

Dr hab. Monika Gładoch, prof. UKSW

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

ORCID: 0000-0001-9814-5627

e-mail: gladoch_law@wp.pl

Status zakładowej organizacji związkowej, czyli o skutkach łączenia „starego” z „nowym”

The status of trade union organization in a enterprise —
on the effects of combining the "old" with the "new"

Streszczenie

Artykuł odnosi się do statusu prawnego zakładowej organizacji związkowej. Jego celem jest ukazanie genezy powstania struktur związkowych w firmach. Dotyczy on sytuacji związków zawodowych po drugiej wojnie światowej. Autorka analizuje regulacje dotyczące statusu i kompetencji organizacji związkowej. Zwraca uwagę na długotrwały proces, który wpłynął na obecną pozycję związków zawodowych w firmach. Podkreśla rolę związków zawodowych względem innych przedstawicielstw pracowniczych. Zauważa, że wiele kompetencji związkowych wywodzi się z poprzedniego ustroju. Ma to oczywiście wpływ na prowadzenie dialogu społecznego w społecznej gospodarce rynkowej. Zdaniem autorki konieczne jest wprowadzenie zmian, które ułatwią relacje związków zawodowych z pracodawcą.

Słowa kluczowe

związki zawodowe, zakładowa organizacja związkowa, dialog społeczny, rady pracowników, szczególna ochrona stosunku pracy, partycypacja w zarządzaniu

JEL: J50, J51, J52

Abstract

The article concerns a legal status of a trade union organization in a enterprise. The publication shows a genesis of a creation of union structures in companies. It concerns a situation of trade unions after the Second World War. The author analyzes a number of regulations concerning the status and competences of a trade union organization. She draws attention to the long-term process that influenced the current status of trade unions in companies. She emphasizes the role of trade unions in a system employee representations. Many of the union competences comes from the previous regime. This, of course, affects the conduct of a social dialogue in the social market economy. She calls for changes to be made to relations between trade unions and employers.

Keywords

trade unions, company trade union organization, social dialogue, employee councils, special protection of the employment relationship, participation in management

Uwagi wstępne

Ustawa z 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1608) została przyjęta jako przełomowa nowelizacja przepisów związkowych. Przedstawiciele doktryny zaczęli posługiwać się nowym określeniem „zbiorowe prawo zatrudnienia” (Stelina & Szmít, 2018; Baran, 2019), zastępując dotychczasowe — „zbiorowe prawo pracy”. Nowa terminologia ma zapewne podkreślić istotę zmiany

polegającej na rozszerzeniu wolności związkowej na osoby zatrudnione poza stosunkiem pracy. Trudno polemizować z poglądem, że wspomniana nowelizacja odegrała ważną rolę w zbiorowych stosunkach pracy, jednak nie zmieniła ona istoty rzeczy, czyli oparcia działalności związkowej na modelu zakładowej organizacji związkowej, niezachwianej od lat 80. ubiegłego wieku.

Model reprezentacji zakładowej przez lata umacniał się zarówno w prawodawstwie, jak i doktrynie prawa pracy, a tylko z rzadka zgłaszano propozycję porzucenia tej

koncepcji¹. Nowatorską metodę reprezentacji związkowej przyjęto w projekcie Kodeksu zbiorowego prawa pracy z 2018 r.². Pomysł zakładał odejście od obowiązkowego tworzenia zakładowych lub międzyzakładowych organizacji związkowych. Funkcje związkowe miała przejąć zakładowa organizacja związkowa mająca charakter fakultatywny lub delegat związkowy (Pisarczyk, 2019, s. 188). Poprzedni projekt Zbiorowego kodeksu pracy przewidywał działanie w zakładzie pracy sekcji związkowej i zakładowego delegata związkowego w przedsiębiorstwie wielozakładowym. W indywidualnych sprawach pracownicy zrzeszeni w związku nieposiadającym sekcji związkowej mogli być reprezentowani przez przedstawiciela związku³. Okazało się, że projekt kodeksu może co najwyżej stanowić przyczynek do dyskusji naukowej, a model reprezentacji związkowej na poziomie zakładu pracy pozostaje niezmienny. Cechuje go aktywność związkowa na poziomie zakładu pracy, która łączy się z ograniczeniem kompetencji innych organów załogi (np. rad pracowników) lub przejęciem przez związki innych przedstawicielstw pracowników, takich jak społeczna inspekcja pracy, europejska rada zakładowa oraz specjalny zespół negocjacyjny w spółce europejskiej i spółdzielni europejskiej. Społeczna inspekcja pracy jest podporządkowana organizacji związkowej, natomiast reprezentacje ponadnarodowe są wylaniane przez reprezentatywne organizacje związkowe.

Status organizacji związkowych w poprzednim ustroju pracy

Jak wcześniej wyjaśniono, status zakładowej reprezentacji związkowej, a wraz z nim również działaczy związkowych, kształtował się na przestrzeni kilkudziesięciu lat. Należy przypomnieć, że ustawa o związkach zawodowych z 23 maja 1991 r. (Dz.U. 2022 poz. 854) przejęła niektóre regulacje poprzednich ustaw. Warto zatem choć pokrótce przedstawić główne etapy kształtowania się i umacniania pozycji związków zawodowych w zakładzie pracy.

Związki zawodowe nie od razu zyskały status organów zakładowych, przynajmniej nie bezpośrednio. Były organizacją ułożoną poza zakładem pracy. 20 listopada 1944 r. odbył się w Lublinie Zjazd Związków Zawodowych, podczas którego powołano Komisję Centralną Związków Zawodowych, która skupiała ruch związkowy aż do 1948 r. Organem przedstawicielskim załogi stały się natomiast rady zakładowe, powstałe na mocy dekretu z 6 lutego 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych (Dz.U. 1945 nr 8 poz. 36), a w mniejszych zakładach pracy, liczących od 5 do 20 pracowników, delegaci załogi, którzy wykonywali nadzór nad warunkami pracy, zatwierdzali regulamin pracy, pośredniczyli w „zatargu” między pracownikiem a pracodawcą oraz współdziałali przy przyjmowaniu i zwalnianiu pracowników (Piotrowski, 1965, s. 11 i n.). Zgodnie z dekretem rady zakładowe zostały nazwane „nowymi organami organizacji zawodowych”. W literaturze zwracano uwagę, że „zakładowe przedstawicielstwo pracownicze jest tworem

znacznie późniejszym niż związki zawodowe” i upatrywano w nich niebezpieczną konkurencję dla ruchu związkowego (Święcicki, 1968, s. 83). Zagrożający związkom rywal został dość szybko, bo już w 1947 r., spacyfikowany i opanowany przez same związki zawodowe. Wtedy też zaczęła się kształtować powojenna koncepcja zakładowej organizacji związkowej. Dekret z 16 stycznia 1947 r. o zmianie dekretu z 6 lutego 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych (Dz.U. 1947 nr 24 poz. 92) w art. 1 stanowił: „W zakładach pracy, stosujących pracę najemną, a zatrudniających powyżej 20 pracowników najemnych (robotników, pracowników umysłowych, chałupników — o ile nie zatrudniają pracowników najemnych), powołuje się, jako organ pracowniczych związków zawodowych, przedstawicielstwo pracownicze w formie Rad Zakładowych”. Zgodnie ze zmienionym art. 14 ust. 1 dekretu pierwsze wybory Rady Zakładowej, delegata lub mężów zaufania na terenie danego zakładu pracy zarządzała okręgowa komisja związków zawodowych na wniosek zarządu oddziału pracowniczego związku zawodowego danej gałęzi pracy, a nie jak dotychczas Obwodowy Inspektor Pracy na wniosek zarządu organizacji zawodowej pracowników. Ponadto dekret z 1947 r. przewidywał odwołanie rady zakładowej lub delegata, jeśli działaliby oni w sposób sprzeczny z przepisami ustawowymi lub zarządzeniami pracowniczego związku zawodowego. Doszło zatem do przekształcenia rad zakładowych, jako organów partycypacyjnych załogi, w zarządy zakładowych organizacji związkowych (Wrątny, 1994, s. 11). Jeszcze dalej idące uzależnienie rad zakładowych nastąpiło w następstwie uchwalenia ustawy o związkach zawodowych z 1 lipca 1949 r. (Dz.U. 1949 nr 41 poz. 293). Statut Zrzeszenia Związków Zawodowych ograniczył czynne prawo wyborcze do rad i przyznał je wyłącznie członkom związku zawodowego, na skutek czego zlikwidowano samodzielność zakładowego przedstawicielstwa pracowniczego (Gładoch, 2005, s. 29).

Dalsze wzmocnienie uprawnień związkowych w zakładach pracy nastąpiło na podstawie przepisów łączących związki zawodowe z inspekcją pracy. Na mocy ustawy z 4 lutego 1950 r. o Społecznej Inspekcji Pracy (Dz.U. 1950 nr 6 poz. 52) od początku była ona organem związków zawodowych. Została powołana w celu sprawowania kontroli nad przestrzeganiem przez administrację zakładu pracy przepisów prawa oraz postanowień układu zbiorowego pracy i regulaminu pracy w sprawach bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony zdrowia pracowników, pracy kobiet i młodocianych, czasu pracy i urlopów oraz kontroli urządzeń technicznych i sanitarnych z punktu widzenia ochrony pracy. Funkcję społecznego inspektora pracy mógł przejąć delegat załogi wyłoniony na podstawie dekretu z 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych. Co istotne, na stanowisko społecznego inspektora pracy mógł zostać powołany pracownik danego zakładu pracy, który jednocześnie był członkiem związku zawodowego. W odróżnieniu od obecnie obowiązującej ustawy z 1983 r. inspektorów wybierało ogólne zebranie załogi lub konferencja mężów

zaufania. Administracja zakładu była zobowiązana do założenia zakładowej księgi uwag oraz oddziałowych ksiąg uwag, co, jak wiadomo, jest również obowiązkiem na mocy obecnie obowiązującej ustawy. Zakładowy inspektor pracy miał prawo wydawania zaleceń na piśmie skierowanych do kierownika zakładu pracy celem usunięcia stwierdzonych uchybień.

W myśl dekretu z 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (Dz.U. 1954 nr 52 poz. 260) dotychczasowa terenowa inspekcja pracy została przekształcona w techniczną inspekcję pracy, opartą na zasadzie branżowej. Podlegały jej wszystkie zakłady pracy. Dekret uchylał ustawę z 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy (Dz.U. nr 67 poz. 590). Techniczny inspektor pracy miał za zadanie kontrolować urządzenia techniczne i sanitarne zakładu pracy oraz warunki i organizację pracy pod względem zabezpieczenia życia i zdrowia pracowników, jak również nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zdrowia i życia pracowników, a w szczególności o bezpieczeństwie i higienie pracy. W tym celu techniczny inspektor pracy był uprawniony do wizytowania o każdej porze dnia i nocy, za okazaniem legitymacji służbowej, zakładów pracy.

Związki zawodowe działały w zakładach pracy ciągle niejako z zewnątrz. Ustawa o związkach zawodowych z 1949 r. nie tworzyła bowiem koncepcji zakładowej organizacji związkowej, a rada zakładowa, choć uzależniona od związków zawodowych, formalnie pozostawała organem załogi. Kolejna zmiana modelu reprezentacji załogi nastąpiła w 1956 r. wraz z powołaniem w zakładach pracy samorządu pracowniczego, który miał być organem niezależnym od związków zawodowych. Ustawa z 19 listopada 1956 r. o radach robotniczych (Dz.U. 1956 nr 53 poz. 238) dawała prawo ich wyboru w państwowych przedsiębiorstwach przemysłowych i budowlanych oraz w państwowych gospodarstwach rolnych. Ich zadaniem było sprawowanie bezpośredniego udziału w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Część swoich uprawnień (ze sfery płac, funduszu zakładowego, spraw socjalno-bytowych, bhp oraz wewnętrznych regulaminów) miała wykonywać w porozumieniu z radą zakładową. Okres niezależności samorządu trwał niespełna dwa lata. Już bowiem w ustawie z 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz.U. 1958 nr 77 poz. 397) przeprowadzono fuzję rad robotniczych z radami zakładowymi i komitetami zakładowymi PZPR, powołując konferencję samorządu robotniczego. Rady robotnicze były wybierane przez załogę w drodze tajnego głosowania. Na związkach zawodowych spoczywał obowiązek przeprowadzenia wyborów. Centralna Rada Związków Zawodowych (CRZZ) i właściwe związki zawodowe miały czuwać nad prawidłowym funkcjonowaniem samorządu robotniczego oraz koordynować jego działalność w skali całego kraju. CRZZ określała również sposób przeprowadzania wyborów rad robotniczych, skład ilościowy rad i ich prezydów, kadencję oraz tryb odwołania rady.

Jak widać, związki zawodowe były wprawdzie obecne w zakładach pracy, ciągle jednak pośrednio, wpływając na działalność i obsadę organów załogi. Istotna zmiana nastąpiła w latach 80. ubiegłego wieku wraz z wejściem w życie ustawy z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (Dz.U. 1982 nr 32 poz. 216) i uchwały Rady Państwa z 12 października 1982 r. w sprawie zasad i sposobu tworzenia organizacji związkowych w zakładach pracy (Dz.U. nr 34 poz. 222). Rozdział 4 ustawy nosił tytuł: „Zakładowa organizacja związkowa”. Na podstawie art. 30 zadania związków zawodowych w zakładzie pracy wykonywały zakładowe organizacje związkowe działające przez swoje statutowe organy. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych w zakładzie pracy, w którym działała więcej niż jedna organizacja związkowa, każda z nich pełniła funkcje konsultacyjne w sprawach indywidualnych, lecz wyłącznie w stosunku do swoich członków. Pracownik niezrzeszony w związku zawodowym mógł wskazać do obrony swoich praw pracowniczych zakładową organizację związkową, jeżeli ta uprzednio wyraziła na to zgodę. Przepis stał się pierwotnym wzorem dla obecnie obowiązującego art. 23² k.p. Formalnie zachowano w ustawie zasadę negatywnej wolności związkowej, która w ciągu zaledwie paru lat została ograniczona w wykładni Sądu Najwyższego. Zgodnie ze stanowiskiem SN, w zakładzie pracy, w którym działał jeden związek zawodowy, istniała obowiązkowa reprezentacja pracowników niezrzeszonych przez zakładową organizację związkową. Dzięki tej wykładni, w sytuacji istnienia tzw. monizmu związkowego, czyli możliwości działania jednej organizacji związkowej, udało się odbudować dawną pozycję rad zakładowych (Wrątny, 1991, s. 51). Wbrew pierwotnym deklaracjom w krótkim czasie odebrano pracownikom prawo tworzenia wielu organizacji związkowych. Przepis ustawy o związkach zawodowych sugerował istnienie pluralizmu związkowego w zakładzie pracy, jednakże § 3 ust. 1 uchwały Rady Państwa w sprawie zasad i sposobu tworzenia organizacji związkowych w zakładach pracy przewidywał, że w zakładzie pracy w rozumieniu kodeksu pracy może być utworzony tylko jeden związek zawodowy. Wyjątek dotyczył przedsiębiorstw państwowych wielozakładowych, działających na obszarze całego kraju lub kilku województw, w których można było tworzyć oddzielne związki zawodowe w jednostkach organizacyjnych tego przedsiębiorstwa. Tworzenie większej liczby organizacji było możliwe również w jednostkach przedsiębiorstw państwowych wielozakładowych, jeżeli jednostki te były zlokalizowane w różnych dzielnicach miasta lub w różnych miejscowościach województwa i były zakładami pracy w rozumieniu kodeksu pracy. Pluralizm związkowy został więc szybko zastąpiony monizmem związkowym. Koncepcja judykatury dotycząca obowiązkowej reprezentacji wszystkim członków załogi przez jedną organizację związkową została niebawem wprost zapisana w ustawie. Na mocy ustawy z 24 lipca 1985 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych i niektórych innych ustaw określających uprawnienia związków zawodowych

(Dz.U. 1985 nr 35 poz. 162) zmieniono art. 5 ustawy, który w nowym brzmieniu stanowił: „Związki zawodowe reprezentują interesy zawodowe pracowników wobec kierownictwa zakładów pracy, organów administracji państwowej i gospodarczej, organizacji społecznych, a także w stosunkach z organizacjami związkowymi i innych krajów, oraz współpracują z tymi organami i organizacjami”. Jak wiadomo, negatywna wolność związkowa obowiązuje obecnie wyłącznie w sprawach indywidualnych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 w zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkie osoby mające prawo koalicji, niezależnie od ich przynależności związkowej.

Warto pamiętać, że lata 80. ubiegłego wieku przyniosły jeszcze jedną znaczącą zmianę gdy chodzi o status związków zawodowych. Związki zawodowe zaczęły dzielić swoje uprawnienia z radami pracowniczymi, czyli nowo powołanym samorządem załogi, utworzonym na mocy ustawy z 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. 1981 nr 24 poz. 123). Zgodnie z art. 36 tej ustawy, jeżeli uchwały organów samorządu załogi dotyczyły spraw wchodzących w zakres działania związków zawodowych, przed ich podjęciem organy przedsiębiorstwa były obowiązane umożliwić związkom zawodowym zajęcie stanowiska w tych sprawach. Jednak to nie samorząd załogi, lecz zakładowe organizacje związkowe przejęły kompetencje w sprawach indywidualnych dotyczących zatrudniania pracowników i ich zwalniania, co uprzednio było domeną rad zakładowych⁴. Przypomnijmy, że na mocy art. 38 k.p. w jego pierwotnym brzmieniu z 1974 r. — o zamiarze wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę na czas nieokreślony kierownik zakładu pracy miał obowiązek zawiadomić na piśmie radę zakładową, podając przyczynę uzasadniającą rozwiązanie umowy. Rada w ciągu 5 dni mogła zgłosić swoje umotywowane zastrzeżenia. W razie nieuwzględnienia zgłoszonych w terminie zastrzeżeń rady zakładowej kierownik zakładu przedstawiał sprawę przewodniczącemu instancji związkowej bezpośrednio nadrzędnej nad radą zakładową. Przewodniczący miał 5 dni na wypowiedzenie się w kwestii zastrzeżeń rady zakładowej. Po rozpatrzeniu stanowiska przewodniczącego lub niezajęcia go w ustalonym terminie kierownik zakładu pracy podejmował decyzję w sprawie wypowiedzenia. Z czasem uprawnienie to w całości zostało przekazane organizacjom związkowym, z wykorzystaniem ich struktur na poziomie zakładowym i ponadzakładowym.

Wydaje się, że koncepcja zakładowej organizacji związkowej była odpowiedzią na obecność w zakładach pracy rad pracowniczych. Obowiązywanie ustawy samorządowej uświadomiło działaczom związkowym, że dotychczasowy model pośredniej obecności związków zawodowych w zakładach pracy nie może się udać, tym bardziej że rosło znaczenie organów samorządowych. Dalszy etap tworzenia zakładowych organizacji związkowych nastąpił wraz z wejściem w życie wspomnianej wcześniej ustawy z 24 lipca 1985 r. o zmianie ustawy

o związkach zawodowych i niektórych innych ustaw określających uprawnienia związków zawodowych. Najważniejsza zmiana dotyczyła wzmocnienia statusu organizacji związkowej na poziomie zakładu pracy. Artykułowi 30 nadano nowe brzmienie: „Zakładowa organizacja związkowa jest podstawowym ogniwem każdego związku zawodowego”. Dodano ust. 2, który stanowił: „Zakładowe organizacje związkowe wykonują zadania związków zawodowych w zakładach pracy, działając przez swoje statutowe organy”. Nowelizacja wprowadziła prawo powoływania międzyzakładowych organizacji związkowych w tych zakładach pracy, w których stan zatrudnienia uniemożliwiał utworzenie organizacji związkowej. Zgodnie z nową regulacją liczba założycieli związku zawodowego zrzeszającego pracowników jednego zakładu pracy nie mogła być mniejsza niż 10 osób. Zakładowe organizacje związkowe uzyskały także niektóre z ważniejszych kompetencji ze sfery partycypacji w zarządzaniu, mimo obowiązującej ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. W myśl art. 30a uzgodnienia z zakładową organizacją związkową wymagało ustalanie przez zakład pracy zasad wykorzystywania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, w tym podziału środków na określone cele i przyznawanie pracownikom świadczeń z funduszu. W uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową ustalany był system wynagradzania i związane z nim regulaminy nagród i premiowania, jak również regulamin pracy, rozkład czasu pracy oraz plan urlopów. Są to także obecnie kluczowe kompetencje zakładowej organizacji związkowej. Nowela z 1985 r. uwzględniała również znaczenie związków zawodowych w funkcjonowaniu społecznej inspekcji pracy. Warto przypomnieć, że 24 czerwca 1983 r. została uchwalona nowa, obecnie obowiązująca ustawa o społecznej inspekcji pracy (Dz.U. 1983 nr 35 poz. 163), której przepisy w dużej mierze oparto na wspomnianej wcześniej ustawie z 1950 r.

Jak nietrudno dostrzec, koncepcja zakładowej organizacji związkowej narodziła się w poprzednim ustroju pracy, opartym na Konstytucji z 1952 r., w kształcie nadanym ustawą z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976 nr 5 poz. 29). Została następnie przejęta do obecnie obowiązującej ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, która w dużej części bazuje na rozwiązaniach ustaw z lat 80. XX wieku.

Niektóre konsekwencje obowiązywania zakładowego modelu organizacji związkowej

Na wstępie warto podkreślić, że wraz z modelem zakładowej organizacji związkowej do ustawy z 1991 r. przejęto również inne instytucje związane z jej funkcjonowaniem, m.in. oddelegowania związkowe i zwolnienia doraźne, obowiązek stworzenia zaplecza lokalowego i technicznego dla organizacji zakładowej, a także przepisy o szczególnej ochronie stosunku pracy działaczy

związkowych. Przede wszystkim większość uprawnień, które normuje ustawa związkowa, jest zastrzeżona dla zakładowej organizacji związkowej. Jak zauważono w doktrynie, przy takim podziale zadań branżowe struktury związków zawodowych pełnią głównie funkcję koordynacyjno-usługowe, rezygnując z ról zbiorowych na poziomie ponadzakładowym (Hajn, 2013, s. 69).

W zakładowym modelu organizacji związkowej zasadniczo nie ma miejsca dla innych przedstawicieli pracowników, przede wszystkim dlatego, że gros uprawnień przejmują związki zawodowe. W doktrynie sugeruje się, jakoby polski system reprezentacji (partycypacji) był dwukanałowy, składający się z reprezentacji związkowej i rad pracowników (Wrątny, 2019, s. 52). Trudno do końca zgodzić się z takim stanowiskiem. Członkostwo w Unii Europejskiej wiąże się z obowiązkiem implementacji szeregu dyrektyw z zakresu partycypacji, jednakże reprezentacja załogi otrzymuje jedynie najniższe uprawnienia, czyli prawo do informacji i konsultacji. Mam tu na myśli przede wszystkim radę pracowników, której kompetencje informacyjne zostały częściowo powielone przy okazji ostatniej nowelizacji ustawy o związkach zawodowych. Prawo do informacji dla zakładowych organizacji związkowych, przewidziane w art. 28 ustawy związkowej, brzmi niemal identycznie jak art. 13 i 14 ustawy z 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz.U. 2006 nr 79 poz. 550 ze zm.). Warto wspomnieć, że początkowo, czyli przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2008 r.⁵ i wynikłym stąd obowiązkiem zmiany art. 4 ustawy, rady pracowników zostały z mocy ustawy opanowane przez zakładowe organizacje związkowe⁶. Reprezentatywne organizacje związkowe typowały członków do rad pracowników, tak jak obecnie wybierają osoby wchodzące w skład europejskich rad zakładowych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „art. 4 ust. 1, 3 i 5 ustawy z 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (...) w zakresie, w jakim określa tryb wyboru oraz odwołania rady pracowników w zależności od przynależności pracowników do reprezentatywnej organizacji związkowej, jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. TK zwrócił uwagę, że z preambuły dyrektywy 2002/14 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2002 r. ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz. Urz. UE L 080, 23/03/2002 s. 29–34) wynika również, że chodzi o regulacje odnoszące się do pracodawców i do pracowników, a nie do organizacji związkowych działających w zakładzie pracy (Gładoch, 2008, s. 2 i n.). Przy okazji rad pracowników sprzed nowelizacji ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji nasuwa się skojarzenie z funkcjonującymi kilkadziesiąt lat wcześniej radami zakładowymi, które formalnie także były organami załogi, tyle że w istotny sposób uzależnionymi od organizacji związkowych.

Związkowa partycypacja w zarządzaniu

W następstwie implementacji dyrektyw unijnych zakładowym organizacjom związkowym systematycznie przybyszało nowych uprawnień. Możemy tu wymienić prawo do informacji i konsultacji w procesie zwolnień grupowych oraz w razie przejścia zakładu pracy lub jego części. Praktyka wzmacniania uprawnień związkowych stanowi konsekwencję stosowanej od lat 90. reguły, zgodnie z którą przedstawicielstwo pozazwiązkowe może być wyłaniane wyłącznie u tych pracodawców, u których nie funkcjonują zakładowe organizacje związkowe. W doktrynie prawa pracy często powoływany jest art. 5 konwencji nr 135 MOP z 23 czerwca 1971 r. dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień (Dz.U. 1977 nr 39 poz. 178), według którego jeżeli w przedsiębiorstwie istnieją zarówno przedstawiciele związków zawodowych, jak i przedstawiciele wybrani, należy w razie potrzeby podjąć właściwe kroki w celu zapewnienia, aby obecność przedstawicieli wybranych nie podważała pozycji zainteresowanych związków zawodowych lub ich przedstawicieli. Historia reprezentacji związkowej w zakładzie pracy dowodzi, że ta zasada była stosowana już długo wcześniej przed ratyfikacją konwencji. Związki zawodowe starały się pozyskać wpływ we wszelkich sprawach, które miały znaczenie dla reprezentacji załogi. Nie powinno dziś budzić wątpliwości, że związki zawodowe są najważniejszym organem partycypacji pracowniczej w przedsiębiorstwach. W tym miejscu warto wymienić podstawowe uprawnienia związkowe polegające na uczestnictwie w zarządzaniu. Należą do nich w szczególności: prawo do informacji na podstawie art. 28 ustawy związkowej, prawo do informacji i konsultacji w przypadku zwolnień grupowych (art. 2 i 3 ustawy o zwolnieniach grupowych), prawo do informacji i konsultacji w razie przejścia części lub całości zakładu pracy (art. 26¹ ustawy związkowej) wraz z prawem zawierania pakietów socjalnych, prawo do uzgodnienia regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i regulaminu pracy, a także konsultowanie regulaminu telepracy (a w przyszłości pracy zdalnej). Warto pamiętać o uprawnieniach związków zawodowych przy zwalnianiu pracowników (art. 38, 52, 53 i 177 k.p.), które obecnie są postrzegane jako główny powód wstępowania do organizacji związkowej przez pracowników.

Należy zauważyć, że wymienione kompetencje związkowe są w krajach zachodnioeuropejskich zastrzeżone dla organów załogi, np. rad zakładowych w Niemczech lub komisji przedsiębiorstwa we Francji (Latos-Miłkowska, 2001, s. 235 i n.). Występowanie przedstawicielstw pracowników dotyczy również innych krajów, m.in. Danii, Szwecji, Finlandii, Holandii (Suchowicz, 1991, s. 10 in.) oraz wybranych krajów Europy Środkowo-wschodniej (Słowacji, Czech i Węgier) (Gładoch, 2011, s. 36 i n.). Nierzadko związki zawodowe mają wpływ na wybór przedstawicieli pracowników, jednak

formalnie uważa się, że są to organy załogi, a nie instytucje związkowe.

Obecnie, w czasie kiedy nie działają już organy samorządu pracowniczego, traktowanie zakładowej organizacji związkowej jedynie jako reprezentanta praw i interesów pracowniczych okazuje się zbyt wąskie. Jest to bowiem jedyny poważny partner pracodawcy w procesie zarządzania zakładem pracy, który zgodnie z terminologią konstytucyjną jest nazywany partnerem społecznym. W doktrynie zauważono, że związkowa partycypacja pracownicza przejawia się również pośrednio poprzez wpływ zakładowej organizacji związkowej na obsadę innych przedstawicielstw załogi (Hajn, 2013, s. 214).

Przy korzystaniu z uprawnień przez zakładową organizację związkową dochodzi do wyraźnego konfliktu pomiędzy interesem zakładu pracy a interesem pracowników. W wyroku z 17 lipca 2009 r., I PK 45/09, Sąd Najwyższy wyjaśnił: „Z istoty podstawowego zadania związku zawodowego, którym jest obrona praw i interesów ludzi pracy (art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych) wynika, że ocena dobra zakładu pracy przez działacza związkowego nie musi stawiać na pierwszym planie interesu pracodawcy. Przeciwnie, zadaniem związku jest obrona interesów pracowników. Należy też uwzględnić, że przewidzianą w art. 100 § 2 pkt 4 k.p. »dbałość pracownika o dobro zakładu«, należy oceniać jako dbałość o zakład pracy rozumiany przedmiotowo, jako jednostkę organizacyjną będącą miejscem pracy, a tym samym będącą wspólną wartością, »dobrem« nie tylko pracodawcy, ale również pracowników”. W polskich realiach prawnych podmiot uczestniczący w zarządzaniu, na co wskazują kompetencje zakładowej organizacji związkowej, jest zarazem uprawniony do prowadzenia sporu zbiorowego, czyli prowadzenia działań, które mogą być oceniane jako szkodzące interesowi przedsiębiorstwa. Nie wdając się w bardziej szczegółowe rozważania na temat rozumienia pojęcia dobra zakładu pracy w ujęciu wąskim i szerokim, należy uznać, że organ posiadający tak daleko idące, stanowcze kompetencje współzarządcze, jakimi dysponuje zakładowa organizacja związkowa, wchodzi w konflikt z interesem pracodawcy, którego powinna w tym procesie wspierać. Pojawia się tu również problem odpowiedzialności po stronie podmiotu mającego uprawnienia partycypacyjne. Jak słusznie zauważono w piśmiennictwie, typowym rozwiązaniem dla krajów Unii Europejskiej jest powierzenie uprawnień partycypacyjnych organom ogólnozakładowym, ponieważ stanowi ono optymalne rozwiązanie. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „natura spraw będących przedmiotem tego rodzaju partycypacji, zwłaszcza sfera decyzji gospodarczych (fuzje, restrukturyzacje itp.), wymaga niekonfrontacyjnego nastawienia wobec pracodawcy” (Wratny, 2019, s. 32). Warto zwrócić uwagę na regulacje obowiązujące w prawie niemieckim. Zgodnie z § 74 ust. 2 ustawy o ustroju zakładu (Betriebsverfassungsgesetz) z 1972 r. niedopuszczalne są środki walki pomiędzy pracodawcą i radą zakładową. Ten absolutny obowiązek pokoju wynika z dwóch powodów. Po pierwsze chroni

się pracodawców przed środkami konfliktowymi ze strony rad pracowników, bo ustroj zakładu, inaczej niż autonomia układowa, nie opiera się na tworzeniu równowagi z użyciem walki. Po drugie rada pracowników w odróżnieniu od związków zawodowych wywodzi swoją legitymację nie z wolnego wyboru członkostwa, lecz poprzez przymus reprezentacji, i dlatego jako organ państwowy nie może stanowić konkurencji dla związków zawodowych. Ochrona konkurencji została zagwarantowana związkom zawodowym poprzez monopol na strajk i układy zbiorowe pracy (Rieble, 2015, s. 784). Rada zakładowa, która wdrożyłaby środki konfliktowe, ryzykuje przede wszystkim rozwiązaniem lub usunięciem poszczególnych jej członków.

W warunkach funkcjonowania zakładowych organizacji związkowych największym problemem jest kwestia niemożności osiągnięcia porozumienia pomiędzy związkami i pracodawcą. Taka sytuacja prowadzi do konfliktu stron, a jednocześnie bezsilności pracodawcy, który bez zgody związków zawodowych nie może wydać ani zmienić np. regulaminów (regulaminu pracy, regulaminu wynagradzania i regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych). Prawo nie przewiduje uzyskania zastępczej zgody przez pracodawcę, wydanej przez inspektora pracy lub sąd pracy. Warto podkreślić, że systemy partycypacji pracowniczej w krajach Europy Zachodniej opierają się na instytucjach rozjemstwa pomiędzy organami załogi a pracodawcą. Na przykład w Niemczech działa komisja rozjemcza (Einigungsstelle), której zadaniem jest niwelowanie różnicy zdań pomiędzy pracodawcą a radą zakładową. Składa się ona z członków wybieranych w równej liczbie przez pracodawcę i radę zakładową oraz bezstronnego przewodniczącego, na którego zgodę muszą wyrazić obie strony. Orzeczenie komisji może podlegać ocenie przez sąd pracy w postępowaniu zwanym Beschlussverfahren, zainicjowanym pozwem złożonym przez pracodawcę lub radę zakładową (Gamillscheg, 2008, s. 113). Należy przypomnieć, że w polskim ustroju pracy funkcjonował system rozjemstwa pomiędzy radą zakładową a pracodawcą. Na mocy art. 32 dekretu z 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych w przypadkach sporu między pracodawcą a radą zakładową lub delegatem strony mogły odnieść się — po uprzednim wyczerpaniu możliwości osiągnięcia zgody w rokowaniach bezpośrednich — do komisji pojednawczo-rozjemczej działającej przy właściwym obwodowym inspektorze pracy. Komisja ta składała się z obwodowego inspektora pracy lub wyznaczonego przez niego zastępcy jako przewodniczącego oraz po jednym przedstawicielu organizacji zawodowych pracowników i pracodawców tej gałęzi gospodarki, która obejmowała dany zakład pracy. Od postanowienia tej komisji służyło odwołanie do komisji działającej przy okręgowym inspektorze pracy. Jej decyzja była ostateczna dla zakładów pracy zatrudniających nie więcej niż 500 pracowników. Jak pokazuje praktyka, konieczne jest utworzenie systemu rozjemstwa pomiędzy zakładowymi organizacjami związkowymi a pracodawcą. Brak takiego

gremium skutkuje nierzadko tym, że pracodawca wprowadza regulaminy, nie uzyskawszy uprzedniej zgody związków zawodowych, a w konsekwencji narusza prawo.

Wypożyczenie techniczne i lokalowe dla związków zawodowych

Dekret z 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych przyznawał im prawo do posiadania zaplecza technicznego, niezbędnego do realizacji określonych zadań. Zgodnie z art. 25 dekretu pracodawca powinien ułatwić radzie zakładowej lub delegatowi pełnienie ich czynności, dostarczyć pomieszczeń na zebrania i biura oraz potrzebnych urządzeń i materiałów biurowych. Przywołany przepis stanowi dowód, że obecność rad zakładowych w przedsiębiorstwach z mocy ustawy była w pełni aprobowana, a reprezentacja załogi stanowiła element ustroju zakładu pracy. Podobne zaplecze uzyskiwały również rady pracownicze na mocy ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z art. 39 ust. 2 dyktator przedsiębiorstwa był obowiązany zapewnić samorządowi załogi warunki lokalowe oraz niezbędne środki umożliwiające właściwe jego funkcjonowanie.

Jest charakterystyczne, że identyczne prawo uzyskały zakładowe organizacje związkowe. Na mocy art. 32 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych z 1982 r. kierownik zakładu pracy był obowiązany zapewnić zakładowym organizacjom związkowym warunki lokalowe oraz środki techniczne umożliwiające właściwe ich funkcjonowanie. W tym miejscu warto przywołać obowiązującą regulację ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, która w art. 33 ust. 1 zobowiązuje pracodawcę, na warunkach określonych w układzie zbiorowym pracy lub umowie, do udostępnienia zakładowej organizacji związkowej pomieszczenia i urządzeń technicznych niezbędnych do wykonywania działalności związkowej u pracodawcy. Brzmienie przepisu jest podobne do wcześniejszych rozwiązań prawnych, z tym że pracodawca ma prawo wyboru, czy warunki do prowadzenia działalności związkowej zostaną udostępnione nieodpłatnie, czy też za odpowiednią opłatą. Obecnie pracodawca nieposiadający odpowiednich pomieszczeń do prowadzenia działalności związkowej lub też nieosiągający porozumienia ze związkami w kwestii opłat może uchylić się od tego obowiązku (Baran, 2019, s. 234).

Zakładowe organizacje związkowe w zakresie wypożyczenia pomieszczeń mogą liczyć na więcej niż organy załogi, czyli rady pracowników. Na podstawie art. 6 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji koszty związane z wyborem i działalnością rady pracowników ponosi pracodawca. To bardzo ogólne stwierdzenie nie ustanawia żadnego konkretnego obowiązku jeśli chodzi o koszty funkcjonowania rady. Nie wymieniono, choćby przykładowo, jakie powinności związane z funkcjonowaniem rady spoczywają na pracodawcy. W piśmiennictwie zauważono, że rada pracowników nie posiada zdolności sądowej, a to oznacza, że nie będzie władna dochodzić swoich praw w procesie sądo-

wym (Baran & Lekston, 2019, s. 542). Analiza przepisów w tym zakresie prowadzi do wniosku, że zakładowe organizacje związkowe mają mocniejsze umocowanie niż rady pracowników, które zgodnie z ustawą są reprezentacją całej załogi. Dla przykładu w Niemczech pracodawca jest zobowiązany zapewnić (i opłacić) posiedzenia rady, godziny konsultacji dla pracowników i bieżącą działalność rady zakładowej poprzez przydział biura odpowiednich rozmiarów, środków rzeczowych, techniki informacyjnej i komunikacyjną (Internet), a nawet obsługę biura (§ 40 Betriebsverfassungsgesetz) (Gładoch, 2011, s. 93).

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden niuans, który odróżnia związki zawodowe od rad pracowników. Otóż zakaz monitoringu wizyjnego dotyczy wyłącznie pomieszczeń związkowych. Kodeks pracy nie wprowadza ograniczeń w zakresie monitoringu wizyjnego biura przydzielonego radzie pracowników. Zgodnie bowiem z art. 22² § 1 k.p. monitoring nie może obejmować pomieszczeń udostępnianych zakładowej organizacji związkowej.

Ochrona przed zwolnieniem

Historię przepisów przewidujących ochronę dla przedstawicieli pracowników w polskim prawie pracy należy rozpocząć od analizy dekretu z 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych. Warto wskazać, że w okresie międzywojennym w ogóle nie zapewniono przedstawicielom pracowników ochrony przed zwolnieniem, nawet w układach zbiorowych pracy (Masewicz, 1998, s. 6). W dekrecie z 1945 r. wprowadzony został model ochrony szczególnej przedstawicieli pracowników, który co do zasady obowiązuje do dziś. Polegał on na określeniu granic ochrony, czyli dopuszczalnego trybu rozwiązania umowy przez pracodawcę oraz wskazania podmiotu, którego zgoda była wymaga dla dokonania zwolnienia, a wręcz decydowała o ważności czynności prawnej. Zgodnie z art. 28 dekretu umowa o pracę między pracodawcą a członkiem rady zakładowej lub delegatem nie mogła być przez pracodawcę rozwiązana inaczej, jak tylko z ważnych przyczyn lub z winy pracownika. Takie rozwiązanie wymagało do swojej ważności zgody Komisji Pojednawczo-Rozjemczej przy Obwodowym Inspektorze Pracy. Decyzja Komisji była ostateczna. Z przepisu nie wynikało, aby ochrona została udzielona w związku ze sprawowaniem funkcji przedstawiciela załogi. Ten brak precyzji (a może raczej celowe zaniechanie ustawodawcy?) utrzymał się do dziś i obowiązuje obecnie w stosunku do wszystkich przedstawicieli pracowników.

Kolejny przepis ochronny dotyczył społecznych inspektorów pracy. Na mocy art. 9 ustawy z 1950 r. o Społecznej Inspekcji Pracy zakładowy i oddziałowy społeczny inspektor pracy mógł być zwolniony z pracy tylko z ważnych powodów lub z własnej winy. Zwolnienie wymagało dla swojej ważności zgody rady zakładowej, wyrażonej na piśmie. Ochronie podlegali również członkowie rady pracowniczej. Na mocy art. 12 ustawy z 1956 r. o radach robotniczych stosunek pracy z członkiem rady

robotniczej w czasie trwania jego mandatu nie mógł być rozwiązany bez zgody rady. Przeniesienie członka rady do innej pracy mogło nastąpić tylko na podstawie uchwały rady robotniczej.

Ustawa o związkach zawodowych z 1949 r. nie przyznawała szczególnej ochrony działaczom związkowym, ponieważ nie wykonywali oni swoich zadań bezpośrednio w zakładzie pracy, stąd konflikt z kierownikami zakładu pracy w zasadzie nie był możliwy. Ochrona została zapewniona dopiero w 1982 r. na mocy noweli kodeksu pracy. Sama ustawa z 1982 r. o związkach zawodowych zapewniła działaczom związkowym powołanym do pełnienia funkcji związkowej jedynie prawo do urlopu bezpłatnego oraz prawo do zwolnienia od pracy zawodowej, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia (tzw. oddelegowanie doraźne). Na mocy art. 39 k.p. zakład pracy nie mógł wypowiedzieć umowy o pracę członkowi rady zakładowej i delegatowi związkowemu, a także zakładowemu i oddziałowemu społecznemu inspektorowi pracy. Zakaz nie obowiązywał tylko w razie likwidacji zakładu pracy. Zwrócono wówczas uwagę, że ochrona działaczy związkowych jest węższa w porównaniu z ochroną, jaką mają zapewnioną członkowie rad pracowniczych. Na mocy art. 6 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z 1981 r. przedsiębiorstwo państwowe nie mogło bez zgody rady pracowniczej przedsiębiorstwa wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku pracy z członkiem rady w czasie trwania kadencji tej rady oraz w ciągu roku po jej upływie. Przedsiębiorstwo nie było ponadto władne, aby bez zgody rady zmienić członkowi rady warunki pracy i płacy na jego niekorzyść. Pierwszy raz w historii polskiego ustawodawstwa zastosowano tak szeroką ochronę przed zwolnieniem. Jednostronne rozwiązanie umowy przez pracodawcę zostało uzależnione od uzyskania zgody rady pracowniczej. Akceptacja rady była konieczna również w przypadku pogorszenia warunków zatrudnienia. Działacze związkowi uznali, że są w gorszej sytuacji niż członkowie samorządu załogi, dlatego w noweli prawa związkowego z 1985 r. zapewniono im podobną ochronę przed zwolnieniem⁷. Przy okazji znowelizowano również ustawę o Społecznej Inspekcji Pracy. Po zmianie art. 32a k.p. zakazywał wypowiedzania i rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem będącym członkiem zarządu zakładowej organizacji związkowej w czasie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu, chyba że zachodziły przyczyny uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia. W przypadku gdy zakładowa organizacja związkowa wchodziła w skład ogólnokrajowej organizacji związkowej, rozwiązanie umowy o pracę mogło nastąpić po uprzednim uzyskaniu zgody statutowo właściwego organu tej organizacji. Zapewniono także ochronę przez wypowiedzeniem zmieniającym. W ustawie o związkach zawodowych z 1991 r. skorzystano z poprzednich doświadczeń, gwarantując ochronę przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem stosunku pracy pracownikowi będącemu członkiem zarządu lub komisji rewizyjnej organizacji związkowej w czasie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu. Zwolnienie było dopuszczalne

wyłącznie za zgodą zarządu zakładowej organizacji związkowej⁸. Obecnie obowiązująca regulacja niewiele różni się od tej zapisanej w pierwotnym brzmieniu ustawy z 1991 r. Zgodnie z art. 32 ochrona polega na zakazie wypowiedzania i rozwiązania stosunku prawnego oraz jednostronnej zmiany warunków pracy lub wynagrodzenia na niekorzyść osoby wykonującej pracę zarobkową bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej. Obejmuje ona wskazanego uchwałą zarządu członka związku zawodowego lub inną osobę wykonującą pracę zarobkową będącą członkiem danej zakładowej organizacji związkowej, upoważnioną do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy, albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, z wyjątkiem przypadku ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy, a także jeżeli dopuszczają to przepisy odrębne.

Jak zauważono wcześniej, w ustawie nie sprecyzowano celu ochrony. Warto podkreślić, że również w ustawodawstwach innych państw odstępuje się od łączenia ochrony z jej przeznaczeniem, gdyż wydaje się to raczej oczywiste. Dla przykładu, zgodnie z § 15 niemieckiej ustawy o ochronie zatrudnienia (*Kündigungsschutzgesetz*) wypowiedzenie umowy o pracę m.in. członkowi rady zakładowej jest niedopuszczalne, chyba że zachodzą okoliczności uprawniające pracodawcę do rozwiązania umowy z ważnego powodu bez zachowania okresu wypowiedzenia i zostały spełnione przesłanki z § 103 ustawy o ustroju zakładu (zgoda rady zakładowej) lub zastąpione orzeczeniem sądu. Ochrona przed zwolnieniem obowiązuje jeszcze przez rok od wygaśnięcia kadencji, chyba że zachodzą okoliczności uprawniające pracodawcę do rozwiązania umowy z ważnej przyczyny bez zachowania okresu wypowiedzenia. W piśmiennictwie niemieckim tłumaczy się, że cel ochrony przed zwolnieniem członków rady zakładowej ma dwójaki charakter. Po pierwsze, przedstawiciele pracowników, którym przyznano kompetencje z zakresu współzarządzania, nie mogą „wzdrygać” się przed korzystaniem z nich z obawy przed zwolnieniem. Inny cel przepisu polega na zapewnieniu ciągłości pracy dotychczasowych przedstawicieli pracowników, po to aby mogli kontynuować swoją pracę możliwie w niezmienionym składzie personalnym przez cały okres trwania kadencji (Fischermeier, 2015, s. 1891). We Francji przedstawiciele pracowników podlegają powszechnej ochronie przed zwolnieniem, przy czym do wypowiedzenia umowy wymagana jest zgoda właściwego organu. W przypadku gdy rada przedsiębiorstwa odmawia zgody na zwolnienie członka rady lub jej przewodniczącego, wówczas decyzja za lub przeciw wypowiedzeniu należy do inspektora pracy. W literaturze podkreśla się, że ochrona szczególna przedstawicieli pracowników posiada rangę konstytucyjną i należy do tzw. absolutnego porządku publicznego (*ordre public absolu*), co oznacza, że została ustanowiona w interesie załogi, a nie przedstawicieli pracowników — „urzędników” (Gamillscheg, 2008, s. 1050).

Nawet ogólna prezentacja podstawowych przepisów dotyczących ochrony szczególnej przedstawicieli pra-

cowników w krajach zachodnioeuropejskich prowadzi do wniosku, że stosowany w naszym kraju model gwarancji zatrudnienia pozostaje bardzo restrykcyjny. Przede wszystkim zakazane jest rozwiązanie umowy o pracę w każdym trybie, a nawet w każdym przypadku. Ponadto, poza zarządem zakładowej organizacji związkowej żaden inny organ nie jest władny wydać zgody na zwolnienie. Nie jest nim także sąd pracy. Jedynym sposobem ograniczenia, czy raczej urzeczywistnienia, celu ochrony okazuje się stosowanie prawa sędziowskiego, czyli art. 8 k.p.⁹, który nie zezwala na nadużycie prawa. Judykatura nie zdecydowała się na wykładnię zmierzającą w kierunku ograniczenia prawa do ochrony i powiązania go z jej celem. W doktrynie zauważano, że zasady aksjologiczne, które legły u podstaw szczególnej ochrony stosunku pracy działaczy związkowych, nigdy nie były jednolicie rozumiane. Należy pamiętać o formalnym wzmocnieniu ochrony, którą od noweli ustawy związkowej z 2018 r. realizuje zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność związkową. Na podstawie art. 3 ustawy związkowej zakazuje się nierównego traktowania w zatrudnieniu z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim albo wykonywania funkcji związkowej, którego skutkiem jest w szczególności: odmowa nawiązania lub rozwiązanie stosunku prawnego, niekorzystne ukształtowanie wynagrodzenia za pracę zarobkową lub innych warunków zatrudnienia albo pominięcie przy awansowaniu lub przyznawaniu innych świadczeń związanych z pracą zarobkową, pominięcie przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe, chyba że pracodawca udowodni, że kierował się obiektywnymi powodami. Również w tym przypadku można dostrzec szczególne traktowanie członków związku zawodowego w porównaniu z osobami wchodzącymi w skład rady pracowników. Nie oznacza to jednak, że członkowie rad nie są chronieni przed dyskryminacją. Zapewnia im to ogólna regulacja z art. 18^{3a} i n. k.p.

Pomimo daleko idących gwarancji zatrudnienia, w praktyce okazuje się, że system ochrony pozostaje nadal nieskuteczny, a w przestrzeni publicznej trwa dyskusja, w jaki sposób wzmocnić ochronę działaczy związkowych. Wynika to z faktu, że kodeks pracy w zasadzie nie przewiduje nieważnych czynności pracodawcy w zakresie rozwiązywania umowy o pracę. Posłowie zaproponowali zatem wzmocnienie ochrony szczególnej za pomocą nowego środka zabezpieczającego w procesie, który ma polegać na obowiązku dalszego zatrudniania działacza związkowego do czasu prawomocnego zakończenia sporu sądowego (Guza, 2022).

W okresie realnego socjalizmu powszechnie akceptowano pogląd o „publicznoprawnym” charakterze funkcji związkowych (Masewicz, 1995, s. 7). Także obecnie opinia ta jest rozważana w nauce prawa¹⁰. Z analizowanych regulacji nasuwa się wniosek o szczególnym statusie działaczy związkowych, który tworzy nie tylko ochrona szczególna przed zwolnieniem, lecz również prawo do oddelegowań, warunki techniczno-lokalowe, a przede wszystkim zakres uprawnień. W doktrynie stwierdzono,

że pracodawca, który udostępnia pomieszczenia zakładowej organizacji związkowej, „upublicznia” przestrzeń zakładu pracy dla działalności organizacji społecznej, co sprawia, że lokal związkowy staje się „lokałem publicznym” (Sobczyk, 2017, s. 98 i 125). Koncepcja, według której działacze związkowi wypełniają funkcje publicznoprawne prowokuje pytanie o ich status prawny, czy nie występują oni w charakterze urzędnika, a może nawet funkcjonariusza publicznego? Najpełniej wyraża się to w modelu ochrony stosunku pracy. Jest on bardzo podobny do ochrony szczególnej radnego, na którego zwolnienie zawsze musi wyrazić zgodę rada gminy (art. 25 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.) lub rada powiatu (art. 22 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2022 poz. 528 ze zm.). W przypadku radnych ochronę powiązano jednak ze sprawowaną funkcją (rada odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu). To prowadzi do wniosku, że ochrona radnych jest jednak słabsza niż ochrona działaczy związkowych. W tym miejscu warto rozważyć status prawny działacza związkowego właśnie z punktu widzenia przepisów ochronnych. Tak szeroko sformułowany przepis, zakazujący wypowiedziania i rozwiązywania umowy bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej, stawia działacza w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do innych pracowników. Sztandarowym przykładem jest typowanie osób zatrudnionych do zwolnień grupowych lub negatywna ocena pracownika jako przesłanka rozwiązania umowy o pracę. Jak wiadomo, podlegający ochronie działacz związkowy nie może być zwolniony, i to bez względu na wyniki swojej pracy, zaangażowanie, kwalifikacje itp. Gdyby przyjąć wspólną cechę relewantną dla chronionego związkowca i pracownika (status pracownika), należałoby dojść do wniosku, że mamy do czynienia z naruszeniem konstytucyjnej zasady równego traktowania. Trzeba zatem uznać, że status chronionego działacza i pracownika jest różny. Problem ten jedynie sygnalizuję, ponieważ wymaga on pogłębionej analizy.

Uwagi końcowe

Powyższy przegląd ustawodawstwa prowadzi do wniosku, że model zakładowej organizacji związkowej został wypracowany na przestrzeni kilkudziesięciu lat. Początkowo związki zawodowe wykorzystywały pośrednią formę obecności w zakładzie pracy za pomocą uprawnień przysługujących im w stosunku do rady zakładowej i organów samorządu załogi. Data przełomowa to 1982 rok, czyli uchwalenie ustawy o związkach zawodowych, która proklamowała obecność związków w zakładach pracy. Ukształtowana w tamtym okresie koncepcja zakładowej organizacji związkowej w zasadzie pozostaje niezmienna do dziś, z tą różnicą, że monizm związkowy zmienił się w pluralizm związkowy. Organizacje związkowe nie muszą się również obawiać samorządowych organów zało-

gi, a obecnie działająca rada pracowników, jako organ niezależny od związków zawodowych, posiada jedynie uprawnienia do informacji i konsultacji. Przez dziesiątki lat formował się również model ochrony działaczy związkowych, którego zasadniczy kształt powstał także w latach 80. ubiegłego wieku. Zakładowej organizacji związkowej przybierało uprawnień wraz z otwarciem się na współzarządzanie. Implementacja dyrektyw unijnych na ogół wiązała się z przyznaniem związkom zawodowym nowych uprawnień. Historia obecności związków zawodowych w zakładzie pracy ukazuje postępujący wzrost ich uprawnień, a zarazem i ochrony przed zwolnieniem. Nowy ustrój pracy związany ze zmianą modelu społeczno-ekonomicznego kraju w niewielkim stopniu wpłynął na działalność zakładowych organizacji związkowych. Ostatnia zmiana prawa związkowego z 2018 ro-

ku, oczywiście niezwykle doniosła dla wolności związkowej, w mojej ocenie nie może być uważana za przełomową nowelizację, przynajmniej nie z perspektywy modelu działalności związkowej, który w swojej istocie pozostaje niezmienny.

Dla poprawy stosunków pomiędzy partnerami społecznymi, a jednocześnie usprawnienia działalności zakładowej organizacji związkowej potrzebne są choćby podstawowe zmiany, które powinny polegać na: 1) ustanowieniu organu concyliacyjnego (komisji rozjemczej) pomiędzy zakładową organizacją związkową a pracodawcą w celu wykluczenia sytuacji patowej, kiedy strony nie mogą dojść do porozumienia w sprawie treści regulaminów, 2) umocowania sądu lub innego organu (np. okręgowego inspektora pracy) do wyrażenia zgody na zwolnienie chronionego działacza związkowego.

Przypisy/Notes

¹ Z. Hajn pisał o potrzebie odejścia od narzuconego przez ustawę sposobu reprezentacji pracowników w zakładzie pracy. Zdaniem tego autora związek zawodowy powinien samorządnie decydować, w jakim zakresie będzie reprezentować pracowników zakładu pracy bezpośrednio, a w jakim przez swoich przedstawicieli w zakładzie. Por. Hajn, 2013, s. 70.

² Projekt jest dostępny na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej: <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy>

³ Projekt jest dostępny na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej: <https://archiwum.mrips.gov.pl/prawo-pracy/projekty-kodeksow-pracy/>

⁴ Jak stwierdzono w literaturze, „nadawanie związkom zawodowym uprawnień do wypowiedzania się z głosem stanowczym m.in. w sprawach indywidualnych stanowi cechę charakterystyczną modelu działania związków zawodowych w realnym socjalizmie” (Wratny, 1994, s. 47).

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2008 r., K 23/07, Dz.U. 2008 nr 120 poz. 778.

⁶ W doktrynie prezentowano pogląd, że „w pierwotnej wersji ustawy z 7 kwietnia 2006 r. doprowadzono do skrajności zasadę monopolu związkowego w kształtowaniu urządzeń mających służyć informacji i konsultacji pracowniczej (Wratny, 2019, s. 145).

⁷ Podczas sesji Sejmu PRL poseł sprawozdawca S. Gabrielski tłumaczył: „Rozwiązanie takie oznacza ujednolicenie zasad ochrony w zakresie prawa pracy działaczy związkowych, rad pracowniczych oraz społecznych inspektorów pracy” („Diariusz Sejmowy” 1985/10/33).

⁸ W piśmiennictwie zgodę zarządu nazwano „środkiem prawnym szczególnej ochrony” stosunku pracy działaczy związkowych. Zmiana polegała na tym, że uprzednio prawo pracodawcy do rozwiązania umowy było zawieszane na czas ochrony. Z kolei wymóg uzyskania zgody organu nie zawiesza tego prawa, lecz jedynie ogranicza swobodę pracodawcy (Salwa, 1997, s. 12).

⁹ Por. m.in. wyroki SN: z 1 października 2019 r., I PK 140/18, LEX nr 3009699; z 3 sierpnia 2016 r., I PK 227/15, LEX nr 2135803; z 4 lutego 2015 r., III PK 68/14, LEX nr 1678085; z 5 lipca 2002 r., I PKN 967/00, OSNP-wkł. 2003/4/8; z 14 lutego 2001 r., I PKN 252/00, OSNP 2002/21/525; z 17 listopada 1999 r., I PKN 366/99, OSNP 2001/7/220; z 16 czerwca 1999 r., I PKN 127/99, OSNP 2000/17/652; z 22 grudnia 1998 r., I PKN 509/98, OSNP 2000/4/133; z 7 marca 1997 r., I PKN 30/97, OSNP 1997/24/488.

¹⁰ O wykonywaniu zadań publicznych pisze A. Sobczyk (2020, s. 55), podając jako przykład sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy prawa pracy, w tym przede wszystkim przepisów bhp, kierowanie działalnością społecznej inspekcji pracy, prawo dostępu do informacji, oddelegowania związkowe itd. Przeciwny pogląd wyraża Z. Hajn (2013, s. 59), który pisze o prywatnoprawnym charakterze związków zawodowych.

Bibliografia/References

- Baran, K. W. (2019). Komentarz do art. 6 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. W K.W. Baran (Red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia*. Wolters Kluwer Polska.
- Baran, K. W., & Lekston, M. (2019). Komentarz do art. 33 ustawy o związkach zawodowych. W K.W. Baran (Red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia*. Wolters Kluwer Polska.
- Gamillscheg, F.(2008). *Kollektives Arbeitsrecht. Band II. Betriebsverfassung*. München.
- Gładoch, M. (2005). *Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem w Polsce. Problemy teorii i praktyki na tle prawa wspólnotowego*. TNOiK Dom Organizatora.
- Gładoch, M. (2008). Związki zawodowe w systemie przedstawicielstwa pracowników. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (9).

- Głądoch, M. (2011). *Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. Rady pracowników po zmianach*. TNOiK Dom Organizatora.
- Guza, Ł. (2022). Związkowcy mają być skuteczniej chronieni. *Gazeta Prawna*. <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8412652,zwiazkowcy-skuteczniej-chronieni-przed-zwolnieniem-z-pracy.html>
- Hajn, Z. (2013). *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*. Wolters Kluwer Polska.
- Latos-Miłkowska, M. (2001). Działalność zakładowej organizacji związkowej jako forma partycypacji pracowniczej na szczeblu zakładu pracy. W G. Goździewicz (Red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*. TNOiK Dom Organizatora.
- Masewicz, W. (1996). *Szczególna ochrona stosunku pracy osób pełniących funkcje z wyboru w organach statutowych związków zawodowych*. Bydgoszcz.
- Piotrowski, W. (1965). Z problematyki ochrony trwałości stosunku pracy. Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, *Prace Wydziału Prawa*, (18).
- Rieble, V. (2015). Komentarz do § 74 Betriebsverfassungsgesetz. W: G. Dornbusch, E. Fischermeier & M. Löwisch (Red.), *AR Kommentar zum gesamten Arbeitsrecht*. Köln.
- Salwa, Z. (1997). Szczególna ochrona stosunku pracy działaczy związkowych. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (5).
- Sobczyk, A. (2017). *Państwo zakładów pracy*. Wolters Kluwer.
- Sobczyk, A. (2020). *Zakład pracy jako zakład administracyjny. Z problematyki kontroli, prawa wewnętrznego i innych zadań publicznych pracodawcy (zakładu pracy)*. Kraków.
- Stelina, J., & Szmít, J. (Red.). (2018). *Zbiorowe prawo zatrudnienia*. Wolters Kluwer Polska.
- Suchowicz, W. (1991). Przedstawicielstwa pracownicze w zakładzie pracy (studium porównawcze). *Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych*, (1).
- Święcicki, M. (1968). *Prawo pracy*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wratny, J. (1991). Ewolucja zbiorowego prawa pracy w Polsce w latach 1980–1991. *Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych*, (16).
- Wratny, J. (1994). *Związki zawodowe w prawodawstwie polskim w latach 1980–1991*. Lublin.

Dr hab. Monika Głądoch, prof. UKSW, kierownik Katedry Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, radca prawny, wiceprzewodnicząca Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy w latach 2016–2018, autorka i współautorka kilku komentarzy, monografii oraz ponad 60 innych publikacji z zakresu prawa pracy.

Dr hab. Monika Głądoch, prof. UKSW, associated professor and head of the Department at the Labour Law Department at the Faculty of Law and Administration of the University of Law and Administration at the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, legal advisor, vice-chairman of the Labour Law Codification Commission in 2016–2018, author of several comments, monographs and 60 other publications of labour law.

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego
zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

www.pwe.com.pl