

**Maciej Serowaniec<sup>1</sup>**

## **Proces uspołeczniania mechanizmów podejmowania decyzji publicznych w Polsce**

**Streszczenie:** Dialog społeczny odgrywał zatem i odgrywa nadal ważną rolę w reformowaniu państwa, dając przy tym gwarancje harmonijnego rozwoju, zapobiegania konfliktom oraz zachowania pokoju i ładu społecznego. Jedną z kluczowych instytucji służących uspołecznianiu mechanizmów podejmowania decyzji publicznych stanowią Rada Dialogu Społecznego. Uwzględniając zróżnicowane punkty widzenia partnerów społecznych oraz przeciwdziałając eliminacji istotnych społecznych interesów podnoszonych podczas debaty publicznej, ma się ona bowiem przyczynić zarówno do przygotowywania lepszych jakościowo rozwiązań w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej, jak również do poszerzania społecznej akceptacji dla tych rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** dialog społeczny; Rada Dialogu Społecznego; ład społeczny; partnerzy społeczni.

## **The process of socialisation of public decision-making mechanisms in Poland**

**Summary:** Social dialogue used to play and still plays an important role in the reformation of the state, thus guaranteeing its harmonious development, prevention of conflicts and maintenance of peace and social order. One of the key institutions participating in the socialisation of the public decision-making mechanisms is the Social Dialogue Council. The fact that it takes into account the diversified points of view of social partners and counteracts the elimination of fundamental social interests raised in the public debate ensures preparation of better quality solutions for social and economic policy, as well as enhancement of the social acceptance for those solutions.

**Key words:** social dialogue; Social Dialogue Council; social order; social partners.

---

<sup>1</sup> Dr Maciej Serowaniec – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

W polskich warunkach budowy gospodarki rynkowej i demokracji politycznej metoda dialogu społecznego i związane z nią porozumienia stały się istotnym elementem kształtowania polityki społeczno-gospodarczej kraju, opartej na wspólnie akceptowanych i popieranych wartościach, do których należą: demokracja, sprawiedliwość i solidarność społeczna oraz ochrona praw człowieka i osób słabszych. Jak słusznie wskazuje Trybunał Konstytucyjny źródła powyższych wartości upatrywać należy w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidaryzmu społecznego. Zgodnie z poglądami jego przedstawicieli życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników. Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Zakłada wzajemne zrozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem<sup>2</sup>.

Momentem przełomowym w procesie kształtowania się zinstytucjonalizowanych form dialogu społecznego w Polsce było podpisanie 22 lutego 1993 roku przez stronę rządową, pracowniczą oraz pracodawców swoistej umowy społecznej – „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”<sup>3</sup>. Sygnatariusze „Paktu” wyrazili m.in. wolę utworzenia Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, stanowiącej płaszczyznę wypracowywania wspólnego stanowiska w sprawie kierunków i instrumentów polityki społeczno-gospodarczej państwa jako forum rzetelnego i odpowiedzialnego dialogu. Skład, organizację i kompetencje Komisji Trójstronnej szczegółowo określała uchwała Rady Ministrów nr 7/94 z dnia 15 lutego 1994 roku. Zgodnie z jej postanowieniami Komisja Trójstronna była odpowiedzialna za monitorowanie procesów gospodarczych i zasadniczych proporcji makroekonomicznych oraz dokonywała oceny mechanizmów i instrumentów stosowanych w polityce społeczno-gospodarczej. Komisja Trójstronna formułowała także opinie i wnioski dotyczące priorytetów polityki społecznej i gospodarczej, odnoszących się w szczególności do polityki płac i instrumentów jej realizacji, polityki zatrudnienia, polityki świadczeń socjalnych oraz kształtowania relacji konsumpcji do inwestycji oraz struktury konsumpcji. Wypracowywane w drodze uzgodnie-

---

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat znaczenia idei solidaryzmu jako jednego z fundamentów społecznej gospodarki rynkowej Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K. 17/00, OTK UZ 2001/4A/1.

<sup>3</sup> Zob. *Prawno-ekonomiczne podstawy przekształceń własnościowych polskiej gospodarki. Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania*, Warszawa 1993, s. 11.

nia wspólne stanowiska Komisji miały z kolei stanowić dla partnerów dialogu społeczne swoiste wytyczne działania w zakresie objętym przedmiotem uzgodnień. W wypadku zaistnienia rozbieżności i niemożności uzgodnienia stanowisk, strony miały jednak prawo do prezentowania odrębnego stanowiska<sup>4</sup>. Uchwała Rady Ministrów przyjęła kryterium historyczne, powołując na członków Komisji sygnatariuszy „Paktu”, nie określając natomiast kryteriów reprezentatywności, po spełnieniu których organizacje związkowe i organizacje pracodawców mogłyby uzyskać status członka Komisji. Uchwała przewidywała jednak możliwość rozszerzenia składu Komisji o inne organizacje partnerów społecznych na wniosek samej Komisji, skierowany do Prezesa Rady Ministrów<sup>5</sup>. W pierwszym okresie funkcjonowania Komisja Trójstronna odegrała pozytywną rolę w osiągnięciu konsensusu pomiędzy partnerami dialogu społecznego w najistotniejszych sprawach z obszaru polityki gospodarczej i społecznej<sup>6</sup>. Zawieszenie udziału w pracach Komisji przez NZSS „Solidarność” w 1998 roku, a następnie w 1999 roku przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych spowodowało jednak jej praktyczną marginalizację<sup>7</sup>.

Ważnym etapem kształtowania się podstaw prawnych dialogu społecznego było bez wątpienia uchwalenie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Warto zwrócić jednak uwagę, że Konstytucja RP rozróżnia dwa terminy – „dialog społeczny” i „dialog partnerów społecznych”, które pozostają ze sobą w określonych relacjach. Pojęcie dialogu społecznego użyte w Preambule Konstytucji RP należy traktować jako szersze i ściślej powiązane zarówno z zasadą solidaryzmu, pomocniczości, społeczną gospodarką rynkową, sprawiedliwością społeczną, jak i z zasadą dobra wspólnego, na co wielokrotnie zwracał już uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W tym znaczeniu dialog społeczny

---

<sup>4</sup> Por. K. Całka-Lajnert, *Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych jako przykład instytucjonalizacji demokracji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4, s. 174–175. Por. także <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronna-komisja-ds-spoleczno-gospodarczych/historia-komisji/> [16.10.2015].

<sup>5</sup> Por. E. Sobótka, *Rola Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w rozwoju zbiorowych stosunków pracy w Polsce*, [w:] M. Serowaniec (red.), *Polskie prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy w okresie transformacji*, Warszawa 1995, s. 82 i n.

<sup>6</sup> Wśród sukcesów Komisji Trójstronnej należy przede wszystkim wskazać zawarcie 3 stycznia 1995 r. porozumienia dotyczącego poziomu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1995 roku. W jego treści zapisano klauzulę pokoju społecznego, obowiązującą w okresie trwania realizacji porozumienia, co umożliwiło zakończenie długotrwałego strajku głodowego w służbie zdrowia.

<sup>7</sup> Por. szerzej J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria historia praktyka*, Warszawa 2009.

należy definiować proces jako negocjowania kluczowych decyzji w sprawach publicznych, aby „uspołecznic” mechanizmy podejmowania decyzji i przeciwdziałać procesom marginalizacji rozmaitych interesów. Dopuszczając takie mechanizmy ustawa zasadnicza sprzyja zatem integrowaniu i utożsamianiu się społeczeństwa z państwem. Natomiast dialog partnerów społecznych w świetle postanowień art. 20 Konstytucji RP stanowi jedną z podstaw ustroju gospodarczego RP i odnosi się do dialogu pomiędzy pracodawcami i pracownikami z udziałem władzy publicznej<sup>8</sup>. W rozwiązywaniu narosłych konfliktów społecznych i ekonomicznych bardzo pomocne mogą się okazać wyspecjalizowane instytucje służące tworzeniu negocyjacyjnego ładu społecznego, które mają na celu przede wszystkim dążenie do konsensusu w sytuacjach konfliktogennych „zamiast konfrontacji, demonstracji i strajków”<sup>9</sup>.

Uznanie dialogu i współpracy partnerów społecznych w Konstytucji RP za podstawę ustroju gospodarczego wskazało również na potrzebę ustawowego uregulowania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych jako kluczowej instytucji dialogu społecznego<sup>10</sup>. Potrzebę taką przewidywał zresztą „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym”. Konieczność taką sygnalizował także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 6 maja 1997 r. (sygn. akt U 2/96)<sup>11</sup>. Dopiero jednak na przełomie lat 1999–2000 zapadła decyzja o zorganizowaniu specjalnego Zespołu roboczego ds. przygotowania projektu ustawy o Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych. Opracowana przez Zespół wersja projektu ustawy stała się podstawą, przyjętego w czerwcu 2000 roku przez Radę Ministrów, rządowego projektu ustawy o Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw, który w lipcu 2000 roku został skierowany do Sejmu. Do Sejmu ostatecznie trafiły dwa projekty ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych – projekt poselski (Sojuzsu Lewicy Demokratycznej) i rządowy<sup>12</sup>. Na posiedzeniu w dniu 6 lipca 2001 roku Sejm uchwalił ustawę o *Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego*. Senat

<sup>8</sup> Por. J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 105.

<sup>9</sup> Por. szerzej S.L. Stadniczenko, *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 326–331.

<sup>10</sup> Por. Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 105.

<sup>11</sup> Zob. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 6.05.1997 r., U 2/96, OTK 1997/2/17.

<sup>12</sup> Zob. Druk sejmowy nr 2020 i 2021.

nie zmienił jej zapisów i jednogłośnie przyjął ją w dniu 2 sierpnia 2001 roku. Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 27 sierpnia 2001 roku<sup>13</sup>.

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku, Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych<sup>14</sup> stanowić miała najważniejsze forum dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych. W jej gestii leżało również rozpatrywanie spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym wniesionych pod obrady Komisji przez jedną ze stron, jeżeli uznała, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego. Odpowiadała także za zawieranie wspólnych porozumień, których przedmiotem były wzajemne zobowiązania stron służące godzeniu interesów pracowników, pracodawców i dobra publicznego oraz osiągnięciu i zachowaniu pokoju społecznego<sup>15</sup>. Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych została również włączona w prace nad projektem ustawy budżetowej, dysponując w tym zakresie możliwością opiniowania przez stronę pracowników i stronę pracodawców wybranych wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do opracowania projektu budżetu państwa, a następnie założeń i projektu budżetu państwa na kolejny rok oraz poprzez możliwość przedstawienia propozycji wzrostu w następnym roku: wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej, a także minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>16</sup>. Ponieważ ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>17</sup> przejęła postanowienia dotychczasowej ustawy o *Trójstronnej Komisji. m.in. w zakresie określenia trybu i sposobu pracy Komisji Trójstronnej oraz jej Prezydium, sposobu powoływania i funkcjonowania zespołów problemowych czy sposobu wyłaniania przedstawicieli poszczególnych partnerów dialogu społecznego*, w związku z tym nie staną się one przedmiotem głębszej analizy w tej części opracowania. Na marginesie warto jednak zasygnalizować, że ustawa zagwarantowała możliwość tworzenia wojewódzkich komisji dialogu społecz-

<sup>13</sup> Por. <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2020.htm> [19.10.2015].

<sup>14</sup> Zob. Dz.U. z 2001 r., Nr 100 poz. 1080 ze zm.

<sup>15</sup> Por. szerzej M. Fałkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

<sup>16</sup> Por. A. Waszczuk, *Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych jako przykład współpracy biznesu i administracji rządowej*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 1(41), s. 92–96. Por także E. Wronikowska, *Uprawnienia Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 5, s. 23 i n.

<sup>17</sup> Zob. Dz.U. z 2015 r., poz. 1240.

nego. Jako czterostronne gremium dialogu partnerów regionalnych, funkcjonujące dla zachowania pokoju społecznego w regionie, miały one wskazywać społeczne i gospodarcze potrzeby w danym województwie. Zawieszenie udziału strony pracowników w pracach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz wszystkich Trójstronnych Zespołach Branżowych podczas posiedzenia Trójstronnej Komisji z udziałem Prezesa Rady Ministrów D. Tuska w dniu 26 czerwca 2013 r. ostatecznie przesądziło jednak o wyekspirowaniu się dotychczasowej formuły współpracy. Jak wskazuje T. Liszcz „dialog na forum Komisji Trójstronnej nie był bowiem właściwym «dialogiem» partnerów społecznych, lecz «rozmową» trzech stron, w której dominowała strona rządowa. W rzeczywistym dialogu partnerów społecznych rola rządu powinna sprowadzać się tylko do stworzenia warunków, głównie prawnych, prowadzenia tego dialogu oraz do rozważania przedstawionych wyników tego dialogu przed podjęciem decyzji z zakresu polityki społecznej i gospodarczej”<sup>18</sup>.

Rada Dialogu Społecznego, jako następca prawny Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, stanowi ważne forum budowania społecznego porozumienia pomiędzy organizacjami pracowników, organizacjami pracodawców oraz rządem. Zapewnieniu nowych warunków prowadzenia dialogu społecznego w zmienionej formule prawnej, bardziej dostosowanej do współczesnych wymagań i oczekiwań wszystkich partnerów społecznych, ma przede wszystkim na celu promowanie warunków sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu oraz zwiększeniu konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej. W wymiarze praktycznym ustanowienie Rady Dialogu Społecznego ma się także przyczynić do pełniejszego urzeczywistnienia zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia. Działania Rady mają zatem służyć głównie poprawie jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, zarówno na szczeblu centralnym, jak również na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego.

Stronę pracowników w Radzie reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych ogólnokrajowych związków zawodowych, ogólnokrajowych zrzeszeń (federacji) związków zawodowych i ogólnokrajowych organizacji międzyzwiązkowych (konfederacji), które spełniają łącznie następujące kryteria:

- 1) zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących pracownikami,
- 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej

<sup>18</sup> T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 504.

Klasyfikacji Działalności, o której mowa w przepisach o statystyce publicznej<sup>19</sup>.

Strona pracowników może ponadto zapraszać do udziału w pracach Rady, z głosem doradczym, przedstawiciele związków zawodowych i organizacji związkowych niespełniających kryteriów reprezentatywności oraz przedstawiciele organizacji społecznych i zawodowych.

Stronę pracodawców w Radzie reprezentują natomiast przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców, działających wyłącznie w oparciu o ustawę o organizacjach pracodawców lub ustawę o rzemiośle, które spełniają łącznie następujące kryteria:

- 1) zrzeszają pracodawców zatrudniających więcej niż 300 000 pracowników,
- 2) mają zasięg ogólnokrajowy,
- 3) posiadają wśród członków regionalne organizacje pracodawców o charakterze ponadbranżowym, mające siedziby w co najmniej połowie województw,
- 4) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności określony ma być w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności<sup>20</sup>.

Strona pracodawców może również zapraszać do udziału w pracach Rady, z głosem doradczym, przedstawiciele organizacji pracodawców niespełniających kryteriów reprezentatywności oraz przedstawiciele organizacji społecznych i zawodowych.

Wnioski o stwierdzenie reprezentatywności organizacji związkowych i organizacji pracodawców rozpatruje Sąd Okręgowy w Warszawie, który wydaje w tej sprawie orzeczenie w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku w trybie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>21</sup> o postępowaniu nieprocesowym. Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o RDS z wnioskiem o stwierdzenie reprezentatywności organizacje związkowe i organizacje pracodawców występują co 4 lata, przy czym okres ten liczony będzie od dnia uprawomocnienia się poprzednio wydanego orzeczenia. Z upływem 4 lat od uprawomocnienia się orzeczenia w sprawie wniosku o stwierdzenie

---

<sup>19</sup> Do grupy reprezentatywnych organizacji związkowych zaliczyć należy Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych oraz NSZZ „Solidarność”, które wskazują po 8 swoich przedstawicieli do Rady Dialogu Społecznego.

<sup>20</sup> Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, Business Centre Club oraz Związek Rzemiosła Polskiego, jako reprezentatywne organizacje pracodawców zgłoszą po 6 przedstawicieli do udziału w pracach Rady Dialogu Społecznego.

<sup>21</sup> Zob. Dz.U. z 2014 r., poz. 101, ze zm.

reprezentatywności organizacja związkowa i organizacja pracodawców będzie tracić uprawnienia organizacji reprezentatywnej, chyba że udokumentuje Prezydium Rady złożenie wniosku o ponowne stwierdzenie reprezentatywności. W takim przypadku organizacja ta będzie zachowywała status organizacji reprezentatywnej do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu w sprawie wniosku o ponowne stwierdzenie reprezentatywności (art. 25 ust. 3 ustawy).

Wybór poszczególnych przedstawicieli stron Rady dokonywany jest z zachowaniem autonomii strony pracowników i pracodawców. Z tego względu liczba przedstawicieli każdej reprezentatywnej organizacji w składzie Rady ustalana jest wspólnie przez obie strony, z zachowaniem równej liczby przedstawicieli. Ostateczną liczbę przedstawicieli strony pracowników i pracodawców zatwierdza Rada w drodze uchwały. Natomiast liczbę przedstawicieli strony rządowej w składzie Rady, będących zarazem członkami Rady Ministrów, ustala Prezes Rady Ministrów (art. 26).

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy członków Rady Dialogu Społecznego powołuje i odwołuje Prezydent RP, na wniosek każdej z organizacji pracowników i pracodawców Rady oraz Prezesa Rady Ministrów (w przypadku strony rządowej), przy czym w skład strony rządowej – oprócz członków Rady Ministrów – wchodzi po jednym przedstawicielu ministra właściwego do spraw pracy (sekretarz lub podsekretarz stanu odpowiedzialny za dialog społeczny) i ministra właściwego do spraw finansów publicznych (sekretarz lub podsekretarz stanu odpowiedzialny za budżet państwa). Minister właściwy do spraw pracy będzie także odpowiedzialny za koordynowanie prac strony rządowej w Radzie. Obowiązek osobistego uczestnictwa w pracach Rady, wynikający z art. 27 ust. 2 ustawy, dotyczy także przedstawicieli Prezydenta RP, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, którzy mogą zostać powołani do udziału w pracach Rady z głosem doradczym.

Rada Dialogu Społecznego obraduje na posiedzeniach plenarnych, które odbywają się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na 2 miesiące i zwoływane są przez przewodniczącego Rady, z inicjatywy własnej lub na wniosek co najmniej dwóch wiceprzewodniczących. Rada podejmuje decyzje w drodze uchwały, o ile w posiedzeniu plenarnym wezmą udział przedstawiciele więcej niż połowy reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców oraz co najmniej jeden przedstawiciel strony rządowej. Przyjęcie uchwały wymaga ponadto zgody każdej ze stron. Stanowiska strony pracowników i strony pracodawców przyjmowane są zwykłą większością głosów, przy czym w głosowaniu musi wziąć udział co najmniej 2/3 członków Rady reprezentujących daną stronę. Stanowisko strony rządowej przyjmowane jest jednomyślnie przez obecnych na posiedzeniu przedstawicieli Rady Ministrów



(art. 28). Natomiast w przypadku decyzji podejmowanych w drodze dialogu autonomicznego, a więc dialogu prowadzonego jedynie przez stronę pracowników i pracodawców, zastosowanie będzie miała szczególna procedura uchwałodawcza. Za zgodą obu partnerów dialogu społecznego strona pracowników i strona pracodawców uzgadnia bowiem wnioski, wyraża swoje opinie lub zajmuje stanowiska w drodze uchwały podejmowanej na posiedzeniu plenarnym, o ile w posiedzeniu Rady weźmie udział więcej niż połowa reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców. Podjęcie uchwały następuje zwykłą większością głosów, przy czym w głosowaniu musi wziąć udział co najmniej 2/3 członków Rady reprezentujących daną stronę. Strona rządowa, jako podmiot nie uczestniczący bezpośrednio w dialogu autonomicznym, nie partycypuje w tym szczególnym postępowaniu uchwałodawczym.

Regulacja ustawowa dopuszcza także możliwość podejmowania uchwał przez Radę w drodze głosowania korespondencyjnego. Przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej głos w imieniu strony rządowej oraz reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców oddają wówczas przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady. Głosowanie korespondencyjne jest ważne o ile wezmą w nim udział wszystkie reprezentatywne organizacje pracowników i pracodawców oraz strona rządowa, zaś sam projekt uzyska jednomyślną akceptację wszystkich trzech partnerów dialogu społecznego (art. 30).

Podobnie jak w przypadku Komisji Trójstronnej, pracami nowej instytucji kierować będzie Prezydium, w skład którego wchodzi przewodniczący Rady i jej wiceprzewodniczący. Regulacja ustawowa wprowadziła jednak istotną zmianę jeśli chodzi o samą procedurę wyłaniania przewodniczącego. Pracom Rady będzie bowiem rotacyjnie przewodniczył przedstawiciel strony pracowników, pracodawców oraz rządu, wybierany na roczną kadencję spośród członków Rady, a nie minister właściwy do spraw pracy jak dotychczas w przypadku Komisji Trójstronnej. Strony Rady przesądzą także o wyborze kolejności przewodniczenia jej pracom. Do zadań przewodniczącego Rady należy w szczególności zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom Rady i jej Prezydium, reprezentowanie Rady w kontaktach zewnętrznych, kierowanie w imieniu Rady wniosków i zapytań do właściwych organów, a także wykonywanie innych czynności zleconych przez Radę. Przewodniczący Rady jest ponadto zobowiązany do przedstawienia Sejmowi, w terminie do dnia 31 maja, corocznego sprawozdania z działalności Rady w roku poprzednim. Ustanowienie bezpośrednich obowiązków informacyjnych w założeniu ustawodawcy ma się przyczynić do większego zainteresowania społeczeństwa oraz władzy ustawodawczej sprawami dialogu społecznego. Wprowadzenie kadencyjności funkcji przewodniczącego Rady ściśle koresponduje zatem z przepisami doty-

czącymi przygotowywania w perspektywie rocznej planu działania Rady oraz przedstawiania Sejmowi corocznego sprawozdania z prac Rady.

Przedstawiciele każdej z reprezentatywnych organizacji oraz Prezes Rady Ministrów – w imieniu strony rządowej – będą wskazywać po jednym wiceprzewodniczącym Rady, przy czym wiceprzewodniczący nie będzie wskazywany przez organizację lub stronę rządową, której przedstawiciel będzie przewodniczącym Rady. Prezydium Rady koordynuje pracę Rady i jej zespołów problemowych, w szczególności ustala harmonogram prac Rady, porządek posiedzeń oraz rozpatruje sprawy przekazane przez Radę, z wyjątkiem zadań, których realizacja wynika z przepisów odrębnych.

W ramach Rady będą mogły być również tworzone zespoły problemowe, stałe albo doraźne. Posiedzenia Rady będą jawne, w dodatku z każdego posiedzenia sporządzany będzie komunikat. Tryb i sposób pracy Rady oraz jej Prezydium, sposób powoływania i funkcjonowania zespołów problemowych, formę i sposób udostępniania komunikatu po posiedzeniu, sposób informowania o przebiegu posiedzeń Rady, sposób zapraszania do udziału w pracach Rady przedstawicieli z głosem doradczym szczegółowo określać będzie przyszły regulamin Rady Dialogu Społecznego.

Z uwagi na odmienne kompetencje i zadania Rady, zwłaszcza przyznanie wielu autonomicznych kompetencji stronie pracowników i stronie pracodawców, a także rotacyjność przewodniczenia jej pracom, ustawa zakłada także nowe uregulowania w zakresie obsługi i finansowania Rady. Obsługę techniczną, organizacyjną i kancelaryjno-biurową oraz ekspercką Rady zapewnić ma bowiem Biuro Rady Dialogu Społecznego, wyodrębnione jako komórka organizacyjna państwowej jednostki budżetowej, podległa ministrowi właściwemu do spraw pracy. Organizację Biura i jego szczegółowy sposób działania określać będzie statut i regulamin jednostki budżetowej, zaś szczegółowe ich przepisy zostaną określone uchwałą Rady. Wydatki związane z funkcjonowaniem Rady i Biura będą pokrywane z budżetu państwa z części 31 – Praca, w ramach wyodrębnionego rozdziału klasyfikacji budżetowej, ujmowane w planie finansowym jednostki budżetowej.

Ustawa zakłada dychotomiczne podejście do funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego. Szereg uprawnień przysługujących Radzie zastrzeżony został bowiem dla dialogu autonomicznego, prowadzonego wyłącznie przez stronę pracowników i pracodawców (tzw. społeczna strona Rady). Prowadzenie dialogu społecznego w zmienionej formule prawnej, bardziej dostosowanej do współczesnych wymagań i oczekiwań wszystkich partnerów społecznych, ma się zatem przyczynić do zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności

społecznej, a także ma w sposób praktyczny realizować zasadę partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia.

W świetle postanowień art. 5 ustawy dla dialogu autonomicznego zastrzeżone zostały uprawnienia Rady w zakresie wyrażania opinii do przygotowywanych przez Radę Ministrów oraz jej członków projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych pozostających we właściwości Rady. Strona pracowników i strona pracodawców Rady wyraża swoją opinię w drodze uchwały, którą powinny przedłożyć w terminie 30 dni od dnia przekazania projektu na adres elektroniczny Biura Rady DS. Ze względu na ważny interes publiczny termin ten może jednak zostać skrócony do 21 dni (art. 5 ust. 4). Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważane jest za rezygnację z prawa do jej wyrażenia. Rozważając charakter prawny opinii Rady Dialogu Społecznego należy podkreślić, że nie mają one charakteru bezwzględnie wiążącego. Zarazem nie można twierdzić, że jest to typowa niewiążąca opinia, bowiem w przypadku gdy Rada Ministrów nie uwzględni opinii albo dokona istotnych merytorycznych zmian w projekcie w stosunku do opiniowanego projektu, będzie zobowiązana do przedstawienia swojego stanowiska w treści uzasadnienia projektu przedkładanego Sejmowi, o czym ma poinformować Radę DS (art. 6).

Istotnym uprawnieniem zastrzeżonym do realizacji w ramach dialogu autonomicznego jest również *quasi* inicjatywa legislacyjna przyznana stronie pracowników i stronie pracodawców. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 7 ustawy projekty założeń projektów ustaw albo projekty aktów prawnych pozostające we właściwości Rady przygotowywane i wspólnie uzgodnione przez strony dialogu autonomicznego będą mogły być przekazane do właściwego ministra w celu przedłożenia Radzie Ministrów. Nieprzyjęcie takiego projektu do dalszych prac przez Radę Ministrów wymaga przedstawienia stronie społecznej Rady, w terminie 2 miesiące od dnia podjęcia decyzji o nieprzyjęciu projektu, nie później niż w terminie 4 miesiące od dnia otrzymania projektu przez właściwego ministra, pisemnego uzasadnienia (art. 7 ust. 4). Natomiast w przypadku wniesienia projektu ustawy do Sejmu z istotnymi merytorycznymi zmianami w uzasadnieniu projektu powinna znaleźć się informacja zawierająca przyczyny wprowadzanych zmian (art. 7 ust. 5). Do uprawnień o charakterze *quasi* legislacyjnym przysługującym stronom dialogu autonomicznego zaliczyć należy także prawo do występowania ze wspólnym wnioskiem o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie właściwości Rady (art. 13). Wnioski takie będą kierowane do właściwego ministra, który w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od jego złożenia będzie zobowiązany do przedstawienia stanowiska Rady Ministrów (art. 13 ust. 3), przy czym

wnioskodawcy mogą zwrócić się także z prośbą o przedstawienie przez rząd wspomnianego stanowiska na najbliższym posiedzeniu Rady (art. 13 ust. 4).

Stronie społecznej Rady Dialogu Społecznego będzie także przysługiwało uprawnienie w zakresie wnioskowania o przeprowadzenie wysłuchania publicznego do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych zakresem właściwości Rady. Z inicjatywą w tym zakresie będzie mogła wystąpić każda z organizacji wchodzących w skład Rady (art. 8 ust. 2). Przyjęte rozwiązanie nie ma jednak charakteru obligatoryjnego<sup>22</sup>.

Zbliżony charakter mają także uprawnienia strony pracowników i strony pracodawców Rady do występowania ze wspólnym zapytaniem w zakresie spraw należących do właściwości Rady do właściwego ministra. Uzgodnienie treści zapytania następuje w drodze uchwały strony pracowników i strony pracodawców Rady. Odpowiedź na takie wystąpienie powinna być udzielona w terminie 30 dni od otrzymania zapytania (art. 9).

Istotnym uprawnieniem przysługującym społecznej stronie Rady jest także prawo do podjęcia uchwały o wystąpieniu przez przewodniczącego Rady do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, jeżeli w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub sądów powszechnych ujawniły się rozbieżności w wykładni prawa<sup>23</sup>. Ustawa przyznaje bowiem stronie pracowników i stronie pracodawców Rady uprawnienia do wspólnego przedstawiania Sądowi Najwyższemu wniosku o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa ujawniającej się w orzecznictwie sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego (art. 14). W kontekście nowych uprawnień przyznanych Radzie Dialogu Społecznego otwarcie na dialog społeczny oraz współdziałanie z partnerami społecznymi ma zatem szczególne znaczenie także dla umocnienia demokratycznego charakteru państwa, zaufania obywateli do jego instytucji, jak również efektywnej kontroli administracji publicznej.

---

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone przez podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia (np. minister). Oznacza to, że wysłuchanie publiczne ma charakter fakultatywny i decyzja o jego przeprowadzeniu zależy od uznania podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu.

<sup>23</sup> Należy pamiętać, że reprezentatywnym organizacjom związkowym przysługiwało prawo występowania do Sądu Najwyższego z wnioskami o wyjaśnienie przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Uprawnienie to zostało uchylone art. 81 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.).

Nowo powołana Rada Dialogu Społecznego przejęła także dotychczasowe uprawnienia Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w zakresie zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy oraz porozumień określających wzajemne zobowiązania stron, oczywiście z zachowaniem rygorów zawierania układów wynikających z Kodeksu pracy<sup>24</sup>.

Natomiast w ramach dialogu trójstronnego, z udziałem wszystkich partnerów dialogu społecznego, Rada Dialogu Społecznego, podobnie jak Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, będzie brała czynny udział w przygotowaniu projektu budżetu państwa. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, w terminie do dnia 10 maja każdego roku, strona rządowa będzie przedstawiała Radzie wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny. Procedura uzgodnień zakładać będzie, że strony pracowników i pracodawców Rady, w terminie 10 dni od dnia otrzymania wstępnej prognozy wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny, będą przedstawiać wspólną propozycję w sprawie waloryzacji w następnym roku wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej, minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 2 art. 16). W przypadku gdy w tym terminie strony pracowników i pracodawców Rady nie przedstawią wspólnej propozycji, każda z tych stron będzie mogła, w terminie 5 dni roboczych, przedstawić swoją propozycję w każdej ze spraw. Natomiast, gdy we wskazanym terminie strona nie przedstawi propozycji w tych sprawach, każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę w Radzie, będzie mogła przedstawić swoją propozycję, z zachowaniem terminu 5 dni roboczych (ust. 3 i 4 art. 16).

Strona rządowa została ponadto zobowiązana do kierowania założeń projektu budżetu państwa na rok następny do Rady, z zachowaniem terminu do dnia 15 czerwca każdego roku, w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców. W ramach ustanowionej procedury uzgodnień strony społeczne Rady będą zajmować, w terminie 30 dni od dnia otrzymania założeń projektu budżetu państwa na rok następny, wspólne stanowisko w sprawie założeń. W przypadku gdy w tym terminie strony nie uzgodnią wspólnego stanowiska, każda ze stron będzie mogła, z zachowaniem terminu 3 dni roboczych, zająć stanowisko w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny. Natomiast, gdy i w tym terminie strony nie uzgodnią stanowiska w sprawie założeń, opinię będzie mogła przedstawić każda z organizacji, której

<sup>24</sup> Zob. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 i 1662.

przedstawiciele reprezentują stronę pracowników i stronę pracodawców w Radzie, w terminie 3 dni roboczych (art. 17).

Rada Dialogu Społecznego, podobnie jak jej poprzedniczka, będzie także wyposażona w uprawnienia w zakresie uzgadniania projektu ustawy budżetowej. Strona rządowa została bowiem zobowiązana, nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, do skierowania projektu ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem w celu zajęcia stanowiska przez strony społeczne Rady (art. 18 ust. 1). Zgodnie z przyjętą procedurą uzgodnień strony powinny zająć wspólne stanowisko w sprawie projektu ustawy budżetowej, nie później niż w 10. dniu roboczym po dniu, w którym otrzymały ten projekt (ust. 2 art. 18). Nieuzgodnienie wspólnego stanowiska w tym terminie umożliwi każdej ze stron zajęcie stanowiska w sprawie projektu ustawy budżetowej w terminie kolejnych 5 dni roboczych. W przypadku gdy i w tym terminie strona nie uzgodni stanowiska w sprawie projektu, opinię w sprawie będzie mogła przedstawić każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę pracowników i stronę pracodawców w Radzie, w terminie 3 dni roboczych (ust. 3 i 4 art. 18). Warto zwrócić przy tym uwagę, że w porównaniu z ustawą o Trójstronnej Komisji terminy opiniowania zostały wydłużone, co stanowi realizację postulatu partnerów społecznych, którzy wielokrotnie wskazywali na brak możliwości rzeczywistego ustosunkowania się do przedstawianych propozycji, zagwarantowanych im w ustawowych terminach.

Ustawa przewiduje także wprowadzenie przepisów nakładających obowiązek przedstawienia stronie pracowników i stronie pracodawców Rady przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze bieżącego roku, w terminie do dnia 10 września tego roku (art. 20). Rada Ministrów została ponadto zobowiązana do przedstawienia społecznej stronie Rady, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, informacji z wykonania ustawy budżetowej. Strony pracowników i strony pracodawców Rady, w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji mogą przedstawić Sejmowi wspólną opinię o wykonaniu ustawy budżetowej (art. 21 ust. 1 i 2). Przyjęta regulacja ma zatem charakter nie tylko informacyjny (w stosunku do partnerów społecznych), a także pomocniczy w stosunku do Sejmu, który sprawuje kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa.

Rada każdego roku będzie także określać program swojego działania, uwzględniając aktualną sytuację społeczno-gospodarczą, wskazując zagadnienia priorytetowe dla rozwoju i zwiększenia efektywności dialogu społecznego w Polsce. Program Rady, opracowany w oparciu o aktualny wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, będzie przedstawiany Radzie

Ministrów w terminie do dnia 20 lutego każdego roku. Przyjęte rozwiązanie ma na celu zapewnienie większej i bliższej współpracy partnerów społecznych z rządem przy planowaniu programu prac Rady.

Każdej ze stron Rady przysługuje również prawo wniesienia pod jej obrady 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. Każda ze stron Rady będzie także mogła zająć stanowisko w sprawie dotyczącej polityki społecznej lub gospodarczej, jak również wezwać inną stronę Rady do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze.

Dialog społeczny odgrywał zatem i odgrywa nadal ważną rolę w reformowaniu państwa, dając przy tym gwarancje harmonijnego rozwoju, zapobiegania konfliktom oraz zachowania pokoju i ładu społecznego. Jedną z kluczowych instytucji służących uspołecznianiu mechanizmów podejmowania decyzji publicznych stanowić ma Rada Dialogu Społecznego. Uwzględniając zróżnicowane punkty widzenia partnerów społecznych oraz przeciwdziałając eliminacji istotnych społecznych interesów podnoszonych podczas debaty publicznej, ma się ona bowiem przyczynić zarówno do przygotowywania lepszych jakościowo rozwiązań w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej, jak również do poszerzania społecznej akceptacji dla tych rozwiązań.

## Bibliografia

- Całka-Lajnert K., *Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych jako przykład instytucjonalizacji demokracji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4.
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
- Druk sejmowy nr 2020 i 2021.
- Dz.U. z 2013 r., poz. 499, ze zm.
- Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 i 1662.
- Dz.U. z 2014 r., poz. 101, ze zm.
- Dz.U. z 2001 r., Nr 100 poz. 1080, ze zm.
- Dz.U. z 2015 r., poz. 1240
- Fałkowski M., Grosse T.G., Napiontek O., *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria historia praktyka*, Warszawa 2009.

<http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2020.htm>.

<http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronna-komisja-ds-spoleczo-gospodarczych/historia-komisji/>.

Liszczyński T., *Prawo pracy*, Warszawa 2011.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 6.05.1997 r., U 2/96, OTK 1997/2/17.

*Prawno-ekonomiczne podstawy przekształceń własnościowych polskiej gospodarki. Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania*, Warszawa 1993.

Sobótka E., *Rola Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w rozwoju zbiorowych stosunków pracy w Polsce*, [w:] M. Serowaniec (red.), *Polskie prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy w okresie transformacji*, Warszawa 1995.

Stadniczeńko S.L., *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.

Waszczuk A., *Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych jako przykład współpracy biznesu i administracji rządowej*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 1 (41).

Witkowski Z., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.

Wronikowska E., *Uprawnienia Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 5.

Wyrok z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K. 17/00, OTK UZ 2001/4A/1.