



Marta Rozmysłowicz

Uniwersytet Warszawski

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5961-5075>

Prawo dostępu do zakładu pracy na tle zmian legislacyjnych dotyczących układów zbiorowych pracy

Workplace access rights in the context of legal reform on collective labour agreements

Abstract

The article examines the union representative's right of access to the workplace in light of wider legislative changes brought on by the new law on collective labour agreements and collective accords. Departing from a presentation of the broader context of the legal reform, the article discusses the aim of strengthening the role of collective bargaining and removing administrative barriers therein.

In its first part, the article discusses the legal structure of the right of access to the workplace as an instrument aimed at bolstering the bargaining capacity on the workers' side during negotiations, as well as in the process of monitoring the execution of a collective agreement. This solution implements international standards that arise from ILO Convention No. 135 and facilitates contact between trade union representatives and employees.

The article then discusses changes to the registration procedure, now replaced by a publicly accessible, digital registry of collective agreements and collective accords. It then examines changes to the process of judicial review of a collective agreement. The importance of public access to the content of collective agreements and collective accords is emphasised as a factor supporting transparency and the development of collective bargaining coverage.

The final part of the article analyses amendments to the procedure of extension of a multi-employer collective agreement, pointing to the liberalisation of formal requirements and a potentially greater role of the state. Although the reform does not fundamentally restructure the model of collective labour agreements, it still introduces legal mechanisms that may support the development of collective bargaining practice in Poland.

Keywords: collective bargaining, collective labour agreements, trade unions, workplace access rights, industrial relations, extension of collective agreements

1. Wprowadzenie

W połowie grudnia 2025 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 listopada 2025 r. o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych¹. Tym samym ustawodawca uchylił Dział XI Kodeksu pracy. Przyczyna zmiany zasad dotyczących przede wszystkim zawierania, obowiązywania, ewidencjonowania i udostępniania układów zbiorowych pracy wiąże się z wymogami niedawno podtrzymanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) Dyrektywy 2022/2041 Parlamentu Europejskiego w sprawie adekwatnego minimalnego wynagrodzenia za pracę w Unii Europejskiej². Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek zwiększenia zasięgu rokowań zbiorowych. W przypadku Polski ustawodawca unijny oczekuje sporych zmian, jako że obecny zasięg rokowań zbiorowych³, tj. stosunek liczby pracowników objętych umową zbiorową do liczby pracowników, których warunki pracy mogą być w ten sposób uregulowane, wynosi zaledwie 12%⁴. Pozostaje to od lat najniższym wynikiem spośród państw członkowskich UE⁵. Tymczasem Dyrektywa 2022/2041 wskazuje na docelowe 80% zasięgu rokowań zbiorowych⁶. Dyspozycja zwiększenia znaczenia rokowań zbiorowych w polskim systemie prawa pracy wynika

¹ Ustawa z dnia 5 listopada 2025 r. o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych (Dz.U. z 2025 r., poz. 1661), dalej: ustawa o u.z.p.

² Dz. Urz. UE. L z 2022 r., nr 275, s. 33. W dniu 11 listopada 2025 r. TSUE wydał wyrok w sprawie o sygn. C-19/23, w którym z nielicznymi wyjątkami potwierdził ważność Dyrektywy 2022/2041. Stwierdzenia jej nieważności domagało się Królestwo Danii, zarzucając, że jest ona niezgodna z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

³ Definicja zawarta w art. 3 pkt 5 Dyrektywy 2022/2041.

⁴ Według danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) za 2024 r. Por. OECD: *Membership of Unions and Employers' Organisations, and Bargaining Coverage: Standing, but Losing Ground*. OECD Publishing, Paris 2025. <https://doi.org/10.1787/fe47107c-en>.

⁵ T. Müller, T. Schulten: *After Landmark EU Court Judgement: The EU Minimum Wages Directive Is Alive and Kicking*. Social Europe. 20.11.2025. <https://www.social-europe.eu/after-landmark-eu-court-judgement-the-eu-minimum-wages-directive-is-alive-and-kicking> [dostęp: 07.01.2026].

⁶ W art. 4 ust. 2 Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie, w których wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych jest poniżej progu 80%, do ustanawiania w drodze ustawy ramy warunków sprzyjających rokowaniom zbiorowym oraz planu działania określającego jasny harmonogram i konkretne środki mające na celu stopniowe zwiększenie wskaźnika zasięgu rokowań zbiorowych. Dyrektywa nie określa jednak obowiązku po stronie państw członkowskich w tym zakresie.

także z Krajowego Planu Odbudowy (KPO) i jest powiązana z realizacją jednego z Kamieni Milowych⁷.

W tym oto kontekście ustawodawca polski sformułował nowe prawo dostępu działaczy związkowych do zakładu pracy. Art. 42 pkt 3 ustawy o u.z.p. wprowadził do ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych normę prawną zawartą w art. 28¹ ust. 1⁸, określającą obowiązek pracodawcy zapewnienia dostępu do zakładu pracy lub innego miejsca wyznaczonego przez pracodawcę do wykonywania pracy. W ust. 3 art. 28¹ ustawy związkowej wskazano wprost, że skorelowane z obowiązkiem pracodawcy jest „prawo dostępu”, przysługujące stosownie do ust. 2 tego przepisu przedstawicielom związkowym.

Niniejsza praca ma na celu scharakteryzować nową instytucję prawną i osadzić ją w wyłaniającym się z ostatnich zmian legislacyjnych modelu układów zbiorowych pracy. W pierwszej części zostanie więc omówione prawo dostępu do zakładu pracy oraz jego znaczenie dla zwiększenia zasięgu rokowań zbiorowych. W drugiej i trzeciej części zostanie zaprezentowane szersze tło zmian legislacyjnych na przykładzie kilku instytucji prawnych, które mają szansę odegrać rolę w ożywieniu praktyki układowej w Polsce.

Model układów zbiorowych po zmianach legislacyjnych w istocie nie jest nowy. Tak jak poprzednio preferuje on autonomię partnerów społecznych i oddolną inicjatywę układową, w związku z czym wszystko wciąż zależy od woli stron. Niemniej wprowadzone zmiany legislacyjne bardziej konsekwentnie realizują ten model. Po pierwsze, przyznają związkom zawodowym ważne narzędzie na etapie rokowań zbiorowych właśnie w postaci prawa dostępu do zakładu pracy. Narzędzie to powinno zostać rozwinięte i rozszerzone na inne formy dialogu społecznego, jak chociażby spory zbiorowe. Po drugie, nowa ustawa zniósła bariery administracyjne na etapie rejestracji układu oraz wprowadziła nowoczesne zasady ewidencjonowania układów i porozumień zbiorowych. Zmiany w tym zakresie nie powinny być redukowane do usprawnień technicznych, jako że publiczna dostępność

⁷ Omawiana ustawa jest realizacją Kamienia Milowego nr A54G pt. „Wejście w życie nowelizacji odpowiednich ustaw w celu wdrożenia priorytetów reformy określonych w konsultacjach dotyczących układów zbiorowych oraz w badaniu dotyczącym jednolitej umowy o pracę w Polsce”.

⁸ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2025 r., poz. 440), dalej: ustawa o z.z.

układów i porozumień zbiorowych siłą rzeczy podniesie ich znaczenie w systemie prawa pracy. W końcu, nowelizacja instytucji rozszerzenia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy daje możliwość, że państwo przyczyni się „odgórnie” do rozwoju zasięgu rokowań zbiorowych. Taka ewentualność mogłaby istotnie przededefiniować obecny model układowy.

Prace legislacyjne nad projektem ustawy o u.z.p. odbywały się w atmosferze raczej powszechnego przekonania, że obecny poziom dialogu społecznego, jak i stan relacji między partnerami społecznymi jest niezadowolający⁹. Potwierdzają to dane dotyczące dynamiki zawierania układów zbiorowych pracy¹⁰, a także ekspertyza autorstwa Błażeja Mądrzyckiego i Łukasza Pisarczyka na temat sytuacji układów zbiorowych w Polsce¹¹. Sporządzona na wczesnym etapie prac legislacyjnych nad projektem ustawy ekspertyza uwzględnia ankiety i rozmowy z partnerami społecznymi – przedstawicielami związków zawodowych, pracodawcami oraz przedstawicielami organizacji pracodawców¹². Jej autorzy wskazują na „głęboki kryzys idei układowego kształtowania warunków zatrudnienia”¹³.

W tym stanie faktycznym ustawodawca ostatecznie nie zdecydował się nałożyć na pracodawców obowiązku wystąpienia z inicjatywą podjęcia rokowań zbiorowych, za czym opowiadały się związki zawodowe na etapie konsultacji projektu ustawy¹⁴. Taki obowiązek funkcjonuje w innych krajach Europy, jak chociażby we Francji, gdzie zasięg rokowań wynosi około 98% według cytowanych wyżej danych OECD

⁹ Por. J. Stelina: *Podstawowe założenia projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy*. „Państwo i Prawo” 2019, nr 9, s. 3–17.

¹⁰ Według danych Państwowej Inspekcji Pracy w okresie 2019–2023 rejestrowano średnio 52 nowe zakładowe układy zbiorowe na rok. Według danych Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 2014 r. zarejestrowano w sumie 3 nowe ponadzakładowe układy zbiorowe pracy. Por. Ocena Skutków Regulacji z 4 lutego 2025 r. sporządzona do projektu ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych (UC34), s. 86, dostępne na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL): <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386550> [dostęp: 05.01.2026].

¹¹ B. Mądrzycki, Ł. Pisarczyk: *Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce*. <https://www.gov.pl/attachment/c11f46d9-6945-4827-adbc-263bfb6fa2f1> [dostęp: 05.01.2026].

¹² Tamże, s. 2.

¹³ Tamże, s. 22.

¹⁴ Uwagi do projektu ustawy (UC34), dostępne na stronach RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386550> [dostęp: 05.01.2026].

za 2024 r.¹⁵ We francuskim systemie obowiązkowe rokowania zbiorowe dotyczą konkretnych obszarów, tj. wynagrodzeń i czasu pracy, równości płac, jakości życia w miejscu pracy i warunków pracy, a także planowania zatrudnienia¹⁶. W określonych sytuacjach pracodawcę, który nie zawarł układu zbiorowego, może spotkać sankcja w postaci kary finansowej¹⁷.

Wcześniejsze wersje projektu omawianej tu ustawy zawierały normę prawną, zgodnie z którą pracodawca zatrudniający co najmniej 50 pracowników był zobowiązany z mocy ustawy wystąpić raz na 2 lata z inicjatywą podjęcia rokowań zbiorowych¹⁸. Projektowany przepis nie nakładał obowiązku zawarcia układu, a jedynie podjęcia rokowań zbiorowych. Rozwiązanie to jednak nie trafiło do uchwalonej przez Sejm RP ustawy. Ostatecznie obowiązek podjęcia rokowań ciąży w trzech sytuacjach, na żądanie drugiej strony, według analogicznych zasad, jakie wcześniej były określone w art. 241² § 3 Kodeksu pracy w wersji obowiązującej do 12 grudnia 2025 r.¹⁹

Jednocześnie ustawodawca nie umożliwił derogowania w układach zbiorowych przepisów powszechnie obowiązujących, jak postulowała strona pracodawców na etapie konsultacji projektu ustawy²⁰.

Nie doszło więc do przebudowy systemu. Stosownie do dyspozycji zawartej w art. 4 ust. 2 Dyrektywy 2022/2041 ustanowione zostały, w drodze ustawy o u.z.p., ramy warunków sprzyjających rokowaniom zbiorowym, a także miękki instrument w postaci planu działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych. Środki ustalone w niedawno ogłoszonym planie mają wspierać, zachęcać, promować i chronić partnerów społecznych w celu stopniowego zwiększenia wskaźnika

¹⁵ Tamże; OECD: *Membership of Unions...*, s. 3, przyp. 4.

¹⁶ N. Moizard: *The Fragmentation of French Collective Bargaining*. "Comparative Labor Law & Policy Journal" 2025, vol. 45, iss. 1, s. 45.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Projekt ustawy w wersji z dnia 8 lipca 2025 r. (UC34), dostępny na stronach RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386550> [dostęp: 05.01.2026].

¹⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r., poz. 1465), dalej: k.p. Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy o u.z.p. strona nie może odmówić drugiej stronie podjęcia rokowań w celu zawarcia układu dla osób nim nieobjętych lub zmiany układu uzasadnionej czynnikiem ekonomicznym, przedłużenia obowiązywania albo zawarcia nowego układu zbiorowego, jeżeli żądanie zostało odpowiednio wcześniej zgłoszone.

²⁰ Uwagi do projektu ustawy (UC34), dostępne na stronach RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386550> [dostęp: 05.01.2026].

zasięgu rokowań zbiorowych, przy pełnym poszanowaniu autonomii stron²¹. Bez wątpienia, nadzieje na polepszenie relacji między stroną pracodawców a stroną pracowników należy pokładać w planie działania. Zamiarem niniejszej pracy jest jednak wyeksponowanie rozwiązań o charakterze powszechnie obowiązującym, zawartych w ustawie o u.z.p., które, zdaniem autorki, mogą korzystnie wpłynąć na praktykę układową w Polsce.

2. Prawo dostępu do zakładu pracy

Z perspektywy zakładowej najistotniejsza zmiana dotycząca etapu rokowań zbiorowych zawiera się w prawie dostępu do zakładu pracy. Wprowadzając tę regulację, ustawodawca niewątpliwie dążył do wzmocnienia zdolności układowej po stronie pracowniczej. Prawo dostępu, wysłownione w art. 28¹ ust. 1 ustawy związkowej, przysługuje osobom niezatrudnionym przez danego pracodawcę, działającym w celu podjęcia rokowań nad zakładowym układem zbiorowym pracy, podjęcia przygotowań do rokowań lub w celu dokonania okresowych ocen przestrzegania obowiązującego układu. Osoby uprawnione są przedstawicielami zakładowej organizacji związkowej, która swoim działaniem obejmuje tego pracodawcę, lub są one przedstawicielami związku zawodowego, którego członkami są osoby wykonujące pracę zarobkową na rzecz tego pracodawcy. Z prawa dostępu w tym samym czasie może korzystać nie więcej niż 5 przedstawicieli związkowych spełniających przedstawione kryteria (art. 28¹ ust. 4 ustawy o z.z.). Obowiązek pracodawcy został dodatkowo obwarowany sankcją karną poprzez wprowadzenie pkt 8 do art. 35 ust. 1 ustawy o z.z., zgodnie z którym niezapewnianie dostępu jest przestępstwem zagrożonym grzywną albo karą ograniczenia wolności. Analogicznie, osoby korzystające z prawa dostępu są obowiązane przestrzegać wewnętrznych przepisów obowiązujących u danego pracodawcy, natomiast korzystanie z prawa dostępu nie może powodować utrudnień w należyтым wykonywaniu pracy²². Na podstawie art. 35 ust. 9 ustawy o z.z., kto nie przestrzega wewnętrznych przepisów obowiązujących u danego pracodawcy podczas wykonywania czynności,

²¹ Art. 36 ust. 4 pkt 1–5 ustawy o u.z.p. Plan działania dostępny: <https://www.gov.pl/web/rodzina/plan-dzialania-na-rzecz-rokowan-zbiorowych> [dostęp: 13.08.2026].

²² Por. art. 28¹ ust. 3 ustawy o z.z.

o których mowa w art. 28¹ ustawy o z.z., podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

Na czym powinno polegać prawo dostępu do zakładu pracy? W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że prawo to wywodzi się z treści motywu 24, który to jest powiązany z art. 4 Dyrektywy 2022/2041. Zarówno motyw 24, jak i art. 4 wskazanej Dyrektywy dotyczą promowania rokowań zbiorowych mających na celu ustalanie wynagrodzeń. Zgodnie z definicją słownikową „promowanie” oznacza rozpowszechnianie wiedzy na dany temat, ale jednocześnie budowanie poparcia. Motyw 24 i art. 4 Dyrektywy obligują państwa członkowskie do wprowadzenia środków promujących rokowania zbiorowe. Ostatnie zdanie wskazanego motywu brzmi: „środki takie mogą obejmować między innymi środki ułatwiające przedstawicielom związków zawodowych dotarcie do pracowników”. Powiązanie „prawa dostępu” z motywem nr 24 Dyrektywy zostało odnotowane przez krajowego ustawodawcę w uzasadnieniu do art. 42 projektu ustawy²³.

Wiadomo zatem, że istotą prawa dostępu jest dostęp do pracowników znajdujących się na terenie zakładu pracy lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę do wykonywania pracy. Nie chodzi więc jedynie o umożliwienie reprezentacji związkowej przekroczenia bramek wejściowych do hali fabryki, magazynu, sklepu, biura, uczelni, szkoły czy urzędu. Samo prawo wejścia na teren zakładu pracy nie miałoby przełożenia na promowanie rokowań zbiorowych w Polsce – jako że, rzecz jasna, obecny niski ich zasięg nie wynika z braku odpowiednich przestrzeni do rozmów. Chodzi o dostęp działaczy związkowych do zbiorowości pracowników. Jako środek promujący rokowania za motywem nr 24 Dyrektywy prawo dostępu ma co najmniej umożliwić załodze zapoznanie się ze związkową perspektywą na materię rokowań zbiorowych, czyli z założeniami do zakładowego układu zbiorowego pracy. Załoga powinna jednocześnie mieć możliwość zgłoszenia uwag do związkowych planów dotyczących układu zbiorowego czy strategii negocjacyjnej nad jego postanowieniami. W końcu wynegocjowany układ będzie obejmować wszystkich, niezależnie od przynależności związkowej. W tym kontekście prawo dostępu nabiera więc charakteru informacyjnego, agitacyjnego i konsultacyjnego.

²³ Uzasadnienie do projektu ustawy (UC34), dostępne na stronach RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386550> [dostęp: 05.01.2026].

Jak zauważył Jakub Szmit, nowa instytucja prawna jest realizacją postulatu zgłaszanego przez związki zawodowe i odnoszącego się do standardów międzynarodowych²⁴. Chodzi tu o art. 2 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 23 czerwca 1971 r., dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień²⁵, a także towarzyszące tej Konwencji postanowienia Zalecenia nr 143 z 1971 r. odnoszącego się do przedstawicieli pracowników. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Konwencji nr 135 w przedsiębiorstwie będą przyznane przedstawicielom pracowników takie ułatwienia, które umożliwią im szybkie i skuteczne wykonywanie ich funkcji. Natomiast stosownie do pkt 15 ust. 2 Zalecenia nr 143 kierownictwo przedsiębiorstwa powinno również zezwolić przedstawicielom pracowników, działającym w imieniu związków zawodowych, na rozprowadzanie wśród pracowników przedsiębiorstwa biuletynów informacyjnych, broszur, publikacji i innych dokumentów związku. Jak wprost stanowi pkt 17 ust. 1 Zalecenia nr 143, przedstawiciele związku zawodowego, którzy nie są zatrudnieni w danym przedsiębiorstwie, ale jego pracownicy są członkami tego związku, powinni mieć wolny dostęp do takiego przedsiębiorstwa.

Jakie są możliwe sposoby realizacji nowego prawa? Najbardziej oczywistym przejawem prawa dostępu zdaje się zebranie pracowników i przedstawicieli związkowych na terenie zakładu pracy. Spotkania tego typu mają ugruntowaną tradycję w niektórych zakładach pracy w naszym kraju, np. w kopalniach. Często nazywane „masówkami”, takie spotkania organizowane były zarówno przez stronę pracodawcy, jak i stronę pracowników. W poznańskiej fabryce H. Cegielskiego w pewnym momencie określano je także jako „płyty” w nawiązaniu do metalowej płyty traserskiej znajdującej się w hali, w której odbywały się zgromadzenia pracownicze²⁶. Współcześnie, kiedy praca jest często wykonywana w przestrzeni wirtualnej, nietrudno sobie również

²⁴ J. Szmit: *Projekt ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych – ocena i postulaty*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, nr 10, s. 35.

²⁵ Konwencja nr 135 dotycząca ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, przyjęta w Genewie dnia 23 czerwca 1971 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 39, poz. 178).

²⁶ J. Urbański: *Strajk. Historia buntów pracowniczych*. Wydawnictwo RM, Warszawa 2024, s. 213 i nast.

wyobrazić internetowe spotkanie przedstawicieli związkowych z pracownikami zorganizowane za pośrednictwem cyfrowego komunikatora stosowanego w zakładzie pracy. Inne, niebezpośrednie formy realizacji prawa dostępu mogą obejmować rozpowszechnianie takich materiałów jak: stanowiska, broszury czy ulotki dotyczące zakładowego układu zbiorowego pracy.

Podobne uprawnienia przysługują przedstawicielom związkowym w innych ustawodawstwach, np. we Francji, choć ich wykonywanie nie jest tu ściśle związane z podjęciem rokowań nad układem zbiorowym pracy. Przykładowo, stosownie do art. L2142-10 francuskiego Kodeksu pracy²⁷ „pracownicy będący członkami zakładowej organizacji związkowej mogą spotykać się raz w miesiącu na terenie zakładu pracy, poza miejscami pracy, zgodnie z warunkami ustalonymi w porozumieniu z pracodawcą”²⁸. Za zgodą pracodawcy w spotkaniach tych mogą uczestniczyć osoby z zewnątrz (zarówno związane z daną organizacją związkową, jak i niezwiązane). Stosownie zaś do art. L2144-2 pkt 1 francuskiego Kodeksu pracy „pracodawca podejmuje rokowania z reprezentatywnymi zakładowymi organizacjami związkowymi w sprawie dodatkowych warunków wykonywania praw związkowych, w szczególności obejmujących kwestię czasu, jakim dysponuje każdy pracownik, bez utraty wynagrodzenia, na udział w spotkaniach organizowanych przez zakładowe organizacje związkowe na terenie zakładu pracy i w godzinach pracy”²⁹. Jeśli chodzi zaś o niebezpośrednie formy kontaktu z pracownikami, to zgodnie z art. L2142-4 francuskiego Kodeksu pracy „publikacje i ulotki o charakterze związkowym mogą być swobodnie rozpowszechniane wśród

²⁷ *Code du travail, version en vigueur au 01 janvier 2026*, wersja internetowa: <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp: 13.08.2026].

²⁸ Tłumaczenie własne, w oryginale: „Les adhérents de chaque section syndicale peuvent se réunir une fois par mois dans l'enceinte de l'entreprise en dehors des locaux de travail suivant des modalités fixées par accord avec l'employeur”.

²⁹ Tłumaczenie własne, w oryginale: „L'employeur engage avec les organisations syndicales représentatives dans l'entreprise une négociation sur les modalités complémentaires d'exercice du droit syndical. Cette négociation porte notamment sur les points suivants : 1° Le temps dont chaque salarié dispose, sans perte de rémunération, pour participer aux réunions organisées par les sections syndicales dans l'enceinte de l'entreprise et pendant le temps de travail”.

pracowników na terenie zakładu pracy w godzinach rozpoczęcia i zakończenia pracy”³⁰.

W warunkach polskich otwarta pozostaje część kwestii doprecyzowanych w przepisach prawa francuskiego lub wymagających uzgodnienia w porozumieniu zbiorowym. Z całą pewnością realizacja prawa dostępu do zakładu pracy nie może przeszkadzać w wykonywaniu pracy. Nie oznacza to, że kontakt między przedstawicielami związkowymi a pracownikami może się odbywać tylko poza czasem pracy. Zebranie lub kolportaż materiałów zorganizowane w czasie przerwy na stołówce pracowniczej nie wiązałyby się z utrudnieniami w należytym wykonywaniu pracy. Organizacja związkowa i pracodawca mogą doprecyzować te sprawy w porozumieniu lub w układzie zbiorowym. Jednak ustawa nie wymaga takiego uzgodnienia dla realizacji prawa dostępu. Tak samo korzystanie z prawa dostępu nie wymaga uzyskania uprzedniej zgody pracodawcy.

Kto może korzystać z prawa dostępu? Stosownie do art. 28¹ ust. 2 ustawy związkowej prawo to przysługuje osobom, które spełniają łącznie dwie przesłanki. Po pierwsze, nie są one zatrudnione przez danego pracodawcę, a więc pochodzą spoza zakładu pracy. Po drugie, są one przedstawicielami zakładowej organizacji związkowej, która swoim działaniem obejmuje tego pracodawcę, lub są one przedstawicielami związku zawodowego, który nie ma statusu zakładowej organizacji związkowej, niemniej zrzesza on osoby wykonujące pracę zarobkową na rzecz tego pracodawcy. Należy zauważyć, że art. 28¹ ustawy związkowej znajduje się w zakresie oddziaływania normy prawnej wysłowniej w art. 34 ustawy związkowej, w związku z czym jego postanowienia stosuje się do międzyzakładowej organizacji związkowej obejmującej swoim działaniem pracodawcę. Osoba występująca jako przedstawiciel powinna zostać zgłoszona przez uprawnioną organizację związkową, aby nie było wątpliwości, że ją reprezentuje. Niemniej ustawa nie wymaga, aby przedstawiciel związkowy legitymował się upoważnieniem. Przedstawicielem może być zarówno członek uprawnionego związku zawodowego (np. przedstawiciel innej struktury związku, w którym jest zrzeszona zakładowa organizacja związkowa),

³⁰ Tłumaczenie własne, w oryginale: „Les publications et tracts de nature syndicale peuvent être librement diffusés aux travailleurs de l'entreprise dans l'enceinte de celle-ci aux heures d'entrée et de sortie du travail”.

jak i osoba niebędąca członkiem związku. Warto zauważyć, że choć art. 28¹ ust. 4 ustawy związkowej ogranicza do 5 osób skład reprezentacji związkowej korzystającej w tym samym czasie z prawa dostępu, to jednak reprezentacja ta – lub inna – może z prawa dostępu korzystać wielokrotnie. Nie budzi żadnych wątpliwości, że przedstawiciele zakładowej organizacji związkowej, będący pracownikami danego pracodawcy i chcący uczestniczyć w spotkaniu dotyczącym układu zbiorowego wraz z osobami korzystającymi z prawa dostępu, powinni mieć taką możliwość. Udział w takim spotkaniu będzie dla nich stanowić czynność doraźną wynikającą z pełnienia funkcji związkowej, a zatem te osoby będą mogły skorzystać z uprawnienia do zwolnienia od pracy zawodowej z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, stosownie do art. 25 ust. 5 ustawy związkowej³¹.

Pożądanym oddziaływaniem normy prawnej zawartej w art. 28¹ ustawy związkowej na rzeczywistość społeczną jest przyczynienie się do zwiększenia zasięgu rokowań zbiorowych w kraju. Tak więc realizacja prawa dostępu do zakładu pracy została powiązana z celem, jakim ma być działanie związane z zakładowym układem zbiorowym pracy. W ust. 1 omawianego przepisu ustawodawca doprecyzował trzy cele, których równoczesna realizacja nie została wykluczona, jako że w zdaniu pojawia się spójnik „lub”. Kolejność celów zdaje się oddawać chronologię działań niezbędnych do doprowadzenia do zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy lub zmian do tego układu w postaci protokołów dodatkowych. Tak więc pierwszy zestaw działań realizowanych przez przedstawicieli związkowych na terenie zakładu pracy będzie miał na celu podjęcie rokowań nad układem. Działania te mogą zatem obejmować przedstawienie załodze propozycji wystąpienia do pracodawcy z żądaniem podjęcia rokowań, aby zawrzeć bądź zmienić układ. Drugi z celów dotyczy kolejnego w chronologii etapu, na którym są podejmowane działania przygotowawcze do rokowań. Takie działania mogą obejmować np. przedstawienie załodze planu, strategii czy też postaci związkowych negocjatorów przed nadchodzącymi rokowaniami z pracodawcą.

Ostatni z celów dotyczy działań podejmowanych w zakresie już obowiązującego układu, a zatem dokonania okresowych ocen przestrzegania

³¹ Por. J. Szmit: *Doraźna czynność związkowa. Glosa do wyroku SN z dnia 14 grudnia 2017 r., II PK 322/16*. „Państwo i Prawo” 2019, nr 10, s. 150–156.

tego układu. Zgodnie z art. 3 ust. 6 pkt 1 ustawy o u.z.p. tryb dokonywania okresowych ocen przestrzegania układu może zostać określony w układzie zbiorowym pracy. Ustawodawca zostawił więc furtkę do uzgodnienia sposobu korzystania z prawa dostępu do zakładu pracy w tym celu, jednak nie jest to obowiązkowe. Ocena, o której tu mowa, mogłaby zostać zainicjowana zgłoszeniami o nieprzestrzeganiu postanowień obowiązującego zakładowego układu zbiorowego. Jednak ustawa nie wymaga powstania przyczyny dla skorzystania z prawa dostępu, ani też nie wymaga przedstawienia uzasadnienia dla skorzystania z tego prawa. Wystarczy, że z prawa dostępu korzystają przedstawiciele uprawnionych organizacji związkowych w celu lub celach wymienionych w art. 28¹ ust. 1 ustawy związkowej, dotyczących zakładowego układu zbiorowego pracy.

Należy zwrócić uwagę, że norma prawna zawarta w art. 28¹ ustawy związkowej dotyczy wyłącznie zakładowego układu zbiorowego pracy. Z prawa dostępu nie będą mogli korzystać przedstawiciele międzyzakładowych czy ponadzakładowych organizacji związkowych, chcących zawrzeć ponadzakładowy układ zbiorowy pracy. To niezupełne, bo nieobejmujące wszystkich rodzajów umów zbiorowych, rozwiązanie stanowi kompromis osiągnięty w ramach konsultacji projektu ustawy z partnerami społecznymi oraz Radą Dialogu Społecznego³². Podobnie też inne rozwiązania, jak ograniczenie liczby przedstawicieli związkowych do 5 osób czy doprecyzowanie rodzajów organizacji związkowych uprawnionych do wystawienia swojej reprezentacji, są wynikami procesu konsultacji. Należy więc przyjąć, że kształt art. 28¹ ustawy związkowej to efekt wzajemnych ustępstw stron pracodawców, pracowników i rządu.

3. Od rejestru do ewidencji

W celu odwrócenia obecnej tendencji w zakresie dialogu społecznego w nowej ustawie zniesiono przeszkody prawne i administracyjne, które komplikowały zawarcie układu zbiorowego. Przede wszystkim uchylono obowiązek wpisu układu do rejestru. Tym samym zwolniono

³² Raport z konsultacji publicznych i opiniowania projektu ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych (UC34) wraz z tabelą uwag, dostępne na stronie RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386550> [dostęp: 05.01.2026].

strony układu z obowiązku wnioskowania o jego rejestrację, a organy państwowe z obowiązku rejestrowania. Łączy się to jednocześnie ze zniesieniem wymogu zachowania formy pisemnej czynności związanych z rejestracją³³. Choć układ zbiorowy pracy wciąż zawierany jest w formie pisemnej³⁴ przez odpowiednio umocowane do tego strony³⁵, to w obecnym porządku weryfikacja tych kwestii spoczywa na partnerach społecznych. Tak więc okręgowy inspektor pracy ani minister właściwy ds. pracy nie będzie już sprawdzać, czy wniosek o rejestrację układu zawiera wymagane załączniki, w tym odpowiednią liczbę egzemplarzy zszytego lub oprawionego układu, pełnomocnictwa, odpis orzeczenia sądu stwierdzającego reprezentatywność organizacji związkowej itp. W poprzednim porządku prawnym zbyt rygorystyczna kontrola formalna wniosku o wpis układu czy innej informacji do rejestru była oceniana przez partnerów społecznych jako czynnik zniechęcający do rokowań zbiorowych³⁶.

Zamiast rejestru wprowadzona została elektroniczna ewidencja, do której pracodawca ma obowiązek zgłosić wraz z cyfrowym odwzorowaniem jego treści układ zbiorowy pracy, protokół dodatkowy, a także porozumienie zbiorowe³⁷. W ramach procedury zgłoszenia zrezygnowano z weryfikacji zgodności układu z przepisami prawa pracy, za co na wcześniejszych zasadach odpowiadał organ rejestrujący³⁸. Tym niemniej układ, protokół dodatkowy oraz porozumienie zbiorowe podlegają zgłoszeniu do ewidencji pod rygorem niewywoływania skutków prawnych³⁹. Natomiast strony prowadzące rokowania nad zawarciem układu zbiorowego powinny dochować wszelkiej staranności, aby postanowienia układu były zgodne z przepisami prawa

³³ Wraz z uchynieniem Działu XI k.p. uchylone zostało Rozporządzenie MPiPS 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. z 2001 r., nr 34, poz. 408), dalej: rozporządzenie o rejestracji.

³⁴ Por. art. 14 ust. 1 ustawy o u.z.p.

³⁵ Por. art. 10 ust. 1 ustawy o u.z.p.

³⁶ B. Mądrzycki, Ł. Pisarczyk: *Ekspertyza na temat...*, s. 46–47.

³⁷ Por. art. 16, art. 31 oraz art. 52 ustawy o u.z.p.

³⁸ Por. art. 32 ust. 1 ustawy o u.z.p.

³⁹ Por. art. 34 ust. 1 ustawy o u.z.p.

pracy⁴⁰. Należy wskazać, że zasady określone w art. 9 k.p.⁴¹, dotyczące hierarchii źródeł prawa pracy, pozostają bez zmian, tak więc wszelkie postanowienia układowe derogujące przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych są nieważne z mocy prawa – co wprost wskazano w art. 16 ust. 7 ustawy o u.z.p.

W związku z rezygnacją z prawnej oceny postanowień układu w ramach procedury rejestracji nowa ustawa otworzyła drogę do sądowej kontroli zawartego już układu. Art. 22 ustawy o u.z.p. upoważnia określone grono osób do wniesienia do sądu pracy o ustalenie, czy treść układu zbiorowego pracy jest zgodna z przepisami prawa pracy lub czy układ został zawarty zgodnie z przepisami o jego zawieraniu⁴². Sąd rozpoznaje sprawę w postępowaniu nieprocesowym, w ramach którego bada zgodność układu z przepisami prawa pracy niezależnie od zakresu wniosku⁴³. W razie stwierdzenia naruszenia prawa sąd orzeka o nieobowiązaniu układu zbiorowego pracy w całości albo w części od dnia uprawomocnienia się orzeczenia⁴⁴.

W poprzednim stanie prawnym funkcjonowały dwie drogi zainicjowania kontroli postanowień układów zbiorowych pracy. Po pierwsze, była to procedura określona w art. 241¹¹ § 5 k.p.⁴⁵, zgodnie z którą strony układu mogły się odwołać do sądu pracy w razie odmowy rejestracji układu przez organ rejestrowy. Po drugie, była to procedura określona w art. 241¹¹ § 5¹–5⁴ k.p. Zgodnie z tym przepisem osoba mająca interes prawny mogła wnieść zastrzeżenie do organu rejestrowego, że układ został zawarty z naruszeniem prawa. W obu przypadkach sąd rozpoznawał sprawę w postępowaniu nieprocesowym. Mechanizm ten był jednak kontrowersyjny, ponieważ wszczęcie kontroli sądowej w myśl wskazanych przepisów przysługiwało tylko od negatywnej decyzji organu rejestrującego, a mianowicie – o odmowie rejestracji układu albo o jego wykreśleniu z rejestru. W przypadku

⁴⁰ Por. art. 9 ust. 6 ustawy o u.z.p.

⁴¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r., poz. 277).

⁴² Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o u.z.p. wnioskodawcą we wskazanym postępowaniu może być: pracownik, inna niż pracownik osoba wykonująca pracę zarobkową, emeryt, rencista, organizacja związkowa lub pracodawca, objęci postanowieniami układu zbiorowego pracy, inspektor pracy lub prokurator.

⁴³ Por. art. 22 ust. 5 i 6 ustawy o u.z.p.

⁴⁴ Por. art. 22 ust. 7 ustawy o u.z.p.

⁴⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).

pozytywnej decyzji o rejestracji układu odwołanie do sądu nie było możliwe. Oznaczało to niedopuszczalność kwestionowania na drodze sądowej zarejestrowanego układu zbiorowego pracy. Układ wpisany do rejestru stanowił wiążące źródło prawa pracy.

Ograniczenie drogi sądowej w poprzednim stanie prawnym wywoływało problemy w praktyce układowej. Wadliwość tego systemu ujawniła się chociażby na gruncie sprawy o sygnaturze akt I PK 167/18⁴⁶, w której Sąd Najwyższy oceniał skutki prawne decyzji okręgowego inspektora pracy dotyczących rejestracji protokołu dodatkowego do zakładowego układu zbiorowego pracy. Strony tego układu najpierw wprowadziły zmiany w drodze protokołu dodatkowego, a następnie wycofały się z nich. Pomimo zastrzeżenia zgłoszonego na podstawie art. 241¹¹ § 5¹ k.p. organ rejestrujący uwzględnił cofnięcie decyzji stron, w związku z czym układ pozostał bez zmian. Jako że organ rejestrujący nie dopatrzył się naruszenia prawa i nie postanowił o wykreśleniu układu z rejestru, sądowa kontrola prawidłowości jego postępowania była wykluczona. Nie była też możliwa sądowa ocena skutków prawnych tych decyzji dla pracowników i pracodawcy objętych układem – tj. pierwszej decyzji organu o wykreśleniu części układu zbiorowego, a następnie drugiej, o uznaniu pierwszej decyzji za nieobowiązującą, zaś układ za obowiązujący w niezmienionej treści. Spowodowało to wszczęcie licznych i skomplikowanych postępowań sądowych przez pracowników o wypłacenie utraconego wynagrodzenia. Nowy mechanizm kontroli sądowej układu zbiorowego stanowi zatem odpowiedź ustawodawcy na opisane problemy, a także jest konsekwencją rezygnacji z procedury rejestracji i związanej z nią oceny prawnej układu.

W tym miejscu należy zauważyć, że docelowa Krajowa Ewidencja Układów Zbiorowych Pracy (KEUZP)⁴⁷, zawierająca również ewidencję porozumień zbiorowych, stanowić będzie elektroniczną bazę informacji o charakterze publicznym⁴⁸. Tym samym, w przeciwieństwie

⁴⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt I PK 167/18, Legalis nr 2959396.

⁴⁷ Zgodnie z art. 52 ust. 1 i 3 ustawy o u.z.p. minister właściwy ds. pracy tworzy KEUZP w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy, a do tego czasu zgłoszenia do ewidencji dokonuje się drogą elektroniczną do ministra właściwego ds. pracy.

⁴⁸ Zgodnie z art. 34 ust. 3 ustawy o u.z.p. dane zawarte w KEUZP, z wyłączeniem treści cyfrowego odwzorowania układu zbiorowego pracy, porozumienia zbiorowego

do rejestrów uprzednio prowadzonych przez okręgowych inspektorów pracy i ministra właściwego ds. pracy, dane zgłoszone do KEUZP będą dostępne online dla każdej zainteresowanej osoby. Ponadto treść układów i porozumień zbiorowych będzie podlegać udostępnieniu w wersji cyfrowej, w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁹. Jest to znacząca zmiana, biorąc pod uwagę, że na mocy wcześniejszych zasad dostępność układów, przechowywanych w formie pisemnej w siedzibie organu rejestrującego bądź u którejś ze stron układu, była znacząco utrudniona. Stosownie do § 12 nieobowiązującego już rozporządzenia o rejestracji karty rejestrowe, zbiór układów oraz akta rejestrowe nie mogły być wynoszone poza miejsce ich przechowywania i przeglądane bez nadzoru upoważnionego pracownika. Treść samych układów nie podlegała udostępnieniu jako informacja publiczna⁵⁰. Porozumienia zbiorowe, jak wiadomo, nie były w ogóle dotychczas inwentaryzowane.

Opisane zabiegi prawne charakteryzują się zniesieniem przeszkód znajdujących się w ustawie i w rozporządzeniu oraz leżących po stronie organów administracji. Wybrzmiewa więc sygnał ustawodawcy, że droga do układowej regulacji stosunków pracy została uproszczona: zawieranie układów zbiorowych ma się charakteryzować większą swobodą i mniejszą biurokracją. Organy państwa nie będą oceniać spełnienia wymogów formalnych przez partnerów społecznych. Państwowa Inspekcja Pracy w ogóle nie będzie się już zajmować nowymi układami, a rola ministra właściwego ds. pracy zostaje ograniczona do prowadzenia KEUZP i potwierdzania prawidłowości zgłoszeń do ewidencji. Wgląd do ewidencji zawierającej nie tylko układy, ale także porozumienia zbiorowe ma ośmielić partnerów społecznych do rokowań zbiorowych. Udostępnianie treści tych aktów powinno natomiast ułatwić ich ustalanie bez konieczności zatrudniania do tego profesjonalnych doradców.

lub protokołu dodatkowego, są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego ds. pracy.

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

⁵⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 191/12, LEX nr 1218847, zgodnie z którym porozumienia zbiorowe nie stanowią informacji publicznej.

4. Nowa rola państwa? Rozszerzenie stosowania układu

Na przeciwnym biegunie do „prawa dostępu do zakładu pracy” ustawa układowa zliberalizowała instytucję prawną umożliwiającą „odgórne” objęcie pracodawcy ponadzakładowym układem zbiorowym pracy wskutek działań ministra. Aktywna rola państwa na rzecz ujednolicenia warunków zatrudnienia między różnymi pracodawcami przez układ zbiorowy pracy była znana polskiemu prawu jeszcze przed drugą wojną światową. Ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 r. o układach zbiorowych pracy upoważniała ministra opieki społecznej do nadania, w drodze zarządzenia, układowi zbiorowemu pracy mocy powszechnie obowiązującej na całym, objętym przez układ obszarze gospodarki lub na jego części⁵¹. W tym samym czasie, tj. w 1936 r., analogiczna instytucja została wprowadzona do francuskiego prawa pracy, gdzie do dziś pozostaje narzędziem często, a wręcz systematycznie, stosowanym przez ministra właściwego ds. pracy w zakresie branżowych układów zbiorowych pracy⁵². Zdaniem Nicolas Moizarda wysoki zasięg rokowań zbiorowych we Francji (na poziomie 98% według cytowanych danych OECD) należy zawdzięczać właśnie instytucji rozszerzenia⁵³.

W Polsce przepisy wprowadzające Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. uchylili ustawę z 1937 r. o układach zbiorowych pracy⁵⁴. Instytucja rozszerzenia stosowania układu zbiorowego znalazła się w nowej wersji w Kodeksie pracy dopiero wraz z nowelą z 1994 r., czyli z powrotem do gospodarki wolnorynkowej⁵⁵. Jednak kompetencja zawarta w art. 241¹⁸ k.p. nigdy nie została wykorzystana przez ministra właściwego ds. pracy. Było to więc prawo martwe.

⁵¹ Art. 21 ustawy z dnia 14 kwietnia 1937 r. o układach zbiorowych pracy (Dz.U. z 1937 r., nr 31, poz. 242).

⁵² Prawo o układach zbiorowych pracy z dnia 24 czerwca 1936 r. (Loi du 24 juin 1936 sur les conventions collectives). Por. P. Pouillot: *Les conventions collectives du travail en France*. «Revue Internationale du Travail» 1938, vol. 37, n° 1, s. 1–26.

⁵³ Tamże; N. Moizard: *The Fragmentation...*, s. 43. Co istotne, według tego samego zestawienia danych OECD za 2024 r. we Francji poziom uzwiązkowienia jest porównywalny do Polski, tj. około 10%. Por. tamże; OECD: *Membership of Unions...*, s. 3, przyp. 4.

⁵⁴ § 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r., nr 24, poz. 142).

⁵⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r., nr 113, poz. 547).

Przy ocenie powodów niekorzystania z narzędzia rozszerzenia układu przez ministra właściwego ds. pracy w pierwszej kolejności nasuwa się kontekst społeczny okresu 1994–2025. W dobie trwającej transformacji wolnorynkowej zdecydowanie przeważały inicjatywy na rzecz deregulacji i uelastyczniania warunków pracy, w tym ściśle w zakresie układów zbiorowych pracy. Także w tej samej noweli do Kodeksu pracy z 1994 r. uchwalono przepisy, które torowały drogę do kształtowania stosunków pracy na nowo, bez zobowiązań uprzednio ustalonych ze stroną pracowniczą. Ustawa ta zawierała dziejowe wręcz postanowienie, że z upływem 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie wszystkie obowiązujące układy zbiorowe pracy i porozumienia o przystąpieniu do tych układów przestają obowiązywać – z mocy prawa⁵⁶. Chodziło przede wszystkim o układy zbiorowe zawarte w imieniu rządu przez odpowiedniego ministra i związki zawodowe dla konkretnego sektora gospodarki, np. przemysłu energetycznego, metalowego, hutniczego czy budownictwa, i obejmujące przedsiębiorstwa-zakłady pracy w danym sektorze. Omawiana tu nowelizacja z 1994 r. zastrzegła jednocześnie warunki, na podstawie których strony uprawnione do zawarcia układu ponadzakładowego albo zakładowego na nowych zasadach mogły zachować uprawnienia i świadczenia określone w niektórych przedtransformacyjnych układach bądź odstąpić od ich stosowania⁵⁷. Państwo więc kształtowało stosunki pracy „odgórnie”, uchylając moc prawną zawartych umów zbiorowych. Jednocześnie w tej samej nowelizacji zostało wprowadzone do Kodeksu pracy upoważnienie ministra do rozszerzenia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy. Nic dziwnego, że w tym okresie nie znalazł się polityk gotowy skorzystać z prawa rozszerzenia i działać w kierunku przeciwnym do zmian ustrojowych.

Instytucja rozszerzenia ponadzakładowego układu zbiorowego prawdopodobnie nigdy nie znalazła zastosowania także ze względu na zbyt rygorystyczne warunki określone w ustawie. Zgodnie z już nieobowiązującym art. 241¹⁸ k.p. minister właściwy ds. pracy mógł w drodze rozporządzenia rozszerzyć zakres stosowania ponadzakładowego układu, w całości lub w części, pod warunkiem łącznego spełnienia czterech przesłanek: wspólny wniosek stron zawartego układu

⁵⁶ Art. 9 ust. 1 wskazanej ustawy nowelizującej.

⁵⁷ Art. 9 ust. 2–7 wskazanej ustawy nowelizującej.

o objęcie nim innego pracodawcy, nieobjętego żadnym ponadzakładowym układem, prowadzenie przez tego pracodawcę takiej samej lub zbliżonej działalności gospodarczej, istnienie ważnego interesu społecznego, który wymaga rozszerzenia układu.

Procedura rozszerzenia mogła zostać zainicjowana przez działające wspólnie strony zawartego ponadzakładowego układu zbiorowego pracy. W praktyce ze względu na warunek dotyczący prowadzenia działalności gospodarczej oznaczało to organizację pracodawców po jednej stronie i ponadzakładowe organizacje związkowe po drugiej. Tak więc możliwość rozszerzenia dotyczyła wyłącznie układów obejmujących zarejestrowanych przedsiębiorców. Już te warunki mocno ograniczały możliwość wykorzystania narzędzia rozszerzenia⁵⁸. Po pierwsze, wynikało to z konieczności wspólnej inicjatywy organizacji pracodawców i wszystkich organizacji związkowych. Po drugie, tylko niewielka liczba układów kwalifikowała się do rozszerzenia. Po przeprowadzeniu konsultacji wniosku i spełnieniu formalnych kryteriów minister właściwy ds. pracy musiał zdecydować, czy ważny interes społeczny uzasadnia rozszerzenie układu. W literaturze wskazywano, że istotny interes społeczny mógł dotyczyć utrzymania pokoju społecznego, równego traktowania pracowników wykonujących podobną pracę w podobnych warunkach lub też mógł odnosić się do czynników ekonomicznych⁵⁹. Wnioskodawcy mogli wspólnie wystąpić o uchylenie rozszerzenia stosowania ponadzakładowego układu w analogicznej procedurze.

W ramach zmian legislacyjnych dotyczących instytucji rozszerzenia układu znacząco rozluźniono warunki formalne oraz wytyczne skierowane do ministra właściwego do spraw pracy. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o u.z.p. minister właściwy ds. pracy może rozszerzyć, w drodze rozporządzenia, stosowanie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy, w całości lub w części, na pracodawcę nieobjętego żadnym ponadzakładowym układem zbiorowym pracy, mając na względzie ujednolicenie warunków pracy i płacy, eliminację zjawiska polegającego na obniżaniu standardów zatrudnienia, a także słuszne interesy

⁵⁸ M. Rozmysłowicz: *Extension of Collective Agreements by Public Authorities*. In: *International Seminar on Comparative Labour Law: The Binding Effect of Collective Labour Agreements in Poland*. Polish Report from Adam Mickiewicz University Poznań. Eds. J. Gołaś, M. Skąpski. UAM, Poznań 2024, s. 17–19. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.29415.05280>.

⁵⁹ L. Kaczyński: *Generalizacja układu zbiorowego pracy*. „Państwo i Prawo” 1998, nr 5, s. 3–16.

pracodawcy lub wskazanej przez niego organizacji pracodawców oraz zakładowej organizacji związkowej. Stosownie do ust. 2 omawianego przepisu ustawy o u.z.p. wniosek o rozszerzenie stosowania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy na nowego pracodawcę mogą złożyć: organizacja pracodawców, co najmniej 2 pracodawców lub organizacja związkowa, które ten układ zawarły. Tak jak poprzednio, rozpatrując wniosek, minister zasięga opinii pracodawcy, na którego stosowanie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy może być rozszerzone, lub wskazanej przez niego organizacji pracodawców oraz zakładowej organizacji związkowej, o ile taka organizacja działa u tego pracodawcy (art. 29 ust. 4 ustawy o u.z.p.).

Okaże się dopiero, czy w nowej wersji norma kompetencyjna znajdzie zastosowanie. Niewątpliwie są na to większe szanse, jeśli chodzi o przesłanki określone w ustawie. Zniesione zostały najbardziej rygorystyczne kryteria formalne wspólnego działania stron oraz prowadzenia tej samej lub zbliżonej działalności gospodarczej. Na podstawie nowego przepisu wniosek o rozszerzenie może złożyć choćby jedna z organizacji związkowych, które układ zawarły. We wniosku o rozszerzenie może zostać wskazany co do zasady każdy pracodawca nieobjęty ponadzakładowym układem zbiorowym – w tym pracodawca działający w sferze publicznej. Rozszerzenie zatem może dotyczyć każdego obowiązującego układu zbiorowego pracy, w związku z czym zwiększył się zbiór układów znajdujących się w zasięgu normy prawnej. Jakkolwiek przy decydowaniu o rozszerzeniu układu minister musi rozważyć określone w ustawie kwestie i przeprowadzić konsultacje, to jednak po spełnieniu kryteriów formalnych decyzja o rozszerzeniu leży w jego gestii. Minister nie jest już ograniczony przesłanką istnienia ważnego interesu społecznego.

Nowelizacja instytucji rozszerzenia, która weszła w życie wraz z ustawą układową w dniu 13 grudnia 2025 r., również miała miejsce w warunkach wielotorowych zmian społecznych i gospodarczych. Z jednej strony w Dyrektywie 2022/2041 i przez narzędzia takie jak KPO Parlament Europejski położył nacisk na ujednolicenie warunków zatrudnienia w państwach członkowskich, aby zapobiec konkurencji poprzez dumping socjalny. Z drugiej strony rząd polski podejmuje obecnie liczne działania pod hasłem deregulacji. Niewykluczone jednak, że minister właściwy ds. pracy skorzysta z instytucji rozszerzenia,

jeśli oczywiście otrzyma odpowiedni wniosek. Ewentualność tę z pewnością wzmocnią dostępność treści układów jako informacji publicznej oraz ogólnodostępny spis umów zbiorowych w postaci KEUZP.

5. Podsumowanie

Stawiając na oddolną inicjatywę partnerów społecznych, ustawa wyposaża związki zawodowe w narzędzie wzmacniające ich zdolność układową na poziomie zakładowym. „Prawo dostępu do zakładu pracy” jest odpowiedzią ustawodawcy na postulaty zgłaszane przez związki, ale także na obserwacje przedstawicieli doktryny prawa pracy. W przywoływanej wcześniej *Ekspertyzie*... B. Mądrycki i Ł. Pisarczyk wskazywali, że jedną z przyczyn kryzysu relacji zbiorowych w Polsce jest słabość strony związkowej⁶⁰, która przekłada się na „brak wystarczającej presji związkowców na pracodawców”⁶¹. Okaże się dopiero, czy związki zawodowe będą w stanie wykorzystać nowe narzędzie i czy przełoży się to na wzrost liczby zawartych układów zbiorowych pracy.

Na etapie zgłaszania zawartego już układu zadania, za które wcześniej odpowiadali okręgowi inspektorzy pracy (w przypadku zakładowych układów) i minister właściwy ds. pracy (w przypadku ponadzakładowych układów zbiorowych) w ramach postępowania w sprawie rejestracji, w obecnym porządku wchodzi w zakres woli partnerów społecznych. Dotyczy to takich zadań, jak weryfikacja zdolności układowej stron, właściwego umocowania ich przedstawicieli czy zgodności postanowień układów z przepisami prawa pracy. Tak więc w tym jednak istotnym z praktycznego punktu widzenia zakresie państwo podzieliło się swoimi kompetencjami regulacyjnymi⁶². Nowe procedury związane z obowiązywaniem i ewidencjonowaniem układów należy odczytać jako działanie na rzecz zwiększenia swobody w zakresie kształtowania układowych stosunków pracy. Zmiana ta może realnie udrożnić stosunki układowe między partnerami społecznymi.

⁶⁰ B. Mądrycki, Ł. Pisarczyk: *Ekspertyza na temat...*, s. 40.

⁶¹ Tamże, s. 36.

⁶² Zdaniem Ł. Pisarczyka dominująca pozycja państwa jako organizatora i regulatora stosunków społecznych znajduje się wśród przyczyn kryzysu dialogu społecznego w Polsce. Por. Tenże: *Zbiorowe prawo pracy w Polsce. Ewolucja, teraźniejszość, perspektywy na przyszłość*. W: *Problematyka zbiorowego prawa pracy ze szczególnym uwzględnieniem dialogu społecznego – w teorii i praktyce*. Red. M. Szymanek. C.H.Beck, Warszawa 2025, s. 15.

Mając na uwadze, że ustawodawca nie zdecydował się sformułować w ustawie o u.z.p. obowiązku przystąpienia do rokowań zbiorowych, mogłoby się zdawać, że nowy model stawia w całości na autonomiczną działalność partnerów społecznych w celu zwiększenia rokowań zbiorowych. Kierunek ten wydają się potwierdzać wytyczne do określonego w Dyrektywie 2022/2041 i ustawie o u.z.p. „Planu działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych”. Jednak rola państwa w rozszerzaniu zakresu obowiązywania układów zbiorowych pozostaje kwestią otwartą. Potencjał w tym obszarze wykazuje znowelizowany mechanizm rozszerzenia mocy wiążącej układów ponadzakładowych, który może stać się systemowym narzędziem wspierającym rozwój dialogu społecznego w Polsce.

Bibliografia

- Kaczyński L.: *Generalizacja układu zbiorowego pracy*. „Państwo i Prawo” 1998, nr 5, s. 3–16.
- Mądrzycki B., Pisarczyk Ł.: *Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce*. <https://www.gov.pl/attachment/c11f46d9-6945-4827-adbc-263bfb6fa2f1> [dostęp: 05.01.2026].
- Moizard N.: *The Fragmentation of French Collective Bargaining*. “Comparative Labor Law & Policy Journal” 2025, vol. 45, iss. 1, s. 41–62.
- Müller T., Schulten T.: *After Landmark EU Court Judgement: The EU Minimum Wages Directive Is Alive and Kicking*. Social Europe. 20.11.2025. <https://www.socialeurope.eu/after-landmark-eu-court-judgement-the-eu-minimum-wages-directive-is-alive-and-kicking> [dostęp: 07.01.2026].
- OECD: *Membership of Unions and Employers’ Organisations, and Bargaining Coverage: Standing, but Losing Ground*. OECD Publishing, Paris 2025. <https://doi.org/10.1787/fe47107c-en>.
- Pisarczyk Ł.: *Zbiorowe prawo pracy w Polsce. Ewolucja, teraźniejszość, perspektywy na przyszłość*. W: *Problematyka zbiorowego prawa pracy ze szczególnym uwzględnieniem dialogu społecznego – w teorii i praktyce*. Red. M. Szymanek. C.H.Beck, Warszawa 2025, s. 3–47.
- Pouillot P.: *Les conventions collectives du travail en France*. «Revue Internationale du Travail» 1938, vol. 37, n° 1, s. 1–26.
- Rozmysłowicz M.: *Extension of Collective Agreements by Public Authorities*. In: *International Seminar on Comparative Labour Law: The Binding Effect of Collective Labour Agreements in Poland. Polish Report from Adam Mickiewicz University Poznań*. Eds. J. Gołaś, M. Skąpski. UAM, Poznań 2024, s. 1–40. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.29415.05280>.

- Stelina J.: *Podstawowe założenia projektu kodeksu zbiorowego prawa pracy*. „Państwo i Prawo” 2019, nr 9, s. 3–17.
- Szmit J.: *Doraźna czynność związkowa. Glosa do wyroku SN z dnia 14 grudnia 2017 r., II PK 322/16*. „Państwo i Prawo” 2019, nr 10, s. 150–156.
- Szmit J.: *Projekt ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych – ocena i postulaty*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, nr 10, s. 30–37.
- Urbański J.: *Strajk. Historia buntów pracowniczych*. Wydawnictwo RM, Warszawa 2024.

Prawo dostępu do zakładu pracy na tle zmian legislacyjnych dotyczących układów zbiorowych pracy

Abstrakt

Artykuł analizuje nową instytucję prawa dostępu przedstawicieli związkowych do zakładu pracy na tle szerszych zmian legislacyjnych wprowadzonych ustawą z dnia 5 listopada 2025 r. o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych. Punktem wyjścia jest przedstawienie kontekstu reformy prawa w zakresie układów zbiorowych pracy, związanej z dążeniem ustawodawcy do zwiększenia znaczenia rokowań zbiorowych oraz usunięcia barier utrudniających rozwój praktyki układowej.

W pierwszej części omówiono normatywną konstrukcję prawa dostępu do zakładu pracy jako instrumentu wzmacniającego zdolność układową strony związkowej na etapie przygotowania i prowadzenia rokowań nad zakładowym układem zbiorowym pracy oraz monitorowania wykonywania obowiązującego układu. Wskazano, że nowe rozwiązanie realizuje standardy międzynarodowe wynikające z Konwencji nr 135 MOP oraz służy ułatwieniu przedstawicielom związkowym kontaktu z pracownikami objętymi przyszłym lub obowiązującym układem.

W dalszej części przedstawiono reformę procedur związanych z obowiązywaniem układów zbiorowych pracy, polegającą na odejściu od modelu rejestracyjnego na rzecz elektronicznej ewidencji układów i porozumień zbiorowych oraz na wprowadzeniu sądowej kontroli legalności układu po jego zawarciu. Podkreślono znaczenie publicznej dostępności treści układów i porozumień zbiorowych w ramach Krajowej Ewidencji Układów Zbiorowych Pracy jako czynnika mogącego sprzyjać większej przejrzystości i rozwojowi zasięgu rokowań zbiorowych.

W ostatniej części przeanalizowano znowelizowaną instytucję rozszerzenia stosowania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy, wskazując na liberalizację przesłanek formalnych i potencjalnie większą rolę państwa w kształtowaniu zasięgu układów zbiorowych. Choć zmiany legislacyjne nie prowadzą do zasadniczej przebudowy modelu układów zbiorowych pracy, nowa ustawa zawiera mechanizmy prawne, które mogą korzystnie wpływać na rozwój praktyki układowej w Polsce.

Słowa kluczowe: rokowania zbiorowe, układy zbiorowe pracy, związki zawodowe, prawo dostępu do zakładu pracy, zbiorowe prawo pracy, rozszerzenie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy