

Anna Cierniak-Emerych

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

RADY PRACOWNIKÓW ORAZ WARUNKI ICH FUNKCJONOWANIA W PRZEDSIĘBIORSTWACH*

1. Wstęp

Ostatnie lata przyniosły znaczny wzrost aktywności Unii Europejskiej na rzecz propagowania partycypacji pracowniczej, rozumianej jako zestaw środków (odmian i form działania), w jakie wyposażono pracowników w celu kształtowania decyzji podejmowanych w przedsiębiorstwie i/lub możliwość korzystania z „wypracowanych” w nim nadwyżek finansowych¹ [Weiss 1978, s. 12]. Znajduje to wyraz w ustawodawstwie wspólnotowym, w którym stosunkowo dużo miejsca poświęca się zwłaszcza stosowaniu pośredniej odmiany partycypacji, odbywającej się poprzez przedstawicieli pracowników. W ustawodawstwie tym, oprócz wskazania preferowanych w UE form partycypacji pośredniej (chodzi tu o informowanie pracowników oraz przeprowadzanie konsultacji z nimi), eksponuje się potrzebę tworzenia odpowiednich organów reprezentujących w przedsiębiorstwie zatrudnionych i ich interesy. Zobowiązuje się w związku z tym władze państw członkowskich UE do wprowadzania na poziomie ustawodawstwa krajowego prawnych ram funkcjonowania tych organów.

Obecnie za jedną z ważniejszych dla rozwoju pośredniej odmiany partycypacji w krajach Unii Europejskiej, a w związku z tym i dla nadania określonej rangi organom przedstawicielstwa pracowniczego (np. związkom zawodowym, radom zakła-

* Publikacja współfinansowana z grantu MNiSW nr NN115 134434.

¹ Tak rozumianą partycypację pracowniczą należy rozpatrywać m.in. z uwzględnieniem jej odmian, do których zalicza się – oprócz partycypacji własnościowo-finansowej – partycypację bezpośrednią i pośrednią (przedstawicielską). Stwierdza się jednak, iż siła oddziaływania pracobiorców w ramach tych odmian bywa zróżnicowana. Stąd też w literaturze przedmiotu, oprócz odmian, wymienia się formy partycypacji rozumiane jako stopnie (m.in. informowanie, konsultowanie, współdecydowanie, aż po „przekazywanie władzy”, czyli uprawomocnienie pracowników) wypełniania idei partycypacji pracowniczej [Wratny 2002, s. 54 i n.].

dowym), uznaje się dyrektywę² ustanawiającą ogólne ramowe warunki informowania pracowników i przeprowadzania konsultacji z nimi we Wspólnocie Europejskiej 2002/14/WE [Mitrus 2006, s. 290-301].

Analiza polskich realiów w omawianym zakresie dowodzi, iż przyjęte w naszym kraju – w nawiązaniu do dyrektywy 2002/14/WE – rozwiązania prawne³ dotyczące informowania, konsultacji, a w konsekwencji także powoływania oraz funkcjonowania organów przedstawicielstwa pracowniczego w postaci tzw. rad pracowników wzbudzają szereg kontrowersji zarówno wśród kadry kierowniczej, jak i pracowników wykonawczych. Kontrowersje te dotyczą np. minimalnych warunków, jakie należy spełnić, aby można było powołać radę pracowników w przedsiębiorstwie, sposobów wyboru przedstawicieli pracowników wchodzących w skład omawianych rad, a także zakresu kompetencji rad pracowników.

W opracowaniu dokonano rozpoznania problemów związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem w polskiej praktyce gospodarczej instytucji rad pracowników. Wskazano przy tym na możliwości ich likwidowania, koncentrując się na stanie polskiego ustawodawstwa oraz na podejściu wewnętrznych interesariuszy do pośredniej odmiany partycypacji. Zagadnienie to rozpatrywano w kontekście wdrożenia w naszym kraju założeń prawa wspólnotowego dotyczącego informowania pracowników i przeprowadzania konsultacji z nimi (dyrektywa 2002/14/WE). Odwołano się także do praktyki krajów „starej piętnastki”.

Podstawą rozważań były luźne wywiady przeprowadzone w okresie ostatnich dwóch lat, czyli od chwili obowiązywania w Polsce ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r., z kierownictwem wszystkich szczebli zarządzania oraz z pracownikami wykonawczymi, w ponad trzydziestu przedsiębiorstwach przemysłowych i usługowych, o zróżnicowanej formie organizacyjno-prawnej, zlokalizowanych na terenie województwa dolnośląskiego oraz województw ościennych. Wykorzystano także wyniki badań obcych prezentowane w literaturze przedmiotu.

2. Standardy wspólnotowe dotyczące partycypacji pośredniej a tworzenie rad pracowników w Polsce

Włączanie przedstawicieli pracowników, a poprzez to ich samych, w proces kształtowania decyzji podejmowanych w przedsiębiorstwie powinno następować – zgodnie z zamysłem twórców prawa wspólnotowego, w tym także wskazanej wyżej dyrektywy 2002/14/WE – głównie poprzez usprawnianie przepływu informacji pomiędzy kierownictwem i pracownikami. Drugą z preferowanych tutaj form partycy-

² Wśród aktów prawa wspólnotowego nawiązujących do zagadnienia partycypacji pośredniej na uwagę zasługują przede wszystkim dyrektywy, których założenia wymagają implementacji do ustawodawstwa krajowego. Oprócz dyrektywy 2002/14/WE warto tu wskazać na dotyczące zagadnienia partycypacji, np. dyrektywy: 97/74/WE, 2001/86/WE [Mitrus 2006, s. 288-308].

³ Chodzi tutaj o ustawę o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji z 7 kwietnia 2006 r. (DzU 2006 nr 79, poz. 550).

pacji stanowi udział przedstawicieli pracowników w konsultacjach⁴. Z zapisów ujętych w dyrektywie 2002/14/WE wynika, iż jej twórcy dążyli przede wszystkim do zapewnienia kompletności i sprawności przepływu informacji oraz odpowiednich warunków przeprowadzania z pracownikami konsultacji w sprawach gospodarczych oraz społecznych⁵.

Wzrostowi sprawności działań podejmowanych w związku z realizacją przez zatrudnionych ich prawa do partycypacji poprzez wykorzystywanie pośredniej odmiany tej partycypacji powinno – w myśl założeń omawianej dyrektywy – towarzyszyć „zabezpieczenie” funkcjonowania na poziomie przedsiębiorstwa odpowiednich organów przedstawicielstwa pracowników. W dyrektywie 2002/14/WE nie sformułowano jednak jednoznacznej definicji tego typu organów. Określenie zasad ich powoływania, funkcjonowania oraz rozwiązywania pozostawiono w gestii państw członkowskich UE [*Proposal...* 2001]. W rezultacie w poszczególnych państwach Unii przyjmuje się różne rozwiązania w omawianym zakresie. W tym kontekście trzeba podkreślić, iż w Polsce, ale także w niektórych krajach UE, wciąż dość istotną pozycję wśród podmiotów partycypacji pracowniczej zajmują związki zawodowe. W naszym kraju związki zawodowe „wyposażono” nie tylko w uprawnienia w zakresie pozyskiwania informacji oraz udziału w konsultacjach, ale także w uprawnienia do współdecydowania z pracodawcą o sprawach przedsiębiorstwa, z wykorzystaniem w tym celu tzw. negocjacji zbiorowych [Latos-Miłkowska 2001, s. 235 i n.].

Implementacja dyrektywy 2002/14/WE do prawa polskiego znalazła wyraz w ustawie z 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (DzU 2006 nr 79, poz. 550). W myśl postanowień tej ustawy, owo informowanie i konsultacje powinny się odbywać z udziałem przedstawicieli pracowników zgrupowanych w tzw. radach pracowników, stanowiących odmienny niż związki zawodowe organ reprezentacji interesów pracowniczych. W ustawie określono skład liczbowy rad pracowników, uzależniając go od liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwie. Zdefiniowano także warunki powoływania i działania rad pracowników. Zakres przedmiotowy uprawnień przysługujących radom pracowników sformułowano jako [Cierniak-Emerych, Gableta 2007, s. 103-110]:

- informowanie o rozwoju działalności i sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa,
- informowanie i przeprowadzanie konsultacji w zakresie problematyki zatrudnienia i organizacji pracy oraz zmian w tych obszarach.

Szczegóły dotyczące zasad i trybu przekazywania informacji oraz przeprowadzania konsultacji zgodnie z zapisami przyjętymi w ustawie ustala się indywidualnie na poziomie każdego przedsiębiorstwa. W Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach UE, rady pracowników są tworzone obligatoryjnie (powyżej pewnej liczby

⁴ Zdecydowanie rzadziej w dyrektywach wspólnotowych wskazuje się na potrzebę wyposażania przedstawicieli pracowników w prawo do współdecydowania, dotyczy to np. dyrektywy 2001/86/WE.

⁵ Na temat zakresu przedmiotowego partycypacji pracowniczej zob. [Gładoch 2008, s. 119-127].

zatrudnionych), lecz nie automatycznie. Do ich powołania niezbędna okazuje się inicjatywa ze strony pracowników lub związku zawodowego. Rady pracowników w naszym kraju nie mogą zawierać porozumień z pracodawcą, co pozostaje w zakresie uprawnień np. związków zawodowych. Ponadto nie posiadają one prawa do współdecydowania w określonych kwestiach dotyczących przedsiębiorstwa [Skorupińska 2007, s. 237 i n.], co jest raczej charakterystyczne dla rad działających w krajach dawnej „piętnastki”.

Warto tu wskazać, że rady zakładowe, określane w naszym kraju mianem rad pracowników, należą do klasycznych podmiotów partycypacji pracowniczej w tzw. starych krajach Unii Europejskiej. Najpowszechniej występują w Niemczech oraz w Austrii, gdzie noszą nawę *Betriebsrat*, a ponadto w Belgii, Holandii i we Francji. We Francji też, oprócz instytucji omawianych tu rad, istnieje pięć uznanych krajowych związków zawodowych, które także na szczeblu przedsiębiorstwa są uznawane za w pełni reprezentatywne. Z kolei we Włoszech interesy pracowników może reprezentować zarówno przedstawicielstwo związkowe, jak i rada zakładowa [Koczur 2007, s. 210-228].

Silna pozycja omawianych rad w takich krajach, jak Niemcy, wynika przede wszystkim z kooperacji między partnerami społecznymi. W Niemczech zarówno pracodawcy, jak i pracownicy rozumieją potrzebę oraz dostrzegają korzyści wynikające z podejmowania decyzji stanowiących wynik *consensusu*, do ustalenia którego przyczyniają się, w odniesieniu do konkretnych zagadnień, przedstawiciele obu wymienionych wyżej grup interesariuszy wewnętrznych. Funkcjonujące w Niemczech rady zakładowe nabyły umiejętności współdziałania z pozostałymi „aktorami” stosunków przemysłowych, tj. nie tylko z pracodawcami, ale także z reprezentantami innych niż rady pracowników organów przedstawicielstwa pracowniczego. Nie oznacza to zupełnego braku konfliktów ujawniających się np. między przedstawicielami związków zawodowych oraz rad zakładowych. Owe konflikty są jednak zazwyczaj rozstrzygane z wykorzystaniem zasad współdziałania oraz wzajemnego zaufania [Skorupińska 2007, s. 237 i n.], co w naszym kraju napotyka określone trudności.

3. Bariery funkcjonowania rad pracowników w polskich realiach gospodarczych oraz możliwości ich likwidowania

Wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w ponad trzydziestu przedsiębiorstwach zlokalizowanych na terenie województwa dolnośląskiego i województwa ościennych ujawniły, iż wdrażanie do polskich realiów gospodarczych standardów informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami – w myśl zaleceń ustawy z 7 kwietnia 2006 r. – odznacza się pewnymi słabościami. Chodzi tutaj szczególnie o niedomagania dotyczące powoływania oraz funkcjonowania na poziomie

przedsiębiorstwa organów przedstawicielstwa pracowniczego w postaci rad pracowników. Źródeł tych niedomagań należy upatrywać przede wszystkim w:

- charakterze polskich regulacji prawnych dotyczących informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji,
- sceptycznym nastawieniu pracodawców oraz pracowników do korzystania z tych regulacji, a przy tym w randze nadawanej przez wewnętrznych interesariuszy opisanym w przepisach prawa przejawom pośredniej odmiany partycypacji pracowniczej.

Pracownicy w Polsce – w myśl ustawy z 7 kwietnia 2006 r. – mają w istocie dość ograniczone prawo wyboru swoich przedstawicieli do rad pracowników. W przedsiębiorstwach, gdzie funkcjonują związki zawodowe, to im powierza się powoływanie, w tym i kształtowanie składu rady pracowników. Ponadto w sytuacji, gdy przedstawiciele związków zawodowych uznają, iż nie ma potrzeby tworzenia rady pracowników, to nawet jeśli „niezwiązkowiona” część załogi dostrzega taką potrzebę, w praktyce nie istnieje podstawa prawna do powołania tego typu przedstawicielstwa pracowników.

W opinii objętej badaniami empirycznymi grupy pracowników uprzywilejowanie związków zawodowych przy tworzeniu rad pracowników, w tym określaniu ich składu (zarząd organizacji związkowej wybiera radę pracowników i powiadamia o tym pracodawcę w art. 2 ustawy) może prowadzić do sytuacji, w której informacje przekazywane przez kierownictwo przedsiębiorstwa nie trafiają do „niezwiązkowionej” części załogi. W konsekwencji przekaz informacji, a co za tym idzie – także dialog między pracodawcą i wszystkimi zatrudnionymi pracownikami może się okazać zbyt ograniczony, a nawet nierealny. Tworzenie rad pracowników w tych okolicznościach oznacza w istocie powielanie, a jednocześnie w pewnym sensie i wzmocnienie „siły partycypacyjnej” związków zawodowych. Przyjęte w naszym kraju rozwiązania powinny jednak, jak się wydaje, sprzyjać rozwojowi opisanych wyżej form partycypacji w przedsiębiorstwach, w których, ze względu na brak organizacji związkowych, pracownicy nie mogli – jak dotychczas – aktywnie realizować przysługującego im prawa do partycypacji pośredniej.

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych dowodzą ponadto, iż postrzeganie w kategoriach korzyści pośredniej odmiany partycypacji, znajdującej wyraz w funkcjonowaniu rad pracowników, jest obce przedstawicielom kadry zarządzającej. W ponad połowie badanych przedsiębiorstw kierownictwo deklaruje brak zaufania do pracowników, powiązany z obawą przed rozpowszechnianiem pozyskanych informacji. W opinii kierownictwa najwyższego oraz średniego szczebla informowanie omawianej grupy przedstawicieli pracowników, a w konsekwencji pozostałych pracowników, np. o sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa nie sprzyja wzrostowi kreatywności i zaangażowania zatrudnionych. Wskazywano przy tym na możliwość wystąpienia wśród pracowników zjawiska braku motywacji do lepszej, efektywniejszej pracy, przede wszystkim wtedy, gdy przekazywane informacje z za-

kresu tzw. spraw pracowniczych są niekorzystne w kontekście ich awansu, wzrostu wynagrodzenia itp. (zob. także [Cierniak-Emerych, Gableta 2007, s. 103-110]).

Postawy zatrudnionych dotyczące tworzenia i działania rad pracowników w objętych badaniami przedsiębiorstwach były zróżnicowane. W jednostkach gospodarczych, w których funkcjonowała organizacja związkowa, zatrudnieni zrzeszeni w takiej organizacji nie kwestionowali istnienia rad pracowników. Z kolei osoby niezrzeszone wskazywały, iż w ich opinii, z uwagi na obowiązujące w Polsce ustawodawstwo, rada pracowników umocniła jedynie pozycję związków zawodowych, nie stanowiąc – jak było to w zamyśle ustawodawstwa wspólnotowego – instytucji reprezentującej szczególnie osoby niezrzeszone w związkach zawodowych. Z kolei pracownicy objętych badaniami przedsiębiorstw, w których nie funkcjonują związki zawodowe, w powoływaniu rad pracowników upatrywali szansę na wyrażanie swoich poglądów na temat działalności przedsiębiorstwa i ochrony swoich interesów. Wskazywali jednak przy tym, że jak dotychczas kadra zarządzająca w tych przedsiębiorstwach (dotyczyło to siedmiu objętych badaniami podmiotów gospodarczych) dość niechętnie, mimo obowiązujących przepisów prawa, podchodzi do realizacji zgłaszanych przez zatrudnionych inicjatyw powołania rady pracowników. Tylko w dwóch spośród takich przedsiębiorstw kierownictwo bez większych oporów uznało wolę pracowników, powołując w proporcjonalnie krótkim czasie, od złożenia przez zatrudnionych odpowiedniego wniosku, interesującą nas tutaj radę pracowników.

W objętej badaniami grupie jednostek gospodarczych znalazło się ponadto osiem przedsiębiorstw międzynarodowych funkcjonujących w naszym kraju. W tych przedsiębiorstwach partycypację pracowniczą traktuje się jako jeden ze standardów sprzyjających podnoszeniu efektywności pracy zatrudnionych, a w konsekwencji także całego przedsiębiorstwa. Stąd też zarówno kierownictwo, jak i pracownicy w pełni dostrzegają zasadność i potrzebę powoływania rad pracowników wyposażonych w uprawnienia do pozyskiwania informacji, konsultacji, a nawet współdecydowania w określonych kwestiach.

Na tym tle warto wskazać na okoliczności, które – jak się wydaje – powinny sprzyjać nadawaniu w polskich realiach gospodarczych większej rangi problematyce informowania i przeprowadzania konsultacji z zatrudnionymi, a także związanej z tym powoływaniu rad pracowników.

Odnosząc się w tym kontekście do wskazanych wyżej „niedociągnięć” natury prawnej ustawy z 7 kwietnia 2006 r., należy podkreślić, że na wniosek Konfederacji Pracodawców Polskich Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z 1 lipca 2008 r., orzekł (sygn. K 23/07), iż przepisy ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, dające członkom związków zawodowych przywilej wyboru do rad pracowników, są sprzeczne z Konstytucją. Trybunał nie dopatrywał się przy tym żadnego konstytucyjnego dobra, którego ochrona uzasadniałaby odbieranie pracownikom niezrzeszonym w związkach zawodowych ich przedstawicielskiego prawa m.in. do bycia informowanymi o sprawach przedsiębiorstwa.

W sytuacji zwiększania się na terenie naszego kraju liczby przedsiębiorstw zagranicznych oraz z udziałem kapitału zagranicznego istotny dla nadawania odpowiedniej rangi radom pracowników może się okazać ponadto proces „ssania” stosowanych tam praktyk w obszarze kształtowania partycypacji pracowniczej, stanowiących w omawianym względzie pozytywny wzorzec. Za czynnik sprawczy wzrostu skuteczności wdrażania do polskich realiów unijnych standardów informowania pracowników i przeprowadzania konsultacji z nimi należy w związku z tym uznać potrzebę skorygowania myślenia przede wszystkim kierownictwa przedsiębiorstw na temat korzyści wynikających z wyposażania przedstawicieli pracowników – nie tylko tych zrzeszonych w tradycyjnie rozumianych związkach zawodowych – w prawo do partycypacji.

4. Zakończenie

Partycypacja pracownicza stanowi w Unii Europejskiej usankcjonowany prawnie standard, który ewoluuje w ostatnich latach w kierunku zwiększania rangi informowania pracowników oraz konsultacji z nimi, głównie poprzez umacnianie partycypacji pośredniej. Implementacja prawa wspólnotowego w omawianym zakresie nie jest jeszcze w naszym kraju silna, co znajduje odzwierciedlenie także w procesie jego wdrażania do przedsiębiorstw. Chodzi tutaj przede wszystkim o powoływanie i funkcjonowanie rad pracowników. W opinii zatrudnionych, a także w opinii Trybunału Konstytucyjnego w Polsce mamy bowiem do czynienia przede wszystkim z nieuzasadnioną, dominującą rolą związków zawodowych w powoływaniu oraz określaniu zakresu i sposobów funkcjonowania rad pracowników. Ujawniono przy tym często sceptyczne nastawienie kadry kierowniczej do wskazanego rodzaju przedstawicielstwa pracowniczego.

W przyszłości niezbędne będzie nie tylko zrewidowanie zapisów ustawy z 7 kwietnia 2006 r. w celu wyeliminowania niedociągnięć ujawnionych przez Trybunał Konstytucyjny. Szczególnie ważna jest także neutralizacja wskazanego sceptycznego nastawienia wewnętrznych interesariuszy do instytucji rad pracowników. Chodzi tu m.in. o lepszą ekspozycję korzyści wynikających z ich funkcjonowania nie tylko dla pracowników, ale także dla pracodawców. Ważnym zagadnieniem wydaje się być przy tym także jednoznaczne określenie podziału uprawnień i odpowiedzialności pomiędzy równoległe działającymi w Polsce organizacjami związkowymi a radą pracowników.

Literatura

- Cierniak-Emerych A., Gableta M., *EU standards as premise for changing the approach to employee participation*, „Management” 2007, vol. 11, no. 1.
- Gładoch M., *Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem w Polsce. Problemy teorii i praktyki na tle prawa wspólnotowego*, TNOiK, Toruń 2008.

- Koczur S., *Założenia ramowe procedur informowania i konsultacji pracowników w prawie wspólnotowym*, [w:] *Perspektywy rozwoju partycypacji pracowniczej w Polsce w warunkach Unii Europejskiej*, red. S. Rudolf, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2007.
- Latos- Miłkowska M., *Działalność zakładowej organizacji związkowej jako forma partycypacji pracowniczej na szczeblu zakładu pracy*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździkiewicz, Toruń 2001.
- Mitrus L., *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Proposal for a Council Directive establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community*, OJC 144, 2001.
- Skorupińska K., *Rady pracowników w Polsce a rady zakładowe w Europie Zachodniej*, [w:] *Perspektywy rozwoju partycypacji pracowniczej w Polsce w warunkach Unii Europejskiej*, red. S. Rudolf, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2007.
- Weiss D., *La democratie industrielle: cogestion ou controle ouvriere?* Editions d'Organisation, Paris 1978.
- Wratny J., *Partycypacja pracownicza. Studium zagadnienia w warunkach transformacji gospodarczej*, IPiSS, Warszawa 2002.

WORKS COMMITTEES AND THE PRACTICE OF THEIR OPERATION IN COMPANIES

Summary

Poland's accession to the European Union structures has obliged us to implement and, most of all, respect EU standards of employee participation in companies, including the indirect (representative) forms thereof. This paper aims to identify problems involved in the process of developing and functioning of employee representation bodies such as works committees in Polish economic practice. Means of addressing such problems are suggested. The issue is analyzed in the context of EU guidelines contained in the 2002/14/EC directive establishing a general framework for informing and consulting employees.