Karina Całka-Lajnert¹

Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych jako przykład instytucjonalizacji demokracji

Instytucjonalizm został zapoczątkowany w pierwszych latach XX w. w Stanach Zjednoczonych. Zwolennicy instytucjonalizmu propagowali odejście od teoretycznych i abstrakcyjnych rozważań o prawach gospodarki rynkowej na rzecz badań, których przedmiotem stały się instytucje pojawiające się w kapitalizmie². Naturalne procesy rozwojowe gospodarki rynkowej prowadziły do tworzenia całej sieci instytucji społecznych, związanych z państwową interwencją i polityką socjalną. Obecnie zwraca się uwagę, że współczesna polityka charakteryzuje się wysokim nasyceniem instytucjami. Jest to skutek działania demokracji, która ze swej istoty ma charakter inkluzywny i strukturotwórczy. Potrzeby społeczne, interesy, zachowania oraz idee polityczne znajdują w systemach demokratycznych przejaw w formie norm prawnych, agend i struktur państwowych, partii politycznych, grup interesów i różnych form organizowania się obywateli. Zatem demokracja jest nierozłącznie związana z procesem instytucjonalizacji³. Proces przechodzenia od niesformalizowanych sposobów działania społecznego do uregulowanych, względnie stałych form aktywności, podlegających społecznym sankcjom stanowi nieodłączny element demokracji.

Transformacja ustrojowa, jaka rozpoczęła się w Polsce po 1989 r., przyczyniła się do budowy państwa demokratycznego oraz stopniowej przemiana-

¹ Autorka jest doktorantką na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

² L. Rubisz, *Wstęp. Instytucjonalizm, instytucja polityczna i instytucjonalizacja jako kategorie polityczne*, [w:] *Idee – Instytucje – Demokracja. Instytucjonalizacja polskiej transformacji ustrojowej*, red. L. Rubisz, Toruń 2006, s. 5.

³ Ibidem, s. 6.

ny idei w instytucje. Unormowanie w Konstytucji docelowego systemu gospodarki rynkowej stworzyło ramy funkcjonowania podmiotów rynkowych, a także wyznaczyło cele, które państwo powinno realizować⁴. Do katalogu zasad ustroju została wpisana zasada demokratycznego państwa prawnego. W zasadzie tej została wyrażona wola, aby państwo było rządzone prawem, a obywatele mieli wpływ na władzę państwową oraz udział w podejmowaniu decyzji państwowych⁵. Zasada ta oddziałuje na wyznaczenie treści innych norm konstytucyjnych i implikuje konieczność prowadzenia przez państwo polityki gospodarczej, zgodnej z interesem społecznym, gdzie dialog pomiędzy władzą publiczną a obywatelami stanowi istotny jej element. Demokracja polega bowiem na osadzaniu rozmaitych interesów, zwłaszcza tych, którzy są lub mogą być poszkodowani w procesach podejmowania decyzji⁶. Już we wstępie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷ przeczytać można: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Można zatem przyjąć konstytucyjną afirmację instytucjonalizacji w systemie prawnym takich rozwiązań, które powinny zapewnić określony sposób stanowienia i stosowania prawa w celu harmonizacji stosunków gospodarczych i społecznych, przeciwdziałania lub łagodzenia naturalnych konfliktów i napięć między grupami społecznymi⁸. Kultura kompromisu implikująca dialog społeczny stanowi immanentną cechę funkcjonowania demokracji. Odwołanie się w art. 20 Konstytucji do dialogu społecznego jako podstawowego elementu ustroju, korespondujące z art. 1 określającym Rzeczpospolitą Polską będącą dobrem wspólnym wszystkich obywateli, zmusza do tworzenia

⁴ K. Nizioł, *Model ustroju społeczno-gospodarczego w świetle Konstytucji RP oraz wybranych krajów europejskich*, [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polaszewicz i J. Boehlke, Toruń 2006, s. 437.

⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Kraków 2002, s. 15.

⁶ L. Dowbor, *Demokracja ekonomiczna*, Warszawa 2009, s. 203.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁸ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 105.

struktur stojących na straży życia społecznego opierającego się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników⁹.

Zinstytucjonalizowaną formę dialogu przybrał w Polsce w latach 90. Dialog strony rządowej i społecznej w sposób zinstytucjonalizowany oznacza uczestnictwo partnerów społecznych w instytucjach, głównie o charakterze opiniotwórczo-doradczym. Chodzi tu o rady i komisje powoływane w drodze aktów prawnych lub przyjętych porozumień. Udział w pracach takich instytucji ograniczony jest najczęściej do reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców. Instytucje te mogą mieć charakter stały, jak i być powoływane do rozwiązywania konkretnych problemów, znajdujących się w polu zainteresowań ww. podmiotów dialogu. Coraz częściej oprócz tradycyjnie rozumianych stron dialogu do prac w instytucjach dialogu dołącza strona obywatelska, będąca reprezentacją organizacji pozarządowych¹⁰.

Wśród sformalizowanych ciał dialogu społecznego najważniejszą rolę o znaczeniu ogólnokrajowym pełni – z uwagi na swe kompetencje i zakres działania – Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Wynika to przede wszystkim z ustawowej regulacji jej funkcjonowania. Rola ta polega na wykonywaniu przez Komisję uprawnień i kompetencji w ramach porządku prawnoustrojowego, szerokiego zakresu przedmiotowego działania Komisji i jej zespołów problemowych oraz prawnej możliwości wnoszenia pod obrady spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym. Dotyczy to spraw, których rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego i prowadzenia dialogu społecznego na szczeblu centralnym (krajowym) z reprezentatywnymi organizacjami związkowymi i organizacjami pracodawców¹¹.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego¹² za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się: ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych

⁹ M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 126.

¹⁰ *Trójstronna Komisja Do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Informator za rok 2009*, Warszawa 2010, s. 12.

¹¹ *Trójstronna Komisja Do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Informator za rok 2010*, Warszawa 2011, s. 7.

¹² Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.

i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje). Dotyczy to organizacji, które spełniają łącznie następujące kryteria:

- zrzeszają (z zastrzeżeniem pkt. 3) więcej niż 300 000 członków będących pracownikami;
- działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej;
- przy ustalaniu kryterium liczebności, (o którym mowa w pkt. 1) uwzględnia się nie więcej niż po 100 000 członków organizacji związkowej będących pracownikami zatrudnionymi w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w jednej sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD).

Organizacja związkowa, ubiegająca się o uznanie jej za reprezentatywną organizację związkową, przy ustalaniu liczby pracowników nie może uwzględnić pracowników zrzeszonych w tych spośród jej organizacji członkowskich, które są lub w okresie roku przed złożeniem wniosku o stwierdzenie reprezentatywności były zrzeszone w reprezentatywnej organizacji związkowej mającej przedstawicieli w składzie Komisji.

Natomiast za reprezentatywne uznaje się organizacje pracodawców, które spełniają łącznie następujące kryteria:

- zrzeszają pracodawców zatrudniających (z zastrzeżeniem pkt. 4) więcej niż 300 000 pracowników;
- mają zasięg ogólnokrajowy;
- działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD);
- przy ustalaniu kryterium liczebności (o którym mowa w pkt. 1) uwzględnia się nie więcej niż po 100 000 pracowników zatrudnionych przez pracodawców zrzeszonych w organizacji pracodawców, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w jednej sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności.

Organizacja pracodawców ubiegająca się o uznanie jej za reprezentatywną organizację pracodawców, przy ustalaniu liczby pracowników nie może uwzględnić pracowników zatrudnionych przez tych spośród zrzeszonych pracodawców, którzy są lub w okresie roku przed złożeniem wniosku

o stwierdzenie reprezentatywności byli zrzeszeni w reprezentatywnej organizacji pracodawców mającej przedstawicieli w składzie Komisji.

Wnioski organizacji związkowych oraz organizacji pracodawców o stwierdzenie ich reprezentatywności rozpatruje sąd okręgowy w Warszawie, który wydaje w tej sprawie orzeczenie w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku.

Ustawa zakłada, że z wnioskami o stwierdzenie reprezentatywności organizacje związkowe i organizacje pracodawców występują co 4 lata. Okres 4 lat liczy się od dnia uprawomocnienia się uprzednio wydanego orzeczenia. Z upływem 4 lat od uprawomocnienia się orzeczenia o stwierdzeniu reprezentatywności, organizacja związkowa i organizacja pracodawców traci uprawnienia organizacji reprezentatywnej w rozumieniu ustawy, chyba że udokumentuje Prezydium Komisji złożenie wniosku o ponowne stwierdzenie reprezentatywności. W takim przypadku organizacja ta zachowuje status organizacji reprezentatywnej do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu o ponownym stwierdzeniu reprezentatywności.

Trójstronna Komisja Do Spraw Społeczno-Gospodarczych jest mechanizmem społecznej gospodarki rynkowej, która stanowi nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego¹³.

Dyskusje na temat konieczności utworzenia instytucji, która byłaby swoistą płaszczyzną budowania porozumienia pomiędzy społeczeństwem a państwem trwały od początku lat 90. Na fali protestów w lecie 1992 r. rząd przedstawił projekt zawarcia umowy społecznej dotyczącej przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych – ich statusu, metod restrukturyzacji i oddłużania. Negocjacje toczyły się z udziałem związków zawodowych, organizacji pracodawców i przedstawicieli rządu. Dnia 22 lutego 1993 r. podpisano „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym”¹⁴. Podpisanie Paktu nie stanowiło żadnego przełomu pod względem stosunków pomiędzy jego sygnatariuszami, bowiem była to umowa wymuszona. Także w zakresie przedmiotowym

¹³ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 303.

¹⁴ J. Drgalski, *Prawno-ekonomiczne podstawy przekształceń własnościowych polskiej gospodarki. Pakt o przedsiębiorstwie Państwowym w trakcie przekształcania*, Warszawa 1993.

był to kompromis źle przygotowany i niemożliwy do automatycznego wdrożenia¹⁵. Praktyczne zastosowanie tego porozumienia było niewielkie. Jego znaczenie polegało jednak na ustaleniu zasad negocjacji – kodeksu dobrych obyczajów, który wobec lakoniczności ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych pełnił istotną rolę w „budowaniu negocjacji”. Podpisanie tego Paktu uruchomiło także procedury negocjacji trójstronnych. Zasadnicze bowiem znaczenie miał zapis przewidujący utworzenie Trójstronnej Komisji, która miała stanowić płaszczyznę wypracowywania wspólnego stanowiska w sprawie kierunków i instrumentów polityki społeczno-gospodarczej państwa jako forum rzetelnego i odpowiedzialnego dialogu. Jej zadaniem miało też być monitorowanie procesów gospodarczych i makroekonomicznych, ocena stosowanych mechanizmów i instrumentów oraz formułowanie pod adresem rządu opinii i wniosków dotyczących priorytetów polityki gospodarczej i społecznej.

Powołanie przez Radę Ministrów w dniu 15 lutego 1994 r. Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych nastąpiło na podstawie uchwały nr 7/94¹⁶. Już w dwa miesiące po tym podjęto dyskusję o ustawie, a na czwartym posiedzeniu plenarnym w maju 1994 r. powołano zespół ds. przygotowania założeń projektu ustawy o Komisji Trójstronnej, którego przewodniczącym został Andrzej Bączkowski. Partnerzy społeczni uznali, że uchwała Rady Ministrów może być w przyszłości łatwo zastąpiona przez inną uchwałę, natomiast ustawa da Komisji większe gwarancje trwałości¹⁷.

W ramach podejmowanych działań pojawiły się idee konstytucjonalizacji komisji trójstronnej i zakotwiczenie jej w ustawie zasadniczej¹⁸. Ostatecznie jednak to ustawa¹⁹ nadała umocowanie prawne dla działalności Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Tym samym w pewien sposób zin-

¹⁵ L. Rubisz, *Wstęp. Instytucjonalizacja...*, s. 5.

¹⁶ Uchwała nr 7/94 Rady Ministrów z dnia 15 lutego 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych. Zob. E. Wronikowska, *Rola państwa w dialogu społecznym w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 1, http://lex.pl/czasopisma/posp/rola_pan.html, (23.09.2011).

¹⁷ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria historia praktyka*, Warszawa 2009, s. 165.

¹⁸ D. Waniek, *Legitymacja Konstytucji*, [w:] *Problemy socjologii Konstytucji*, red. D. Waniek, Warszawa 1991, s. 35.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.)

stytucjonalizowano dialog społeczny w Polsce. Wedle ustawy celem Komisji Trójstronnej jest osiągnięcie i zachowanie pokoju społecznego. Komisja ma za zadanie m.in.: prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, rozpatrywanie spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym wniesionych pod obrady komisji przez jedną ze stron²⁰.

Z punktu widzenia formalnego kompetencje Komisji podzielić można na: stanowiące („twarde”), „miękkie”, opiniodawczo-doradcze, przekładania żądań grup interesu w dziedzinie perspektywicznej i bieżącej polityki społeczno-gospodarczej wobec administracji rządowej, rozładowywania potencjalnych napięć społecznych oraz monitorowania polityki społeczno-gospodarczej państwa²¹. Kompetencje „twarde” występują wtedy, gdy Komisja ma w ich ramach status organu quasi-państwowego, tzn. podjęte przez nią uzgodnienia stają się prawem powszechnie obowiązującym (odpowiedni akt wydaje jednak uprawniony organ państwowy), jednak wyłącznie w sytuacji konsensusu pomiędzy wszystkimi jej członkami. Dotyczy to ustalania wskaźników wzrostu płac w sferze budżetowej, orientacyjnego wskaźnika przyrostu przeciętnego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach, wskaźnika wzrostu płacy minimalnej i wskaźnika waloryzacji rent i emerytur. Kompetencje „miękkie” to uzgodnione przez całą Komisję rozwiązania, stające się najczęściej przedmiotem inicjatywy legislacyjnej rządu, która ma duże szanse na uchwalenie przez parlament. Kompetencje opiniodawczo-doradcze dotyczą przede wszystkim wykorzystania Komisji jako organu konsultacyjnego dla inicjatyw rządowych, w tym obowiązkowo konsultowania założeń, a następnie projektu budżetu państwa. W przypadku kompetencji przekładania żądań grup interesu, partnerzy wykorzystują Komisję dla artykulacji interesów swoich środowisk (związki zawodowe: system wynagrodzeń, przestrzeganie prawa pracy, sytuacja branż; pracodawcy: obciążenia fiskalne, polityka administracji wobec przedsiębiorców)²². Kolejna z omawianych kompetencji wynika bezpośrednio z istoty działalności Komisji, która jest

²⁰ M. Fałkowski, T.G. Grosse, O. Napiontek, *Dialog społeczny i Komisja Trójstronna w Polsce po 1989 roku*, [w:] M. Fałkowski, T.G. Grosse, O. Napiontek, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Warszawa 2006, s. 20.

²¹ D. Długosz, *System dialogu społecznego w latach 2001–2003. Analiza Uczestnika*, cz. I, „Polityka Społeczna” 2005, nr 4, s. 12.

²² D. Długosz, *System dialogu społecznego w latach 2001–2003. Analiza Uczestnika*, cz. II, „Polityka Społeczna” 2005, nr 5–6, s. 9.

forum wymiany poglądów i opinii, a poprzez skutecznie prowadzony dialog ma prowadzić do poprawy nastrojów społecznych i zapobiegać konfliktom. W ostatnim wymienionym przypadku Komisja monitoruje politykę społeczno-gospodarczą poprzez opiniowanie aktów prawnych.

W skład Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych wchodzi przedstawiciele strony rządowej, strony pracowników oraz strony pracodawców. Stronę rządową w Komisji reprezentują przedstawiciele Rady Ministrów wskazani przez prezesa Rady Ministrów. Stronę pracowników w Komisji reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych, natomiast stronę pracodawców w Komisji reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców. Oprócz reprezentantów strony rządowej i partnerów społecznych w pracach Komisji uczestniczą z głosem doradczym przedstawiciele: Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego, jak również przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego (także z głosem doradczym), w zakresie dotyczącym wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny, którzy delegowani są przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. W 2008 r. zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o Trójstronnej Komisji do prac Komisji został włączony z głosem doradczym przedstawiciel organizacji pozarządowych, reprezentujący Radę Działalności Pożytku Publicznego.

Należy dodać, że każda z trzech stron Komisji może zapraszać do udziału w jej pracach (z głosem doradczym) przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych oraz odpowiednio: strona rządowa – przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, strona pracowników – przedstawicieli związków zawodowych i organizacji związkowych niespełniających kryteriów reprezentatywności oraz strona pracodawców – przedstawicieli organizacji pracodawców niespełniających kryteriów reprezentatywności. Od 2008 r. za zgodą członków Prezydium Trójstronnej Komisji w roli obserwatora zapraszany jest na posiedzenia plenarne Komisji przedstawiciel prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Komisja Trójstronna uczestniczy w pracach nad projektem ustawy budżetowej, opiniuje wybrane wielkości makroekonomiczne stanowiące podstawę do opracowania projektu budżetu państwa a następnie jego założenia. Obszar prac Komisji Trójstronnej obejmuje również ustalanie maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu wynagrodzenia w przedsiębiorstwach, a także wskaźników wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz wyso-

kość wynagrodzenia minimalnego²³. Każdej ze stron działającej w Komisji Trójstronnej przysługuje prawo wniesienia pod obrady Komisji sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego. W tym też kontekście pracownicy i pracodawcy mogą zawierać na forum Komisji Trójstronnej ponadzakładowe układy zbiorowe pracy. Zawarte w ten sposób układy obejmują wszystkich zrzeszonych w organizacjach reprezentatywnych w rozumieniu Ustawy o Komisji Trójstronnej, która stwarza przedstawicielom tych organizacji możliwość reprezentacji na forum Komisji²⁴.

Komisja uchwała regulamin Komisji, który określa szczegółowe zasady i tryb pracy Komisji, Prezydium Komisji oraz zespołów, a także uprawnienia członków Komisji związane z udziałem w jej pracach. Pracami Komisji kieruje Prezydium Komisji, w skład którego wchodzi przewodniczący Komisji i wiceprzewodniczący Komisji²⁵. Przewodniczącego Komisji wyznacza prezes Rady Ministrów spośród członków Rady Ministrów będących przedstawicielami Rady Ministrów w składzie Komisji. Przedstawiciele każdej z organizacji, związków zawodowych i organizacji pracodawców wybierają po jednym wiceprzewodniczącym Komisji. Prezydium Komisji ustala program działania i harmonogram prac Komisji oraz porządek posiedzenia. Komisja może w drodze uchwały powoływać stałe i doraźne zespoły problemowe. Do zadań Prezydium Komisji należy: ustalanie programu działania i harmonogramu prac Komisji uwzględniającego pilność spraw będących przedmiotem jej działania, ustalanie porządku posiedzenia Komisji przy uwzględnieniu charakteru i rodzaju spraw przewidzianych do rozpatrzenia, przedstawianie propozycji ustaleń w sprawach organizacyjnych, sporządzanie komunikatu z posiedzenia Komisji i zlecanie wykonania ekspertyz na rzecz Komisji oraz zespołów problemowych. Oprócz tego Prezydium Komisji zajmuje się przekazywaniem uchwał i stanowisk Komisji organom władzy państwowej, występowaniem na zewnątrz w sprawach dotyczących działalności Komisji, określaniem zasad informowania opinii publicznej o pracach zespołów, rozpatrywaniem spraw przekazanych przez Komisję, z wyjątkiem zadań, któ-

²³ M. Fałkowski, T.G. Grosse, O. Napiontek, op.cit., s. 20.

²⁴ L. Rubisz, *Wstęp. Instytucjonalizacja...*, s. 5.

²⁵ J. Gołąb, *Dialog społeczny w Polsce i jego instytucje*, Materiały niepublikowane z seminarium *Przez dialog do porozumienia* zorganizowanego przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych w Warszawie w dniu 11 stycznia 2011 r.

rych realizacja przez Komisję wynika z odrębnych ustaw oraz wykonywanie innych zadań określonych przez Komisję²⁶. Prezydium Komisji przy wykonywaniu zadań korzysta z pomocy sekretarza Prezydium Komisji. Każdy z członków Prezydium wyznacza po jednym sekretarzu. Do zadań sekretarza Prezydium Komisji należy: zapewnienie współpracy między członkami Prezydium i członkami Komisji, przedstawianie propozycji ustaleń w sprawach organizacyjnych, sporządzanie projektu komunikatu z posiedzenia Komisji, monitorowanie realizacji uchwał Komisji i decyzji Prezydium Komisji, organizowanie spraw proceduralnych oraz przepływu informacji w związku z działalnością Komisji i Prezydium Komisji, przedstawianie wniosków dotyczących funkcjonowania Sekretariatu Komisji i wykonywanie innych zadań zleconych przez Komisję.

Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych obraduje na posiedzeniach plenarnych, które odbywają się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na 2 miesiące. Na posiedzeniach plenarnych Komisja może podejmować uchwały, jeżeli w głosowaniu bierze udział przedstawiciel: Rady Ministrów, co najmniej jednej z organizacji pracodawców reprezentowanych w Komisji i co najmniej jeden z przedstawicieli organizacji pracowników reprezentowanych w Komisji. Podjęcie uchwały przez Komisję wymaga zgody wszystkich biorących udział w głosowaniu²⁷. Komisja może w drodze uchwały powoływać stałe i doraźne zespoły problemowe. Uchwała o powołaniu zespołu określa zadania zespołu oraz jego skład albo sposób ustalenia tego składu. Członkowie Komisji i Prezydium Komisji mogą korzystać na posiedzeniu Komisji oraz Prezydium Komisji z pomocy zaproszonych przez siebie doradców. Przedstawiciele każdej z organizacji oraz strona rządowa mogą korzystać z pomocy jednego doradcy w sprawie objętej porządkiem obrad. Komisja uchwała własny regulamin, który określa szczegółowe zasady i tryb pracy Komisji, Prezydium oraz zespołów, a także

²⁶ *Trójstronna Komisja Do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Informator za rok 2009*, Warszawa 2010, s. 24.

²⁷ Zgodnie z nowelą ustawy z dnia 8 października 2004 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 2407), Komisja może w drodze uchwały zdecydować o podjęciu uchwały w danej sprawie w drodze korespondencyjnego głosowania strony rządowej oraz każdej z organizacji pracowników i pracodawców. Głosowanie korespondencyjne jest ważne, jeżeli wzięły w nim udział wszystkie organizacje pracowników i pracodawców oraz strona rządowa. Podjęcie uchwały w drodze korespondencyjnego głosowania wymaga zgody wszystkich biorących udział w głosowaniu.

uprawnienia członków Komisji związane z udziałem w jej pracach. Na aktualny Regulamin Komisji składają się postanowienia z pięciu podjętych w tej sprawie Uchwał. Z posiedzeń Komisji sporządza się komunikat, którego formę i sposób udostępniania określa regulamin Komisji. Zawiera on w szczególności uchwały Komisji i stanowiska stron Komisji. Przebieg posiedzenia Komisji i zespołów problemowych rejestruje się na nośniku magnetycznym a z posiedzeń Komisji i jej zespołów Sekretariat Komisji sporządza protokoły. Obsługę Komisji zapewnia sekretariat Komisji złożony z pracowników Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Do zadań Sekretariatu należy zapewnienie obsługi administracyjno-biurowej²⁸. Dialog prowadzony na forum Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych ma za zadanie kreować relacje społeczeństwa z administracją publiczną właściwą dla demokratycznego państwa prawa²⁹.

Cechą charakterystyczną demokracji jest obecność struktur pośredniczących między obywatelami a władzami publicznymi. Stanowią je organizacje (instytucje) społeczeństwa, które stały się podmiotem niezbędnym we współczesnej debacie, szczególnie w Unii Europejskiej³⁰. Praktykowanie demokracji wymaga powszechnej lub niemal powszechnej zgody społecznej i świadomości, że do właściwych rozwiązań dochodzi się drogą dyskusji, wzajemnego przekonywania się, a nieraz i kompromisu³¹. W skutek procesów cywilizacyjnych i globalizacji często podejmuje się próby tworzenia sformalizowanych instytucji. Z jednej strony mają one być odpowiedzią na oczekiwania społeczne, a z drugiej mają służyć zapobieganiu konfliktom. Instytucjonalizacja i określenie ustawowych ram działania instytucji państwowych i społecznych mają sprzyjać prawidłowemu rozwojowi gospodarki, spełniającej wymogi ekonomicznej efektywności, przy jednoczesnym zachowaniu równości uczestniczącej w niej podmiotów, przejrzystości reguł i troski o dobro wspólne. Należy dodatkowo zaznaczyć, że rzeczywistą podstawą funkcjonowania systemu demokratycznego jest istnienie społeczeństwa obywatelskiego, czyli pozapaństwowej infrastruktury, która dzięki swoim

²⁸ *Trójstronna Komisja Do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Informator za rok 2009*, Warszawa 2010, s. 25.

²⁹ *Zasady Dialogu Społecznego*, Dokument programowy Rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., Warszawa 2002.

³⁰ W. Misztal, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Lublin 2011, s. 10.

³¹ W.T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 48.

formom organizacyjnym (o różnym stopniu sformalizowania) umożliwia zarówno artykulację najróżniejszych interesów grupowych, jak i komunikację między poszczególnymi grupami a władzą³².

W 2011 r. Komisja odbyła 6 posiedzeń plenarnych. Dyskutowano nad projektem ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych w aspekcie społeczno-gospodarczym. Wysłuchano informacji dotyczącej Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko”, której celem jest poprawa stanu środowiska połączona z rozsądnym gospodarowaniem zasobami naturalnymi oraz stworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju nowoczesnego sektora energetycznego, zdolnego zapewnić Polsce bezpieczeństwo energetyczne oraz konkurencyjną i efektywną w tym zakresie gospodarkę. Zapoznano się ze stanem konsultacji społecznych projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Na forum Komisji przedstawiono Stanowisko strony społecznej Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w sprawie projektu ustawy o lobbingu. Przedyskutowano projekt ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Projekt tworzy m.in. nowy system działalności w obszarze kultury i wprowadza podział na instytucje artystyczne i kultury³³. Rozmawiano na temat zmian w systemie wynagradzania pracowników w ochronie zdrowia oraz sytuacji pielęgniarek i wysokości minimum egzystencji³⁴.

Rok 2011 obfitował w konsultacje spraw trudnych i jednocześnie kluczowych dla przyszłości państwa. Do takich można zaliczyć zmiany związane z funkcjonowaniem systemu emerytalnego w Polsce oraz pakiet klimatyczny i strategię bezpieczeństwa energetyczne. Warto w tym miejscu zauważyć, że partnerzy społeczni biorą także udział w konsultacjach unijnych aktów prawnych, co wpływa na wzmocnienie znaczenia dialogu społecznego. W 2011 r. takim konsultacjom podlegała unijna dyrektywa o urlopie macierzyńskim. W drugim półroczu 2011 r., a konkretnie dnia 17 października – w trakcie trwania polskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej –

³² M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 5.–

³³ *Trójstronna Komisja Do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Informator za rok 2011*, Warszawa 2012, s. 29–30.

³⁴ *Instytucje Dialogu Społecznego przy Urzędach Administracji Rządowej, Informator za rok 2011*, Warszawa 2012, s. 22.

odbył się w Brukseli jesienny Trójstronny Szczyt Społeczny ds. Wzrostu i Zatrudnienia poświęcony debacie na temat modelu gospodarczego wzrostu uwzględniającego kluczową rolę partnerów społecznych i dialogu społecznego w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Szczyt ten pokazał kierunek rozwoju Unii Europejskiej, potrzebę ciągłego wzmacniania partnerstwa społecznego i zwiększenia zaufania w dialog społeczny w państwach członkowskich Unii.

Na zorganizowanej z kolei w dniach 24–25 listopada 2011 r. w Warszawie przez Komisję Europejską oraz polską Prezydencję konferencji nt.: „Negocjacje, konsultacje i autonomia partnerów społecznych w Unii Europejskiej: XX-lecie porozumienia partnerów społecznych” zaakcentowano wpływ partnerów społecznych na prawodawstwo społeczne Unii Europejskiej i podkreślono, że dzięki inicjatywie partnerów społecznych powstała możliwość kształtowania prawa wspólnotowego na drodze negocjacji społecznych³⁵.

Należy podkreślić, że od chwili powołania Trójstronna Komisja zajmuje się coraz szerszym spektrum zagadnień społecznych. W 2002 r. istniało 6 zespołów problemowych, gdy w 2011 r. działało ich już 11. Najczęściej spotykały się zespoły ds. ubezpieczeń społecznych, ds. polityki gospodarczej i rynku pracy oraz zespół ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń społecznych. Poruszane były zagadnienia aktualnych problemów społecznych i gospodarczych oraz prac legislacyjnych. W 2011 r. podejmowano tematykę związaną z dodatkowym ubezpieczeniem zdrowotnym, emeryturami pomostowymi, otwarciem niemieckiego rynku pracy oraz łagodzeniem skutków kryzysu gospodarczego i wykorzystania środków przeznaczonych na inwestycje współfinansowane z Unii Europejskiej.

Partnerzy społeczni rzadko wypracowywali wspólne stanowisko³⁶. Trójstronna Komisja była forum wymiany opinii i niejednokrotnie ścierania się grup o znacząco odmiennych poglądach. Zasadnym wydaje się dążenie do zmian w tym zakresie i budowania dojrzałego dialogu, w którym każda ze stron dąży nie tylko do osiągnięcia własnych celów i zaspokojenia oczekiwań

³⁵ *Trójstronna Komisja Do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Informator za rok 2011*, Warszawa 2012, s. 64.

³⁶ Partnerzy społeczni nie doszli do porozumienia co do wysokości płacy minimalnej w 2013 r. i jej wysokość najprawdopodobniej ustali strona rządowa.

grup, które reprezentuje, ale także podejmuje starania do osiągnięcia satysfakcjonującego wszystkie strony kompromisu.

Podsumowując, mając na uwadze przyszłość demokracji, należy uznać, że Komisja Trójstronna ds. Społeczno-Gospodarczych jest uzupełnieniem demokracji reprezentatywnej mechanizmami demokracji partycypacyjnej, a dialog i partycypacja są wykorzystywane do legitymizacji władzy. Komisja stwarza dla obywateli płaszczyznę do wyrażania własnych inicjatyw i interesów, natomiast ustawa o Trójstronnej Komisji ustala dodatkowo ramy funkcjonowania dialogu pomiędzy partnerami społecznymi oraz uniemożliwia brak zainteresowania ich opinią. Tworzenie instytucji dialogu społecznego jest zatem przejawem dojrzałości demokracji. Społeczeństwo potrzebuje konkretnych mechanizmów i instytucji, ponieważ naród może przetrwać tylko wówczas, kiedy między państwem a obywatelami istnieje wiele grup wtórnych, które są na tyle bliskie jednostkom, że wciągają je w swoją sferę działania, wprowadzając tym samym w ogólny strumień życia społecznego³⁷. Należy jednak pamiętać, że Komisja i sam dialog nie są „izolowaną wyspą” w systemie politycznym³⁸. Wiele kwestii poruszanych na jej forum jest ściśle związanych z sytuacją polityczną, dlatego na możliwość realizowania przez nią swoich podstawowych funkcji znaczący wpływ ma skłonność stron Komisji do kooperacji i wypracowywania kompromisów. W ujemnym aspekcie należy rozpatrywać podwójną rolę strony rządowej, która obejmuje zarówno przewodniczenie Komisji, jak i reprezentowanie interesu publicznego, co niejednokrotnie utrudnia osiągnięcie konsensusu³⁹.

³⁷ E. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, tłum. K. Wakar, Warszawa 1999, s. 38.

³⁸ D. Długosz, *System dialogu społecznego w latach 2001–2003. Analiza Uczestnika*, cz. II, s. 9.

³⁹ W dniu 10 lutego 2012 r. odbyło się posiedzenie Prezydium Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, na którym Premier Donald Tusk przyznał, że stan dialogu społecznego pomimo jego zinstytucjonalizowanej formy nie jest najlepszy i zadeklarował wolę poprawy współpracy pomiędzy partnerami społecznymi.

Summary

Trilateral Commission for Social and Economic Affairs as an Example of Institutionalization of Democracy

The subject of the article is the institutionalization of democracy in Poland on the example of the Tripartite Commission for Socio-Economic. This issue should be considered in the context of democratic principles such as implementation the principles of social justice. In the author's opinion, democracy makes possible, and at the same time imposes an obligation on the state to create institutions and legal standards for the proper functioning of a market economy. A special role in this process is a dialogue between the social partners taking place within the Tripartite Commission for Socio-Economic. The article presents the legal and socio-political conditions affecting the creation of Commission and briefly describes the function, role and powers of Commission in accordance with Act of 6 July 2001 about Tripartite Commission for Socio-Economic Issues and voivodship social dialogue commissions, published in Dz.U. No. 100, item 1080 of 18 September 2001, as amended. Article focuses on the institutionalization of democracy, which according to the author's conviction is a synthesis between the governments of the people and the rule of the law.