

Założenia a rzeczywistość partycypacji pracowniczej w Polsce. Czy przetrwają rady pracowników?

1. Pojęcie partycypacji pracowniczej

Najogólniej biorąc, przez partycypację pracowniczą rozumiemy zapewnienie pracownikom poprzez zastosowanie różnego rodzaju rozwiązań wpływu na przebieg procesów decyzyjnych w zakładzie pracy. Tym samym ulega uszczupleniu prawo pracodawcy – przedsiębiorcy do wyłączności w zarządzaniu zakładem pracy wynikające z takich cech gospodarki rynkowej jak wolność działalności gospodarczej i własność prywatna. Zasada partycypacji jest natomiast związana ze społecznym obliczem gospodarki rynkowej, jak definiuje ją polska ustawa zasadnicza z 1997 r., tj. z takimi jej cechami jak solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji). Według art. 18 (2) kodeksu pracy zasada uczestnictwa pracowników w zarządzaniu zakładem pracy stanowi podstawową zasadę zbiorowego prawa pracy¹. Immanentną cechą partycypacji jest to, że czynnik pracowniczy – w odróżnieniu od roli odgrywanej przez związki zawodowe – działa w duchu współpracy z pracodawcą (według zwrotu angielskiego – *in the spirit of cooperation*).

2. Partycypacja przedstawicielska jako jeden z rodzajów partycypacji

Na podstawie literatury i praktyki gospodarczej można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje partycypacji. Po pierwsze, pracownikom lub zespołom roboczym zapewnia się wpływ na organizację pracy. Taki partycypacyjny styl zarządzania określany jest jako partycypacja bezpośrednia lub stanowiskowa.

Z kolei udział czynnika pracowniczego w podejmowaniu decyzji dotyczących sytuacji przedsiębiorstwa i pracowników, będących pewnego rodzaju udziałem w sprawowaniu władzy ekonomicznej, stanowi domenę partycypacji przedstawicielskiej. Uzasadnieniem uczestnictwa pracowników w formach przedstawicielskich jest ich status pracowniczy, czyli tzw. tytuł *laborystyczny*. Z odmienną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy pracownikom zapewnia się udział we własności przedsiębiorstwa, a tym samym również we władzy i dochodach. Jako środek obdzielania pracowników własnością jawi się w szczególności

¹ Szerzej przepis ten poddaję analizie w artykule *Status prawny i funkcje, zasady uczestnictwa pracowników w zarządzaniu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 12, s. 2-7.

akcjonariat pracowniczy, będący rodzajem tzw. partycypacji kapitałowej. Obok niej wyróżniamy partycypację finansową polegającą na udziale pracowników w owocach działalności firmy (udziały w zyskach, systemy wynagradzania powiązane z efektami gospodarowania).

Wśród form partycypacji przedstawicielskiej należy odróżniać reprezentację załogi na szczeblu zakładowym, co określam mianem pierwszego piętra partycypacji, od delegowania wybranych przedstawicieli załogi do organów nadzorczych i ewentualnie także do zarządu spółki kapitałowej. Wybór pracowniczych członków rady nadzorczej i zarządu spółki w liczbie określonej ustawowo związany był w Polsce z procesami komercjalizacji i prywatyzacji sektora przedsiębiorstw państwowych, który nastąpił po rozpoczęciu transformacji ustrojowej.

W obecnym stanie prawnym przedstawicielstwem załogi na szczeblu zakładowym jest rada pracowników. Do pewnego stopnia stanowi ona kontynuację, chociaż całkowicie nieekwiwalentną, rady pracowniczej będącej od 1981 r. organem samorządu pracowniczego w przedsiębiorstwach państwowych². Tego rodzaju przedstawicielstwo zakładowe, w którym delegaci pracowników sprawują swój mandat na mocy tytułu laborystycznego, przypomina pod względem swego usytuowania i spełnianych funkcji niemiecką instytucję rady zakładowej (*Betriebsrat*), będącą obok rozwiązań austriackich wzorem dla wielu krajów.

W końcu rozróżnienia wymaga ustanawianie przedstawicielstw pracowników w zakładach pracy o zasięgu krajowym od ciał przedstawicielskich powoływanych w wielonarodowych korporacjach rozgałęzionych na dwa lub więcej kraje Unii Europejskiej, a nawet na kraje spoza Wspólnoty (multinationalia). Do tego rodzaju ciał należy zwłaszcza europejska rada zakładowa tworzona przy organie zarządzającym europejskiego koncernu lub europejskiego przedsiębiorstwa wielozakładowego.

3. Geneza rady pracowników w prawie europejskim

Jeśli chodzi o rady pracowników stanowiące obecnie w zakresie spraw związanych z partycypacją główną w świetle prawa reprezentację załogi w zakładach pracy o zasięgu krajowym, to źródłem i impulsem ich tworzenia w Polsce było prawodawstwo Unii Europejskiej. Uprawnienia partycypacyjne pracowników na przestrzeni dziesięcioleci istnienia EWG (UE) systematycznie rozwijano zarówno na gruncie prawa traktatowego, jak i wtórnego Wspólnoty. Jedną z linii rozwojowych w tym zakresie było stałe poszerzanie o różne wycinki stosunków pracy prawa pracowników do uzyskiwania informacji w sprawach zakładu pracy i konsultowania decyzji pracodawcy z opcją na zawarcie porozumienia między przedstawicielstwem pracowników a pracodawcą (konsultacja mocna). Tendencja prowadząca od rozwiązań cząstkowych (procedury zwolnień grupowych, transfer przedsiębiorstwa na

² Por. obowiązującą jeszcze w szaczkowym zakresie ustawę z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1543).

innego pracodawcę, problematyka bhp i in.) do regulacji całościowej znalazła zwieńczenie w przyjętej w dniu 11.3.2002 r. dyrektywie Nr 2002/14/WE³.

Treścią dyrektywy jest unormowanie w sposób ramowy minimalnych wymagań dotyczących prawa pracowników do pozyskiwania informacji oraz do przeprowadzania konsultacji na podstawie uzyskanych informacji. Podmiotem zobowiązanym do dostarczania informacji oraz do poddania się procesowi konsultacji jest w świetle dyrektywy pracodawca kierujący przedsiębiorstwem lub zakładem zatrudniającym pracowników w liczbie odpowiadającej określonym normom. W świetle dyrektywy przedstawicielstwo pracownicze uzyskało szerokie możliwości wpływania na funkcjonowanie przedsiębiorstwa, w pewnych zakresach w sposób wymagający zawarcia porozumienia z pracodawcą. Ma to szczególne znaczenie w kategorii spraw dotyczących bytu i struktury przedsiębiorstwa zaliczanych do *politique générale* firmy: restrukturyzacja, wprowadzenie nowej technologii, reorganizacja, zastąpienie w szerszym zakresie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, ograniczenie bądź zaprzestanie produkcji, fuzja, zmiana lokalizacji, przejście zakładu lub jego części na innego pracodawcę, zmiana formy prawnej przedsiębiorstwa. Uznano, że z zagrożeń, jakie niosą ze sobą tego rodzaju posunięcia, wynika potrzeba artikulacji interesów załogi u podstaw procesów i decyzji ekonomicznych, a nie dopiero w ich następstwie.

4. Geneza polskiej ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji

Polska wdrożyła dyrektywę Nr 2002/14 ustawą z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji⁴, z ponad rocznym opóźnieniem wobec wyznaczonej przez Unię Europejską daty na dzień 23 marca 2005 r.

Przyczyną zwłoki była niemożność porozumienia się partnerów społecznych – związków zawodowych i organizacji pracodawców w kluczowych kwestiach będących przedmiotem przygotowywanej ustawy. Reprezentanci zarówno pracy, jak i kapitału podchodzili do treści dyrektywy z dystansem i obawami, dostrzegając w jej rozwiązaniach więcej zagrożeń niż szans. Rząd natomiast starał się z jednej strony pozbyć się problemu, z drugiej zaś wolał przerzucić odpowiedzialność za kształt ustawy na partnerów społecznych.

Dla związków zawodowych sprawą kluczową było zapewnienie monopolu związkowego na wykonywanie uprawnień w zakresie informacji i konsultacji pracowniczej w uzwiązkowanych zakładach pracy. Opowiadały się one za powoływaniem rad wyłącznie w zakładach nieuzwiązkowanych i za przypisaniem im uprawnień

³ Dyrektywa nr 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca podstawowe ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz. Urz. UE L 80, s. 29 ze zm.).

⁴ Dz. U. Nr 79, poz. 550 ze zm.

ograniczonych do wymagań dyrektywy bez dopuszczenia rad do tradycyjnych prerogatyw związkowych. Natomiast stanowisko pracodawców w tej sprawie było z jednej strony podyktowane generalnie niechęcią do powierzania przedstawicielstwu pracowniczemu – związkowemu lub niezwiązkowemu – uprawnień informacyjno-konsultacyjnych, z drugiej zaś obawami, że tworzenie nowych reprezentacji pracowniczych obok już istniejących zwiększy koszty prowadzenia przedsiębiorstwa (stworzenie warunków techniczno-organizacyjnych funkcjonowania rad pracowników, zwolnienia od pracy i ochrona stosunku pracy członków rady). Pracodawcy obawiali się również naruszania tajemnic przedsiębiorstwa, toteż starali się pod różnymi względami pomniejszyć znaczenie rad.

5. Zarys kompetencji rady pracowników

Do uprawnień rady pracowników należy, zgodnie z wytycznymi dyrektywy 2002/14, pobieranie od pracodawcy informacji i konsultowanie jego zamierzeń w sprawach zakładu pracy i zatrudnionych w nim pracowników. Według art. 13 ust. 1 punkty 1, 2 i 3 ustawy, radzie przysługuje prawo do uzyskiwania informacji: (1) dotyczących działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy oraz przewidywanych zmian w tym zakresie; (2) stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia; (3) działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 1 ustawy radzie przysługują uprawnienia do prowadzenia konsultacji, w szerokim *spectrum* problematyki zatrudnienia i organizacji pracy. Natomiast w sprawach dotyczących działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy oraz przewidywanych w tym zakresie zmian, a więc w sprawach ściśle gospodarczych, w których związek z interesem pracowników nie został wskazany w sposób bezpośredni, uprawnienia rady ograniczają się do pobierania informacji. Odnosząc się do całokształtu uprawnień rady pracowników, należy podkreślić, że nie dotyczą one bieżących rozstrzygnięć w zakładzie pracy, w tym kwestii wynagrodzeń, ale ich przedmiotem są w zasadzie zamierzenia strony pracodawczej w dłuższym horyzoncie czasowym.

Warto podkreślić, że wskazane w ustawie uprawnienia informacyjno-konsultacyjne rady pracowników stanowią niemal dosłowne powtórzenie przepisów Dyrektywy 2002/14 WE; ustawa nie wnosi zatem twórczych elementów umożliwiających dostosowanie norm europejskich do warunków krajowych.

6. Rada pracowników a zakładowe organizacje związkowe

Na szersze naświetlenie zasługuje problem roli odgrywanej przez zakładowe ogniska związków zakładowych w zakresie powoływania rad pracowników i tym samym wywierania wpływu przez czynnik związkowy na działalność rad.

Początkowo wyłączność na obsadzanie miejsc w radzie zapewniono zakładowym organizacjom związkowym (organizacjom zakładowym) reprezentatywnym w rozumieniu art. 241^{25a}, § 1 k.p., a więc zrzeszającym, według prawa wówczas obowiązującego, odpowiednio 7% lub 10% zatrudnionych w zakładzie pracy pracowników. W przypadku gdy u pracodawcy działała jedna taka organizacja, to jej przysługiwało wyłączne prawo wyznaczenia członków rady. Gdy było ich więcej, to wspólnie desygnowały przedstawicieli na podstawie zawartego między nimi porozumienia (model związkowy). W braku porozumienia radnych wybierali pracownicy spośród kandydatów zgłoszonych przez reprezentatywne organizacje zakładowe (model mieszany). Dopiero w nieuzwiązkowanych zakładach pracy lub w zakładach, w których działały wyłącznie organizacje związkowe niereprezentatywne w rozumieniu ustawy, zgłoszenia kandydatów oraz wyboru radnych dokonywali sami pracownicy (model pracowniczy). Jednak taka pracownicza rada pracowników musiała się rozwiązać, gdy w zakładzie pracy utworzono reprezentatywną organizację związkową. Uwzględniając to, należy stwierdzić, że w pierwotnej wersji ustawy z 7 kwietnia 2006 r. doprowadzono do skrajności zasadę monopolu związkowego w kształtowaniu instytucji mających służyć informacji i konsultacji pracowniczej. Stanowiło to przede wszystkim wyraz obaw związków zawodowych przed powstawaniem niezależnych od nich struktur w rodzaju znanych m.in. w Niemczech rad zakładowych.

Za przyjętym rozwiązaniem przemawiał argument pragmatyczny. Zostało ono bowiem wynegocjowane przez organizacje partnerów społecznych jako warunek zgody związków zawodowych na ustawę w takim właśnie kształcie po długim okresie rokowań w trójkącie: rząd, centrale związkowe, organizacje pracodawców, których bezowocne przeciąganie groziło zastosowaniem sankcji przez Komisję Europejską. Nie można też zaprzeczyć, że desygnowanie radnych wprost przez organizacje związkowe cechowało się prostotą i oszczędnością środków.

Z drugiej jednak strony, zmonopolizowanie instytucji rad przez związki zawodowe nasuwało wątpliwości przede wszystkim z punktu widzenia paradygmatu działalności związkowej. Uznawanym powszechnie przedmiotem działalności związkowej jest bowiem prawo negocjowania układów zbiorowych pracy oraz prawo do organizowania sporów zbiorowych, włącznie z możliwością ogłaszania strajku i prawem do uczestniczenia w pokojowych procedurach przedstrajkowych i postrajkowych, przy czym oba rodzaje uprawnień (zdolność układowa oraz zdolność do prowadzenia sporów zbiorowych) są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Natomiast uczestnictwo w zarządzaniu zakładami pracy, będące przedmiotem działania rad pracowników, stanowi, przynajmniej w kontynentalnej tradycji europejskiej, domenę aktywności ogólnozalogowych, niezwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych.

Powstające na podstawie ustawy o informacji i konsultacji pracowniczej rady pracowników, chociaż instytucjonalnie odrębne, w przeważającej liczbie przypadków stanowiły emanację reprezentatywnych związków zawodowych. Faktycznie zatem przewidziane ustawą uprawnienia informacyjno-konsultacyjne przysługiwały

związkom zawodowym, a nie ogółowi pracowników działających przez swych przedstawicieli.

Konstytucyjność przepisów przewidujących dominującą rolę zakładowych reprezentatywnych organizacji związkowych na obsadzanie miejsc w radzie pracowników zakwestionował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r.⁵ „Zaskarżone przepisy”, zdaniem Trybunału, „stawiają pracowników nienależących do reprezentatywnej organizacji związkowej w gorszej sytuacji niż członków takiej organizacji, co niewątpliwie narusza wolność związkową w jej negatywnym aspekcie (por. art. 59, ust. 1 Konstytucji)”.

Po wejściu w życie znowelizowanej w następstwie wyroku TK ustawy o radach pracowników wszystkie rady miały już pochodzić wyłącznie z wyboru członków załogi.

7. Ocena realizacji ustawy w praktyce zakładów pracy

7.1. Ogólnie można stwierdzać, że wdrożenie ustawy od początku jej obowiązywania przebiegało opornie, a z upływem lat sytuacja w tym zakresie nieustannie ulegała pogorszeniu.

Głównym źródłem informacji o stosowaniu w praktyce zakładów pracy przepisów ustawy z 7 kwietnia 2006 r. były początkowo dane zamieszczane w rejestrze Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Opierając się na tym zasobie informacji, jak również na podstawie innych źródeł, proces wdrażania ustawy, już od pierwszych miesięcy jej obowiązywania, oceniany był nad wyraz krytycznie. I tak, według danych MPiPS na dzień 1 marca 2007 r., rady zostały powołane zaledwie w 1900 zakładach pracy na ok. 17 000 zakładów spełniających kryteria objęcia ich ustawą, co stanowiło zaledwie 8,9%. Do tej liczby należy dodać 4040 przypadków, w których strony (pracodawca i przedstawiciele pracowników) jeszcze przed wejściem w życie ustawy zawarły, z powołaniem się na jej projekt, porozumienia dotyczące uprawnień informacyjno-konsultacyjnych pracowników realizowanych w inny sposób niż poprzez instytucję rady pracowników. „Lawina” tego rodzaju porozumień w przeddzień wejścia w życie przepisów ustawy nasuwała uzasadnione podejrzenie, że w istocie rzeczy stronom porozumień chodziło o ominięcie celu ustawy. Jeśli chodzi o sytuację w ostatnich latach, to według danych Grupy INSPRO, zajmującej się monitorowaniem procesu tworzenia rad pracowników, na dzień 30 czerwca 2015 r. liczba rad wynosiła 528, co stanowiło zaledwie 2% zakładów pracy, w których rady, zgodnie z założeniami ustawy, powinny działać⁶.

⁵ K 23/07, Dz. U. Nr 120, poz. 778.

⁶ W okresie przejściowym trwającym do dnia 23 marca 2008 r. przepisy ustawy, zgodnie z warunkowym przyzwoleniem zawartym w dyrektywie, mogły być stosowane do węższej grupy wykonujących działalność gospodarczą pracodawców zatrudniających co najmniej 100 pracowników, zaś po tej dacie objęto nimi pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników. Dane statystyczne cytuję za opracowaniem P. Ciompy *Rady pracowników w Polsce – stan aktualny, problemy prawne*

Z analizy zgromadzonych w MPiPS danych z pierwszego okresu obowiązywania ustawy wynika kolejny interesujący wniosek potwierdzony w świetle późniejszych badań i obserwacji. Mianowicie rady pracowników tworzone były niemal wyłącznie w zakładach pracy, w których działały zakładowe organizacje związkowe. Według danych na dzień 1 marca 2007 r. na ok. 11 000 nieuzwiązkowionych zakładów pracy, spełniających przewidziane ustawą kryteria, rady pracowników powstały zaledwie w 354 przypadkach, co stanowiło 3,2% (przy wskaźniku dla ogółu zakładów pracy wynoszącym 8,9%). Można zasadnie utrzymywać, że późniejsze rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy na zakłady pracy zatrudniające co najmniej 50 pracowników, a więc na zakłady średniej wielkości, będące w większym jeszcze stopniu zakładami nieuzwiązkowymi, spowodowało dalsze pogorszenie tego wskaźnika. Tymczasem głównym celem ustawy, uwzględniającym postępujący proces desyndykalizacji, powinno być stworzenie warunków działania przedstawicielstw pracowniczych przede wszystkim w nieuzwiązkowionych zakładach pracy stanowiących przytłaczającą większość, a jednocześnie pozbawionych wszelkich form uczestnictwa pracowników.

Przyczyny dyskryminacji zakładów pracy, w których związki nie działają, wynikały też z regulacji samej ustawy (sprzed jej nowelizacji w 2009 r.), a w szczególności z całkowicie bezproblemowego trybu desygnowania radnych przez reprezentatywną organizację zakładową (nieco bardziej skomplikowanego w sytuacji działania kilku reprezentatywnych organizacji zakładowych) w zakładach uzwiązkowionych w zestawieniu z najeżoną trudnością ścieżką powoływania rad w zakładach nieuzwiązkowionych.

Wdrożenie ustawy następowało w warunkach zdominowania nowo tworzonych instytucji przez związki zawodowe, w atmosferze niechęci pracodawców, bierności zatrudnionych oraz braku zainteresowania ze strony władz publicznych.

7.2. Z różnych źródeł, w tym z badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych⁷, wynika wniosek, że – przynajmniej w początkowym okresie funkcjonowania rad – jedynym podmiotem rzeczywiście zainteresowanym tworzeniem rad pracowników były silne zakładowe organizacje związkowe. Związki jednak nie tyle współpracowały z radami, co wykorzystywały je dla własnych celów. Pozwalało im to na umocnienie wpływów w zakładzie pracy oraz na rozszerzenie kręgu działaczy chronionych przed zwolnieniem z pracy. Jednakże zmiana ustawy w następstwie orzeczenia TK, polegająca na wyeliminowaniu formalnego wpływu związków zawodowych na proces tworzenia rad, musiała spowodować spadek tej motywacji. W konsekwencji nastąpiło przyśpieszone obumieranie rad, ponieważ siłą sprawczą ich powstawania były w przytłaczającej większości przypadków organizacje związkowe, których

i społeczne, projekt nowelizacji, [w:] P. Ciompa, R. Górski, M. Jankowska, M. Skóra, J. Wrątny, *10 lat rad pracowników w Polsce. Co dalej?*, Łódź 2016, s. 16.

⁷ Por. M. Bednarski, *Rady pracowników w polskich przedsiębiorstwach. Wnioski z badań empirycznych*. [w:] J. Wrątny, M. Bednarski (red.), *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze*, Warszawa 2010.

wpływ na wybór członków rady po wejściu w życie znowelizowanej ustawy mógł być już tylko nieformalny.

Pewne znaczenie w tym kontekście mogły mieć także dokonane w 2018 r. zmiany ustawy o związkach zawodowych. Ustawodawca mianowicie, wychodząc naprzeciw postulatowi doprecyzowania uprawnień informacyjnych zakładowych organizacji związkowych niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, określił katalog należnych związkowi informacji w sposób niemal identyczny jak zakres jego obowiązków informacyjnych względem rady pracowników (art. 28 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych z dnia 23 maja 1994 r., t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 263). Umacniało to wrażenie (nie do końca uzasadnione) dublowania się kompetencji podmiotu związkowego i partycypacyjnego.

7.3. Niechęć pracodawców wobec rad pracowników wynika z ich – najogólniej rzecz ujmując – konserwatywnego nastawienia względem wszelkich instytucjonalnych form partycypacji. Nie dostrzegają przy tym korzyści, jakie mogą dla nich wynikać z lojalnie ułożonej współpracy z reprezentacją pracowników. Funkcjonowanie rady kojarzą przede wszystkim z koniecznością realizacji uciążliwych obowiązków związanych z ponoszeniem kosztów działalności oraz rozciągnięciem ochrony stosunku pracy na osoby spoza grona działaczy związkowych. Obawiają się także wycieku informacji poufnych, które członkowie rady pracowników mogliby pozyskać w trakcie kontaktowania się z kierownictwem przedsiębiorstwa. Na pracodawcach ciąży szereg określonych terminami realizacji obowiązków związanych z organizacją wyborów do rady, które odczuwają jako narzucone im biurokratyczne formalności. Przede wszystkim zaś są oni podmiotem obowiązków w zakresie udzielania informacji radzie i prowadzenia z nią konsultacji, a także w niektórych sprawach dotyczących załogi, których to obowiązków starają się unikać lub w ostateczności próbują potraktować je możliwie jak najbardziej zdawkowo.

Jak wykazała przeprowadzona w 2017 r. kontrola Państwowej Inspekcji Pracy nad przestrzeganiem przepisów ustawy o informowaniu pracowników, pracodawcy wyrażali przekonanie, że współpraca z organizacjami związkowymi zwalnia ich z obowiązku prowadzenia dialogu z radą pracowników. Uzasadniano to nakładaniem się w dużym stopniu ustawowych kompetencji zakładowych ogniw związków zakładowych oraz rad pracowników.

Przytłaczająca większość pracodawców traktuje ustawę o radach pracowników jako akt prawny *non existens*. Tym samym nagminnie naruszany jest art. 18³ k.p., zgodnie z którym podstawową zasadą prawa pracy jest obowiązek pracodawców tworzenia warunków umożliwiających korzystanie z przewidzianych regulacjami uprawnień m.in. do uczestniczenia pracowników w zarządzaniu zakładem pracy.

Wsparciem dla takiej postawy bywa pojawiające się w piśmiennictwie twierdzenie, zgodnie z którym powoływanie rad pracowników jest czysto fakultatywne. Jeśli zatem w danym zakładzie pracy nie ma, zdaniem pracodawcy, zapotrzebowania na utworzenie rady, to nie musi ona powstać. Jest to jednak pogląd uproszczony. Chociaż bowiem zarówno przepisy obowiązującej ustawy, jak i praktyka ich

stosowania zdają się tezę taką uzasadniać, to jednak stosowanie ustawy, będącej efektem wdrożenia instrumentu prawnego UE, nie może być oderwane od swojego pierwowzoru. Celem dyrektywy 2002/14 nie było zaś wysunięcie mglistego prawa-hasła, którego realizacja może być dowolnie utrudniana, ale było nim doprowadzenie do ustanowienia rzeczywistych gwarancji uzyskiwania przez członków załogi informacji i konsultacji w sprawach zakładowych.

7.4. Należy się zgodzić z konkluzją wynikającą z kontroli PIP, iż „lekceważące traktowanie rad pracowników przez pracodawców [...] może w konsekwencji doprowadzić do tego, że taki rodzaj reprezentacji pracowników z czasem w ogóle przestanie funkcjonować”. Trzeba przyznać, że również pracownicy, będący w założeniach głównymi beneficjentami rozwiązań partycypacyjnych, nie wykazują nimi zainteresowania. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem troski załóg są w pierwszym rzędzie sprawy wynagrodzeń i warunków pracy. Kształtowanie wynagrodzeń nie leży jednak w gestii rad pracowników, a problematyka warunków pracy pokrywa się – uwzględniając inną optykę widzenia tej problematyki – w dużej mierze z kompetencjami organizacji związkowych. Rozbudzeniu „apetytu na partycypację” dodatkowo nie sprzyja nieznanostwo obowiązujących przepisów oraz lęk przed szykanami pracodawcy mogącymi w szczególności dotknąć grupę inicjatywną wynoszącą aż 10% pracowników danego zakładu pracy wnioskujących o zorganizowanie wyborów rady.

7.5. Również władze publiczne nie wspierają w żaden sposób tworzenia i umacniania rad, mimo iż ustawa z 1996 r. stanowi w założeniach podstawowy akt prawny w dziedzinie popierania partycypacji pracowniczej. Dotyczy to także wymiaru sprawiedliwości. Szeroko komentowane w swoim czasie było orzeczenie sądu odwoławczego w Gliwicach z dnia 7 lutego 2012 r., który uznał, że spór wynikły z nierespektowania przez pracodawcę porozumienia o współpracy z radą wygasł z chwilą upływu jej kadencji i musi być wszczęty powtórnie przez odnowioną w kolejnej kadencji radę, mimo iż działała ona w niezmienionym składzie osobowym w sytuacji, gdy w pierwszej instancji zapadło korzystane dla rady orzeczenie zasądzające udostępnienie jej określonych informacji, a więc słuszność wniosku złożonego przez radę była bezsporna⁸. Tego rodzaju wykładnia, przy znanej opieszałości sądów, w praktyce paraliżuje dochodzenie przez rady na drodze sądowej praw, które teoretycznie gwarantuje im ustawa.

8. Korzyści związane z partycypacją

8.1. Dotychczasowe niepowodzenia procesu instalowania rad pracowników nie powinny przesłaniać wielorakich korzyści związanych z partycypacją, w tym z jej formami przedstawicielskimi. Korzyści te można rozpatrywać na poziomie

⁸ Por. P. Ciompa, *op. cit.*, s. 14-15.

bardziej ogólnym zogniskowanym na osobie pracownika korzystającego z dobrodziejstw partycypacji oraz w perspektywie, w której partycypacja jawi się potencjalnie jako wartość instrumentalna wobec różnych grup interesariuszy, nie wyłączając pracodawców.

Wspólnym, a jednocześnie najogólniejszym celem różnych znanych rozwiązań mieszczących się w pojemnym pojęciu partycypacji pracowniczej, jest chęć zapewnienia pracownikom „najemnym” możliwości wyjścia poza charakterystyczny dla stosunku pracy układ pracy zależnej w jego „klinicznej” postaci, jaką jest zobowiązanie, w którym pracodawca sprawuje pewnego rodzaju władzę nad pracownikiem. Z drugiej natomiast strony pracownik znajduje się pod opieką państwa i organizacji pracowniczych, co zapewnia swoistą równowagę między stronami tej więzi prawnej. Partycypacja przyczynia się pod pewnymi względami do osłabienia paradygmatu zależności na rzecz ideału upodmiotowienia pracownika w środowisku pracy. Upodmiotowienie oznacza stworzenie takich warunków, aby czuł się on, w jakimś stopniu, współgospodarzem swojego warsztatu pracy.

Mówimy o osłabieniu, a nie o przewyżczeniu tradycyjnego paradygmatu zależności, ponieważ świadczenie pracy w sytuacji podporządkowania pozostaje co do istoty niezmienną, chociaż występującą z różnym natężeniem, cechą stosunku pracy. Nadal też nawet w warunkach rozbudowanych urządzeń i praktyk partycypacyjnych to pracodawca pozostaje podmiotem zarządzającym zakładem pracy, do czego uprawnia go tytuł własności lub powierzone mu funkcja, zaś pracownikom przypada co najwyżej rola współzarządzających w szerokim sensie tego słowa. Trudno jest jednak zaprzeczyć, że partycypacja zmienia zasadniczo pozycję ludzkiego „czynnika produkcji”.

Partycypacji pracowniczej nie można odrywać od prądów ideowych charakteryzujących współczesne społeczeństwa. Stanowi ona postulat demokracji uczestniczącej (*participatory democracy*) będącej cechą społeczeństwa obywatelskiego. Demokracja uczestnicząca lepiej wyraża aspiracje społeczne niż tradycyjna doktryna państwa opiekuńczego. Zakład pracy nie może być enklawą zamkniętą na te procesy. Również zatem w świadczeniu pracy podporządkowanej manifestować się powinna „obywatelskość” pracownika będącego nie tylko wykonawcą poleceń, ale też uczestnikiem w sprawowaniu lokalnej władzy w organizacji, jaką jest zakład pracy.

Wartością leżącą u podstaw rozwiązań partycypacyjnych, w tym ustanowienia przedstawicielstw zakładowych, jest **godność** osoby. Dopuszczenie pracowników do uczestnictwa w sprawach zakładu pracy stanowi w swojej czystej, bezinteresownej postaci przejaw uwrażliwienia na tę wartość. Stanowi ona niedającą się pominąć podstawę praw człowieka w znaczeniu zarówno moralnym, jak i ściśle prawnym. Na tę kategorię zwraca się uwagę w preambułach do międzynarodowych zbiorów praw człowieka, jak również w dokumentach społecznego nauczania Kościoła. Pod tym względem występuje *iunctim* między wypowiedziami płynącymi z różnych źródeł ideowej narracji. Pojęcie niezbywalnej godności osoby zawiera w sobie otwarcie na kategorię praw przyrodzonych przysługujących każdemu człowiekowi.

W takiej też perspektywie należy postrzegać prawo do uczestnictwa, w tym w sprawach związanych z pracą zależną, jako jeden z podstawowych postulatów oparcia ustroju społecznego na pryncypiach etycznych.

8.2. Ta wzniosła aksjologia nie wyklucza uzasadnień o charakterze instrumentalnym. W tej płaszczyźnie dyskurs ma za przedmiot interesy i korzyści odnoszone przez różne związane z przedsiębiorstwem kategorie osób obejmowane pojętym terminem interesariuszy.

Najłatwiej jest zidentyfikować interes pracowniczy, który ma wymiar tak indywidualny, jak i zbiorowy dotyczący całej załogi lub jej części. Interes pracowników dotyczy trzech sfer o podstawowym i egzystencjalnym znaczeniu, którymi są: wiedza, udział we władzy i dochód, a w dalszej sekwencji także praca rozumiana jako stabilizacja zatrudnienia. Partycypacja dostarcza wiedzy o sprawach przedsiębiorstwa, a człowiek poinformowany postępuje bardziej racjonalnie niż ktoś nie rozumiejący okoliczności, w jakich przyszło mu działać. Pozyskiwanie informacji stanowi z kolei przesłankę uczestniczenia w procedurach decyzyjnych w sposób zróżnicowany zależnie od stopnia partycypacji z korzyścią dla załogi w konfrontacji z realiami ekonomicznymi. *Last but not least* partycypacja ma także znaczenie psychologiczne dla dobrostanu pracownika, przyczynia się do wzrostu komfortu i zadowolenia z pracy, wpływa pozytywnie na samoocenę pracowników, stępi ostrze konfliktów i eliminuje bądź łagodzi doświadczane przez nich stresy.

Również jednak pracodawca może ze współpracy z pracownikami lub ich przedstawicielami czerpać liczące się korzyści. Najogólniej można stwierdzić, że partycypacja sprzyja integrowaniu się załogi i poszczególnych jej członków z celami przedsiębiorstwa. Badania empiryczne wykazują pozytywny wpływ partycypacji na funkcjonowanie komunikacji wewnątrz organizacji gospodarczej. Procesy decyzyjne w firmie stają się bardziej przejrzyste z korzyścią nie tylko dla strony pracowniczej, ale i pracodawczej. Z perspektywy ekonomicznej zwraca się uwagę na obniżenie w przedsiębiorstwach tzw. kosztów transakcyjnych i przyrost kapitału społecznego. Pracownicy, wobec których respektuje się prawo do uczestnictwa, są bardziej kreatywni i zaangażowani w pracę, co przekłada się na wielorakie korzyści z punktu widzenia organizacji gospodarczej i jej kierownictwa.

Dzięki zaangażowaniu pracowników w procesy decyzyjne wewnątrz zakładu pracy może wzrosnąć dochód przedsiębiorstwa oraz zyskuje na znaczeniu konkurencyjność przedsiębiorstwa na coraz bardziej wymagających rynkach. Partycypacja przyczynia się do umocnienia pokoju społecznego w zakładzie pracy. Efekty te zależą jednak nie tylko od odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, ale również od wykazania przez obie strony: przedstawicielstwa załogi oraz pracodawcy, szczerzej woli lojalnej współpracy. W przeciwnym razie układ wzajemnych powiązań może się okazać patologiczny i destrukcyjny dla organizacji gospodarczej.

Korzyści mogą odnosić także inne grupy interesariuszy: członkowie organów zarządzających i nadzorczych w spółce, akcjonariusze, a pośrednio także interesariusze zewnętrzni: firmy kooperujące, konsumenci itp.

Można wreszcie mówić o pozytywnym wpływie partycypacji na ogólny stan gospodarki, a więc o korzyściach z punktu widzenia dobra wspólnego. Im lepsza kondycja poszczególnych zakładów pracy, tym zdrowsza, silniejsza i bardziej konkurencyjna jest gospodarka narodowa jako całość, co stwarza zarazem dobrobyt społeczeństwa. W literaturze podkreśla się w szczególności tezę, że partycypacja pracownicza przyczynia się do zachowania pokoju społecznego nie tylko lokalnie, ale także w szerszej skali.

8.3. Kluczowe znaczenie z punktu widzenia określenia roli odgrywanej przez instytucje uczestnictwa pracowników w zarządzaniu zakładem pracy, w tym działania rad pracowników i korzyści wynikających z ich funkcjonowania, ma odróżnienie partycypacji pracowniczej od aktywności związków zawodowych.

Obie reprezentacje służą interesom pracowniczym, lecz paradygmaty ich działania są odmienne. Rolą związków zawodowych będących najstarszą formą reprezentacji pracowniczej, której podstawowe znaczenie dla świata pracy nie podlega zakwestionowaniu, jest obrona pracowników w obliczu przewagi pracodawców, co częstokroć prowadzi do sytuacji konfliktowych i twardego przetargu przy stanowieniu autonomicznego prawa pracy. Rolą natomiast przedstawicielstw partycypacyjnych jest współdziałanie, a niekiedy współrozstrzyganie, wspólnie z pracodawcą, spraw zakładowych w duchu współpracy z zapewnieniem korzyści dla pracowników na ogół w dłuższej perspektywie czasowej. To sprawia, że charakter prawny obu rodzajów przedstawicielstwa, przedmiot ich aktywności, jak też niekiedy doraźne cele, różnią się od siebie⁹. Standardem europejskim, jak o tym była mowa, jest powierzanie funkcji partycypacyjnych gremiom niezwiązkowym pochodzącym z wyboru całej załogi, chociaż wpływ związków na kształtowanie składu i działalności tych gremiów – formalny bądź częściej nieformalny – ma niewątpliwie miejsce w praktyce.

Tym samym związki również mogą odnosić korzyści z działalności rad pracowników, jeśli np. za pośrednictwem rad poznają, niezastrzeżone obowiązkiem dochowania poufności, informacje dotyczące sytuacji ekonomicznej pracodawcy, które mogą spożytkować w swojej działalności.

9. Propozycje zmian

Odpowiedzialność za kryzys instytucji rad pracowników w naszym kraju ponosi ustawodawca oraz siły społeczne, które wpłynęły na kształt ustawy z 2006 r. w okresie poprzedzającym jej uchwalenie. Ustawę przyjęto bowiem wyłącznie z myślą o wypełnieniu zobowiązań względem Unii Europejskiej na poziomie minimalistycznym. Skutkiem tego są liczne niedomówienia i wątpliwości oraz brak rozwiązań

⁹ Różnice między aktywnością związków zawodowych a rolą partycypacyjną pracowniczych ciał pozazwiązkowych omawiam szerzej w monografii *Fenomen partycypacji pracowniczej w nurcie przemian stosunków pracy*, Warszawa 2019, s. 23-34.

motywacyjnych, co wynika z mechanicznego, a jednocześnie niedokładnego powielenia postanowień dyrektywy przy zatraceniu sensu regulacji wspólnotowej.

Fakt, że w przypadku rad pracowników mamy obecnie do czynienia z instytucją w praktyce niemal martwą, nie powinien przekreślać wysiłków na rzecz jej rewaluacji. Jest to troską wielu autorów. Propozycje *de lege ferenda* zmierzały bądź do gruntownej nowelizacji obowiązującej ustawy, bądź do zastąpienia aktu prawnego w jego obecnym kształcie nową ustawą, bądź wreszcie do uregulowania problemu partycypacji na szczeblu zakładowym w ramach szerzej zakrojonej kodyfikacji zbiorowego prawa pracy.

Niepowodzenia prób kodyfikacji zbiorowego prawa pracy w projektach przedstawionych w latach 2007 i 2018 przez rządowe komisje kodyfikacyjne zdają się przesądzać, że w bliżej nieokreślonej przyszłości status rad pracowników nie zostanie uregulowany w ramach kodeksu zbiorowego prawa pracy. Pozostaje więc wariant nowelizacji obecnej ustawy bądź zastąpienie jej przez całkiem nową ustawę. Skala mankamentów w obowiązującym akcie prawnym przemawia za wyborem tego drugiego wariantu.

Poza usunięciem najbardziej widocznych uchybień sprawiających, że ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji stała się w praktyce niefunkcjonalna, pozostaje fundamentalna **kwestia relacji między pochodzącym z wyborów zakładowym przedstawicielstwem pracowników** (rada pracowników/rada zakładowa¹⁰), **a uprawnieniami zakładowych organizacji związkowych**. Wiąże się z tym m.in. postulat stworzenia w nieuzwiązkowionych zakładach pracy jednolitego, wybieranego przez ogół pracowników przedstawicielstwa o celach kojarzących ochronę pracowników z funkcją uzyskiwania informacji i konsultowania zamierzeń pracodawcy w sprawach objętych obecnie kompetencjami rady pracowników. Tak sprofilowana rada zakładowa w nieuzwiązkowionych zakładach pracy mogłaby, w sprawach natury zarówno indywidualnej, jak i zbiorowej, wkraczać w uprawnienia przysługujące dotychczas wyłącznie zakładowym organizacjom związkowym, do których w szczególności należy: opiniowanie bądź wyrażanie zgody na zwolnienie z pracy pracownika, opiniowanie regulaminów zakładowych, uczestnictwo w procedurach zwolnień grupowych i przejmowania pracowników w razie przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę, zawieranie tzw. porozumień kryzysowych. Należy przy tym podkreślić, że zawieranie układów zbiorowych pracy powinno pozostać wyłącznym uprawnieniem związkowym, zaś wszczynanie sporów zbiorowych i organizowanie strajków w nieuzwiązkowionych zakładach pracy nie leżałoby w gestii rady zakładowej, ale innego przedstawicielstwa pracowniczego (np. komitetu strajkowego powołanego *ad hoc*, co proponowała komisja kodyfikacyjna w 2007 r.).

Argumentem przemawiającym za rozwiązaniem kojarzącym częściowo uprawnienia dotychczasowych rad pracowników z uprawnieniami zakładowej organizacji związkowej jest przede wszystkim wzgląd na dobro pracowników, którym brak

¹⁰ Opowiadam się za zastąpieniem terminu „rada pracowników”, kojarzącego się z dawną radą pracowniczą w przedsiębiorstwach państwowych przez mające swoją tradycję określenie „rada zakładowa”.

reprezentacji związkowej uniemożliwia skorzystanie z wielu uprawnień zagwarantowanych w ustawodawstwie pracy.

Nie bez znaczenia jest jednak także okoliczność, że przyznanie radom zakładowym części tradycyjnych uprawnień związkowych pomoże spopularyzować i „oswoić” tę instytucję w oczach pracowników, a tym samym doprowadzi do jej umocnienia w sektorze przedsiębiorstw nieuzwiązkowanych. Dzięki temu, jak sądzę, szerzej i pełniej będzie również realizowane niedoceniane obecnie prawo pracujących do informacji i konsultacji w sprawach zakładowych. Zapewnienie *quasi*-związkowej ochrony pracowników w zakładach pracy, w których związki zawodowe nie działają w ogóle lub w których stopień uzwiązkowania jest znikomy, stanowi więc nie tylko cel sam w sobie, ale jest również wartością instrumentalną polegającą na zapewnieniu pracownikom realnego udziału w zarządzaniu zakładem pracy w postaci pobierania informacji i konsultowania decyzji pracodawcy¹¹.

W zakończeniu nasuwa się uwaga, że – jak zaznaczyliśmy na wstępie – problemu partycypacji nie należy sprowadzać wyłącznie do sprawy rad pracowników. Wśród współcześnie znanych jej rodzajów reprezentacja pracownicza na szczeblu zakładu pracy nie jest traktowana jako rozwiązanie priorytetowe. Pozytywny wkład do umocnienia roli partycypacji w naszej gospodarce mogłoby wnieść ustanowienie podstaw działania akcjonariatu pracowniczego oraz upowszechnienie partycypacyjnego stylu zarządzania. Są to jednak zagadnienia wykraczające poza ramy niniejszego opracowania.

Bibliografia

- Bednarski M., *Rady pracowników w polskich przedsiębiorstwach. Wnioski z badań empirycznych*, [w:] J. Wratny, M. Bednarski (red.), *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze*, Warszawa 2010.
- Ciomba P., *Rady pracowników w Polsce – stan aktualny, problemy prawne i społeczne, projekt nowelizacji*, [w:] P. Ciomba, R. Górski, M. Jankowska, M. Skóra, J. Wratny, *10 lat rad pracowników w Polsce. Co dalej?*, Łódź 2016.
- Wratny J., *Fenomen partycypacji pracowniczej w nurcie przemian stosunków pracy*, Warszawa 2019.
- Wratny J., *Status prawny i funkcje, zasady uczestnictwa pracowników w zarządzaniu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 12.

¹¹ Podobny pogląd został wyrażony przez Państwową Inspekcję Pracy w podsumowaniu wyników kontroli przestrzegania ustawy o radach pracowników. I tak, zdaniem PIP, „[...] ustawodawca nie przewidywał mechanizmu polegającego na przyjęciu chociażby części uprawnień organizacji związkowej przez radę, w przypadku gdy u danego pracodawcy związki zawodowe nie działają. Takie rozwiązanie mogłoby mieć wpływ na podejmowanie przez pracowników działań zmierzających do powołania rady”. Szczegółowe propozycje dotyczące tej kwestii omawiam w monografii *Fenomen partycypacji...*, s. 160-168.