

# 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, obowiązujących 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 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.