo przystąpić do rokowań.

**Ważne:** ZUZP zawierają wszystkie organizacje związkowe, które prowadziły rokowania nad nim, bądź przynajmniej wszystkie reprezentatywne organizacje związkowe, uczestniczące w rokowaniach.

Przepisy prawa nie wskazują na konstrukcję ZUZP pozostawiając to woli stron. W praktyce ZUZP są zbudowane w następujący sposób: strona tytułowa, spis treści, wstęp, preambuła, działy, rozdziały oraz załączniki. Istotnym jest to, że interpretacja postanowień ZUZP leży w kompetencji stron, które go zawarły.

**Ważne:** w tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na konieczność sporządzania protokołów ze spotkań negocjacyjnych, które w razie sporu na tle wykładni danego zapisu mogą być pomocne w jego szybkim rozwiązaniu (uwaga ta odnosi się praktycznie do wszystkich negocjacji zbiorowych, jakie mają miejsce w zakładzie pracy).

Jeżeli regulacje zawarte w wynegocjowanym ZUZP są korzystniejsze dla pracowników niż zasady dotychczas obowiązujące w zakładzie pracy, to z mocy prawa regulacje te obowiązują od dnia jego wejścia w życie. Jeżeli natomiast postanowienia ZUZP są mniej korzystne dla pracowników to wówczas pracodawca może je wprowadzić w drodze porozumienia stron lub wypowiedzenia zmieniającego.

**Pamiętaj:** w takim przypadku przy wypowiedzeniu dotychczasowych warunków umowy o pracę lub innego aktu stanowiącego podstawę nawiązania stosunku pracy nie mają zastosowania przepisy ograniczające dopuszczalność wypowiedzania warunków takiej umowy lub aktu (w tym art. 32 ustawy o związkach zawodowych, stanowiący o szczególnej ochronie stosunku pracy).

Zgodnie z zasadą uprzywilejowania pracownika, ZUZP może zawierać postanowienia wyłącznie korzystniejsze dla pracownika od regulacji powszechnie obowiązujących (z kilkoma wyjątkami, jak np. zwiększenie na podstawie delegacji kodeksowej dopuszczalnej liczby nadgodzin w zakładzie pracy).

Bardzo ważną funkcją ZUZP jest to, że w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę do pracowników przez okres jednego roku stosuje się postanowienia ZUZP, którym byli dotychczas objęci, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Tak więc nowy pracodawca w stosunku do przejmowanych pracowników przez okres co najmniej jednego roku będzie związany warunkami zatrudnienia określonymi w ich ZUZP, a po tym okresie – jeżeli będzie chciał te warunki zmienić – może dokonać wypowiedzenia zmieniającego. Roczny termin ma charakter ciągły, a więc stosuje się do niego odpowiednio art. 112 Kodeksu cywilnego, co oznacza, że jeden rok liczy się od dnia przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę do dnia, który odpowiada mu datą.

Pracodawca może oczywiście już od pierwszego dnia przejścia stosować do pracowników korzystniejsze warunki niż wynikające z dotychczasowego ZUZP.

**Ważne:** posiadanie ZUZP chroni pracowników w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę. Daje im bowiem gwarancję nie pogarszania przez określony czas warunków pracy lub płacy.

Podobnie jak przy PUZP, ustawodawca nie określił maksymalnego czasu na zawarcie ZUZP. W praktyce negocjacje bywają trudne i czasochłonne. W celu przyspieszenia rokowań warto postarać się o przedstawienie pracodawcy własnego projektu ZUZP, co umożliwi szybsze podjęcie prac, a także pozwoli sprawniej poruszać się w materii opracowanej, a tym samym znanej związkowcom.

Zmiany do ZUZP wprowadza się w drodze protokołów dodatkowych. Do protokołów dodatkowych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące układów zbiorowych pracy.

**Pamiętaj:** jeżeli ZUZP został zawarty przez więcej niż jedną organizację związkową, to przez okres jego obowiązywania wszelkie czynności dotyczące tego układu podejmują organizacje związkowe, które go zawarły.

Strony ZUZP mogą wyrazić zgodę, aby w prawa i obowiązki strony wstąpiła organizacja związkowa, która nie zawarła układu. Wyjątek od tej zasady (a więc obowiązku uzyskania zgody) dotyczy organizacji związkowej, która po zawarciu ZUZP stała się organizacją reprezentatywną, a następnie złożyła stronom ZUZP oświadczenie o wstąpieniu w prawa i obowiązki strony.

Strony ZUZP mają prawo zawiesić jego stosowanie u pracodawcy, w całości lub w części, ze względu na sytuację finansową pracodawcy (w domyśle powinna być to zła sytuacja finansowa). O tym, czy ona występuje, decydują strony porozumienia, a związek zawodowy powinien domagać się udostępnienia przez pracodawcę wszelkich możliwych dokumentów i informacji, które będą przydatne do dokonania kompleksowej oceny danej sytuacji.

**Ważne:** „Sytuacja finansowa pracodawcy” stanowiąca podstawę zawieszenia stosowania przepisów ZUZP lub innych zakładowych źródeł prawa pracy, nie podlega kontroli sądu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2005 roku, III PK 91/05).

Okres zawieszenia jednorazowo nie może przekroczyć 3 lat. Nie ma jednak przeszkód dla zawarcia kolejnego porozumienia o zawieszeniu ZUZP po upływie czasu obowiązywania poprzedniego porozumienia. Ponadto porozumienie o zawieszeniu stosowania ZUZP nie może działać ze skutkiem wstecznym i pozbawiać pracownika wymagalnych roszczeń.

Porozumienie o zawieszeniu stosowania ZUZP zawiera się dla wszystkich pracowników objętych tym układem, chyba że strony wyraźnie wyłączą z jego zakresu jednoznacznie określoną grupę pracowników. Zawieszenie obejmuje również osoby korzystające ze szczególnej ochrony stosunku pracy przed rozwiązaniem stosunku pracy.

**Pamiętaj:** porozumienie o zawieszeniu ZUZP powoduje, że z mocy prawa - w zakresie i przez czas ustalony w porozumieniu - nie stosuje się warunków zatrudnienia, wynikających z zawieszono ZUZP lub jego części. Tak więc jeżeli zawieszono np. nagrody jubileuszowe, wyższe niż ustawowe odprawy, premie, itp. to przez czas zawieszenia pracownik nie będzie miał prawa do otrzymania tych świadczeń. Oczywiście strony w porozumieniu mogą przewidzieć, że po okresie zawieszenia pracownikom zostaną wypłacone wszystkie świadczenia, do których nabyli prawo w okresie zawieszenia ZUZP lub jego części.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zasady zawieszania przepisów odnoszą się wyłącznie do zakładowych źródeł prawa pracy (np. układy, inne porozumienia, regulaminy). Nie można zatem zawiesić stosowania przepisów Kodeksu pracy oraz przepisów innych ustaw i aktów wykonawczych (art. 91 § 1 Kodeksu pracy).

ZUZP podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez właściwego okręgowego inspektora pracy, który ocenia zgodność jego zapisów z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa pracy.

ZUZP wchodzi w życie w terminie w nim określonym, nie wcześniej jednak niż z dniem zarejestrowania. Pracodawca jest obowiązany:

- zawiadomić pracowników o wejściu ZUZP w życie, o zmianach dotyczących układu oraz o wypowiedzeniu i rozwiązaniu układu,
- dostarczyć zakładowej organizacji związkowej niezbędną liczbę egzemplarzy ZUZP,
- na żądanie pracownika udostępnić do wglądu tekst ZUZP i wyjaśnić jego treść.

### 2.3.3 Regulamin pracy

Regulamin pracy ustala organizację i porządek w procesie pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników. Jest on jednym z najważniejszych aktów prawa wewnątrzzakładowego i należy bezwzględnie znać jego treść, gdyż w szerokim zakresie stanowi on źródło praw i obowiązków stron stosunku pracy. Bardzo często w regulaminie pracy pojawia się np. doprecyzowanie obowiązków, których naruszenie uzasadnia wypowiedzenie umowy lub mających charakter ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych.

Regulamin pracy, określając prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników związane z porządkiem w zakładzie pracy, powinien ustalać w szczególności:

1. organizację pracy, warunki przebywania na terenie zakładu pracy w czasie pracy i po jej zakończeniu, wyposażenie pracowników w narzędzia i materiały, a także w odzież i obuwie robocze oraz w środki ochrony indywidualnej i higieny osobistej,
2. systemy i rozkłady czasu pracy oraz przyjęte okresy rozliczeniowe czasu pracy,
3. porę nocną,
4. termin, miejsce, czas i częstotliwość wypłaty wynagrodzenia,
5. obowiązki dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej, w tym także sposób informowania pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą,
6. przyjęty u danego pracodawcy sposób potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy.

Regulamin pracy powinien zawierać informacje o karach stosowanych zgodnie z art. 108 Kodeksu pracy z tytułu odpowiedzialności porządkowej pracowników.

**Ważne:** wprowadzenie regulaminu pracy:

- jest obowiązkowe dla pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników,
- jest dobrowolne dla pracodawców zatrudniających mniej niż 50 pracowników,
- jest obowiązkowe dla pracodawcy zatrudniającego co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników, jeżeli zakładowa organizacja związkowa wystąpi z wnioskiem o jego wprowadzenie.

W zakładzie pracy, w którym nie ma obowiązku wprowadzenia regulaminu pracy, ustalenie elementów organizacji i porządku pracy, w tym sposobu potwierdzania obecności w pracy, następuje w drodze poleceń. Należy przy tym pamiętać, że odmowa podporządkowania się poleceniom pracodawcy dotyczącym organizacji i sposobu wykonania umówionego rodzaju pracy stanowi uzasadnioną przyczynę wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę pracodawcy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2007 roku, I PK 221/06).

Zgodnie z art. 1042 Kodeksu pracy, regulamin pracy ustala pracodawca w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową. W razie nieuzgodnienia treści regulaminu pracy z zakładową organizacją związkową w ustalonym przez strony terminie, a także w przypadku, gdy u danego pracodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowa, regulamin pracy ustala pracodawca.

**Ważne:** termin prowadzenia negocjacji nie może być ustalony (narzucony) jednostronnie przez pracodawcę, musi on uzgodnić termin z zakładową organizacją związkową.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2001 roku (I PKN 320/00, OSNP 2002/24/599) jasno stwierdził, że regulamin pracy wydany przez pracodawcę bez wymaganego uzgodnienia z zakładową organizacją związkową nie ma mocy wiążącej. W obszar powyższego zagadnienia wchodzi również obowiązek uzgodnienia terminu na prowadzenie negocjacji.

Jeżeli w zakładzie pracy funkcjonują co najmniej dwie organizacje związkowe, to wówczas w terminie 30 dni od dnia otrzymania propozycji uzgodnienia regulaminu pracy (lub propozycji terminu na prowadzenie negocjacji) powinny one przedstawić wspólnie uzgodnione stanowisko, pod rygorem, że w razie jego braku pracodawca uzyska możliwość samodzielnego wydania regulaminu pracy. Jeżeli nie jest możliwe uzgodnienie stanowisk wszystkich organizacji związkowych, to należy postarać się o wspólne stanowisko reprezentatywnych zakładowych organizacji związkowych, z których każda zrzesza co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy.

**Pamiętaj:** wspólnie uzgodnione stanowisko oznacza, iż chodzi w nim o zgodne stanowisko ustalone uprzednio przez przedstawicieli wszystkich zakładowych organizacji związkowych albo przynajmniej organizacji reprezentatywnych, tożsame co do treści i zawarte w jednym piśmie adresowanym do pracodawcy, a nie o stanowiska odrębnie i samodzielnie zajęte przez poszczególne organizacje związkowe (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2012 roku, I PK 83/11, LEX nr 1129307).

Zdarza się, że w zakładzie pracy w którym funkcjonuje regulamin pracy, powstaje związek zawodowy. Wówczas należy przyjąć, że regulamin pracy (a także regulamin wynagradzania), ustalony i wprowadzony w życie zgodnie z obowiązującymi przepisami zanim u pracodawcy powstały zakładowe organizacje związkowe, nie wymaga późniejszego uzgodnienia z nowo utworzonymi organizacjami związkowymi i jako wewnątrzzakładowy akt normatywny nie utracił mocy obowiązującej tylko dlatego, że u pracodawcy zaczęły działać związki zawodowe (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2005 roku, III PK 29/2004, OSNP 2006/21).

Regulamin pracy wchodzi w życie po upływie 2 tygodni od dnia podania go do wiadomości pracowników, w sposób przyjęty u danego pracodawcy. Pracodawca jest obowiązany zapoznać pracownika z treścią regulaminu pracy przed dopuszczeniem go do pracy.

#### 2.3.4 Regulamin wynagradzania

Regulamin wynagradzania jest zakładowym źródłem prawa pracy, ustalającym warunki wynagradzania za pracę, a także inne świadczenia związane z pracą i zasady ich przyznawania. Pojęcie „warunki wynagradzania za pracę” zazwyczaj obejmują regulacje dotyczące systemu wynagradzania, jego składników, ich wysokości oraz zasad przyznawania.

Podobnie jak w ZUZP, regulamin wynagradzania nie może określać warunków wynagradzania pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy

(pracowników kierujących jednoosobowo zakładem pracy i ich zastępców lub pracowników wchodzących w skład kolegiального organu zarządzającego zakładem pracy oraz głównych księgowych), a także osób zarządzających zakładem pracy na innej podstawie niż stosunek pracy.

W zależności od liczby zatrudnianych przez pracodawcę pracowników, wprowadzenie regulaminu wynagradzania:

1. jest obowiązkowe dla pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników, nieobjętych ZUZP ani PUZP ustalających warunki wynagradzania za pracę oraz przyznawania innych świadczeń związanych z pracą w zakresie i w sposób umożliwiający określanie, na jego podstawie, indywidualnych warunków umów o pracę,
2. jest dobrowolne dla pracodawców zatrudniających mniej niż 50 pracowników, nieobjętych ZUZP ani PUZP w zakresie wskazanym w pkt 1 powyżej,
3. jest obowiązkowe dla pracodawcy zatrudniającego co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników, nieobjętych ZUZP ani PUZP w zakresie wskazanym w pkt 1 powyżej, jeżeli zakładowa organizacja związkowa wystąpi z wnioskiem o jego ustalenie.

Zgodnie z art. 772 § 4 Kodeksu pracy, regulamin wynagradzania ustala pracodawca. Jeżeli u danego pracodawcy działa zakładowa organizacja związkowa, pracodawca uzgadnia z nią regulamin wynagradzania.

**Ważne:** regulamin wynagradzania wydany przez pracodawcę bez wymaganego uzgodnienia z zakładową organizacją związkową bądź z zakładowymi organizacjami związkowymi nie ma mocy wiążącej i nie może wejść w życie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2012 roku, I PK 83/11).

W sytuacji, gdy u pracodawcy działają co najmniej dwie organizacje związkowe, to podobnie jak w przypadku trybu uzgadniania regulaminu pracy, organizacje te albo przynajmniej reprezentatywne organizacje związkowe, z których każda zrzesza co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy, powinny przedstawić wspólnie uzgodnione stanowisko, w terminie 30 dni od dnia przekazania im przez pracodawcę tego dokumentu. Jeżeli tak się nie stanie, to wówczas decyzje w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania podejmuje pracodawca, po rozpatrzeniu odrębnych stanowisk organizacji związkowych. Wymóg rozpatrzenia odrębnych stanowisk organizacji związkowych ma charakter postulatywny, jego nieuwzględnienie nie zostało powiązane z żadnymi sankcjami.

Jeżeli organizacje związkowe przedstawią wspólne negatywne stanowisko to taka sytuacja wyklucza możliwość ustalenia regulaminu wynagradzania przez pracodawcę, który powinien poprzez negocjacje starać się osiągnąć stosowne porozumienie.

Regulamin wynagradzania wchodzi w życie po upływie dwóch tygodni od dnia podania go do wiadomości pracowników, w sposób przyjęty u danego pracodawcy (np. umieszczenie na tablicy ogłoszeń, przesłanie pracownikom na pocztę mailową czy też wręczenie tekstu każdemu pracownikowi).

Pracodawca ma obowiązek dostarczenia zakładowej organizacji związkowej odpowiedniej liczby egzemplarzy regulaminu wynagradzania, a także udostępnić każdemu pracownikowi, na jego żądanie tekstu regulaminu i udzielić stosownych wyjaśnień (art. 24112 Kodeksu pracy w związku z art. 772 § 5 Kodeksu pracy).

### **2.3.5 Regulaminy nagród i premiowania**

Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, regulaminy nagród i premiowania są ustalane i zmieniane w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową. Jeżeli w zakładzie pracy funkcjonują co najmniej 2 organizacje związkowe, to wówczas stosujemy identyczne reguły uzgadniania jak w przypadku regulaminu wynagradzania. Należy zatem przedmiotowe dokumenty uzgodnić ze wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi lub co najmniej z organizacjami mającymi status organizacji reprezentatywnych, z których każda zrzesza co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy, o ile przedstawią one wspólne uzgodnione stanowisko.

W praktyce regulacje dotyczące premiowania i nagradzania pracowników najczęściej znajdują się w regulaminie wynagradzania, gdyż należą one do szeroko rozumianej sfery zapisów o wynagrodzeniowym charakterze. Ma to również pozytywny wpływ na ograniczenie liczby aktów wewnętrznych w zakładzie pracy i uporządkowanie treści dotyczącej warunków wynagradzania pracowników w jednym kompleksowym akcie prawnym.

### **2.3.6 Regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych**

Ważnym zagadnieniem dla pracowników jest sfera możliwych świadczeń socjalnych, przewidzianych w regulaminie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Zasady jego tworzenia i przyznawania możliwych świadczeń określają przepisy ustawy z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t. j. Dz. U. z 2020 roku, poz. 1070). Dodatkowo o zasadach wykorzystania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (dalej fundusz) stanowi art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym:

- ustalanie zasad wykorzystania funduszu, w tym podział środków z tego funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności, ustala pracodawca w regulaminie uzgodnionym z zakładową organizacją związkową,
- przyznawanie świadczeń z funduszu jest dokonywane w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową.

Z założenia fundusz jest instytucją prawną, która ma łagodzić różnice w poziomie życia pracowników i ich rodzin. Jest on wyrazem funkcji społecznej zakładu pracy, jego adresatem zaś są rodziny (a nie tylko pracownicy) o najniższych dochodach.

Generalnie fundusz tworzą pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty<sup>10</sup>.

---

10. Pracodawcy prowadzący działalność w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych tworzą fundusz, bez względu na liczbę zatrudnianych pracowników.

Pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku, co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty, tworzą fundusz na wniosek zakładowej organizacji związkowej.

Środki funduszu powinny być przeznaczane na dofinansowanie działalności socjalnej tj. usług świadczonych przez pracodawców na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, opieki nad dziećmi w żłobkach, klubach dziecięcych, sprawowanej przez dziennego opiekuna lub nianię, w przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego, udzielanie pomocy materialnej - rzeczowej lub finansowej, a także zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową.

Zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z funduszu oraz zasady przeznaczania środków funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej określa pracodawca w regulaminie funduszu, uzgodnionym z zakładową organizacją związkową. Stanowi on wewnątrzzakładowe źródło prawa pracy. Pracodawca, u którego nie działa zakładowa organizacja związkowa, uzgadnia regulamin z pracownikiem wybranym przez załogę do reprezentowania jej interesów.

Tryb uzgadniania regulaminu funduszu w zakładzie pracy gdzie funkcjonują co najmniej dwie organizacje związkowe jest identyczny, jak w przypadku mechanizmów uzgadniania treści regulaminów pracy czy wynagradzania (por. wskazówki zamieszczone w 2.3.3. i 2.3.4.). W razie zgodnego negatywnego stanowiska strony związkowej pracodawca nie ma możliwości jednostronnego wprowadzenia tego regulaminu. W takim przypadku konieczne są dalsze negocjacje, aż do pełnego uzgodnienia stanowisk.

**Ważne:** warto pamiętać, aby przed rozpoczęciem procedury ustalania regulaminu funduszu rozeznaczyć potrzeby socjalne pracowników czyli głównych beneficjentów (np. poprzez anonimowe ankiety), gdyż potrzeby te mogą być różne w zależności np. od miejsca położenia zakładu pracy czy struktury wiekowej zatrudnionych.

Poza udziałem w tworzeniu prawa wewnątrzzakładowego jakim jest regulamin funduszu, organizacja związkowa bierze również udział w przyznawaniu pracownikom indywidualnych świadczeń z funduszu. Świadczenia te są bowiem przyznawane w uzgodnieniu stron, a ewentualne podjęcie decyzji przez pracodawcę o samodzielnym przyznaniu świadczenia pracownikowi, bez zgody związku zawodowego, może być uznane za sprzeczne z prawem. Może to mieć negatywne konsekwencje dla pracodawcy, gdyż dysponowanie przez pracodawcę środkami funduszu, bez uzgodnienia z zakładowymi organizacjami związkowymi, uprawnia te organizacje do żądania przekazania przez pracodawcę na rzecz funduszu rozdysponowanych kwot (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1997 roku, I PKN 273/97).

**Ważne:** zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, związkom zawodowym przysługuje prawo wystąpienia do sądu pracy z roszczeniem o zwrot funduszowi środków wydatkowanych niezgodnie z przepisami ustawy lub o przekazanie należnych środków na fundusz.

W praktyce uzgadnianie przyznawania świadczeń z funduszu odbywa się za pomocą komisji socjalnej, której tryb i zasady działania powinny być określone w regulaminie funduszu (dodatkowo może również funkcjonować regulamin komisji socjalnej).

**Pamiętaj:** w przepisach powszechnie obowiązujących nie znajdziemy żadnego odniesienia do komisji socjalnej. Jeżeli strony chcą ułatwić w zakładzie pracy proces przyznawania świadczeń z funduszu to tylko od ustaleń pracodawcy i związku zawodowego zależy jej skład, tryb pracy czy kompetencje. Są to kluczowe sprawy, dlatego przy ich ustalaniu należy dołożyć szczególnej staranności.

Przyznawanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z funduszu uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu (art. 8 ust. 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych). W tej regulacji ustawodawca wskazuje na to, że powinien zachodzić związek pomiędzy wartością przyznawanego ulgowego świadczenia czy usługi, a łącznie rozpatrywaną sytuacją życiową, rodzinną i materialną osoby uprawnionej.

**Ważne:** pomoc z funduszu musi być uzależniona od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej pracownika. Jeżeli wszyscy pracownicy otrzymali bony towarowe o jednakowej wartości, to bony te trzeba ocenić jako świadczenie dodatkowe pracodawcy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2009 roku, I UK 121/09).

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że kryterium socjalne odnosi się jedynie do przyznawania ulgowych świadczeń i usług, nie dotyczy ono natomiast innych świadczeń i usług, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

**Ważne:** Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 października 2008 roku (II PK 74/08) stwierdził, że regulamin może przewidywać wydatkowanie środków funduszu na inne cele mieszczące się w ramach działalności socjalnej oraz ustalać inne zasady korzystania z tych świadczeń, np. powszechnej dostępności na równych zasadach w zakresie imprez integracyjnych. Ponadto w ocenie sądu działalność w postaci imprez masowych, jak pikniki, „andrzejki”, organizowanie wycieczek - mieści się w pojęciu działalności socjalnej jako rodzaj działalności rekreacyjnej, względnie działalności w postaci różnych form wypoczynku. W praktyce sądy kwalifikują jako działalność socjalną - do której nie jest wymagane stosowanie kryteriów socjalnych - różne przejawy wypoczynku, rekreacji, działalności kulturalnej i sportowej.

Osobami uprawnionymi do korzystania z funduszu uważa się pracowników i ich rodziny, emerytów i rencistów - byłych pracowników i ich rodziny oraz inne osoby, którym pracodawca przyznał w regulaminie funduszu, prawo korzystania ze świadczeń socjalnych finansowanych z tego funduszu.

Nie ulega wątpliwości, że w swej działalności związek zawodowy musi wykazać szczególną staranność przy tworzeniu przepisów regulaminu, a następnie przy rozdysponowywaniu środków z funduszu. Świadczenia z funduszu stanowią dodatkowy bonus dla pracowników i pośrednio mogą uzupełniać

ich wynagrodzenia, a także podnoszą atrakcyjność zatrudnienia w danym zakładzie pracy.

### 2.3.7 Spór zbiorowy. Porozumienia

Spór zbiorowy (dalej spór) to konflikt pomiędzy pracodawcą a zakładową organizacją związkową, dotyczący:

1. warunków pracy (np. organizacja pracy, wyposażenie stanowisk pracy, warunki bhp),
2. warunków płacy (np. podwyżka płac, ustalanie zasad dotyczących składników wynagrodzenia, tworzenie regulaminów wynagradzania, premiovania i nagradzania),
3. świadczeń socjalnych (np. zasady wydatkowania środków z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz zmiany regulaminu tego funduszu),
4. praw i wolności pracowników (np. utrudnianie wykonywania działalności związkowej, dyskryminowanie pracowników z tytułu przynależności związkowej, odmowa udzielenia organizacji związkowej informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej).

**Ważne:** nie można prowadzić sporu w celu poparcia indywidualnych żądań pracowniczych, jeżeli ich rozstrzygnięcie jest możliwe w postępowaniu przed organem rozstrzygającym spory o roszczenia pracowników (np. roszczenia ze stosunku pracy, żądanie przywrócenia do pracy czy uchylenia kary porządkowej). Spór dotyczy zatem praw i interesów pewnej zbiorowości - pracowników i innych grup, który przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych - całego zakładu pracy lub jego części.

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.

Inicjatorem sporu może być każda organizacja związkowa działająca u danego pracodawcy. Warto mieć w tym miejscu na uwadze, że ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie przewiduje żadnych specjalnych praw dla reprezentatywnych organizacji związkowych. Jeżeli zatem u pracodawcy działa kilka organizacji prawnych, to nie ma przeszkód aby każda z nich samodzielnie wszczęła i prowadziła spór. Trzeba jednak zauważyć, iż ustawodawca sugeruje powołanie wspólnej reprezentacji związkowej (np. komitet protestacyjno-strajkowy), o ile organizacje związkowe działające w zakładzie pracy tak postanowią. Jest to z pewnością dobra taktyka, pozwalająca na zastosowanie większego nacisku na pracodawcę, a także sprawniejsze prowadzenie negocjacji.

Spór istnieje od dnia wystąpienia przez związek zawodowy do pracodawcy z żądaniami mieszczącymi się w przedmiocie sporu (pkt a-d powyżej), jeżeli pracodawca nie uwzględnił wszystkich żądań w terminie określonym w wystąpieniu, nie krót-

szym niż 3 dni. W zgłoszeniu sporu określa się przedmiot żądań objętych sporem. Podmiot zgłaszający spór może uprzedzić, że w razie nieuwzględnienia wysuniętych żądań zostanie ogłoszony strajk. Dzień zapowiedzianego strajku nie może przypadać przed upływem 14 dni od dnia zgłoszenia sporu.

**Pamiętaj:** żądania zgłoszone do pracodawcy muszą być na piśmie (cel dowodowy). Należy szczególnie zadbać o to, aby żądania były konkretne i zgodne z ustawą o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Warto postarać się o sformułowanie więcej niż jednego żądania, gdyż jest to bezpieczniejsze dla prowadzenia sporu w razie podważenia któregośkolwiek ze zgłoszonych postulatów. W piśmie należy również wskazać termin na uwzględnienie przez pracodawcę wszystkich żądań.

Spór powstaje z dniem odrzucenia przez pracodawcę żądań związkowych lub w przypadku braku odpowiedzi pracodawcy na pismo związkowe, z upływem terminu wskazanego przez związek zawodowy.

### 2.3.7.1 Rokowania

Ustawodawca w obszarze prowadzenia negocjacji w sporze przewidział kilka etapów postępowania. Pierwszym z nich, najmniej sformalizowanym, są rokowania.

Zgodnie z art. 8 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, pracodawca podejmuje niezwłocznie rokowania w celu rozwiązania sporu w drodze porozumienia, zawiadamiając równocześnie o powstaniu sporu właściwego okręgowego inspektora pracy. Użycie w regulacji słowa „niezwłocznie” oznacza, że rokowania powinny rozpocząć się tak szybko jak to możliwe w danej sytuacji. Nie wolno dopuszczać do przewlekłości postępowania sporowego, co jest często taktyką pracodawców, chcących w ten sposób maksymalnie osłabić i w rezultacie wygasić siłę wystąpienia związkowego.

**Pamiętaj:** należy wyznaczyć kompetentny i sprawnie działający zespół negocjacyjny. Członkowie takiego zespołu będą de facto osobami chronionymi z uwagi na zapis art. 17 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, zgodnie z którym strajk może być koniecznością przejścia przez rokowania czy mediację, jeżeli pracodawca rozwiązał stosunek pracy z prowadzącym spór działaczem związkowym.

Bark powiadomienia przez pracodawcę właściwego okręgowego inspektora pracy nie wpływa w żaden sposób na toczący się spór. Niedopełnienie przedmiotowego obowiązku przez pracodawcę jest zagrożone sankcją karną w postaci kary grzywny lub kary ograniczenia wolności (art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych).

Rokowania kończą się podpisaniem przez strony porozumienia, a w razie nieosiągnięcia porozumienia - sporządzeniem protokołu rozbieżności ze wskazaniem stanowisk stron.

Porozumienie kończące spór, jeżeli określa prawa i obowiązki pracownicze, ma przymiot swoistego źródła prawa pracy. Oznacza to, że uprawnienia zawarte w porozumieniu mogą być dochodzone przez pracownika na drodze sądowej.

**Pamiętaj:** po zakończeniu rokowań organizacja związkowa dalej prowadząca spór może stosować inne niż strajk formy akcji protestacyjnej, niezagrażające życiu lub zdrowiu ludzkiemu, bez przerywania pracy, z zastrzeżeniem przestrzegania obowiązującego porządku prawnego (np. akcje ulotkowe czy plakatowe, pikety, wiece, oflagowanie).

### 2.3.7.2 Mediacja

Jeżeli strony w ramach rokowań nie doszły do porozumienia i sporządziły protokół rozbieżności, a organizacja związkowa podtrzymuje zgłoszone żądania, to spór jest dalej prowadzony z udziałem osoby dającej gwarancję bezstronności, zwanej mediatorem. Rolą mediatora jest udzielenie stronom sporu wszelkiej możliwej pomocy oraz poprowadzenie mediacji w taki sposób, aby było możliwe osiągnięcie porozumienia.

Mediatora ustalają wspólnie strony sporu zbiorowego. Mają one pełną dowolność w uzgodnieniu osoby mediatora. Jeżeli strony sporu nie porozumieją się w ciągu 5 dni w sprawie wyboru mediatora, dalsze postępowanie jest prowadzone z udziałem mediatora wskazanego, na wniosek jednej ze stron, z listy ustalonej przez ministra właściwego do spraw pracy.

**Ogólnopolska lista mediatorów znajduje się pod następującym adresem:**

[www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/spory-zbiorowe/lista-mediatorow/](http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/spory-zbiorowe/lista-mediatorow/)

**Ważne:** do ministra właściwego do spraw pracy należy przesłać wniosek o wyznaczenie mediatora, a także podpisany przez strony protokół rozbieżności z rokowań (zasadne będzie również załączenie kopii pisma wszczynającego spór zbiorowy). W przypadku odmowy podpisania protokołu rozbieżności przez pracodawcę, wystarczy sporządzić krótką informację o przyczynach tej odmowy. Brak podpisu pracodawcy nie jest zatem przeszkodą w dalszym prowadzeniu sporu.

Z udziałem mediatora w sporze wiążą się określone koszty, które ponoszą strony. Umowa zawarta przez mediatora ze stronami sporu określa wynagrodzenie należne mediatorowi oraz zwrot poniesionych kosztów przejazdu i zakwaterowania. Koszty postępowania mediacyjnego, ponoszą strony sporu w równych częściach, chyba że uzgodnią inny ich podział.

Mediator nie ma uprawnień władczych w stosunku do stron. Jego głównym zadaniem jest bezstronne oraz sprawne i koncyliacyjne poprowadzenie mediacji. W ramach swojej działalności może zaproponować stronom przeprowadzenie ekspertyzy dotyczącej sytuacji ekonomiczno-finansowej zakładu pracy czy też wskazać na konieczność uzyskania szczegółowych lub dodatkowych ustaleń związanych z przedmiotem sporu. Ponadto jego udział jest konieczny przy spisywaniu dokumentów kończących etap mediacji w sporze.

**Ważne:** jeżeli przebieg postępowania mediacyjnego pozwala sądzić, że nie doprowadzi ono do rozwiązania sporu przed upływem terminów ustawowych (przewidzianych w art. 7 ust. 2 i art. 13 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów

zbiorowych), organizacja związkowa, która wszczęła spór, może zorganizować jednorazowo i na czas nie dłuższy niż dwie godziny strajk ostrzegawczy. Do jego przeprowadzenia nie jest wymagane przeprowadzenie referendum strajkowego. Strajk ostrzegawczy może zostać przeprowadzony tylko raz (nie można go zatem dzielić na części).

Postępowanie mediacyjne kończy się podpisaniem przez strony porozumienia, a w razie nieosiągnięcia porozumienia - sporządzeniem protokołu rozbieżności ze wskazaniem stanowisk stron. Czynności tych, jak wyżej wskazano, dokonuje się przy udziale mediatora.

**Pamiętaj:** nieosiągnięcie porozumienia rozwiązującego spór w postępowaniu mediacyjnym uprawnia do podjęcia akcji strajkowej.

### 2.3.7.3 Kolegium arbitrażu społecznego

Związek zawodowy prowadzący spór, który nie chce skorzystać z procedury strajkowej, może podjąć próbę rozwiązania sporu przez poddanie go rozstrzygnięciu kolegium arbitrażu społecznego (dalej kolegium). Spór zakładowy rozpoznaje kolegium przy sądzie okręgowym, w którym utworzony jest sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Spór wielozakładowy rozpoznaje Kolegium Arbitrażu Społecznego przy Sądzie Najwyższym.

W skład kolegium wchodzi przewodniczący wyznaczony spośród sędziów sądu przez prezesa sądu oraz sześciu członków wyznaczonych po trzech członków przez każdą ze stron. Strony powinny dążyć do wskazania osób bezpośrednio niezainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy. Jeżeli rozstrzygnięcie sporu wymaga wiadomości specjalnych, kolegium może zasięgnąć opinii ekspertów.

W praktyce poddanie sporu pod rozstrzygnięcie kolegium jest bardzo rzadko spotykane. Należy bowiem pamiętać o tym, że strona przed poddaniem sporu rozstrzygnięciu kolegium może złożyć oświadczenie, że orzeczenie kolegium nie będzie dla niej wiążące. Skutek ten będzie również odnosił się do drugiej strony, nawet jeżeli strona takiego oświadczenia nie złożyła. Istotnym jest również to, że jeżeli kolegium w wiążącym strony orzeczeniu, uzna żądania sporowe za nieuzasadnione, to związek zawodowy traci prawo do strajku.

### 2.3.7.4 Strajk

Strajk polega na zbiorowym powstrzymaniu się pracowników od wykonywania pracy w celu rozwiązania sporu. Jest to najsilniejszy środek presji na pracodawcę, służący do spełnienia żądań związkowych.

Ogłoszenie i przeprowadzenie strajku wymaga jednak przeprowadzenia określonych procedur. Przy podejmowaniu decyzji o ogłoszeniu strajku związek zawodowy powinien wziąć pod uwagę współmierność żądań do strat związanych ze strajkiem.

Ustawodawca podkreśla, iż strajk jest środkiem ostatecznym i nie może być ogłoszony

szony bez uprzedniego wyczerpania możliwości rozwiązania sporu w drodze rokowań i mediacji. Wyjątkowo strajk może być zorganizowany bez konieczności przejścia przez wcześniejsze etapy sporu:

- jeżeli bezprawne działanie pracodawcy uniemożliwiło przeprowadzenie rokowań lub mediacji,
- w wypadku, gdy pracodawca rozwiązał stosunek pracy z prowadzącym spór działaczem związkowym.

Decyzja o strajku musi zostać poparta w referendum strajkowym przez większość załogi.

**Ważne:** strajk zakładowy ogłasza organizacja związkowa po uzyskaniu zgody większości głosujących pracowników, jeżeli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 50% pracowników zakładu pracy. Referendum strajkowe powinno być przeprowadzone z uwzględnieniem liczby wszystkich pracowników zakładu pracy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2013 roku, I PK 216/12).

Z uwagi na nowelizację prawa związkowego w zakresie koalicji związkowej - obok pracowników - w referendum strajkowym mogą wziąć również udział osoby wykonujące pracę zarobkową (np. osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych).

Sposób przeprowadzenia referendum strajkowego, jak i czas jego trwania, określa prowadzący spór związek zawodowy. Wyrażenie zgody może zatem nastąpić ustnie bądź pisemne, tajne bądź jawne, poprzez głosowanie w jednym pomieszczeniu lub np. za pomocą „wędrującej urny”. W doktrynie wskazuje się nawet na wiążący sposób głosowania poprzez aklamację - poparcie okrzykami, oklaskami, itp<sup>11</sup>. Najkorzystniejszym sposobem głosowania jest złożenie głosu w formie tajnej, gdyż pozostawia pracownikowi możliwość swobodnego podjęcia decyzji.

**Pamiętaj:** referendum strajkowe należy tak zorganizować, aby każdy zainteresowany miał swobodną i osobistą możliwość wyrażenia swojego stanowiska w tej sprawie.

Wynik referendum strajkowego jest wiążący dla organizatorów. Jeżeli nie uzyskali oni wymaganej większości głosów załogi, zorganizowanie strajku nie jest prawnie możliwe.

Jeżeli natomiast uzyskano w głosowaniu pozytywny rezultat, to związek zawodowy musi pamiętać o tym, że ogłoszenie strajku powinno nastąpić co najmniej na 5 dni przed jego rozpoczęciem.

Udział w strajku jest dobrowolny i nie może być na pracowniku wymuszany. W każdej chwili pracownik może w tym zakresie zmienić swoją decyzję. Udział pracownika w legalnym strajku nie stanowi naruszenia obowiązków pracowniczych. Pracownik w okresie strajku zachowuje prawo do świadczeń z ubezpieczenia spo-

11. Janusz Żołyński, Pracodawca a związki zawodowe. Wybrane problemy zbiorowego prawa pracy. Wolters Kluwer, Warszawa 2011

łecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia. Pracownik otrzymujący wypłatę wynagrodzenia „z góry” powinien liczyć się z obowiązkiem zwrotu wynagrodzenia w każdej sytuacji niewykonywania pracy, w tym za okres uczestnictwa w strajku. Okres przerwy w wykonywaniu pracy wlicza się do okresu zatrudnienia w zakładzie pracy.

**Ważne:** niedopuszczalne jest zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowych na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa.

W czasie strajku kierownik zakładu pracy nie może być ograniczony w pełnieniu obowiązków i w wykonywaniu uprawnień w odniesieniu do pracowników niebiorących udziału w strajku oraz w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony mienia zakładu i nieprzerwanej pracy tych obiektów, urządzeń i instalacji, których unieruchomienie może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub przywrócenia normalnej działalności zakładu. Organizatorzy strajku są obowiązani współdziałać z kierownikiem zakładu pracy w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony mienia zakładu pracy i nieprzerwanej pracy obiektów, urządzeń i instalacji, o których mowa powyżej.

Czas strajku to również czas negocjacji i możliwości zawarcia porozumienia kończącego spór. Chociaż ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych na to nie wskazuje, to w praktyce często zawierane są porozumienia strajkowe czy postrajkowe.

**Ważne:** porozumienia strajkowe i postrajkowe, zawierane w czasie trwania strajku albo kończące strajk lub akcją protestacyjną, mają charakter źródeł prawa pracy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2013 roku, III PK 88/12).

Organizatorzy strajku muszą pamiętać o przestrzeganiu wszystkich procedur związanych z prowadzeniem strajku. Zdarzają się bowiem sprawy pracownicze, cywilne, a nawet karne, w szczególności wobec osób kierującym strajkiem. Art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych stanowi, iż:

- podlega grzywnie lub karze ograniczenia wolności osoba kierująca strajkiem lub inną akcją protestacyjną, zorganizowaną wbrew przepisom ustawy,
- za szkody wyrządzone strajkiem lub inną akcją protestacyjną zorganizowaną wbrew przepisom ustawy, organizator ponosi odpowiedzialność na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.

**Pamiętaj:** strajk może być nielegalny w różnym stopniu, w zależności od zakresu i wagi naruszenia przepisów ustawy, a stopień nielegalności strajku (naruszenia przepisów ustawy) ma istotny wpływ na odpowiedzialność za jego zorganizowanie, kierowanie akcją strajkową lub udział w strajku (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2007 roku, I PK 209/06).

### 2.3.8 Zwolnienia grupowe

Uprawnienia organizacji związkowych w procesie przeprowadzania przez pracodawcę zwolnień grupowych są zawarte w ustawie z dnia 13 marca 2003 roku

o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t. j. Dz. U. z 2018 roku, poz. 1969).

Zgodnie z art. 1 ustawy, jej przepisy stosuje się w razie konieczności rozwiązania przez pracodawcę zatrudniającego co najmniej 20 pracowników stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, w drodze wypowiedzenia dokonane przez pracodawcę, a także na mocy porozumienia stron, jeżeli w okresie nieprzekraczającym 30 dni zwolnienie obejmuje co najmniej:

1. 10 pracowników, gdy pracodawca zatrudnia mniej niż 100 pracowników,
2. 10% pracowników, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 100, jednakże mniej niż 300 pracowników,
3. 30 pracowników, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 300 lub więcej pracowników.

Powyższe liczby obejmują również pracowników, z którymi w ramach grupowego zwolnienia następuje rozwiązanie stosunków pracy z inicjatywy pracodawcy na mocy porozumienia stron, jeżeli dotyczy to co najmniej 5 pracowników.

**Pamiętaj:** okres 30 dni rozpoczyna się od daty wręczenia pierwszego wypowiedzenia.

Chcąc przeprowadzić zwolnienia grupowe pracodawca jest obowiązany skonsultować ten zamiar z działającymi u niego zakładowymi organizacjami związkowymi. Konsultacja ta dotyczy w szczególności:

- możliwości uniknięcia lub zmniejszenia rozmiaru grupowego zwolnienia oraz
- spraw pracowniczych związanych z tym zwolnieniem, w tym zwłaszcza możliwości przekwalifikowania lub przeszkolenia zawodowego, a także uzyskania innego zatrudnienia przez zwolnionych pracowników.

Pracodawca w ramach konsultacji jest obowiązany zawiadomić na piśmie zakładowe organizacje związkowe o:

- przyczynach zamierzonego grupowego zwolnienia,
- liczbie zatrudnionych pracowników i grupach zawodowych, do których oni należą,
- grupach zawodowych pracowników objętych zamiarem grupowego zwolnienia,
- okresie, w ciągu którego nastąpi takie zwolnienie,
- proponowanych kryteriach doboru pracowników do grupowego zwolnienia,
- kolejności dokonywania zwolnień pracowników,
- propozycjach rozstrzygnięcia spraw pracowniczych związanych z zamierzonym grupowym zwolnieniem, a jeżeli obejmują one świadczenia pieniężne, pracodawca jest obowiązany dodatkowo przedstawić sposób ustalania ich wysokości.

Ponadto często w trakcie negocjacji pojawiają się listy pracowników, którym pracodawca zamierza wypowiedzieć stosunek pracy.

Od dnia zawiadomienia biegnie 20-dniowy termin, przeznaczony na negocjacje w sprawie ewentualnego zawarcia porozumienia w sprawie zwolnień grupowych. Należy jednak pamiętać, że nawet po upływie tego terminu strony mają prawo zawrzeć przedmiotowe porozumienie.

**Ważne:** w trakcie konsultacji pracodawca jest obowiązany przekazać zakładowym organizacjom związkowym także inne, niż powyżej wskazane informacje, jeżeli mogą one mieć wpływ na przebieg konsultacji oraz treść porozumienia w sprawie zwolnień grupowych (zazwyczaj dodatkowe informacje dotyczą sytuacji finansowo-organizacyjnej pracodawcy).

Ustawodawca przewiduje, że najbardziej przydatnym dokumentem wypracowanym w trakcie omawianej procedury powinno być porozumienie w sprawie zwolnień grupowych. Jego treść pracodawca uzgadnia ze wszystkimi organizacjami związkowymi, a jeżeli nie jest to możliwe z organizacjami reprezentatywnymi, z których każda zrzesza co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy.

**Ważne:** porozumienie w sprawie zwolnień grupowych, zawarte przez pracodawcę ze związkami zawodowymi jest źródłem prawa pracy i wiąże pracodawcę, który nie może odstępować od treści tego porozumienia w zakresie doboru pracowników do zwolnienia lub kolejności i terminów dokonywania zwolnień (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2011 roku, I PK 60/11).

W świetle prawa, pracodawca nie jest zobowiązany występować z propozycją dodatkowych świadczeń na rzecz zwalnianych pracowników ani w zawiadomieniu, ani w trakcie prowadzonych konsultacji. Dodatkowe świadczenia dla zwalnianych pracowników należy zatem uzgodnić i zawrzeć w porozumieniu.

Nie ulega wątpliwości, że porozumienie powinno zawierać uregulowania dające zwalnianym pracownikom większe uprawnienia, aniżeli wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów. Najpopularniejszym postanowieniem w tym zakresie są wyższe odprawy pieniężne dla zwalnianych pracowników.

**Pamiętaj:** w razie zawarcia porozumienia pracodawca nie musi już stosować indywidualnej procedury konsultacyjnej zawartej w art. 38 Kodeksu pracy.

W razie nie zawarcia porozumienia pracodawca ma prawo wydać regulamin zwolnień grupowych.

Na mocy przepisów komentowanej ustawy pracownikowi, w związku z rozwiązaniem stosunku pracy w ramach grupowego zwolnienia, przysługuje odprawa pieniężna w wysokości:

1. jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy krócej niż 2 lata,
2. dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy od 2 do 8 lat,

3. trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy ponad 8 lat.

Wysokość odprawy pieniężnej nie może przekraczać kwoty 15-krotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu rozwiązania stosunku pracy (to ograniczenie nie ma zastosowania do dodatkowych pozaustawowych odpraw).

W razie ponownego zatrudniania pracowników w tej samej grupie zawodowej pracodawca powinien zatrudnić pracownika, z którym rozwiązał stosunek pracy w ramach grupowego zwolnienia, jeżeli zwolniony pracownik zgłosi zamiar podjęcia zatrudnienia u tego pracodawcy w ciągu roku od dnia rozwiązania z nim stosunku pracy. Pracodawca powinien ponownie zatrudnić pracownika w okresie 15 miesięcy od dnia rozwiązania z nim stosunku pracy w ramach grupowego zwolnienia.

**Pamiętaj:** obowiązek pracodawcy zatrudnienia pracownika zwolnionego w trybie zwolnień grupowych istnieje tylko wówczas, gdy pracownik zgłosił zamiar powrotu do pracy przed zatrudnieniem nowego pracownika (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2005 roku, II PK 81/05).

### 2.3.9 Społeczna inspekcja pracy

Społeczna inspekcja pracy jest służbą społeczną pełnioną przez pracowników, mającą na celu zapewnienie przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych, określonych w przepisach prawa pracy. Społeczna inspekcja pracy reprezentuje interesy wszystkich pracowników w zakładach pracy i jest kierowana przez zakładowe organizacje związkowe.

Zasady i tryb jej funkcjonowania reguluje ustawa z dnia 24 czerwca 1983 roku o społecznej inspekcji pracy (t. j. Dz. U. z 2015 roku, poz. 567).

Społeczną inspekcję pracy tworzą:

- zakładowy społeczny inspektor pracy - dla całego zakładu pracy,
- oddziałowi (wydziałowi) społeczni inspektorzy pracy - dla poszczególnych oddziałów (wydziałów),
- grupowi społeczni inspektorzy pracy - dla komórek organizacyjnych oddziałów (wydziałów).

O organizacji społecznej inspekcji pracy, dopasowanej do potrzeb wynikających ze struktury zakładu pracy, decydują zakładowe organizacje związkowe, które ustalają również regulamin wyborów społecznych inspektorów pracy.

Z uwagi na to, że społeczny inspektor pracy ma wiele uprawnień, w tym ma możliwość kontrolowania przestrzegania przepisów prawa pracy w zakładzie pracy, brania udziału w ustalaniu okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, zgodnie z przepisami prawa pracy czy sprawdzania stanu budynków, maszyn, urządzeń technicznych i sanitarnych oraz procesów technologicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy, związki zawodowe powinny skierować szczególną

uwagę na jego powołanie i dbanie o prawidłowe wykonywanie zadań.

**Ważne:** społecznym inspektorem pracy może być pracownik danego zakładu pracy, który jest członkiem związku zawodowego i nie zajmuje stanowiska kierownika zakładu pracy lub stanowiska kierowniczego bezpośrednio podległego kierownikowi zakładu. Zakładowe organizacje związkowe mogą postanowić, że społecznym inspektorem pracy może być również pracownik zakładu niebędący członkiem związku zawodowego.

Spółeczny inspektor pracy posiada szczególną ochronę stosunku pracy. Pracodawca nie może wypowiedzieć ani rozwiązać umowy o pracę z pracownikiem pełniącym funkcję społecznego inspektora pracy w czasie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu, chyba że zachodzą przyczyny uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia. W takim wypadku rozwiązanie umowy o pracę może nastąpić po uprzednim uzyskaniu zgody statutowo właściwego organu zakładowej organizacji związkowej. Pracodawca nie może również wypowiedzieć pracownikowi pełniącemu funkcję społecznego inspektora pracy warunków pracy i płacy na jego niekorzyść w okresie wskazanym powyżej, chyba że zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 43 Kodeksu pracy.

Ze szczególnej ochrony stosunku pracy korzysta zakładowy, oddziałowy (wydziałowy) i grupowy społeczny inspektor pracy.

**Pamiętaj:** niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o ustalenie zgodności z prawem wyboru społecznego inspektora pracy, ponieważ wybór społecznego inspektora pracy nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2011 roku, II PK 79/11).

Spółeczni inspektorzy pracy powinni wykonywać swoje czynności w zasadzie poza godzinami pracy. W razie konieczności wykonywania swoich czynności w godzinach pracy lub uczestniczenia w naradach i szkoleniach, społeczni inspektorzy pracy zachowują prawo do wynagrodzenia.

W razie znacznego obciążenia zadaniami wynikającymi z pełnienia funkcji społecznego inspektora pracy, kierownik zakładu pracy na wniosek zakładowych organizacji związkowych może ustalić miesięczne wynagrodzenie zryczałtowane do wysokości nie przekraczającej wynagrodzenia za 30 godzin pracy osoby pełniącej funkcję społecznego inspektora pracy. W szczególnie uzasadnionych wypadkach kierownik zakładu pracy, na wniosek zakładowych organizacji związkowych, może podwyższyć to wynagrodzenie do wysokości nie przekraczającej wynagrodzenia za 60 godzin pracy.

Zakład pracy jest obowiązany zapewnić społecznym inspektorom pracy odpowiednie warunki realizacji ich zadań. Ponadto pracodawca ponosi koszty związane z działalnością społecznej inspekcji pracy.

**Ważne:** zakładowy społeczny inspektor pracy ma prawo uczestniczyć w kontrolach przeprowadzanych w zakładzie przez inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy oraz w podsumowaniu kontroli.

### 2.3.10 Uprawnienia przedstawicieli związkowych

W obszarze spraw związanych z obroną praw i interesów pracowniczych, przedstawiciele organizacji związkowej mają do swej dyspozycji kilka regulacji, umożliwiających skuteczne i sprawne działanie w zakładzie pracy. Mieszczą się one w ustawie o związkach zawodowych, która jest podstawowym aktem prawnym w sferze działalności związkowej.

#### 2.3.10.1.1 Ochrona trwałości stosunku pracy działaczy związkowych (szczególna ochrona stosunku pracy)

Zgodnie z art. 32 ustawy o związkach zawodowych, pracodawca bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej nie może:

1. wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku prawnego ze wskazanym uchwałą zarządu jego członkiem lub z inną osobą wykonującą pracę zarobkową będącą członkiem danej zakładowej organizacji związkowej, upoważnioną do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy,
2. zmienić jednostronnie warunków pracy lub wynagrodzenia na niekorzyść osoby wykonującej pracę zarobkową, o której mowa w pkt 1

- z wyjątkiem przypadku ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy, a także jeżeli dopuszczają to przepisy odrębne<sup>12</sup>.

W literaturze podnosi się również, że powierzenie innej pracy działaczowi związkowemu na podstawie art. 42 ust. 4 Kodeksu pracy, niekorzystnej dla tej osoby, wymaga uzyskania zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej<sup>13</sup>.

**Ważne:** celem ochrony stosunku pracy działaczy związkowych jest zagwarantowanie im niezależności w wykonywaniu funkcji, a także zapewnienie związkowi zawodowemu rzeczywistej niezależności od pracodawcy oraz stworzenie realnych możliwości aktywnego działania na rzecz i w interesie pracowników, co zazwyczaj stawia ich reprezentanta w pozycji konfrontacyjnej w stosunku do pracodawcy. Działacze związkowi są bowiem bezpośrednio narażeni na konflikty z pracodawcą, a w konsekwencji na działania zmierzające do ograniczenia ich aktywności w obrocie interesów i praw pracowniczych, w tym na niebezpieczeństwo utraty zatrudnienia ze względu na ich działalność związkową. Celem ochrony nie jest natomiast stworzenie dla pracownika specjalnego „immunitetu”. Działalność związkowa nie może być pretekstem do nieuzasadnionego uprzywilejowania pracownika w sferach niedotyczących sprawowanych przez niego funkcji czy też nieuzasadnionego uprzywilejowania wobec innych zatrudnionych.

---

12. m.in. są to przepisy ustawy z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t. j. Dz. U. z 2018 roku, poz. 1969).

13. J. Szmit, Powierzenie innej pracy chronionemu działaczowi związkowemu na podstawie art. 42 § 4 k. p., „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009/2.

Ustawowe gwarancje ochrony trwałości stosunku pracy działaczy związkowych są jasno sprecyzowane i odpowiednio skuteczne. W każdym bowiem przypadku zamiaru wypowiedzenia (rozwiązania) umowy o pracę lub pogorszenia wynikających z niej warunków pracy i płacy pracownikowi chronionemu, pracodawca związany jest stanowiskiem zarządu zakładowej organizacji związkowej w tym zakresie.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2016 roku (I PK 227/15) oznacza to, że:

1. decyzja co do dalszego pozostawania w zatrudnieniu działacza związkowego leży w gestii zarządu organizacji związkowej,
2. niewyrażenie zgody nie pozwala pracodawcy na wypowiedzenie lub rozwiązanie stosunku pracy z działaczem związkowym, niezależnie od przyczyny leżącej u podstaw zamiaru pracodawcy,
3. skutkiem działania pracodawcy niezgodnego z komentowanym zapisem jest co do zasady uwzględnienie żądania pracownika przywrócenia do pracy.

**Ważne:** Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 marca 2019 roku (II PK 305/17) wprost stwierdził, że przepis art. 32 ust. 1 ustawy z 1991 roku o związkach zawodowych chroni pracownika bez względu na to, czy dopuścił się on naruszeń pozostających w związku z jego obowiązkami, czy też nie. Wyłącznym warunkiem przewyżczenia zakazu rozwiązywania stosunku pracy jest zgoda zakładowej organizacji związkowej na zakończenie zatrudnienia.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że linia orzecznicza w tej sprawie nie jest jednolita. Zdarza się bowiem, że Sąd Najwyższy w swych rozstrzygnięciach bierze pod uwagę przede wszystkim cel ochrony stosunku pracy.

W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy wskazał, że może się zdarzyć, że zarząd zakładowej organizacji związkowej nie wykaże należytego obiektywizmu biorąc w obronę działacza związkowego, który w okolicznościach danego przypadku na ochronę nie zasługuje, a to ze względu na brak poszanowania swych obowiązków pracowniczych lub prawa w ogóle. Taka decyzja stanowi podstawę odmowy uwzględnienia roszczenia o przywrócenie do pracy wobec nadużycia prawa do ochrony związkowej lub sprzeczności żądania przywrócenia do pracy ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa podmiotowego bądź zasadami współżycia społecznego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2015 roku, I PK 288/14).

W innym wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że prawo działacza związkowego do ochrony trwałości stosunku pracy nie ma charakteru bezwzględniego. Jego roszczenie o przywrócenie do pracy nie powinno być uwzględniane automatycznie bez zbadania okoliczności konkretnego przypadku, a przede wszystkim przyczyn zwolnienia (wyrok z dnia 19 kwietnia 2017 roku, I PK 221/16).

Ochrona trwałości stosunku pracy przysługuje od chwili zawiadomienia pracodawcy o uchwale zarządu zakładowej organizacji związkowej wskazującej osoby podlegające ochronie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2005 roku, III PK 77/04).

**Ważne:** nie należy jednak przedstawiać pracodawcy uchwały ani innych dokumentów dotyczących przedmiotowej sprawy. Wystarczy informacja na piśmie, w której zarząd poda pracodawcy imiona i nazwiska osób chronionych, a także czas trwania ochrony (art. 32 ust. 92 ustawy o związkach zawodowych).

Jeżeli zarząd związku nie wskaże osób chronionych, to do chwili dokonania wskazania, ochrona przysługuje przewodniczącemu zakładowej organizacji związkowej.

**Pamiętaj:** szczególna ochrona stosunku pracy przysługuje przez okres określony uchwałą zarządu, a po jego upływie - dodatkowo przez czas odpowiadający połowie okresu określonego uchwałą, nie dłużej jednak niż rok po jego upływie.

### 2.3.10.1.2 Kto może posiadać szczególną ochronę stosunku pracy

Gwarancjami trwałości stosunku prawnego zostały objęte następujące kategorie działaczy związkowych:

1. wymienieni w uchwale zarządu zakładowej organizacji związkowej jego członkowie wykonujący pracę zarobkową,
2. inne osoby wskazane uchwałą zarządu zakładowej organizacji związkowej wykonujące pracę zarobkową będące członkami danej zakładowej organizacji związkowej, upoważnione do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonujących za pracodawcę czynności w sprawach zakresu prawa pracy,
3. wskazane uchwałą komitetu założycielskiego maksymalnie trzy osoby wykonujące pracę zarobkową (w tym przypadku ochrona przez okres 6 miesięcy od dnia utworzenia komitetu założycielskiego),
4. osoby wykonujące pracę zarobkową, pełniące z wyboru funkcję związkową poza zakładową organizacją związkową, korzystające u pracodawcy z bezpłatnego urlopu lub zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy. W tym przypadku uprawnionym do działania jest właściwy statutowo organ organizacji związkowej, w której dana osoba pełni albo pełniła tę funkcję.

### 2.3.10.1.3 Ustalanie limitów osób, których stosunek pracy jest szczególnie chroniony

Reprezentatywna zakładowa organizacja związkowa (zob. 2.3.1) ma do swej dyspozycji dwa alternatywne mechanizmy:

- a) metodę parytetową,
- b) metodę progresywną.

Wybór określonej metody należy do zarządu reprezentatywnej zakładowej orga-

nizacji związkowej, który kierować się powinien przede wszystkim korzyścią danej metody, tj. większą liczbą osób chronionych.

**Pamiętaj:** osoby, co do których upłynął okres ochrony ustalony uchwałą zakładowej organizacji związkowej, nie są wliczane do ogólnej liczby osób podlegającej ochronie<sup>14</sup>.

## **METODA PARYTETOWA**

Polega ona na tym, że zarząd reprezentatywnej zakładowej organizacji związkowej, wskazuje pracodawcy osoby podlegające ochronie w liczbie nie większej niż liczba osób stanowiących kadrę kierowniczą u pracodawcy (art. 32 ust. 91 ustawy o związkach zawodowych).

Ważne: osobami stanowiącymi kadrę kierowniczą są:

- kierujący jednoosobowo zakładem pracy i ich zastępcy albo osoby wchodzące w skład kolejalnego organu zarządzającego zakładem pracy, a także
- inne osoby wyznaczone do dokonywania za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy.

W celu ustalenia liczby tych osób, zarząd zakładowej organizacji związkowej powinien złożyć stosowny pisemny wniosek do pracodawcy. Pracodawca ma obowiązek odpowiedzieć w ciągu 7 dni i podać zarządowi liczbę osób stanowiących kadrę kierowniczą.

## **METODA PROGRESYWNA**

Progresywna metoda określania liczby chronionych działaczy związkowych została wskazana w art. 32 ust. 4 ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym zarząd reprezentatywnej zakładowej organizacji związkowej, zrzeszającej do 20 członków zatrudnionych przez pracodawcę ma prawo wskazać pracodawcy 2 osoby wykonujące pracę zarobkową podlegające ochronie, a jeżeli organizacja zrzesza więcej niż 20 członków zatrudnionych przez pracodawcę ma prawo wskazać, jako podlegające tej ochronie, 2 osoby wykonujące pracę zarobkową oraz dodatkowo:

1. po jednej osobie wykonującej pracę zarobkową na każde rozpoczęte 10 członków tej organizacji zatrudnionych przez pracodawcę, w przedziale od 21 do 50 tych członków,
2. po jednej osobie wykonującej pracę zarobkową na każde rozpoczęte 20 członków tej organizacji zatrudnionych przez pracodawcę, w przedziale od 51 do 150 tych członków,
3. po jednej osobie wykonującej pracę zarobkową na każde rozpoczęte 30

---

14. M. Latos-Miłkowska, Ustalenie zakresu podmiotowego ochrony udzielanej działaczom związkowym, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017/9.

członków tej organizacji zatrudnionych przez pracodawcę, w przedziale od 151 do 300 tych członków,

4. po jednej osobie wykonującej pracę zarobkową na każde rozpoczęte 40 członków tej organizacji zatrudnionych przez pracodawcę, w przedziale od 301 do 500 tych członków,
5. po jednej osobie wykonującej pracę zarobkową na każde rozpoczęte 50 członków tej organizacji zatrudnionych przez pracodawcę, w przedziale powyżej 500 tych członków.

Zasady tej metody są proste: liczba chronionych osób wykonujących pracę zarobkową wzrasta wraz z liczbą członków zakładowej organizacji związkowej.

### **Metoda progresywna liczenia osób szczególnie chronionych na podstawie art. 32 ust. 4 Ustawy o związkach zawodowych**

| <b>Liczba członków reprezentatywnej organizacji związkowej, zatrudnionych przez pracodawcę</b> | <b>Dopuszczalna liczba osób wykonujących pracę zarobkową, podlegających szczególnej ochronie (art. 32 ust. 4)</b> |
|--|---|
| do 20  | 2   |
| od 21 do 30  | 3   |
| od 31 do 40  | 4   |
| od 41 do 50  | 5   |
| od 51 do 70  | 6   |
| od 71 do 90  | 7   |
| od 91 do 110   | 8   |
| od 111 do 130  | 9   |
| od 131 do 150  | 10  |
| od 151 do 180  | 11  |
| od 181 do 210  | 12  |
| od 211 do 240  | 13  |
| od 241 do 270  | 14  |
| od 271 do 300  | 15  |
| od 301 do 340  | 16  |
| od 341 do 380  | 17  |
| od 381 do 420  | 18  |

|                 |  |
|-----------------|--|
| od 421 do 460   | 19   |
| od 461 do 500   | 20   |
| od 501 do 550   | 21   |
| od 551 do 600   | 22   |
| od 601 do 650   | 23   |
| od 651 do 700   | 24   |
| od 701 do 750   | 25   |
| od 751 do 800   | 26   |
| od 801 do 850   | 27   |
| od 851 do 900   | 28   |
| od 901 do 950   | 29   |
| od 951 do 1000  | 30   |
| od 1001 do 1050 | 31   |
| od 1051 do 1100 | 32   |
| od 1101 do 1150 | 33   |
| od 1151 do 1200 | 34   |
| od 1201 do 1250 | 35   |
| od 1251 do 1300 | 36   |
| od 1301 do 1350 | 37   |
| od 1351 do 1400 | 38   |
| od 1401 do 1450 | 39   |
| od 1451 do 1500 | 40   |
| i powyżej 1500  | dodatkowo 1 osoba na każde rozpoczęte 50 członków organizacji związkowej, zatrudnionych przez pracodawcę |

#### **2.3.10.1.4 Terminy na wyrażenie zgody lub odmowę wyrażenia zgody przez zarząd zakładowej organizacji związkowej**

Niezwykle istotnym zagadnieniem dla związków zawodowych jest należyte działanie i przestrzeganie procedury w sytuacji, gdy pracodawca zwróci się do zarządu zakładowej organizacji związkowej z zawiadomieniem o zamiarze wypowiedzenia, rozwiązania lub przekształcenia stosunku prawnego chronionemu działaczowi związkowemu.

**Ważne:** należy wówczas bezwzględnie pamiętać, że termin na wyrażenie zgody lub odmowę wyrażenia zgody przez zarząd zakładowej organizacji związkowej wynosi:

1. 14 dni roboczych liczonych od dnia złożenia przez pracodawcę pisemnego zawiadomienia o zamiarze wypowiedzenia lub jednostronnej zmiany stosunku prawnego, z podaniem przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie lub jednostronną zmianę stosunku prawnego,
2. 7 dni roboczych liczonych od dnia złożenia przez pracodawcę pisemnego zawiadomienia o zamiarze rozwiązania stosunku prawnego, z podaniem przyczyny uzasadniającej rozwiązanie stosunku prawnego.

**Pamiętaj:** bezskuteczny upływ powyższych terminów jest równoznaczny z wyrażeniem zgody przez zarząd zakładowej organizacji związkowej. Milczenie zarządu związku jest zatem wyrażeniem zgody na planowaną przez pracodawcę czynność.

### 2.3.10.1.5 Kilka uwag o szczególnej ochronie stosunku pracy

Jak wyżej wskazano, szczególna ochrona stosunku pracy jest sformalizowanym i mocnym uprawnieniem związkowców. Związek zawodowy ma dużą swobodę w kształtowaniu zasad, a nawet limitów ochronnych.

Należy bowiem zauważyć, że uchwała zarządu związku wskazująca osobę (osoby) podlegającą szczególnej ochronie oraz czas trwania tej ochrony, może być w każdym momencie zmieniona. Okres ochronny może być w każdym czasie skrócony lub wydłużony. Ponadto zakładowa organizacja związkowa może również w każdym momencie podjąć decyzję o odwołaniu członka z pełnionej funkcji, a tym samym ochrony, a prawidłowość podjęcia tej decyzji nie podlega kontroli sądu. W miejsce odwołanej osoby może pojawić się w uchwale nowy przedstawiciel związku, korzystający ze szczególnej ochrony stosunku pracy.

**Ważne:** związek zawodowy może również objąć szczególną ochroną stosunku pracy nawet osobę, której biegnie okres wypowiedzenia umowy o pracę. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 czerwca 2013 roku (II PK 289/12) stwierdził bowiem, że pracodawca postępując zgodnie z prawem nie powinien dopuścić do rozwiązania wcześniej wypowiedzianego stosunku pracy, jeżeli przyczyny uzasadniające ochronę zaistniały po dokonaniu wypowiedzenia. W takim wypadku pracodawca powinien uzyskać zgodę zarządu związku na rozwiązanie umowy o pracę lub cofnąć swoje oświadczenie woli i nadal zatrudniać pracownika.

Warto również pamiętać, że w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy w okresie trwania szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy, przysługuje wynagrodzenie za cały czas pozostawania bez pracy (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2014 roku, I PZP 6/14).

### 2.3.10.2 Zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy przez członka zarządu zakładowej organizacji

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, prawo do zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji w zarządzie zakładowej organizacji związkowej przysługuje:

1. częściowo jednej osobie wykonującej pracę zarobkową w miesięcznym wymiarze godzin równym liczbie członków zatrudnionych przez pracodawcę, jeżeli ich liczba jest mniejsza od 150,
2. jednej osobie wykonującej pracę zarobkową, jeżeli związek liczy od 150 do 500 członków zatrudnionych przez pracodawcę,
3. dwóm osobom wykonującym pracę zarobkową, jeżeli związek liczy od 501 do 1000 członków zatrudnionych przez pracodawcę,
4. trzem osobom wykonującym pracę zarobkową, jeżeli związek liczy od 1001 do 2000 członków zatrudnionych przez pracodawcę,
5. kolejnej osobie wykonującej pracę zarobkową za każdy rozpoczęty nowy tydzień, jeżeli zakładowa organizacja związkowa liczy ponad 2000 członków zatrudnionych przez pracodawcę,
6. w niepełnym wymiarze godzin i wtedy może ono być udzielane większej liczbie osób wykonujących pracę zarobkową, zgodnie z zasadami określonymi w pkt 1-5.

**Ważne:** prawo do zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji przysługuje tylko pracownikowi (osobie wykonującej pracę zarobkową) wybranemu do zarządu zakładowej organizacji związkowej.

Osobie wykonującej pracę zarobkową w okresie zwolnienia od pracy, o którym mowa powyżej przysługują:

- uprawnienia lub świadczenia osoby wykonującej pracę zarobkową,
- prawo do wynagrodzenia lub świadczenia pieniężnego, o ile zarząd zakładowej organizacji związkowej wystąpił z takim wnioskiem.

**Pamiętaj:** aby pracodawca zwolnił osobę wykonującą pracę zarobkową z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji w zarządzie zakładowej organizacji związkowej, organizacja ta we wniosku do pracodawcy zamieszcza:

- imię i nazwisko osoby wykonującej pracę zarobkową, której ma być udzielone zwolnienie z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji w zarządzie zakładowej organizacji związkowej (zwolnienia od pracy),
- wskazanie okoliczności uzasadniających udzielenie zwolnienia od pracy,
- wskazanie, czy zwolnienie od pracy ma być udzielone z zachowaniem prawa do wynagrodzenia albo świadczenia pieniężnego, czy też bezpłatnie,
- określenie wymiaru i okresu zwolnienia od pracy.

Zarząd zakładowej organizacji związkowej występuje z przedmiotowym wnioskiem co najmniej na 14 dni przed wskazanym w tym wniosku początkiem okresu zwolnienia od pracy.

**Ważne:** osoba wykonująca pracę zarobkową korzystająca ze zwolnienia od pracy i przebywająca w miejscu pracy przestrzega ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych. Jeżeli pracownik jest zwolniony z obowiązku świadczenia pracy w pełnym wymiarze, to wówczas nie wyróżnia się rzeczywistej godziny jego stawienia się do pracy (rozpoczęcia pracy) ani godziny opuszczenia pracodawcy (wyjścia z zakładu pracy). Pracodawca w tym przypadku powinien przyjąć fikcję prawną, że pracownik wykonywał pracę przez 8 godzin każdego dnia<sup>15</sup>.

W zakresie korzystania z komentowanego uprawnienia należy wskazać, iż jest ono uzależnione od liczby zrzeszonych w zakładowej organizacji związkowej członków będących pracownikami oraz osobami które świadczą pracę przez co najmniej 6 miesięcy na rzecz pracodawcy objętego działaniem tej organizacji, według stanu na dzień 30 czerwca lub 31 grudnia danego roku.

W przypadku, gdy według stanu na dzień 30 czerwca lub 31 grudnia zmniejszyła się liczba członków zakładowej organizacji związkowej w stosunku do liczby członków wskazanej w ostatniej półrocznej informacji, co skutkuje ustaniem okoliczności uprawniającej daną osobę wykonującą pracę zarobkową do korzystania ze zwolnienia od pracy, zarząd tej organizacji informuje pracodawcę o tym fakcie wraz ze złożeniem kolejnej informacji o liczbie jej członków. Po ustaniu okoliczności uprawniających osobę wykonującą pracę zarobkową do korzystania ze zwolnienia od pracy osoba ta przystępuje do pracy, bez uprzedniego wezwania pracodawcy.

**Ważne:** zakładowa organizacja związkowa przedstawia pracodawcy, co 6 miesięcy - według stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia - w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po tym okresie (czyli do 10 lipca i do 10 stycznia), informację o liczbie członków będących:

- pracownikami u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji lub
- innymi niż pracownicy osobami wykonującymi pracę zarobkową, które świadczą pracę przez co najmniej 6 miesięcy na rzecz pracodawcy objętego działaniem tej organizacji.

**Uwaga:** organizacji, która nie wypełniła w terminie obowiązków wskazanych powyżej, nie przysługują uprawnienia zakładowej organizacji związkowej do czasu wykonania tych obowiązków.

**Pamiętaj:** jeżeli osoba wykonująca pracę zarobkową należy do więcej niż jednej zakładowej organizacji związkowej u danego pracodawcy, przy ustalaniu liczby członków zrzeszonych w organizacji związkowej, osoba ta może być uwzględniona tylko jako członek jednej wskazanej przez siebie zakładowej organizacji związkowej. Należy zatem posiadać w tym zakresie pisemne oświadczenie tej osoby.

15. Janusz Żołyński, Ustawa o związkach zawodowych – komentarz, Lex 2014

### 2.3.10.3 Zwolnienie dorażne

Zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, pracownik ma prawo do zwolnienia od pracy zawodowej z zachowaniem prawa do wynagrodzenia na czas niezbędny do wykonania dorażnej czynności wynikającej z jego funkcji związkowej, jeżeli czynność ta nie może być wykonana w czasie wolnym od pracy (identyczne uprawnienie posiada osoba wykonująca pracę zarobkową, nie będąca pracownikiem).

Prawo do zwolnienia od pracy w komentowanym trybie przysługuje pracownikowi, jeżeli jest to czynność:

- dorażna (tj. niecierpiącą zwłoki, natychmiastowa i okazjonalna, której dokonanie jest konieczne w danym czasie),
- wynikająca z jego funkcji związkowej. W literaturze wskazuje się, że powinna być to funkcja określona przepisami statutu, ale z uwagi na samorządność i niezależność związku zawodowego należy przyjąć, że powołanie pracownika do pełnienia określonej funkcji ad hoc również może być przesłanką zwolnienia<sup>16</sup>. Taką funkcją może być np. negocjator związkowy czy reprezentant związku na różnego rodzaju uroczystościach,
- która nie może być wykonana w czasie wolnym od pracy. O tym, czy czynność może być wykonana w czasie wolnym od pracy, decyduje czas i charakter konkretnej czynności.

Do skorzystania z omawianego uprawnienia niezbędne jest również wystąpienie do pracodawcy z wnioskiem o zwolnienie danego pracownika ze świadczenia pracy we wskazanym terminie, w którym będą podane przyczyny (okoliczności) zwolnienia. Forma zawiadomienia pracodawcy nie jest określona, lecz ze względów dowodowych należy dokonać tego w formie pisemnej.

**Ważne:** indywidualne zwolnienie od obowiązku świadczenia pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia dla załatwienia dorażnych spraw, związanych z pełnioną funkcją związkową nie zależy od uznania pracodawcy, ale od istnienia obiektywnych przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2001 roku, I PKN 460/00).

W piśmiennictwie również zgodnie podkreśla się, że pracodawca nie jest upoważniony do badania i oceny celowości zwolnień od pracy, niezbędnych do wykonywania określonych czynności, wynikających z pełnionej przez pracownika funkcji związkowej<sup>17</sup>. Pracodawca nie może dokonywać wyboru osoby, której takie zwolnienie będzie udzielone. Jedynie nadzwyczajne i wyjątkowe okoliczności w zakładzie pracy lub też ewidentne nadużycie prawa przez związek zawodowy mogą spowodować odmowę pracodawcy. Zgoda pracodawcy na zwolnienie dorażne jest jednak niezbędna do skorzystania z niej.

16. Karol Kulig, Dorażne czynności związkowe. Prawo podmiotowe pracownika czy prawo organizacji związkowej? PiZS 2015/8/9-15, teza 3

17. E. Szemplińska, Konsultacje i wyjaśnienia, PiZS 2000/4/43; H. Tulwin, Zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy, PiZS 2003/3/40; Z. Salwa, Uprawnienia związków zawodowych.

**Pamiętaj:** nieobecność w pracy pracownika, który nie stawia się do pracy, samodzielnie udzielając sobie zwolnienia od pracy, na które pracodawca nie wyraził zgody, jest nieobecnością nieusprawiedliwioną, która może uzasadniać rozwiązanie stosunku pracy na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy (wyrok Sądu Najwyższego z 2 marca 2012 roku, I PK 120/11).

Samo powiadomienie pracodawcy o nieobecności w pracy z uwagi na okoliczności określone w art. 31 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych nie wywołuje skutku w postaci zwolnienia pracownika od pracy zawodowej. Podstawę taką stanowi decyzja pracodawcy udzielająca zwolnienia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2010 roku, II PK 367/09).

Należy jednak pamiętać o tym, że nieuwzględnienie przez pracodawcę wniosku organizacji związkowej o zwolnienie danej osoby od pracy może być rozpatrywane jako utrudnienie prowadzenia działalności związkowej, a tym samym naruszenie art. 35 ustawy o związkach zawodowych. W przypadku łamania praw i wolności związkowych, organizacja związkowa może także skorzystać z uprawnień przewidzianych ustawą o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

**Ważne:** do czynności doraźnych, których katalog może być bardzo szeroki, w szczególności należą: zasiadanie w zespole negocjacyjnym (reprezentacji związkowej) w toczącym się sporze zbiorowym, negocjacjach płacowych, układowych lub innych rokovaniach, udział w postępowaniu sądowym, jako przedstawiciel organizacji związkowej, udział w postępowaniach PIP, PIH, SANEPID, organizacja referendum strajkowego, pełnienie funkcji delegata na zjazd związku.

**Uwaga:** kilkudniowe szkolenie organizowane przez związek zawodowy w godzinach przeznaczonych na pracę nie stanowi czynności doraźnej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2017 roku, II PK 322/16).

### 2.3.11 Uprawnienia organizacyjno-informacyjne związków zawodowych w zakładzie pracy

Organizacja związkowa działająca w zakładzie pracy ma również do swej dyspozycji uprawnienia o charakterze organizacyjnym, ułatwiające jej sprawne funkcjonowanie.

#### 2.3.11.1 Pomieszczenia i urządzenia niezbędne do wykonywania działalności związkowej

Zgodnie z art. 33 ustawy o związkach zawodowych, pracodawca na warunkach określonych w układzie zbiorowym pracy lub umowie, jest obowiązany udostępnić zakładowej organizacji związkowej pomieszczenia i urządzenia techniczne niezbędne do wykonywania działalności związkowej u pracodawcy.

**Ważne:** ustawa o związkach zawodowych nie wymaga, aby udostępnienie pomieszczenia i urządzeń było bezpłatne. Strony w porozumieniu mogą zatem uzgodnić treść odpowiednich zapisów. Dotyczy to również warunków dotyczą-

cych eksploatacji ustalonego pomieszczenia (np. Internet, prąd, ogrzewanie, inne media).

Niezbędnymi urządzeniami technicznymi najczęściej są: komputer, drukarka, biurko, szafa oraz inne meble biurowe.

W literaturze zwrócono uwagę, że odpłatność w tym obszarze powinna być ustalana w granicach rzeczywistych kosztów. Udostępnianie pomieszczeń nie może być jednak traktowane przez pracodawców komercyjnie, jako działalność dochodowa<sup>18</sup>.

Odmowa pracodawcy udostępnienia zakładowej organizacji związkowej pomieszczeń i urządzeń niezbędnych do wykonywania działalności związkowej zagrożona jest sankcją karną, jako utrudnianie działalności związkowej (art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o związkach zawodowych).

### 2.3.11.2 Tablica związkowa i polityka informacyjna

Wolność związkowa to uprawnienie zarówno związane z tworzeniem i przystępowaniem do związków zawodowych, jak i z ich funkcjonowaniem w zakładzie. Działające w firmie organizacje mają więc prawo informować załogę o swoim istnieniu czy podejmowanych inicjatywach. Służą do tego tablice informacyjne, a także inne stosowne działania.

W komentowanym zakresie należy mieć przede wszystkim na uwadze akty prawa międzynarodowego, w szczególności konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Jedną z nich, konwencja MOP nr 135 w art. 2 stanowi generalnie, że „w przedsiębiorstwie będą przyznane przedstawicielom pracowników takie ułatwienia, które umożliwią im szybkie i skuteczne wykonywanie ich funkcji”.

Ważnym dokumentem jest również zalecenie nr 143 MOP dotyczące ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, gdzie znajduje się zapis wskazujący na to, iż przedstawiciele pracowników powinni mieć dostęp do wszystkich miejsc pracy w przedsiębiorstwie, jeżeli jest im on potrzebny do wykonywania funkcji przedstawicielskich. W ramach tych uprawnień zarządzający zakładem pracy powinni też zezwolić przedstawicielom pracowników działającym w imieniu związków zawodowych na rozprowadzanie wśród pracowników biuletynów informacyjnych, broszur, publikacji i innych dokumentów organizacji.

Zgodnie z pkt 15 wspomnianego powyżej zalecenia:

1. przedstawiciele pracowników, działający w imieniu związku zawodowego, powinni otrzymać zezwolenie na wywieszanie komunikatów związkowych w przedsiębiorstwie, w jednym lub w kilku miejscach, uzgodnionych z kierownictwem przedsiębiorstwa, do których pracownicy mają łatwy dostęp,
2. kierownictwo przedsiębiorstwa powinno również zezwolić przedstawicielom pracowników, działającym w imieniu związków zawodowych, na rozprowadzanie wśród pracowników przedsiębiorstwa biuletynów informacyjnych, broszur, publikacji i innych dokumentów związku,

---

18. Zbigniew Salwa, Uprawnienia związków zawodowych, Oficyna Wydawnicza Branta, wyd. 1

3. komunikaty i dokumenty związkowe, o których mowa w mniejszym ustępie, powinny odnosić się do normalnej działalności związków zawodowych, a ich wywieszanie i rozprowadzanie nie powinno utrudniać normalnej działalności przedsiębiorstwa ani naruszać w nim schludności.

### 2.3.11.3 Pobieranie składek członkowskich

Zgodnie z art. 331 ustawy o związkach zawodowych pracodawca, na pisemny wniosek zakładowej organizacji związkowej i za pisemną zgodą osoby wykonującej pracę zarobkową, jest obowiązany pobierać z wynagrodzenia tej osoby składkę związkową w zadeklarowanej przez nią wysokości. Pracodawca jest obowiązany niezwłocznie przekazywać kwoty pobranych składek związkowych na rachunek bankowy lub rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej wskazany przez zakładową organizację związkową.

**Ważne:** pomimo użycia przez ustawodawcę słowa „niezwłocznie” nie ma przeszkód, żeby zakładowa organizacja związkowa wyraziła zgodę na przekazywanie składek np. raz w miesiącu.

Wniosek związku zawodowego powinien określać wysokość składek określonych kwotowo, bądź jako procentową część wynagrodzenia pracownika. Do wniosku powinna być dołączona lista pracowników wraz z ich zgodą na potrącanie.

Niewykonanie, bądź też wadliwe wykonanie przez pracodawcę komentowanego obowiązku jest sankcjonowane karą grzywny lub ograniczenia wolności (art. 35 ust. 1 pkt 6 ustawy o związkach zawodowych). Odmawianie przez pracodawcę przekazywania składek członkowskich na rachunek zakładowej organizacji związkowej uprawnia ją do wszczęcia sporu zbiorowego. Związek może dochodzić również wypłaty należnych odsetek.

### 2.3.11.4 Pozyskiwanie informacji od pracodawcy

Zgodnie z art. 28 ustawy o związkach zawodowych, pracodawca jest obowiązany udzielić na wniosek zakładowej organizacji związkowej informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji dotyczących:

- warunków pracy i zasad wynagradzania (np. wysokość funduszu płac, struktura wynagrodzeń poszczególnych grup zawodowych, ogólna wysokość wypłaconych premii i nagród, liczba osób, które w danym okresie otrzymały podwyżki wynagrodzeń),
- działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy związanych z zatrudnieniem oraz przewidywanych w tym zakresie zmian (np. bilans, zysk (strata) brutto/netto, planowane inwestycje),
- stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia (np. liczba zatrudnionych z podziałem na podstawę prawną zatrudnienia, liczba pracowników administracyjnych, charakterystyka szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje),

- działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia (np. wprowadzanie nowych technologii, zmiana profilu produkcji, przejście części zakładu pracy na innego pracodawcę).

Powyższe wyliczenie ma charakter przykładowy, pozostawiając związkowi zawodowemu szeroką sferę wysuwania żądań informacyjnych względem pracodawcy, w zależności od okoliczności danej sprawy.

**Pamiętaj:** związek zawodowy jest uprawniony do żądania informacji, które obiektywnie łączą się z jego działalnością oraz są niezbędne do jej prowadzenia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2020 roku, III SAB/GI 292/19).

Pracodawca udziela zakładowej organizacji związkowej żądanych w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku.

Najwięcej problemów w praktyce wywołują informacje o charakterze wynagrodzeniowym. Przez pojęcie „informacji o zasadach wynagradzania” nie można rozumieć tylko informacji o przepisach regulujących kształtowanie wynagrodzeń, które przecież ze swej istoty są jawne i powszechnie dostępne.

Informacja o zasadach wynagradzania obejmuje dane o konkretnie występujących w zakładzie pracy zjawiskach gospodarczych, o jego sytuacji finansowej, określonych funduszach, w tym zwłaszcza funduszu płac, czy nawet informacje o wysokości wynagrodzeń określonej grupy zawodowej lub o kształtowaniu się wynagrodzeń na określonych rodzajach stanowisk.

Informacja „o zasadach wynagradzania” z natury rzeczy musi zawierać pewien stopień ogólności, jest więc czymś innym niż informacja o wysokości wynagrodzenia indywidualnego pracownika. Krótko mówiąc, dla realizacji ustawowych i statutowych zadań związku zawodowego wystarczające jest pozyskanie informacji przetworzonych w postaci danych statystycznych dotyczących zasad wynagradzania poszczególnych grup pracowników.

**Ważne:** reguły postępowania w zakresie zasad wynagradzania nie przewidują prawa żądania od pracodawcy udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia pracownika bez jego zgody. Ujawnienie przez pracodawcę bez zgody pracownika wysokości jego wynagrodzenia za pracę może stanowić naruszenie dobra osobistego w rozumieniu art. 23 i 24 kodeksu cywilnego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1993 roku, I PZP 28/93).

### **2.3.12 Uprawnienia związków zawodowych w indywidualnych sprawach pracowniczych**

W sprawach indywidualnych dotyczących wykonywania pracy zarobkowej związku zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków.

Na wniosek niezrzeszonej osoby związek zawodowy może podjąć się obrony jej praw i interesów wobec pracodawcy.

### 2.3.12.1 Konsultacja zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony

Zgodnie z art. 38 Kodeksu pracy, o zamiarze wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony pracodawca zawiadamia na piśmie reprezentującą pracownika zakładową organizację związkową, podając przyczynę uzasadniającą rozwiązanie umowy.

Obowiązek zasięgnięcia opinii zakładowej organizacji związkowej o zamiarze rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem reprezentowanym przez ten związek spoczywa na pracodawcy tylko wówczas, gdy posiada on wiedzę, że pracownik jest objęty ochroną związkową. Zatem taka powinność po stronie pracodawcy nie występuje wówczas, gdy mimo dopełnienia ze swej strony należytej staranności, nie dysponuje wiedzą w tym przedmiocie. W tym zakresie pracodawca jest więc zobowiązany zwrócić się do organizacji związkowej z zapytaniem o pracownika korzystającego z jej ochrony. Nieudzielenie tej informacji w terminie 5 dni od dnia otrzymania przez zakładową organizację związkową wniosku zwalnia pracodawcę z obowiązku współdziałania z zakładową organizacją związkową w sprawach dotyczących tego pracownika.

**Pamiętaj:** przyczyna wypowiedzenia musi być prawdziwa, konkretna i zrozumiała dla pracownika. Podanie w oświadczeniu o wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyny pozornej (nierzeczywistej, nieprawdziwej) jest równoznaczne z brakiem wskazania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie, a to oznacza, że takie wypowiedzenie jest nieuzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 Kodeksu pracy i usprawiedliwia wskazane w tym przepisie roszczenia pracownika o przywrócenie do pracy lub odszkodowanie (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2014 roku, I PK 182/13).

Jeżeli zakładowa organizacja związkowa uważa, że wypowiedzenie byłoby nieuzasadnione, może w ciągu 5 dni od otrzymania zawiadomienia zgłosić na piśmie pracodawcy umotywowane zastrzeżenia.

**Ważne:** przy obliczaniu 5 - dniowego terminu nie wlicza się dnia otrzymania przez związek zawodowy zawiadomienia. Jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za dzień wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. Powyższe zasady liczenia terminu mają również zastosowanie w stosunku do innych trybów uczestnictwa związku zawodowego w sprawach indywidualnych.

Po rozpatrzeniu stanowiska organizacji związkowej, a także w razie niezajęcia przez nią stanowiska w ustalonym terminie, pracodawca podejmuje decyzję w sprawie wypowiedzenia.

Przedstawiony mechanizm konsultacyjny dotyczy również działania pracodawcy w sferze zamierzonego wypowiedzenia pracy lub/i płacy (wypowiedzenia zmieniające) osobie reprezentowanej przez związek zawodowy.

### 2.3.12.2 Konsultacja związkowa rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia

W przypadkach ściśle określonych przepisami Kodeksu pracy, pracodawcy przysługuje prawo natychmiastowego rozwiązania umowy o pracę. Są to zawinione przez pracownika:

- ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych,
- popełnienie w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem,
- utrata uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku (art. 52 Kodeksu pracy),

oraz przypadki zaistniałe bez winy pracownika:

- zbyt długa niezdolność pracownika do pracy wskutek choroby,
- trwająca dłużej niż 1 miesiąc usprawiedliwiona nieobecność pracownika w pracy z innych przyczyn niż choroba (art. 53 Kodeksu pracy).

We wskazanych powyżej sytuacjach pracodawca podejmuje decyzję w sprawie rozwiązania umowy po zasięgnięciu opinii reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej, którą zawiadamia o przyczynie uzasadniającej rozwiązanie umowy. W razie zastrzeżeń co do zasadności rozwiązania umowy zakładowa organizacja związkowa wyraża swoją opinię niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni.

**Pamiętaj:** rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika (art. 52 Kodeksu pracy) nie może nastąpić po upływie 1 miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy.

### 2.3.12.3 Kary porządkowe a organizacja związkowa

W przepisach Kodeksu pracy dotyczących odpowiedzialności porządkowej pracowników ustawodawca również przewidział udział związków zawodowych. Należy bowiem pamiętać, że w przypadku wniesienia przez pracownika sprzeciwu od kary, pracodawca decyduje o uwzględnieniu lub odrzuceniu sprzeciwu po rozpatrzeniu stanowiska reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej.

Ponadto w obszarze zatarcia kary i jej usunięcia z akt osobowych, na wniosek reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej, pracodawca może uznać karę za niebyłą przed upływem roku nienagannej pracy pracownika.

## 3. PROCES STANOWIENIA PRAWA I MOŻLIWOŚCI UCZESTNICTWA

### 3.1 Wprowadzenie

Pojęcie stanowienia prawa odnosi się do różnych typów aktów prawnych, a także do procesu, który odbywa się na różnych poziomach – krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, a także europejskim. Prawo tworzy się według określonych reguł. Oznacza to, że akty prawne muszą być w odpowiedni sposób napisane i uchwalane zgodnie z przyjętymi procedurami. Wiedza na ten temat jest pomocna, jeśli chcemy wpływać na tworzone prawo.

#### 3.1.1 Dlaczego warto uczestniczyć

Uczestnictwo w stanowieniu prawa daje obywatelom, pracownikom i społecznościom lokalnym możliwość zabrania głosu i współdecydowania w sprawach, które ich dotyczą, przyczynia się do podejmowania decyzji, które lepiej służą społeczeństwu i są realizacją praw obywatelskich i związkowych.

**Pamiętaj:** Dzięki udziałowi w stanowieniu prawa:

- Uzyskasz szczegółowe informacje o tym, jakie działania planują władze.
- Poznasz inne opinie na ważny dla ciebie temat.
- Poznasz oponentów, ale i potencjalnych sprzymierzeńców twojej sprawy.
- Możesz przyczynić się do twórczego rozwinięcia proponowanych rozwiązań.
- Przekażesz władzom informacje i propozycje, dzięki którym:
  - dostrzegą potrzeby obywateli i społeczności, z których nie zdawały sobie sprawy,
  - dostrzegą czynniki, których nie brały pod uwagę,
  - rozważą pomysły, które nie przyszły im do głowy,
  - skorygują proponowane rozwiązania.
- Pomożesz władzom podjąć lepszą decyzję
- Dasz władzy do zrozumienia, że nie może ignorować głosu obywateli (i potencjalnych wyborców), ponieważ są świadomi swoich praw i zaangażowani.
- Zadbasz o prawa i potrzeby współobywateli.

#### 3.1.2 Źródła prawa w Polsce

##### 3.1.1.1 Prawo krajowe i miejscowe

Akty prawne, które obowiązują na terenie całej Polski (albo na jej wybranym obszarze), to źródła powszechnie obowiązującego prawa. Poniższy schemat przedstawia najważniejsze z nich według hierarchii ważności w systemie prawa.

## Schemat 1: Hierarchia źródeł prawa w Polsce.



*\*takie, które ratyfikował Parlament w drodze ustawy,*

*\*\* obowiązują tylko na określonym obszarze (np. na terenie gminy, która je wprowadziła).*

Tworzący prawo są obowiązani uwzględniać tę hierarchię – ustawa musi być zgodna z Konstytucją RP, a rozporządzenie wynikać z ustawy.

**Konstytucja RP** – czyli ustawa zasadnicza jest „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Określa ramy całego systemu prawnego, gwarantuje fundamentalne prawa i wolności oraz wyznacza najważniejsze zasady ustrojowe.

**Umowa międzynarodowa** – ratyfikowana przez Parlament w drodze ustawy umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawami krajowymi i jest dla nich punktem odniesienia.

**Ustawa** – jest uchwalana przez Sejm i Senat, wymaga także podpisu Prezydenta RP. Obowiązuje na terenie całego kraju i reguluje wybrany obszar rzeczywistości. Wyznacza normy postępowania, które mają charakter ogólny i abstrakcyjny – a więc odnoszą się do wielu różnych podmiotów i do różnych sytuacji.

**Rozporządzenia** – określają szczegółowo sposób wykonania przepisów ustawy. Są wydawane na podstawie zawartego w niej upoważnienia. Ustawa precyzuje, jakich spraw ma dotyczyć rozporządzenie i co ma się w nim znaleźć oraz określać, jaki jest organ właściwy do jego wydania (np. Minister Zdrowia).

**Akty prawa miejscowego** – wydawane przez organy samorządu terytorialnego: radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa. Obowiązują powszechnie, ale jedynie na terenie działania danego organu samorządu.

**Akty prawa wewnętrznego** – oprócz prawa, które obowiązuje w wszystkich miejscach Polski lub danej gminy, powiatu lub województwa, istnieje także bardzo wiele aktów prawa wewnętrznego w postaci uchwał czy zarządzeń. Są to dokumenty, które obowiązują tylko w obrębie danej instytucji i podległych mu podmiotów. Wśród nich istotne znaczenie dla ogółu obywateli mają uchwały Rady Ministrów dotyczące dokumentów programowych (programy, strategie).

**Ważne:** Rządowe strategie uchwalane przez Radę Ministrów określają program działań w wybranym obszarze – np. w zakresie polityki energetycznej czy antykorupcyjnej. Wskazują cele, jakie rząd chce osiągnąć oraz sposoby ich osiągnięcia. Często zawierają plany wprowadzenia nowych lub zmiany istniejących przepisów – ustaw lub rozporządzeń. Warto więc monitorować procesy ich tworzenia i w miarę możliwości, brać w nich czynny udział.

### 3.1.1.2 Prawo Unii Europejskiej w Polsce

Oprócz prawa stanowionego przez krajowe organy władzy publicznej, nieodłączną częścią polskiego porządku prawnego jest także prawo Unii Europejskiej. Ma ono w systemie prawa bardzo istotną rolę, ponieważ jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo przed prawem krajowym.

Na prawo Unii Europejskiej składają się:

- **Prawo pierwotne** – traktaty, które ustalają najważniejsze zasady funkcjonowania Unii Europejskiej: obszary kompetencji, proces decyzyjny oraz uprawnienia i zakres działalności poszczególnych instytucji UE (m.in. Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat z Lizbony).
- **Prawo wtórne** – są to przede wszystkim akty prawne Unii Europejskiej. Najważniejsze z nich to tzw. akty „prawa twardego” – czyli te, które są dla państw członkowskich wiążące:
  - **Rozporządzenie** – określa reguły zachowania w określonym obszarze, a jego adresatem może być każdy podmiot prawa. Niektórzy porównują rozporządzenia do ustaw krajowych, bo tak jak one mają charakter ogólny i abstrakcyjny (obejmujący bliżej nieokreśloną grupę sytuacji i podmiotów). Rozporządzenie wiąże państwa członkowskie w całości i jest stosowane bezpośrednio – a więc automatycznie przenoszone do porządku krajowego.
  - **Dyrektywa** – akt prawny adresowany do państw członkowskich (a nie do obywateli) i dla nich jest wiążący. Zobowiązuje władze państw członkowskich do osiągnięcia określonego rezultatu w wybranej dziedzinie, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków jej wdrożenia.
  - **Decyzja** – kierowana jest przeważnie do określonego adresata (lub grupy konkretnie wskazanych adresatów) i dla nich jest wiążąca. Adresatem decyzji może być każdy podmiot prawa – zarówno państwa członkowskie, jak i np. grupa przedsiębiorców czy inne podmioty.

Np. W czasie pandemii Covid-19 Komisje Europejska wydała decyzję w sprawie zwolnienia z opłat celnych i VAT artykułów koniecznych do walki z epidemią.

W obrębie prawa wtórnego Unii Europejskiej znajdziemy także zalecenia i opinie. Są to jednak „miękkie” akty prawne, które nie mają mocy wiążącej.

## STANOWIENIE PRAWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Duża część prawa w istotnych obszarach, takich jak gospodarka, ochrona środowiska czy ochrona konsumentów, powstaje w instytucjach Unii Europejskiej. Większość unijnych przepisów tworzy się przy pomocy zwykłej procedury ustawodawczej, która polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Komisja Europejska jest jedyną instytucją, która może proponować wprowadzenie aktów prawnych w Unii Europejskiej. Komisja może wyjść z propozycją legislacyjną z własnej inicjatywy, ale także w odpowiedzi na inicjatywę obywateli (zob. Europejska Inicjatywa Obywatelska w Rozdz. 4) albo na wniosek innych instytucji UE. W proces tworzenia prawa na poziomie UE obywatele i związki zawodowe mogą włączyć się w następujących formach:

- **Konsultacje z obywatelami.** W przypadku najważniejszych inicjatyw Komisji Europejskiej organizuje się szerokie konsultacje, w ramach których każdy obywatel Unii Europejskiej czy dowolna organizacja może zabrać głos. Komisja przygotowuje się w tym celu specjalny formularz online, dostępny w językach urzędowych UE, także w języku polskim.
- **Konsultacje z ekspertami.** Koncepcję planowanej interwencji konsultuje się często z ekspertami krajowymi. Komisja powołuje w tym celu specjalne komitety lub przesyła ekspertom pytania, na które udzielają pisemnej odpowiedzi.
- **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)** to organ doradczy Unii Europejskiej, reprezentujący organizacje pracowników i pracodawców, a także inne grupy interesu (np. rolników, spedytorów, handlowców) i organizacje obywatelskie z państw członkowskich. Komitet jest przestrzenią debaty nad projektowanymi w UE politykami i prawem. Ma za zadanie dbać, by jak najlepiej odpowiadały one na rzeczywiste społeczne i gospodarcze potrzeby.

Oprócz tego istnieje **prawo petycji** do Parlamentu Europejskiego, a także możliwość złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (zob. Rozdz. 4).

### 3.1.3 Wymagania dotyczące projektu aktu prawnego

Aby powstające prawo było jak najwyższej jakości, proces opracowania nowych przepisów powinien być gruntownie przemyślany i poddany odpowiednim rygorom. Sposób formułowania treści aktów prawnych określają **„Zasady techniki prawodawczej”**<sup>19</sup>.

---

19. „Zasady techniki prawodawczej”, Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20

**Ważne:** W Polsce nie tylko przedstawiciele władzy, ale również **obywatele mogą zgłosić własne projekty ustaw**, a **mieszkańcy** danego województwa, powiatu lub gminy - własne projekty **uchwał samorządowych**. Przedstawiamy tutaj wskazówki pomocne w podjęciu takiej inicjatywy (zob. obywatelska inicjatywa ustawodawcza i obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Rozdz. 4). Przedstawione poniżej zasady tworzenia aktów prawnych zostały zaprezentowane na przykładzie ustawy, ale wszystkie ogólne uwagi dotyczące konceptualizacji i formułowania treści odnoszą się także do aktów prawnych innego typu - m.in. do aktów prawa miejscowego, będących przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

## 1. CZY USTAWA (LUB NOWELIZACJA USTAWY) JEST POTRZEBNA?

Pierwszym krokiem powinno być rzetelne sprawdzenie, **czy dany obszar rzeczywiście wymaga uregulowania**. Aby to zweryfikować, należy:

- **sprawdzić, jaka jest sytuacja społeczna** w obszarze wymagającym interwencji, charakter i skala problemu, i w jakim kierunku powinny pójść zmiany. Można w tym celu przeprowadzić własne badania albo też wykorzystać istniejące wyniki badań, dane statystyczne i inne źródła informacji, które pozwalają na uzyskanie obiektywnego obrazu danego zjawiska,
- **przeanalizować aktualny stan prawny**, aby upewnić się, czy w porządku prawnym nie istnieją już przepisy, które pozwalałyby na rozwiązanie problemu. Oprócz krajowych aktów prawnych trzeba wziąć pod uwagę także prawo Unii Europejskiej, umowy międzynarodowe i prawodawstwo organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem,
- ocenić, **czy istnieje jakaś inna możliwość rozwiązania** napotkanego problemu, niż uchwalenie ustawy. Nie wszystkie sprawy wymagają tworzenia nowej legislacji, czasem skuteczniejsze mogą się okazać inne drogi interwencji (np. polityczne czy organizacyjne) w ramach już istniejących przepisów,
- wskazać warianty rozwiązania problemu i dla każdego z nich określić potencjalne **skutki społeczne, gospodarcze, organizacyjne, prawne i finansowe**. Refleksja nad możliwymi skutkami poszczególnych rozwiązań jest pomocna w podjęciu decyzji, który scenariusz interwencji przyniesie największe korzyści,
- **zasięgnąć opinii** podmiotów, które mają być objęte interwencją. Uwzględnienie głosu istotnych grup interesariuszy w procesie opracowywania koncepcji działania przynosi liczne korzyści: pozwala lepiej dostosować projektowane rozwiązanie do potrzeb społecznych i zweryfikować jego kształt, a ostatecznie wzmacnia legitymację podjętych interwencji.

## 2. JAKĄ PRZYJĄĆ KONCEPCJĘ ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH?

Jeśli, w wyniku analizy, okaże się, że nowe regulacje są potrzebne, trzeba zdecydować, jak mają one wyglądać. Warto wziąć pod uwagę różne warianty rozwiązań legislacyjnych. W tym celu dobrze jest:

- ustalić **skutki dotychczasowych uregulowań** prawnych w tej dziedzinie. Projektowanie nowych rozwiązań legislacyjnych wymaga ustalenia, jakie dokładnie problemy i braki wiążą się z obowiązywaniem istniejących przepisów,
- **określić cele**, jakie chce się osiągnąć za pomocą ustawy. Ma to kluczowe znaczenie z punktu widzenia doboru środków i skali interwencji,
- ustalić różne warianty **rozwiązań prawnych**, które mogą służyć osiągnięciu tych celów. Następnie trzeba je przeanalizować i wybrać najlepszy,
- określić przewidywane **skutki** rozważanych wariantów (zarówno te pożądane, jak i uboczne), w tym ich wpływu na **system prawa** oraz **skutki finansowe** ze wskazaniem **źródła** ich pokrycia,
- **dokonać wyboru** optymalnego rozwiązania prawnego.

### 3. JAK NAPISAĆ TEKST AKTU PRAWNEGO?

Gdy rozwiązania prawne zostały wybrane, trzeba je zapisać w formie aktu prawnego. „Zasady techniki prawodawczej” podpowiadają, jakie kryteria powinna spełniać treść i forma ustawy, by powstający akt prawny był odpowiedniej jakości i dobrze pełnił swoją rolę w systemie prawnym.

#### A. TREŚĆ USTAWY

Ustawa powinna **wyczerpująco** uregulować daną dziedzinę spraw. Oznacza to, że żadne istotne zagadnienie należące do tej dziedziny nie powinno być w niej pominięte. Z drugiej strony, ważne też, by nie zajmowała się kwestiami spoza tej dziedziny. Wraz z projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń, które mają kluczowe znaczenie dla jej stosowania.

Ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków. Nie powinna powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach czy ratyfikowanych umowach międzynarodowych, ale może czynić do nich odwołania.

Trzeba też pamiętać, że istotą ustawy są **normy prawne** i nie może ona zawierać wypowiedzi o innym charakterze (takich jak apele, postulaty, zalecenia, upomnienia czy uzasadnienia formułowanych norm). Można je umieścić w uzasadnieniu projektu ustawy.

Każda ustawa powinna zawierać: **tytuł, przepisy merytoryczne oraz przepisy o wejściu ustawy w życie**. Pozostałe treści umieszcza się w zależności od potrzeb. W ustawie można zastosować przepisy przejściowe, dostosowujące i uchylające, jeśli dana dziedzina była już wcześniej regulowana przez inną ustawę. Ustawa może także zawierać przepisy wprowadzające zmiany w innych ustawach (przepisy zmieniające), przepisy epizodyczne oraz przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy. Układ treści musi być zgodny z ustalonym porządkiem (zob. ramka).

### Schemat treści ustawy:

1. tytuł,
2. przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe,
3. przepisy zmieniające,
4. przepisy epizodyczne,
5. przepisy przejściowe i dostosowujące,
6. przepisy uchylające, przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy oraz przepisy o wejściu ustawy w życie (przepisy końcowe).

### B. FORMA USTAWY

Ustawa powinna być możliwie **przystępna** dla adresatów, a zarazem **precyzyjnie** określać intencje prawodawcy. Przepisy mają być możliwie **zwięzłe i syntetyczne**. Przedstawiane w ramach ustawy typowe sytuacje występujące w obszarze regulowanym ustawą powinny być przedstawione bez nadmiernej szczegółowości. Ustawa musi być jednak zarazem wystarczająco **dokładna**, by móc ją bez większych trudności interpretacyjnych zastosować do konkretnych przypadków.

Przepisy redaguje się **zgodnie z regułami składni języka polskiego**. Nieraz jednak wymóg precyzji języka prawnego wymusza pewne ustępstwa w tej dziedzinie. Przykładem może być częste w aktach prawnych nagromadzenie powtórzeń. Regułą w redagowaniu tekstów prawnych jest to, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Tworząc prawo dla danej dziedziny stosuje się słownictwo stosowane w ustawie podstawowej dla tego obszaru (określanej najczęściej jako „kodeks” lub „prawo” – np. Kodeks pracy, Prawo o zgromadzeniach).

Warto też unikać w ustawie:

1. określeń specjalistycznych, chyba że jest to konieczne dla zapewnienia precyzji tekstu,
2. określeń lub zapożyczeń obcojęzycznych, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim,
3. nowo tworzonych pojęć czy struktur językowych, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia.

### 4. UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

Do każdego projektu ustawy sporządza się uzasadnienie, które powinno zawierać kluczowe wyjaśnienia dotyczące idei projektu. Jeśli projektodawca wykonał zalecane powyżej kroki przygotowawcze, uzasadnienie jest jedynie podsumowaniem procesu refleksji nad sensem wprowadzenia regulacji w takim kształcie. Dokument powinien zawierać:

- wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu prawnego,
- opis aktualnej sytuacji w dziedzinie, która ma być unormowana,

- wyjaśnienie, w jaki sposób projektowany akt prawny przyczyni się do zmiany obecnego stanu rzeczy,
- informacje o innych możliwych środkach do osiągnięcia zamierzonego w ustawie celu, a jeśli zostały już one podjęte – o rezultatach tych działań.

W przypadku projektów rządowych odrębną część uzasadnienia projektu powinna stanowić **ocena skutków regulacji (OSR)**. Jest to procedura ustalania potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych wprowadzanej regulacji. Analiza OSR powinna przedstawić obraz problemu wymagającego rozwiązania oraz symulację przewidywanego oddziaływania planowanej interwencji na istotne obszary, takie jak finanse publiczne, rynek pracy, gospodarkę czy sytuację ekonomiczną i społeczną rodzin.

## 3.2 Stanowienie prawa na poziomie krajowym

### 3.2.1 Inicjatywa

Inicjatorami **ustawy** mogą być (zgodnie z art. 118 Konstytucji RP):

- Rada Ministrów,
- Posłowie (zgodnie z Regulaminem Sejmu: komisja sejmowa lub grupa co najmniej 15 posłów),
- Senat,
- Prezydent RP,
- grupa 100 000 obywateli (zob. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Rozdz. 4).

**Rozporządzenia** mogą wydawać – w zależności od upoważnienia w ustawie: prezydent, Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, minister kierujący działem administracji rządowej, a także powołany w skład Rady Ministrów przewodniczący komitetu, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Upoważnienie ustawowe określa zakres spraw, który może być regulowany w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące jego treści.

**Programy i strategie rządowe** są inicjowane przez Prezesa Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów i uchwalane przez Radę Ministrów.

### 3.2.2 Przygotowanie projektu

#### 3.2.2.1 Projekt rządowy

##### 3.2.2.1.1 Wprowadzenie

Postępowanie z projektami dokumentów rządowych, opisane poniżej, określa **Regulamin Pracy Rady Ministrów**<sup>20</sup>. Szczegóły tego procesu mogą jednak podlegać modyfikacjom na podstawie odrębnych przepisów (np. ustawa może określać obowiązki projektodawcy dotyczące uzgodnień, opiniowania czy konsultowania).

20. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013 poz. 979) <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20130000979>

### 3.2.2.1.2 Fazy procesu

- ***Wpisanie do wykazu prac***

Rząd umieszcza planowane projekty ustaw i rozporządzeń Rady Ministrów w **wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów**, a projekty strategii i programów rządowych w **wykazie prac programowych Rady Ministrów** na wniosek instytucji odpowiedzialnych za dany obszar polityki państwa (czyli tzw. organów wnioskujących)<sup>21</sup>. Projekt rozporządzenia ministra jest wpisywany do **wykazu prac legislacyjnych** tego ministra.

- ***Opracowanie wersji projektu do konsultacji***

Za opracowanie projektów rządowych odpowiadają w Rządzie właściwi ministrowie oraz szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W odpowiednim urzędzie powstaje propozycja treści danego dokumentu, czyli wersja projektu, którą ta instytucja kieruje później do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

Prawo do opracowania i konsultowania dokumentów rządowych ma również Rządowe Centrum Legislacji, a także inne podmioty, jeśli zostaną do tego upoważnione przez premiera.

**Rządowe Centrum Legislacji** to instytucja podległa Prezesowi Rady Ministrów. Koordynuje rządowy proces legislacyjny, dba o jego prawidłowy przebieg i czuwa nad jakością powstającego prawa.

- ***Uzgodnienia, konsultacje i opiniowanie projektu***

Z chwilą skierowania projektu ustawy lub rozporządzenia do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektodawca udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL).

**Ważne:** W serwisie Rządowy Proces Legislacyjny [www.legislacja/rcl/gov.pl](http://www.legislacja/rcl/gov.pl) możesz odnaleźć projekt dokumentu rządowego (ustawy, rozporządzenia, strategii), który jest jeszcze w fazie uzgodnień, konsultacji i opiniowania i śledzić postępek prac.

- ***Uzgodnienia***

Projektodawca prowadzi uzgodnienia z członkami Rady Ministrów i szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W określonych przypadkach wskazanych w przepisach – również z innymi wskazanymi instytucjami i podmiotami, których dotyczy projekt. Projekt ustawy jest uzgadniany pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji.

- ***Opiniowanie***

Projekt opiniują: (1) Prokuratoria Generalna RP, (2) Urząd Ochrony Konkurencji

---

21. Zob. np. Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/25,Wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html>

i Konsumentów, (3) inne organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe – jeżeli projekt dotyczy ich zakresu działania. W przypadkach określonych przepisami UE – projekt opiniują instytucje UE, w tym Europejski Bank Centralny. Projekt ustawy może być również skierowany do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów.

W zakresie objętym zadaniami związków zawodowych prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych mają reprezentatywne organizacje związkowe. (zob. 2.1.1 w Rozdz. 2).

Jeśli projekt dotyczy tematów, którymi zajmuje się komisja wspólna Rządu i przedstawicieli partnerów społecznych również ona uczestniczy w opiniowaniu. Na podobnej zasadzie projekt jest przekazywany do zaopiniowania do innych komisji wspólnych.

- **Konsultacje publiczne**

Przy konsultacjach publicznych, projektodawca bierze pod uwagę treść projektu, jego znaczenie, przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień złożoności i jego pilność. W ramach konsultacji publicznych może zwrócić się do organizacji społecznych i innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji o to, by przedstawiły swoje stanowisko. Powinien się przy tym kierować wytycznymi Rady Ministrów w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych <sup>22</sup>.

- **Konferencja uzgodnieniowa**

Konferencję uzgodnieniową organizuje się przede wszystkim wtedy, gdy do projektu zgłoszono liczne uwagi. Biorą w niej udział przedstawiciele administracji i instytucji państwowych, które uczestniczyły w uzgadnianiu i opiniowaniu projektu.

Jeśli projektodawca uzna to za użyteczne, może zaprosić na **konferencję uzgodnieniową** przedstawicieli organizacji, które zgłosiły uwagi w ramach konsultacji publicznych, albo zorganizować **odrębną konferencję** z ich udziałem. Wówczas co najmniej 7 dni przed konferencją powinien ich poinformować o tym, jakie uwagi zostały zgłoszone i jakie wobec nich przyjął stanowisko – a co najmniej wskazać, czy je uwzględnił, czy odrzucił.

Projektodawca przygotowuje **raport z konsultacji**, w którym przedstawia wyniki konsultacji publicznych i opiniowania. W raporcie wskazuje podmioty, które przekazały swoje stanowisko lub opinię, omawia ich uwagi i odnosi się do nich. Wytyczne zalecają opublikowanie podsumowania konsultacji w możliwie krótkim terminie, nie później niż w ciągu 60 dni od zakończenia konsultacji.

**W przypadku odrzucenia w całości lub części stanowiska organizacji związkowej, która wzięła udział w opiniowaniu projektu, projektodawca informuje ją o tym na piśmie i uzasadnia swoją decyzję.**

Wszystkie dokumenty dotyczące prac nad projektem (a więc również raport z konsultacji) udostępniane są w serwisie RPL.

---

22. Rządowe Centrum Legislacji, Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, przyjęte 5 maja 2015 r. przez Radę Ministrów, [www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf](http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf)

- **Wprowadzenie zmian do projektu**

Na podstawie uzyskanych uwag i opinii projektodawca decyduje, czy i jakie zmiany wprowadzi do projektu. Zmieniony projekt może być poddany kolejnym uzgodnieniom, opiniowaniu i konsultacjom publicznym.

- **Rozpatrzenie projektu**

Projekt jest rozpatrywany kolejno przez komitet lub właściwe komitety i Stały Komitet Rady Ministrów, a następnie, jeśli jest to projekt ustawy lub projekt rozporządzenia, przez komisję prawniczą i potwierdzany przez Stały Komitet Rady Ministrów. Ostatnim krokiem jest rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów (nie dotyczy to rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów).

Rząd zamieszcza w serwisie RPL:

- wersję rządowego projektu ustawy, która jest kierowana do Sejmu,
- projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów skierowanego do podpisu Prezesa Rady Ministrów,
- projekt rozporządzenia ministra skierowanego do podpisu ministra.

Po zakończeniu prac nad treścią Rząd uchwała daną strategię lub przyjmuje dane rozporządzenie, zaś projekt ustawy kieruje do Sejmu.

- **Ogłoszenie/przekazanie do Sejmu.**

Rada Ministrów po rozpatrzeniu i przyjęciu projektu ustawy, kieruje projekt do Sejmu w celu uchwalenia.

*Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów* oraz rozporządzenie ministra po podpisaniu ogłasza się w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, chyba że w treści aktu wskazano inny termin.

*Uchwała Rady Ministrów* w sprawie przyjęcia rządowego programu lub strategii ma status aktu wewnętrznego, a więc obowiązuje tylko jednostki organizacyjnie podległe Radzie Ministrów. Decyduje ona o tym, jakiego typu działania będzie podejmowała administracja rządowa w danej dziedzinie. Nie tworzy ona praw i obowiązków o charakterze powszechnym. Uchwały Rady Ministrów wydane na podstawie ustawy publikowane są w Monitorze Polskim.

- **Odrębny tryb postępowania z rządowymi aktami prawnymi**

Decyzją Prezesa Rady Ministrów (albo z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów) projekt rządowy może być opracowany w trybie odrębnym. Dzieje się tak, gdy zostanie on uznany za szczególnie ważny i pilny. Wówczas Rząd może rozpatrzyć projekt (zob. Rozpatrzenie projektu powyżej) z pominięciem procesu konsultacji publicznych, uzgodnień czy opiniowania lub skrócić terminy.

### 3.2.2.1.3 Możliwości uczestnictwa

Jeszcze zanim rząd przystąpi do prac nad projektem dokumentu rządowego można:

- **sprawdzić**, jakie **projekty** są **w wykazie prac legislacyjnych** lub **programowych**; dzięki temu można się dowiedzieć, jakiego rodzaju regulację rząd planuje przygotować, jakie są jej najważniejsze założenia i śledzić dalsze losy projektu. Wykazy dostępne są on-line na stronach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W fazie przygotowania rządowego projektu można ponadto:

- **zapoznać się z treścią projektu** ustawy lub rozporządzenia i **śledzić postępy** prac nad dokumentem na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego w serwisie: Rządowy Proces Legislacyjny (RPL),
- **dotrzeć do informacji** na temat **konsultowanych projektów rządowych** strategii i programów na **stronach internetowych** i w **biuletynach informacji publicznej** właściwych **ministerstw**,
- **wziąć udział w konsultacjach publicznych** projektu, gdy zostaną one ogłoszone.

W przypadku, gdy przewiduje to prawo (np. Ustawa o związkach zawodowych):

- związek zawodowy (jeśli ma status organizacji reprezentatywnej) może wziąć udział w opiniowaniu projektu.

### 3.2.2.1.4 Praktyka

Autorzy XIII raportu Obywatelskiego Forum Legislacji, zauważają, że „w wyniku częstego stosowania trybów odrębnych oraz niezgodnego z zapisami Regulaminu pracy Rady Ministrów rezygnowania bez uzasadnienia z prowadzenia konsultacji publicznych w ostatnim roku kadencji [2019] rząd skonsultował mniej niż 2/3 projektów ustaw, nad którymi prowadził prace. Przeciętny czas konsultacji wyniósł niespełna 12 dni<sup>23</sup>”.

### 3.2.2.2 Projekt poselski

#### 3.2.2.2.1 Wprowadzenie

Regulamin Sejmu określa szczegółowo prawa posłów do inicjatywy ustawodawczej, wynikające z Konstytucji. Zgodnie z jego postanowieniami, poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

---

23. Fundacja im. Stefana Batorego, Ustawa w 2 godziny 20 minut. XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019). [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat\\_2019-1.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf)

#### 3.2.2.2.2 Fazy procesu

Do przygotowania poselskiego projektu ustawy mają zastosowanie przepisy ogólne. Oznacza to, że tekst musi spełniać standardy techniki prawodawczej. Zgodnie z Regulaminem Sejmu do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, ale nie ma obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji.

Jeśli przed skierowaniem do łaski marszałkowskiej nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Na przykład jeśli projekt wpływa na zadania, którymi zajmują się związki zawodowe, powinien być skierowany w celu zaopiniowania do reprezentatywnych organizacji związkowych (zgodnie z Ustawą o związkach zawodowych, art. 19).

#### 3.2.2.2.3 Możliwości uczestnictwa

Poselski projekt ustawy nie musi być kierowany do konsultacji społecznych.

W przypadku, gdy przewiduje to prawo (np. Ustawa o związkach zawodowych):

- związek zawodowy (jeśli ma status organizacji reprezentatywnej) może wziąć udział w opiniowaniu projektu.

#### 3.2.2.2.4 Praktyka

W praktyce ustawodawczej można znaleźć liczne przykłady inicjatyw rządowych, które były zgłaszane jako projekty poselskie, dzięki czemu można było pominąć czasochłonne procedury (sporządzenie oceny skutków regulacji i konsultacje publiczne i uzgodnienia)<sup>24</sup>.

### 3.2.2.3 Projekt senacki

#### 3.2.2.3.1 Wprowadzenie

Senacki projekt ustawy, zanim zostanie skierowany do Sejmu, musi zostać przyjęty przez całą izbę. Sposób postępowania w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu określa Regulamin Senatu, Dział IX<sup>25</sup>.

#### 3.2.2.3.2 Fazy procesu

Po przygotowaniu projektu ustawy, jest on rozpatrywany w trzech czytaniach. Przed pierwszym czytaniem przewodniczący Komisji Ustawodawczej kieruje projekt ustawy do opiniowania i konsultacji społecznych. Po przyjęciu przez Senat projekt składany jest w Sejmie.

---

24. Więcej na ten temat w raportach Obywatelskiego Forum Legislacji.

25. [www.senat.gov.pl/o-senacie/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/](http://www.senat.gov.pl/o-senacie/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/)

- **Przygotowanie projektu i złożenie wniosku o rozpatrzenie**

Prace nad projektem może zainicjować komisja lub grupa senatorów. Gdy powstanie projekt, senatorowie kierują go do Marszałka Senatu wraz z uzasadnieniem i z wnioskiem o rozpatrzenie projektu przez Senat.

Marszałek Senatu kieruje projekt ustawy do właściwych komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej.

Informacje o senackich inicjatywach ustawodawczych zamieszczane są na stronie internetowej Senatu, gdzie można śledzić postęp prac. [www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/](http://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/)

- **Opiniowanie i konsultacje społeczne**

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej kieruje projekt ustawy do opiniowania i konsultacji społecznych, tak by zgłoszone opinie i uwagi mogły być uwzględnione w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy. Na tej podstawie wyznacza termin na ich przedstawienie (Regulamin Senatu, art. 79a).

**Opiniowanie.** Przewodniczący zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli taki obowiązek wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej.

**Konsultacje społeczne** projektu ustawy prowadzone są za pośrednictwem senackiej strony internetowej przy pomocy formularza konsultacyjnego [www.senat.gov.pl/formularz-konsultacyjny/](http://www.senat.gov.pl/formularz-konsultacyjny/)

Na stronie Senatu dostępny jest wykaz prowadzonych przez Senat konsultacji społecznych [www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/konsultacje/](http://www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/konsultacje/)

- **Pierwsze czytanie i wysłuchanie publiczne**

Pierwsze czytanie ma miejsce na wspólnym posiedzeniu właściwych komisji, w tym Komisji Ustawodawczej. Projekt ustawy przedstawia przedstawiciel wnioskodawcy, odbywa się dyskusja i zgłaszane są wnioski.

Komisje mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu **wysłuchania publicznego** dotyczącego projektu ustawy. (Zob. Wysłuchanie publiczne w Rozdz. 4).

Informacje o wysłuchaniach publikowane są na stronie Senatu [www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/wysluchanie-publiczne/](http://www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/wysluchanie-publiczne/)

Na zakończenie prac w ramach pierwszego czytania komisje sporządzają sprawozdanie, w którym wnioskuje o przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z poprawkami lub odrzucenie projektu.

- **Drugie czytanie**

Drugie czytanie odbywa się na posiedzeniu Senatu. Senator sprawozdawca przedstawia stanowisko komisji, a potem odbywa się dyskusja. Jeśli senatorowie zgłoszą wnioski do projektu, projekt ustawy wraca do komisji, które rozpatrują te wnioski.

- **Trzecie czytanie**

W trzecim czytaniu, na plenarnym posiedzeniu, senator sprawozdawca przedstawia dodatkowe sprawozdanie komisji, a następnie senatorowie głosują nad odrzuceniem lub przyjęciem senackiego projektu ustawy z poprawkami lub bez. Jeśli w drugim czytaniu nie zgłoszono wniosku przeciwnego do wniosku komisji, senatorowie od razu przystępują do głosowania.

- **Skierowanie projektu do Sejmu**

Marszałek Senatu kieruje projekt ustawy przyjęty przez Senat do Marszałka Sejmu. (zob. Uchwalanie ponizej).

### 3.2.2.3.3 Możliwości uczestnictwa

W fazie przygotowania senackiego projektu ustawy można:

- śledzić postęp prac nad projektem na stronie internetowej Senatu,
- oglądać transmisje z posiedzeń Senatu i komisji senackich w Internecie,
- wziąć udział w posiedzeniach komisji senackich jako obserwator<sup>26</sup>,
- wziąć udział w konsultacjach społecznych projektu, gdy zostaną ogłoszone,
- wziąć udział w wysłuchaniu publicznym projektu, jeśli o jego przeprowadzeniu postanowi komisja, która rozpatruje projekt ustawy.

W przypadku, gdy przewiduje to prawo (np. Ustawa o związkach zawodowych):

- **związek zawodowy** (jeśli ma status organizacji reprezentatywnej) **może wziąć udział w opiniowaniu projektu.**

### 3.2.2.3.4 Praktyka

Senat rutynowo kieruje swoje projekty do konsultacji. Jak to wygląda, można prześledzić na przykładzie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jego celem było przywrócenie większej podstawy obliczenia emerytury ubezpieczonym, którzy pobrali wcześniejszą emeryturę bez obiektywnej wiedzy, że kwoty wcześniej pobranej emerytury pomniejszą emeryturę powszechną. Projekt dotyczył głównie kobiet urodzonych w 1953 r., które przeszły na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 r.

#### **Konsultacje senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.**

W dniu 19 listopada 2019 r. projekt został skierowany do Komisji Ustawodawczej i Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, a następnego dnia do opiniowania i konsultacji. Projekt zaopiniowało 13 organizacji i instytucji, w tym m.in. Forum Związków Zawodowych, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” oraz Ogólnopolskie

26. Jest to możliwe w określonych przypadkach wskazanych w Regulaminie Senatu.

Porozumienie Związków Zawodowych (miały na to czas do 9 grudnia 2019 r.). Dodatkowo w konsultacjach społecznych uwagi zgłosiło 79 osób fizycznych, które przedstawiły swoją sytuację. Komisja wprowadziła zmiany do projektu, częściowo uwzględniając uwagi zgłoszone w konsultacjach. Między innymi, tak jak postulowały organizacje związkowe, wycofała się z trzymiesięcznego terminu na zgłoszenie wniosku o ponowne ustalenie wysokości emerytury, a także wprowadziła zapis umożliwiający stosowanie przepisów projektu ustawy do renty rodzinnej.

Projekt został uchwalony przez Senat 18 grudnia 2019 r. Ustawa została 22 czerwca 2020 r. przyjęta przez Sejm i podpisana przez Prezydenta RP 8 lipca 2020 r. Całą ścieżkę legislacyjną projektu można prześledzić:

- fazę przygotowania projektu - na stronach Senatu pod adresem:

[www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,96.html](http://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,96.html)

- fazę uchwalania - na stronach Sejmu pod adresem:

[www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=283](http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=283)

### **3.2.2.4 Projekt prezydencki**

#### **3.2.2.4.1 Fazy procesu**

Prawo do inicjatywy ustawodawczej nadaje Prezydentowi Rzeczypospolitej Konstytucja [Art. 118].

Do przygotowania prezydenckiego projektu ustawy mają zastosowanie przepisy ogólne. Oznacza to, że tekst musi spełniać standardy techniki prawodawczej i powinno mu towarzyszyć uzasadnienie. Projekt może podlegać uzgodnieniom, opiniowaniu i konsultacjom, w przypadkach określonych w przepisach ustaw.

Aktualnie Prezydent RP udostępnia na swojej stronie internetowej projekty ustaw, które złożył w Sejmie, pod adresem: [www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/](http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/)

#### **3.2.2.4.2 Możliwości uczestnictwa**

W fazie przygotowania prezydenckiego projektu można:

- wziąć udział w konsultacjach społecznych (i zapoznać się z projektem), o ile Prezydent RP takie ogłosi.

W przypadku, gdy przewiduje to prawo (np. Ustawa o związkach zawodowych):

- związek zawodowy (jeśli ma status organizacji reprezentatywnej) może wziąć udział w opiniowaniu projektu.

Z chwilą skierowania projektu ustawy do Sejmu można:

- odszukać treść prezydenckiego projektu ustawy skierowanego do Sejmu na stronie Prezydenta RP lub na stronie Sejmu (zob. Uchwalanie poniżej).

### 3.2.2.4.3 Praktyka

Zasięg i tryb konsultacji zależy od decyzji Prezydenta, z wyjątkiem przypadków regulowanych ustawą. Przykładem szeroko konsultowanego projektu jest prezydencki projekt ustawy o centrach usług społecznych. Tym nie mniej, należy zauważyć, że konsultacje nie miały charakteru powszechnego.

#### **Konsultacje prezydenckiego projektu ustawy o centrach usług społecznych**

W tworzeniu założeń do ustawy o centrach usług społecznych kluczową rolę odegrała Narodowa Rada Rozwoju. Jest to gremium konsultacyjno-doradcze przy Prezydencie. Tworzą je zespoły eksperckie specjalizujące się w wybranych, najistotniejszych dziedzinach funkcjonowania państwa. Jeden z nich przedstawiał założenia ustawy wspólnie z przedstawicielami Kancelarii Prezydenta RP na 36 spotkaniach zorganizowanych w okresie od marca do sierpnia 2018 r., w których uczestniczyli przedstawiciele instytucji rządowych, samorządowych, partnerzy społeczni (m.in. Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej - PFZPSPS) i reprezentanci środowisk zajmujących się polityką społeczną, w szczególności usługami społecznymi, służbami społecznymi i pomocą społeczną (m. in. organizacje pozarządowe).

Zgłoszone uwagi zostały w znacznym stopniu uwzględnione przy tworzeniu wstępnego projektu ustawy. Następnie projekt został poddany konsultacjom. Kancelaria Prezydenta RP zorganizowała we wrześniu 2018 roku 5 spotkań konsultacyjnych (odpowiednio: z pracownikami naukowymi, z przedstawicielami samorządów terytorialnych, z członkami Rady Pomocy Społecznej, przedstawicielami pracowników socjalnych (m.in. PFZPSPS i Związku Zawodowego Pracowników Socjalnych), a także przedstawicielami Ogólnopolskiego Forum Organizatorów Społeczności Lokalnych; z przedstawicielami organizacji pozarządowych świadczących usługi społeczne; z przedstawicielami środowisk osób niepełnosprawnych i działających na ich rzecz. Projekt był też prezentowany przy okazji wydarzeń (m.in. V Forum Inicjatyw Pozarządowych w Krakowie), a także na spotkaniach z interesariuszami regionalnymi, m.in. z wojewódzkich rad działalności pożytku publicznego, wojewódzkich rad rynku pracy, wojewódzkich społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych (zob. Ciąła konsultacyjne w Rozdz. 4). Uczestnicy konsultacji zgłaszali również uwagi drogą elektroniczną. Część z tych uwag uwzględniono w finalnym projekcie ustawy, który został przekazany do Sejmu. Równolegle projekt został przekazany do zaopiniowania Radzie Dialogu Społecznego oraz partnerom społecznym (opinie zgłosiły Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Związek Rzemiosła Polskiego)<sup>27</sup>.

W praktyce prezydenckie projekty ustaw, jeśli wymagają tego przepisy, są często kierowane do konsultacji (czy raczej opiniowania) do odpowiednich podmiotów i instytucji przez Marszałka Sejmu, po tym, gdy projekt zostanie złożony przez Prezydenta w Sejmie.

27. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/757DA180329B7DB0C125834D006EE702/%24File/3040.pdf>; dalsze losy projektu można prześledzić na stronach Sejmu: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3040>

Np. Prezydencki projekt zmian w prawie oświatowym (sygnatura EW-020-203/20) został złożony w Sejmie 3 lipca 2020 roku, a następnie skierowany do konsultacji, m.in. do reprezentatywnych organizacji związkowych w dniu 7 lipca 2020 roku. Tego samego dnia został skierowany do pierwszego czytania w komisjach.

Przykłady projektów prezydenckich, które zostały poddane powszechnym konsultacjom (a więc takim, w których każdy mógł zgłosić uwagi) znajdziemy za kadencji Bronisława Komorowskiego (w archiwalnej części strony [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl) można zapoznać się ze zgłoszonymi uwagami):

- projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (w 2013 r.)<sup>28</sup>.
- projekt ustawy (z grudnia 2012 r.) o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>29</sup>.

### 3.2.3 Uchwalanie

#### 3.2.3.1 Uchwały Rady Ministrów i rozporządzenia

Rząd uchwała daną strategię lub przyjmuje dane rozporządzenie po zakończeniu prac nad treścią projektu danego dokumentu, o czym była mowa w podrozdziale dotyczącym przygotowania projektu rządowego.

#### 3.2.3.2 Ustawy

O rozpoczęciu prac nad projektem ustawy złożonym w Sejmie decyduje Marszałek Sejmu. Projekt ustawy jest kolejno rozpatrywany przez Sejm (który może projekt odrzucić od razu), następnie ustawa uchwalona przez Sejm trafia do Senatu. Jeśli Senat wniesie poprawki lub odrzuci ustawę, wraca ona do Sejmu. Posłowie mogą przyjąć lub odrzucić poprawki Senatowi, mogą też przegłosować ustawę, którą Senat odrzucił. Ustawę przyjętą przez Sejm Marszałek Sejmu kieruje do Prezydenta. Prezydent może ustawę podpisać lub zawetować lub skierować do Trybunału Konstytucyjnego. Sejm może weto prezydenckie odrzucić większością 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy posłów.

##### 3.2.3.2.1 Fazy procesu

#### SEJM: ROZPATRYWANIE PROJEKTU USTAWY

- **Pierwsze czytanie**

Po złożeniu projektu ustawy przez jej inicjatora – czyli wnioskodawcę w Sejmie, Marszałek Sejmu kieruje projekt do pierwszego czytania. Pierwsze czytanie odbywa się na ogół na posiedzeniu komisji sejmowej (jednej lub kilku).

---

28. <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-ochronie-krajobrazu/konsultacje-spoleczne/>

29. <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzie/konsultacje-spoleczne/>

Komisje mogą wysłuchiwać uwag zaproszonych ekspertów. W czasie pierwszego czytania w posiedzeniu komisji uczestniczy upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy. Przedstawia on uzasadnienie projektu, a następnie odbywa się debata, w czasie której udziela on odpowiedzi na pytania zadawane przez posłów. Następnie komisja sporządza sprawozdanie. Umieszcza w nim wniosek o przyjęcie projektu bez poprawek lub o przyjęcie projektu z poprawkami lub o odrzucenie projektu.

W szczególnych przypadkach pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Wówczas już w pierwszym czytaniu posłowie mogą odrzucić ustawę.

**Ważne:** Po pierwszym czytaniu, a przed szczegółowym rozpatrywaniem projektu komisja może - na wniosek posła - postanowić o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego (Regulamin Sejmu, Art.70a). W przypadku wniosku o odrzucenie projektu najpierw głosowany jest wniosek o odrzucenie. Jeśli projekt nie zostanie odrzucony przez Sejm, wówczas komisja rozstrzyga wniosek o przeprowadzenie wysłuchania. (Zob. też Wysłuchanie publiczne w Rozdz. 4).

### • *Drugie czytanie*

W czasie drugiego czytania projektu ustawy, które odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu poseł sprawozdawca przedstawia sprawozdanie z prac komisji nad projektem, a następnie debatują nad nim posłowie. Mogą oni zgłaszać nowe poprawki. Jeśli tego nie zrobią, projekt od razu kierowany jest do III czytania. Natomiast, w przypadku, gdy zgłoszą nowe poprawki, projekt najczęściej na powrót trafia do komisji. Komisja rozpatruje je z udziałem wnioskodawcy i przygotowuje dodatkowe sprawozdanie i dopiero wtedy projekt jest kierowany do III czytania .

### • *Trzecie czytanie*

W czasie trzeciego czytania, na posiedzeniu Sejmu, poseł sprawozdawca przedstawia bądź dodatkowe sprawozdanie z prac komisji (jeśli ponownie go rozpatrywała) bądź poprawki i wnioski zgłoszone w czasie II czytania.

Posłowie głosują kolejno:

1. za odrzuceniem projektu w całości, jeśli taki był wniosek komisji; W wyniku głosowania posłowie mogą odrzucić projekt. Wówczas ustawa upada. Jeśli projekt nie zostanie odrzucony, posłowie przystępują do głosowania;
2. za przyjęciem poszczególnych poprawek (głosowanych w odpowiednim porządku);
3. za przyjęciem projektu w całości z przegłosowanymi poprawkami (końcowego brzmienia projektu uwzględniającego te zmiany).

Przewaga głosów 'za' nad głosami 'przeciw' przy obecności co najmniej połowy posłów (zwykła większość) oznacza uchwalenie ustawy przez Sejm. Uchwaloną ustawę Marszałek Sejmu przekazuje do Senatu.

## SENAT: ROZPATRYWANIE USTAWY UCHWALONEJ PRZEZ SEJM.

Marszałek Senatu kieruje uchwaloną przez Sejm ustawę do **komisji senackiej** (jednej lub kilku komisji).

**Ważne:** Przewodniczący komisji mogą zlecać sporządzenie opinii oraz mogą zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz inne osoby.

**Komisja** analizuje ustawę i sporządza sprawozdanie z prac, a w nim wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek lub o przyjęcie ustawy z poprawkami lub o odrzucenie ustawy.

Następnie na posiedzeniu plenarnym Senatu senator sprawozdawca przedstawia sprawozdanie z prac komisji, po czym odbywa się debata, po której senatorowie głosują nad uchwałą (decyduje zwykła większość głosów):

1. za odrzuceniem ustawy; Jeśli Senat odrzuci ustawę, jego uchwała trafia pod obrady Sejmu,
2. za przyjęciem ustawy bez poprawek; Jeśli Senat przyjmie ustawę bez poprawek, Marszałek Sejmu kieruje ją do Prezydenta,
3. za przyjęciem poszczególnych poprawek (głosowanych w odpowiednim porządku),
4. za przyjęciem ustawy uwzględniającej przegłosowane poprawki.

Przyjęte przez Senat poprawki kierowane są pod obrady Sejmu.

Jeśli Senat nie podejmie uchwały w ciągu 30 dni – Marszałek Sejmu kieruje ustawę do Prezydenta.

## SEJM: OBRADY NAD STANOWISKIEM SENATU

Jeśli Senat uchwalił wprowadzenie poprawek do ustawy lub jej odrzucenie w całości, dalsze losy ustawy rozstrzygają się w Sejmie.

Stanowisko Senatu analizuje komisja sejmowa, która wcześniej rozpatrywała projekt ustawy. W sprawozdaniu z posiedzenia komisja wnioskuje o przyjęcie senackich poprawek w całości lub części, bądź ich odrzucenie. Poseł sprawozdawca przedstawia to sprawozdanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Następnie posłowie **głosują za odrzuceniem lub przyjęciem poszczególnych poprawek** senackich. Do odrzucenia poprawek niezbędna jest kwalifikowana większość: liczba głosów 'za' musi przeważać nad sumą głosów 'przeciw' i 'wstrzymujących się'. Senackie poprawki, które nie zostały odrzucone przez Sejm pozostają w tekście ustawy. Po podpisaniu przyjętej ustawy, Marszałek Sejmu kieruje ją do Prezydenta.

Podobnie, pod głosowanie poddaje się senacki **wniosek o odrzucenie** ustawy w całości. Jeśli zostanie odrzucony kwalifikowaną większością głosów, ustawa kierowana jest do Prezydenta. Jeśli zabraknie kwalifikowanej większości głosów do jego odrzucenia – ustawa upada.

## PREZYDENT: PODPISANIE, ZAWETOWANIE LUB SKIEROWANIE USTAWY DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Prezydent ma trzy możliwości (i 21 dni na podjęcie decyzji):

1. Podpisać ustawę od razu.
2. Zawetować ustawę, czyli przekazać do Sejmu do ponownego rozpatrzenia i uzasadnić swój wniosek (tzw. weto prezydenckie),
  - posłowie mogą odrzucić weto prezydenckie większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu Sejmu. W takim przypadku Prezydent musi podpisać ustawę (ciągu 7 dni),
  - w przeciwnym razie proces ustawodawczy się kończy, ustawa upada.
3. Skierować ustawę przed podpisaniem do **Trybunału Konstytucyjnego**,
  - jeśli TK uzna **ustawę za zgodną** z Konstytucją – prezydent musi podpisać ustawę,
  - jeśli TK uzna **ustawę za niezgodną** Konstytucją – proces ustawodawczy się kończy, ustawa upada,
  - jeśli TK uzna **za niezgodne** z Konstytucją **niektóre przepisy ustawy**, które **nie są z nią nierozzerwalnie związane**, Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, może:
    - podpisać ustawę z wyłączeniem tych przepisów,
    - zwrócić ustawę **do Sejmu** w celu usunięcia niedogodności. Zmienne przepisy przechodzą całą ścieżkę legislacyjną.

Po podpisaniu ustawy Prezydent zarządza jej opublikowanie w **Dzienniku Ustaw**. Ustawa wchodzi w życie po 14 dniach od jej opublikowania, chyba, że sama określa inny termin jej wejścia w życie.

### 3.2.3.2 Możliwości uczestnictwa

W fazie prac parlamentarnych nad projektem ustawy można:

- śledzić postępek prac na stronach sejmowych,
- oglądać transmisje z posiedzeń Sejmu w Internecie lub TV oraz z komisji sejmowych w Internecie,
- oglądać transmisje z posiedzeń Senatu i komisji senackich w Internecie,
- brać udział w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich jako obserwator<sup>30</sup>,
- wziąć udział w wysłuchaniu publicznym projektu ustawy w Sejmie, jeśli o jego przeprowadzeniu postanowi komisja, która ten projekt rozpatruje.

---

30. Jest to możliwe w określonych przypadkach wskazanych w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu

### 3.2.3.2.3 Praktyka

Sejmowe komisje nieczęsto sięgają po wysłuchanie publiczne. W kadencji Sejmu 2015-2019 odbyły się wysłuchania dotyczące projektów ustaw<sup>31</sup>:

- rządowego - o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (w 2018 roku),
- poselskich – o mediach i o składce audiowizualnej (w 2016 roku),
- prezydenckiego - o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (w 2016 roku).

## 3.3 Stanowienie prawa na szczeblu samorządowym

Uchwalane przez samorządy prawo miejscowe obejmuje przepisy ustrojowe (którymi są statuty jednostek samorządu terytorialnego), przepisy wykonawcze oraz porządkowe.

Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego oraz ogólne zasady stanowienia prawa w samorządach terytorialnych regulują ustawy samorządowe, tj.:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020 poz. 713);
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020 poz. 920);
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2020 poz. 1668).

Zgodnie z tymi kompetencjami jednostki samorządu terytorialnego uchwalają m.in.:

- Wojewódzkie polityki i strategie, dotyczące kreowania rynku pracy oraz zadań w obszarze przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, takie jak: strategia zatrudnienia, program rozwoju ekonomii społecznej, program rozwoju szkolnictwa zawodowego;
- Powiatowe polityki i strategie dotyczące przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, takie jak: powiatowy program przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych;
- Gminne (nieobowiązkowe) polityki i strategie dotyczące przeciwdziałania bezrobociu, np. gminny program przeciwdziałania bezrobociu, program rozwoju przedsiębiorczości; ponadto gminy przyjmują uchwały m.in. w sprawie łączenia lub likwidacji szkół, likwidacji targowisk, szpitali, zakładów budżetowych, opłat targowych i komunalnych.

---

31. [http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page/inf\\_wys\\_pub](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page/inf_wys_pub)

### 3.3.1 Inicjatywa uchwałodawcza

Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje:

#### **w gminie:**

- w wójtowi / burmistrzowi / prezydentowi miasta,
- klubowi radnych, jak również - zależnie od zapisów statutu gminy – każdemu radnemu, przewodniczącemu rady, określonej liczbie radnych, komisji rady,
- grupie obywateli liczącej:  
w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób,  
w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób,  
w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób,

#### **w powiecie:**

- zarządowi powiatu,
- klubowi radnych, jak również – zależnie od zapisów statutu powiatu – każdemu radnemu, przewodniczącemu rady, określonej liczbie radnych, komisji rady,
- grupie obywateli liczącej:  
w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób,  
w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób,

#### **w województwie:**

- zarządowi województwa,
- klubowi radnych, jak również - zależnie od zapisów statutu powiatu – każdemu radnemu, przewodniczącemu sejmiku określonej liczbie radnych, komisji sejmiku wojewódzkiego,
- grupie obywateli liczącej co najmniej 1000 osób.

**UWAGA:** Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza została szczegółowo omówiona w Rozdz. 4

### 3.3.2 Proces stanowienia prawa

#### 3.3.2.1 Przygotowanie projektu

Projekt uchwały powinien zostać przygotowany zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (zob. Wymagania dotyczące projektu aktu prawnego, Rozdz. 3). Przepisy nie nakładają wprost obowiązku sporządzenia uzasadnienia do projektu uchwały. Jednak w przypadku aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, należy wykazać, że organ podejmujący uchwałę uwzględnił okoliczności, o których mowa w przepisie upoważniającym, czyli w ustawie. W przeciwnym razie uchwałę może zakwestionować organ nadzorczy<sup>32</sup>. Nie ma obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji.

---

32. M. Maksymiuk, Tworzenie uchwał jako aktów prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym w: G.P. Kubalski (red.), K. Liszka-Michalska, M. Maksymiuk, Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego, Związek Powiatów Polskich, Warszawa.  
<https://www.zppp.pl/storage/files/2019-05//53f31020a7c9ede82f49133b88d80a5c6070.pdf> s.20.

Zasady pracy nad projektami uchwał określa statut jednostki samorządu terytorialnego. Możliwe są cztery podejścia:

1. wnioskodawca samodzielnie przygotowuje projekt,
2. wnioskodawca przygotowuje projekt korzystając z pomocy merytorycznej i prawnej administracji samorządowej,
3. wnioskodawca zgłasza inicjatywę uchwałodawczą zarządowi, który opracowuje projekt uchwały (tzn. projekt uchwał opracowuje zawsze organ wykonawczy),
4. wnioskodawca może wybrać pomiędzy wariantem 1 lub 2<sup>33</sup>.

Obowiązkowo konsultuje się z mieszkańcami:

- tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin / powiatów oraz ustalanie granic powiatów i gmin,
- ustalanie i zmiana nazw powiatów i gmin oraz siedziby ich władz,
- nadawanie gminie lub miejscowości statusu miasta.

Ponadto **na terytorium danego samorządu mogą być prowadzone konsultacje z mieszkańcami** w przypadkach przewidzianych ustawą (np. ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz **w innych sprawach ważnych dla województwa, powiatu lub gminy**. Jedną z form konsultacji społecznych jest budżet obywatelski (zob. Budżet obywatelski w Rozdz. 4).

**Ważne:** Organ samorządu może określić tryb i zasady prowadzenia konsultacji społecznych na swoim terenie w odpowiedniej uchwale (często nazywanej regulaminem konsultacji społecznych), co jest dość rozpowszechnioną praktyką.

Powszechnie stosowane formy konsultacji społecznych stosowanych przez samorządy to przyjmowanie uwag na piśmie (drogą tradycyjną i elektroniczną) oraz spotkania otwarte z mieszkańcami. Wiele samorządów, zwłaszcza miejskich, wykorzystuje różne formy warsztatowe (zob. Rozdz. 4).

**Reprezentatywne organizacje związkowe** mają prawo do opiniowania aktów prawa miejscowego, które dotyczą zadań związków zawodowych.

### 3.3.2.2 Uchwalanie – wszystkie szczeble samorządu

Projekty aktów prawa miejscowego są rozpatrywane na sesjach rady/sejmiku, które zazwyczaj poprzedza zaopiniowanie projektu przez zarząd (jeśli nie jest inicjatorem projektu) i radcę prawnego (który odpowiada w gminie za sprawdzenie poprawności legislacyjnej i zgodności z przepisami projektów kierowanych do uchwalenia). Zanim projekt trafi na sesję rady/sejmiku, zwykle rozpatrywany

---

33. Procedura uchwałodawcza w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego, Projekt Organizacje tworzą dobre prawo lokalnie, INPRIS [http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/Udzia%C5%82\\_NGO\\_w\\_tworzeniu\\_prawa\\_miejscowego/03\\_Procedura\\_uchwa%C5%82odawcza\\_w\\_zakresie\\_stanowienia\\_akt%C3%B3w\\_prawa\\_miejscowego.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Udzia%C5%82_NGO_w_tworzeniu_prawa_miejscowego/03_Procedura_uchwa%C5%82odawcza_w_zakresie_stanowienia_akt%C3%B3w_prawa_miejscowego.pdf)

jest przez właściwą merytorycznie komisję rady/sejmiku. Sposób postępowania z projektem uchwały określa szczegółowo statut gminy/powiatu/województwa. Przykładową ścieżkę uchwałodawczą z pewnymi uproszczeniami przedstawiamy poniżej.

**Złożenie projektu u przewodniczącego rady.** Wnioskodawca, tj. inicjator projektu uchwały, składa dokument u przewodniczącego rady.

**Zaopiniowanie przez zarząd.** Przewodniczący rady kieruje projekt do zaopiniowania zarządowi (o ile zarząd nie jest jego inicjatorem), np. gdy projekt pociąga za sobą skutki finansowe.

**Rozpatrzenie projektu przez komisję rady.** Po uzyskaniu opinii zarządu przewodniczący kieruje projekt do właściwej merytorycznie komisji (lub kilku komisji). Na posiedzeniu komisji przedstawiciel wnioskodawcy przedstawia uzasadnienie projektu, odpowiada na pytania radnych. Odbywa się dyskusja, zgłaszane i głosowane są poprawki, które włączane są do projektu. Następnie komisja przekazuje przewodniczącemu rady projekt uchwały wraz ze sprawozdaniem, zawierającym wniosek dotyczący dalszego losu projektu.

**Zaopiniowanie przez radcę prawnego.** W kolejnym kroku przewodniczący rady kieruje projekt do zarządu, żeby radca prawny zbadał jego zgodność z prawem. Po uzyskaniu opinii radcy prawnego i ewentualnym usunięciu niezgodności z prawem przewodniczący rady kieruje projekt uchwały na sesję rady.

**Rozpatrzenie projektu na sesji rady.** Na sesji rady wnioskodawca przedstawia uzasadnienie projektu, członek komisji wyznaczony jako sprawozdawca przedstawia sprawozdanie komisji, prezentowana jest opinia radcy prawnego. Radni dyskutują i zgłaszają poprawki, a następnie głosują poprawki, a na koniec całość projektu uchwały.

W przypadku, gdy poprawki są liczne lub istotne dla treści uchwały, rada może odesłać projekt do komisji w celu ich rozpatrzenia. W rozpatrywaniu poprawek uczestniczy wnioskodawca. Projekt jest ponownie kierowany na sesję rady. Dodatkowe sprawozdanie jest przedstawiane na sesji rady przed głosowaniem poprawek.

Przy uchwalaniu aktu prawa miejscowego rada podejmuje decyzje zwykłą większością głosów, w jawnym głosowaniu, przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Przewodniczący rady podpisuje uchwałę niezwłocznie po jej przyjęciu przez radę.

**Przestawienie organowi nadzorcemu.** W ciągu 7 dni przewodniczący rady jest obowiązany przedstawić uchwałę organowi nadzorcemu (województwie i - jeśli uchwała rodzi skutki finansowe - izbie obrachunkowej). Organ nadzorczy sprawdza, czy uchwała nie jest sprzeczna z prawem, na co ma 30 dni od dnia doręczenia. Może zdecydować o wstrzymaniu wykonania uchwały. Jednostce samorządu przysługuje skarga do WSA.

**Ogłoszenie i wejście w życie.** Żeby uchwała mogła wejść w życie musi zostać opublikowana. Akty prawa miejscowego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku

urzędowym. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, chyba, że w danej uchwale określono dłuższy termin. Wyjątkiem są przepisy porządkowe, które mogą wejść w życie w terminie krótszym niż ustawowy.

### 3.3.2.3 Możliwości uczestnictwa

W procesie stanowania prawa na poziomie samorządowym można:

- wystąpić do gminy/starostwa/urzędu marszałkowskiego z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych,
- wziąć udział w konsultacjach społecznych,
- wziąć udział w sesjach rady gminy/miasta, rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego i posiedzeniach komisji stosownej rady lub sejmiku w charakterze obserwatora,
- śledzić transmisje z sesji rady/sejmiku lub odtworzyć nagrania udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej danej jednostki samorządu terytorialnego.

W rozdziale 4 opisujemy także obywatelską inicjatywę uchwałodawczą i budżet obywatelski, który jest szczególną formą konsultacji społecznych.

**Ważne:** Kwestie uczestnictwa w sesjach rady/sejmiku i posiedzeniach komisji, w tym możliwość udzielania głosu osobom spoza rady lub sejmiku reguluje statut danej jednostki samorządu terytorialnego.

### 3.3.2.4 Praktyka

Samorządy terytorialne realizują bardzo liczne procesy konsultacji społecznych z mieszkańcami z wykorzystaniem różnorodnych form (zob. Rozdz. 4), duża część tych procesów dotyczy szeroko pojętego zagospodarowania przestrzeni (organizacja ruchu i infrastruktura transportowa, lokalizacja przystanków, urządzenie terenów zielonych i rekreacyjnych itp.). Najmniej chętnie mieszkańcy komentują dokumenty strategiczne.

Wątpliwości interpretacyjne budzi katalog spraw, które powinny być konsultowane ze związkami zawodowymi. Biorąc pod uwagę rozstrzygnięcia nadzorcze organów administracji rządowej oraz orzeczenia sądowe, **samorząd powinien przesłać do konsultacji związkowej:**

- projekt uchwały w sprawie likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 6 listopada 2013 roku, NPII.4131.1.516.2013),
- projekt uchwały w sprawie zmian w strukturze organizacyjnej SP ZOZ (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 kwietnia 2013 roku, LEX-S.4131.9.2013.TN),
- projekt uchwały rady powiatu w sprawie połączenia domów pomocy społecznej oraz nadania statutu domowi pomocy społecznej (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 11 kwietnia 2012 roku, PNK-I.4131.364.2012),

- projekt uchwały o przekazaniu prowadzenia szkoły osobie fizycznej lub prawnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 lipca 2020 roku, III SA/GI 285/20),
- projekt uchwały w sprawie obowiązkowego wymiaru zajęć niektórych nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2019 roku, I OSK 1435/17),
- projekt uchwały o zamiarze likwidacji szkoły i uchwały o likwidacji szkoły z tym, że przedstawienie do zaopiniowania projektu jednej z nich oznacza dopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2017 roku, IV SA/Po 1092/16),
- uchwała rady gminy regulująca prawa i obowiązki osób zatrudnionych na stanowiskach psychologów i pedagogów (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 roku, I OSK 2961/14),
- uchwała rady powiatu w przedmiocie likwidacji jednostki budżetowej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2012 roku, IV SA/Wr 729/11),
- uchwała rady gminy w sprawie przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagaży taksówkami (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 lipca 2001 roku, II SA/Kr 1388/01).

## 4. ABC UCZESTNICTWA

### 4.1 Sposoby angażowania obywateli w procesie stanowienia prawa oraz wpływania na decyzje władz publicznych


#### 4.1.1 Poziomy uczestnictwa i najważniejsze pojęcia

Angażowanie obywateli w podejmowanie decyzji publicznych wpisuje się w nowe podejście do rządzenia, zgodnie z którym obywatelki i obywatele nie są jedynie odbiorcami decyzji podejmowanych w ich imieniu, ale także czynnymi ich autorami i autorkami. W takim podejściu do zarządzania państwem, czy wspólnotą lokalną nie tylko władza musi otworzyć się na rozmowę i współpracę z obywatelami, ale również ci ostatni powinni być gotowi do zaangażowania w procesy decyzyjne. Włączanie przedstawicieli społeczeństwa w podejmowanie decyzji, w planowanie, realizację i ocenę polityk publicznych określa się mianem **partycypacji publicznej**.

Partycypacja publiczna może przyjmować rozmaite formy i charakteryzować się różnicowanym poziomem aktywności obywateli. W obrazowy sposób możliwe przejawy uczestnictwa obywateli szereguje się często na tzw. piramidzie, czy też drabinie partycypacji. Im wyższy szczebel drabiny (poziom piramidy), tym bardziej

obywatele muszą być zaangażowani, a urzędnicy skłonni do uznania ich roli. Wyższy poziom partycypacji pozwala uzyskać zgodę na wypracowane rozwiązania od coraz większej grupy ludzi, a przy okazji osiągnąć dodatkowe korzyści (m.in. zrozumienie dla różnorodnych potrzeb i punktów widzenia oraz poczucie silniejszej więzi z wypracowanymi decyzjami, a więc także gotowość do ich późniejszego wdrażania). Takie włączenie obywateli i obywaterek do procesu decyzyjnego ma więc służyć „zapewnieniu rozwiązań trafniejszych, ekonomicznie efektywniejszych, skuteczniejszych z punktu widzenia odbiorcy-społeczności, do której konkretne działania władz są kierowane”.<sup>34</sup>

Rysunek przedstawia pięć poziomów zaangażowania jako tzw. **piramidę (drabinę) partycypacji** (opartą na definicji International Association for Public Participation <sup>35</sup>).



**UPODMIOTAWIANIE** - (społeczne samozarządzanie) - delegowanie oddanie obywatelom podjęcia ostatecznej decyzji. Ważna cecha to posiadanie tu przez obywatela nie tylko istotnego wpływu na kształt decyzji, ale także ponoszenie za nią współodpowiedzialności razem z władzami.

**WSPÓŁPRACA** - w opracowaniu danego rozwiązania (inaczej partnerstwo) zaangażowanie partnerów społecznych, gospodarczych lub obywateli na każdym etapie procesu decyzyjnego.

**WŁĄCZANIE** - uwzględnienie uwag, opinii, rozwiązań lub ich elementów w tworzonych, wdrażanych lub monitorowanych politykach publicznych.

**KONSULTOWANIE** - zorganizowanie procesu komunikacji dwukierunkowej władza - obywatel, obywatel - władza, a także gotowość do zastosowania konkretnych rozwiązań, uwzględnienia uwag.

**INFORMOWANIE** - dostarczanie obywatelom wiedzy, informacji na temat konkretnego problemu, ale także propozycji ich rozwiązania (np. zapewnienie dostępu do informacji publicznej, zamieszczenie wiadomości na tablicy ogłoszeń lub w Biuletynie Informacji Publicznej).

---

34. K. Poczykowska, Rola i znaczenie partycypacji publicznej, w: „Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom”, (red.) A. Maszkowska, K. Sztóp-Rutkowska, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2013.

35. Por. T. Kazimierzczak, Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne, [w:] Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011. s. 89.

O partycypacji możemy mówić tak naprawdę dopiero od etapu, w którym władze konsultują podejmowane decyzje z obywatelami we właściwie prowadzonym procesie. Dlatego między innymi, że wówczas możemy mówić o komunikacji dwustronnej, czyli wymianie informacji oraz opinii pomiędzy władzą i obywatelami.

W niniejszym podręczniku skupiamy się na formach aktywności, które mogą wpływać na kierunek stanowionego prawa lub innych podejmowanych przez władze decyzji. Trzeba uczciwie zaznaczyć, że w polskich warunkach w praktyce często nie są to procesy oparte na autentycznym dialogu. Rzeczywista partycypacja publiczna zakłada responsywność oraz dążenie do wypracowania rozwiązań, które skutecznie godzą potrzeby różnych grup społecznych (Zob. Cele i zasady konsultacji poniżej).

Z prawnego punktu widzenia ważne są dwa inne pojęcia: konsultacje publiczne i konsultacje społeczne, które przywoływane są w m.in. w obowiązujących w Polsce aktach prawnych. Termin **konsultacje publiczne** jest przede wszystkim wykorzystywany przez administrację centralną w związku z prowadzonymi przez jej organy działaniami legislacyjnymi. Jak określają to wytyczne Rady Ministrów: „Pojęcie konsultacji publicznych odnosi się wyłącznie do prac nad projektami dokumentów rządowych (ustaw, rozporządzeń, założeń do ustawy, strategii, programów, stanowisk rządu do poselskich projektów ustaw)<sup>36</sup>”. Natomiast termin **konsultacje społeczne** zazwyczaj jest stosowany w aktach prawnych w odniesieniu do „otwartego procesu dialogu władz (samorządowych) z mieszkańcami, mającego na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych<sup>37</sup>”. Także w aktach prawnych odnoszących się do funkcjonowania administracji samorządowej różnego szczebla<sup>38</sup> można też odnaleźć jednoznaczne odniesienie do pojęcia „konsultacji społecznych”.

Przepisy prawa dostarczają szeregu możliwości udziału obywateli i związków zawodowych w tworzeniu prawa i podejmowaniu decyzji przez władze zarówno na szczeblu samorządowym, krajowym, jak i europejskim. Zostały one zasygnalizowane w rozdziale drugim i rozdziale trzecim tego podręcznika.

W dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiamy cele, zasady i etapy konsultacji społecznych, a następnie poszczególne formy uczestnictwa (w tym takie, które mogą być stosowane w ramach konsultacji społecznych), skupiając się na ich najważniejszych rodzajach. Różnią się one między sobą stopniem wymaganego zaangażowania organizatorów i uczestników. Odmienne jest też ich zastosowanie,

---

36. Rządowe Centrum Legislacji, Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, przyjęte 5 maja 2015 r. przez Radę Ministrów, <http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf>Zob. to samo pojęcie stosowane również m.in. w § 20 i 21 aktualnej wersji Regulaminu pracy Rady Ministrów w wersji obowiązującej od 4 grudnia 2020 roku – zob. Uchwała nr 175 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2020 poz. 1113).

37. O. Chrzanowski, E. Rościszewska, Konsultacje okiełznane, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), Warszawa 2015, s.6

38. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020 poz. 713, 1378), Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020, poz. 920), Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2020, poz. 166).

więc mogą być przydatne w procesach decyzyjnych dotyczących różnych spraw i prowadzonych w rozmaitych kontekstach społeczno-instytucjonalnych. Ponieważ istotą udziału w procesach decyzyjnych jest dialog, finalną część rozdziału poświęcamy kulturze komunikacji.

## **4.1.2 Konsultacje społeczne i publiczne: cele, zasady, etapy, źródła informacji**

### **4.1.2.1 Cele i zasady konsultacji**

Podstawowym celem konsultacji jest podniesienie jakości podejmowanych decyzji i stanowionego prawa. Dobrze przeprowadzone konsultacje pozwalają na:

- lepsze poznanie problemów i potrzeb obywateli w danym obszarze,
- zaangażowanie obywateli do wypracowania odpowiedniego rozwiązania w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy,
- budowanie zaufania i poparcia obywateli dla przyjmowanych rozwiązań.

Konsultacje społeczne to proces odgórny, inicjowany i zarządzany przez władze publiczne. To w rękach decydentów pozostaje ostatecznie decyzja, co zrobią z ich wynikami i na ile będą w stanie wykorzystać potencjał tego narzędzia.

Konsultacje powinny być prowadzone z poszanowaniem określonych reguł. Dotyczą one w głównej mierze organizatorów tego procesu, ale niektóre z nich są także ważnymi wskazówkami dla uczestników.

#### **Siedem zasad według Kanonu konsultacji<sup>39</sup>:**

##### **1. Dobra wiara**

Ważne jest, żeby konsultacje były przestrzenią prawdziwego dialogu. Wymaga to od wszystkich zaangażowanych – zarówno od organizatorów, jak i uczestników – gotowości do słuchania i otwartości na punkty widzenia drugiej strony.

##### **2. Powszechność**

Każda osoba i organizacja zainteresowana tematem powinna móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd. Organizator powinien więc nie tylko udostępnić taką informację na stronach internetowych, ale też podjąć aktywne starania, by dotrzeć do osób lub organizacji zainteresowanych tematem.

##### **3. Przejrzystość**

Informacje o celu, regułach, przebiegu i wynikach konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Ważne jest, aby każdy mógł się dowiedzieć, kto brał udział w konsultacjach i jakie stanowisko zaprezentował.

##### **4. Responsywność**

Każdy, kto zgłosi opinię, powinien otrzymać w rozsądnym terminie merytoryczną

39. Zob. Rządowe Centrum Legislacji... op. cit. s. 107 <http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf>

odpowieź. Nie oznacza to jednak, że na każdą uwagę trzeba odpowiadać indywidualnie, bo dopuszczalne są także odpowiedzi zbiorcze. Dokument zawierający odpowiedzi na zgłoszone opinie powinien mieć charakter publiczny.

### **5. Koordynacja**

Każde konsultacje powinny mieć swojego gospodarza, który odpowiada za ten proces od strony politycznej i organizacyjnej. Taka osoba powinna być odpowiednio umocowana w strukturze administracji.

### **6. Przewidywalność**

Konsultacje powinny mieć z góry zaplanowany i czytelny przebieg. Ważne jest, by ten proces był prowadzony od początku procesu legislacyjnego, a nie dopiero w momencie, gdy już zostały podjęte kluczowe decyzje lub gdy wybuchła konflikt wokół projektowanej interwencji. Bardzo istotne jest także, by uczestnicy konsultacji dostali odpowiednią ilość czasu na sformułowanie swoich opinii.

### **7. Poszanowanie interesu ogólnego**

Poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes. Ostateczne jednak decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

#### **4.1.2.2 Etapy konsultacji**

**1. Planowanie konsultacji** – na tym etapie organizator powinien odpowiedzieć na pytania:

- jaki jest cel konsultacji,
- co będzie przedmiotem konsultacji,
- jakie są grupy docelowe,
- jakie będą sposoby informowania o konsultacjach,
- jakie będą formy zasięgnięcia opinii,
- ile czasu potrzeba na poszczególne działania/etapy (harmonogram),
- kto będzie zaangażowany w realizację konsultacji (personel własny, eksperci zewnętrzni?) i do jakich zadań,
- jaki będzie koszt konsultacji.

**2. Realizacja:**

- akcja informacyjna,
- zasięgnięcie opinii,
- decyzja dotycząca uzyskanych opinii,
- informacja zwrotna.

**3. Wykorzystanie wyników.**

**4. Ewaluacja.**

### 4.1.3 Możliwe formy/metody publicznego włączania obywateli w proces decyzyjny

Osoba, która chce się włączyć w proces podejmowania decyzji przez władze, na przykład w ramach konsultacji publicznych lub społecznych, powinna mieć nie tylko wyrobioną opinię na temat, którego dotyczą konsultacje, ale również wiedzieć, jak się przygotować do udziału, a także czego oczekiwać od organizatorów. Dlatego omawiając poszczególne formy uczestnictwa, wskazujemy jak powinny być organizowane.

Poniżej przedstawiamy wybrane formy angażowania obywateli, rozpoczynając od tych, które pozwalają uwzględnić opinie jak najszerzej grupy, ale są mniej angażujące (można je więc ulokować w podstawie przedstawionej piramidy partycypacji). Na końcu znajdują się metody pozwalające na udział (co do zasady) węższej grupy osób, która jednak dostaje większe pole do współdecydowania (są to metody, które można umieścić na wyższych poziomach piramidy partycypacji).

#### 4.1.3.1 Konsultacje pisemne – w tym składanie uwag na piśmie, m.in. za pomocą poczty tradycyjnej i elektronicznej

To chyba najbardziej podstawowy sposób zbierania przez administrację publiczną uwag do powstających aktów prawnych. Jest on jednocześnie najbardziej powszechny, ponieważ pozwala na uzyskanie opinii nieograniczonej grupy zainteresowanych osób lub podmiotów. W praktyce konsultacje realizuje się najczęściej w gronie wybranych podmiotów, których zdanie należy uwzględnić ze względu na obowiązki ustawy albo tych, które zostały zaproszone przez organizatora.

Projekt konsultowanego dokumentu lub założenia do niego są publikowane na stronie **Biuletynu Informacji Publicznej** organu administracji publicznej odpowiedzialnego za pracę nad tym dokumentem (tzw. organizatora procesu) i/lub **Rządowego Centrum Legislacji** (w przypadku konsultacji publicznych - zob. [www.legislacja.rcl.gov.pl/](http://www.legislacja.rcl.gov.pl/)) lub są wysyłane pocztą elektroniczną czy tradycyjną do wybranej grupy podmiotów, wyselekcjonowanych przez organizatora procesu. W tym samym czasie te same dokumenty mogą być również opublikowane na stronach rządowych lub na stronie określonej jednostki samorządu terytorialnego. Zainteresowane udziałem osoby są proszone o nadesłanie opracowanych przez siebie uwag w określonym terminie, np. pocztą elektroniczną lub tradycyjną.

Czasem stosuje się do tego również **platformy do konsultowania dokumentów prawnych w Internecie** (np. [www.mamzdanie.org.pl/](http://www.mamzdanie.org.pl/) - zob. Cyfrowe formy konsultacji w dalszej części rozdziału). Częściej własnymi platformami do prowadzenia dialogu z mieszkańcami dysponują jednostki samorządu terytorialnego (zob. m.in. przykłady z):

Białegostoku - [www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkancow/bialystok\\_obywatelski/konsultacje/konsultacjezmieszkancami/](http://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/bialystok_obywatelski/konsultacje/konsultacjezmieszkancami/) , Katowic - <https://pks.katowice.eu/> , Olsztyna - [www.konsultacje.olsztyn.eu/](http://www.konsultacje.olsztyn.eu/) , czy Warszawy - [www.konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje\\_pisemne\\_i\\_online](http://www.konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje_pisemne_i_online).

Konsultacje należy organizować w taki sposób, by mogła się w nie łatwo włączyć jak największa grupa bardzo różnych osób, także o zróżnicowanym poziomie wiedzy i umiejętności. Dlatego informacje o tym, czego dotyczą konsultacje powinny być przedstawione w przystępny sposób. Dobrą praktyką jest opracowanie przez organizatora procesu konsultacyjnego specjalnego kwestionariusza, składającego się ze sformułowanych przystępnym językiem pytań pozwalających na wyrażenie opinii odnoszących się do różnych rozwiązań przyjętych w opracowywanej regulacji prawnej czy decyzji administracyjnej. Taki kwestionariusz w szczególności warto wykorzystać posługując się wspomnianą platformą internetową.

**Ważne:** Jeśli do udziału w konsultacjach zaproszona jest określona instytucja czy organizacja (w tym związkowa), wartościowym rozwiązaniem jest odpowiednie przygotowanie przez nią swojego wewnętrznego stanowiska w sprawie objętej materialem konsultowanej ustawy czy uchwały. Przede wszystkim takie stanowisko powinno uwzględniać opinie możliwie największej grupy osób. Pozwoli to na większe upodmiotowienie członków i członkiń związku oraz wzmocnienie ich poczucia więzi/reprezentacji z tą strukturą – o wiele bardziej, niż w przypadku oparcia się na opinii sformułowanej jedynie przez zarząd związku i/lub współpracujących z nim ekspertów.

#### 4.1.3.2 Spotkania otwarte

Spotkanie otwarte to inna z najczęściej stosowanych technik konsultacji. Jej celem jest przede wszystkim zapoznanie uczestników z przedmiotem konsultacji – przedstawienie ważnych informacji i uwarunkowań dla omawianego tematu oraz udzielenie dodatkowych wyjaśnień lub odpowiedzi na pytania uczestników. Spotkanie ma przede wszystkim cel informacyjny – ułatwia to stosowana przy okazji tradycyjna formuła „rozmowy na forum”. Spotkanie otwarte poza częścią prezentacyjną powinno zakładać możliwość zadawania pytań przez osoby zaproszone do udziału oraz wymiany refleksji lub uwag między nimi.

### ***DYSKUSJA Z MIESZKAŃCAMI O ZAGOSPODAROWANIU TERENU WOKÓŁ JEZIORKA BALATON W WARSZAWIE***

Dyskusja była prowadzona w związku z planowaną na tym terenie budową parku, tak by odpowiadał potrzebom mieszkańców i umożliwiał im spędzanie wolnego czasu zgodnie z ich preferencjami. Działania były prowadzone w okresie od 2007 do 2010 roku. W tym czasie władze przeprowadziły kilkukrotne konsultacje, na różnych etapach procesu planowania i wdrażania całego projektu. Organizatorzy chcieli w ten sposób poznać opinie mieszkańców i dopasować projekt do ich oczekiwań. Wykorzystywali do tego różne formy i narzędzia partycypacji, w tym: ankietowe badania opinii mieszkańców, spotkanie z przedstawicielami władz osiedli, jak również spotkanie otwarte oraz komunikację poprzez media i Internet.

W rozpoczynającym cały proces badaniu ankietowym mieszkańcy byli pytani m.in. o potrzeby i oczekiwania względem nowej przestrzeni rekreacyjnej. Mogli wybrać z ponad 25 propozycji obiektów. Mogli też odpowiedzieć na pytania otwarte

i dzięki temu wyrazić bardziej nietypowe opinie. Prowadzący proces konsultacyjny pracownicy Urzędu Dzielnicy Warszawa-Praga Południe ustalili, że każda opcja, która otrzyma powyżej 30 procent głosów w ankiecie, będzie obowiązywała pracujących potem planistów. Ostatecznie dotyczyło to ośmiu propozycji. Natomiast odpowiedzi, które nie przekroczyły tego progu, ale ciągle cieszyły się licznym poparciem, też miały być wzięte pod uwagę, ale jako wytyczne, a nie obowiązkowe kierunki.

Opinie mieszkańców wyrażone w ankiecie posłużyły do sformułowania specyfikacji do konkursu na projekt parku. Nad doprecyzowaniem kształtu wybranej w nim propozycji dyskutowano podczas dwóch spotkań. W pierwszym uczestniczyli przedstawiciele władz dzielnicy odpowiedzialni za projekt i przedstawiciele samorządu osiedla Goców. Drugie spotkanie było otwarte dla wszystkich zainteresowanych mieszkańców, przyciągając ponad 150 osób i przyczyniając się do szerokiego upowszechnienia informacji o trwających w pracach. Głównym celem tego spotkania było wypracowanie wspólnie z mieszkańcami dalszych poprawek do zwycięskiego projektu. Dzięki temu także na tym etapie precyzyjniej dopasowano projekt do potrzeb przyszłych użytkowników.

Więcej na ten temat można znaleźć pod linkiem:

[www.partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/przestrzen-publiczna/budowa-parku-nad-jeziorem-balaton-w-warszawie/](http://www.partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/przestrzen-publiczna/budowa-parku-nad-jeziorem-balaton-w-warszawie/).

### 4.1.3.3 Wysłuchanie publiczne

Specjalnym rodzajem spotkań otwartych są wysłuchania publiczne. One również pozwalają przede wszystkim na zgromadzenie w określonej materii wielu opinii pochodzących od osób reprezentujących możliwie różnorodne środowiska lub grupy społeczne. W trakcie wysłuchania instytucje i osoby zainteresowane przedmiotem konsultacji wygłaszają swoje stanowiska dotyczące propozycji poddawanej konsultacjom. Ważną cechą tej techniki jest przyjmowanie przez organizatora procesu konsultacyjnego roli słuchaczy (stąd nazwa), a nie mówców. Dlatego też organizatorzy i prowadzący wysłuchanie powinni zachować bezstronność w sprawie przedmiotu wysłuchania i nie wypowiadać się co do jego treści.

Podobnie, jak przy innych spotkaniach otwartych, nie ma tutaj miejsca na wspólne wypracowywanie rozwiązań podczas samego spotkania. Dobrą praktyką jest jednak zebranie wszystkich zgłoszonych uwag przez organizatora spotkania już po jego zakończeniu, np. w jednym zbiorczym dokumencie, a potem odniesienie się do nich w sposób merytoryczny. Należy przy tym wyjaśnić, które uwagi zostały uwzględnione w dalszej pracy nad danym dokumentem i w jaki sposób to zrobiono, a które odrzucono i dlaczego.

Wyjątkowy charakter omawianej metody polega na tym, że organizatorami procesu są w tym przypadku instytucje publiczne, a miejsce dla tej formy (jako nieobowiązkowej) uwzględniono również w regulacjach dotyczących procesów stanowienia prawa. Możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego wprowadzono **ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie sta-**

**nowienia prawa** (Dz.U. 2017 poz. 248) oraz **Regulaminem Sejmu** zmienionym uchwałą Sejmu RP z dnia 24 lutego 2006 r. (M.P. 2020 poz. 476; art. 70a-70i, art. 201b-201c). Ten ostatni dokument przewiduje, iż w momencie podjęcia przez posłów (m.in. na komisji sejmowej) decyzji o organizacji wysłuchania publicznego, zainteresowane udziałem w nim podmioty muszą wpieryw spełnić określone warunki. Prawo takie uzyskuje się po zgłoszeniu do Marszałka Sejmu zainteresowania pracami nad danym projektem ustawy. Zgłoszenie wnosi się na urzędowym formularzu (dostępnym na stronach Sejmu RP jako Załącznik do zarządzenia nr 24 Marszałka Sejmu z dnia 13 września 2018 r. - zob.) [www.sejm.gov.pl/lobbying/lobbying\\_formularz.pdf](http://www.sejm.gov.pl/lobbying/lobbying_formularz.pdf) - co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania. Można je złożyć bezpośrednio w sejmowym Wydziale Podawczym lub wysłać pocztą do Kancelarii Sejmu. W pierwszym wypadku o ważności/prawidłowości zgłoszenia decyduje data wpływu, a w drugim – data stempla pocztowego (więcej informacji: [www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/wysluchanie\\_publiczne](http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/wysluchanie_publiczne)).

Podobne zasady obowiązują w przypadku prac prowadzonych w Senacie RP. Zgodnie z art. 80 ust. 1b Regulaminu Senatu (M.P.2020.499), komisje rozpatrujące projekt ustawy mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego dotyczącego tego projektu. Uchwałę wraz z informacją dotyczącą miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego ogłasza się na senackiej stronie internetowej co najmniej na 21 dni przed dniem wysłuchania. Szczegółowe zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego reguluje art. 80a Regulaminu Senatu, zgodnie z którym prawo udziału w wysłuchaniu publicznym przysługuje każdemu, kto zgłosi komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania, wskazując między innymi interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, lub rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać (więcej informacji: [www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/wysluchanie-publiczne](http://www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/wysluchanie-publiczne)).

**Udział w wysłuchaniu publicznym** organizowanym w Sejmie lub Senacie **ma charakter wiążący** (stąd też przedstawione w opisie tej procedury ścisłe warunki dopuszczenia do udziału). **Opinie** wygłoszone w jego trakcie **powinny być** w jakiś sposób **uwzględnione** w dalszym procesie legislacyjnym dotyczącym danego przepisu.

Szczególnie w czasach, gdy włączanie obywateli w procesy stanowienia prawa nie jest często stosowaną praktyką w organach przedstawicielskich<sup>40</sup>, warto zwrócić uwagę na możliwość organizowania **alternatywnych obywatelskich wysłuchań publicznych**. Pozwalają one zebrać uwagi od różnych obywateli i obywaterek, by potem jego wyniki przekazać posłom lub senatorom (np. ustnie lub w formie raportu), szczególnie jeśli oni sami nie zdecydowali się na takie otwarcie na głosy obywateli.

---

40. por. Fundacja im. Stefana Batorego... op. cit. [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat\\_2019-1.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf)

## **OBYWATELSKIE WYSŁUCHANIE PUBLICZNE**

W dniu 28 lutego 2020 roku w Krakowie odbyło się obywatelskie wysłuchanie publiczne w sprawie senackiego projektu Ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Warto podkreślić, że współorganizatorem tego spotkania był Senat RP, który ułatwił w ten sposób wyrażenie opinii mieszkańcom miasta, gdzie nie ma swojej siedziby

– zob. [www.wysluchanieobywatelskie.pl/](http://www.wysluchanieobywatelskie.pl/).

Podobne obywatelskie wysłuchania publiczne zorganizowano wcześniej na temat tzw. ustawy antyterrorystycznej [www.antyterrorystyczna-wysluchanieobywatelskie.mystrikingly.com/](http://www.antyterrorystyczna-wysluchanieobywatelskie.mystrikingly.com/) i ustawy o sześciolatkach [www.szesciolatki-wysluchanieobywatelskie.mystrikingly.com/](http://www.szesciolatki-wysluchanieobywatelskie.mystrikingly.com/).

### **4.1.3.4 Panel obywatelski**

Panel obywatelski to sposób na podejmowanie demokratycznych decyzji na poziomie miasta, danego regionu, państwa, a nawet struktury międzynarodowej, jak Unia Europejska. W Polsce znalazł zastosowanie przede wszystkim w działalności samorządu miast, takich jak Gdańsk czy Warszawa. Na panel obywatelski składa się **grupa losowo wyłonionych osób**, z uwzględnieniem kryteriów demograficznych, takich jak miejsce zamieszkania, płeć, wiek czy poziom wykształcenia, tak aby reprezentowane były różnorodne grupy społeczne. Grupa wypracowuje **wiążące dla danej instytucji rekomendacje** dotyczące konsultowanego problemu. W pierwszej części uczestnicy zapoznają się z danym tematem – wysłuchują opinii ekspertów oraz zainteresowanych stron. Następnie sami za zamkniętymi drzwiami debatują nad rozwiązaniem i podejmują decyzję w sprawie.

#### **Panele obywatelskie w polskich miastach (przykłady)**

W Gdańsku: przygotowanie miasta na wystąpienie ulewnych opadów deszczu (zob. [www.gdansk.pl/panel-obywatelski](http://www.gdansk.pl/panel-obywatelski))

W Lublinie: polityka mobilności (zob. [www.ublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/panel-obywatelski/](http://www.ublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/panel-obywatelski/))

W Warszawie: warszawski panel klimatyczny (zob. [www.um.warszawa.pl/aktualnosci/rusza-warszawski-panel-klimatyczny](http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/rusza-warszawski-panel-klimatyczny))

### **4.1.3.5 Warsztaty – np. metodą World Café**

Jest to technika generowania **twórczych pomysłów i wymiany informacji**. Była wykorzystywana przy wypracowywaniu rozwiązań dla warszawskiej przestrzeni miejskiej. Znajduje zastosowanie przede wszystkim na wczesnym etapie procesu partycypacji, kiedy celem jest wstępne rozpoznanie wzajemnych potrzeb i oczekiwań. Uczestników spotkania dzieli się na **kameralne kilkuosobowe grupy**, aby w „kawiarnianym klimacie” mogli przedyskutować wskazane przez gospodarza zagadnienia. Każdy „podstolik” omawia inne zagadnienie, a uczestnicy co jakiś czas zmieniają grupy i stoliki, aby umożliwić jak najlepszą wymianę punktów widzenia.

Spotkanie kończy się sesją, na której przedstawiane są wypracowane przez nich odkrycia i pomysły.

#### 4.1.3.6 Warsztaty foresight-owe (przyszłościowe)

To kolejna forma pracy, która służy pobudzeniu wyobraźni uczestników. Jednak przebiega ona według ustalonego planu: praca podzielona jest na etapy, a aktywności ułożone są w ciąg logiczny. Warsztaty przyszłościowe polegają na **dialogu między zróżnicowanymi grupami** (mieszkańcami, lokalnymi władzami, przedsiębiorcami albo pracownikami danego zakładu pracy czy firmy różnego szczebla, itd.) w celu stworzenia wspólnej wizji w wybranym obszarze tematycznym. Uczestnicy wypracowują rozwiązania ważnych problemów, biorąc pod uwagę scenariusze rozwoju sytuacji. Dyskusje przebiegają w czterech podstawowych fazach: przygotowania, krytyki, utopii i realizacji (czyli wymyślenia konkretnych rozwiązań).

#### 4.1.3.7 Grupy robocze i eksperckie

To technika pracy, pozwalająca w sposób warsztatowy wypracować złożone i wieloaspektowe rozwiązania, jest także z powodzeniem stosowana przy tworzeniu dokumentów strategicznych, czy podjęciu decyzji o kontrowersyjnej i trudnej sprawie w różnych samorządach. **Grupa robocza** może składać się z różnych **interesariuszy**, np. mieszkańców, ekspertów, pracowników różnych biur czy specjalizacji, urzędników, przedstawicieli organizacji społecznych/pozarządowych - nie zawsze jest to potrzebne, ale przy podejmowaniu decyzji często bardzo przydaje się zróżnicowanie doświadczeń i wiedzy. Celem jest w tym wypadku **zaawansowana praca nad określonym tematem**, zwłaszcza złożonym. Uczestniczyć w pracach takiej grupy może od 5 do 20 osób, które dobrane są albo w sposób celowy (poprzez zaproszenie konkretnych osób, np. wybranych ekspertów) albo otwarty (w drodze otwartego naboru, np. na innych spotkaniach czy w punktach kontaktowych, siedzibie organizacji itp.).

#### 4.1.3.8 Spacer badawczy

Najczęściej tę technikę konsultacyjną stosuje się, chcąc włączyć mieszkańców danego obszaru czy części miasta w planowanie konkretnej przestrzeni miejskiej, wprowadzenie nowych elementów (oświetlenie, ławki itp.) oraz ich dostosowanie do specyficznych potrzeb osób, które będą z tych rozwiązań potem korzystać (np. mieszkańców czy pracowników). Przykładem może być proces projektowania oświetlenia w warszawskiej dzielnicy Wola.

Celem spaceru badawczego jest zebranie opinii, rekomendacji „na miejscu” poprzez spacer określoną trasą czy poznanie przestrzeni wraz z jej użytkownikami. Warto skorzystać z tej techniki, gdy konsultacje dotyczą dostosowania przestrzeni do potrzeb konkretnych grup mieszkańców, np. osób niepełnosprawnych, starszych czy opiekunów dzieci. Jak się wydaje, może ona okazać się bardzo użyteczna do przeprowadzenia dyskusji o organizacji przestrzeni (lub jej wycinka – np. pomieszczenia socjalnego) w danym zakładzie pracy.

#### 4.1.3.9 Budżet obywatelski (budżet partycypacyjny)

Budżet obywatelski jest formą konsultacji społecznych regulowaną przez ustawy o samorządach: gminnym, powiatowym i województwa (odpowiednio: w art. 1 pkt 1 lit. b, art. 2 pkt 1 lit. b i art. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130).

W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu mogą decydować corocznie o części wydatków budżetu gminy, powiatu i województwa. Jest to więc przykład aktywności prowadzonej na jednym z najwyższych poziomów piramidy partycypacji – współdecydowania. W miastach na prawach powiatu od kadencji władz samorządowych, która rozpoczęła się w 2018 r. wdrożenie tej procedury jest obowiązkowe. Do zadysponowania przez mieszkańców muszą one przeznaczyć kwotę równą co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego mogą wdrażać budżet obywatelski dobrowolnie. Kwota, o przeznaczeniu której mogą decydować mieszkańcy najczęściej nie przekracza 1% budżetu danego samorządu na kolejny rok. Ustawa dopuszcza dzielenie budżetu na pule obejmujące całość terytorium gminy/powiatu/województwa lub jego części (odpowiednio: jednostki pomocnicze/gminy/powiaty lub ich grupy).

Samorząd w uchwale określa:

- wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty,
- wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa, niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt,
- zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania,
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc po uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

**Ważne:** Pomysł do budżetu obywatelskiego mogą również zgłosić mieszkańcy będący członkami związku zawodowego lub pracujący w danym zakładzie pracy. Zgłoszony projekt powinien odpowiadać na oczekiwania większej grupy mieszkańców danej gminy/powiatu/województwa, dzięki czemu poprą go w głosowaniu. Jeszcze lepiej będzie, jeśli uda się ich włączyć do jego opracowania (można do tego wykorzystać jedną z opisanych w tym podręczniku warsztatowych metod pracy). Nie tylko może uda się w ten sposób rozwiązać jakiś wspólny problem, ale także nawiązać bliższe relacje, które zaowocują w przyszłości!

## **BUDŻET OBYWATELSKI W PRAKTYCE**

Pierwszy budżet obywatelski w Polsce zorganizowały władze Sopotu w 2011 roku i od tego czasu ta forma angażowania mieszkańców zyskiwała co raz większą popularność (w 2017 roku skorzystało z niej około 320 miast i gmin, zob. [www.budzetyobywatelskie.pl/2015-zestawienie-ogolne/](http://www.budzetyobywatelskie.pl/2015-zestawienie-ogolne/)). Często urzędy miejskie wydzielają specjalne miejsce na stronach internetowych, gdzie zachęcały mieszkańców do włączania się w proces w różnych jego fazach. Władze samorządowe prowadzą rozbudowane kampanie promocyjne prowadzone zarówno online, jak i w przestrzeni miejskiej. Przykłady stosowania tego narzędzia od dłuższego czasu można znaleźć w Białymstoku (por. [www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkancow/bialystok\\_obywatelski/budzet\\_obywatelski/](http://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/bialystok_obywatelski/budzet_obywatelski/)), Gdyni (por. [www.bo.gdynia.pl/](http://www.bo.gdynia.pl/)), Łodzi (por. [www.uml.lodz.pl/aktualnosci/budzet-obywatelski/](http://www.uml.lodz.pl/aktualnosci/budzet-obywatelski/)) czy Warszawie (por. [www.twojbudzet.um.warszawa.pl/](http://www.twojbudzet.um.warszawa.pl/)).

### **4.1.4 Cyfrowe formy konsultacji**

Coraz szersze zastosowanie znajdują cyfrowe narzędzia konsultacji. Organizatorzy konsultacji coraz częściej po nie sięgają, do czego niewątpliwie przyczyniła się pandemia COVID-19. Poniżej pokrótce charakteryzujemy najważniejsze cyfrowe formy konsultacji.

#### **4.1.4.1 Strony internetowe i poczta elektroniczna**

Powoli już staje się standardem to, że urzędy zamieszczają informacje o konsultacjach i odpowiednie dokumenty do pobrania na swoich stronach internetowych oraz w biuletynach informacji publicznej. Do ogłaszania informacji o konsultacjach wykorzystuje się też niezależne portale miejskie, serwisy społecznościowe i fora tematyczne.

Opinie i uwagi można przesyłać za pośrednictwem poczty elektronicznej pod wskazany w ogłoszeniu adres. Czasami organizator udostępnia do zgłaszania uwag formularz on-line. Taką formę stosuje na swojej stronie Senat RP.

Wiele samorządów lokalnych organizuje elektroniczne głosowanie na projekty budżetu obywatelskiego (obok formy tradycyjnej). Niektóre, np. Kielce, w ogóle zrezygnowały z przyjmowania głosów na papierze.

#### **4.1.4.2 Platformy konsultacyjne**

Istnieją też wyspecjalizowane platformy do prowadzenia konsultacji, z których korzystają na przykład jednostki samorządu terytorialnego, ale również organizacje pozarządowe. Przykłady takich rozwiązań to:

- **cyfrowademokracja.pl** – komercyjna platforma do konsultacji wykorzystywana przez niektóre samorządy lokalne; zainteresowani udziałem, po odszukaniu odpowiedniego procesu konsultacji, wpisują swoje opinie do elektronicznego formularza,

- **mamzdanie.org.pl** - bezpłatny serwis umożliwiający uczestnikom udział w procesach konsultacji online, ale także dostęp do treści uwag, które zgłosili inni,
- Platforma **geoankieta** – aplikacja pozwalająca użytkownikom na nanoszenie informacji, uwag i propozycji na dostępną w Internecie mapę. Mogą oni zaznaczać punkty, linie i obszary i umieszczać do nich komentarze. Wykorzystywana jest do planowania zagospodarowania różnego typu terenów.

#### 4.1.4.3 Wideospotkania online i inne platformy komunikacyjne

Niektóre samorządy lokalne w coraz szerszym zakresie przenoszą spotkania i warsztaty konsultacyjne na internetowe platformy komunikacyjne. Mogą to być spotkania, w toku których wszyscy uczestnicy mogą się widzieć i słyszeć. W innym wariantcie osoby biorące udział w konsultacjach widzą jedynie osoby prowadzące, ale mogą się wypowiadać i zadawać pytania za pomocą czatu.

### 4.1.5 Możliwości wpływu obywateli na proces decyzyjny poza konsultowaniem propozycji władzy

#### 4.1.5.1 Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

**Obywatelska Inicjatywa Ustawodawcza** pozwala obywatelom złożyć w parlamencie własny projekt ustawy. Prawo takie przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Zgłoszony projekt może dotyczyć dowolnej kwestii, o ile tylko Konstytucja nie zastrzega wyłącznej właściwości innym podmiotom (art. 221 wyłącza w tym zakresie projekt ustawy budżetowej oraz ustaw bezpośrednio wyznaczających sytuację finansów publicznych, a art. 235 Konstytucji RP - projekt ustawy o zmianie Konstytucji).

Tryb korzystania z tego mechanizmu określa Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. 1999 Nr 62 poz. 688 ze zm.).

#### JAK ZŁOŻYĆ OBYWATELSKI PROJEKT USTAWY:

1. Grupa co najmniej 15 obywateli, którzy mają prawo wybierania do Sejmu tworzy komitet inicjatywy ustawodawczej. Aby się ukonstytuować składają oni pisemne oświadczenia o przystąpieniu do komitetu ze wskazaniem imienia i nazwiska adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL.
2. Komitet przygotowuje projekt ustawy wraz z uzasadnieniem (zob. rozdz. 3.1.3).
3. Komitet zbiera 1000 podpisów obywateli popierających przygotowany projekt ustawy (wzór listy określa rozporządzenie).
4. Na tej podstawie Pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu.

5. Jeśli Marszałek Sejmu stwierdzi, że zawiadomienie nie zawiera braków formalnych albo wskazane przez niego braki zostaną w odpowiednim terminie usunięte, to w terminie 14 dni od otrzymania przez Marszałka zawiadomienia (lub poinformowania go przez Pełnomocnika komitetu o usunięciu ewentualnych braków) Marszałek wydaje postanowienie o przyjęciu zawiadomienia.

**Ważne:** Od chwili, gdy Marszałek Sejmu przyjmie zawiadomienie o utworzeniu komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej proponowany projekt ustawy nie może już być zmieniany, a Komitet nabywa osobowość prawną i może pozyskiwać fundusze na kampanię promocyjną. Fundusze mogą pochodzić ze zbiórki publicznej zorganizowanej zgodnie z przepisami dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (Dz.U. 2020 poz. 1672). Komitet nie może korzystać ze środków zagranicznych i publicznych (zob. szczegółowe kategorie niedozwolonych źródeł w art. 16 Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej obywateli). Pełnomocnik komitetu musi złożyć sprawozdanie finansowe dotyczące pozyskanych środków ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych i je opublikować.

6. Komitet ogłasza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim fakt nabycia osobowości prawnej, adres komitetu oraz w jakich miejscach projekt ustawy jest udostępniony do publicznego wglądu. Rozpoczyna się bieg trzymiesięcznego okresu na zgromadzenie pod projektem ustawy podpisów sto tysięcy obywateli posiadających pełnię praw wyborczych. Do tej puli wlicza się zebrane na początku 1000 podpisów. Zasady zbierania podpisów regulują art. 8 i 9 ustawy.
7. Jeśli pod projektem ustawy we wskazanym terminie udało się zgromadzić 100 tysięcy podpisów, to jest on składany Marszałkowi Sejmu.
8. Następnie Marszałek Sejmu w terminie 14 dni od dnia wniesienia takiego projektu dokonuje oceny dwóch kwestii (samodzielnie decydując o kolejności podejmowanych decyzji): (1) Czy treść projektu ustawy lub uzasadnienia została zmieniona od momentu przyjęcia zawiadomienia? oraz (2) Czy są uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów? Jeśli Marszałek stwierdzi, że ma wątpliwości, to w terminie 14 dni od wniesienia projektu zwraca się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy złożono prawidłową liczbę podpisów. PKW na dokonanie czynności sprawdzających ma 21 dni. Uczestniczyć w nich może Pełnomocnik komitetu.
9. Jeśli obie kwestie zostaną rozpatrzone pozytywnie, to Marszałek Sejmu kieruje taki projekt do pierwszego czytania w Sejmie. W czasie prac parlamentarnych Pełnomocnik komitetu, jako wnioskodawca projektu (projektodawca) przedstawia go posłom (zob. *Uchwalanie ustawy* w podrozdziale 3.2.3).

**Ważne:** Na każdym z etapów oceny wniosków w sprawie obywatelskiego projektu ustawy dokonywanej przez Marszałka Sejmu (od rejestracji samego komitetu, po decyzję o skierowaniu projektu lub nie do pierwszego czytania) Pełnomocnikowi komitetu przysługuje w ostatniej instancji prawo do zaskarżenia postanowienia Marszałka Sejmu do Sądu Najwyższego. Sąd ten w rezultacie do-

konuje ostatecznej decyzji, odrzucającej skargę i przerywającej cały proces lub uwzględniającej skargę i uruchamiającej kolejny etap całej procedury.

Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu albo wydania odpowiedniego postanowienia przez Sąd Najwyższy.

Po złożeniu obywatelskiego projektu ustawy w Sejmie rozpoczyna się faza jego rozpatrywania. Przedstawiciel wnioskodawcy, czyli Pełnomocnik komitetu przedstawia projekt parlamentarzystom w czasie I i II czytania (zob. *Uchwalanie ustawy* w podrozdziale 3.2.3).

#### 4.1.5.2 Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Narzędziem analogicznym do opisywanego powyżej, ale stosowanym na każdym z poziomów samorządu terytorialnego jest **obywatelska inicjatywa uchwałodawcza**. Jej działanie na poszczególnych szczeblach samorządu określają: art. 41a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2020.713), art. 42a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2020.0.920), art. 89a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U.2020.1668).

Wedle zawartych tam dyspozycji z inicjatywą może wystąpić grupa mieszkańców, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego.

Liczebność tej grupy jest uzależniona od szczebla samorządu i wielkości danej wspólnoty lokalnej. Musi ona liczyć:

- co najmniej 100 osób w gminie do 5000 mieszkańców, co najmniej 200 osób w gminie do 20 000 mieszkańców, a w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób,
- co najmniej 300 osób w powiecie do 100 000 mieszkańców oraz co najmniej 500 osób w większych powiatach,
- co najmniej 1000 osób w województwie.

Organ samorządu w uchwale określa zasady: wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów wnoszących obywatelską inicjatywę uchwałodawczą oraz promocji tych inicjatyw, a także wymagania formalne dotyczące składanych projektów.

Procedura niezależnie od szczebla samorządu jest podobna:

1. mieszkańcy tworzą komitet inicjatywy uchwałodawczej i przygotowują tekst projektu uchwały (powinien on być zgodny z Zasadami techniki prawodawczej - zob. Podrozdz. 3.1.3),
2. pod projektem zbierane są podpisy odpowiedniej grupy mieszkańców, którzy go popierają,
3. po skompletowaniu wymaganych dokumentów są one składane do dalszego procedowania w radzie gminy (lub radzie powiatu czy sejmiku województwa),

4. jeśli przygotowana przez komitet inicjatywa spełnia wszystkie wymogi formalne, propozycja trafia pod obrady danego organu stanowiącego na jego najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od tego dnia.

Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby, które będą uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac odpowiedniego organu uchwałodawczego tej jednostki. Dalsze szczegóły funkcjonowania omawianego narzędzia określają odpowiednie zapisy w statucie danej gminy, powiatu lub województwa. Przystępując do opracowania własnego pomysłu warto więc sprawdzić, jak te zapisy wyglądają.

#### 4.1.5.3 Europejska Inicjatywa Obywatelska

Jeśli chcemy zobowiązać Komisję Europejską do zajęcia się zagadnieniem podnoszonym w danej Europejskiej inicjatywie obywatelskiej (EIO), jej treść musi poprzeć co najmniej milion obywateli Unii Europejskiej, pochodzących z przynajmniej 7 spośród 28 państw członkowskich. Co więcej, w odniesieniu do każdego z tych 7 państw wymagane jest osiągnięcie minimalnej liczby deklaracji poparcia (zob. [www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories](http://www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories)). Dla ułatwienia gromadzenia podpisów Komisja Europejska utworzyła specjalny portal (zob. [www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts](http://www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts)), w którym prezentowane są wszystkie zgłoszone inicjatywy oraz opublikowane dokładne informacje na ich temat w oficjalnych językach unijnych. Portal pomaga też w przeprowadzeniu dużych kampanii promocyjnych pozwalających na zebranie poparcia.

Podjęcie EIO wymaga powołania struktury organizacyjnej, która będzie koordynowała tę inicjatywę. Komitet powinien składać się z min. 7 osób zamieszkujących w co najmniej 7 państwach członkowskich, i które osiągnęły wiek uprawniający do głosowania w wyborach europejskich. Pomocne wskazówki i wsparcie w poszukiwaniu niezbędnych kontaktów można znaleźć w **The ECI Campaign** ([www.citizens-initiative.eu/helpdesk/](http://www.citizens-initiative.eu/helpdesk/)).

Po zarejestrowaniu Komitet ma 12 miesięcy na zebranie deklaracji poparcia drogą tradycyjną lub elektroniczną. Następnie organizatorzy przedkładają zebrane deklaracje władzom krajowym, które je certyfikują na podstawie rejestrów ludności. Zebrane deklaracje wraz z certyfikatami organizatorzy składają w Komisji Europejskiej (muszą też przedstawić sprawozdanie finansowe z działań EIO). Komisja publikuje inicjatywę w odpowiednim rejestrze. Organizatorzy zapraszani są do Komisji, aby mogli szczegółowo przedstawić ideę podjętej inicjatywy. W kolejnym kroku inicjatywa jest prezentowana w ramach wysłuchania publicznego w Parlamencie Europejskim. Komisja ma obowiązek ustosunkować się do prawidłowo zarejestrowanej inicjatywy, przedstawiając listę działań politycznych lub legislacyjnych, jakie zamierza w tej sprawie podjąć wraz z harmonogramem ich realizacji. Może też odrzucić inicjatywę, jeśli np. wykracza poza zakres działania Komisji.

Stosowanie EIO reguluje Artykuł 24 Traktatu o Unii Europejskiej oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 65 z 11.03.2011).

#### 4.1.5.4 Petycje oraz skargi i wnioski do instytucji administracji publicznej, Sejmu i Senatu

Procedura administracyjna w Polsce przewiduje trzy różne sposoby oficjalnego zwrócenia się do administracji publicznej w konkretnej sprawie - skargi, wnioski o podjęcie działań i petycje. Można je składać we własnym imieniu, w imieniu innej osoby (musi ona wyrazić na to zgodę), lub w interesie publicznym. Petycje powinny jednak dotyczyć kwestii bardziej ogólnej, a nie w partykularnej sprawie.

##### **Wniosek**

- może dotyczyć usprawnienia pracy lub poprawy jej organizacji w danym urzędzie czy departamencie administracji publicznej, wzmocnienia praworządności, zapobiegania nadużyciom, ochrony mienia lub pełniejszego zaspokojenia potrzeb obywateli,
- składa się go do odpowiedniego organu, właściwego dla danej sprawy. Adresat wniosku powinien się do niego odnieść bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w ciągu miesiąca.

##### **Skarga**

- odnosi się do zaniedbań lub nienależytego wykonywania obowiązków przez konkretne organy administracji publicznej lub ich pracowników, naruszenia praworządności lub interesów podmiotu lub podmiotów skarżących,
- może też dotyczyć nieuzasadnionego przedłużania czasu załatwiania danej sprawy,
- adresowana jest do organów bezpośrednio nadrzędnego w stosunku do jednostki administracji, której skarga dotyczy. Adresat skargi powinien się do niej odnieść bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w ciągu miesiąca.

##### **Petycja**

- odnosi się do kwestii bardziej ogólnych – np. propozycji zmiany obowiązującego prawa lub procedur,
- do jej składania uprawnieni są obywatele, organizacje społeczne oraz przedsiębiorcy,
- można ją adresować do wszystkich organów publicznych – od centralnych po samorządowe – jednak musi to być podmiot właściwy w danej sprawie,
- składa się ją pocztą tradycyjną lub elektroniczną,
- musi zawierać m.in. dane osobowe wnoszącego, opis przedmiotu petycji i podpis wnoszącego.

Więcej informacji na temat zasad składania petycji w Polsce można znaleźć na następującej stronie internetowej: [www.petycje.edu.pl](http://www.petycje.edu.pl).

#### 4.1.5.5 Petycja do Parlamentu Europejskiego

Do składania petycji do Parlamentu Europejskiego uprawniony jest każdy obywatel UE, osoba fizyczna zamieszkująca w państwie członkowskim i osoba prawna mająca statutową siedzibę w UE.

Petycja ma formę skargi lub wniosku w sprawach mieszczących się w kompetencjach Unii Europejskiej. Aby jednak została dopuszczona, petycja **musi odnosić się do kwestii bezpośrednio dotyczących danej osoby**.

Petycja trafia do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego, która może podjąć różne rodzaje działań przyczyniające się do pomyślnego rozwiązania kwestii zgłoszonej w petycji lub udzielenia odpowiedzi i w tym celu może zwrócić się o podjęcie interwencji do różnych unijnych instytucji (Komisja Europejska, Parlament Europejski), ale też do państw członkowskich.

## 4.2 Kultura komunikacji

### 4.2.1 Komunikacja i jej rola

W stanowieniu prawa można uczestniczyć na różne sposoby. Jednak efekt udziału w konsultacjach, opiniowaniu, czy uzgodnieniach zależy od tego, na ile zaangażowane strony będą potrafiły się ze sobą porozumieć, czyli poznać i zrozumieć wzajemnie swoje racje, a także wspólnie dążyć do rozwiązania danego problemu. Umiejętność i kultura komunikowania się jest nie mniej ważna niż znajomość tematu, którego dotyczą konsultacje. Poniżej przedstawiamy najważniejsze zasady, które sprzyjają skutecznej komunikacji oraz wskazówki praktyczne.

### 4.2.2 7C czyli siedem zasad skutecznej komunikacji

Herta A. Murphy<sup>41</sup> sformułowała 7 uniwersalnych zasad efektywnej komunikacji, którymi warto się kierować:

- **PRZEJRZYSTOŚĆ** (*clarity*) Prosty i klarowny język, logiczny i spójny przekaz,
- **KOMPLETNOŚĆ** (*completeness*) Wszystkie informacje, które odbiorca powinien otrzymać, żeby odpowiednio zareagować,
- **ZWIĘZŁOŚĆ** (*conciseness*) Tylko konieczne informacje, które odbiorca powinien otrzymać, żeby odpowiednio zareagować. Przekaz bez słów wypełniaczy (zbędnych wstępów, określeń, powtórzeń, pobocznych wątków),
- **WZGLĄD NA ODBIORCĘ** (*consideration*) Postawienie się na miejscu odbiorcy (uzmysłowienie sobie jego punktu widzenia, sposobu myślenia i innych cech i uwarunkowań) i zadbanie o jego komfort,
- **POPRAWNOŚĆ** (*correctness*) Unikanie i eliminowanie błędów,
- **KONKRETNOŚĆ** (*concreteness/contribution*) Bez ogólników, tylko fakty, liczby (co, gdzie, kiedy, jak),
- **GRZECZNOŚĆ** (*courtesy*) Zwracanie się do odbiorcy w sposób uprzejmy, taktowny, życzliwy i z szacunkiem. Zabieganie o informację zwrotną od odbiorcy, zadawanie pytań, aktywne słuchanie. Kurtuazja wyraża dobrą wolę.

---

41. H.A. Murphy, H.W. Hildebrandt, J.P. Thomas, Effective Business Communication, New York 1997: The McGraw-Hill Companies, Inc.

### 4.2.3 Komunikacja a uczestnictwo w stanowieniu prawa – wskazówki praktyczne

Udział w stanowieniu prawa obejmuje przede wszystkim dwa rodzaje sytuacji komunikacyjnych: uczestnictwo w różnego rodzaju spotkaniach oraz zgłaszanie uwag i opinii w formie pisemnej.

#### 4.2.3.1 Jak uczestniczyć w spotkaniach

W czasie spotkań można na bieżąco upewniać się, czy właściwie się zrozumiało przekaz, uzupełnić informacje, wyjaśnić niezrozumiałe kwestie, a ponadto wypracować nowe, wspólne rozwiązania (szczególnie jeśli spotkanie jest realizowane w formule warsztatu). Należy się jednak liczyć z ryzykiem, że zgłoszone uwagi i opinie w procesie protokołowania lub podsumowywania mogą nie zostać w pełni lub poprawnie odzwierciedlone.

Spotkanie będzie udane, jeśli będzie miało jasno zdefiniowany cel i program, uczestnicy będą trzymali się tematu i zachowają kulturę dyskusji, a jego wyniki zostaną w jakiejś formie podsumowane i wykorzystane.

### KULTURA KOMUNIKACJI NA SPOTKANIU – 7 WSKAZÓWEK

- ✓ Traktuj innych uczestników z szacunkiem, oni też mają prawo zabrać głos i wyrazić opinię.
- ✓ Zabieraj głos, gdy ci go udzieli prowadzący, nie przerywaj innym.
- ✓ Wypowiadaj się w zwięzły sposób, dzięki temu dasz szansę wypowiedzi innym uczestnikom.
- ✓ Trzymaj się tematu spotkania, unikaj wątków pobocznych i dygresji.
- ✓ Koncentruj się na warstwie rzeczowej, zapomnij o swoim ego. Zamiast forsować własne pomysły, skoncentruj się na rozwiązaniu problemu. Pozwól innym, żeby się do tego rozwiązania przyczynili.
- ✓ Zanim zaczniesz polemizować, upewnij się, że dobrze zrozumiałeś stanowisko rozmówcy. Podkreśl to, z czym się zgadzasz albo uważasz za ważne w jego wypowiedzi.
- ✓ Używaj argumentów merytorycznych, nie osobistych (oddziel ludzi od problemu).

#### 4.2.3.2 Jak formułować pisemne uwagi, opinie i wnioski

Pisemnych uwag, wniosków i opinii nie możemy korygować na bieżąco, obserwując reakcję odbiorcy. Sposób ich sformułowania musi być więc dobrze przemyślany. Zgodnie z wcześniej podanymi zasadami tekst powinien być **przejrzysty, kompletny, zwięzły, poprawny i konkretny**, z zachowaniem wymogów **grzeczności**.

Mając **względ na odbiorcę**, jeśli chcemy przekonać do naszego stanowiska urzędników lub polityków, do których kierujemy nasze uwagi, opinie i wnioski, powinniśmy:

- użyć argumentów, które trafią im do przekonania (w tym, również takich, których sami używają), tj.
    - finansowych (koszty lub oszczędności dla budżetu, możliwości finansowania),
    - prawnych (a więc powołać się na konkretne przepisy),
    - odwołujących się do zapisów w planach i strategiach rządu lub danego samorządu,
    - dotyczących poparcia ważnych lub dużych grup społecznych (które może przełożyć się na przyszły wynik wyborczy danego decydenta),
    - wizerunkowych (jw.),
    - dotyczących usprawnienia pracy urzędników i ich obciążenia (np. jeśli zabiegamy o odbiurokratyzowanie procedur),
- i poprzeć te argumenty konkretnymi (np. konkretnymi wyliczeniami);
- zadbać o komfort odbiorcy, a więc ułatwić mu życie:
    - przesłać stanowisko w odpowiedniej formie, wskazując, których rozwiązań i zapisów projektu dotyczą uwagi lub sugestie i dokładne miejsce w tekście (strona dokumentu, artykuł, ustęp), ew. zaproponować własne sformułowania,
    - tak sformułować tekst, żeby odbiorca w razie potrzeby mógł daną treść wykorzystać wprost (np. wkleić do uzasadnienia, albo przekazać decydentom).

#### 4.2.4 Negocjacje jako szczególny proces komunikacji

Zarówno konsultacje jak i negocjacje są procesem dwustronnej komunikacji. Celem konsultacji jest podjęcie optymalnej decyzji przez władze, które je organizują. Może w nich uczestniczyć wielu interesariuszy reprezentujących różnorakie stanowiska, a wynik konsultacji nie jest dla władz wiążący, tzn. na podstawie zgłoszonych uwag i opinii to władze podejmują decyzję. Natomiast celem negocjacji jest osiągnięcie porozumienia, gdy interesy zaangażowanych stron są przynajmniej częściowo konfliktowe. Wynik negocjacji jest wiążący dla stron.

Autorzy książki *„Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się”*<sup>42</sup> wskazują, że najlepszą metodą negocjacji według trzech kryteriów: osiągnięcie mądrego porozumienia, efektywność negocjacji oraz zachowanie lub polepszenie relacji między negocjującymi stronami - najlepsze są negocjacje oparte na zasadach lub skoncentrowane na meritum. Podstawą takich negocjacji jest otwartość stron na perswazję za pomocą obiektywnych faktów i kryteriów.

---

42. R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Wydanie II rozszerzone. Warszawa 1996.

## NEGOCJACJE OPARTE NA ZASADACH - WSKAZÓWKI

- ✓ Oddziel ludzi od problemu (bądź miękki w stosunku do ludzi, twardy do problemu).
- ✓ Skoncentruj się na interesach, nie stanowiskach (problemem nie są sprzeczne poglądy, tylko konfliktowe interesy między potrzebami, dążeniami, oczekiwaniami oraz obawy stron).
- ✓ Bądź konkretny, ale elastyczny - przygotuj więcej niż jedno rozwiązanie.
- ✓ Miej wzgląd na drugą stronę: poznaj sposób postrzegania sytuacji przez drugą stronę, propozycja rozwiązania powinna być zgodna z jej systemem wartości. Chodzi o to, żeby negocjacje nie niszczyły stosunków między stronami.
- ✓ Skup się na przyszłości, nie oglądaj się wstecz.
- ✓ Sformułuj problem zanim przedstawisz rozwiązanie.

## ZASTOSOWANIE OBIEKTYWNYCH KRYTERIÓW W NEGOCJACJACH:

1. Przedstaw każdą kwestię, jako problem wspólnego poszukiwania obiektywnych kryteriów.
2. Uzasadnij i bądź otwarty na uzasadnienia, które kryteria są najbardziej odpowiednie i jak powinny być stosowane.
3. Nigdy nie poddawaj się presji, a jedynie regułom<sup>43</sup>.

---

43. Ibidem s. 132

## BIBLIOGRAFIA

### AKTY PRAWNE I WYTYCZNE:

- 1.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
- 2.** Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t. j. Dz.U. 2020 r. poz. 1320).
- 3.** Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t. j. Dz.U. 2019 r., poz. 263).
- 4.** Kodeks pracy (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.).
- 5.** Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t. j. Dz.U. 2020 r., poz. 123).
- 6.** Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t. j. Dz.U. 2020 r., poz. 1070).
- 7.** Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (t. j. Dz.U. 2015 r., poz. 567).
- 8.** Ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych (t. j. Dz.U. 2019 r., poz. 1832).
- 9.** Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t. j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1969).
- 10.** Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz.U. 2020 r., poz. 1409).
- 11.** Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t. j. Dz.U. 2018 r., poz. 2232 ze zm.).
- 12.** Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. 2020 r., poz. 713).
- 13.** Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz.U. 2020 poz. 920).
- 14.** Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz.U. 2020, poz. 1668).
- 15.** Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. 1999 Nr 62 poz. 688 ze zm.).
- 16.** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 65 z 11.03.2011).
- 17.** Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie trybu udzielania urlopu bezpłatnego pracownikowi powołanemu do pełnienia z wyboru funkcji związkowej poza zakładem pracy oraz sposobu postępowania w przypadku wygaśnięcia mandatu do pełnienia z wyboru funkcji związkowej przez pracownika korzystającego z urlopu bezpłatnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2358).

- 18.** Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2018 r. w sprawie trybu udzielenia i korzystania ze zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji w zarządzie zakładowej organizacji związkowej przysługującego osobie wykonującej pracę zarobkową, sposobu ustalenia wysokości wynagrodzenia albo świadczenia pieniężnego przysługującego osobie w okresie zwolnienia od pracy oraz wynikających z tego tytułu uprawnień i świadczeń (Dz.U. z 2018 r., poz. 2323).
- 19.** Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 października 2016 r. w sprawie Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. 2016 poz. 1783).
- 20.** „Zasady techniki prawodawczej”, Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 283. (tekst jednolity).
- 21.** Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013 poz. 979 z późn.zm.).
- 22.** Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t. j. M.P. 2020 poz. 476).
- 23.** Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (t. j. M.P. 2018 poz. 846 z późn. zm.).
- 24.** Zarządzenie nr 8 Marszałka Senatu z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich  
[www.senat.gov.pl/o-senacie/wybrane-akty-prawne/dostep-do-informacji-publicznej/](http://www.senat.gov.pl/o-senacie/wybrane-akty-prawne/dostep-do-informacji-publicznej/)
- 25.** Rządowe Centrum Legislacji, Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, przyjęte 5 maja 2015 r. przez Radę Ministrów,  
[www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf](http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf)

## POZOSTAŁE ŹRÓDŁA:

- Baran K.W., *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, WKP 2019.
- Bluj, A., Jagaciak, M., Perchuc-Żółtowska, M., Pliszczyńska, K., *ABC partycypacji obywatelskiej - poradnik dla organizatorów procesów partycypacyjnych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2013.
- Chrzanowski, O., Rościszewska, E., *Konsultacje okiełznane*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), Warszawa 2015.
- Fisher R., Ury W. with B. Patton, *Dochodząc do TAK Negocjowanie bez poddawania się*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Wydanie II rozszerzone, Warszawa 1996.
- Gajda M., Kraśniewski M., *Rola związków zawodowych w stanowieniu wewnątrzzakładowych regulaminów w zakładzie pracy*, Kwartalnik Prawa Publicznego nr 1/2016.
- Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS, *Procedura uchwałodawcza w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego*, Projekt „Organizacje tworzą dobre prawo lokalnie”, [www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/Udzia%C5%82\\_NGO\\_w\\_tworzeniu\\_prawa\\_miejscowego/03\\_Procedura\\_uchwa%C5%82odawcza\\_w\\_zakresie\\_stanowienia\\_akt%C3%B3w\\_prawa\\_miejscowego.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Udzia%C5%82_NGO_w_tworzeniu_prawa_miejscowego/03_Procedura_uchwa%C5%82odawcza_w_zakresie_stanowienia_akt%C3%B3w_prawa_miejscowego.pdf).
- Kazimierzczak, T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] Olech A. (red), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Kulig K., *Doraźne czynności związkowe. Prawo podmiotowe pracownika czy prawo organizacji związkowej?*, PiZS 2015/8/9-15, teza 3.
- Latos-Miłkowska M., *Ustalanie zakresu podmiotowego ochrony udzielanej działaczom związkowym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017/9.
- Maksymiuk M., *Tworzenie uchwał jako aktów prawa miejscowego w samorządzie terytorialnym*[w:] - Kubalski G.P. (red.), Liszka-Michalska K., Maksymiuk M., *Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego*, Związek Powiatów Polskich, Warszawa [www.zpp.pl/storage/files/2019-05//53f31020a7c9ede82f49133b88d80a5c6070.pdf](http://www.zpp.pl/storage/files/2019-05//53f31020a7c9ede82f49133b88d80a5c6070.pdf).
- Murphy, H. A. , Hildebrandt, H. W. and Thomas, J. P. (1997). *Effective Business Communication*, New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Fundacja im. Stefana Batorego, *Ustawa w 2 godziny 20 minut. XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)*, Warszawa 2019, [www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat\\_2019-1.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf).

- Poczykowska, K., Rola i znaczenie partycypacji publicznej, [w:] Maszkowska A., Sztop-Rutkowska K. (red.), *„Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom”*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2013.
- Salwa Z., *Uprawnienia związków zawodowych*, Oficyna Wydawnicza Branta, wyd. 1.
- Salwa Z., *Ustawa o związkach zawodowych - komentarz*, LexisNexis 2003.
- Sierocka I., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy – Kodeks pracy*, WKP 2019.
- Szemplińska E., *Konsultacje i wyjaśnienia*, PiZS 2000/4/43.
- Szmit J., *Powierzenie innej pracy chronionemu działaczowi związkowemu na podstawie art. 42 § 4 k. p.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009/2.
- Sztop-Rutkowska, K., *Metody i techniki konsultacji społecznych*, [w:] Maszkowska A., Sztop-Rutkowska K. (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2013.
- Tkaczyk E., *Legitymacja organizacji zawodowych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, St.PiA.2015/3/87-93.
- Tulwin H., *Zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy*, PiZS 2003/3/40.
- Żołyński J., *Pracodawca a związki zawodowe. Wybrane problemy zbiorowego prawa pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Żołyński J., *Ustawa o związkach zawodowych – komentarz*, Lex 2014.





## Projekt w ramach Działania 2.16 POWER

(Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój)

*Pn. „Wiedza i kompetencje kluczem do efektywnego udziału  
w procesie stanowienia prawa”*

