

Barbara Surdykowska

Gdańsk, dn. 31.07.2026 r.

Biuro Ekspertkie, Dialogu i Polityki Społecznej

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”.

Licencja: Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0. (CC BY 4.0.) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Raport śródkresowy

zespołu eksperckiego ds. wdrożenia Dyrektywy

o adekwatnych wynagrodzeniach minimalnych w UE

Raport zawiera zalecenia w zakresie wdrożenia Dyrektywy o adekwatnych wynagrodzeniach minimalnych w Unii Europejskiej.

Gdzie jesteśmy? Stan wdrażania dyrektywy w maju 2026 r.

Maj 2026 r. jest dobrym momentem na dokonanie pierwszej, wstępnej oceny procesu wdrażania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej. Choć od wejścia w życie nowych regulacji upłynęło relatywnie mało czasu, można już wskazać najważniejsze zmiany instytucjonalne oraz ocenić, czy zostały stworzone nowe warunki dla rozwoju rokowań zbiorowych w Polsce.

W pierwszej kolejności należy odnotować, że po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 11 listopada 2025 r. w sprawie C-19/23 większość postanowień Dyrektywy 2022/2041 została utrzymana w mocy. Szczególne znaczenie z punktu widzenia partnerów społecznych ma fakt, że utrzymany został art. 4 dyrektywy, nakładający na państwa członkowskie obowiązek wspierania rokowań zbiorowych oraz – w przypadku państw, w których wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych nie przekracza 80% – obowiązek przygotowania i realizacji planów działania na rzecz zwiększania ich zasięgu. Oznacza to, że mimo częściowego zakwestionowania dyrektywy przez Trybunał,



jej najważniejszy z punktu widzenia rozwoju rokowań zbiorowych element pozostał w mocy.

W odpowiedzi na zobowiązania wynikające z dyrektywy - w Polsce uchwalona została ustawa z dnia 5 listopada 2025 r. o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych, która weszła w życie 13 grudnia 2025 r. Ustawa stanowi najdalej idącą reformę przepisów dotyczących rokowań zbiorowych od wielu lat. Do jej najważniejszych rozwiązań należy zaliczyć rozszerzenie kręgu podmiotów objętych możliwością zawierania układów zbiorowych pracy, objęcie regulacją również osób wykonujących pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy, odejście od dotychczasowego systemu rejestracji na rzecz elektronicznej ewidencji, utworzenie Krajowej Ewidencji Układów Zbiorowych Pracy, uproszczenie procedur związanych z zawieraniem układów oraz stworzenie możliwości korzystania z pomocy mediatora podczas rokowań. Istotne znaczenie ma również objęcie systemem ewidencyjnym porozumień zbiorowych, co powinno przyczynić się do lepszego monitorowania rzeczywistej skali dialogu społecznego w Polsce.

Drugim filarem wdrożenia dyrektywy jest Plan Działania na Rzecz Wspierania Rokowań Zbiorowych, przyjęty przez Ministerstwo właściwe ds. pracy w grudniu 2025 r. Dokument ten wychodzi z założenia, że niski poziom objęcia pracowników układami zbiorowymi pracy wymaga nie tylko zmian legislacyjnych, lecz również długofalowych działań organizacyjnych, edukacyjnych i promocyjnych. Plan przewiduje między innymi wdrożenie nowych rozwiązań wynikających z ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych, budowę systemu gromadzenia danych dotyczących rokowań zbiorowych, rozwój działań informacyjnych i szkoleniowych, promocję dialogu społecznego oraz regularne monitorowanie postępów w zakresie zwiększania zasięgu rokowań zbiorowych. Szczególne znaczenie ma przyjęcie założenia, że realizacja Planu powinna odbywać się przy aktywnym udziale partnerów społecznych oraz podlegać okresowej ocenie.

W chwili przygotowywania niniejszego dokumentu obowiązywanie nowych przepisów ustawowych obejmuje okres niespełna sześciu miesięcy. Oznacza to, że jest jeszcze zbyt wcześnie na formułowanie jednoznacznych ocen dotyczących ich wpływu na poziom objęcia pracowników układami zbiorowymi pracy. Nie są również dostępne dane



pozwalające na rzetelną ocenę skuteczności nowych instrumentów prawnych oraz działań przewidzianych w Planie.

Członkowie Zespołu Monitorującego mają świadomość, że zarówno doświadczenia ostatnich dekad, jak i aktualna sytuacja społeczno-gospodarcza nie uzasadniają nadmiernego optymizmu co do tempa rozwoju rokowań zbiorowych w Polsce. Niski poziom uzwiązkowienia, ograniczona gotowość części pracodawców do podejmowania rokowań zbiorowych oraz utrzymująca się od wielu lat ostrożna postawa władz publicznych wobec zbiorowego prawa pracy stanowią poważne bariery dla rozwoju układów zbiorowych pracy.

Niezależnie jednak od tych uwarunkowań - Zespół Monitorujący uznaje, że zarówno nowe regulacje ustawowe, jak i przyjęcie Planu Działania stworzyły podstawy do podejmowania bardziej systematycznych działań na rzecz wspierania rokowań zbiorowych. Z tego względu Zespół przedstawia poniżej rekomendacje skierowane do NSZZ Solidarność, których celem jest wzmocnienie zdolności Związku do aktywnego wspierania rozwoju układów zbiorowych pracy na poziomie krajowym, branżowym i zakładowym.

Przedstawione poniżej rekomendacje zostały opracowane przez Zespół Monitorujący powołany w ramach Projektu „Rozwój zdolności NSZZ „Solidarność” dla aktywnego udziału w procesie monitorowania i stanowienia prawa”. Ich celem jest wskazanie działań, które - zdaniem członków Zespołu - mogą przyczynić się do zwiększenia aktywności i efektywności NSZZ „Solidarność” w obszarze wspierania rokowań zbiorowych i rozwoju układów zbiorowych pracy. Uważamy, że poniższe rekomendacje mogą stanowić materiał wyjściowy dla NSZZ Solidarność, dla podjęcia **pogłębionej dyskusji oraz rozważenia ewentualnych decyzji organizacyjnych, programowych i strategicznych w obszarze wspierania rokowań zbiorowych.** Zespół jest świadomy, że część przedstawionych propozycji wymagać będzie dodatkowych analiz, konsultacji oraz uwzględnienia możliwości organizacyjnych i finansowych Związku. Nie zmienia to jednak faktu, że już obecnie warto rozpocząć dyskusję nad kierunkami działań, które mogłyby wzmocnić rolę NSZZ „Solidarność” w procesie odbudowy rokowań zbiorowych w Polsce.



Rekomendacja nr 1

Wprowadzenie systematycznej oceny stanu rokowań zbiorowych na poziomie regionalnym

Uzasadnienie

Zespół Monitorujący zwraca uwagę, że jedną z podstawowych barier rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce jest ograniczona wiedza o rzeczywistym potencjale rokowań zbiorowych w poszczególnych branżach, przedsiębiorstwach i regionach. Brakuje systematycznej diagnozy pozwalającej identyfikować zarówno przeszkody w zawieraniu układów zbiorowych pracy, jak i miejsc, w których istnieją realne możliwości ich rozwoju.

Rekomendacja

Zespół rekomenduje wprowadzenie zasady, zgodnie z którą regiony NSZZ „Solidarność” przygotowują okresowe oceny stanu rokowań zbiorowych na swoim obszarze działania. Dokumenty te powinny mieć charakter diagnostyczno-planistyczny i obejmować w szczególności:

- ocenę aktualnego poziomu uzwiązkowania oraz stanu dialogu społecznego w regionie;
- identyfikację zakładów pracy i sektorów, w których istnieje potencjał do rozpoczęcia rokowań układowych;
- wskazanie głównych przeszkód utrudniających zawieranie układów zbiorowych pracy;
- propozycje działań organizacyjnych, szkoleniowych i eksperckich wspierających rozwój rokowań zbiorowych.

Dla zapewnienia porównywalności danych - dokumenty powinny być opracowywane według jednolitego schematu przyjętego przez Komisję Krajową. Wyniki ocen powinny być następnie przedmiotem okresowej dyskusji na posiedzeniach Komisji Krajowej, co umożliwi identyfikację dobrych praktyk oraz wypracowanie priorytetów dla działań Związku w zakresie wspierania rokowań zbiorowych.



Rekomendacja nr 2

Przygotowywanie branżowych planów rozwoju rokowań zbiorowych

Uzasadnienie

Zespół Monitorujący zwraca uwagę, że struktura NSZZ „Solidarność” opiera się zarówno na wymiarze terytorialnym, jak i branżowym. O ile analizy przygotowywane przez regiony pozwalają identyfikować potencjał rozwoju rokowań zbiorowych na poziomie lokalnym, o tyle wiele kluczowych uwarunkowań zawierania układów zbiorowych pracy ma charakter sektorowy i wymaga odrębnej diagnozy.

Rekomendacja

Zespół rekomenduje przygotowywanie przez sekretariaty branżowe okresowych planów rozwoju rokowań zbiorowych w reprezentowanych sektorach gospodarki.

Dokumenty te powinny obejmować:

- ocenę aktualnego stanu rokowań zbiorowych oraz obowiązujących układów zbiorowych pracy w danym sektorze;
- identyfikację pracodawców i grup pracodawców, wobec których istnieje potencjał podjęcia rokowań;
- ocenę możliwości zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy;
- wskazanie najważniejszych barier prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych utrudniających rozwój rokowań zbiorowych;
- propozycje działań podejmowanych przez struktury branżowe NSZZ „Solidarność”.



Rekomendacja nr 3

Kontynuowanie i rozwijanie działań szkoleniowych dotyczących rokowań zbiorowych i układów zbiorowych pracy

Uzasadnienie

Zespół Monitorujący zwraca uwagę, że wejście w życie nowych przepisów dotyczących układów zbiorowych pracy nie przyniesie oczekiwanych rezultatów bez równoległego wzmacniania kompetencji osób odpowiedzialnych za prowadzenie rokowań zbiorowych. Dotyczy to zarówno działaczy związkowych, jak i też ekspertów wspierających proces negocjacyjny. Szczególne znaczenie ma zapewnienie trwałości działań edukacyjnych także po zakończeniu projektów finansowanych ze środków zewnętrznych.

Rekomendacja

Zespół rekomenduje kontynuowanie działań szkoleniowych dotyczących rokowań zbiorowych oraz układów zbiorowych pracy, również w ramach stałej działalności NSZZ „Solidarność”, niezależnie od realizowanych projektów.

W szczególności rekomenduje się opracowanie przez Biuro Szkoleń Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” rozbudowanego pakietu materiałów szkoleniowych poświęconych rokowaniom zbiorowym i układom zbiorowym pracy. Materiały te powinny uwzględniać nie tylko zagadnienia prawne, ale również aspekty ekonomiczne, organizacyjne i negocjacyjne związane z prowadzeniem rokowań.

Zespół podkreśla, że znacząca część prac merytorycznych została już wykonana w ramach materiałów opracowanych w projekcie „Rozwój zdolności NSZZ Solidarność dla aktywnego udziału w procesie monitorowania i stanowienia prawa”, co stwarza możliwość stosunkowo szybkiego przygotowania kompleksowego programu szkoleniowego oraz jego dalszego rozwijania i aktualizowania.

To jest akurat bardzo sensowna rekomendacja. W Polsce układy zbiorowe są często przedstawiane jako temat dla prawników, podczas gdy dla większości członków związku interesujące są konkretne efekty: wyższe płace, dodatkowe urlopy, premie, ochrona zatrudnienia czy krótszy czas pracy.



Rekomendacja nr 4

Zwiększenie obecności tematyki układów zbiorowych pracy w mediach związkowych

Uzasadnienie

Zespół Monitorujący zwraca uwagę, że jednym z czynników ograniczających rozwój rokowań zbiorowych jest niewielka obecność tej tematyki w debacie publicznej oraz w przekazie kierowanym do członków związku zawodowego. Układy zbiorowe pracy są często postrzegane jako zagadnienie prawne i proceduralne, podczas gdy ich rzeczywiste znaczenie polega na kształtowaniu konkretnych warunków pracy i płacy.

Rekomendacja

Zespół rekomenduje zwiększenie obecności problematyki rokowań zbiorowych i układów zbiorowych pracy w mediach NSZZ „Solidarność” - zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

W szczególności rekomenduje się odejście od dominującego modelu prezentowania układów zbiorowych pracy wyłącznie przez pryzmat zmian legislacyjnych i analiz prawnych na rzecz szerszego upowszechniania informacji o konkretnych rezultatach osiągniętych w drodze rokowań zbiorowych.

Przedmiotem publikacji powinny być w szczególności:

- przykłady dobrych praktyk negocjacyjnych;
- najważniejsze rozwiązania wynegocjowane w układach zbiorowych pracy;
- historie skutecznych kampanii prowadzących do zawarcia układów;
- sylwetki działaczy związkowych i liderów negocjacyjnych, w tym działających na poziomie zakładowym i regionalnym;
- doświadczenia branż i przedsiębiorstw, w których udało się osiągnąć trwałe efekty w drodze dialogu społecznego.

Zdaniem Zespołu większa widoczność konkretnych sukcesów negocjacyjnych może przyczynić się do wzrostu zainteresowania rokowaniami zbiorowymi oraz budowania przekonania, że układ zbiorowy pracy jest praktycznym narzędziem poprawy warunków zatrudnienia, a nie wyłącznie instytucją prawa pracy.



Rekomendacja nr 5

Prowadzenie ewidencji prób podjęcia rokowań zbiorowych zakończonych niepowodzeniem

Uzasadnienie

Zespół Monitorujący zwraca uwagę, że ocena stanu rokowań zbiorowych nie może ograniczać się wyłącznie do liczby zawartych układów zbiorowych pracy. Równie istotne jest gromadzenie informacji o przypadkach, w których inicjatywy podejmowane przez związki zawodowe nie doprowadziły do rozpoczęcia lub zakończenia rokowań z przyczyn leżących po stronie partnerów negocjacyjnych.

Brak systematycznej wiedzy w tym zakresie utrudnia identyfikację najważniejszych barier rozwoju rokowań zbiorowych oraz ocenę rzeczywistej gotowości pracodawców i ich organizacji do prowadzenia dialogu społecznego.

Rekomendacja

Zespół rekomenduje podjęcie działań zmierzających do utworzenia systemu ewidencjonowania przypadków, w których inicjatywy dotyczące zawarcia układów zbiorowych pracy lub podjęcia rokowań zbiorowych nie doprowadziły do osiągnięcia porozumienia.

Ewidencja powinna obejmować w szczególności:

- przypadki złożenia formalnych wniosków o rozpoczęcie rokowań, które nie spotkały się z odpowiedzią drugiej strony;
- sytuacje, w których rokowania zostały zerwane lub zakończyły się trwałym impasem;
- przypadki uporczywego unikania podjęcia negocjacji przez pracodawców, organizacje pracodawców lub właściwe podmioty publiczne;
- podstawowe informacje dotyczące przedmiotu rokowań oraz przyczyn ich niepowodzenia.
- Zdaniem Zespołu zgromadzone informacje powinny służyć przede wszystkim identyfikacji barier rozwoju rokowań zbiorowych oraz wspieraniu działań strategicznych NSZZ „Solidarność” na poziomie krajowym, branżowym i regionalnym.

W uzasadnionych przypadkach informacje te mogą również stanowić podstawę działań informacyjnych oraz element oceny jakości dialogu społecznego prowadzonego przez poszczególnych partnerów społecznych i instytucje publiczne.



Rekomendacja nr 6

Budowa sieci eksperckiej wspierającej rokowania zbiorowe

Uzasadnienie

Zespół Monitorujący zwraca uwagę, że skuteczność nowych rozwiązań prawnych będzie w dużym stopniu zależeć od dostępności wsparcia eksperckiego dla organizacji zakładowych, międzyzakładowych, regionów oraz struktur branżowych NSZZ „Solidarność”. Podejmowanie rokowań zbiorowych wymaga obecnie nie tylko znajomości przepisów prawa pracy, lecz również kompetencji w zakresie analizy ekonomicznej, strategii negocjacyjnych oraz funkcjonowania przedsiębiorstw i poszczególnych sektorów gospodarki.

Jednocześnie Zespół dostrzega potrzebę dokonania realistycznej oceny istniejących zasobów eksperckich Związku - w szczególności w obszarze wsparcia prawnego udzielanego przez regiony.

Rekomendacja

Zespół rekomenduje przeprowadzenie przeglądu potencjału eksperckiego NSZZ „Solidarność” w zakresie wspierania rokowań zbiorowych, ze szczególnym uwzględnieniem zasobów kadrowych pozostających do dyspozycji regionów.

W dalszej kolejności rekomenduje się utworzenie ogólnopolskiej sieci ekspertów ds. rokowań zbiorowych, skupiającej osoby posiadające wiedzę i doświadczenie w zakresie zbiorowego prawa pracy, negocjacji oraz funkcjonowania układów zbiorowych pracy. Sieć taka mogłaby obejmować kilkanaście osób wywodzących się zarówno ze struktur regionalnych, jak i branżowych.

Zespół rekomenduje również objęcie tej grupy systematycznym programem doskonalenia zawodowego - obejmującym szkolenia, wymianę doświadczeń oraz udział w działaniach związanych z monitorowaniem wdrażania przepisów dotyczących rokowań zbiorowych. W dłuższej perspektywie grupa ta mogłaby pełnić funkcję stałego zaplecza eksperckiego wspierającego organizacje związkowe podejmujące rokowania nad układami zbiorowymi pracy.

Zdaniem Zespołu skoncentrowanie części działań szkoleniowych i eksperckich na ograniczonej grupie osób szczególnie zainteresowanych problematyką rokowań zbiorowych może przynieść lepsze rezultaty niż rozproszone działania edukacyjne kierowane do szerokiego grona odbiorców. W ten sposób możliwe byłoby stopniowe budowanie trwałych kompetencji eksperckich w obszarze, który w najbliższych latach będzie miał kluczowe znaczenie dla rozwoju dialogu społecznego w Polsce.



Rekomendacja nr 7

Opracowanie wzorcowych pakietów negocjacyjnych wspierających prowadzenie rokowań zbiorowych

Uzasadnienie

Zespół Monitorujący zwraca uwagę, że jedną z barier utrudniających podejmowanie rokowań zbiorowych jest brak łatwo dostępnych materiałów merytorycznych, które mogłyby wspierać organizacje związkowe na etapie przygotowywania postulatów i prowadzenia negocjacji. W wielu przypadkach problemem nie jest brak gotowości do podjęcia rozmów, lecz ograniczone zasoby pozwalające na przygotowanie propozycji odpowiadających współczesnym wyzwaniom rynku pracy.

Jednocześnie doświadczenia krajowe i zagraniczne wskazują, że skuteczne rokowania zbiorowe coraz częściej obejmują zagadnienia wykraczające poza tradycyjnie rozumiane warunki wynagradzania.

Rekomendacja

Zespół rekomenduje podjęcie przez Biuro Ekspertskie Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” prac nad opracowaniem wzorcowych pakietów negocjacyjnych, które mogłyby stanowić wsparcie dla organizacji związkowych prowadzących rokowania zbiorowe.

Pakiety te nie powinny przyjmować formy wzorcowych układów zbiorowych pracy, lecz zestawów możliwych rozwiązań, argumentów negocjacyjnych, przykładów dobrych praktyk oraz informacji o rozwiązaniach stosowanych w innych przedsiębiorstwach i sektorach gospodarki.

W pierwszej kolejności rekomenduje się opracowanie materiałów dotyczących:

- wynagrodzeń i systemów wynagradzania;
- czasu pracy i organizacji czasu pracy;
- godzenia życia zawodowego z życiem prywatnym;
- bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym zagrożeń psychospołecznych;
- zarządzania wiekiem oraz sytuacji starszych pracowników na rynku pracy.

W ocenie Zespołu stworzenie takich narzędzi pozwoliłoby na upowszechnianie dobrych praktyk negocjacyjnych oraz ograniczenie sytuacji, w których organizacje związkowe zmuszone są rozpoczynać przygotowania do rokowań od podstaw. W dłuższej perspektywie mogłoby to przyczynić się do podniesienia jakości prowadzonych rokowań oraz zwiększenia liczby inicjatyw układowych podejmowanych przez struktury NSZZ „Solidarność”.



Rekomendacja nr 8

Rozwijanie stałych kanałów komunikacji z branżowymi organizacjami pracodawców

Uzasadnienie

Zespół Monitorujący ma pełną świadomość, że wiele organizacji pracodawców zachowuje sceptyczny stosunek do rozwoju rokowań zbiorowych, a w szczególności do zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Dodatkowym problemem jest fakt, że większość organizacji pracodawców nie posiada wystarczająco silnego mandatu udzielonego przez swoich członków do prowadzenia rokowań i podejmowania wiążących zobowiązań w ich imieniu; a nawet nie posiada żadnego mandatu od swoich członków do podejmowania rokowań zbiorowych w ich imieniu.

Zdaniem Zespołu okoliczności te nie powinny jednak prowadzić do rezygnacji z podejmowania działań na rzecz budowy relacji i wzajemnego zaufania pomiędzy partnerami społecznymi. W obecnych warunkach nie istnieje alternatywa dla stopniowego tworzenia trwałych kanałów komunikacji umożliwiających prowadzenie dialogu na poziomie branżowym.

Rekomendacja

Zespół rekomenduje zwiększenie aktywności NSZZ „Solidarność” w zakresie kontaktów z organizacjami pracodawców reprezentującymi poszczególne sektory gospodarki.

W szczególności rekomenduje się:

- zwiększenie liczby spotkań roboczych organizowanych na poziomie branżowym;
- identyfikację sektorów, w których istnieje potencjał do rozwoju bardziej sformalizowanych form dialogu społecznego;
- budowanie stałych kanałów komunikacji pomiędzy sekretariatami branżowymi NSZZ „Solidarność” a odpowiadającymi im organizacjami pracodawców;
- prowadzenie wymiany informacji dotyczących najważniejszych wyzwań stojących przed poszczególnymi sektorami gospodarki.



Zdaniem Zespołu szczególną uwagę należy poświęcić organizacjom branżowym, które skupiają pracodawców funkcjonujących w konkretnych sektorach gospodarki i które potencjalnie mogą stać się partnerami dla rokowań zbiorowych prowadzonych na poziomie ponadzakładowym. Z perspektywy rozwoju układów zbiorowych pracy - znaczenie takich organizacji może być większe niż organizacji o charakterze ogólnym, uczestniczących przede wszystkim w dialogu prowadzonym na szczeblu centralnym.

Zespół podkreśla, że celem tych działań nie powinno być wyłącznie doprowadzenie do zawarcia układów zbiorowych pracy w krótkiej perspektywie. Równie istotne jest tworzenie relacji i mechanizmów współpracy, które w przyszłości mogą ułatwić podejmowanie rokowań zbiorowych oraz zawieranie porozumień na poziomie sektorowym i ponadzakładowym.

