

RADA MINISTRÓW

ZASADY DIALOGU SPOŁECZNEGO

**DOKUMENT PROGRAMOWY RZĄDU PRZYJĘTY PRZEZ RADĘ
MINISTRÓW W DNIU 22 PAŹDZIERNIKA 2002 R.**

Załącznik nr 2

Podstawy prawne dialogu społecznego w Polsce i jego ocena

Warszawa, 22 października 2002 r.

Spis treści

CZĘŚĆ I

PODSTAWY PRAWNE DIALOGU SPOŁECZNEGO.....	3
--	---

ROZDZIAŁ I

STANDARDY MIĘDZYNARODOWE.....	3
1. Międzynarodowej Organizacji Pracy.....	3
2. Rady Europy.....	4
3. Wspólnot Europejskich.....	5
4. Dialog społeczny na szczeblu wspólnotowym.....	6

ROZDZIAŁ II	8
-------------------	---

PODSTAWY PRAWNE DIALOGU SPOŁECZNEGO W POLSCE	8
1. Przepisy Konstytucji RP dotyczące dialogu społecznego.	8
2. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.	9
3. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców.....	11
4. Układy Zbiorowe Pracy.....	12
5. Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych.....	13
6. Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego	16
7. Komisja do Spraw Układów Zbiorowych Pracy.....	20
8. Komitet Łącznikowy do Spraw Współpracy z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym WE.....	21
9. Naczelna Rada Zatrudnienia	21
9.1. Podstawa prawna	22
9.2. Kompetencje	22
9.3. Terenowe rady zatrudnienia	22
10. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych.....	23
11. Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.....	24
12. Rada Pomocy Społecznej.....	25
13. Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych.....	26
14. Zespół do Spraw Pracowników Przemysłu Metalowego	27
15. Opiniowanie założeń i projektów aktów prawnych przez organizacje partnerów społecznych... ..	27
16. Dialog społeczny w sprawach wsi i rolnictwa.....	33
16.1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	35
16.2. Izby rolnicze.....	35
16.3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.....	36
16.4. Agencja Rynku Rolnego.....	36
16.5. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa	36
17. Rozwiązywanie sporów zbiorowych i konfliktów społecznych.....	37
17.1. Porozumienie Rady Ministrów i Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”	40
17.2. Ograniczenia związane z organizowaniem zgromadzeń.....	44
17.3. Ograniczenie związane z przebiegiem zgromadzenia.....	45

ROZDZIAŁ III

PODSTAWY PRAWNE DIALOGU OBYWATELSKIEGO	47
1. Regulacja konstytucyjna	47
2. Regulacje ustawowe	48
2.1. Rola konsultacji społecznych w procesie Oceny Skutków Regulacji (OSR)	55
3. Formy współpracy zawarte w ustawach dotyczących państwowych funduszy celowych i agencji państwowych.	56
3.1. Fundusz Promocji Twórczości.....	56
3.2. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych	56
3.3. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.....	57
4. Komisja Wspólna Rządu i Episkopatu Polski.....	57
5. Przykłady dialogu obywatelskiego	58
5.1. Krajowa Rada Oświatowa.....	58
5.2. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego.....	58
5.3. Samorząd studencki	59
5.4. Rada do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi przy Ministrze Spraw Zagranicznych	59

5.5.	<i>Rada Zrównoważonego Rozwoju</i>	59
5.6.	<i>Grupa Kontaktowa przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej</i>	60
ROZDZIAŁ IV		
PODSTAWY PRAWNE DIALOGU Z UDZIAŁEM PRZEDSTAWICIELSTW SAMORZĄDÓW ...		61
1.	<i>Prawne podstawy dialogu z udziałem przedstawicielstw samorządów zawodowych</i>	61
2.	<i>Prawne podstawy dialogu z udziałem przedstawicielstw samorządu gospodarczego</i>	65
3.	<i>Prawne podstawy dialogu z organizacjami samorządu terytorialnego</i>	66
3.1.	<i>Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego</i>	66
CZĘŚĆ II.....		68
OCENA AKTUALNEJ SYTUACJI DIALOGU SPOŁECZNEGO		68
ROZDZIAŁ V		68
DZIAŁALNOŚĆ TRÓJSTRONNYCH INSTYTUCJI DIALOGU SPOŁECZNEGO		68
1.	<i>Wprowadzenie. Ocena trójstronnego dialogu społecznego w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej – zagadnienia ogólne</i>	68
2.	<i>Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych</i>	70
2.1.	<i>Działalność Trójstronnej Komisji powołanej na mocy uchwały RM</i>	70
2.1.1.	<i>Podsumowanie pierwszego okresu działalności Komisji</i>	71
2.2.	<i>Działalność Komisji umocowanej ustawowo</i>	72
2.2.1.	<i>Podsumowanie dotychczasowej pracy Komisji w drugim okresie działalności</i>	75
3.	<i>Komisja do spraw Układów Zbiorowych Pracy</i>	76
4.	<i>Trójstronne zespoły branżowe</i>	77
4.1.	<i>Podstawy i tematyka działania</i>	77
4.2.	<i>Skład zespołów</i>	78
4.3.	<i>Wypracowywane dokumenty</i>	78
4.4.	<i>Wykaz trójstronnych zespołów branżowych</i>	79
4.5.	<i>Podsumowanie</i>	80
ROZDZIAŁ VI.....		85
DZIAŁALNOŚĆ INSTYTUCJI DIALOGU DWUSTRONNEGO		85
1.	<i>Zespół do Spraw Pracowników Przemysłu Metalowego</i>	85
1.1.	<i>Organizacja i skład</i>	85
1.2.	<i>Działalność</i>	85
1.3.	<i>Podsumowanie</i>	85
ROZDZIAŁ VII		86
DZIAŁALNOŚĆ INNYCH INSTYTUCJI, FUNKCJONUJĄCYCH W OPARCIU O ZASADY DIALOGU, Z UDZIAŁEM PARTNERÓW SPOŁECZNYCH ORAZ INNYCH ORGANIZACJI.....		86
1.	<i>Naczelna Rada Zatrudnienia</i>	86
2.	<i>Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych</i>	87
3.	<i>Rada Pomocy Społecznej</i>	88
ROZDZIAŁ VIII		89
POZA INSTYTUCJONALNY DIALOG SPOŁECZNY		89
1.	<i>Ocena aktualnej sytuacji w zakresie układów zbiorowych pracy</i>	89
2.	<i>Propozycje zmian w zakresie układów zbiorowych pracy</i>	91
3.	<i>Ocena funkcjonowania ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych</i>	91
4.	<i>Ocena dialogu społecznego w sprawach wsi i rolnictwa</i>	92
ROZDZIAŁ IX.....		94
OCENA DIALOGU OBYWATELSKIEGO W POLSCE.....		94
1.	<i>Ocena dialogu obywatelskiego</i>	94
2.	<i>Ocena dialogu z udziałem przedstawicielstw samorządów</i>	95

Część I

PODSTAWY PRAWNE DIALOGU SPOŁECZNEGO

Rozdział I

STANDARDY MIĘDZYNARODOWE

1. Międzynarodowej Organizacji Pracy

1.1. **Konwencja Nr 144 z 1976 r.** dotycząca trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzania w życie międzynarodowych norm w sprawie pracy (weszła w życie 16 maja 1978 r.) i towarzyszące jej Zalecenie Nr 152 dotyczące trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzania w życie międzynarodowych norm pracy oraz przedsięwzięć krajowych związanych z działalnością Międzynarodowej Organizacji Pracy. Polska ratyfikowała Konwencję Nr 144 w 1994 r. (Dz. U. Nr 103, poz. 503).

Konwencja ustanawia obowiązek konsultacji między przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników w sprawach:

- odpowiedzi rządu na kwestionariusze dotyczące punktów wpisanych na porządek dzienny obrad Międzynarodowej Konferencji Pracy oraz uwag rządu w sprawie projektów tekstów, które będą dyskutowane przez Konferencję,
- propozycji, jakie będą przedstawione właściwej władzy lub władzom w związku z przedkładaniem konwencji i zaleceń, zgodnie z art. 19 Konstytucji MOP,
- ponownego rozpatrzenia, w odpowiednich odstępach czasu, nie ratyfikowanych lub jeszcze nie wprowadzonych w życie konwencji i zaleceń, w celu rozważenia, jakie środki mogłyby być podjęte, aby poprzeć, ich realizację i ratyfikację,
- zagadnień jakie mogą wyłonić się ze sprawozdań przedkładanych do Międzynarodowego Biura Pracy na podstawie art. 22 Konstytucji MOP,
- propozycji dotyczących wypowiedziania ratyfikowanych konwencji.

W następstwie ratyfikacji przez Polskę Konwencji Nr 144 powołano Trójstronny Komitet do Spraw Współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy

- 1.2. **Zalecenie Nr 113 z 1960 r.** dotyczące konsultacji i współpracy między władzami publicznymi a organizacjami pracodawców i pracowników na szczeblu branżowym i ogólnokrajowym.

Zgodnie z ust. 4 Zalecenia, ogólnym celem konsultacji i współpracy powinno być dążenie do wzajemnego zrozumienia i dobrych stosunków między władzami publicznymi a organizacjami pracodawców i pracowników, jak również między tymi organizacjami – w celu rozwijania gospodarki narodowej jako całości lub niektórych jej gałęzi, polepszenia warunków pracy i podnoszenia poziomu życia. Konsultacje i współpraca powinny w szczególności zmierzać do:

- wspólnego rozpatrywania przez organizacje pracodawców i pracowników problemów wzajemnie interesujących obie strony, w celu osiągnięcia – w miarę możliwości- rozwiązań, które będą przyjęte przez jedną i drugą stronę,
- takiego postępowania, aby właściwe władze publiczne odpowiednio doceniały poglądy, rady i pomoc organizacji pracodawców i pracowników w takich działach, jak: przygotowanie i wprowadzanie w życie aktów ustawodawczych interesujących te organizacje, powoływanie i funkcjonowanie organów krajowych zajmujących się organizacją zatrudnienia, szkoleniem zawodowym i przekwalifikowaniem pracowników, ich ochrona, higieną i bezpieczeństwem pracy, wydajnością pracy, zabezpieczeniem społecznym i bytowym, opracowywanie i realizacja planów rozwoju gospodarczego i socjalnego.

- 1.3. Szereg innych konwencji, takich jak: **Konwencja Nr 87** dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych (ratyfikowana przez Polskę, Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125) ; **Konwencja Nr 98** dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (ratyfikowana przez Polskę Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126); **Konwencja Nr 135** dotycząca ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień (ratyfikowana przez Polskę Dz. U. z 1977 r. Nr 39, poz. 178); **Konwencja Nr 151** dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej (ratyfikowana przez Polskę Dz. U. z 1981 r. Nr 2, poz. 4) znajdują odpowiednie rozwiązania w polskim ustawodawstwie dotyczącym zbiorowych stosunków pracy.

2. **Rady Europy**

Podstawowym dokumentem Rady Europy dotyczącym praw społeczno-ekonomicznych obywateli jest **Europejska Karta Społeczna** z 1961 r. Polska

ratyfikowała ją w 1997 r. W akcie ratyfikacyjnym przyjęła do stosowania m. in. art. 5 i art. 6 ust.1, 2, 3 Karty.

Art. 5 dotyczy prawa do organizowania się. Zgodnie z nim „(...) w celu zapewnienia lub popierania swobody pracowników i pracodawców w zakresie tworzenia lokalnych, krajowych lub międzynarodowych organizacji dla ochrony ich interesów ekonomicznych i społecznych oraz wstępowania do tych organizacji, Układające się Strony zobowiązują się, że ustawodawstwo krajowe nie będzie naruszać, ani też nie będzie stosowane w sposób, który naruszałby tę swobodę. Zakres, w jakim gwarancje przewidziane w niniejszym artykule będą miały zastosowanie do policji, zostanie określony przez ustawodawstwo krajowe. Zasada dotycząca stosowania tych gwarancji do członków sił zbrojnych i zakres, w jakim będą one miały zastosowanie do tej grupy osób, zostaną również określone przez ustawodawstwo krajowe”.

Art. 6 dotyczy prawa do rokowań zbiorowych. Zgodnie z postanowieniami tego artykułu, państwo - strona EKS zobowiązuje się do: popierania wspólnych konsultacji pomiędzy pracownikami a pracodawcami, kiedykolwiek to będzie konieczne i właściwe, mechanizmu dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony, a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia, ustanowienia i wykorzystywania właściwych mechanizmów pojednawczych oraz dobrowolnego arbitrażu dla rozstrzygania sporów zbiorowych.

Polska nie przyjęła zobowiązania do stosowania ust. 4 art. 6 z powodu braku regulacji w polskim ustawodawstwie prawa do lokautu.

3. Wspólnot Europejskich

- 3.1. **Dyrektywa 94/95 EEC z dnia 22 września 1994 r.** w sprawie ustanowienia europejskich rad zakładowych lub procedury informacji i konsultacji w przedsiębiorstwach o zasięgu wspólnotowym lub grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym. Dyrektywa została transponowana do polskiego ustawodawstwa ustawą z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych (Dz. U. Nr 62, poz. 556).

Postanowienia dyrektywy mają na celu realizację prawa do informacji i konsultacji pracowników w przedsiębiorstwach o zasięgu wspólnotowym oraz grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym. W celu realizacji tego zamierzenia, w każdym przedsiębiorstwie i grupie przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym, powstaje obowiązek ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub innej procedury informacji i konsultacji pracowników. Konsultacje, zgodnie z Dyrektywą, polegają na wymianie poglądów lub ustanowieniu dialogu między

przedstawicielami pracowników a centralnym zarządem przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym.

Realizacja prawa pracowników do informacji i konsultacji może nastąpić na trzy różne sposoby. Pierwszym z nich jest ustanowienie europejskiej rady zakładowej w drodze porozumienia – w tym przypadku określenie kompetencji rady pozostawione jest swobodnemu uznaniu stron wskazanych Dyrektywą. Drugim jest ustanowienie przez te strony, zamiast rady, jednej lub kilku procedur informacji i konsultacji, również w zasadzie w sposób dowolny określając ich zakres. Ostatni, trzeci sposób, to wprowadzenie europejskiej rady zakładowej w drodze ustawy – w tym przypadku w sposób szczegółowy Dyrektywa określa zakres kompetencji rady.

- 3.2. **Dyrektywa 2001/86/EC z dnia 8 października 2001 r.** uzupełniająca Statut spółki europejskiej w zakresie współdecydowania pracowników.

Dyrektywa 2002/14/WE z 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramy informowania i konsultowania pracowników we Wspólnocie Europejskiej.

- 3.3. **Dyrektywa 98/59/EC z dnia 29 lipca 1998 r.** dotycząca zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich w związku ze zwolnieniami grupowymi oraz **Dyrektywa 2001/23/EC z dnia 12 marca 2001 r.** dotycząca zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich dotyczących ochrony praw pracowników w razie przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę. Obie dyrektywy zostały wdrożone do ustawodawstwa polskiego odpowiednio ustawą z dnia 28 grudnia 1989r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 112 poz. 980) oraz art. 26¹ ustawy z dn. 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 854, z późn. zm.). Dyrektywy te nakładają na pracodawcę obowiązek współdziałania z zakładową organizacją związkową dla ochrony interesów pracowników w wypadku zwolnień grupowych lub przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę.

4. **Dialog społeczny na szczeblu wspólnotowym**

Perspektywa członkostwa Polski w UE nakazuje uwzględnić model dialogu społecznego, który ustanowiony został na szczeblu wspólnotowym. Poza dialogiem społecznym na szczeblu europejskim promowany jest rozwój dialogu obywatelskiego. Na szczeblu europejskim przeważa dialog autonomiczny (dwustronny). Jeżeli uczestniczą w nim jedynie przedstawiciele (reprezentatywnych na szczeblu europejskim) organizacji pracodawców i związków zawodowych polega on na wymianie informacji, konsultacjach, a przede wszystkim na

negocjowaniu porozumień, które w większości państw członkowskich są nie tylko źródłem wzajemnych zobowiązań, ale również źródłem prawa (por. art. 59 Konstytucji RP oraz art. 9 Kodeksu pracy). Jeżeli natomiast dialog autonomiczny prowadzony jest przez inne podmioty, np. pracodawców i przedstawicielstwo załogi (np. rady pracownicze, jak to ma miejsce w przypadku europejskich rad zakładowych), wówczas polega on na udostępnianiu informacji i konsultacjach. Dialog trójstronny, (w którym uczestniczą oprócz przedstawicieli partnerów społecznych przedstawiciele organów wspólnoty) polega na konsultowaniu zagadnień strategicznych (celów polityki społeczno-ekonomicznej). Osiąganie tych celów następuje często poprzez otwartą metodę koordynacji. Udział w dialogu społecznym biorą przedstawiciele europejskich organizacji partnerów społecznych uznanych za reprezentatywne (listę tych organizacji opublikowano w komunikacie Komisji COM (1998) 322 final) w następujących instytucjach dialogu społecznego:

- Komitecie Ekonomiczno - Społecznym – powołanym na mocy Traktatu Rzymskiego jako organ doradczo – konsultacyjny Komisji i Rady (zakres spraw wymagających konsultacji z KES określa Traktat, w pozostałych wypadkach KES wydaje opinie, jeżeli uzna to za stosowne). W skład KES wchodzi przedstawiciele: organizacji pracodawców, związków zawodowych oraz innych organizacji (rolników, wolnych zawodów, rzemieślników, konsumentów). Komitet wydaje opinię, która jest uzgodniona przez wszystkich członków, a zatem wymaga pogodzenia różnorodnych interesów stanowi głos opinii publicznej.
- Stałym Komitecie do Spraw Zatrudnienia (dialog trójstronny) – powołanym na podstawie Decyzji Komisji 70/532/EEC zmienionej w 1999 r. W jego skład wchodzi przedstawiciele Rady, Komisji oraz reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych¹.
- Komitecie Dialogu Społecznego (tzw. Val Duchees), niesformalizowanych negocjacjach pomiędzy trzema europejskimi organizacjami partnerów społecznych (European Trade Union Confederation, Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe i European Centre of Enterprises with Public Participation), na podstawie art. 136-138 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie (dialog autonomiczny),
- komitetach dialogu sektorowego powoływanych na podstawie Decyzji Komisji 98/500/EC z 20 maja 1998 r. w sprawie utworzenia komitetów

¹ Organizacjami tymi są: UNICE, CEEP, VEAPME, COPA i EUROCOMMERCE po stronie pracodawców oraz ETUC, EUROCADRES i CEC po stronie pracowników.

dialogu sektorowego promujących dialog społeczny na szczeblu europejskim.

- odnotować należy również rozpoczęcie (1999 r., w Kolonii) niesformalizowanego dialogu w sprawach makroekonomicznych pomiędzy przedstawicielami: Rady, Komisji, Europejskiego Banku Centralnego oraz organizacji partnerów społecznych.

Po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE, przedstawiciele polskich organizacji partnerów społecznych, które uzyskają członkostwo w europejskich organizacjach, będą uczestniczyli w wyżej wymienionych instytucjach i procesach. Przygotowaniu do tego uczestnictwa służy projekt PHARE 2000.

Rozdział II

PODSTAWY PRAWNE DIALOGU SPOŁECZNEGO W POLSCE

1. Przepisy Konstytucji RP dotyczące dialogu społecznego.

Dialog społeczny jest, jak podkreśla się w preambule Konstytucji RP „(...) podstawowym prawem dla państwa”. W myśl art. 20 Konstytucji RP podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa, która opiera się na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Przez partnerów społecznych należy rozumieć związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników oraz organizacje pracodawców.

Przepisy art. 59 gwarantują wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców. Związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom przysługuje prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące RP umowy międzynarodowe.

Konkretyzacja tych konstytucyjnych praw i wolności znalazła wyraz w:

- ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.),

- ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236, z późn. zm.),
- Dziale Jedenastym Kodeksu pracy dotyczącym układów zbiorowych pracy,
- ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.)
- innych ustawach powołujących zinstytucjonalizowane formy dialogu społecznego (Rada Ochrony Pracy, Naczelna Rada Zatrudnienia, wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia, Rada Statystyki, Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Rada Nadzorcza Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Rada Nadzorcza ZUS).

Za partnerów społecznych, o których mówi Konstytucja, można również uznać inne organizacje. W ten sposób art. 20 mógłby stanowić podstawę dialogu obywatelskiego.

Art. 12 Konstytucji stanowi, że Rzeczypospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Wolność tę potwierdza art. 58 Konstytucji. Szereg ustaw określa zasady tworzenia i działania zrzeszeń, które podlegają sądowej rejestracji.

Wypowiadany jest również pogląd, iż partnerem społecznym jest również rząd. Pogląd ten jednak budzi wątpliwości. Przede wszystkim, zgodnie z Konstytucją rząd jest organem władzy wykonawczej. Nie powstaje w wyniku korzystania przez obywateli ze swobody zrzeszania się, lecz jest wybierany pośrednio jako przedstawiciel Narodu (art. 4 Konstytucji). Podlega on kontroli najwyższego organu władzy – Sejmu (art. 95 i 158 Konstytucji), ponosi konstytucyjną odpowiedzialność za swoją działalność itp. Już te, pokrótce wymienione różnice nie pozwalają uznać rządu za partnera społecznego. Rząd natomiast powinien prowadzić dialog z partnerami społecznymi. W takim znaczeniu można uznać, że rząd jest uczestnikiem dialogu społecznego.

2. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

Konstytucyjne prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych znalazło wyraz w Kodeksie pracy w art. 18¹ stanowiącym, że pracownikom przysługuje prawo do tworzenia i przystępowania do organizacji związkowych, w celu reprezentacji i ochrony swoich praw, i interesów.

Szczegółowe regulacje, dotyczące zasad tworzenia i uprawnień związków zawodowych, zostały określone w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.)

Art. 2 ustawy o związkach zawodowych rozróżnia prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych oraz przynależności do związku zawodowego.

Prawo tworzenia i wstępowania do związków mają:

- pracownicy, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy (umowa o pracę, powołanie, mianowanie, spółdzielcza umowa o pracę),
- członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych,
- osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami,
- osoby skierowane do zakładu w celu odbycia służby zastępczej (w tych zakładach, w których odbywają służbę).

Osoby wykonujące pracę nakładczą mają prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą.

Emeryci, renciści i osoby bezrobotne nie mają prawa tworzenia związków zawodowych. Mają natomiast prawo przynależności do związków zawodowych oraz wstępowania do związków (emeryci i renciści), osoby bezrobotne zaś wstępowania do związków w przypadkach i na warunkach określonych statutami związków.

Do praw związkowych - funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, strażaków Państwowej Straży Pożarnej, pracowników Najwyższej Izby Kontroli - przepisy ustawy stosuje się z ograniczeniami wynikającymi z odrębnych ustaw.

Ustawa o związkach zawodowych określa uprawnienia związków zawodowych na różnych szczeblach.

Na szczeblu krajowym reprezentatywne organizacje związkowe w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych mają prawo do:

- opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, z wyjątkiem założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy - art. 19 ustawy o związkach zawodowych,
- występowania o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego. Wnioski

kieruje się do organów mających inicjatywę ustawodawczą – art. 20 ustawy o związkach zawodowych,

- wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz od prawomocnych orzeczeń organów pozasądowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – art. 22 ustawy o związkach zawodowych.
- na podstawie art. 191 Konstytucji RP ogólnokrajowe organy związków zawodowych mogą występować do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie w sprawach określonych w art. 188 Konstytucji.

3. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców

Konstytucyjne prawo do zrzeszania się w organizacjach pracodawców znalazło wyraz w Kodeksie pracy oraz w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.).

W świetle ustawy prawo swobodnego zrzeszania się w organizacjach pracodawców przysługuje wszystkim pracodawcom. Definicja pracodawcy w ustawie o organizacjach pracodawców jest tożsama z definicją pracodawcy zawartą w Kodeksie pracy. Zgodnie z art. 3 K. p. pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników.

Zadaniem związku pracodawców jest ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych członków wobec reprezentujących interesy i prawa pracowników związków zawodowych, a także kształtujących te prawa organów władzy i administracji państwowej oraz organów samorządu terytorialnego. Należy przyjąć, że organizacja pracodawców może występować jedynie w imieniu swoich członków. Zadania związku obejmują interesy i prawa wynikające ze statusu pracodawców i wpływające na ich zobowiązania wobec zatrudnianych pracowników, a także inne interesy i prawa o charakterze ekonomicznym lub socjalnym związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców, organizacja pracodawców reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno - Gospodarczych ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków pracodawców, z wyjątkiem założeń i projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

Należy jednak odnotować brak w ustawie o organizacjach pracodawców przepisu nadającego tym organizacjom prawo do występowania do organów władzy i administracji państwowej z wnioskiem o uchwalenie bądź zmianę aktów

prawnych w zakresie spraw objętych zadaniami organizacji pracodawców, tj. przepisu analogicznego do art. 20 ustawy o związkach zawodowych.

4. Układy Zbiorowe Pracy

4.1. Regulacje prawne dotyczące układów zbiorowych pracy zawierają:

- dział XI ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.),
- ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych (Dz. U. Nr 61, poz. 258, z późn. zm.),
- art. 7 - 12 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 1127),
- art. 2 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno - Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.),
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania w sprawie rejestracji układów zbiorowych pracy, prowadzenia rejestru układów i akt rejestrowych oraz wzorów klauzul rejestracyjnych i kart rejestrowych (Dz. U. Nr 34, poz. 408).

4.2. Przepisy przewidują dwa rodzaje układów zbiorowych pracy:

- ponadzakładowy układ zbiorowy pracy,
- zakładowy układ zbiorowy pracy.

Ponadzakładowy układ zbiorowy pracy zawierają:

- ze strony pracowników - właściwy statutowo organ ponadzakładowej organizacji związkowej,
- ze strony pracodawców - właściwy statutowo organ organizacji pracodawców w imieniu pracodawców w niej zrzeszonych.

Ponadzakładowe układy zbiorowe pracy mogą być zawierane na szczeblu branży (sektora), na szczeblu regionalnym, a także na szczeblu ogólnokrajowym.

W okresie przejściowym tj. do 31 grudnia 2003 r., dla jednostek budżetowych niezrzeszonych w organizacji pracodawców, utrzymano możliwość zawierania układu ponadzakładowego przez właściwego ministra bądź odpowiedni organ samorządu terytorialnego. Taki układ zbiorowy pracy będzie jednak obowiązywał do końca 2005 r.

Zakładowy układ zbiorowy pracy zawierają: pracodawca i zakładowa organizacja związkowa.

Zawarcie układu następuje w drodze rokowań. Jeśli w terminie wyznaczonym przez podmiot występujący z inicjatywą zawarcia układu nie wszystkie organizacje związkowe przystąpią do rokowań, to mogą je prowadzić tylko te organizacje, które do nich przystąpiły - pod warunkiem, że co najmniej jedna z nich jest organizacją reprezentatywną. Kryteria reprezentatywności organizacji związkowych określa Kodeks pracy.

Układ zawierają wszystkie organizacje związkowe, które prowadziły rokowania nad tym układem, lub wszystkie reprezentatywne organizacje związkowe, uczestniczące w rokowaniach.

Układ zbiorowy pracy podlega rejestracji po uprzednim zbadaniu zgodności jego postanowień z obowiązującym prawem.

Rejestracji zawartego zgodnie z prawem układu dokonuje:

- minister właściwy do spraw pracy - w przypadku układu ponadzakładowego,
- właściwy okręgowy inspektor pracy - w przypadku układu zakładowego.

5. Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych

Zinstytucjonalizowany dialog trójstronny prowadzony był już od roku 1994 r. w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych utworzonej na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 7/94 z dnia 15 lutego 1994 r. Powołanie Komisji stanowiło wykonanie postanowień zawartych w Pakcie o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania. Komisja składała się z przedstawicieli naczelných organów administracji państwowej oraz związków zawodowych i organizacji pracodawców, będących sygnatariuszami Paktu o przedsiębiorstwie państwowym.

Uznanie dialogu i współpracy partnerów społecznych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej za podstawę ustroju gospodarczego wskazało na potrzebę ustanowienia instytucji dialogu społecznego w akcie prawnym rangi ustawowej. Potrzebę taką sygnalizował Radzie Ministrów Trybunał Konstytucyjny. Również sam Pakt o przedsiębiorstwie państwowym przewidywał, że w przyszłości regulacja dotycząca Komisji przyjmie formę ustawy. Ustawowe umocowanie Komisji było też od wielu lat postulatem związków zawodowych i organizacji pracodawców. Nastąpiło ono w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.).

W skład Komisji wchodzi przedstawiciele strony rządowej, strony pracowników i strony pracodawców:

- stronę rządową w Komisji reprezentują przedstawiciele Rady Ministrów wskazani przez Prezesa RM i w liczbie przez niego określonej,

- stronę pracowników reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych. Za takie organizacje ustawodawca uznał i wymienił z nazwy dwa związki zawodowe, tj. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Inne organizacje mogą być uznane za reprezentatywne, jeżeli będą ogólnokrajowym związkiem zawodowym, bądź ogólnokrajowym zrzeszeniem (federacją) związków zawodowych lub ogólnokrajową organizacją międzyzwiązkową (konfederacją) spełniającą określone w ustawie kryteria reprezentatywności.
- stronę pracodawców w Komisji reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców, którymi z mocy ustawy są: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Konfederacja Pracodawców Polskich oraz Związek Rzemiosła Polskiego. Inne organizacje pracodawców, aby mogły zostać uznane za reprezentatywne muszą spełniać ustawowe kryteria. Reprezentatywność zarówno organizacji związkowych, jak i organizacji pracodawców, stwierdza sąd okręgowy w Warszawie. Kryteria takie spełnia Business Centre Club i jako organizacja pracodawców od dnia 17 czerwca 2002 r. został włączony w skład Komisji.

Oprócz członków Komisji ustawa przewiduje inne kategorie podmiotów, które mają prawo uczestniczenia w pracach Komisji z głosem doradczym.

Uczestnictwo tych osób może mieć charakter obowiązkowy lub fakultatywny. Do pierwszej grupy zalicza się osoby powołane przez Prezesa Rady Ministrów do udziału w pracach Komisji Trójstronnej. Są nimi:

- przedstawiciele samorządu terytorialnego, z głosem doradczym w zakresie dotyczącym wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny - w liczbie ustalonej przez Premiera - po zasięgnięciu opinii strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Obecnie tych przedstawicieli jest trzech.
- przedstawiciel Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz przedstawiciel Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Uczestnikami prac Komisji będą również mogli być przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej oraz niereprezentatywnych, w rozumieniu ustawy o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców, którzy zostaną zaproszeni przez stronę rządową, stronę pracowników lub stronę pracodawców.

Ponadto każda ze stron Komisji ma uprawnienie do zapraszania do udziału w pracach Komisji przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych.

Uprawnienia członków Komisji są zdecydowanie szersze od uprawnień osób uczestniczących w pracach Komisji z głosem doradczym. Ci ostatni np. nie biorą

udziału w podejmowaniu uchwał, nie mają swojego przedstawiciela w Prezydium Komisji.

Ustawowe regulacje dotyczące organizacji Trójstronnej Komisji zostały uzupełnione poprzez regulacje zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie regulaminu Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. (Dz. U. Nr 130, poz. 1455). To rozporządzenie obowiązywało do czasu uregulowania objętych nim zagadnień przez samą Komisję, w drodze podjętej przez nią uchwały. Stosowną uchwałę Komisja przyjęła z dnia 6 marca 2002 r.

Komisja stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, pracodawców oraz dobra publicznego. Jej podstawowym celem jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego.

Do kompetencji Komisji należy:

- prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych i gospodarczych,
- realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach. Chodzi o ustawę z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z późn. zm.),
- zgodnie z art. 3 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, udział w pracach nad projektem ustawy budżetowej poprzez wyrażanie stanowiska przez stronę pracowników i pracodawców wobec prognozy wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej; wobec założeń projektu budżetu państwa, a także wobec projektu ustawy budżetowej,
- na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych każda ze stron Komisji, ma prawo wniesienia pod obrady Komisji sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego.

Komisja może również działać w formule dwustronnej, a mianowicie strona Komisji może również wspólnie z inną stroną zająć stanowisko w sprawach polityki społecznej czy gospodarczej, jak również może wezwać inną stronę do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze.

Ponadto strona pracowników i strona pracodawców Komisji mogą zawierać porozumienia określające ich wzajemne zobowiązania, a także ponadzakładowe układy zbiorowe pracy obejmujące ogół pracodawców zrzeszonych w reprezentowanych w Komisji organizacjach, lub grupę pracodawców oraz pracowników zatrudnionych przez tych pracodawców.

6. Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego

Ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych przewiduje możliwość tworzenia wojewódzkich komisji dialogu społecznego. O utworzeniu wojewódzkiej komisji dialogu społecznego postanawia wojewoda na wspólny wniosek co najmniej jednej z organizacji związkowych i organizacji pracodawców reprezentatywnych w rozumieniu ustawy. Wojewoda postanawia o likwidacji wojewódzkiej komisji dialogu społecznego, jeżeli o odwołanie swoich przedstawicieli z jej składu wystąpią wszystkie z reprezentatywnych organizacji związkowych lub wszystkie z reprezentatywnych organizacji pracodawców.

W skład wojewódzkiej komisji dialogu społecznego wchodzi przedstawiciele:

- wojewody - jako strony rządowej,
- reprezentatywnych organizacji związkowych - jako strony pracowników,
- reprezentatywnych organizacji pracodawców - jako strony pracodawców,
- marszałka województwa - jako strony samorządowej.

Członków wojewódzkiej komisji dialogu społecznego powołuje i odwołuje wojewoda, który wchodzi w skład tej komisji jako przewodniczący. Wojewódzka komisja dialogu społecznego może zapraszać do udziału w posiedzeniach przedstawicieli powiatów i gmin z terenu województwa.

Zgodnie z ustawą, obsługę wojewódzkiej komisji dialogu społecznego ma zapewniać biuro wojewódzkiej komisji dialogu społecznego, będące komórką organizacyjną urzędu wojewódzkiego. Przepis art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. przewiduje możliwość zaproszenia do udziału w posiedzeniach wojewódzkiej komisji dialogu społecznego przedstawicieli powiatów i gmin z terenu województwa, tj. szczebli samorządu terytorialnego realizujących zadania o wymiarze lokalnym, których bezpośrednim adresatem jest obywatel – mieszkaniec określonej wspólnoty samorządowej. Chodzi o usługi o charakterze powszechnym – np. w zakresie: edukacji ze szkolnictwem średnim włącznie, ochrony zdrowia o profilu podstawowym, pomocy społecznej, kultury np. lokalne biblioteki, domy kultury, teatry oraz usługi polegające na udostępnieniu urządzeń infrastruktury technicznej – dróg lokalnych, lokalnej komunikacji zbiorowej, dostawy mediów np. wody, ogrzewania, gazu, energii elektrycznej. Wydaje się, że zaproszenie ww. przedstawicieli do udziału w posiedzeniach wojewódzkich komisji dialogu

społecznego będzie szczególnie uzasadnione, gdy komisja dyskutować będzie sprawę będącą w kompetencji samorządu powiatowego i gminnego.

Szczegółowe zasady i tryb działania wojewódzkich komisji dialogu społecznego, a także ustalania ich składu, w tym powołania i odwołania członków tych komisji, oraz ich uprawnienia związane z pracą w komisji określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego (Dz. U. Nr 17 poz. 157)

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno - Gospodarczych do właściwości wojewódzkiej komisji dialogu społecznego należy wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców, będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa.

Zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, przedmiotem ich działalności jest obrona praw i interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1), godności, praw i interesów materialnych i moralnych (art. 4) oraz współuczestniczenie w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Przedmiot działalności związków zawodowych jest, zatem bardzo szeroki, obejmuje bowiem prawa i interesy dużej części aktywnej zawodowo grupy społeczeństwa, dotyczące sfery zawodowej, socjalnej, materialnej i moralnej.

Uprawnienia publiczno - prawne związków zawodowych realizowane są w formie opiniowania założeń i projektów aktów prawnych (art. 19 ustawy o związkach zawodowych) oraz poprzez udział w instytucjach i formach dialogu społecznego.

Atrybutem związków zawodowych jest prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP).

Organizacje pracodawców – zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców – zajmują się ochroną praw i reprezentowaniem interesów pracodawców wobec związków zawodowych i administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

Postanowienia statutów organizacji pracodawców precyzują, że przedmiotem ich zainteresowania są przede wszystkim problemy rynku pracy oraz interesy gospodarcze pracodawców (warunki rozwoju gospodarczego, konkurencyjność, wprowadzanie nowych technologii, funkcjonowanie administracji publicznej, finanse publiczne). Należy, zatem uznać, że przedstawiciele pracodawców w wojewódzkich komisjach dialogu społecznego wykazywać będą szczególną aktywność w ww. dziedzinach.

Wojewoda – spośród kilku funkcji przypisanych wojewodzie w art. 15 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.), w wojewódzkiej komisji dialogu społecznego występować będzie przede wszystkim jako przedstawiciel rządu.

Pełniąc tę funkcję wojewoda odpowiada za realizację polityki rządu, w tym w szczególności:

- dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu,
- kontroluje wykonanie zadań przez organy administracji zespolonej i organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie administracji rządowej,
- zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w stanach kryzysowych,

Ponadto na mocy art. 26 ww. ustawy wojewoda wykonuje uprawnienia i obowiązki organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych.

Marszałek województwa - w wojewódzkiej komisji dialogu społecznego reprezentować będzie samorząd województwa. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) oraz art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550, z późn. zm.) – przejawia się to w następujących obowiązkach samorządu województwa:

- formułowaniu strategii wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju,
- prowadzeniu polityki regionalnej umożliwiającej osiągnięcie takiego rozwoju.
- realizacji zadań samorządu województwa w dziedzinie stwarzania warunków i tworzenia instrumentów służących rozwojowi regionalnemu, które wykonywane są w trzech podstawowych sferach:
 - rozwoju ekonomicznego, obejmującego międzynarodową współpracę gospodarczą i promocję regionu,
 - usług publicznych „wyższego” rzędu (szkolnictwo wyższe, specjalistyczna służba zdrowia, niektóre instytucje kultury – opery, filharmonie, teatry, duże muzea),
 - kształtowania przyjaznego człowiekowi środowiska naturalnego.

Ustawa o samorządzie województwa, w szczególności w rozdz. 2, dobitnie akcentuje zadania związane z tą funkcją samorządu, w tym m.in.:

- pobudzanie aktywności gospodarczej,

- podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki,
- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych w celu realizacji zadań.

Zastosowane w ww. rozdziale określenie „będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa”, oznacza że przedmiotem zainteresowania wojewódzkich komisji dialogu społecznego będą sprawy przypisane zarówno administracji rządowej - zespolonej i niezespolonej, jak również zagadnienia leżące w gestii samorządu terytorialnego stopnia wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego.

Natomiast określenie „wyrażanie opinii” wskazuje na doradczą funkcję wojewódzkich komisji dialogu społecznego. Opinia nie ma mocy wiążącej – stanowi raczej formę oceny dla projektowanych zamierzeń i prowadzonej polityki.

Z ust. 2 art. 17 ustawy wynika, że przyjęcie opinii wymaga zgody przedstawicieli wszystkich stron wojewódzkich komisji dialogu społecznego. W razie braku uzgodnienia wspólnej opinii, każdej ze stron komisji przysługuje prawo wyrażania stanowiska w sprawie podlegającej opiniowaniu.

Doświadczenia Międzynarodowej Organizacji Pracy w tworzeniu trójstronnych form dialogu społecznego wskazują, że „(...) *ogólnym celem konsultacji i współpracy powinno być dążenie do wzajemnego zrozumienia i dobrych stosunków między władzami publicznymi i organizacjami pracodawców i pracowników, jak również między tymi organizacjami – w celu rozwijania gospodarki narodowej jako całości lub niektórych jej gałęzi, polepszania warunków pracy i podnoszenia poziomu życia*” (Zalecenie Nr 113 z 1960 r. dotyczące konsultacji i współpracy między władzami publicznymi i organizacjami pracodawców, pracowników na szczeblu branżowym i ogólnokrajowym).

Przyznanie samorządom województwa samodzielności w podejmowaniu strategicznych decyzji dotyczących rozwoju, powoduje potrzebę podjęcia przez partnerów społecznych problemów związanych z rozwojem gospodarczym na poziomie województwa.

Tematyka makroekonomiczna jest podstawowym kryterium różniącym właściwość wojewódzkich komisji dialogu społecznego od rad zatrudnienia, działających na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001 r. Nr 42, poz. 475, z późn. zm.). Podobieństwa obu instytucji dotyczą opiniodawczego charakteru działalności, jak również składu. Przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych, organizacji pracodawców, organów administracji rządowej oraz samorządu wojewódzkiego, zaś w przypadku wojewódzkiej rady zatrudnienia skład jest

poszerzony o przedstawicieli środowisk rolniczych. Zauważyć jednak należy, że zakres kompetencji rad zatrudnienia jako organów opiniotwórczo - doradczych ogranicza się wyłącznie do opiniowania działań organów zatrudnienia podejmowanych na podstawie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Różnica ta nie wyklucza możliwości współpracy obu ww. form udziału partnerów społecznych w rozpatrywaniu ważnych spraw dla województwa, a skład komisji i rad wskazuje wprost na konieczność ich bliskiej współpracy i wymiany informacji.

Ponieważ podstawą rozwoju regionów są programy wojewódzkie, wspomagane finansowo przez państwo, powstaje potrzeba partnerstwa w zakresie zadań strategicznych, określanych w programach wsparcia. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2003 (Dz. U. Nr 122, poz. 1326, z późn. zm.), przyjęte zostały m.in. następujące priorytety:

- rozwój zasobów ludzkich,
- rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności województw,
- restrukturyzacja bazy ekonomicznej województw i tworzenie warunków jej dywersyfikacji,
- wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją,
- rozwój współpracy regionów (współpraca przygraniczna).

Partnerstwo jest niezbędnym warunkiem finansowego wsparcia zarówno ze strony państwa, jak i funduszy strukturalnych UE. Warunkiem twórczego partnerstwa jest natomiast wzajemne rozumienie się i zaufanie jego uczestników.

Wojewódzkie komisje dialogu społecznego podejmują także zapewne problemy związane z dostarczaniem usług publicznych – w tym np. sprawy organizowania i finansowania systemu oświaty (w tym problem środków finansowych na wynagrodzenia pracowników edukacji publicznej, który może być przykładem szerszego problemu wynagrodzeń pracowników tzw. sfery budżetowej).

7. Komisja do Spraw Układów Zbiorowych Pracy

Podstawy prawne funkcjonowania Komisji:

- art.17 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 547, z późn. zm.),
- art. 241¹⁸ § 1 Kodeksu pracy,

- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 lipca 2001 r. w sprawie Komisji do Spraw Układów Zbiorowych Pracy (Dz. U. Nr 73, poz. 773 oraz z 2002 r. Nr 97, poz. 874) - wydane na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r., w brzmieniu określonym ustawą z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268).

Powołanie Komisji do Spraw Układów Zbiorowych Pracy było następstwem wprowadzenia w 1994 r. zmian do Kodeksu pracy, umożliwiających zawieranie przez partnerów społecznych układów zbiorowych pracy zarówno zakładowych jak i ponadzakładowych.

Komisja ma charakter trójstronny i składa się z przedstawicieli reprezentatywnych ponadzakładowych organizacji związkowych, konfederacji pracodawców i strony rządowej. W skład Komisji wchodzi również przedstawiciel Głównego Inspektora Pracy (z uwagi na rejestrację zakładowych układów zbiorowych pracy dokonywaną przez okręgowych inspektorów pracy).

Zadaniem Komisji jest wspieranie rokowań zbiorowych i udzielanie pomocy stronom zamierzającym zawrzeć układ zbiorowy pracy. Od 2001 r. do Komisji należy również wyrażanie opinii w sprawie rozszerzenia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy (art. 241¹⁸ Kodeksu pracy). Komisja wyraża opinię lub ustala stanowisko w drodze konsensusu, z wyjątkiem spraw organizacyjnych i proceduralnych, które są ustalane poprzez głosowanie.

8. Komitet Łącznikowy do Spraw Współpracy z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym WE

8.1. Podstawa prawna: decyzja Nr 3/99 Rady Stowarzyszenia między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z dnia 4 czerwca 1999 r. podjęta na podstawie Układu Europejskiego.

8.2. Zadania:

- wspieranie Rady Stowarzyszenia w promocji dialogu społecznego i współpracy pomiędzy grupami reprezentującymi interesy gospodarcze i społeczne w Unii Europejskiej i Polsce,
- wyrażanie opinii przez Wspólny Komitet Konsultacyjny na temat spraw, które pojawiają się w zakresie wdrożenia Układu Europejskiego.

9. Naczelna Rada Zatrudnienia

Naczelna Rada Zatrudnienia jest społecznym organem opiniotwórczo-doradczym ministra właściwego do spraw pracy w sprawach zatrudnienia.

9.1. Podstawa prawna - ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno - Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu obywatelskiego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080).

9.2. Kompetencje:

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i racjonalnego zatrudnienia,
- opiniowanie planów Funduszu Pracy oraz rocznych sprawozdań z działalności tego Funduszu,
- wydawanie opinii w sprawie przeznaczenia środków Funduszu Pracy na finansowanie części kosztów realizacji zadań na rzecz bezrobotnych, wykonywanych w ramach działań statutowych przez organizacje i instytucje,
- opiniowanie zasad i kryteriów przyznawania przez ministra właściwego do spraw pracy, z funduszy będących w jego dyspozycji, środków na dofinansowanie programów i przedsięwzięć realizowanych w ramach zadań statutowych przez instytucje i organizacje na rzecz bezrobotnych oraz młodzieży wchodzącej na rynek pracy,
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących zatrudnienia oraz wnioskowanie w sprawie wydania lub zmiany obowiązujących przepisów,
- współdziałanie z wojewódzkimi radami zatrudnienia,
- przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw pracy okresowych informacji o swej działalności.

Naczelna Rada Zatrudnienia składa się z 24 osób, powoływanych w równych częściach spośród przedstawicieli: organizacji związkowych, organizacji pracodawców – reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno - Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego oraz organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

9.3. Terenowe rady zatrudnienia

9.3.1 Podobnie jak przy ministrze pracy działa Naczelna Rada Zatrudnienia, tak przy marszałkach województw działają wojewódzkie rady zatrudnienia.

W skład wojewódzkiej rady zatrudnienia wchodzi marszałek województwa, jako przewodniczący rady, oraz do 20 osób powołanych spośród przedstawicieli wojewody i działających w województwie terenowych struktur każdej organizacji związkowej i organizacji pracodawców, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o

Trójstronnej Komisji, społeczno - zawodowych organizacji rolników, związków zawodowych rolników indywidualnych, izb rolniczych, jednostek samorządu terytorialnego (województwa, powiatów i gmin). Do zakresu działania wojewódzkich rad zatrudnienia, czyli organów opiniodawczo - doradczych marszałków województw należy:

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i racjonalnego zatrudnienia w województwie,
- ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy,
- opiniowanie projektów planów finansowych, opracowywanych przez wojewódzkie urzędy pracy, oraz sprawozdań z ich wykonania,
- składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie,
- ocenianie okresowych sprawozdań z działalności wojewódzkich urzędów pracy oraz przedstawianie Naczelnej Radzie Zatrudnienia okresowych sprawozdań i wniosków w sprawach zatrudnienia,
- opiniowanie kandydatów na stanowisko dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy oraz wnioskowanie o jego odwołanie.

9.3.2 Na poziomie powiatu funkcjonują powiatowej rady zatrudnienia, które są organami opiniodawczo-doradczym starostów.

W ich skład wchodzi starosta jako przewodniczący rady oraz do 16 osób powołanych spośród działających na terenie powiatu terenowych struktur organizacji i instytucji analogicznych, jak w radach wojewódzkich. Różniące się składem i wewnętrzną organizacją rady nie są sobie hierarchicznie podporządkowane.

10. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych

W dotychczasowym stanie prawnym dialog społeczny w odniesieniu do Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi nie funkcjonował w odpowiedniej formie.

W założeniach systemu emerytalnego, takim partnerem społecznym miał być Komitet Doradczy UNFE. Z uwagi na fakt, że jego działalność nie spełniła oczekiwań ustawodawcy, rząd zdecydował się na odpowiednie zmiany systemowe.

Zgodnie z przyjętą ustawą z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253 i Nr 93, poz. 820) od 1 kwietnia 2002 r. UNFE został zniesiony, a jego zadania przejął nowy urząd - Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Interesy członków otwartych funduszy emerytalnych oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych reprezentuje i chroni Rzecznik Ubezpieczonych.

Ponadto Rzecznik Ubezpieczonych na okres swojej kadencji powołuje Radę Ubezpieczonych, składającą się z 16 członków wskazanych przez przedstawicieli: samorządu terytorialnego w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, krajowych organizacji konsumenckich, ogólnokrajowych organizacji pracodawców, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz każdej z organizacji związkowej (o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego).

Rada Ubezpieczonych będzie funkcjonować jako organ opiniodawczo-doradczy, który w założeniu będzie miał istotny wpływ na funkcjonowanie systemu emerytalnego. Tak szeroko reprezentowane gremium wpłynie niewątpliwie na poszerzenie i rozwój dialogu społecznego w tak istotnej materii, jaką jest funkcjonowanie systemu emerytalnego.

11. Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Obecne usytuowanie prawne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika z ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.). Ustawa odmiennie od dotychczasowych regulacji charakteryzuje ZUS nie jako organ administracji państwowej, lecz jako państwową jednostkę organizacyjną, posiadającą osobowość prawną.

Organami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, usytuowanymi na szczeblu centralnym, są:

- Prezes Zakładu,
- Zarząd, którego przewodniczącym jest z urzędu Prezes Zakładu,
- Rada Nadzorcza Zakładu.

Trzeci z organów Zakładu, tj. Rada Nadzorcza jest jedynym, obok Prezesa i Zarządu, pełnoprawnym organem ZUS. Zgodnie z ustawą pełni ona funkcje organu stanowiącego, a także opiniodawczego. W ramach funkcji rozstrzygających do Rady należy m.in. wybór biegłego rewidenta wykonującego badanie rocznego sprawozdania finansowego Zakładu, zatwierdzanie projektu rocznego planu finansowego i sprawozdania z jego wykonania, a także rocznego sprawozdania z działalności Zakładu. Do Rady należy także okresowa ocena – w przyjętym przez nią trybie – pracy Zarządu.

Gdy chodzi o funkcje opiniodawcze Rady, to wśród nich wskazać można zwłaszcza opiniowanie projektów planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz sprawozdań z ich wykonania, a także opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz zgłaszanie inicjatyw w tym zakresie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego Rada Nadzorcza ZUS jest powoływana przez Prezesa Rady Ministrów na pięcioletnią kadencję, przy czym:

- trzech członków, w tym przewodniczący Rady, powoływanych jest na wniosek ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, złożony w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych,
- po jednym członku powołuje się na wniosek każdej organizacji pracodawców, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji,
- po jednym członku powołuje się na wniosek każdej organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji,
- jeden członek jest powoływany na wniosek ogólnokrajowych organizacji emerytów i rencistów.

12. Rada Pomocy Społecznej

Rada Pomocy Społecznej działa przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej jako organ opiniodawczo – doradczy w sprawach pomocy społecznej, na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64. poz. 414, z późn. zm.).

12.1. Zgodnie z art. 53 ustawy do zakresu działania Rady należy:

- opiniowanie projektów aktów prawnych oraz inicjowanie zmian przepisów prawa w zakresie pomocy społecznej,
- przygotowywanie ekspertyz dotyczących wybranych obszarów pomocy społecznej,
- przedstawianie ministrowi okresowych informacji o swojej działalności i wniosków w niej wynikających,
- zbieranie i opiniowanie dla ministra wniosków o nagrody specjalne za wybitne osiągnięcia w dziedzinie pomocy społecznej.

12.2. W świetle zapisu art. 54 ustawy:

- Rada składa się z nie więcej niż 20 osób reprezentujących jednostki organizacyjne pomocy społecznej, organizacje społeczne i zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz środowiska naukowe,
- członków Rady Pomocy powołuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Członkowie Rady Pomocy Społecznej pełnią swoje funkcje społecznie. Kadencja Rady trwa 3 lata.

Aktualnie w pracach Rady uczestniczą 22 osoby, które reprezentują następujące środowiska:

- związki zawodowe – 2 osoby,
- pracownicy naukowcy – 2 osoby,
- organizacje społeczne i Kościół Katolicki – 6 osób,
- kierownictwo placówek pomocy społecznej – 8 osób,
- przedstawiciele władz wojewódzkich – 3 osoby,
- inne – 1 osoba.

Dialog społeczny w ramach Rady Pomocy Społecznej dotyczy zagadnień związanych z pomocą społeczną. Uczestniczą w nim przedstawiciele jednostek administracji rządowej i samorządowej, organizacji społecznych zaangażowanych w realizację zadań stojących przed pomocą społeczną oraz środowiska naukowe.

13. Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych

- 13.1. Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych działa na podstawie ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 lipca 1998 r. w sprawie organizacji i trybu działania Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 99, poz. 633). Jest organem doradczym Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych, stanowiącym forum współdziałania, na rzecz osób niepełnosprawnych, organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych.
- 13.2. W skład Rady wchodzi przedstawiciele organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych w tym przedstawiciele pracodawców. Rada może zaprosić do uczestnictwa w posiedzeniach przedstawicieli organów, organizacji i instytucji nie reprezentowanych w Radzie.
- 13.3. Do zakresu działania Rady należy w szczególności:
 - inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji osób niepełnosprawnych ze społeczeństwem,
 - inicjowanie rozwiązań w zakresie zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych,
 - opiniowanie: projektu założeń polityki zatrudnienia, rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, projektów aktów prawnych mających lub mogących mieć wpływ na sytuację osób niepełnosprawnych oraz sygnalizowanie odpowiednim organom potrzeby

wydania lub zmiany przepisów obowiązujących w tym zakresie, sprawozdań z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, rocznych harmonogramów realizacji rządowego „Programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych i ich integracji ze społeczeństwem”.

Ustawą dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154 poz.1800) wprowadzono zmiany do ustawy o rehabilitacji w odniesieniu do przepisów regulujących skład i powołanie członków Krajowej Rady.

Nowe przepisy określiły proveniencję 10 członków Krajowej Rady (w tym 6 z 3 organizacji pracodawców – po dwóch z Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych i Związku Rzemiosła Polskiego - i 4 z 2 organizacji związków zawodowych - po dwóch z OPZZ i NSZZ Solidarność) na 15 powoływanych jako przedstawiciele organizacji pozarządowych w Radzie.

14. Zespół do Spraw Pracowników Przemysłu Metalowego

Zespół do Spraw Pracowników Przemysłu Metalowego powołany został Zarządzeniem Nr 2 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 marca 2001 r. jako organ opiniodawczy - doradczy Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawach związanych z sytuacją pracowników zatrudnionych w przemyśle metalowym.

W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele organizacji związkowych i pracodawców. Do zadań Zespołu należy:

- wydawanie opinii w sprawach dotyczących sytuacji społeczno-ekonomicznej w przemyśle metalowym,
- zajmowanie stanowiska w sprawach związanych z sytuacją pracowników zatrudnionych w przemyśle metalowym.

15. Opiniowanie założeń i projektów aktów prawnych przez organizacje partnerów społecznych

15.1. Podstawę prawną opiniowania przez organizacje partnerów społecznych projektów aktów prawnych stanowią: art. 19 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych oraz art. 16 ust.1 ustawy o organizacjach pracodawców.

15.2. Organizacjami uprawnionymi do opiniowania projektów aktów prawnych są organizacje reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych, t. j. obecnie:

- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
- NSZZ „Solidarność”
- Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych
- Konfederacja Pracodawców Polskich
- Związek Rzemiosła Polskiego
- BCC Związek Pracodawców.

Uprawnienie do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych, przysługuje więc jedynie organizacjom partnerów społecznych, reprezentatywnych na szczeblu ogólnokrajowym. Skierowanie założeń lub projektu aktu prawnego do konsultacji z innymi organizacjami związkowymi lub organizacjami pracodawców, nie będzie, więc wykonaniem ustawowego obowiązku, lecz jedynie przejawem polityki prowadzonej przez organ, ze względu na uznanie znaczenia danej organizacji np. na szczeblu lokalnym, w danej branży lub sektorze.

Mając na uwadze rodzaj aktów prawnych podlegających opiniowaniu, należy zauważyć, że zmiany wprowadzone ustawą o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych, spowodowały poszerzenie uprawnień opiniodawczych partnerów społecznych.

Przepisy wyżej wymienionych artykułów w brzmieniu obowiązującym przed zmianą zobowiązywały do konsultowania „*założeń i projektów ustaw i aktów wykonawczych do tych ustaw*”. Oznaczało to konieczność kierowania do konsultacji wyłącznie projektów ustaw i rozporządzeń wykonawczych, (czyli aktów wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania art. 92 Konstytucji RP).

Obecnie obowiązujące przepisy nakazują konsultowanie „założeń i projektów aktów prawnych”, a więc również tzw. samoistnych uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów (art. 93 Konstytucji RP).

- 15.3. Zakres przedmiotowy uprawnienia do opiniowania wyznaczono przez odesłanie do zakresu określonego zadaniami związków zawodowych i zadaniami organizacji pracodawców. Zadania związków zawodowych oraz związków pracodawców określają ustawy: o związkach zawodowych oraz o organizacjach pracodawców. Ustawa o związkach zawodowych określa szeroko zadania związków zawodowych jako dobrowolnej i samorządnej organizacji ludzi pracy powołanej do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych (art.1 ust. 1).

Zadania związków pracodawców zostały określone przez ustawodawcę w sposób bardziej ogólny. W art. 5 ustawy o organizacjach pracodawców

zdefiniowane zostały jedynie podstawowe zadania związków pracodawców, co może oznaczać, że związki pracodawców wypełniają również inne zadania nieokreślone w ustawie z 23 maja 1991 r. Podstawowym zadaniem związków pracodawców jest obrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych członków. Zadania organizacji pracodawców zostały uregulowane szerzej niż zadania związków zawodowych.

Nieprecyzyjne uregulowanie w ustawach z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców materii, w której partnerzy społeczni mają prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych, powoduje, iż literalne brzmienie przepisu art. 16 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców, nakładałoby na ustawodawcę, obowiązek przedstawienia organizacjom pracodawców wszystkich przygotowywanych założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w takim zakresie, w jakim art. 5 ustawy o związkach pracodawców przyznaje tym organizacjom prawo reprezentowania związkom pracodawców interesów pracodawców zrzeszonych w tych organizacjach. O tym, jakie założenia i projekty aktów prawnych powinny być opiniowane przez związki pracodawców, decydowałyby – przy takim rozumieniu zakresu konsultacji – organizacje pracodawców, zainteresowane w wyrażeniu swojego zapatrywania w jakiegokolwiek sprawie, która ma być uregulowana w drodze ustawy lub innego aktu prawnego.

Węższe uprawnienia przysługiwałyby związkom zawodowym wymienionym w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Mogłyby one domagać się konsultowania tych założeń i projektów aktów prawnych, które dotyczą interesów zawodowych i socjalnych pracowników, osób bezrobotnych oraz innych osób, które mogą wstępować do organizacji związkowych.

W tezie pierwszej uchwały podjętej 17 czerwca 1993 r. w składzie 7 sędziów Sądu Najwyższego (I PZP 2/93, OSNCP 1994, z.1, poz. 1), Sąd Najwyższy wyraził pogląd prawny, że obowiązek zasięgania przez organy upoważnione do stanowienia prawa dotyczy założeń lub projektów aktów wykonawczych do ustaw, tylko w takim zakresie, w jakim treść tych aktów, odnosi się wprost do przedmiotu działalności związków zawodowych. Oznacza to, że organy władne do tworzenia prawa nie mają obowiązku, konsultowania ze związkami zawodowymi założeń i projektów aktów prawnych, które pośrednio dotyczą interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy.

O tym, jakie sprawy powinny być konsultowane ze związkami zawodowymi i związkami pracodawców, decyduje ustawodawca. Nieprecyzyjne uregulowanie tych kategorii spraw, które powinny być konsultowane z partnerami społecznymi sprawia, iż przepisy art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 16 ust.

1 ustawy o związkach pracodawców, należy zaliczyć do kategorii norm, które budzą wątpliwości w praktyce.

Związki zawodowe są tworzone w celu reprezentowania interesów materialnych i moralnych, zbiorowych i indywidualnych oraz obrony praw, i godności osób, które korzystają z prawa koalicji (zrzeszenia się w związkach zawodowych). Ustawa o związkach zawodowych określa zadania związków zawodowych bardzo ogólnie. Korzystając z doświadczeń zgromadzonych pod rządami wcześniejszych przepisów oraz aktualnie obowiązującej ustawy o związkach zawodowych można przyjąć, że reprezentacja i obrona interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (pojęcie nieostre, nie zdefiniowane w prawie pracy) dotyczy następujących kategorii zagadnień: warunki pracy i płac, warunki socjalno-bytowe i kulturalne.

Przykładowo można wymienić następujące kategorie spraw, wchodzących w zakres warunków pracy, płacy, socjalno-bytowych i kulturalnych:

- zatrudnienie oraz kształtowanie praw i obowiązków pracowników wynikających ze stosunku pracy,
- wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia majątkowe ze stosunku pracy;
- bezpieczeństwo i higiena pracy,
- warunki pracy kobiet i pracowników młodocianych,
- świadczenia socjalne dla pracowników i członków ich rodzin,
- organizacja wypoczynku po pracy,
- ochrona zdrowia pracowników i ich rodzin,
- świadczenia z ubezpieczenia społecznego,
- zaspakajanie potrzeb oświatowych i kulturalnych pracowników oraz członków ich rodzin,
- kształtowania cen i sytuacji rynkowej, kosztów utrzymania pracowników oraz ich rodzin.

W ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych nie wspomniano, że związki zawodowe powinny działać na rzecz pomnożenia dochodu narodowego i sprawiedliwego jego podziału. Takie postanowienie znajdowało się w art. 7 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych. Obecnie związki zawodowe nie wykonują ani samodzielnie, ani we współpracy z organami rządowymi lub samorządowymi zadań o charakterze organizacyjno - gospodarczym.

Wymienione wyżej zadania związków zawodowych korespondują z określonymi w Konstytucji RP prawami ekonomicznymi, socjalnymi i kulturalnymi, które leżą w kręgu zainteresowań związków zawodowych: prawo do

pracy, minimalne wynagrodzenie, pełne i produktywne zatrudnienie, prawo do pracy w bezpiecznych i higienicznych warunkach, prawo do wypoczynku, do zabezpieczenia społecznego, do ochrony zdrowia, do świadczeń opieki zdrowotnej, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, do nauki.

Granice kompetencji związków zawodowych określa Kodeks pracy oraz inne przepisy prawa, w których określone zostały prawa i obowiązki pracowników. Zadania i interesy zawodowe i socjalne związków zawodowych to prawnie określona sfera kompetencji organizacji związków w sferze warunków pracy, zabezpieczenia socjalnego oraz zaspakajania wymienionych wyżej potrzeb.

Klasyfikacja przyjęta w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928, z późn. zm.) i sprawy wymienione w poszczególnych działach, pozwalają stwierdzić, iż niewątpliwie związki zawodowe i organizacje pracodawców mają kompetencje do podejmowania działań w działach: „praca” (art. 21 ust.1), „zabezpieczenie społeczne” (art. 31 ust. 1), „zdrowie” – ochrona zdrowia i organizacja opieki zdrowotnej (art. 33 ust. 1 pkt 1), „kultura fizyczna i sport” (art. 15 ust. 1), „gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa” – wspieranie mieszkalnictwa, ogródków działkowych (art. 17 ust. 1 pkt 2, 6).

Założenia i projekt ustawy budżetowej, podlega odrębnej procedurze konsultacji określonej w art. 3 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych

Uprawnieniu związków zawodowych i związków pracodawców, o którym mowa, odpowiada obowiązek spoczywający na organach władzy i administracji państwowej (oraz samorządu terytorialnego), kierowania projektów do konsultacji. W związku z tym, że już w Małej Konstytucji odstąpiono od podziału organów państwa na organy władzy państwowej, administracji państwowej, sądy i prokuraturę oraz organy kontroli i wprowadzono podział na organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej i podział ten zachowano w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. należy uznać, że organami władzy państwowej są: Sejm i Senat (władza ustawodawcza) oraz Prezydent RP i Rada Ministrów (władza wykonawcza). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 19 listopada 1996 r. Sygn. Akt K.7/95, organy te mogą występować w procesie prawotwórczym w różnej roli. Mogą wydawać akty prawne zaprojektowane przez inny organ wyposażony w inicjatywę ustawodawczą lub mogą być jednocześnie i projektodawcami, i prawodawcami. Zdaniem Trybunału, ilekroć organ władzy jest projektodawcą, ma obowiązek skierowania projektu do konsultacji z odpowiednimi organizacjami związków zawodowych i pracodawców.

Wykonując ten obowiązek organ władzy może, według swojego wyboru, skierować do organizacji partnerów społecznych założenia albo projekt aktu

prawnego. Wobec częstych w praktyce wątpliwości, czy skonsultowanie założeń aktu prawnego wymaga konsultowania również projektu, gdy w toku prac legislacyjnych wniesiono do projektu poprawki, Trybunał Konstytucyjny, w cytowanym orzeczeniu stwierdził, że dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, które były konsultowane, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być ponownie konsultowany.

Organem projektodawczym, w odniesieniu do ustaw, może być Rada Ministrów (inicjatywa ustawodawcza przysługuje ponadto innym organom władzy). Zgodnie z interpretacją przepisu art. 19 ustawy o związkach zawodowych przez Trybunał Konstytucyjny, organem właściwym do skierowania projektu ustawy do konsultacji jest Rada Ministrów. Jednakże, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221) *„projekty aktów normatywnych (...) Rządu (...) opracowują członkowie Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości (...)”*. W imieniu członka Rady Ministrów projekt opracowuje centralny organ administracji (organ wnioskujący). Organ wnioskujący, przed opracowaniem projektu dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji. Koordynację sporządzania ocen oraz zakresu konsultacji społecznych projektów rządowych zapewnia Rządowe Centrum Legislacji (§ 9 uchwały).

Projekt aktu prawnego z dołączonym uzasadnieniem, którego częścią jest „ocena skutków regulacji” zawierająca wyniki przeprowadzonych konsultacji (§ 10 ust. 6 uchwały) przed skierowaniem do uzgodnień międzyresortowych jest przesyłany Rządowemu Centrum Legislacji, do zaopiniowania pod względem zakresu OSR i zakresu konsultacji społecznych oraz Rządowemu Centrum Studiów Strategicznych (§ 11 ust.1 uchwały).

Następnie projekt aktu normatywnego, podlega uzgodnieniu z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa RM, a pod względem prawnym – z Rządowym Centrum Legislacji (§ 12 uchwały).

Analogiczny tryb postępowania obowiązuje przy opracowywaniu innych aktów prawnych.

Z przedstawionych przepisów uchwały, wynika obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych na wczesnym etapie prac projektowych (wewnątrzresortowych).

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny, projekt aktu powinien być konsultowany na ostatnim etapie prac projektowych, tzn. po przyjęciu przez organ władzy posiadający inicjatywę ustawodawczą, np. Radę Ministrów. Konsultacje prowadzone na etapie prac projektowych budzą wątpliwości, czy nanoszone poprawki nie spowodują zmian, nakazujących mówić o nowym

projekcie, wymagającym ponownych konsultacji. Wątpliwości te były przedmiotem wielu rozstrzygnięć Trybunału.

Organy władzy obowiązane są kierować założenia lub projekty aktów prawnych do odpowiednich władz organizacji partnerów społecznych, wskazanych w statutach tych organizacji. Powinny, więc się upewnić, co do tego, które z władz są właściwe do wydania opinii.

Kierując założenia lub projekt aktu prawnego, do konsultacji, organ władzy obowiązany jest określić termin przedstawienia opinii, nie krótszy niż 30 dni. W wyroku z dnia 1 grudnia 1995 r. NSA w Gdańsku przyjął, że termin ten biegnie od dnia doręczenia założeń lub projektu właściwym władzom organizacji. Organizacja nie ma obowiązku przedstawienia opinii, nie przedstawienie jej w wyznaczonym terminie oznacza rezygnację z jej wyrażenia.

Negatywna opinia do założeń lub projektu aktu prawnego zgłoszona w trakcie konsultacji nie wstrzymuje procesu prawodawczego. Rodzi jedynie kolejny obowiązek po stronie projektodawcy, jeżeli odrzuca on w całości lub w części stanowisko zawarte w opinii. Obowiązek ten kierowany jest, zgodnie z art. 19 ust.3 ustawy o związkach zawodowych, do organu administracji (organ władzy nie ma takiego obowiązku). Polega on na konieczności poinformowania na piśmie o odrzuceniu opinii, wraz z podaniem uzasadnienia. Jeżeli rozbieżność stanowisk dotyczy założeń lub projektu ustawy organizacja związkowa lub organizacja pracodawców może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu komisji sejmowej lub senackiej.

Zgodnie z art.31 uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, projekty ustaw wnioskodawca (np. Rada Ministrów) składa na ręce Marszałka Sejmu. Do projektu dołącza się uzasadnienie, które m.in. powinno przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach (art.31 ust. 1 uchwały). Marszałek może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie nie odpowiada wymogom określonym w ust.3 omawianego artykułu, a więc nie przedstawia wyników konsultacji.

16. Dialog społeczny w sprawach wsi i rolnictwa

Wykrystalizowany w drodze ewolucji system rozwiązań prawnych dotyczy wieloaspektowej kategorii podmiotów prawnych i fizycznych, które posiadają różnicowane interesy. Interesy te reprezentowane są przez:

- związki zawodowe rolników indywidualnych – na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz. U. Nr 20, poz. 106, z późn. zm.),

- organizacje społeczno – zawodowe rolników- na podstawie ustawy z dnia 8 października 1982r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz. U. Nr 32, poz. 217, z późn. zm.),
- samorządy skupiające producentów rolnych, przetwórców i hodowców – na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 927, z późn. zm.).

Wszystkie te organizacje mają z mocy prawa zagwarantowane prawo do współdziałania z organami administracji państwowej.

Rolnicy reprezentowani są również przez różne ciała przedstawicielskie funkcjonujące w ramach struktur państwowych (agencje rządowe, państwowe instytucje ubezpieczeniowe itp.).

Z uwagi na to, że art. 8 ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych, dotyczący współpracy z organami administracji, odsyła do ustawy o organizacjach społeczno – zawodowych, oba rodzaje organizacji mają te same uprawnienia zarówno, co do zakresu, jak i formy tej współpracy.

Szczegółowe zasady współpracy określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1983r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz. U. Nr 27, poz.132). Zgodnie z tym rozporządzeniem organy administracji państwowej są obowiązane:

- informować i zasięgać opinii o zamierzonych kierunkach kształtowania oraz realizacji polityki rolnej i społecznej wsi (w formie np. przesyłania projektów aktów prawnych i programów, wspólnych posiedzeń, narad i negocjacji, udziału przedstawicieli w zespołach konsultacyjnych),
- współdziałać z organizacjami rolników we wszystkich sprawach dotyczących interesów społecznych i zawodowych rolników (zwłaszcza wymienionych w § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia),
- zapewnić udział swych przedstawicieli w zebraniach, naradach i zjazdach organizacji rolników, na odpowiedni wniosek organizacji,
- uwzględniać w programach badawczych i analitycznych potrzeby zgłaszane przez organizacje rolników.

Zgodnie z art. 6 ustawy o społeczno – zawodowych organizacjach rolników, organy administracji państwowej obowiązane są bez zbędnej zwłoki ustosunkować się do przedstawionych przez organizacje rolników opinii, wniosków i postulatów. Od przedstawionego stanowiska organizacja rolników może wnieść sprzeciw, który powinien być rozpatrzony w terminie jednego miesiąca. Ustawa przyznała również prawo do prowadzenia akcji protestacyjnej, poprzedzonej postępowaniem pojednawczym i przed kolegium arbitrażu społecznego.

16.1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998r. Nr 7,poz. 25, z późn. zm.) interesy rolników ubezpieczonych i świadczeniobiorców dotyczące ubezpieczenia i działalności Kasy Rolniczego ubezpieczenia społecznego reprezentuje Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników, zwana „Radą Rolników”.

W skład Rady wychodzi 50 członków, przy czym konieczne jest zachowanie większościowej reprezentacji osób, które są lub będą ubezpieczonymi w Kasie. Kandydatów na członków zgłaszają organizacje społeczno-zawodowe rolników oraz związki zawodowe rolników indywidualnych o ogólnopolskim zakresie działania. Członków powołuje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi po przeprowadzeniu konsultacji ze zgłaszającymi organizacjami.

W celu zapewnienia bezpośredniego dialogu Rady z przedstawicielami administracji publicznej, ustawa przewiduje uczestnictwo w pracach Rady – z głosem doradczym – Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Finansów, Prezesa Kasy – lub ich przedstawicieli.

Rada, której kadencja trwa 3 lata, ma określone uprawnienia do:

- kontrolowania i oceniania działalności Kasy,
- opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących ubezpieczenia,
- prawa zaskarżania niektórych aktów prawnych regulujących ubezpieczenie w Kasie do Trybunału Konstytucyjnego,
- występowania do organów administracji państwowej o podjęcie określonych inicjatyw lub działań w sprawach związanych z ubezpieczeniem.

16.2. Izby rolnicze

Ustawą z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 927, z późn. zm.) tworzy się samorząd rolniczy reprezentujący interesy zrzeszonych w nim podmiotów. Do zadań izb rolniczych należy m.in. sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu produkcji rolnej oraz rynku rolnego i przedstawianie ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego, występowanie do organów administracji rządowej w województwie i organów samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz opiniowanie projektów tych przepisów, współpraca z administracją publiczną w zakresie ochrony środowiska, zdrowia i wiejskiego dziedzictwa kulturowego. Dodatkowo izby mogą wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przekazane ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej. Mogą także realizować zadania przekazywane w drodze porozumienia przez organy samorządu terytorialnego z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 5

ust. 3). Jednocześnie organy administracji rządowej w województwie oraz organy samorządu terytorialnego zasięgają opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych z wyjątkiem przepisów porządkowych.

Ponadto należy wskazać, iż ustawowe formy współpracy organów administracji publicznej z przedstawicielami środowisk rolniczych można odnaleźć w ustawach dotyczących agencji rządowych.

16.3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Powołana na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1993r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz.2, z późn. zm.) posiada organ opiniodawczy – doradczy Prezesa Agencji, noszący nazwę Rady Agencji.

Rada składa się z 15 członków, z których 5 jest przedstawicielami Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi, Ministra Finansów, Ministra Środowiska, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Pozostali członkowie są przedstawicielami związków zawodowych, organizacji społeczno – zawodowych rolników, rolniczych związków spółdzielczych o zasięgu krajowym oraz Krajowej Rady Izb Rolniczych.

Rola Rady polega na opiniowaniu konkretnych spraw dotyczących udzielania pomocy finansowej na: podnoszenie i zmianę kwalifikacji zawodowych, praktyczną naukę zawodu, doradztwo i informacje w sprawach produkcji i zbytu, funkcjonowanie rynku rolno – spożywczego, infrastrukturę techniczną – produkcyjną wsi, tworzenie nowych miejsc pracy, zarządzanie i rachunkowość rolną. Kadencja Rady trwa 4 lata.

16.4. Agencja Rynku Rolnego

Zgodnie z ustawą z 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (Dz. U. z 1997 r., Nr 142, poz. 951, z późn. zm.) tworzy się państwową jednostkę organizacyjną, mającą osobowość prawną, zwaną Agencją Rynku Rolnego. Organem wykonawczym i zarządzającym agencji jest prezes agencji. Organem opiniodawczym i doradczym Prezesa agencji jest rada, w skład której wchodzi przewodniczący i dwudziestu członków, powoływanych na trzy lata. Ośmiu członków jest przedstawicielami organizacji producentów rolnych, związanych z przetwórstwem rolno - spożywczym handlu oraz konsumentów. Są oni powoływani i odwoływani zgodnie z art. 7 ustawy przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek właściwych organów zainteresowanych organizacji.

16.5. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa działa na podstawie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 57, poz. 603, z późn. zm.). Zgodnie z ustawą, organami

agencji są: Prezes agencji i Rada Nadzorcza. Rada Nadzorcza składa się z przewodniczącego i jedenastu członków. Trzech powoływanych jest spośród kandydatów zgłoszonych przez związki zawodowe rolników, organizacje społeczno-zawodowe rolników, związki zawodowe pracowników rolnictwa, rolnicze związki spółdzielcze, związki dzierżawców administratorów i właścicieli nieruchomości rolnych oraz organizacji pracodawców rolnych o zasięgu krajowym.

Rada Nadzorcza sprawuje nadzór nad wszystkimi dziedzinami działalności agencji, poprzez ocenę efektywności i zgodności gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Wśród kompetencji rady wyróżnić należy opiniowanie rocznego planu finansowego. Jest to znaczne uprawnienie, umożliwiające przedstawicielom wspomnianych organizacji społeczno-zawodowych wpływ na politykę finansową agencji.

17. Rozwiązywanie sporów zbiorowych i konfliktów społecznych

Metody rozwiązywania sporów zbiorowych określa ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236, z późn. zm.). Zgodnie z ustawą spór zbiorowy jest sporem pracowników z pracodawcą lub pracodawcami. Pracowników, w sporach zbiorowych, reprezentują związki zawodowe. Spory zbiorowe regulowane ustawą są to w zasadzie tzw. spory o interesy. Ustawa zakazuje prowadzenia sporów o prawa przysługujące indywidualnym pracownikom, które mogą być dochodzone przed sądem. Wszczęcie i prowadzenie sporu zbiorowego przysługuje stronie pracowniczej. Uprawnienia tego ustawa nie przyznaje pracodawcom.

Ustawa określa etapy rozwiązywania sporów zbiorowych. Pierwszym, są rokowania pomiędzy stronami sporu. Jeżeli rokowania nie zakończą się porozumieniem, drugim etapem jest mediacja. Mediacja jest obowiązkowa w tym znaczeniu, że dopiero jej niepowodzenie uprawnia do zorganizowania strajku. Strona prowadząca spór może jednak zrezygnować ze strajku i poddać spór rozstrzygnięciu przez arbitraż społeczny.

Ustawa reguluje zasady dotyczące korzystania z prawa do strajku, nie przewiduje prawa do lokautu.

Strajk jest środkiem ostatecznym i nie może być ogłoszony bez uprzedniego wyczerpania możliwości rozwiązania sporu w drodze rokowań i mediacji. Strajk może być zorganizowany bez zachowania tych zasad, jeżeli bezprawne działanie pracodawcy uniemożliwiło przeprowadzenie rokowań lub mediacji, a także w wypadku, gdy pracodawca rozwiązał stosunek pracy z prowadzącym spór działaczem związkowym.

Strajk polega na zbiorowym powstrzymywaniu się pracowników od wykonywania pracy, w celu rozwiązania sporu dotyczącego interesów wskazanych

w art. 1 ustawy. Ustawodawca nie określił czasu trwania strajku, jak również technik (metod) jego przeprowadzenia.

Udział w strajku jest dobrowolny. Oznacza to, że każdy z pracowników (a zatem również członek związku zawodowego) samodzielnie, podejmuje decyzję o udziale w strajku.

Ustawa ogranicza prawo do strajku poprzez wprowadzenie zakazów strajku według kryteriów przedmiotowych i podmiotowych. Stosując pierwsze z tych kryteriów, 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. Zgodnie z drugim kryterium, niedopuszczalne jest organizowanie strajku w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej. Ustawa stanowi, że prawo do strajku nie przysługuje również pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Pracownicy ci mają natomiast prawo zorganizowania akcji protestacyjnej. Ponadto w obronie ich praw i interesów, związek zawodowy działający w innym zakładzie pracy, może zorganizować strajk solidarnościowy. Strajk ten może być ogłoszony po wyczerpaniu przez zainteresowaną grupę pracowników środków pokojowego rozstrzygnięcia sporu. Udział w strajku solidarnościowym jest dobrowolny. Podczas tego strajku niedopuszczalne jest unieruchamianie urządzeń i instalacji, których zatrzymanie stwarza niebezpieczeństwo zagrożenia dla życia i zdrowia pracowników. Strajk ten jest ogłaszany przez organizację związkową po przeprowadzeniu głosowania na zasadach określonych ustawą. Organizatorzy strajku mogą go ogłosić co najmniej na 5 dni przed jego rozpoczęciem i zobligowani są do współdziałania z kierownikiem zakładu pracy. Czas trwania strajku solidarnościowego jest limitowany i nie może być dłuższy niż połowa dnia roboczego.

Zasadniczą formalną przesłanką legalności strajku jest uzyskanie zgody zainteresowanych pracowników.

W tym celu organizuje się głosowanie. Przepisy nie określają sposobu głosowania, wskazują jedynie, że będzie ono uznane za ważne, jeżeli weźmie w nim udział 50 % pracowników zakładu pracy. Strajk zakładowy ogłasza organizacja związkowa, po uzyskaniu zgody większości głosujących pracowników. Natomiast strajk wielozakładowy ogłasza organ związku, wskazany w statucie, po uzyskaniu zgody większości głosujących pracowników w poszczególnych zakładach pracy, które mają być objęte strajkiem.

Ogłoszenie dnia rozpoczęcia strajku pozostawione zostało decyzji jego organizatorów, może ono nastąpić w każdym czasie z zastrzeżeniem, że od dnia jego ogłoszenia do dnia jego rozpoczęcia upłynie co najmniej 5 dni. Termin ten jest terminem ustawowym, a zatem organizatorzy strajku zobowiązani są do jego zachowania.

Podczas strajku, jego organizatorzy są obowiązani współdziałać z kierownikiem zakładu pracy, w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony mienia zakładu pracy i nieprzerwanej pracy obiektów, urządzeń i instalacji. Ponadto, 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.

Udział pracownika w strajku zorganizowanym zgodnie z przepisami ustawy nie stanowi naruszenia obowiązków pracowniczych. W okresie takiego strajku, pracownik zachowuje prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia. Okres przerwy w wykonywaniu pracy, wlicza się do okresu zatrudnienia w zakładzie pracy.

Ustawa nie ma zastosowania do konfliktów społecznych, np. konfliktów politycznych. Konflikty te są, bowiem nie zawsze wszczynane przez związki zawodowe (czasami są spontaniczne). Jeżeli nawet inicjatorem ich są związki zawodowe, to zgłaszane żądania z racji ich treści nie mogą być spełnione przez pracodawcę lub grupę pracodawców (np. żądanie zmniejszenia bezrobocia lub podwyższenia wartości świadczeń z ubezpieczenia społecznego). Rozwiązywanie takich konfliktów w trybie ustawy jest niemożliwe z tego względu, że w myśl ustawy, spór zbiorowy może być rozwiązany przez zawarcie porozumienia (strajk sam przez się nie jest sposobem rozwiązania sporu, jest jedynie argumentem siły).

Zgodnie z art. 59 Konstytucji RP, prawo zawierania porozumień zbiorowych przysługuje wyłącznie związkom zawodowym oraz pracodawcom (organizacjom pracodawców). Jeżeli inicjatorem konfliktu społecznego jest inny podmiot np. zrzeszenie zawodowe, nie jest możliwe pokojowe jego rozwiązanie przez zawarcie porozumienia mającego moc prawną. W żadnym wypadku nie jest możliwe pokojowe zakończenie konfliktu, jeżeli inicjatorem konfliktu jest luźna grupa osób (np. komitet protestacyjny).

Jeżeli zaś inicjatorem konfliktu jest związek zawodowy, ale żądania ze względu na ich treść nie mogą być spełnione przez pracodawcę (pracodawców), lecz np. przez organy władzy państwowej, wówczas mamy do czynienia z konfliktem politycznym, a nie sporem zbiorowym w rozumieniu cytowanej ustawy.

Zapobieganiu takim konfliktom służy dialog prowadzony na forum Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Art. 2 ust. 1 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych stanowi, że każda ze stron może wnieść pod obrady Komisji sprawę o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego. Zgodnie z regulaminem uchwalonym przez Komisję (§ 20), wniesienie sprawy następuje przez pisemne zawiadomienie przewodniczącego Komisji, zawierające sformułowanie problemu wraz z uzasadnieniem oraz wskazaniem trybu rozpatrzenia sprawy. Rozpatrzenie sprawy odbywa się na posiedzeniu Komisji, a w razie potrzeby dokonania dodatkowych wyjaśnień, Komisja kieruje sprawę do stałego zespołu problemowego lub powołuje zespół doraźny. Zadaniem zespołu, jest ocena możliwości ekonomiczno - finansowych realizacji zgłoszonych spraw oraz określenie ewentualnych ograniczeń w tym zakresie, a także ocena skutków społeczno - ekonomicznych oraz wypracowanie stanowiska w sprawie, a w przypadku rozbieżności, przedstawienie odrębnych stanowisk wraz z argumentacją. Wyniki swoich prac, zespół przedstawia Komisji. Komisja podejmuje uchwałę w przedstawionej sprawie, a w przypadku niemożności jej uzgodnienia, przedstawia stanowiska stron. W braku wspólnego stanowiska strony, każda z organizacji może przedstawić swoją opinię w sprawie.

Ponadto, na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno - Gospodarczych, każda strona może wezwać drugą stronę do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze. Zgodnie z regulaminem wezwanie przedkładać jest na piśmie Prezydium Komisji. Zajęcie stanowiska następuje nie później niż w terminie 14 dni od daty otrzymania wezwania.

Od powyższych zasad uczyniono dwa wyjątki. Pierwszym jest porozumienie zawarte w 1992 r. pomiędzy NSZZ „Solidarność” i rządem. Drugim jest przyznanie związkom zawodowym rolników indywidualnych takich samych uprawnień do prowadzenia sporów, jakie przysługują związkom zawodowym pracowników, mimo że nie zrzeszają one pracowników i nie mają partnera w postaci pracodawcy.

17.1. Porozumienie Rady Ministrów i Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w sprawie reguł postępowania przy rozwiązywaniu sporów między administracją państwową i NSZZ „Solidarność”

Porozumienie zostało zawarte w dniu 29 maja 1992 r., a więc w czasie prowadzenia przez rząd reform, szczególnie dotyczących gospodarki, które wywoływały niepokoje społeczne wśród grup pracowników. NSZZ „Solidarność” był wówczas najsilniejszym związkiem zawodowym, którego zadaniem była artikulacja niepokojów pracowniczych. Należy również podkreślić, że w czasie podpisywania porozumienia nie działała Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, która została powołana dopiero dwa lata później. Zatem w

warunkach transformacji powodującej negatywne skutki społeczne, nie było mechanizmu dialogu władzy z reprezentacją pracowniczą, który pozwalałby na pokojowe metody rozwiązywania napięć społecznych.

Porozumienie przewiduje, że w razie powstania sporu przedstawiciele odpowiednich organów administracji i władz związkowych, przystępują niezwłocznie do jego polubownego rozwiązania, według reguł określonych w porozumieniu.

Porozumienie przewiduje możliwość powstawania konfliktów na różnych szczeblach. Spór może, więc mieć zasięg ogólnokrajowy (międzybranżowy). W takim wypadku strony reprezentowane są przez Radę Ministrów, ministrów lub kierowników urzędów centralnych oraz Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”.

W wypadku sporu dotyczącego branży lub zawodu, strony reprezentowane są przez właściwych ministrów lub kierowników urzędów centralnych oraz krajowe sekretariaty branżowe, upoważnione do działania przez Komisję Krajową.

W sporach ponadzakładowych o zasięgu lokalnym (gminy, województwa, regionu) stronami są: wojewoda oraz zarząd regionu.

Od tych zasad przewidziano wyjątki. Mianowicie spór lokalny może być rozpatrywany na szczeblu centralnym, a spór zakładowy, (który co do zasady podlega rozwiązaniu w trybie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych), może być rozpatrywany na szczeblu lokalnym lub centralnym, jeżeli jego rozwiązanie mieści się w kompetencjach wojewody lub centralnych organów administracji.

Porozumienie określa, że przedmiotem sporu (postulatów), mogą być wyłącznie sprawy mieszczące się w przewidzianych prawem kompetencjach związków zawodowych, jeżeli zasady i tryb postępowania w tych sprawach, nie zostały określone przepisami prawa. Jednakże przedmiotem sporu z rządem nie mogą być sprawy, których regulacja wymaga wydania lub zmiany ustawy.

Zgodnie z porozumieniem, w razie powstania sporu, upoważnieni przedstawiciele stron, przystępują niezwłocznie do negocjacji. Negocjacje obejmują trzy etapy: przygotowanie negocjacji, negocjacje właściwe oraz realizację przyjętych ustaleń. Procedura postępowania na każdym etapie negocjacji określona została w załączniku nr 1 do porozumienia. Porozumienie określa jedynie termin co najmniej 7 dni pomiędzy zakończeniem etapu przygotowania negocjacji i rozpoczęciem negocjacji właściwych. Negocjacje właściwe, mogą zakończyć się podpisaniem porozumienia lub sporządzeniem protokołu rozbieżności.

W razie zakończenia negocjacji spisaniem protokołu rozbieżności, strony mogą zgodnie postanowić o ich kontynuowaniu z udziałem mediatora, wspólnie wybranego przez strony. Negocjacje z udziałem mediatora, kończą się podpisaniem porozumienia lub protokołu rozbieżności.

W razie nie osiągnięcia porozumienia rozwiązującego spór, każda ze stron może zwrócić się o jego rozstrzygnięcie do Komisji Arbitrażu. Komisja ta składa się z arbitrów wybranych przez strony, z listy utworzonej przy MPiPS, spośród osób wskazanych przez organy administracji oraz Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”. Komisja wybiera superarbitra spoza listy arbitrów. Procedura postępowania przed Komisją Arbitrażu, określona została w załączniku do porozumienia. Orzeczenie arbitrażowe nie jest wiążące dla stron sporu, jednakże kończy rozstrzyganie sporu zgodnie z zasadami określonymi w porozumieniu.

W całym okresie obowiązywania porozumienia, MPiPS zarejestrowało 13 sporów. Zdecydowana ich większość miała charakter branżowy. Część tych sporów przeniesiono na szczebel centralny. Najbardziej znaczące jest jednak to, że w żadnym ze sporów nie wyczerpano procedury przewidzianej porozumieniem. Rozwiązywanie sporów nie wychodziło poza etap negocjacji, choć nie zawsze kończyły się one zawarciem porozumienia. Procedura mediacji i arbitrażu okazała się w praktyce mało użyteczna. Część sporów doprowadziła do powstania zespołów branżowych, które funkcjonują do chwili obecnej (np. górnictwo).

Poza małą przydatnością części rozwiązań przyjętych w porozumieniu, problemem jest również przyznanie uprawnienia, do prowadzenia sporów z rządem, jednej centrali związkowej i brak takiego uprawnienia dla innych organizacji partnerów społecznych. Sytuacja ta była przedmiotem skargi OPZZ do Komitetu Wolności Związkowych MOP, w której wskazywano na nierówne traktowanie organizacji związkowych.

Mając to na względzie, a także biorąc pod uwagę przepisy ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (zwłaszcza art. 2), wydaje się celowe rozwiązanie porozumienia.

Niezadowolenie i konflikty społeczne, mogą być również manifestowane, w celu zwrócenia uwagi opinii publicznej na sytuację określonej grupy społecznej. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (art. 25), przewiduje oprócz strajku, możliwość organizowania w trakcie sporu zbiorowego, po wyczerpaniu etapu mediacji - akcji protestacyjnych bez przerywania pracy (np. oflagowania budynku zakładu pracy). Nie mogą one jednak stanowić zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego i nie mogą naruszać porządku prawnego.

Na tych samych zasadach, rolnicy mają prawo do akcji protestacyjnej, w sposób określony przez związki zawodowe rolników.

Pozostałe grupy społeczne, mogą organizować akcje protestacyjne na zasadach określonych przez prawo o zgromadzeniach. Wolność zgromadzeń, polega na możliwości swobodnego gromadzenia się, w celu pokojowego zmanifestowania określonego stanowiska lub wyrażenia wspólnych poglądów. Pozostaje ona w ścisłym związku z wolnością wypowiedzi. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5

lipca 1990 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297, z późn zm.) zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażania stanowiska. Definicja ta jest oparta na dwóch kryteriach:

- ilości osób,
- celu zgromadzenia.

Zatem poza zakres tej definicji wykraczają zgrupowania czysto przypadkowe, jak również uroczystości artystyczne czy sportowe. Natomiast art. 4 wyłącza spod regulacji ustawy zgromadzenia:

- organizowane przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego,
- odbywane w ramach działalności Kościoła katolickiego, innych kościołów oraz związków wyznaniowych.

Ustawa dokonuje również podziału zgromadzeń na dwie kategorie, poprzez zdefiniowanie pojęcia „zgromadzenia publiczne”, dla której to kategorii przewidziany jest odrębny reżim prawny, przede wszystkim w aspekcie warunków ich organizacji. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, o „publiczności” zgromadzenia, decyduje zorganizowanie go na otwartej przestrzeni, dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób. Zgromadzenia niespełniające tych warunków, będą miały charakter niepubliczny.

Art. 57 Konstytucji, który ma charakter deklaracyjny, stanowi że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenia tej wolności może określać ustawa. Użycie terminu „każdy” oznacza, że adresatem wolności zgromadzeń są nie tylko obywatele, ale również apatrydzy i cudzoziemcy, przy czym w przypadku cudzoziemców możliwe jest wprowadzenie ustawą ograniczeń (art. 37 Konstytucji).

Konstytucyjne określenie wolności zgromadzeń obejmuje dwa jej aspekty:

- czynny – związany z organizowaniem zgromadzeń,
- bierny – związany z uczestniczeniem w nich.

Jednakże art. 3 ust. 1 ustawy, wprowadza ograniczenie polegające na tym, że prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom fizycznym, mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom, a także grupom osób. Osoby ubezwłasnowolnione, mogą więc być jedynie uczestnikami zgromadzeń.

Wolności zgromadzeń przypisuje się charakter przede wszystkim polityczny, co wynika z miejsca w systematyce Konstytucji. Zatem poza zakresem wolności

zgromadzeń, pozostają spotkania o charakterze prywatnym, które korzystają z ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji). Sąd Najwyższy stwierdził, że ocena zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego, powinna być dokonana przez sąd administracyjny przede wszystkim z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzeń, a nie tylko pod kątem ochrony praw i wolności innych osób (OSNAP 2001/18/546)

Ochronę konstytucyjną, uzyskały jedynie zgromadzenia o charakterze pokojowym. Dla określenia granic korzystania z wolności zgromadzeń, podstawowe znaczenie ma generalna zasada z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, mogą być ustanowione jedynie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji, w przypadku stanu wojennego lub wyjątkowego wolność zgromadzeń może być ograniczona w zakresie przewidzianym przez odpowiednią ustawę. Nie jest natomiast konstytucyjnie dozwolone ograniczanie jej w przypadku stanu klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3).

Przewidziane w ustawie Prawo o zgromadzeniach - ograniczenia omawianej wolności można podzielić na trzy grupy:

17.2. Ograniczenia związane z organizowaniem zgromadzeń

Zgodnie z art. 6 ust. 1, zgromadzenia publiczne, wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia. Jednakże ustawa nie przewiduje sankcji, które wynikałyby z niespełnienia powyższego wymogu.

Informacja o zgromadzeniu, powinna dotrzeć do organu pomiędzy 30 a 3 dniem przed datą zgromadzenia. Art. 7 ust. 2 określa obligatoryjne elementy zawiadomienia, wśród których znajduje się cel i program, miejsce i data zgromadzenia, projektowana trasa przejścia oraz planowane przez organizatora środki, mające zapewnić pokojowy przebieg zgromadzenia.

Rada gminy może określić miejsca, w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zawiadomienia.

Organ gminy zakazuje (obligatoryjnie) zgromadzenia publicznego, jeżeli:

- cel jego odbycia sprzeciwia się niniejszej ustawie lub narusza przepisy ustaw karnych;
- odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

W decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia, organ gminy nie może określić innego miejsca i czasu zgromadzenia publicznego niż podane w zawiadomieniu, o

którym mowa w art. 7 ustawy (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1994 r.; OTK 1994/1/18)

Ustawa nakazuje, aby zgromadzenie publiczne miało przewodniczącego, który otwiera je, kieruje przebiegiem i zamyka. Przewodniczącym może być:

- organizator zgromadzenia,
- osoba, której organizator powierzył swoje obowiązki,
- osoba wybrana przez uczestników zgromadzenia za zgodą organizatora.

Przewodniczącemu przysługują uprawnienia „porządkowe”, polegające na:

- prawie żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy, uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie,
- prawie zwrócenia się o pomoc policji lub straży miejskiej, jeżeli osoba, o której mowa w pkt 1, nie podporządkuje się żądaniu, o którym mowa w pkt 1,
- obowiązku rozwiązania zgromadzenia, jeżeli:
 - uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego wydanym w wykonaniu jego obowiązków,
 - przebieg zgromadzenia sprzeciwia się niniejszej ustawie albo narusza przepisy ustaw karnych.

17.3. Ograniczenie związane z przebiegiem zgromadzenia

W zgromadzeniach nie mogą brać udziału osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia (art. 3 ust. 2 ustawy). Ograniczenie to odnosi się do wszystkich zgromadzeń, także niepublicznych.

Prawo do rozwiązywania zgromadzeń.

Zgodnie z art. 11 ust. 1, organ gminy może delegować na zgromadzenie publiczne swojego przedstawiciela, który musi okazać swoje upoważnienie przewodniczącemu zgromadzenia. Przedstawiciel organu gminy, może rozwiązać zgromadzenie z tych samych przyczyn, które stanowią przesłankę do obligatoryjnego zakazu odbycia zgromadzenia publicznego. Rozwiązanie zgromadzenia, powinno być poprzedzone trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników, a następnie ogłoszone przewodniczącemu w obecności zgromadzonych. Ustnej decyzji o rozwiązaniu, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy, organ gminy na wniosek organizatora zapewnia w miarę potrzeby i możliwości ochronę policyjną (w trybie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58).

Zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1994 r. dotyczącą ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 14 ust. 2 ustawy o Policji - policja nie może, na podstawie cytowanego przepisu, żądać opuszczenia miejsca zgromadzenia, a następnie stosować środków przewidzianych w art. 16 ustawy o Policji w sytuacji, gdy legalne zgromadzenie nie zostało rozwiązane przez przewodniczącego lub przez przedstawiciela gminy. Z powyższego stwierdzenia nie wynika jednak, że nie ma w obowiązującym prawie podstawy normatywnej dla samodzielnych działań policji, zapobiegających naruszeniom prawa przez uczestników zgromadzenia, bowiem z art. 1 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy o Policji, wynika obowiązek działania w sytuacji naruszeń porządku prawnego. Obowiązek ten aktualizuje się m. in. w momencie naruszeń prawa dokonywanych przez uczestników zgromadzenia.

Zgromadzenia, które powodują utrudnienie ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą odbywać się tylko pod warunkiem uzyskania zezwolenia. Zezwolenie wydaje organ zarządzający ruchem na drodze, właściwy ze względu na miejsce rozpoczęcia zgromadzenia.

Zezwolenie wydaje się po:

- zasięgnięciu opinii właściwego ze względu na miejsce przeprowadzenia zgromadzenia komendanta wojewódzkiego Policji,
- uzgodnieniu warunków przeprowadzenia zgromadzenia z organami zarządzającymi ruchem na drogach, na których odbywa się zgromadzenie.

Organ wydający zezwolenie może:

- odmówić jego wydania, jeżeli:
 - uzyska negatywną opinię komendanta wojewódzkiego Policji oraz organów zarządzających ruchem na drogach, na których odbywa się zgromadzenie,
 - zgromadzenie zagraża bezpieczeństwu ruchu,
 - zgromadzenie utrudni ruch drogowy na znacznym obszarze,
- cofnąć wydane zezwolenie, jeżeli:
 - zgromadzenie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego,
 - warunki ruchu, przy uwzględnieniu których zezwolenie zostało wydane, uległy zmianie.

Organ kontroli ruchu drogowego może przerwać zgromadzenie, jeżeli:

- jest prowadzone bez zezwolenia,

- miejsce, trasa lub czas trwania zgromadzenia wykracza poza warunki określone w zezwoleniu,
- jego przebieg w bezpośredni sposób zagraża bezpieczeństwu.

Rozdział III

PODSTAWY PRAWNE DIALOGU OBYWATELSKIEGO

Analiza przykładowych regulacji pokazuje, że w znacznym obszarze administracji rządowej, współpraca z organizacjami pozarządowymi jest stałym elementem codziennej pracy poszczególnych urzędów. Oczywiście, same przepisy nie gwarantują jeszcze efektów takiej współpracy, która musi być wypełniona rzeczywistym dialogiem obu partnerów, rozumiejących swoją rolę w podnoszeniu poziomu życia obywateli. Kwestia współpracy partnerów społecznych z organami administracji rządowej, w obowiązującym ustawodawstwie doczekała się wielu rozwiązań. Poniżej przedstawiony zostanie przegląd regulacji prawnych, dotyczących relacji administracja rządowa-partnerzy społeczni.

1. Regulacja konstytucyjna

Uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdza natomiast, że *"Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji"*. Konstytucja utrwaliła w ten sposób stan prawny tworzenia i działania w Polsce organizacji reprezentujących interesy społeczne. Art. 12 Konstytucji RP wymienia różne formy organizowania się społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawa, określane łącznie jako organizacje pozarządowe (NGO's). Określona została formuła społeczeństwa obywatelskiego, opartego na zasadzie swobody i pluralizmu aktywności społecznej, zapewniająca wolność tworzenia i działania organizacji pozarządowych. Konstytucja w art. 58 gwarantuje ponadto każdemu wolność zrzeszania się, jako podstawową wolność obywateli.

W tym kontekście należy wskazać na szczególną rolę preambuły Konstytucji RP. Z uwagi na fakt, że została ona umieszczona po tytule ustawy, stanowi jej integralną część. Preambuła głosi, iż *"(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot"*. Zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich

wspólnot, przyjmuje rozwiązanie określające sferę stosunków między państwem a społeczeństwem. Wskazuje na możliwość wykonywania zadań publicznych, przez organizacje pozarządowe, którym udziela się w tym celu odpowiedniego wsparcia lub z którymi zawiera się odpowiednie porozumienia. Zasada pomocniczości, stanowiąca pewne novum w tekście konstytucyjnym, może się przyczynić do pełniejszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego świadomego swych praw i obowiązków.

W preambule Konstytucji RP zawarta została także zasada dialogu społecznego. Ustawodawca wskazuje na potrzebę konsultacji i dialogu organów władzy publicznej z instytucjami samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego.

2. Regulacje ustawowe

Analizując regulacje ustawowe dotyczące sfery stosunków rząd - partnerzy społeczni, należy omówić przede wszystkim ustawę z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1999 r., Nr 82, poz. 928, z późn. zm.). W celu realizacji swoich zadań, każdy minister kierujący określonym działem współdziała m.in. z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych (art. 38 ust.1). Przepis stanowi zatem, że przy realizacji zadań powierzonych ministrowi, potrzebne jest współdziałanie i współpraca z organizacjami szeroko definiowanego społeczeństwa obywatelskiego, służąca zbliżeniu stanowisk administracji rządowej i partnerów społecznych. Należy stwierdzić, że ustawa nie mówi o formach tej współpracy, ale ustanawia jej obowiązek. Ustawa w sposób kompleksowy określiła sprawy i zadania, należące do poszczególnych działów administracji rządowej i wynikające stąd sprawy dotyczące działalności partnerów społecznych. Ustawodawca regulując funkcjonowanie administracji rządowej, dostrzegł znaczenie współpracy z partnerami społecznymi, w obszarze wskazanych działów administracji rządowej. Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy, dział gospodarka obejmuje sprawy gospodarki, w tym m. in. współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego. Dział kultura i ochrona dziedzictwa narodowego obejmuje sprawy działalności kulturalnej, w tym mecenatu państwowego nad tą działalnością, w szczególności w zakresie m. in. amatorskiego ruchu artystycznego, organizacji i stowarzyszeń regionalnych oraz społeczno-kulturalnych. W odniesieniu do działu oświata i wychowanie ustawa mówi, iż obejmuje on sprawy organizacji dziecięcych i młodzieżowych, w tym systemu dofinansowania zadań państwa realizowanych przez te organizacje. W art. 21 ust.1 uregulowane zostały sprawy należące do działu pracy, w tym m.in. związków zawodowych i organizacji pracodawców. Dział rolnictwo, zgodnie z art. 22 ust. 1, ma w swojej właściwości sprawy izb rolniczych, związków zawodowych rolników i organizacji społeczno-zawodowych rolników. Dział rozwój regionalny obejmuje m.in. sprawy współpracy z organizacjami zrzeszającymi jednostki samorządu

terytorialnego w zakresie spraw społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Natomiast dział zdrowie obejmuje m.in. sprawy z zakresu zawodów medycznych (podmiotów samorządu zawodowego). Art. 30 stanowi, że dział wyznania religijne obejmuje sprawy stosunków Państwa z Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1999 r., Nr 82, poz. 929, z późn. zm.) w art. 7 ust. 4 pkt 3 stanowi, że członek Rady Ministrów realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, współdziała z organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych. Przepis ten oznacza, że członkowie rządu, wdrażając decyzje Rady Ministrów, powinni mieć na uwadze włączenie partnerów społecznych do realizacji zadań publicznych. Ponadto, członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów powołuje rady i zespoły jako organy pomocnicze w sprawach będących w zakresie jego działania (art., 7 ust. 4 pkt 5). Natomiast Prezes Rady Ministrów może, na podstawie ustawy, tworzyć rady i zespoły opiniotwórcze lub doradcze, w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Rada Ministrów, w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym, może powoływać komisje wspólne, składające się z przedstawicieli rządu oraz tej instytucji lub środowiska (art. 13). Celem takiej komisji jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu oraz interesów danej instytucji lub środowiska. Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może tworzyć m.in. rady i zespoły opiniotwórcze i doradcze, w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Powyższy przepis stanowi realizację wskazanej w preambule Konstytucji RP zasady dialogu społecznego. Należy wskazać także, iż zgodnie z art. 34 ust. 3 Rada Ministrów może powołać przy ministrze komitet doradczy określając przy tym zakres jego zadań.

Uchwała Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulaminu pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), zaznacza potrzebę konsultacji władz z partnerami społecznymi, w trakcie prowadzenia wewnętrznych prac rządu. § 9 ust. 2 stwierdza, że do projektu aktu normatywnego, dołącza się uzasadnienie, obejmujące m. in. omówienie wyników konsultacji społecznej bądź dyskusji publicznej oraz informacje o przedstawionych wariantach i opiniach. Rządowy organ wnioskujący projekt aktu normatywnego, może zdecydować o skierowaniu projektu do zaopiniowania przez organizacje społeczne i inne zainteresowane podmioty i instytucje (§ 10 ust. 4). W niektórych przypadkach (patrz dalej) istnieje ustawowy obowiązek takiego konsultowania.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) stwierdza, że Kodeks

Postępowania Administracyjnego (KPA) normuje postępowanie w sprawach skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych. KPA określił, iż pod pojęciem organizacji społecznych rozumie organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne.

Według ustawy, stroną jest każdy, kogo interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28). Stronami w postępowaniu mogą być również organizacje społeczne. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, w przypadku, gdy jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1). Organ administracji publicznej, w przypadku uznania żądania organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. W przypadku wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu, organizacja społeczna może złożyć zażalenie. Organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, ma prawo, za zgodą organu administracji publicznej, przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego (art. 31 § 5). Organ administracji publicznej wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu, ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Bardziej konkretne przepisy dotyczące współpracy w relacji administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi znajdujemy w niżej wymienionych ustawach "sektorowych".

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, z późn. zm.)

Art. 1 ust. 2 wskazuje, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Administracja rządowa i samorząd terytorialny, współdziałają z organizacjami i instytucjami społecznymi, na zasadach partnerstwa, pomocniczości, profesjonalizmu, równego dostępu, jawności, efektywności ekonomicznej i jakości. Ustawodawca określił, zatem zasad, na jakich powinna się odbywać współpraca

przy zlecaniu zadań z zakresu pomocy społecznej. Ustawa wskazuje w art. 3 na zakres zadań, które mogą być zlecane organizacjom społecznym w drodze umowy.

Na podstawie art. 12 a ust. 2 minister pracy określił w drodze rozporządzenia z 30 czerwca 2000 r. szczegółowe zasady i formy współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzory ofert, umów oraz sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej (Dz. U. Nr 55, poz. 662).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56, z późn. zm.).

W rozumieniu art. 3 zadania określone w ustawie realizuje minister właściwy do spraw pracy przy pomocy prezesa Krajowego Urzędu Pracy oraz samorząd województwa, wojewoda i samorząd powiatowy, którzy współdziałają z organami, organizacjami i instytucjami zajmującymi się problematyką zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, a w szczególności z organizacjami związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych. Organem opiniodawczo - doradczym ministra właściwego do spraw pracy, w sprawach zatrudnienia jest Naczelna Rada Zatrudnienia. Należy podkreślić, iż w skład rady wchodzi 24 osoby, powoływane w równych częściach spośród przedstawicieli reprezentatywnych organizacji związkowych, organizacji pracodawców, organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego. Do zakresu działań rady należy m. in. opiniowanie zasad i kryteriów przyznawania przez ministra właściwego do spraw pracy z funduszy będących w jego dyspozycji środków na dofinansowanie programów i przedsięwzięć, realizowanych w ramach zadań statutowych przez instytucje i organizacje na rzecz bezrobotnych oraz młodzieży wchodzącej na rynek pracy. Należy dodać, iż na podstawie ustawy tworzone są wojewódzkie rady zatrudnienia oraz powiatowe rady zatrudnienia, w skład, których wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.).

Zadania wynikające z niniejszej ustawy koordynuje pełnomocnik do spraw osób niepełnosprawnych. Do zadań pełnomocnika należy m. in. współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych.

Ustawa powołuje Krajową Radę Konsultacyjną do spraw Osób Niepełnosprawnych, będącą organem doradczym pełnomocnika. W skład rady, oprócz pięciu przedstawicieli organów administracji rządowej, pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, wchodzi także piętnastu przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym pięciu przedstawicieli pracodawców (art. 43 ust.1). Do zadań rady należy m. in. inspirowanie przedsięwzięć, inicjowanie rozwiązań, opiniowanie założeń polityki zatrudnienia,

rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz projektów aktów prawnych, sygnalizowanie odpowiednim organom konieczności zmiany przepisów..

Zgodnie z art. 36 ust. 1, zadania w zakresie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej mogą być realizowane na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych m. in. przez organizacje pozarządowe. Należy wskazać, że PFRON nie jest organem administracji rządowej, realizuje jednak zadania publiczne na podstawie ustawowych zapisów w oparciu o środki publiczne. Zadania te mogą być również zlecane organizacjom pozarządowym o charakterze lokalnym. W myśl art. 51 ust. 3 pkt. 9 do zadań zarządu PFRON należy współpraca z organizacjami pozarządowymi. W skład Rady Nadzorczej PFRON wchodzi siedmiu przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym dwóch przedstawicieli organizacji pracodawców, których powołuje i odwołuje minister pracy i polityki społecznej, na wniosek pełnomocnika, spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje i przedsiębiorców.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.)

Ustawa w art. 3 definiuje na własne potrzeby pojęcie organizacji ekologicznej rozumiejąc przez to organizacje społeczne, którym celem statutowym jest ochrona środowiska. Zgodnie z art. 9 każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych w ustawie. W związku z powyższym organy administracji są obowiązane udostępnić każdemu informacje o środowisku i jego ochronie, znajdujące się w ich posiadaniu. Pewne wyłączenia zawiera art. 20 ustawy. Organ administracji publicznej obowiązany jest udostępnić informację bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku. Jednakże ze względu na stopień skomplikowania sprawy termin ten może ulec przedłużeniu do 2 miesięcy. Ponadto zgodnie z ustawą każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa. Organizacje ekologiczne, które powołując się na miejsce swego działania zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony (art. 33 ust. 1). W przypadku postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie.

Ustawa wskazuje, iż organizacje ekologiczne, a także jednostki pomocnicze samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe mogą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji. Natomiast związki zawodowe i samorządy pracownicze na moc ustawy mogą powoływać zakładowe komisje ochrony środowiska oraz społecznych inspektorów ochrony środowiska w celu organizowania i przeprowadzania społecznej kontroli ochrony środowiska na

terenie zakładu pracy. Organy administracji publicznej mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska. Natomiast zgodnie z art. 39 organizacje ekologiczne mogą występować do właściwych organów administracji o zastosowanie środków zmierzających do zaprzestania reklamy lub innego rodzaju promocji towaru lub usługi, jeśli reklama ta lub inny rodzaj promocji zawierają treści propagujące model konsumpcji sprzeczny z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z przepisem art.26 pkt 15 i 16 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r, o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319, z późn. zm.) do zakresu działania Prezesa UOKiK należy współpraca z organami samorządu terytorialnego oraz krajowymi i zagranicznymi organizacjami społecznymi i innymi instytucjami, do których zadań należy ochrona interesów konsumentów oraz udzielanie pomocy organom samorządu województwa i powiatu oraz organizacjom, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów, w zakresie wynikającym z rządowej polityki konsumenckiej. W/w ustawa zawiera również (art.39 ust.1) uregulowania prawne dotyczące działalności organizacji konsumenckich wskazując, iż organizacje konsumenckie reprezentują interesy konsumentów wobec organów administracji rządowej i samorządowej oraz uczestniczą w realizacji rządowej polityki konsumenckiej. Organizacje te mają w szczególności prawo do:

- wyrażania opinii o projektach aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących praw i interesów konsumentów,
- opracowania i upowszechniania konsumenckich programów edukacyjnych,
- wykonywania testów produktów i usług oraz publikowania ich wyników,
- wydawania czasopism, opracowań badawczych, broszur i ulotek,
- prowadzenia nieodpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz udzielanie nieodpłatnej pomocy konsumentom w dochodzeniu roszczeń,
- udział w pracach normalizacyjnych,
- realizowania zadań państwowych w dziedzinie ochrony konsumentów, zlecanych przez organy administracji rządowej i samorządowej,
- ubieganie się o dotacje ze środków publicznych na realizację zadań, o których mowa wyżej.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w dniu 12 lipca 2002 r. zostało zawarte „Porozumienie o Współpracy” pomiędzy UOKiK, Federacją Konsumentów, Stowarzyszeniem Konsumentów Polskich i Krajową Radą Rzeczników Konsumentów. Porozumienie stanowi podstawę do powołania i wypracowania formuły działania Rady Konsumenckiej – ciała konsultacyjnego Prezesa UOKiK.

W skład Rady oprócz UOKiK, organizacji konsumenckich i Rady Rzeczników Konsumentów wchodzić będą również przedstawiciele przedsiębiorców i inne podmioty działające na rzecz ochrony konsumentów. Celem współpracy w ramach zawartego porozumienia jest wymiana informacji w zakresie skarg konsumenckich i wspólne przygotowanie wystąpień przeciwko przedsiębiorcom łamiącym prawa konsumentów. Ponadto koordynacja innych działań służących ochronie interesów konsumentów, w tym:

- rozwijanie świadomości konsumenckiej (informacja, edukacja konsumencka),
- stworzenie centrum testującego produkty i wydawanie magazynu konsumenckiego.

Odnosząc się natomiast do zadań samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów, od 1 stycznia 1999 r. wykonuje je powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Art.37 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy wskazuje, iż do zadań rzecznika należy m.in. współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi. Na uwagę zasługuje również fakt powołania Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów – Decyzją Prezesa UOKiK Nr 1 z dnia 30 marca 2001 r. Rada ta jest stałym organem opiniotwórczo-doradczym Prezesa Urzędu w zakresie spraw związanych z ochroną praw konsumentów na szczeblu samorządu powiatowego.

Do zadań Rady należy:

- przedstawienie propozycji dotyczących kierunków zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących praw konsumentów,
- wyrażanie opinii w przedmiocie projektów aktów prawnych lub kierunków rządowej polityki konsumenckiej,
- wyrażenie opinii w innych sprawach z zakresu ochrony konsumentów, przedłożonych Radzie przez Prezesa Urzędu.

Należy zaznaczyć, iż przedmiotowa Rada znalazła umocowanie prawne w znowelizowanej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550, z późn. zm.)

Ustawa w art. 2 wskazuje, że przez wspieranie rozwoju regionalnego, należy rozumieć terytorialnie ukierunkowany zespół działań Rady Ministrów i administracji rządowej na rzecz rozwoju społeczno - gospodarczego i ochrony środowiska, prowadzonych we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Ustawodawca określił zasady i formy wspierania rozwoju regionalnego oraz zasady współdziałania w tym zakresie Rady Ministrów, a także organów administracji rządowej z samorządem

terytorialnym i instytucjami wspierającymi rozwój regionalny. Ustawa pod pojęciem partnerzy społeczni i gospodarczy, rozumie przedsiębiorców i pracodawców oraz ich organizacje, związki zawodowe, organizacje pozarządowe i instytucje naukowe, których zakres działania obejmuje sprawy rozwoju regionalnego (art. 2 pkt. 2).

Do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, należy przedłożenie do zaopiniowania przedstawicielom partnerów społecznych i gospodarczych dokumentów, dotyczących projektu narodowej strategii rozwoju regionalnego, projektu programu wsparcia, a także sprawozdań i wniosków z wykonania programu wsparcia i kontraktów wojewódzkich.²

2.1. Rola konsultacji społecznych w procesie Oceny Skutków Regulacji (OSR)³

System oceny skutków regulacji obejmuje metody mające na celu ocenę pozytywnych i negatywnych skutków proponowanych regulacji prawnych. Należy wskazać, iż może być także wykorzystywany do oceny istniejących regulacji prawnych. Projekt przedkładanej regulacji prawnej zgodnie z OSR poddawany jest także dyskusji społecznej, w której wszystkie zainteresowane strony mają dostęp do projektu i OSR. Prowadzone konsultacje społeczne mogą z jednej strony stanowić istotne źródło informacji o kosztach i korzyściach projektowanego aktu normatywnego, a z drugiej strony pozwalają na wczesnym etapie ocenić stopień akceptacji projektu. Zgodnie z zaleceniami OSR, im wyższy stopień akceptacji społecznej regulacji, tym niższe koszty jej wdrażania. Ocena Skutków Regulacji zakłada, że:

- należy dążyć do prowadzenia konsultacji z partnerami społecznymi na jak najwcześniejszym etapie opracowywania aktów normatywnych,
- zakres prowadzonych konsultacji powinien być w miarę możliwości jak najszerszy,
- obowiązek konsultowania z partnerami społecznymi wynikający z ustaw stanowi jedynie minimum, które powinno być rozszerzane,
- przy ustalaniu listy podmiotów, którym należy przekazywać projekt do zaopiniowania należy uwzględnić w szczególności grupy podmiotów, na które będzie oddziaływać projektowany akt normatywny.

Zgodnie z zaleceniami OSR wśród podmiotów, na które oddziałuje projektowana regulacja, oprócz sektora przedsiębiorstw, sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, sektora instytucji rządowych i samorządowych,

² Według ustawy, kontrakt wojewódzki określa zakres, tryb i warunki realizacji zadań, wynikających z programów wojewódzkich, które uzyskały wsparcie rządu oraz zadań należących do spraw nadzorowanych przez właściwych ministrów, które są wspierane przez jednostki samorządu terytorialnego i inne uprawnione podmioty (art. 16 ust. 1).

³ Propozycja systemu OSR została opracowana w oparciu o wzorce wypracowane w ramach OECD, przez Zespół do spraw Jakości Regulacji Prawnych powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 68 z dnia 25 września 2000 r.

sektora gospodarstw domowych należy wyróżnić sektor instytucji niekomercyjnych obejmujący organizacje społeczne, partie polityczne, organizacje związków zawodowych, stowarzyszenia, fundacje oraz jednostki organizacji wyznaniowych.

Istotnym i praktycznym sposobem zasięgania opinii podmiotów zainteresowanych jest umieszczenie projektów aktów normatywnych na stronach internetowych organu wnioskującego. Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych, po ich zakończeniu należy przedstawić w ocenie skutków regulacji. Natomiast brak przeprowadzenia konsultacji społecznych wymaga każdorazowo uzasadnienia przez organ wnioskujący.

3. Formy współpracy zawarte w ustawach dotyczących państwowych funduszy celowych i agencji państwowych.

Ustawowe formy współpracy jednostek administracji publicznej z partnerami społecznym można odnaleźć w ustawach dotyczących państwowych funduszy celowych i agencji państwowych.

3.1. Fundusz Promocji Twórczości

Fundusz Promocji Twórczości powołano ustawą z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904, z późn. zm.). Funduszem dysponuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Przychodami funduszu są wpływy pochodzące od wydawców egzemplarzy nie chronionych prawem autorskim utworów literackich, plastycznych i fotograficznych oraz kwoty pieniężne zasądzone w procesach o naruszenie praw autorskich. Są one przeznaczone przede wszystkim na:

- stypendia twórcze i pomoc socjalną twórców utworów i ich opracowań,
- pokrycie w całości lub części kosztów wydawania utworów o szczególnym znaczeniu dla kultury i nauki oraz wydań dla niewidomych.

Ustawa w swojej treści dopuszcza możliwość współpracy ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego z organizacjami obywatelskimi odnośnie do Funduszu Promocji Twórczości. Art. 114 stanowi bowiem, iż minister, po zasięgnięciu opinii właściwych stowarzyszeń twórców, określa w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady dokonywania wypłat z funduszu oraz zasady przyznawania stypendiów i pomocy socjalnej. Przedstawiony przepis prawny nakłada obowiązek konsultacji ministra z przedstawicielami właściwych organizacji pozarządowych, w kontekście przeznaczania środków funduszu na wspomniane cele.

3.2. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

Na mocy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1231, z późn. zm.) utworzono Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA). Celem agencji jest przede wszystkim profilaktyka i rozwiązywanie

problemów alkoholowych. Agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Zgodnie z art.3 ustawy, do zadań agencji należy m.in.: przygotowywanie Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz projektu podziału środków na jego realizację, prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej, zlecanie i finansowanie zadań związanych z rozwiązywaniem problemów alkoholowych.

Agencja udziela merytorycznej pomocy samorządom, instytucjom, stowarzyszeniom i osobom fizycznym, realizującym zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, oraz zlecanie i finansowanie realizacji tych zadań. Agencją kieruje dyrektor, powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw zdrowia i opieki społecznej.

3.3. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. Nr 109, poz. 1158, z późn. zm.) utworzono Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Zgodnie z art. 4, celem działalności agencji jest uczestniczenie w realizacji programów rozwoju gospodarki, w zakresie wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorców, eksportu, spójności społeczno - gospodarczej kraju. Organami agencji są: prezes agencji oraz Rada Nadzorcza. Rada składa się z dziewięciu członków. Szczególne istotne, odnośnie partnerów społecznych jest, że zgodnie z art. 13 pkt. 5, na wniosek ogólnopolskich organizacji zrzeszających organizacje przedsiębiorców i pracodawców, minister właściwy do spraw gospodarki powołuje czterech członków rady. W związku z powyższym, przedstawiciele pracodawców mają prawo do opiniowania rocznych planów działania agencji oraz ich projektów, analizowania efektywności działań podejmowanych przez agencję, opiniowania sprawozdań z działalności agencji i nadzoru nad gospodarką finansową agencji.

4. Komisja Wspólna Rządu i Episkopatu Polski

Na mocy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.) ustawy regulującej zasady stosunku państwa do Kościoła, powoływana jest Komisja Wspólna Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski (art. 4 ust. 1). Komisja składa się z upoważnionych przedstawicieli rządu i Episkopatu, w uzgodnionej liczbie na zasadzie parytetu. Komisja stanowi forum dialogu władzy publicznej z przedstawicielami Kościoła Katolickiego. Zgodnie z ustawą rozpatruje problemy związane z rozwojem stosunków między państwem i Kościołem oraz sprawy interpretacji ww. ustawy i jej wykonania. Z pewnością zakres spraw do dyskusji i ewentualnych opinii na forum Komisji może szeroki, ale dotyczyć powinien spraw związanych bezpośrednio z działalnością Kościoła Katolickiego w naszym kraju. Należy zaznaczyć, iż istnienie i działalność Komisji nie narusza właściwości

organów państwowych ani organów Kościoła, a także kompetencji Stolicy Apostolskiej.

5. Przykłady dialogu obywatelskiego

5.1. Krajowa Rada Oświatowa

Zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 96, poz. 67, z późn. zm.) przy ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania może działać Krajowa Rada Oświatowa będąca społecznym organem opiniodawczym i wnioskodawczym w sprawach oświaty. W skład Krajowej Rady wchodzi: przedstawiciele wojewódzkich rad oświatowych, po jednym z każdej rady wojewódzkiej a także po jednym przedstawicielu centralnych struktur związków zawodowych zrzeszających nauczycieli. W rozumieniu ustawy Rada opracowuje i przedstawia ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania projekty założeń polityki oświatowej państwa, opiniuje projekt ustawy budżetowej w części dotyczącej oświaty i przedstawia swoją opinię właściwym komisjom sejmowym i senackim, opiniuje kryteria podziału środków będących w dyspozycji ministra oświaty przeznaczonych na oświatę, opiniuje projekty aktów prawnych dotyczących oświaty. Ponadto Krajowa Rada może występować z wnioskami dotyczącymi spraw oświaty bezpośrednio do naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. Z pewnością są to dość duże uprawnienia, w przypadku organu opiniodawczego, świadczące o roli jaką ustawodawca przypisał dialogowi w sprawach oświaty. Należy także wskazać, iż zgodnie z ustawą w szkole i placówce może działać rada rodziców, stanowiącą reprezentację rodziców uczniów.

Jednocześnie na wniosek przedstawicieli szkół artystycznych, środowisk twórczych i artystycznych minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa może utworzyć Radę do spraw Szkolnictwa Artystycznego będącą społecznym organem opiniodawczym i wnioskodawczym w sprawach kształcenia artystycznego.

5.2. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego

Na podstawie ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 90, poz. 65, z późn. zm.) istnieje Rada Główna Szkolnictwa Wyższego będąca organem przedstawicielskim szkolnictwa wyższego. W skład Rady wchodzi przedstawiciele nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego, nauczycieli akademickich ze stopniem naukowym doktora oraz studentów. Rada współdziała z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego oraz innymi organami władzy publicznej w ustalaniu polityki edukacyjnej państwa w zakresie szkolnictwa wyższego. M.in. wyraża opinie i przedstawia wnioski we wszystkich sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki oraz może zwracać się w tych sprawach do organów władzy publicznej i uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji, opiniuje projekty aktów prawnych, w tym projekty ustaw o tworzeniu, przekształcaniu,

zniesieniu i zmianie nazwy uczelni, promocji nauki polskiej za granicą, opiniuje projekt budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego oraz zasady przyznawania uczelniom dotacji z budżetu państwa.

5.3. Samorząd studencki

Zgodnie z ustawą z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 90, poz. 65, z późn. zm.) studenci uczelni tworzą samorząd studencki. Samorząd ten działa na podstawie regulaminu uchwalonego przez uczelniany organ uchwałodawczy tego samorządu. Wchodzi on w życie po stwierdzeniu przez senat jego zgodności ze statutem uczelni. Przedstawiciele samorządów studenckich uczelni tworzą ogólnopolskie przedstawicielstwo samorządów studenckich. Zgodnie z ustawą ogólnopolskiemu przedstawicielstwu samorządów studenckich przysługuje prawo opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących studentów, a w szczególności projektów aktów wydawanych na podstawie ww. ustawy w zakresie dotyczącym studentów. Projekty aktów normatywnych przedstawia ogólnopolskiemu przedstawicielstwu minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego.

5.4. Rada do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi przy Ministrze Spraw Zagranicznych (projekt zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych)

Projekt zarządzenia w sprawie powołania Rady do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi stanowi, iż Rada przy Ministrze Spraw Zagranicznych, będzie organem pomocniczym Ministra w sprawach dotyczących dyplomacji społecznej rozumianej jako stała współpraca resortu spraw zagranicznych z organizacjami sektora pozarządowego. W myśl projektu do zadań Rady należy m.in. analizowanie poszczególnych kierunków współpracy resortu spraw zagranicznych z organizacjami pozarządowymi, w tym analiza doświadczeń i działań polskich organizacji pozarządowych za granicą oraz inicjatyw MSZ w sferze działalności i doświadczeń organizacji pozarządowych, konsultacja założeń polskiej polityki zagranicznej wobec państw, w których aktywnie działają organizacje pozarządowe oraz strategii pomocy udzielanej przez Polskę, ocena uczestnictwa polskich organizacji pozarządowych w różnych przedsięwzięciach na forum międzynarodowym, jak również przedstawianie ocen, wniosków czy opinii oraz sporządzanie raportów i ekspertyz w zakresie działania Rady.

5.5. Rada Zrównoważonego Rozwoju

Przykładem szeroko rozumianego dialogu obywatelskiego z różnymi partnerami społecznymi może być powołana zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2002 r. Rada do Spraw Zrównoważonego Rozwoju. Rada jest organem opiniodawczo – doradczym w sprawach dotyczących zrównoważonego rozwoju, należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Oprócz organów administracji rządowej w skład Rady wchodzić mogą również przedstawiciele: przedsiębiorstw oraz właściciele gospodarstw rolnych wskazani przez Izby Gospodarcze, nauki wskazani przez ministra właściwego do spraw nauki w porozumieniu z Prezesem Polskiej Akademii Nauk, ogólnokrajowych ekologicznych organizacji pozarządowych, do których zadań statutowych należy ochrona środowiska wybrani spośród zgłoszonych przez nie kandydatów cieszących się poparciem największej liczby tych organizacji, strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, związków zawodowych oraz samorządów zawodowych. Ponadto przewodniczący może w porozumieniu z członkami Rady, zapraszać do udziału w pracach Rady przedstawicieli innych organizacji społecznych, stowarzyszeń oraz środowisk naukowych. Zgodnie z zarządzeniem do zakresu działania Rady należy opracowywanie opinii o zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju skierowanych pod jej obrady projektów dokumentów rządowych a także opracowywanie analiz i wniosków mających na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju kraju. Podkreślenia wymaga zapis, iż w toku wykonywania swoich zadań Rada współdziała z organami samorządu terytorialnego, instytucjami naukowymi oraz zainteresowanymi organizacjami społecznymi.

5.6. Grupa Kontaktowa przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej

W związku z podjęciem prac nad projektem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Minister Pracy i Polityki Społecznej zaproponował organizacjom pozarządowym na konferencji w dniu 20 lutego 2002 r. powołanie Grupy kontaktowej przy Ministrze skupiającej przedstawicieli organizacji pozarządowych w Polsce. W dniach 13-15 marca br. odbyły się wybory, w wyniku których ustalono listę 10 członków grupy. Ostatecznie grupę poszerzono o dodatkowych 5 przedstawicieli organizacji pozarządowych⁴.

Z uwagi na podjęcie z inicjatywy Ministra Pracy i Polityki Społecznej prac nad regulacją sfery działalności organizacji pozarządowych, zasad współpracy administracji publicznej z strukturami organizacji pozarządowych, a także w obliczu trwających konsultacji społecznych projektu ustawy z zainteresowanym środowiskami Minister zintensyfikował współpracę z środowiskiem organizacji pozarządowych tworząc Grupę Kontaktową. Spotkaniom Grupy współprzewodniczą, ze strony Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Szef Gabinetu Politycznego Ministra, ze strony organizacji pozarządowych, Prezes Stowarzyszenia na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.

⁴ W skład Grupy po stronie organizacji pozarządowych wchodzi: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Caritas Polska, stowarzyszenie BORIS Biuro Obsługi Inicjatyw Społecznych, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Polska Zielona Sieć, Centrum Promocji Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS, Fundacja „Idealna gmina”, Krajowy System Usług, Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”, ZHP, PCK.

Na spotkaniach Grupy kontaktowej podejmowano dyskusję nad następującymi kwestiami: projektem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, kwestią wykorzystania funduszy strukturalnych, programem „Pierwsza Praca” z punktu widzenia wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych, kwestią udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w pracach Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, projektem ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

Inicjatywa utworzenia Grupy kontaktowej przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej, skupiającej przedstawicieli organizacji pozarządowych w naszym kraju, stanowi wyraz zapowiadanych przez Rząd konsultacji z różnymi partnerami społecznymi, nie tylko tymi tradycyjnie ukształtowanymi. Działalność Grupy Kontaktowej przyczyni się z pewnością do rozwoju kształtującego się w naszym kraju dialogu obywatelskiego.

Rozdział IV

PODSTAWY PRAWNE DIALOGU Z UDZIAŁEM PRZEDSTAWICIELSTW SAMORZĄDÓW

Zasady solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, zostały zapisane w Konstytucji RP (art. 20) jako podstawy społecznej gospodarki rynkowej. Z pewnością są to zasady umożliwiające podmiotom dialogu społecznego (m.in. samorządom zawodowym i gospodarczym) czynne uczestnictwo w procesie zasad kształtowania gospodarki rynkowej. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada aktywną rolę państwa w gospodarce z zachowaniem pewnych zasad. To na państwie będzie ciążył obowiązek stworzenia warunków wspólnego opracowywania i podejmowania decyzji odnoszących skutek w stosunku do podmiotów aktywnych w życiu gospodarczym oraz obowiązek umożliwienia im czynnego uczestnictwa w procesie realizacji założeń funkcjonowania gospodarki rynkowej.

1. Prawne podstawy dialogu z udziałem przedstawicielstw samorządów zawodowych.

Zgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 Konstytucji RP „w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Przytoczony przepis konstytucyjny przewiduje możliwość powołania dla osób, wykonujących „zawody zaufania publicznego” struktur samorządu zawodowego, samorządu o odpowiedniej konstrukcji i uprawnieniach oraz o zakazie stosowania tej konstrukcji

dla zawodów o innym charakterze. Szczególnego znaczenia nabiera tu termin „zawody zaufania publicznego”, po raz pierwszy występujący w Konstytucji z 1997 r., przymiot, który nie może i nie powinien przysługiwać wszystkim zawodom. Ponadto Konstytucja określiła, iż głównym celem funkcjonowania samorządów tworzonych w drodze ust. 1 art. 17 jest reprezentowanie osób wykonujących dany zawód oraz „sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Dokonując analizy przepisów prawnych odnoszących się do prawnych podstaw tworzenia i funkcjonowania poszczególnych samorządów zawodowych należy wskazać na dość liczne uprawnienia poszczególnych samorządów zawodowych. Świadczy o tym udzielona przez ustawodawcę samodzielność w zakresie wykonywania zawodu, określenia warunków jego wykonywania oraz kontroli należytego wykonywania zawodu. Jednakże pomimo tej samodzielności w wykonywaniu zadań nałożonych ustawą powinna istnieć właściwa współpraca z organami władzy publicznej. Poniżej przedstawione zostaną wybrane przykłady przewidzianego w ustawach podstaw dialogu samorządów zawodowych z organami administracji publicznej. Podobnie jak poniżej omówione rozwiązania dotyczą pozostałych samorządów zawodowych (patrz załącznik nr 1, rozdział IV).

Zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, z późn. zm.) samorząd radców prawnych jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko przepisom prawa. Do zadań samorządu należy w szczególności reprezentowanie radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz ochrona ich interesów zawodowych, współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa, nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu. Natomiast do zadań Krajowej Rady Radców Prawnych, będącej organem samorządu należy m.in. reprezentowanie samorządu wobec sądów, organów państwowych i samorządowych, instytucji i organizacji, udzielanie opinii o projektach aktów prawnych oraz przedstawianie wniosków dotyczących unormowań prawnych, koordynowanie działalności okręgowych izb radców prawnych i sprawowanie nadzoru nad ich działalnością. Krajowa Rada przedstawia także coroczne informacje o funkcjonowaniu samorządu Prezydentowi RP.

W myśl ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, z późn. zm.) do zakresu działania Krajowej Rady Komorniczej będącej organem samorządu komorniczego należy m.in. przedstawianie opinii w sprawach zmian przepisów dotyczących egzekucji i funkcjonowania komorników, wyrażanie opinii w sprawach przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości lub organy samorządu komorniczego, wyrażanie opinii w sprawach zasad etyki zawodowej. Należy wskazać, iż Krajowa Rada komornicza składa Ministrowi Sprawiedliwości raz w roku w pierwszym miesiącu drugiego kwartału informację o stanie egzekucji. Jednocześnie na żądanie Ministra

Sprawiedliwości może być zwołany w każdym czasie Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Komorniczy.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, z późn. zm.) zadaniem samorządu lekarzy jest w szczególności reprezentowanie i ochrona zawodu lekarza, zajmowanie stanowiska w sprawach stanu zdrowotności społeczeństwa, polityki zdrowotnej państwa oraz organizacji ochrony zdrowia, negocjowanie warunków pracy i płacy, opiniowanie projektu aktów prawnych dotyczących ochrony zdrowia i przepisów dotyczących wykonywania zawodu lekarza, współdziałanie z organami administracji publicznej oraz innymi organizacjami społecznymi w sprawach dotyczących ochrony zdrowia ludności i warunków wykonywania zawodu lekarza. Ponadto w zakresie prowadzonej współpracy z organami administracji publicznej, organy samorządu lekarskiego zobowiązane są do składania Radzie Ministrów corocznych informacji o działalności samorządu (art. 36).

W myśl ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. Nr 41, poz. 179, z późn. zm.) do zadań samorządu aptekarskiego należy w szczególności reprezentowanie zawodu aptekarza i obrona jego interesów, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących środowiska farmaceutycznego, aptek i wykonywania zawodu aptekarza oraz występowanie z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, współdziałanie z organami administracji publicznej, związkami zawodowymi i samorządami zawodowymi oraz innymi organizacjami społecznymi w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu i innych dotyczących farmacji, a mających wpływ na ochronę zdrowia publicznego (art. 7). W ramach współdziałania samorządu z organami administracji publicznej, ustawodawca zobowiązał ministra zdrowia, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Aptekarskiej do określenia szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia i zawieszenia prawa wykonywania zawodu (art. 18 ust. 4). Dodatkowo minister zdrowia w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości oraz w uzgodnieniu z Naczelną Radą Aptekarską określa w drodze rozporządzenia szczegółowe przepisy dotyczące postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej aptekarzy (art. 62 ust. 2).

W rozumieniu ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, z późn. zm.) zadaniem samorządu jest w szczególności współdziałanie w ustalaniu kierunków rozwoju pielęgniarstwa, zajmowanie stanowiska w sprawach stanu zdrowia społeczeństwa, polityki zdrowotnej państwa oraz organizacji ochrony zdrowia, negocjowanie warunków pracy i płacy, współpraca z samorządem lekarskim oraz samorządami innych zawodów medycznych w kraju i za granicą, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących ochrony zdrowia i wykonywania zawodu pielęgniarzki i położnej (art. 4). Jednocześnie minister zdrowia może się zwrócić do Krajowego

Zjazdu Pielęgniarek i Położnych lub do Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych o podjęcie uchwały w sprawie należącej do właściwości samorządu. Ponadto ustawodawca zobowiązał ministra zdrowia w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady określi szczegółowe przepisy dotyczące postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej pielęgniarek i położnych.

Zgodnie z ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5 poz. 42, z późn. zm.) wskazuje ona, iż do zadań samorządów należy m.in. reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych swoich członków, współdziałanie w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów a także współdziałanie z organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego oraz z innymi samorządami zawodowymi i stowarzyszeniami zawodowymi (art. 8). Ponadto podejmowane przez poszczególne organy samorządów zawodowych uchwały są przesyłane ministrowi właściwemu do spraw architektury i budownictwa lub ministrowi właściwemu do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w określonym terminie. Powyższe zapisy świadczą o roli, jaką przywiązuje ustawodawca do właściwej współpracy samorządu zawodowego z organami administracji publicznej wskazując jednocześnie o niezależności samorządów w wykonywaniu swoich zadań (art. 4). Zgodnie z art. 33, do zadań Krajowej Rady Izby, będącej organem Krajowych Izb, która kieruje działalnością samorządu zawodowego należy m.in. reprezentowanie samorządu wobec organów władzy publicznej oraz organizacji społecznych, zawodowych, samorządowych i innych, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących architektury, budownictwa lub zagospodarowania przestrzennego a także przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw architektury i budownictwa lub ministrowi właściwemu do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej corocznych informacji o działalności Krajowej Izby. Ponadto w ramach zapisanej współpracy organów samorządu z organami administracji publicznej, ministrowie właściwi do spraw architektury i budownictwa oraz właściwy do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej po zasięgnięciu opinii stowarzyszeń zawodowych i naukowo-technicznych, w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, powołają Komitety Organizacyjne Architektów, Inżynierów Budowlanych oraz Urbanistów, zapewniając środki na działania.

W rozumieniu ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. Nr 73, poz. 763, z późn. zm. – wejście w życie regulacji przesunięte na 2006 r.) samorząd zawodowy psychologów w wykonywaniu swoich zadań podlega tylko przepisom prawa. Zadaniem samorządu psychologów jest m.in. reprezentowanie zawodu psychologa i ochrona

jego interesów, opiniowanie aktów prawnych dotyczących ich samorządów, współpraca z organami władzy i administracji rządowej i samorządowej, związkami zawodowymi i samorządami zawodowymi oraz innymi organizacjami społecznymi w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu psychologa (art. 33). Oprócz podejmowanej współpracy z organami władzy publicznej ustawodawca wpisał współpracę z organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi czy innymi samorządami zawodowymi, co jest szczególnie istotne przy budowie zasad dialogu społecznego z licznymi podmiotami. W ramach samorządu psychologów funkcjonują także Regionalne Izby Psychologów, które zgodnie z art. 55 do zakresu działań tych izb należy przestrzeganie standardów wykonywania zawodu psychologa realizowane przez m.in. nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu przez psychologów czy współpracę z wojewodą w zakresie nadzoru nad zgodnym z zezwoleniem wykonywaniem prywatnych praktyk psychologicznych. Tak, więc oprócz współpracy podejmowanej na szczeblu centralnym w zakresie działań organów samorządu zawodowego leży prowadzenie współpracy regionalnej z odpowiednimi organami szczebla administracyjnego.

2. Prawne podstawy dialogu z udziałem przedstawicielstw samorządu gospodarczego wg Konstytucji RP

W myśl przepisów Konstytucji RP (art. 17 ust. 2) dopuszcza ona tworzenie w drodze ustawy również innych samorządów niż samorządy zawodowe „reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego”. Jednakże samorządy z ust. 2 nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Tak, więc wobec samorządów tworzonych w drodze art. 17 ust. 2 Konstytucja ustanowiła pewne granice ich kompetencji. Jednym z rodzajów samorządów tworzonych w oparciu o art. 17 ust. 2 Konstytucji jest samorząd gospodarczy. Należy przypomnieć, iż Konstytucja RP zapewnia wolność zrzeszania się w każdej formie zrzeszenia, o ile cel lub działalność nie są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą (art. 58), ponadto w art. 12 stwierdza, iż „*Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia (...) dobrowolnych zrzeszeń*”. W Polsce istnieje kilka takich organizacji. Poniżej przedstawione zostaną przykłady przewidzianego w regulacjach tworzących samorząd gospodarczy form dialogu organów administracji publicznej z przedstawicielami samorządu gospodarczego.

Na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o rzemiośle (Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 979, z późn. zm.) tworzy się samorząd zawodowy rzemiosła, będący związkiem pracodawców. Podkreślenia wymaga fakt, iż organizacje samorządu rzemiosła tworzone są z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolnej przynależności. Zgodnie z art. 7 ust. 5 do zadań samorządu należy m.in. reprezentowanie ich interesów wobec organów władzy i administracji państwowej oraz organizacji społecznych i gospodarczych, a także uczestniczenie w realizacji

zadań systemu oświaty i wychowania. Ponadto podstawowym zadaniem cech i izb rzemieślniczych, będących organizacjami samorządu, jest reprezentowanie interesów ich członków wobec organów administracji, sądów i instytucji.

W rozumieniu ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. Nr 35 poz. 195, z późn. zm.) izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w szczególności wobec organów państwowych. Jak stanowi ustawa izba gospodarcza może popierać ze współpracy z właściwymi organami oświatowymi, rozwój kształcenia zawodowego, delegować swoich przedstawicieli na zaproszenia organów państwowych do uczestniczenia w pracach instytucji doradczo-opiniotwórczych w sprawach działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej i usługowej, informować o funkcjonowaniu przedsiębiorców oraz wyrażać opinie o stanie rozwoju gospodarczego na obszarze działania izby. Podkreślenia wymaga przepis art. 5 ust. 3 zgodnie, z którym na wniosek lub za zgodą izby gospodarczej Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia powierzyć tej izbie wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla administracji państwowej. Ponadto właściwe organy administracji państwowej udzielają izbom gospodarczym informacji niezbędnych do wykonywania ich zadań statutowych (art. 6). Istotnym partnerem w zakresie podejmowanego dialogu z przedstawicielami izb gospodarczych jest Krajowa Izba Gospodarcza, w której na zasadzie dobrowolności mogą zrzeszać się izby gospodarcze. Reprezentuje ona wspólne interesy gospodarcze zrzeszonych członków. Jak stanowi ustawa Krajowa Izba Gospodarcza może wykonywać zadania o których wyżej mowa.

Zgodnie z art. 258 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, z późn. zm.) naczelnym organem samorządu spółdzielczego jest Krajowa Rada Spółdzielcza. Do jej zadań należy m.in. współdziałanie z naczelnymi organami państwowymi w sprawach dotyczących ruchu spółdzielczego, inicjowanie i opiniowanie aktów prawnych dotyczących spółdzielczości, badanie i ocena form warunków, kierunków oraz wyników działalności ruchu spółdzielczego i przedstawianie informacji i wniosków naczelnym organom państwowym. W pracach organów Rady mogą uczestniczyć z głosem doradczym przedstawiciele naczelnych organów administracji państwowej.

3. Prawne podstawy dialogu z organizacjami samorządu terytorialnego

3.1. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

Forum dialogu organów administracji rządowej z organizacjami samorządu terytorialnego stanowi Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, działająca od 1998 r., a obecnie powołana rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz. U. Nr 13, poz. 124). W skład Komisji wchodzi przedstawiciele rządu i samorządu terytorialnego. Stronę samorządową

reprezentują osoby wskazane przez statutowe władze ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego tj. Unii Metropolii Polskich (2 osoby), Unii Miasteczek Polskich (2 osoby), Związku Miast Polskich (2 osoby), Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (2 osoby), Związku Powiatów Polskich (2 osoby), oraz dwóch reprezentantów wybranych przez marszałków województw. Zgodnie z rozporządzeniem do zadań Komisji należy wypracowanie wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego w sprawach ważnych z punktu widzenia polityki państwa oraz zadań samorządu terytorialnego. Dokonywać się ma to przez m.in. określenie priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego, ocenę funkcjonowania i warunków rozwoju systemu samorządu terytorialnego, inicjowanie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego, analizowanie informacji o przygotowywanych aktach prawnych, programach rządowych i innych dokumentach dotyczących problematyki samorządu, opracowywanie założeń i opiniowanie projektów aktów prawnych, programów rządowych i innych dokumentów dotyczących problematyki samorządu. Z pewnością przedstawiciele strony samorządowej komisji mają zagwarantowany dość istotny wpływ na politykę rządu wobec samorządu terytorialnego. Ponadto w ramach Komisji działają stałe zespoły problemowe, oraz mogą być powoływane doraźne zespoły problemowe.

Ponadto na mocy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.) Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego ma prawo zaopiniowania projektu ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów własnych bądź wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast zgodnie z ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 (Dz. U. Nr 150, poz. 983, z późn. zm.) przez reprezentację jednostek samorządu terytorialnego rozumie się stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Część II

OCENA AKTUALNEJ SYTUACJI DIALOGU SPOŁECZNEGO

Rozdział V

DZIAŁALNOŚĆ TRÓJSTRONNYCH INSTYTUCJI DIALOGU SPOŁECZNEGO

1. Wprowadzenie. Ocena trójstronnego dialogu społecznego w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej – zagadnienia ogólne

Rozwój dialogu społecznego w Polsce następował w ścisłym związku z wdrażaniem do polskiego ustawodawstwa standardów międzynarodowych, przede wszystkim zaś Międzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy i Unii Europejskiej. Systemów tych nie należy traktować odrębnie, bowiem wzajemnie się one uzupełniają.

Podstawowym osiągnięciem rozwoju dialogu społecznego było uchwalenie w dniu 23 maja 1991 r. trzech ustaw: o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców i o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, których wspólną przesłanką było dostosowanie polskiego prawa do konwencji i zaleceń MOP. Także nowelizacja Kodeksu pracy dokonana w 1994 r., przeobrażająca system negocjacji zbiorowych w kierunku rozszerzenia autonomii układowej, zgodna była ze standardami MOP.

Początek lat 90-tych to także przystąpienie przez Polskę do Rady Europy (1991 r.) i zawarcie Układu Europejskiego (1991 r.), z czym związane było m.in. ratyfikowanie w 1997 r. Europejskiej Kart Społecznej oraz zobowiązanie do przyjęcia *acquis communautaire* m. in. w zakresie zbiorowych stosunków pracy.

W 1994r. utworzona została Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, dla której pierwowzór stanowiła zasada trójstronności, stanowiąca jeden z fundamentów MOP.

Trójstronna Komisja rozpoczęła działalność w okresie szybkich przemian społeczno – gospodarczych, a przedmiotem jej zainteresowania stały się przede wszystkim sprawy związane z prywatyzacją i restrukturyzacją wielu gałęzi przemysłu oraz sprawy wynagrodzeń i zabezpieczenia społecznego. Obok trójstronnego dialogu społecznego na poziomie krajowym, ta formuła dialogu znalazła zastosowanie także na szczeblu poszczególnych sektorów, a od marca 2002 r. – także na poziomie regionów.

Aktualnie szybkie narastanie negatywnych zjawisk i problemów społecznych (bezrobocie, bieda, wykluczenie społeczne) jak również aspiracje związane z przystąpieniem Polski do struktur europejskich nakazują uwzględnienie nowych impulsów, które mogą sprzyjać wzmocnieniu dialogu społecznego. Problemy związane z promocją zatrudnienia, kontrolą inflacji, modernizacją systemów ochrony socjalnej rozwiązywane być mogą - jak wskazuje na to praktyka krajów należących do Unii Europejskiej – w drodze dialogu prowadzonego ponad partiami i światopoglądami, ponad koncepcjami politycznymi. Przez trójstronne porozumienia partnerzy społeczni wypracowują ramowy kształt regulacji trendów wzrostu płac oraz działania rynku pracy. Promowany jest także rozwój autonomicznego dialogu społecznego na potrzeby różnych sektorów.

Jednocześnie partnerzy społeczni w jednoczącej się Europie stają przed nowymi wyzwaniami, takimi jak: globalizacja rynków pracy, wzrastająca konkurencja, rosnące oddziaływanie społeczeństwa informatycznego, transformacja metod produkcyjnych, nawyki konsumenckie i style życia, starzenie się społeczeństw, rozwój elastycznych schematów czasu pracy, ciągłość praw pracowniczych i socjalnych w sytuacji przerwy w zatrudnieniu lub zmiany pracy.

Z uwagi na powyższe wyzwania należy:

- dialog społeczny uczynić elementem tworzenia i monitorowania wdrażania polityki społecznej i strategii gospodarczych,
- dążyć do skutecznego dialogu poprzez zapewnienie pewnego poziomu spójności stron i poziomu spójności między stronami. Do osiągnięcia tego stanu rzeczy niezbędny jest intensywny proces wymiany informacji, otwartość komunikacyjna i rezygnacja z wszelkich uprzedzeń ideologicznych lub politycznych,
- przygotować polskich partnerów społecznych do aktywnego uczestnictwa do dialogu społecznym prowadzonym na szczeblu europejskim.

Poza ww. pożądanymi działaniami, w literaturze⁵ można odnaleźć katalog zagrożeń dla dialogu społecznego, na który składają się: polityzacja, instrumentalność w traktowaniu regulacji prawnych określających zasady dialogu społecznego, słaba instytucjonalizacja, personalizacja (nadmierne uczestnictwo indywidualnych a nie zbiorowych aktorów, fragmentaryzacja, pozorność dialogu i jego ideologizacja oraz ekskluzywność (dobieranie „swoich” partnerów), zawężanie dialogu i brak tzw. zaplecza intelektualno-eksperckiego.

Istotne dla rozwoju dialogu społecznego w Polsce i zbliżenia z Unią Europejską ma powstanie (28 czerwca 2002 r.) Okrągłego Stołu Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej (OSDSIE). Instytucja ta jest wynikiem realizacji umowy

⁵ B. Gąciarz, W. Pańkow: Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa, Warszawa ISP str. 132-133

między Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, a Ministrem Pracy Królestwa Danii w ramach projektu PHARE „Dialog Społeczny”. Zgodnie z zamierzeniami założycieli: Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Związku Rzemiosła Polskiego oraz Konfederacji Pracodawców Polskich OSDSIE jest modelową instytucją dialogu dwustronnego. W pracach Okrągłego Stołu Rząd RP pełni funkcję obserwatora i udziela wsparcia eksperckiego. Celem współpracy w ramach Okrągłego Stołu jest dyskusowanie zobowiązań związanych z udziałem Polski w UE w obszarze prawa pracy i polityki społecznej oraz podejmowanie działań mających na celu umożliwienie właściwego i skutecznego wdrażania prawa europejskiego w sposób korzystny dla polskich pracobiorców i pracodawców.

2. Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych

Z uwagi na swe kompetencje i zakres działania, Komisja pełni najpoważniejszą rolę wśród instytucji dialogu społecznego w Polsce.

Można wyróżnić dwa okresy jej działalności:

2.1. Działalność Trójstronnej Komisji powołanej na mocy uchwały RM

W latach 1994-2001 Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych funkcjonowała bez umocowania ustawowego. Podstawę prawną jej działania stanowiła Uchwała Rady Ministrów z lutego 1994 r. i zmieniające ją Uchwały z czerwca i grudnia 1996 r.

Komisja w pierwszym okresie swojej ponad siedmioletniej działalności odbyła w sumie 76 posiedzeń, z czego: 15 w 1994 r., 18 w 1995 r., 12 w 1996 r., 10 w 1997 r., 8 w 1998 r., 9 w 1999 r. i 4 w roku 2000.

Komisja Trójstronna miała kilka zespołów roboczych, które wypracowywały na jej potrzeby propozycje stanowisk dotyczących kwestii będących w zakresie prac zespołów. Wstępne stanowiska były następnie przedstawiane na posiedzeniach plenarnych Komisji Trójstronnej. W ten sposób Komisja wypracowała wiele dokumentów o dużym znaczeniu dla gospodarki i polityki społecznej kraju.

Liczba zespołów i wyodrębnianych z nich niekiedy podzespołów była zmienna; na koniec pierwszego okresu działalności było ich 7. W sumie odbyły 53 posiedzenia.

- Zespołami problemowymi Komisji Trójstronnej były:
- Zespół KT ds. osłon socjalnych,
- Zespół KT ds. reformy systemu zabezpieczenia społecznego,
- Zespół KT ds. rynku pracy i polityki regionalnej,
- Zespół KT ds. praw związkowych i pracowniczych,

- Zespół KT ds. oceny skutków społecznych towarzyszących wdrażanej reformie systemowej w ochronie zdrowia,
- Zespół KT ds. reformy terytorialnej kraju,
- Zespół KT ds. wynagrodzeń pracowników cywilnej sfery budżetowej.

Ponadto na posiedzeniu Komisji w kwietniu 2000 r., w wyniku dyskusji na temat polityki zatrudnienia oraz sytuacji na rynku pracy, powołano doraźnie cztery zespoły problemowe do spraw: edukacji, instrumentów finansowych, stosunków pracy oraz restrukturyzacji, które odbyły łącznie 12 posiedzeń.

2.1.1. Podsumowanie pierwszego okresu działalności Komisji. Najważniejsze sprawy, w których udało się uzgodnić stanowisko Komisji Trójstronnej, dotyczyły:

- ustalenia maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców oraz orientacyjnych wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych kwartałach lat 1995 –1997,
- dokonywania kwartalnych ocen kształtowania się przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz oceny funkcjonowania ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych,
- uzgodnienia wzrostu przeciętnych płac pracowników państwowej sfery budżetowej w 1995 r. oraz wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia i ich relacji międzydziałowych w tej sferze w latach 1996 –1997,
- projektu ustawy budżetowej na rok 1996 i 1997,
- modyfikacji programu reformy ubezpieczeń społecznych,
- ustalenia wynagrodzeń mediatorów.

Nie osiągnięto porozumienia w sprawie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców na 1998 r., ani w zakresie kształtowania wynagrodzeń pracowników cywilnej sfery budżetowej w roku 1998. Rokowania nie odbyły się z powodu nie stawienia się na negocjacje reprezentacji NSZZ „Solidarność”.

Od kwietnia 1999 r., z powodu zawieszenia przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych swojego udziału w pracach Komisji, ze względów proceduralnych nie doszło już na posiedzeniach plenarnych do żadnego wspólnego ustalenia stanowiska stron (wymagającego konsensusu). Dlatego też w latach 1999-2000 nie ustalono maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców, w tym okresie nie uzgodniono także wzrostu przeciętnych płac pracowników państwowej sfery budżetowej.

2.2. Działalność Komisji umocowanej ustawowo

Najistotniejszym dla dialogu społecznego w Polsce wydarzeniem stało się rozpoczęcie prac Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w formule ustawowej, właściwej dla tej najważniejszej instytucji dialogu krajowego.

Na podstawie ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego w dniu 6 marca 2002 r. uchwalono regulamin określający szczegółowe zasady i tryb pracy Komisji, jej Prezydium, stałych i doraźnych zespołów problemowych.

Postanowienia regulaminu w § 1 mówią, że członkowie Komisji i osoby biorące udział w jej pracach przy rozpatrywaniu spraw powinny działać w dobrej wierze, stosować argumenty merytoryczne oraz udostępniać posiadane informacje.

Kolejne paragrafy opisują zadania i procedury zwoływania Prezydium, posiedzeń plenarnych oraz zespołów. Regulują uprawnienia i obowiązki członków Komisji i zespołów związane z udziałem ich w pracach Komisji, a także zasady dotyczące przyjmowania wspólnych stanowisk.

Określają możliwości zlecania ekspertyz na potrzeby Komisji i dopraszania na posiedzenia doradców przez każdą z organizacji i stronę rządową.

Regulamin opisuje także kilka rodzajów możliwych do sporządzenia dokumentów z posiedzeń ww. organów Komisji oraz z wyników ich prac.

§ 20 poświęcony jest rozpatrywaniu wnoszonych pod obrady spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, których rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego.

Od Inauguracyjnego posiedzenia Komisji w dniu 23 listopada 2001 r. odbyło się dotychczas 21 posiedzeń Prezydium Komisji oraz 10 posiedzeń plenarnych.

Do najistotniejszych dotąd spraw, którymi zajęła się Komisja Trójstronna należą:

- podjęcie uchwały w sprawie zmiany ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, w części dotyczącej wojewódzkich komisji, mającej na celu umożliwienie rozpoczęcia prac tych komisji od 1 marca 2002 r.,
- zapoznanie się z informacją o projekcie budżetu na rok 2002 i ustawach obojętnych,
- debata nad rządowym programem „Strategia gospodarczego rozwoju Polski: Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”,

- podjęcie uchwały w sprawie powołania i zakresu działania stałych zespołów problemowych,
- uchwalenie regulaminu pracy, zastępującego regulamin wprowadzony rozporządzeniem Prezesa RM z listopada 2001 r.,
- podjęcie uchwały w sprawie projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,
- dyskusja na temat wybranych wskaźników makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na 2003 r.,
- przyjęcie uchwały w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych ustaw.

Pięć utworzonych stałych zespołów problemowych Komisji uzgodniło swoje merytoryczne zakresy zadań.

Zespół KT ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych odbył 8 posiedzeń, na których:

- przedyskutowano zapisy przyjętych przez Sejm ustaw obołubżetowych,
- przyjęto informację o porozumieniu w sprawach ustalania kryteriów świadczeń przedemerytalnych, wymiaru urlopów macierzyńskich, zmiany ustawy o pomocy społecznej, zmiany kryteriów dla ubiegających się o świadczenia rodzinne, czasowego zamrożenia kwot świadczeń dla kombatantów i osób represjonowanych,
- dyskutowano nad sposobami i możliwościami rekompensowania najuboższym wzrostu kosztów utrzymania i wzrostem płacy minimalnej;
- podjęto próbę wypracowania wspólnego stanowiska w sprawie projektu ustawy o płacy minimalnej,
- zapoznano się z analizą funduszu chorobowego,
- dyskutowano nad prognozowanymi wielkościami makroekonomicznymi na 2003 rok.

Zespół KT ds. ubezpieczeń społecznych odbył 8 posiedzenia, na których:

- dyskutowano nad projektem ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,
- omawiano projekt ustawy o zaopatrzeniu osób, które uległy wypadkom w szczególnych okolicznościach oraz członków ich rodzin,

- dyskutowano nad sposobem realizacji prac dotyczących problemu emerytur pomostowych,
- przyjęto stanowisko w sprawie projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,
- dyskutowano nad projektem ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- przyjęto stanowisko w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych ustaw.

Oba ww. zespoły odbyły wspólne posiedzenia, na których:

- dyskutowano nad wskaźnikami makroekonomicznymi na 2003 r.,
- dyskutowano nad funduszem chorobowym oraz problemem finansowania pierwszych 35 dni choroby pracownika,
- przyjęto wspólne stanowisko zespołów ds. ubezpieczeń społecznych i ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zespół KT ds. prawa pracy i układów zbiorowych odbył 8 posiedzeń, na których:

- przyjęto stanowisko w sprawie nowelizacji ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy,
- dyskutowano nad propozycjami zmian przepisów prawa pracy postulowanymi przez stronę pracodawców,
- omówiono propozycje zmian w prawie pracy w projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw,
- przedyskutowano wstępnie problem „samozatrudnienia” i związanych z tym nieprawidłowości dotyczących stosunków pracy,
- dyskutowano nad projektem porozumienia obejmującego kwestie zmian prawa pracy, który ostatecznie podpisały trzy organizacje: OPZZ, PKPP i ZRP.

Zespół KT ds. polityki gospodarczej i rynku pracy odbył 4 posiedzenia, na których:

- omówiono dokument rządowy: Strategia gospodarczego rozwoju Polski: „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”,
- dyskutowano nad sytuacją w przemyśle stoczniowym,

Zespół KT ds. rozwoju dialogu społecznego odbył 2 posiedzenia, na których:

- przedstawiono opinie na temat roli i kompetencji przyszłych wojewódzkich komisji dialogu społecznego,
- ustalono zakres zadań i harmonogram najważniejszych i najpilniejszych zagadnień do omówienia na kolejnych posiedzeniach Zespołu,
- przedstawiono analizę stanu prac wojewódzkich komisji dialogu społecznego,
- omówiono bieżącą działalność zespołów branżowych.

2.2.1. Podsumowanie dotychczasowej pracy Komisji w drugim okresie działalności

Trudno poddać analizie wyniki zaledwie kilkumiesięcznej pracy Komisji, ale stwierdzić należy, że rozpoczęła ona swoją działalność z dużą dynamiką:

- szczególnie aktywnie działało Prezydium Komisji, które wypracowało szereg zasad i procedur postępowania w sprawach o charakterze organizacyjnym. Na jego forum podjęte były też decyzje, co do merytorycznego zakresu prac Komisji.
- intensywne prace rozpoczęły wszystkie zespoły problemowe, które po wyspecyfikowaniu problemów do omówienia przekazują swoje stanowiska, opinie i wnioski do omawianych propozycji dokumentów rządowych oraz do projektów aktów prawnych,
- po ostatecznym uporządkowaniu spraw organizacyjnych, które sfinalizowało przyjęcie uchwał w sprawie zakresów zadań zespołów (szczegółowy zakres kompetencji zespołów - w załączniku), a także w sprawie regulaminu prac – dalsza działalność Komisji skupiła się przede wszystkim na sprawach merytorycznych. Praca na forum Komisji, jej Prezydium oraz zespołów problemowych przebiega w sposób coraz bardziej sprawny i efektywny, o czym świadczy ilość: odbytych spotkań, omawianych tematów oraz przyjętych wspólnie ustaleń.

W ramach prac Komisji i jej 5 zespołów problemowych konsultowane były m.in.: projekt budżetu państwa na rok 2002, projekt strategii gospodarczej na lata 2002 – 2005, rządowy programu „Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca”, reforma Kodeksu pracy, „Planu działań antykryzysowych w sferze ochrony rynku pracy i miejsc pracy”, zasady dotyczące pracy emerytów i waloryzacji świadczeń emerytalnych, projekt ustawy o płacy minimalnej, a także ustawy zmieniającej ustawę o ochronie świadczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Komisja w dniu 24 lipca 2002 r. uzgodniła, że średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wyniesie w 2003 r. 104,0 proc. Takie uzgodnienie udało się przyjąć w Komisji po raz pierwszy od 1998 r.

Wskaźnik ten, wskutek braku porozumienia w Komisji między rządem a partnerami społecznymi, był ustalany w latach 1998, 1999, 2000 w drodze rozporządzenia RM, a więc drogą „pozadialogową”.

3. Komisja do spraw Układów Zbiorowych Pracy

Od 1995 r. Komisja odbyła 13 posiedzeń plenarnych. Prace jej koncentrowały się w szczególności na podejmowaniu działań ułatwiających wszczynanie rokowań w sprawie zawarcia ponadzakładowych układów zbiorowych pracy oraz wyjaśnianiu kwestii spornych i wątpliwości powstałych w trakcie negocjacji prowadzonych nad układem. Komisja podejmowała również działania o charakterze mediacyjnym, których celem było doprowadzenie do ugody między partnerami społecznymi i podjęcie wspólnych rokowań układowych.

W ostatnim okresie wystąpiło zmniejszenie aktywności pracy Komisji do Spraw Układów Zbiorowych Pracy. Np. w 2001 r. odbyły się jedynie 2 posiedzenia. W dużym stopniu wiąże się to ze znacznym osłabieniem zainteresowania zawieraniem ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Wpływ na to, poza czynnikami o charakterze prawnym i organizacyjnym, o których mowa w części dotyczącej układów zbiorowych pracy, mają niewątpliwie obecne trudności ekonomiczne wielu pracodawców.

Wydaje się również, że brak większego zainteresowania pracami Komisji może wynikać z ograniczonego zakresu jej uprawnień. Z tych między innymi względów, dla uaktywnienia działalności Komisji od 1 stycznia 2001 r. przyznano jej prawo wyrażania opinii w sprawie rozszerzenia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy. Zadanie to wynika ze znowelizowanych ustawą z dnia 9 listopada 2000r. (Dz. U. Nr 107, poz.1127) przepisów art.241¹⁸ Kodeksu pracy. Zgodnie z tymi przepisami, na wspólny wniosek organizacji pracodawców i ponadzakładowych organizacji związkowych, które zawarły układ ponadzakładowy, Minister Pracy i Polityki Społecznej może - gdy wymaga tego ważny interes społeczny - rozszerzyć (w drodze rozporządzenia) stosowanie tego układu w całości lub w części na pracowników zatrudnionych u pracodawcy nieobjętego żadnym układem ponadzakładowym. Dotyczy to pracodawcy prowadzącego działalność gospodarczą sklasyfikowaną, na podstawie odrębnych przepisów, jako taką samą lub zbliżoną do działalności prowadzonej przez pracodawców objętych tym układem.

Przed rozszerzeniem układu wymagane jest zasięgnięcie opinii pracodawcy i zakładowej organizacji związkowej, a także Komisji do Spraw Układów Zbiorowych Pracy. Jednakże do tej pory nie wpłynął żaden wniosek w tej sprawie, co może wiązać się z osłabieniem koniunktury gospodarczej.

Należy przypuszczać, że oczekiwane ożywienie gospodarcze oraz spowoduje wzrost zainteresowania zawieraniem układów, co przyczyni się również do zwiększenia aktywności prac Komisji.

4. Trójstronne zespoły branżowe

4.1. Podstawy i tematyka działania

Wyrazem dążenia strony społecznej do prowadzenia z rządem rozmów na tematy dotyczące spraw różnych sektorów gospodarki narodowej są, działające poza Trójstronną Komisją do Spraw Społeczno-Gospodarczych, branżowe zespoły trójstronne.

Powstawały one w różnych okresach; pierwsze – na początku lat 90., ostatnie – w 1999 r., pod auspicjami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które zapewnia obsługę ich działania⁶.

Zespoły zajmują się problemami branż w związku z restrukturyzacją, postępującą prywatyzacją i reorganizacją kilku ważnych sektorów.

Chociaż procesy restrukturyzacji branż leżą w gestii ministrów odpowiedzialnych za dany sektor, zespoły zostały umocowane przy resorcie pracy – odpowiedzialnym za dialog społeczny oraz za sprawy bezpieczeństwa socjalnego zatrudnionych oraz zwalnianych pracowników. Restrukturyzacja zatrudnienia przebiega z zastosowaniem odpowiednich pakietów osłonowych.

W przeszłości zespoły powstawały bez konkretnej podstawy prawnej – na mocy decyzji kolejnych ministrów pracy, w wyniku realizacji ustaleń z prowadzonych często przez wiele miesięcy spotkań strony rządowej z partnerami społecznymi (czasami jako efekt rozstrzygnięć sporu z rządem).

Do 2002 r. zespoły w większości działały w sposób sformalizowany – na podstawie własnych regulaminów i harmonogramów prac oraz terminarzy spotkań. Zgodnie z tymi zasadami, zespoły na ogół posiadały prezydium i mogły powoływać podzespoły oraz węższe grupy robocze w celu wypracowania stanowisk wobec problemów czy zagadnień szczegółowych, które poddawane były następnie szerszej dyskusji na posiedzeniach plenarnych.

Na przełomie 2001 i 2002 roku prowadzone były prace nad usystematyzowaniem działań dotychczasowych zespołów trójstronnych w kierunku przekształcenia ich w zespoły problemowe umocowanej ustawowo Komisji Trójstronnej. Ostatecznie po przeprowadzeniu serii spotkań Ministra Pracy i Polityki Społecznej z przedstawicielami partnerów społecznych poszczególnych branż zasiadającymi w zespołach – postanowiono, że będą one nadal działały obok Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, pozostając głównym forum dla krajowego dialogu branżowego.

^{6 6} Według ustawy, kontrakt wojewódzki określa zakres, tryb i warunki realizacji zadań, wynikających z programów wojewódzkich, które uzyskały wsparcie rządu oraz zadań należących do spraw nadzorowanych przez właściwych ministrów, które są wspierane przez jednostki samorządu terytorialnego i inne uprawnione podmioty (art.16 ust.1).

Nadano im ujednolicony kształt organizacyjny oraz wypracowano wzorcowy regulamin prac, poczym zespoły wznowiły swoje właściwe prace o merytorycznym charakterze.

4.2. Skład zespołów

W skład zespołów wchodzi po stronie społecznej reprezentacje związków zawodowych działających w branży oraz organizacji pracodawców danych branż.

Stronę rządową reprezentują przedstawiciele właściwych resortów – w randze sekretarzy i podsekretarzy stanu – gwarantujący realizację przyjętych ustaleń.

Do udziału w posiedzeniach i do prac w zespołach zapraszani są również przedstawiciele izb i samorządów gospodarczych oraz reprezentanci samorządu terytorialnego. W niektórych przypadkach w posiedzeniach uczestniczą poszczególni pracodawcy funkcjonujący w sektorze.

Na określonych warunkach w spotkaniach uczestniczyć mogą doradcy stron.

Siedem działających do tej pory zespołów trójstronnych (Zespół Trójstronny ds. Zabezpieczenia Socjalnego Pracowników Branży Azbestowej działał w latach 1997–1998) miało w sumie na swym koncie do 2002 r. ponad 200 posiedzeń: plenarnych, prezydiów i podzespołów.

4.3. Wypracowywane dokumenty

Na forum zespołów trójstronnych uzgadnia się dokumenty, dotyczące restrukturyzacji danego sektora, do których przede wszystkim należą: kompleksowe programy restrukturyzacji, strategie oraz pakiety zabezpieczeń socjalnych dla pracowników zwalnianych z przedsiębiorstw sektora.

W czasie kilkuletniej działalności zespołów dla określonych branż przedmiotem uzgodnień były główne dokumenty kierunkowe, do których należały:

- Górniczy Pakiet Socjalny,
- Hutniczy Pakiet Socjalny – Porozumienie w Sprawie Warunków Oślon Socjalnych Procesu Restrukturyzacji Hutnictwa Żelaza i Stali,
- Program Restrukturyzacji Przemysłu Hutnictwa Żelaza i Stali w Polsce – 1998 r.,
- Program Restrukturyzacji Hutnictwa Żelaza i Stali – Aktualizacja 2001 r.,
- Aneks do Programu Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego i Wsparcia w Zakresie Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP (Restrukturyzacja Zatrudnienia),
- Program Restrukturyzacji Polskiego Przemysłu Koksowniczego;
- Koksowniczy Pakiet Socjalny,

- Strategia dla Przemysłu Lekkiego na lata 2000 – 2005,
- Program Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki w Polsce.

W toku bieżących prac branżowych zespołów trójstronnych znajduje się: monitorowanie realizacji programów restrukturyzacji i pakietów osłonowych oraz analizowanie propozycji stron związkowych, dotyczących ustanowienia nowych osłon socjalnych lub poszerzenia kręgu beneficjentów, bądź wydłużenia okresu stosowania obowiązujących osłon socjalnych.

4.4. Wykaz trójstronnych zespołów branżowych

4.4.1. Branże, w których realizowane są rządowe programy restrukturyzacji finansowane z udziałem środków publicznych (budżet państwa, programy Phare, gwarancje kredytowe, pożyczki Banku Światowego):

- Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników

Zespół powołany w wyniku ustaleń strony rządowej ze związkową w grudniu 1992 r., reaktywowany porozumieniem postrajkowym w maju 1994 r. Dotychczas odbył 45 spotkań.

- Zespół Trójstronny ds. Społecznych Warunków Restrukturyzacji Hutnictwa

Zespół działa od 1995 r., w latach 1995–1997 pod nazwą Zespołu Trójstronnego ds. Polityki Zatrudnienia i Osłon Socjalnych w Okresie Restrukturyzacji Przemysłu Żelaza i Stali, który powstał w wyniku negocjacji ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla pracowników przemysłu hutniczego. Dotychczas odbył 31 spotkań.

- Zespół Trójstronny ds. Społecznych Warunków Restrukturyzacji Zakładów Przemysłowego Potencjału Obronnego

Zespół od lutego 1998 r. do marca 2002 nosił nazwę Zespołu Trójstronnego ds. Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego i Lotniczego; działa na podstawie umowy z partnerami społecznymi; jego powstanie poprzedzone było akcjami strajkowymi w sektorze. Dotychczas odbył 26 spotkań.

- Zespół Trójstronny ds. Społeczno-Gospodarczych, Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki

Zespół działał od listopada 1998 r. do marca 2002 r. pod nazwą Zespołu Trójstronnego ds. Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki, na podstawie ustaleń z partnerami społecznymi. Dotychczas odbył 27 spotkań.

4.4.2. Branże, w których restrukturyzacja zatrudnienia nie jest finansowana ze środków publicznych

- Zespół Trójstronny ds. Przemysłu Lekkiego

Zespół działa od stycznia 1999 r. na podstawie umowy z partnerami społecznymi, wcześniej odbywały się liczne spotkania ze związkami zawodowymi branży w związku z nasilonymi procesami transformacji przemysłu lekkiego.

Od listopada 2000 r. (po zaakceptowaniu Strategii dla Przemysłu Lekkiego) Prezydium Zespołu prowadziło prace w formule Zespołu Monitorującego Realizację Zadań Zawartych w „Strategii dla Przemysłu Lekkiego na lata 2000–2005”. Dotychczas odbył 36 spotkań.

Zespół Trójstronny (m.in. z powodu sprywatyzowania branży w ponad 90 procentach i dobrej reprezentacji strony pracodawców) będzie objęty realizacją programu Phare 2000, która przewiduje na podstawie realizacji umowy twinningowej przekształcenie tego ciała w dwustronny komitet sektorowy prowadzący dialog autonomiczny między partnerami społecznymi.

- Zespół Trójstronny ds. Restrukturyzacji Branży Energetycznej

Zespół działa od marca 1998 r. w wyniku decyzji stron: rządowej i reprezentantów branży energetycznej (związków zawodowych i organizacji pracodawców) o jego powołaniu. Dotychczas odbył 30 spotkań.

4.5. Podsumowanie

Wraz z przyjęciem określonych rozwiązań dotyczących funkcjonowania zespołów uporządkowany został pewien obszar spraw dotychczas nie w pełni nieuregulowanych, które w poprzednim okresie działalności zespołów stwarzały szereg problemów i utrudnień.

Na wniosek partnerów społecznych, po półrocznej przerwie rząd zdecydował o wznowieniu dialogu branżowego, który nadal prowadzony będzie na bazie powołanych wcześniej zespołów.

Decyzja ta zapobiegła niektórym rodzącym się sytuacjom konfliktowym w poszczególnych sektorach oraz organizowaniu przez związki zawodowe większych akcji protestacyjnych.

Ujednolicono podstawy funkcjonowania zespołów tworząc wzór regulaminu, według którego – z pewnymi specyficznymi dla branż modyfikacjami – utworzono regulaminy pracy wszystkich zespołów.

To rozwiązanie, chociaż nie opiera się na przepisach prawa, ułatwia samo prowadzenie dialogu. Dzięki zapisom odwołującym się do określonych procedur możliwe jest bieżące regulowanie pojawiających się kwestii organizacyjno-logistycznych oraz prowadzenie monitoringu wyników prac zespołów.

Dzięki powołaniu współprzewodniczących dla trzech stron wszyscy uczestnicy dialogu mają możliwość decydowania na równych prawach o zakresie i kalendarzu tematów merytorycznych, jakie wnoszone są pod obrady zespołów.

Współdecydowanie uświadamia nie tylko reprezentantom strony rządowej, ale także przedstawicielom związków zawodowych i pracodawcom gradację ważności spraw oraz stopień odpowiedzialności za rozwiązywanie poruszanych problemów.

Przyjęcie formuły uzgodnienia (konsensusu) dla negocjowanych kwestii, czy też konsultowanych propozycji rozwiązań wiąże strony zawartego porozumienia i obliguje je nie tylko do jego przestrzegania, ale także do zachowania pokoju społecznego.

Można stwierdzić, że ww. zakreślenie ram dla prowadzenia trójstronnego dialogu branżowego uczyniło go bardziej konkretnym i efektywnym, chociaż po tak krótkim czasie od jego wznowienia trudno jeszcze mówić o znalezieniu rozwiązań rozstrzygających problemy w sposób ostateczny.

Po przedstawieniu spraw proceduralno-organizacyjnych możliwa jest próba określenia poziomu efektywności działalności zespołów pracujących nad najistotniejszymi, z punktu widzenia stron dialogu branżowego, kwestiami merytorycznymi.

Bardzo trudna i skomplikowana sytuacja dotyka praktycznie wszystkie sektory, w których prowadzony jest opisywany dialog zinstytucjonalizowany. Proces ten trwa od wielu lat, a reperkusje wynikające ze złej kondycji przedsiębiorstw były m.in. powodem powstania opisywanych zespołów, gdyż tworzyły się one często pod presją akcji protestacyjnych czy toczonych sporów zbiorowych.

W poprzednich latach na restrukturyzację branż przeznaczano znaczące środki budżetowe. Dokonywała się ona głównie w obszarze zatrudnienia i skupiała na stosowaniu programów osłonowych dla zwalnianych pracowników. Zespoły wypracowywały programy restrukturyzacyjne i podpisywały pakiety osłon socjalnych. Był to kompromis między oczekiwaniami związków zawodowych a możliwościami zaspokojenia ich przez państwo.

Teraz, gdy jest zdecydowanie mniej środków finansowych, rząd nie może preferować żadnej określonej branży. Składa propozycje programów opartych przede wszystkim na aktywnych formach pomocy dla pracowników likwidowanych zakładów oraz bezrobotnych, co przedstawia w nowych bądź aktualizowanych programach i w odnoszących się do nich projektach aktów prawnych. Na forum

zespołów propozycje te poddawane są długotrwałym konsultacjom. Szczególnie związki zawodowe, ale także działające w porozumieniu z nimi organizacje pracodawców, wysuwają żądania o charakterze roszczeniowym, które są nie do przyjęcia przez stronę rządową. Podczas dyskusji prowadzonej na posiedzeniach zespołów rodzi się szereg konfliktów na tym tle. Spowalnia to w znaczący sposób proces dochodzenia do uzgodnień.

Z ww. powodów w prowadzonym przez rząd dialogu branżowym z partnerami społecznymi trudno o znaczące sukcesy i realizowane konsekwentnie, w całości uzgodnienia. Dialog jest kontynuowany, ale jego efekty generalnie nie są satysfakcjonujące dla żadnej ze stron. Nie odzwierciedlają też intensywnej i żmudnej pracy, jaka jest włożona w częściowe dochodzenie do wspólnych stanowisk.

Pomimo wspomnianych kłopotów partnerzy społeczni z innych sektorów gospodarki narodowej – dotychczas niemający swoich instytucji dialogu – upominają się o powołanie nowych zespołów trójstronnych. Występowali o to m.in. przedstawiciele górnictwa węgla brunatnego, marynarze i rybacy z sektora morskiego oraz pracownicy służby zdrowia, a także izby gospodarcze i samorządy zawodowe. Ich postulaty są wnikliwie rozpatrywane. Najczęściej udaje się znaleźć odpowiednią formułę instytucjonalną dla uruchomienia dialogu społecznego w zgłaszanych branżach.

Charakterystyka postępowania stron dialogu

Wieloletnie oraz przeprowadzone w ostatnim czasie obserwacje zachowań uczestników dialogu społecznego, prowadzonego w trójstronnych zespołach branżowych, pozwalają zauważyć pewne prawidłowości i charakterystyczne metody oraz formy postępowania poszczególnych stron, które wyznaczają ich rolę w dialogu:

Związki zawodowe jako partnerzy w dialogu branżowym wykazują dużą determinację w walce o swoje prawa. Chociaż konflikty pomiędzy poszczególnymi organizacjami i strukturami są zauważalne, szczególnie w dużych liczebnie zespołach, to jednak na forum zespołów trójstronnych (ale także w prowadzonym dialogu pozainstytucjonalnym) związki zawodowe najczęściej występują jako cała strona prezentująca wspólne stanowiska.

Daje się też zaobserwować pewne symptomatyczne zjawisko, charakteryzujące się tym, że strona pracownicza wysuwa żądania roszczeniowe najczęściej wobec strony rządowej, rzadziej wobec strony pracodawców, mimo że stopień sprywatyzowania niektórych branż jest już znaczący i, co za tym idzie, właścicielska rola rządu dobiega końca.

Strona pracodawcza w zespołach branżowych, w zależności od sytuacji, chętnie i w sposób konsyliacyjny współpracuje przy formułowaniu wspólnych stanowisk z dwiema pozostałymi. Ze stroną związkową – zazwyczaj wtedy, kiedy przygotowywane są pakiety osłon socjalnych finansowane w znaczącej części ze środków państwowych, a ze stroną rządową – gdy opracowywane są programy rządowe dotyczące restrukturyzacji, przede wszystkim zatrudnienia, oraz gdy planowane jest wprowadzanie zmian przepisów legislacyjnych, mających na celu ułatwienie pracodawcom działalności, co zwykle prowadzi do ograniczenia w jakimś stopniu praw pracowniczych (i napotyka na sprzeciw związkowców).

Jako partnerzy strony społecznej obie strony: związkowa i pracodawcza, w pracach zespołów branżowych nierzadko „mówią jednym głosem” przy ustalaniu strategicznych programów dla całego sektora. Jednoczą się, aby razem bronić swoich interesów – w warunkach ograniczonych możliwości pomocy i interwencji ze strony państwa w trudnej sytuacji, w jakiej znalazła się większość dotychczas uspołecznionych gałęzi polskiej gospodarki. W takich przypadkach coraz częstsze stają się kontakty dwustronne partnerów społecznych, nawiązywane w sposób autonomiczny przed ważnymi posiedzeniami zespołów trójstronnych, na których rozstrzygane są wspomniane pryncypia decydujące o przyszłości branż.

Strona rządowa w dialogu prowadzonym na forum trójstronnych zespołów branżowych ma do spełnienia inne role. Chociaż postrzegana jest ciągle jako pracodawca, od którego domagać się można w drodze negocjacji nadal jeszcze działań osłonowych dla przedsiębiorstw poddanych procesom przekształceń – to głównie jest ustawodawcą i legislatores przygotowyującym do zaopiniowania w zespołach projekty dokumentów rządowych i aktów prawnych. W większości przypadków, w związku z przeprowadzonymi konsultacjami, strona rządowa zobowiązuje się do uwzględnienia podpisanych porozumień w pracach rządu i realizacji zawartych w nich ustaleń. Sporadycznie pełni rolę mediatora w rozwiązywaniu konfliktów między partnerami społecznymi, a praktycznie niemal wcale – moderatora dialogu branżowego, którym powinna być wzorem praktyk państw zachodnioeuropejskich.

Zespoły branżowe, funkcjonujące dotychczas w formule trójstronnej, są forum dla mającego już dziesięcioletnią tradycję, ale tworzącego się na nowych podstawach dialogu branżowego. Chociaż ich geneza, a także dalsze działanie wiąże się często z występowaniem silnych konfliktów w restrukturyzowanych gałęziach przemysłu – w wielu przypadkach udało się zasiadającym w zespołach stronom dojść do porozumienia, które doprowadziło do uspokojenia napięć społecznych.

Należy podkreślić, że droga osiągania konsensusu w ważnych dla branż kwestiach była dla większości zespołów niezmiernie długa i uciążliwa. Kolejne

przyjmowane dokumenty i akceptowane podczas prac zespołów regulacje prawne były jednak z reguły wypracowywane w szybszym tempie i z mniejszymi problemami. Wszyscy uczestnicy tego dialogu uczyli się sztuki negocjacji i konsultacji niejako w wymuszonej sytuacji praktyce.

Można mieć nadzieję, że zmiany dokonane w zasadach funkcjonowania zespołów, ujęte w ramy regulaminowe, pozwolą na polepszenie efektów ich działań oraz nadadzą nową jakość prowadzonemu tam dialogowi branżowemu – chociaż należy przypuszczać, że nie nastąpi to natychmiast.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują też, że funkcjonowanie branżowych zespołów trójstronnych jest zasadne dopóty, dopóki realizowany jest program restrukturyzacji spełniający określone warunki. Po jego zakończeniu lub po sprywatyzowaniu danych sektorów rola zespołów branżowych straci na znaczeniu. Istnieje niebezpieczeństwo, że zespoły te mogą przerodzić się z forum współdecydującego w roszczeniowe. Dobrym rozwiązaniem w tym przypadku wydaje się przekształcenie ich w zespoły autonomiczne, w których partnerzy społeczni będą pracowali w układzie dwustronnym.

Rozdział VI

DZIAŁALNOŚĆ INSTYTUCJI DIALOGU DWUSTRONNEGO

1. Zespół do Spraw Pracowników Przemysłu Metalowego

Jest to pierwszy zespół realizujący dialog autonomiczny pomiędzy partnerami społecznymi. Członkami działającego w składzie dwustronnym zespołu są przedstawiciele organizacji związkowych i pracodawców branży metalowej.

1.1. Organizacja i skład

Zespół ds. Pracowników Przemysłu Metalowego został powołany Zarządzeniem Nr 2 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 marca 2001 roku jako organ opiniodawczo-doradczy Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Działa w oparciu o przyjęty regulamin pracy; pracami kierują dwaj współprzewodniczący – ze strony związkowej i pracodawców. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zapewnia obsługę złożoną z pracowników Departamentu Dialogu Społecznego.

Zespół powołał dotychczas pięć podzespołów sektorowych, które rozpoczęły pracę: ds. Motoryzacji, ds. Przemysłu Obrabiarkowego, ds. Pracowników Przemysłu Odlewniczego, ds. Przemysłu Metali Nieżelaznych, ds. Taboru Szynowego⁷.

1.2. Działalność

Dotychczas odbyło się 7 posiedzeń Zespołu (w tym 3 z udziałem ministrów pracy) oraz łącznie 10 posiedzeń jego podzespołów. Do 2002 roku Zespół przyjął następujące dokumenty: Ramowy Program, Stanowisko Polskiego Związku Pracodawców Prywatnych Przemysłu Motoryzacyjnego i Ciągnikowego, Stanowisko Podzespołu ds. Obrabiarek, pismo w sprawie Analizy Sektorowej Polskiego Przemysłu Obrabiarkowego, Stanowisko Podzespołu ds. Odlewnictwa, Stanowisko Podzespołu ds. Taboru Szynowego dotyczące poprawy sytuacji w zakładach produkujących i naprawiających tabor.

1.3. Podsumowanie

Sami partnerzy społeczni, działający w sposób autonomiczny, uznają status prawny i dotychczasową formułę działania Zespołu za optymalne. Podkreślają jednak konieczność częstszego udziału przedstawicieli rządu w dialogu sektorowym i wyrażają potrzebę uczestnictwa w nim ministra pracy jako mediatora i moderatora. Dla członków zespołu ciągle niejasne wydają się kompetencje i zadania Zespołu wynikające z podstawy prawnej powołującej go jako organ opiniodawczo-doradczy ministra pracy.

^{7 7} Planowane jest powołanie pięciu następnych podzespołów, zgodnie z *Klasyfikacją sektorową branży metalowej według działów EKD*. Będą to Podzespoły: ds. Przemysłu Okrętowego, ds. Produkcji Maszyn dla Rolnictwa i Leśnictwa, ds. Sektora Elektrotechnicznego, ds. Sektora Precyzyjnego, ds. Sektora Elektronicznego.

Powstanie tego pierwszego sformalizowanego ciała dialogu dwustronnego jest początkiem budowania w Polsce autonomicznego dialogu sektorowego. W tym kierunku powinny zmierzać inne dotychczas trójstronne zespoły (np. ds. przemysłu lekkiego czy energetyki) oraz partnerzy społeczni z innych branż, którzy wnoszą o zinstytucjonalizowanie ich dialogu sektorowego⁸.

Rozdział VII

DZIAŁALNOŚĆ INNYCH INSTYTUCJI, FUNKCJONUJĄCYCH W OPARCIU O ZASADY DIALOGU, Z UDZIAŁEM PARTNERÓW SPOŁECZNYCH ORAZ INNYCH ORGANIZACJI

1. Naczelna Rada Zatrudnienia

Na forum Naczelnej Rady Zatrudnienia, gdzie prowadzony jest dialog krajowy w sprawach zatrudnienia, nie ma widocznych problemów utrudniających pełnienie funkcji opiniodawczo-doradczych wobec Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Ocena dialogu na poziomie lokalnym jest trudna ze względu na brak informacji pozwalającej dokonać takiej oceny.

Wraz z reformą administracyjną państwa zmieniony został skład terenowych rad zatrudnienia. W efekcie dotychczasowa jednolitość przestała istnieć, a po zmianach skład rad zatrudnienia na każdym szczeblu jest inny. Przed reformą rady zatrudnienia wszystkich szczebli składały się z czterech jednolitych ław: rządowej, związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz organów samorządu terytorialnego. Układ ten był równoważny i nie preferował żadnej ze stron.

Po reformie administracyjnej państwa – z inicjatywy poselskiej – do terenowych rad zatrudnienia został wprowadzony rolniczy samorząd zawodowy pod postacią izb rolniczych. Rozwiązanie takie wydaje się mało uzasadnione dla potrzeb rad zatrudnienia, a może stanowić przyczynę do ubiegania się o takie same prawa przez inne samorządy gospodarcze.

W skład rad zatrudnienia od 1 lipca 2002 r. został zróżnicowany i jest inny na każdym szczeblu działania. Wielkość rad terenowych znacznie wzrosła, przy czym zlikwidowano zasadę parytetu stron: poszczególne ławy nie mają już tej samej liczby osób.

⁸ Pomocne dla tych zamierzeń będzie uruchomienie w 2002 roku, w oparciu o umowę twinningową ze środków Phare, wzorem Unii Europejskiej – krajowych komitetów dialogu sektorowego. Będą one forum negocjowania i zawierania sektorowych układów zbiorowych oraz miejscem debaty nad sytuacją w branżach w kontekście działań organów wspólnotowych oraz reprezentowania interesów polskich w organach unijnego dialogu sektorowego.

W stosunku do organizacji związków zawodowych i organizacji pracodawców zasiadających w radach zatrudnienia, wprowadzono zasady reprezentatywności, które określają przepisy ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. W efekcie aktualnie tylko dwa związki zawodowe: OPZZ i NSZZ „Solidarność” (imiennie wymienione w ww. ustawie) są uprawnione do zasiadania w radach zatrudnienia. Pozostałe związki zostały pozbawione tej możliwości. Poza tym reprezentatywne organizacje pracodawców nie mają swoich przedstawicielstw w wielu województwach i powiatach – co oznacza, że praktycznie od 1 lipca 2002 r. w wojewódzkich i powiatowych radach zatrudnienia nie będą zasiadali przedstawiciele żadnych, także i reprezentatywnych organizacji pracodawców (w rozumieniu przepisów ustawy o Trójstronnej Komisji).

Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wprowadziła wymóg, aby w składzie wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia znaleźli się wszyscy przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związków zawodowych i organizacji pracodawców, działających odpowiednio na terenie województwa i powiatu. Taki zapis spowodować może zamieszanie, bowiem dzisiaj trudno przewidzieć jak dużo tych organizacji zostanie uznanych w przyszłości za reprezentatywne, oraz czy będą one miały swoje struktury w powiatach i województwach.

Nasuwa się wniosek, że w obecnej sytuacji zaistniała już pilna potrzeba dokonania zmian w przepisach regulujących organizację i zasady działania rad zatrudnienia.

2. Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych

W związku z planowanym członkostwem Polski w Unii Europejskiej należy umożliwić udział naszych reprezentantów w różnego typu organizacjach wspólnotowych zrzeszających przedstawicieli administracji rządowej, tj. komitetach, radach itp., ale także udział przedstawicieli polskich organizacji pozarządowych w odpowiednich organizacjach o zasięgu wspólnotowym. Problemami niepełnosprawności zajmuje się w Unii Europejskiej Forum Niepełnosprawności (EDF), które jest organizacją stanowiącą reprezentację osób niepełnosprawnych w U E. Członkami EDF są krajowe rady do spraw niepełnosprawności z piętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej oraz dodatkowo z Islandii i Norwegii, a także ponad 60 europejskich organizacji działających w zakresie niepełnosprawności. Reprezentują one osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Jest to prawdopodobnie jedna z najbardziej reprezentatywnych organizacji zajmujących się problemem społecznego włączenia w Unii Europejskiej.

Z dniem 1 lipca 2002 r. weszła w życie zmiana, wprowadzona ustawą o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych..., w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. Nr 123 poz. 776, z późn. zm.), która określiła składy Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych. W skład tej Rady wchodzi po dwóch przedstawicieli każdej organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Celowe jest rozszerzenie składu Krajowej Rady Konsultacyjnej ds. Osób Niepełnosprawnej o przedstawicieli reprezentatywnych organizacji osób niepełnosprawnych, które nie mieszczą się w definicji reprezentatywnej organizacji związkowej w rozumieniu powyższej ustawy o Trójstronnej Komisji.

Pozwoliłoby to administracji rządowej usprawnić proces konsultacji z organizacjami pozarządowymi aktywnymi w obszarze niepełnoprawności.

3. Rada Pomocy Społecznej

Dotychczasowa współpraca w tym zakresie ogranicza się przede wszystkim do przedstawiania przez resort propozycji nowych rozwiązań w formie przygotowanych projektów aktów prawnych i przekazywania przez Radę uwag do tych propozycji, a także dyskusji, zgłaszania aktualnych problemów, zapytań bezpośrednio do przedstawicieli resortu, podczas posiedzeń plenarnych.

Rada mało pracuje nad wypracowaniem propozycji nowych rozwiązań z zakresu pomocy społecznej, wobec tego trzeba zapraszać przedstawicieli Rady do udziału w tego typu pracach, aby wykorzystać ich wiedzę i zdobyte doświadczenie.

Członkowie Rady działają społecznie, otrzymują zwrot kosztów za delegacje na posiedzenia, nie otrzymują wynagrodzenia za udział w pracach Rady. Są to osoby z różnych regionów kraju, obciążone innymi obowiązkami społecznymi, zawodowymi, często pełnią funkcje kierownicze, a więc nie można oczekiwać, że będą poświęcać wiele czasu na pracę w zespołach roboczych Rady, przy opracowywaniu ekspertyz, raportów, oraz innych tego rodzaju dokumentów.

Rada Pomocy Społecznej może i powinna nadal funkcjonować na dotychczasowych zasadach z możliwością korzystania z różnych opracowań, którymi dysponuje tut. ministerstwo. Wszystkie kwestie związane z działalnością tego organu należy uregulować nie regulaminem, lecz rozporządzeniem. Nowelizacji wymaga rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 9 kwietnia 1991 r w sprawie organizacji oraz trybu działania Rady Pomocy Społecznej (Dz. U. Nr 33, poz. 144), wydane na podstawie upoważnienia ustawowego.

Rozdział VIII

POZA INSTYTUCJONALNY DIALOG SPOŁECZNY

1. Ocena aktualnej sytuacji w zakresie układów zbiorowych pracy

Według stanu na dzień 30 czerwca 2002 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej zarejestrował:

- 149 ponadzakładowych układy zbiorowe pracy,
- 119 protokołów dodatkowych do tych układów.

Ponadto zarejestrowanych zostało 46 porozumień o stosowaniu układów w całości lub w części oraz 7 protokołów dodatkowych do tych porozumień.

Wśród zarejestrowanych układów ponadzakładowych są:

- układy obejmujące pracowników zatrudnionych w jednostkach na własnym rozrachunku; dotyczy to pracowników: energetyki zawodowej, zaplecza energetycznego, zakładów górniczych węgla kamiennego, zakładów górniczych węgla brunatnego, jednostek organizacyjnych zaplecza górniczego, transportu samochodowego, przemysłu hutniczego, przemysłu obronnego i lotniczego, „ORBIS-u” S.A., Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Telekomunikacji Polskiej S. A., Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Koleje Państwowe”,
- układy obejmujące pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej (państwowej i samorządowej). Dotyczy to pracowników: gospodarstw pomocniczych więziennictwa, wojskowych jednostek organizacyjnych sfery budżetowej, jednostek gospodarki wodnej w państwowej sferze budżetowej, Krajowego Zarządu Parków narodowych oraz parków narodowych, a także pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego działających głównie w oświacie, pomocy społecznej, komunikacji miejskiej i gospodarce komunalnej.

Łącznie ponadzakładowe układy zbiorowe pracy obejmują około 750 tysięcy pracowników, zatrudnionych u ponad 3700 pracodawców.

Największą liczbę ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (75) zarejestrowano w 1998 roku. W późniejszym okresie liczba ta spadała osiągając 10 w 2001 roku. Sukcesywnie wzrasta natomiast liczba zarejestrowanych protokołów dodatkowych.

Taki stan warunkuje wiele czynników, a w szczególności:

- niedostateczny stopień zrzeszania się pracodawców w organizacjach pracodawców, które uprawnione są do zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy;
- ograniczony zasięg działania związków zawodowych (zwłaszcza w sektorze prywatnym) co uniemożliwia zawarcie układu, brakuje bowiem strony układu reprezentującej pracowników;
- brak zainteresowania zawieraniem układów zbiorowych pracy, zwłaszcza układów ponadzakładowych, co wynika z:
 - niedostatecznego zrozumienia potrzeby zawierania układów,
 - istnienia wielu przepisów, w tym Kodeksu pracy oraz szeregu ustaw i aktów wykonawczych, które w sposób szczegółowy określają warunki wynagradzania pracowników oraz zasady przyznawania im świadczeń i uprawnień;
 - przepisów Kodeksu pracy nakładających na pracodawców obowiązek stosowania postanowień układu nawet po jego rozwiązaniu, a nawet po wystąpieniu pracodawcy z organizacji pracodawców;
 - możliwości ustalania regulaminu wynagradzania, która pozwala na uregulowanie u pracodawców zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą z pominięciem uciążliwej procedury rokowań oraz potrzeby rejestracji;
- brak zainteresowania zawieraniem układów zbiorowych pracy pogłębia obecnie zły stan gospodarki. Występujące trudności finansowe i konieczność ograniczania kosztów, w tym również kosztów osobowych, nie sprzyja podejmowaniu decyzji o zawieraniu układów. Ten brak zainteresowania zawieraniem układów występuje szczególnie wyraźnie w przypadku układów ponadzakładowych. Obejmują one zwykle pracodawców posiadających zróżnicowaną sytuację finansową. W takich przypadkach trudno ustalać wspólne rozwiązania dotyczące wielu zakładów w sposób uwzględniający potrzeby i możliwości każdego z nich.
- zły stan finansów publicznych, który spowodował potrzebę ustawowego ograniczenia w 2002 r. wielkości wynagrodzeń w jednostkach sektora publicznego na poziomie wynagrodzeń z 2001 r. Ponadto w sektorze tym warunki wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą, a także szereg uprawnień pracowniczych są określone w ustawach lub aktach wykonawczych. W tej sytuacji zainteresowanie zawarciem

układu w sektorze publicznym jest niewielkie. Pogłębia go, kończący się w dniu 31 grudnia 2003 r. okres przejściowy, do którego układy ponadzakładowe dla pracowników jednostek sfery budżetowej mogą zawierać właściwi ministrowie bądź odpowiedni organ samorządu terytorialnego.

2. Propozycje zmian w zakresie układów zbiorowych pracy

Jednym z czynników wpływających na rozwój dialogu społecznego oraz jego doskonalenie jest tworzenie warunków sprzyjających zawieraniu układów zbiorowych pracy. Przy przestrzeganiu generalnej zasady, gwarantującej autonomię partnerów społecznych w podejmowaniu decyzji o zawieraniu układów, działania te powinny koncentrować się głównie na sprawach związanych ze zmianą przepisów, które mogą sprzyjać procesowi negocjowania i zawierania układów oraz dokonywania zmian w treści ich postanowień.

Zmiany przepisów powinny przede wszystkim dotyczyć:

- wydłużenia okresu, w którym ponadzakładowe układy zbiorowe pracy dla pracowników sfery budżetowej (państwowej i samorządowej) mogą zawierać właściwi ministrowie lub organy samorządu terytorialnego,
- umożliwienia stosowania w układach odstępstw od warunków wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą określonych w przepisach innych niż Kodeks Pracy i aktów wydanych na jego podstawie,
- zwolnienia pracodawcy z obowiązku stosowania postanowień układu zbiorowego pracy po upływie określonego w przepisach okresu,
- umożliwienia pracodawcy odstępowania od stosowania układu ponadzakładowego w przypadku ustania jego członkostwa w organizacji pracodawców, która układ ten zawarła.

3. Ocena funkcjonowania ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych

- 3.1. Dziesięcioletni okres obowiązywania ustawy z dnia 23 maja 1991r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236 z późn. zm.) uprawnia do dokonania oceny jej funkcjonowania w praktyce. Ogólna ocena rozwiązań przyjętych w ustawie jest pozytywna. Rozwiązania zawarte w ustawie są zgodne ze standardami międzynarodowymi. W tym zakresie można byłoby rozważyć de lege ferenda uregulowanie w ustawie prawa do lokautu. Umożliwiłoby to ratyfikację ust.4 art.6 Europejskiej Karty Społecznej. Zgodnie z postulatami organizacji pracodawców stworzyłoby to równowagę sił pomiędzy stronami sporu. Propozycja przyznania pracodawcom prawa do strajku dotyczy tzw. lokautu defensywnego, a więc lokautu stosowanego w obronie przed nielegalnym

strajkiem, a nie lokautu ofensywnego, który jest odpowiedzią na strajk legalny.

- 3.2. Ustawę cechuje elastyczność regulacji, umożliwiająca jej szeroką interpretację, co w zależności od sytuacji, postrzegane jest jako wada lub zaleta. Ogólnie można jednak przyjąć, że ta cecha pozwala na takie jej stosowanie, które odpowiada szybko zmieniającym się warunkom.
- 3.3. Ogólnie pozytywna ocena nie może przesłonić mankamentów regulacji zawartych w ocenianej ustawie. Dotyczą one głównie:
 - - funkcjonowania listy mediatorów ustalonej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Przepisy ustawy przewidują uzgadnianie listy z ogólnokrajową organizacją międzyzwiązkową oraz ogólnokrajowym związkiem zawodowym reprezentatywnym dla większości zakładów pracy. Pojęcia te nie są spójne z obecnymi przepisami określającymi reprezentatywność organizacji związkowych. Ustawa nie przewiduje również uzgadniania listy mediatorów z organizacjami pracodawców. Ponadto listy mediatorów nie można zamknąć (np. obecnie liczba mediatorów przekracza potrzeby), ani dokonywać w niej skreśleń (np. z powodu śmierci mediatora, lub skarg składanych na konkretne osoby),
 - konieczności zawierania przez mediatora ze stronami sporu umowy o świadczenie usług (zlecenia), co budzi dużo zastrzeżeń i krytykę,
 - niedostatecznego uregulowania zasad pokrywania kosztów mediacji przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej na wniosek strony sporu zbiorowego. Dotyczy to m.in. zbyt ogólnikowego określenia warunków pokrywania przez MPiPS tych kosztów. Użyte w ustawie pojęcie „brak środków” jest mało precyzyjne, a poza tym nie jest wiadomo, jakie dokumenty i za jaki okres mają stanowić podstawę do oceny o braku lub posiadaniu środków na pokrycie kosztów mediacji.

4. Ocena dialogu społecznego w sprawach wsi i rolnictwa

Regulacje prawne dotyczące modelu dialogu społecznego w sprawach wsi i rolnictwa są zróżnicowane i niejednolite. Jednolita reprezentacja stron dialogu społecznego w sprawach wsi i rolnictwa nie została sprecyzowana w polskim systemie prawnym tak, jak dokonano tego dla kategorii pracowników i pracodawców, w regulacjach prawa pracy. Obowiązujący model prawny dialogu społecznego w sprawach wsi nie może również opierać się o konstrukcję pojęcia „sporu o interesy pracownicze” występującą na tle klasycznych regulacji dotyczących pracowników i pracodawców.

Kierunki rozwiązań normatywnych dotyczących dialogu w sprawach wsi i rolnictwa wskazują na kierunki tego dialogu. Są nimi w szczególności rozwiązania prawne dotyczące reprezentacji poszczególnych organizacji związkowych,

społeczno–zawodowych i zawodowych. Posiadają one ustawowe prawa dotyczące m.in.:

- reprezentacji interesów zrzeszonych członków przed organami państwa,
- opiniowania aktów prawnych oraz dokumentów rządowych i samorządowych dotyczących wsi i rolnictwa oraz inicjowania przyszłych regulacji prawnych,
- wpływania na procesy gospodarcze dotyczące wsi i rolnictwa w drodze konsultacji oraz wszczynania akcji protestacyjnych,
- prowadzenia negocjacji,
- kontroli wybranych rządowych instytucji , działających na rzecz rolnictwa,
- prowadzenia działalności nadzorczej w ramach delegowania do rządowych instytucji związanych z problematyką wsi i rolnictwa.

Praktyka życia społeczno –gospodarczego wskazuje na konieczność rozważenia nowych rozwiązań dotyczących dialogu w sprawach wsi i rolnictwa, w tym rozstrzygania sporów.

Problematyka dialogu pomiędzy organizacjami państwa i organizacjami oraz związkami rolniczymi powinna zostać uregulowana na zasadach akceptowanych przez wszystkie strony tego dialogu.

Rozdział IX

OCENA DIALOGU OBYWATELSKIEGO W POLSCE

1. Ocena dialogu obywatelskiego

Zasadniczą przeszkodą dla właściwej współpracy administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych, było brak oczekiwanej ustawy systemowej regulującej działalność samych organizacji pozarządowych, a w szczególności kwestie zasad i form współpracy władz publicznych z tym sektorem, a także materii wolontariatu. Pomimo przedstawionych powyżej przykładów relacji między instytucjami państwowymi a organizacjami pozarządowymi zapisanych w niektórych aktach normatywnych brak jest jednolitej ustawowej regulacji normującej powyższe zagadnienia.

Wychodząc naprzeciwko tym brakom rząd skierował do prac parlamentarnych projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Odpowiadając konstytucyjnej zasadzie pomocniczości oraz doświadczeniom rozwiniętych państw demokratycznych o gospodarce rynkowej, projektowana regulacja powinna sprzyjać koniecznej decentralizacji zadań publicznych, prawidłowemu wykonywaniu zadań przez podmioty publiczne, rozwojowi działalności organizacji pozarządowych jako podstawowych komponentów społeczeństwa obywatelskiego oraz dalszemu rozwojowi dialogu organów administracji publicznej z partnerami społecznymi.

Projekt (w art. 5 ust. 1) nakazuje organom administracji publicznej przy realizacji zadań publicznych współpracować z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Współpraca ta może odbywać się w szczególności w formach:

- zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie,
- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków,
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonym z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli organów administracji publicznej.

Tak, więc przedstawione powyżej formy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych

wymienionych w ustawie są w znacznym stopniu zasadami kształtującymi dialog obywatelski w Polsce. Ponadto projekt ustawy wskazuje, iż współpraca ta powinna odbywać się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Projektodawca mając na względzie przykładowo zasadę jawności rozumiał przez to, iż organy administracji publicznej udostępniają współpracującym z nimi organizacjom pozarządowym informacje o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych, w których możliwa jest współpraca z tymi organizacjami, oraz o kosztach realizacji zadań publicznych już prowadzonej w tym zakresie przez jednostki podległe organom administracji publicznej lub nadzorowane przez te organy, wraz z informacją o sposobie obliczania tych kosztów.

Projektowana regulacja przewiduje utworzenie organu opiniodawczo-doradczego oraz pomocniczego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego zwanego Radą Działalności Pożytku Publicznego. Podkreślenia wymaga fakt, iż w skład Rady oprócz przedstawicieli organów administracji publicznej wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych. Z pewnością powołana Rada może być okazać się istotny składnikiem w rozwoju dialogu obywatelskiego w naszym kraju. Należy wskazać, iż do zadań Radu projektodawca wpisał m.in. wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy, wyrażanie opinii o rządowych projektach aktów prawnych dotyczących działalności pożytku publicznego oraz wolontariatu, a także w odpowiednim zakresie o założeniach do projektu budżetu państwa, udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pożytku publicznego, wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecania tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz rekomendowanie standardów realizacji zadań publicznych, tworzenie we współpracy z organizacjami pozarządowymi mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszania tych standardów. Jak widać z powyższych zapisów Rada ma okazję stać się forum prowadzonego dialogu organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

2. Ocena dialogu z udziałem przedstawicielstw samorządów

Dialog z udziałem przedstawicielstw samorządów jest formą reprezentacji interesów poszczególnych partnerów w nim uczestniczących. Oprócz równoważenia interesów społecznych, gospodarczych i uspołecznienia procesów decyzyjnych jest realizacją celów i wartości całego społeczeństwa.

Samorządy gospodarcze i zawodowe powinny przejmować niektóre funkcje administracji publicznej i gospodarczej. Samorządy zawodowe wykonują w imieniu państwa część władztwa publicznego, co wynika z poszczególnych ustaw je tworzących. Dzięki istnieniu samorządu gospodarczego i prowadzonej przez organy

administracji publicznej współpracy z tymi podmiotami można zmniejszyć ryzyko wchodzenia w stosunki umowne z niesolidnymi partnerami, gdy np. prowadzenie ewidencji lub rejestracji przedsiębiorców powierzy się samorządowi gospodarczemu. Samorządy gospodarcze mogą być także efektywnym źródłem informacji dla organów administracji publicznej o działalności gospodarczej wykonywanej przez członków samorządu, tym samym służyć to może wykorzystaniu tych informacji w procesie oddziaływania państwa na gospodarkę. To samo dotyczy samorządów zawodowych. Poszczególne regulacje je tworzące zawierają zapisy dotyczące wymiany informacji pomiędzy organami samorządu zawodowego, a właściwymi organami administracji publicznej. Jest to o tyle istotne, gdyż wzajemne informowanie się partnerów, a także rzetelna informacja jest warunkiem powodzenia prowadzenia dialogu. Dzięki prowadzeniu właściwego dialogu może on ułatwiać podejmowanie wielu czynności, zbieranie opinii, konsultacje społeczne, opiniowanie projektów aktów prawnych, niezbędnych dla podejmowania działań państwa wobec gospodarki i istotnych obszarów życia publicznego.

Organizacja i funkcjonowanie samorządów gospodarczych i zawodowych jest regulowana w drodze odrębnych ustaw. W części uzasadniane jest to specyfiką niektórych zawodów lub prowadzonej działalności gospodarczej. Ale nie zmienia to faktu potrzeby ujednolicenia legislacyjnego tworzenia nowych samorządów zawodowych.

Samorządy zawodowe w kształcie, w jakim zostały przez ustawodawcę wykreowane, w praktyce stają się często „quasi – związkami zawodowymi” i podejmują działania zorientowane przede wszystkim na poprawę warunków socjalnych określonej grupy zawodowej bardziej niż wypełniają zadania o charakterze publicznym im przypisane. Należy wyraźnie rozdzielać funkcje charakterystyczne (ochrona, konsultacja) dla związku zawodowego od funkcji samorządu zawodowego (piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu). Jednocześnie, samorządu zawodowego nie powinno się ustanawiać jedynie mocą ustawy. Powinien on się formować oddolnie, a ustawodawca powinien mu tylko nadać ramy prawne w momencie, gdy sens jego funkcjonowania i społeczną przydatność potwierdza praktyka. Naturalną drogą rozwoju dla samorządu zawodowego jest: od stowarzyszeń zawodowych do samorządu zawodowego. Tak, więc ciągle powoływanie się na art. 17 Konstytucji RP może prowadzić do nieuzasadnionego tworzenia kolejnych samorządów zawodowych. Tym samym istnieje potrzeba szerszego niż w innych formach samorządu określenia zakresu władztwa publicznego, spełnianego przez samorządy, szerszej kontroli, większego zestawu sankcji itp. Należy wskazać, iż państwo poprzez odpowiednie normy prawne gwarantuje sobie możliwość sprawowania nadzoru nad samorządami, określając w ustawodawstwie zakres i instrumenty tego nadzoru. Elementem tego nadzoru musi

być także ocena, czy samorządy działają zgodnie z normami konstytucyjnymi, a więc w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Podkreślić także należy, że państwo może jako suwerenny ustawodawca, modyfikować uprawnienia samorządów, a także określać inny sposób (nie korporacyjny) zabezpieczenia interesu publicznego w danej sferze życia publicznego. Państwo, może także znosić samorządy zawodowe, w ramach ograniczeń konstytucyjnych. Znaczenie kontroli nad samorządami zawodowymi podkreśla Sąd Najwyższy, który stwierdził w uchwale z dnia 11 października 1990 r. (II AZP 11/90), iż organy samorządu zawodowego, gdy podejmują rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych w ramach przyznanego im ustawowo swobodnego uznania, nie mogą być wyłączone spod sądowej kontroli w tym zakresie; „przeciwnie – kontrola ta musi mieć charakter bardziej rygorystyczny, skoro w ich działaniach przeciwstawianie interesu zbiorowości interesowi indywidualnemu może mieć w istocie rzeczy bardziej wyraźny charakter, wynikający także z innych niż tylko płynących ze sfery prawa przesłanek”. Powyższe wnioski mają szczególne znaczenie w zakresie kształtowania właściwego dialogu przedstawicieli władzy publicznej z udziałem przedstawicielstw samorządów zawodowymi.