

**Ustawa o rozwiązywaniu
sporów zbiorowych
(po nowelizacji). Komentarz
Linia orzecznicza**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Przedmowa

1. Ustawa z 1991 r. jako regulacja wyczerpana. Ustawa z 23.5.1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych coraz wyraźniej jawi się jako regulacja wyczerpana, niedostosowana zarówno do współczesnej struktury zatrudnienia, jak i do realnej dynamiki konfliktu zbiorowego. Problem nie sprowadza się wyłącznie do jej wieku ani do tego, że powstała w odmiennych warunkach ustrojowych i gospodarczych. Istota trudności polega na tym, że oparto ją na modelu stosunków pracy zakładającym stosunkowo prosty układ stron, czytelną strukturę zakładu pracy oraz przewidywalny przebieg eskalacji konfliktu: od zgłoszenia żądań, przez rokowania i mediację, aż po referendum i strajk. Tymczasem współczesny świat pracy charakteryzują znacznie większa złożoność organizacyjna, rozproszenie miejsc wykonywania pracy, rozbudowane struktury pracodawców, wielozakładowość oraz rosnąca asymetria zasobów między stronami sporu. W tych warunkach ustawa coraz częściej nie tyle porządkuje konflikt, ile ujawnia własne ograniczenia.

Jednym z najbardziej widocznych przykładów tej nieadekwatności pozostaje konstrukcja referendum strajkowego. Rozwiązanie to projektowano z myślą o realiach organizacyjnie prostszych, tymczasem w przypadku pracodawców zatrudniających jako jeden podmiot tysiące, a niekiedy dziesiątki tysięcy pracowników, rozproszonych między wieloma jednostkami organizacyjnymi i lokalizacjami, przeprowadzenie referendum staje się przedsięwzięciem logistycznie bardzo trudnym, kosztownym i podatnym na spory co do prawidłowości procedury. W praktyce oznacza to, że wymóg referendum zamiast pełnić funkcję demokratyzującą decyzję o strajku, może działać jak bariera organizacyjna utrudniająca skorzystanie z konstytucyjnie chronionego środka nacisku zbiorowego. Problem ten szczególnie wyraźnie ujawnia się tam, gdzie pracodawca zachowuje jedność formalnoprawną, lecz jego faktyczna struktura przypomina raczej sieć rozproszonych zakładów niż jeden wspólny organizm pracowniczy.

Za dodatkowy przejaw kryzysu tej regulacji należy uznać to, że podstawowe pytania dotyczące granic prawa do strajku przez lata pozostają bez definitywnej odpowiedzi. Na stronie Trybunału Konstytucyjnego sprawa K 23/14, zainicjowana wnioskiem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z 23.10.2014 r., nadal figuruje

bez rozprawy i bez orzeczenia. Oznacza to, że w maju 2026 r. wniosek dotyczący konstytucyjności ograniczeń prawa do strajku pozostaje nierozpoznany od ponad 11 lat. Trudno uznać taki stan za obojętny z perspektywy gwarancyjnej funkcji prawa, skoro tak długie pozostawienie bez rozstrzygnięcia problemu odnoszącego się do jednej z podstawowych wolności zbiorowych samo w sobie osłabia pewność prawa i stabilność praktyki stosunków przemysłowych.

Wszystko to przemawia za oceną, że ustawa z 1991 r. nie wymaga już jedynie punktowych korekt, lecz albo gruntownej przebudowy, albo zastąpienia nowym aktem prawnym. Jeżeli ma nadal pełnić funkcję realnego instrumentu porządkowania konfliktu zbiorowego, musi zostać dostosowana do współczesnej skali organizacji pracy, nowych form protestu, potrzeby profesjonalnej mediacji oraz warunków wykonywania prawa do strajku w dużych i rozproszonych strukturach zatrudnienia.

Nie można przy tym pominąć, że potrzeba zasadniczej przebudowy prawa sporów zbiorowych została już wcześniej dostrzeżona przez samą administrację rządową. W lutym 2023 r. opublikowano projekt nowej ustawy o sporach zbiorowych pracy, wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UD408. Projekt ten nie ograniczał się do korekty pojedynczych przepisów, lecz zakładał zastąpienie ustawy z 23.5.1991 r. nową regulacją. W jego uzasadnieniu wprost wskazano, że ponad trzydziestoletni okres obowiązywania dotychczasowej ustawy ujawnił liczne problemy interpretacyjne i praktyczne, sygnalizowane zarówno przez związki zawodowe i organizacje pracodawców, jak i przez mediatorów prowadzących postępowania w sporach zbiorowych. Projektodawca akcentował również potrzebę dostosowania regulacji do zmieniającej się sytuacji rynkowej, uproszczenia procedur, profesjonalizacji mediacji oraz zapewnienia większej przejrzystości i funkcjonalności pokojowych metod rozwiązywania konfliktów.

Sam projekt z 9.2.2023 r. dobrze pokazuje zarazem, gdzie również strona rządu dostrzegła podstawowe słabości obowiązującej ustawy. Proponowano w nim między innymi odejście od enumeratywnego określania przedmiotu sporu, wprowadzenie bardziej uporządkowanych zasad reprezentacji związkowej, określenie maksymalnego czasu trwania sporu, doprecyzowanie statusu mediatora, rozwinięcie mediacji prewencyjnej, uregulowanie zasad głosowania strajkowego oraz zastąpienie ustawy z 1991 r. nowym aktem prawnym.

Projekt ten nie doprowadził jednak do zmiany stanu prawnego. Został opublikowany w rządowym procesie legislacyjnym 16.2.2023 r. jako UD408, następnie był omawiany w ramach dialogu społecznego, ale nie został skierowany do parlamentu. Oficjalne materiały z prac Rady Dialogu Społecznego pokazują, że prowadzono nad nim dyskusję i podejmowano próbę wypracowania wspólnego stanowiska stron. Ostatecznie projekt utknął na etapie rządowym.

Z tej perspektywy obecny stan prawny należy oceniać tym bardziej krytycznie. Nie chodzi bowiem o sytuację, w której problem pozostawałby nierozpoznany

ny. Przeciwnie, potrzeba nowej regulacji została już nazwana, opisana i częściowo przełożona na język projektu legislacyjnego. Tym wyraźniej widać, że zasadniczą barierą nie był brak diagnozy, lecz brak dostatecznej woli politycznej i brak zdolności do wypracowania kompromisu pozwalającego skierować reformę do Parlamentu.

2. Międzynarodowy kontekst po opinii doradczej MTS. Ocena krajowych regulacji dotyczących sporów zbiorowych i prawa do strajku nie może abstrahować od szerszego kontekstu międzynarodowego. Przez wiele lat przedmiotem sporu pozostawało to, czy prawo do strajku mieści się w zakresie ochrony wynikającej z Konwencji Nr 87 MOP, mimo że nie zostało w niej wyrażone *expressis verbis*. Spór ten, narastający od dekad i szczególnie zaostrzony od 2012 r., doprowadził do skierowania przez Radę Administracyjną MOP w listopadzie 2023 r. pytania do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości o opinię doradczą dotyczącą interpretacji Konwencji Nr 87.

W opinii doradczej z 21.5.2026 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał, że prawo do strajku pracowników i ich organizacji jest chronione na gruncie Konwencji Nr 87 jako element wolności związkowej. Jednocześnie Trybunał wyraźnie zaznaczył, że przedmiotem jego rozstrzygnięcia nie było określenie szczegółowej treści tego prawa, jego granic ani warunków wykonywania. W tym sensie opinia MTS zakończyła wieloletni spór dotyczący samego istnienia ochrony prawa do strajku na gruncie Konwencji Nr 87, nie rozstrzygając jednak licznych kontrowersji dotyczących zakresu dopuszczalnych ograniczeń, poszczególnych form działań zbiorowych czy relacji między prawem do strajku a innymi wartościami chronionymi przez prawo krajowe i międzynarodowe.

Z perspektywy krajowej oznacza to istotną zmianę punktu odniesienia. Polska ustawa z 1991 r. funkcjonuje już nie w warunkach międzynarodowej niepewności co do samej ochrony prawa do strajku, lecz w rzeczywistości, w której jego zakorzenienie w systemie standardów MOP zostało potwierdzone przez najwyższy organ sądowy Narodów Zjednoczonych. Tym bardziej aktualne pozostają pytania o adekwatność krajowych ograniczeń prawa do strajku, efektywność procedur rozwiązywania sporów zbiorowych oraz dostosowanie obowiązujących regulacji do współczesnych standardów wolności związkowej [Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, *Right to Strike under ILO Convention No. 87 (Request for Advisory Opinion)*, opinia doradcza z 21.5.2026 r., <https://www.icj-cij.org/case/191>, dostęp: 2.6.2026 r.].

3. Tło empiryczne: wysoka konfliktowość, niska strajkowość. Empiryczne tło funkcjonowania SporyZbiorU pokazuje wyraźną dysproporcję między skalą konfliktów pracowniczych a liczbą faktycznych strajków. W latach 2022–2025 obser-

wujemy wysoką aktywność konfliktową: monitoringi konfliktów społecznych systematycznie odnotowują spory zbiorowe, zapowiedzi strajków, referenda strajkowe, pikiety, manifestacje oraz różnego rodzaju akcje symboliczne. Jednocześnie przypadki klasycznych, długotrwałych strajków pozostają nieliczne i sektorowo ograniczone.

Już sam ten obraz sugeruje, że obowiązująca ustawa funkcjonuje w praktyce przede wszystkim jako rama proceduralna zarządzania konfliktem, a nie jako stabilny mechanizm prowadzący do legalnego i realnie wykorzystywanego strajku. Spór zbiorowy staje się często formą etapowej eskalacji nacisku: od rokowań i mediacji, przez działania informacyjne i demonstracyjne, po zapowiedź strajku, przy czym do rzeczywistego zbiorowego powstrzymania się od pracy dochodzi stosunkowo rzadko. W tym sensie polska praktyka ujawnia zjawisko wysokiej konfliktowości przy niskiej strajkowości.

Konflikty koncentrują się przede wszystkim w sferze publicznej i *quasi*publicznej, zwłaszcza w ochronie zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, administracji publicznej oraz innych instytucjach finansowanych ze środków publicznych. Istotne pozostają także przemysł i transport publiczny. Dominują spory płacowe, organizacyjne i dotyczące warunków pracy, często prowadzone w warunkach chronicznego niedofinansowania oraz niedoborów kadrowych.

Charakterystyczne jest również systematyczne sięganie po substytucyjne formy protestu tam, gdzie strajk jest prawnie ograniczony albo praktycznie bardzo trudny do przeprowadzenia. W sferze budżetowej i w służbach mundurowych szczególnie znaczenie zyskują akcje jakościowe, „włoska robota”, kampanie informacyjne, manifestacje i różne formy presji. Ciężar działań zbiorowych przesuwa się więc ku formom demonstracyjnym, hybrydowym i politycznie oddziałującym, które pozwalają generować presję bez uruchamiania pełnej ścieżki strajkowej.

Nie oznacza to oczywiście całkowitego zaniku strajku jako instrumentu nacisku. Materiał empiryczny pokazuje, że strajk wciąż bywa możliwy i skuteczny, ale ma charakter wyjątkowy, wymagający wysokiego poziomu mobilizacji, odporności organizacyjnej i gotowości do ponoszenia kosztów prawnych i ekonomicznych. To właśnie dlatego praktyka konfliktu zbiorowego w Polsce coraz wyraźniej oddala się od modelu, jaki zdaje się zakładać ustawa z 1991 r., w którym strajk stanowi przewidywalny finał procedury. W rzeczywistości częściej pozostaje on środkiem potencjalnym niż realnie uruchamianym.

4. Strajk jako środek wysokiego progu i rozwój substytutów protestu. W polskiej praktyce stosunków przemysłowych strajk coraz wyraźniej jawi się jako środek o bardzo wysokim progu uruchomienia. Wynika to zarówno z formalizmu ustawowej procedury, jak i z kosztów organizacyjnych, ekonomicznych i prawnych związanych z jego przeprowadzeniem. Monitoring konfliktów społecznych z lat 2022–

2025 pokazuje, że choć sporów zbiorowych, zapowiedzi strajków i referendum strajkowych jest wiele, to do klasycznego, długotrwałego zbiorowego powstrzymania się od pracy dochodzi stosunkowo rzadko. W praktyce strajk pozostaje więc częściej środkiem potencjalnym, obecnym jako argument negocjacyjny i element presji, niż instrumentem realnie uruchamianym.

Wysoki próg strajku jest szczególnie widoczny tam, gdzie konflikt toczy się w dużych, rozproszonych strukturach zatrudnienia albo w sektorach, w których każda poważniejsza akcja protestacyjna wiąże się z istotnymi kosztami społecznymi, politycznymi lub wizerunkowymi. Dodatkowym utrudnieniem pozostaje rozbudowany formalizm proceduralny, który patrząc z perspektywy standardów międzynarodowych, nie może prowadzić do faktycznego zneutralizowania prawa do strajku, lecz w praktyce krajowej często sprzyja właśnie wypychaniu konfliktów ku mniej sformalizowanym formom nacisku.

Nie jest zatem przypadkiem, że w sektorach objętych ustawowymi ograniczeniami prawa do strajku, zwłaszcza w służbach mundurowych i znacznej części sfery budżetowej, rozwinął się bogaty repertuar działań substytucyjnych. Monitoring prowadzony przez ministerstwo właściwe ds. pracy z lat 2022–2025 wskazuje przede wszystkim na tzw. strajk włoski i szerzej rozumiane akcje jakościowe, polegające na maksymalnie formalistycznym i skrupulatnym wykonywaniu obowiązków, co prowadzi do spowolnienia pracy i obniżenia efektywności instytucji. Jako przykłady wskazano działania kontrolerów ruchu lotniczego oraz długotrwały spór w Inspekcji Transportu Drogowego, w którym „włoska robota” stała się narzędziem nacisku w konflikcie płacowo-organizacyjnym.

W służbach mundurowych substytutem strajku bywają również akcje polegające na zmianie praktyki sankcyjnej, jak pouczanie zamiast karania mandatami. Tego typu działania pozwalają zachować formalną ciągłość służby, a zarazem generują realny koszt polityczny i społeczny. Towarzyszą im kampanie informacyjne, noszenie symboli protestu, manifestacje oraz blokady przestrzeni publicznej. Z kolei w sferze budżetowej istotne znaczenie ma presja koalicyjna, realizowana przez międzyzwiązkowe komitety protestacyjne obejmujące różne grupy zawodowe; w takich sytuacjach celem protestu bywa już nie tyle rozwiązanie konfliktu z jednym pracodawcą, ile wywarcie nacisku na rząd i ustawodawcę.

Rozwój substytutów protestu pokazuje więc, że praktyka konfliktu zbiorowego oddala się od modelu, który zakłada ustawa z 1991 r. Jej konstrukcja opiera się na założeniu, że po wyczerpaniu określonych etapów postępowania możliwe będzie względnie przewidywalne przejście do strajku jako środka ostatecznego. Tymczasem nawet projekt nowej ustawy z 2023 r. powtarzał tę logikę, *expressis verbis* wskazując, że strajk jest „środkiem ostatecznym” i nie może zostać ogłoszony bez uprzedniego wyczerpania procedur, przy jednoczesnym utrzymaniu rozbudowanych wymogów dotyczących głosowania i formalnej legalności akcji.

Z tej perspektywy wzrost znaczenia innych form protestu nie jest jedynie przejawem taktycznej kreatywności związków zawodowych. Jest także symptomem głębszego problemu regulacyjnego: ustawowy model strajku okazuje się dla wielu sporów zbyt biurokratyzowany, zbyt wolny i zbyt ryzykowny. Im bardziej restrykcyjna lub czasochłonna staje się ścieżka legalnego strajku, tym silniejsza jest tendencja do przenoszenia konfliktu w sferę akcji demonstracyjnych, symbolicznych, jakościowych lub hybrydowych. W rezultacie to nie ustawa porządkuje praktykę konfliktu, lecz praktyka szuka dróg obchodzenia ograniczeń modelu ustawowego.

W tym sensie strajk pozostaje centralnym punktem systemu, ale zarazem środkiem coraz mniej funkcjonalnie dostępnym. To właśnie dlatego analiza obowiązującej ustawy nie może ograniczać się do rekonstrukcji przesłanek legalności strajku. Musi objąć również pytanie o to, czy obecny model nie czyni z niego instrumentu formalnie gwarantowanego, lecz praktycznie coraz trudniej osiągalnego.

5. Zmiany w KPC jako atrapa częściowej nowelizacji. Na szczególną uwagę zasługuje to, że najnowsza ingerencja ustawodawcy w materię sporów zbiorowych nie nastąpiła przez zmianę samej SporyZbiorU, lecz pośrednio, przy okazji uchwalenia ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych. W art. 476 § 1 KPC dodano bowiem kategorię spraw o ustalenie istnienia sporu zbiorowego, warunków jego dopuszczalności i prowadzenia. Uzasadnienie projektu wyraźnie wskazuje, że celem tej zmiany było usunięcie wątpliwości co do tego, że sprawy ze sfery zbiorowego prawa pracy należą do spraw z zakresu prawa pracy i powinny być rozpoznawane przez sąd pracy.

Sama potrzeba takiego doprecyzowania pokazuje zresztą skalę problemu. Skoro ustawodawca uznał za konieczne wyraźne wpisanie do KPC sporów o ustalenie istnienia sporu zbiorowego, to znaczy, że przez lata utrzymywał się stan niepewności co do dopuszczalności drogi sądowej w tej materii. Komentując obecną treść art. 476 § 1 pkt 6 KPC, można podkreślić, że sprawy tego rodzaju były już znane orzecznictwu SN i bywały rozpoznawane w oparciu o art. 189 KPC, gdy pracodawca kwestionował legalność sporu zbiorowego i odmawiał udziału w jego dalszych etapach. Nowelizacja nie stworzyła więc całkowicie nowej instytucji, lecz raczej skodyfikowała kierunek, który wcześniej kształtował się w judykaturze.

Z tej perspektywy zmiana ta ma znaczenie praktyczne, ale trudno uznać ją za rzeczywistą reformę prawa sporów zbiorowych. Jest raczej atrapą częściowej nowelizacji: ustawodawca nie przebudował samej procedury sporu, nie rozwiązał problemów dotyczących przedmiotu sporu, referendum strajkowego, czasu trwania poszczególnych etapów ani jakości mediacji, lecz jedynie doprecyzował jeden z elementów proceduralnego otoczenia tej ustawy. Właśnie tu ujawnia się ambiwalentny charakter tej nowelizacji. Z jednej strony wzmacnia ona pewność procesową i usuwa część wcześniejszych wątpliwości. Z drugiej strony może otwierać drogę

do intensywniejszego wykorzystywania instrumentów sądowych w celu podważania legalności sporu zbiorowego już w toku konfliktu. Ocena dopuszczalności takich powództw nie może abstrahować od ich potencjalnie druzgocącego wpływu na dynamikę stosunków przemysłowych, w których zasadnicze znaczenie ma czas. Spór zbiorowy jest bowiem mechanizmem presji rozłożonej w czasie; jeżeli zostanie obciążony dodatkowymi, długotrwałymi postępowaniami o charakterze ustalającym, może utracić swoją realną funkcję negocjacyjną.

Dlatego zmiany w KPC należy oceniać jako ruch jednocześnie istotny i niewystarczający. Potwierdzają one, że ustawodawca dostrzega proceduralne pęknięcia wokół SporyZbiorU, ale zarazem pokazują brak gotowości do podjęcia pełnej reformy. Nie zastępują nowej regulacji sporów zbiorowych; przeciwnie, unaocniają jej potrzebę. Zamiast kompleksowo uporządkować przebieg konfliktu zbiorowego, ustawodawca poprawił jedynie fragment infrastruktury procesowej, pozostawiając bez rozstrzygnięcia pytania najważniejsze z punktu widzenia praktyki rokowań, mediacji i prawa do strajku.

6. Potrzeba profesjonalnej mediacji. Jednym z najbardziej widocznych deficytów obowiązującego modelu sporów zbiorowych pozostaje słabość instytucji mediacji. Problem ten został zresztą rozpoznany nie tylko w debacie doktrynalnej, lecz także w materiałach towarzyszących ostatnim próbom reformy prawa zbiorowego. W uzasadnieniu projektu ustawy o układach zbiorowych pracy wprost wskazano na „małą efektywność mechanizmów wspierających lub uzupełniających rokowania zbiorowe (np. mediacja i arbitraż)” jako jeden z istotnych problemów systemowych. Także projekt nowej ustawy o sporach zbiorowych z 2023 r. wychodził z założenia, że sam status mediatora, zasady wpisu na listę oraz standardy prowadzenia mediacji wymagają doprecyzowania i wzmocnienia.

Nie jest to przypadek. W realiach wysokiej konfliktowości i niskiej strajkowości mediacja nie powinna być traktowana jako formalny, obowiązkowy etap pomiędzy rokowaniami a strajkiem, lecz jako centralny instrument rzeczywistego rozwiązywania konfliktu. Tymczasem obecna regulacja nie tworzy dostatecznie profesjonalnej infrastruktury mediacyjnej. Nie zapewnia ona ani wyraźnie określonych standardów pracy mediatora, ani silnej pozycji instytucjonalnej tej funkcji, ani rozwiązań pozwalających wejść z pomocą mediacyjną odpowiednio wcześniej, zanim strony osiągną stan głębokiej eskalacji i utraty zaufania.

Właśnie dlatego projekt z 2023 r. przewidywał nie tylko doprecyzowanie zasad zakończenia postępowania mediacyjnego, lecz także wprowadzenie mediacji prewencyjnej, możliwej już na etapie rokowań. W uzasadnieniu trafnie podkreślono, że przy obecnym modelu strony, przechodząc do etapu mediacji, bywają już tak silnie skonfliktowane, iż osiągnięcie porozumienia staje się bardzo utrudnione; mediacja prewencyjna miała temu przeciwdziałać i umożliwić skorzystanie z pro-

fesjonalnej pomocy osoby gwarantującej bezstronność już na wcześniejszym etapie sporu.

W ocenie autorów przyszła reforma prawa sporów zbiorowych powinna więc uczynić z mediacji jeden z głównych filarów systemu, a nie jedynie obowiązkowy przystanek na drodze do strajku. Potrzebna jest mediacja naprawdę profesjonalna: oparta na jasnych standardach kwalifikacyjnych, przejrzystym statusie mediatora, odpowiednich gwarancjach bezstronności, sprawnej organizacji postępowania i możliwości włączenia osoby trzeciej już na etapie, na którym konflikt jest jeszcze możliwy do opanowania. Bez takiej reformy trudno oczekiwać, by prawo sporów zbiorowych skutecznie porządkowało współczesne konflikty pracy, zamiast jedynie rejestrować ich eskalację.

7. RODO i luka normatywna. Trzeba też krótko odnotować, że ustawa z 1991 r. nie została dostosowana do współczesnego reżimu ochrony danych osobowych. Procedury sporu zbiorowego nieuchronnie wiążą się z przetwarzaniem informacji o aktywności zbiorowej pracowników, w tym danych ujawniających przynależność związkową oraz udział w działaniach zbiorowych, czyli danych należących do szczególnych kategorii w rozumieniu art. 9 RODO. Tymczasem ustawa nie określa wprost celów, zakresu ani podstaw takiego przetwarzania, co prowadzi do wyraźnej luki normatywnej i sprzyja rozbieżnym interpretacjom. W konsekwencji ochrona danych osobowych może być wykorzystywana jako argument podważający legalność działań podejmowanych w toku sporu zbiorowego, zamiast współistnieć z ochroną wolności związkowych w ramach spójnej regulacji. Dlatego przyszła reforma powinna jednoznacznie powiązać procedury sporu zbiorowego z wymogami RODO, określając podstawy prawne przetwarzania danych, zasady ich minimalizacji i granice wtórnego wykorzystania.

Powyższe uwagi, zdaniem autorów, pokazują, jak wieloaspektowa jest problematyka sporów zbiorowych w polskim ustawodawstwie i praktyce. Zapraszamy do lektury Komentarza, który mamy nadzieję będzie przydatnym narzędziem uporządkowania choć części istniejących problemów i wątpliwości.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl