

MAŁGORZATA MĘDRAŁA

ORCID: 0000-0002-0068-2975

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

UDZIAŁ ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W KSZTAŁTOWANIU DZIAŁALNOŚCI SOCJALNEJ W ZAKŁADZIE PRACY

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest analiza najważniejszych regulacji w polskim prawie zatrudnienia w kontekście roli związków zawodowych w prowadzeniu działalności socjalnej w zakładach pracy. Autorka skupia swoje rozważania przede wszystkim na zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, ale sygnalizuje także liczne inne obszary tej sfery działalności związkowej. Zwraca uwagę na różne rodzaje kompetencji zakładowych organizacji związkowych i związków zawodowych w ramach działalności socjalnej. Wyróżnia w szczególności uprawnienia prawotwórcze, decyzyjne oraz kontrolne.

Słowa kluczowe: zakładowa organizacja związkowa, związek zawodowy, pracodawca, działalność socjalna, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Państwo nakłada na podmioty będące pracodawcami obowiązki z zakresu prowadzenia w zakładach pracy działalności o charakterze socjalnym lub też wprowadzając odpowiednie instrumenty prawne umożliwia im prowadzenie takiej działalności. Działalność socjalna pozostaje w związku z ideą solidarności wspólnotowej¹ i zakłada świadczenia pomimo braku wzajemności². Wyrazem promocji przez ustawodawcę tego rodzaju działalności na poziomie zakładów pracy są zwolnienia daninowe w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych czy składek na ubezpieczenia społeczne odnoszące się do przyznawanych i fi-

¹ Zob. M. Mucha, I. Sierpowska, *Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych*, Warszawa 2006, s. 14.

² Zob. A. Sobczyk, *Komentarz do art. 16, teza 1*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Legalis 2023; A. Musiała, *Komentarz do art. 16, teza 1*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-113*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, LEX.

nansowanych pracownikom oraz innym uprawnionym osobom świadczeń i usług o charakterze socjalnym. Koszty takiej działalności stanowią także koszt uzyskania przychodu pracodawcy³.

Prowadzenie działalności socjalnej na gruncie prawa pracy na ogół kojarzy się z zakładowym funduszem świadczeń socjalnych⁴, choć istnieje także wiele innych pól możliwości jej realizacji. Jako przykłady innych form prowadzenia takiej działalności w zakładzie pracy można wskazać instytucje zawarte w części socjalnej układów zbiorowych pracy, zakładowy fundusz utworzony na cele socjalno-bytowe na podstawie układu zbiorowego u pracodawców, którzy nie tworzą ZFŚS⁵; socjalną działalność finansową ze środków własnych pracodawców, do czego podstawy dają art. 16 oraz 94 pkt 8 k.p.; działalność w oparciu o przepisy ustawy o kasach zapomogowo-pożyczkowych⁶ czy też działalność socjalną finansowaną z funduszy związków zawodowych. Najogólniej można stwierdzić, że działalność ta polega na rozdziale dóbr i usług pomiędzy członków danej społeczności zakładowej, w tym nie tylko pracowników, ale także ich rodzin, byłych pracowników (emerytów i rencistów) czy osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym, a nawet osób trzecich. Taka działalność zakłada istnienie uzasadnionych potrzeb społecznych możliwych do zaspokojenia w ramach wspólnoty zakładowej.

W prowadzeniu działalności socjalnej na terenie zakładu pracy ustawodawca wyraźnie dostrzega potrzebę dialogu partnerów społecznych. W przypadku strony pracowniczej daje pierwszeństwo przede wszystkim zakładowym organizacjom związkowym. W tym zakresie zarówno pracodawca, jak i zakładowa organizacja związkowa, a czasami związki zawodowe, realizują cele publiczne, zadania z zakresu polityki społecznej, a dokładniej zadania z zakresu polityki socjalnej (pomocowej) państwa⁷.

Działalność socjalna jest także wprost przez ustawodawcę wpisana w zakres kompetencji związków zawodowych w ustawie o związkach zawodowych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych⁸

³ Zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2023 roku poz. 998, tekst jedn.), dalej: u.z.f.s.s. Szerzej na temat regulacji podatkowych w tym zakresie: M. Mędrała, *Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Komentarz. Wzory pism*, Warszawa 2021, s. 147–153.

⁴ Dalej: ZFŚS lub Fundusz.

⁵ Zob. § 2 ust. pkt 20 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. z 2023 roku poz. 728, tekst jedn.).

⁶ Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku o kasach zapomogowo-pożyczkowych (Dz.U. z 2021 roku poz. 1666) kontrolę nad KZP sprawuje działająca u pracodawcy zakładowa organizacja związkowa, o której mowa w art. 25¹ ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 roku poz. 854, tekst jedn.).

⁷ Zob. M. Mędrała, *Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 33 wraz z cytowaną tam literaturą.

⁸ Dz.U. z 2022 roku poz. 854, tekst jedn., dalej: u.z.z.

związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony między innymi ich interesów socjalnych.

Celem niniejszego artykułu, będącego pokłosiem konferencji naukowej „Rola związków zawodowych w stosowaniu i tworzeniu prawa pracy”, która odbyła się 2 czerwca 2023 roku na Wydziale Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, jest ocena roli związków zawodowych oraz charakteru uprawnień, jakie ustawodawca dla nich przewiduje, w kontekście prowadzenia działalności socjalnej w zakładzie pracy. W tym celu zostanie dokonany przegląd kluczowych instytucji z tego zakresu.

W poniższym tekście skupię się przede wszystkim na roli związków zawodowych na poziomie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, ponieważ jest to najczęściej prowadzony rodzaj działalności socjalnej w zakładach pracy, do prowadzenia której pracodawcę obligują przepisy prawa. W celu całościowego ujęcia tematu zostaną zasygnalizowane także inne obszary udziału związków zawodowych w kształtowaniu działalności socjalnej w zakładzie pracy.

TWORZENIE ZFŚS

Działalność funduszowa pracodawców jest działalnością odrębną od socjalnej działalności kodeksowej⁹. O ile prowadzenie działalności socjalnej w oparciu o ogólne zasady kodeksowe z art. 16 i 94 pkt 8 k.p. jest fakultatywne, o tyle w przypadku ZFŚS ustawodawca nakłada (przy spełnieniu określonych kryteriów) obowiązek jego tworzenia i prowadzenia.

Rola zakładowej organizacji związkowej została przewidziana przez ustawodawcę na następujących etapach funkcjonowania ZFŚS w zakładzie pracy:

- podejmowania decyzji o tworzeniu lub nietworzeniu ZFŚS,
- podejmowania decyzji o modyfikacji wysokości odpisów na ZFŚS,
- podejmowania decyzji o zawieszeniu działalności ZFŚS,
- udziału w redystrybucji ulgowych świadczeń i usług finansowanych z ZFŚS,
- możliwości prowadzenia sporów zbiorowych w zakresie bytu i funkcjonowania ZFŚS.

Ustawowe uprawnienia zakładowej organizacji związkowej można zaklasyfikować jako kompetencje prawotwórcze (tworzenie prawa zakładowego), wykonawcze (udział w rozdziale świadczeń i usług) oraz kontrolne (kontrola prawidłowości stosowania przepisów ustawowych i zakładowych). Co więcej, niezależnie od uprawnień przysługujących zakładowej organizacji związkowej, każdemu związkowi zawodowemu działającemu na terenie Polski przysługują uprawnienia

⁹ Szerzej: M. Mędrala, *Społeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy*, Warszawa 2020, s. 214 n. oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo.

weryfikacyjne na drodze sądowej w zakresie wydatkowania środków ZFŚS w każdym zakładzie pracy (art. 8 ust. 3 u.z.f.ś.s.).

Zakładowa organizacja związkowa może w określonych sytuacjach doprowadzić do utworzenia w zakładzie pracy ZFŚS, pomimo braku obowiązku ustawowego. Zgodnie bowiem z art. 3 u.z.f.ś.s. do tworzenia Funduszu obligatoryjnie zobowiązani zostali pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Obowiązek ten nie dotyczy pracodawców zatrudniających mniej niż 20 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy¹⁰. Natomiast pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty, tworzą Fundusz na wniosek zakładowej organizacji związkowej. W takim przypadku wniosek każdej działającej u pracodawcy zakładowej organizacji związkowej ma charakter wiążący dla pracodawcy. O wadze wniosku zakładowej organizacji związkowych na tym etapie świadczy także fakt braku wymogu reprezentatywności zakładowej organizacji związkowej¹¹. Wniosek taki generuje *de facto* obowiązek utworzenia Funduszu przez pracodawcę. Jest to więc swego rodzaju wniosek o charakterze wiążącym ze strony organu społecznego uruchamiający obowiązek pracodawcy w zakresie realizacji zadań z zakresu polityki socjalnej państwa.

W szczególny sposób ustawodawca traktuje (art. 3 ust. 3b u.z.f.ś.s.) grupę pracodawców niezobowiązanych do tworzenia ZFŚS, zatrudniających co najmniej 50 pracowników (w przeliczeniu na osoby). W ich przypadku rezygnacja z tworzenia Funduszu oraz z wypłacania świadczenia urlopowego wymaga wprowadzenia odpowiedniego postanowienia w układzie zbiorowym pracy, a tym samym zgody zakładowych organizacji związkowych będących stroną danego układu (art. 241⁹ k.p.). Z kolei jeżeli u takich pracodawców pracownicy nie są objęci układem zbiorowym pracy, postanowienia w sprawie nietworzenia Funduszu i niewypłacania świadczenia urlopowego zawiera się w regulaminie wynagradzania — w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową lub przedstawicielem pracowników¹². Tym samym w przypadku tej grupy pracodawców ustawodawca również przewiduje formę współdziałania zakładowych organizacji związkowych na etapie podejmowania przez pracodawcę decyzji w zakresie tworzenia lub nietworzenia ZFŚS. Ze względu jednak na formę wymaganych uzgodnień, które odbywają się w trybie zmiany układu zbiorowego pracy lub regulaminu wynagradzania, zastosowanie w tym przypadku znajdzie odpowiedni tryb z art. 241⁹ k.p. lub z art. 30 ust. 5-7 ustawy o związkach zawodowych, co oznacza wymóg uwzględnienia w ostateczności reprezentatywności zakładowych organizacji

¹⁰ Wyjątkiem są pracodawcy prowadzący działalność w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych tworzą Fundusz, bez względu na liczbę zatrudnianych pracowników (art. 3 ust. 2 u.z.f.ś.s.).

¹¹ M. Mędrala, *Zakładowy fundusz...*, s. 75.

¹² *Ibidem*, s. 84-85.

związkowych. Wprowadzenie przedmiotowego rozwiązania w obu przypadkach musi być poprzedzone zgodą zakładowych organizacji związkowych lub przynajmniej reprezentatywnych zakładowych organizacji związkowych.

W kontekście powyższego pewne wątpliwości może budzić fakt, że ustawodawca w jednych przypadkach wiążącej działalności zakładowej organizacji związkowej w sprawach funduszowych widzi potrzebę głosu decydującego dla reprezentatywnych organizacji związkowych, a w innych — potrzeby reprezentatywności nie dostrzega. Jest to pewna niespójność legislacyjna. Modelowo jednak w każdym przypadku mamy do czynienia z narzuconą ustawowo formą współdziałania pracodawcy w postaci obligatoryjnych uzgodnień w sprawach funkcjonowania ZFŚS w zakładzie pracy. Tym samym ustawodawca pozostawia do wiążącej dla pracodawcy kompetencji lub współkompetencji zakładowych organizacji związkowych, czy w zależności od danej sytuacji i potrzeb w zakładzie pracy tworzenie Funduszu będzie zasadne.

REZYGNACJA Z ZFŚS

Pomimo że z jednej strony ustawodawca wprowadza obligatoryjność tworzenia ZFŚS u pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy, to nie jest to jednak obowiązek zupełnie bezwzględny. Przy udziale partnerów społecznych ustawodawca pozwala bowiem z drugiej strony na uwolnienie się od wskazanego obowiązku i to w każdym przypadku. Warunkiem uwolnienia się od tworzenia Funduszu lub zastosowania modyfikacji wysokości odpisów na ZFŚS jest uzyskanie zgody zakładowej organizacji związkowej. Od zgody zakładowej organizacji związkowej ustawodawca uzależnia także ukształtowanie wysokości odpisu na ZFŚS na innym poziomie niż ustawy (art. 4 u.z.f.ś.s.). Tym samym kwestię tę pozostawia również we wspólnej kompetencji partnerów społecznych¹³. Ze względu na formę owego uzgodnienia na poziomie źródeł wewnątrzzakładowych, w tym przypadku również głos ostateczny będą miały reprezentatywne organizacje związkowe¹⁴.

Podobnie do wspólnych uprawnień zakładowych organizacji związkowych i pracodawcy należy uzgodnienie czasowego zawieszenia tworzenia Funduszu. Wprawdzie sporna pozostaje możliwość zawieszenia tworzenia Funduszu w oparciu o art. 9¹ k.p., niemniej w tym zakresie wyrażam pogląd, że ponieważ przepisy dotyczące utworzenia Funduszu określają obowiązki pracodawcy, to mogą stanowić podstawę do ich zawieszenia jedynie w przypadku dokonywania odpisów w wyso-

¹³ Zob. K. Rączka, *Zakładowa działalność socjalna — nowa regulacja prawna*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 8, s. 34.

¹⁴ Zob. na przykład: wyrok SN z 12.02.2004 roku, I PK 349/03, OSNP 2005, nr 1, poz. 4; zob. art. 30 ust. 4-7 u.z.z.

kości ponadnormatywnej¹⁵. Natomiast niewątpliwie możliwe jest wprowadzenie do układu zbiorowego pracy lub regulaminu wynagradzania postanowienia o nietworzeniu Funduszu na czas określony (art. 4 u.z.f.ś.s.), co jest rozwiązaniem prostszym niż zawieszenie w ramach procedury z art. 9¹ k.p. zwłaszcza, że nie wymaga zgłoszenia do właściwego okręgowego inspektora Państwowej Inspekcji Pracy, a także nie jest ograniczone maksymalnym trzyletnim czasookresem jego obowiązywania¹⁶. W przypadku obu zastosowanych procedur ustawodawca również przewiduje wymóg uzgodnienia porozumień o czasowym zawieszeniu funkcjonowania ZFŚS przy współdziałaniu (zgodzie) zakładowych organizacji związkowych.

UZGADNIANIE REGULAMINU ZFŚS I PODZIAŁ ŚRODKÓW Z ZFŚS

Kolejna grupa uprawnień dla zakładowych organizacji związkowych przewidziana została przez ustawodawcę na etapie redystrybucji środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Przepis art. 8 ust. 2 u.z.f.ś.s. obliguje pracodawcę do uzgodnienia na poziomie regulaminu zasad i warunków korzystania z usług i świadczeń finansowanych z Funduszu oraz zasad przeznaczania środków Funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej. Pierwszeństwo w procedurze uzgodnieniowej z pracodawcą przysługuje zakładowym organizacjom związkowym. Zgodnie z art. 30 ust. 6 u.z.z. jeżeli w sprawie ustalenia regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych — organizacje związkowe albo reprezentatywne organizacje związkowe w rozumieniu art. 25³ ust. 1 lub 2, z których każda zrzesza co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy, nie przedstawią wspólnie uzgodnionego stanowiska w terminie 30 dni od dnia przekazania im przez pracodawcę tego dokumentu, decyzje w sprawie jego ustalenia podejmuje pracodawca po rozpatrzeniu odrębnych stanowisk organizacji związkowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio, jeżeli u pracodawcy działa jedna reprezentatywna zakładowa organizacja związkowa zrzeszająca co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy. Kompetencje organizacji związkowych z tego zakresu można zaliczyć do kompetencji o charakterze prawotwórczym. Regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych jest bowiem wewnątrzzakładowym źródłem prawa pracy.

Odpisy na ZFŚS stanowią rodzaj daniny publicznoprawnej¹⁷. Pracodawca nie ma swobody dysponowania środkami Funduszu. Zgodnie z art. 10 u.z.f.ś.s. pracodawca jedynie „administruje” środkami Funduszu¹⁸. Nie jest ich właścicielem¹⁹.

¹⁵ M. Mędrala, *Zakładowy fundusz...*, s. 106.

¹⁶ Szerzej: *ibidem*, s. 106.

¹⁷ *Ibidem*, s. 314.

¹⁸ Zob. *ibidem*, s. 243 n. wraz z cytowaną tam literaturą i orzecznictwem.

¹⁹ A. Sobczyk, *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017, s. 164–165.

Nie czyni tego jednak samodzielnie, gdyż ustawodawca wymaga od niego w tym zakresie współdziałania z zakładowymi organizacjami związkowymi i to nie tylko na etapie ustalania treści samego regulaminu ZFŚS, ale także na etapie szczegółowej redystrybucji środków Funduszu, a tym samym podejmowania decyzji indywidualnych co do przyznania danego rodzaju świadczenia. Rozwiązanie takie jest zresztą krytykowane ze względu na zbyt daleko idące uprawnienia związków zawodowych w procedurze uzgodnieniowej, to jest: pozostające niezależne od faktu przynależności danego pracownika do zakładowej organizacji związkowej (art. 27 ust. 2 u.z.z.)²⁰. W praktyce przyznawanie ulgowych świadczeń i usług socjalnych odbywa się w ramach tak zwanych komisji socjalnych, które są bytem nieuregulowanym prawnie, ale występującym często w praktyce. W skład takich komisji socjalnych wchodzi najczęściej przedstawiciele związków zawodowych. Tak więc na etapie rozdziału świadczeń z ZFŚS mamy do czynienia z podwójną procedurą uzgodnieniową ze związkami zawodowymi. Pierwszym etapem jest ustalenie zasad przyznawania świadczeń i usług na poziomie regulaminu. Kolejnym etapem jest podejmowanie konkretnych decyzji indywidualnych. Również z tego powodu rozwiązanie takie jest poddawane krytyce w doktrynie, albowiem możliwe są sytuacje, że związki zawodowe najpierw zgodziły się na określone zasady w regulaminie ZFŚS, a następnie przedstawiają jednak zdanie odmienne²¹. Krytyka taka nie wydaje się jednak moim zdaniem zasadna, jeśli przyjmiemy, że regulamin określa ogólne reguły, ale ich zastosowanie wymaga indywidualnego rozpatrzenia danego wniosku w trybie administracyjnym przez komisję socjalną. Etap ten można określić jako etap konkretyzacji przepisów prawa wewnątrzzakładowego na etapie rozpatrywania indywidualnych wniosków i wydawania indywidualnych decyzji o przyznaniu lub nie danego świadczenia. Jest to więc etap stosowania prawa wewnątrzzakładowego (etap wykonawczy).

UPRAWNIENIA KONTROLNE ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

Niezależnie od uprawnień prawotwórczych i dystrybucyjnych zakładowych organizacji związkowych, związkom zawodowym (nie zakładowym organizacjom związkowym – podkreślenie autora) przysługują także uprawnienia o charakterze kontrolnym w ramach działalności i funkcjonowania zakładowych funduszy świadczeń socjalnych. Uprawnienia kontrolne w zakresie tworzenia i wydatkowania środków Funduszu przewiduje przepis art. 8 ust. 3 u.z.f.ś.s. Na jego podstawie możliwe jest wytoczenie przez związki zawodowe roszczenia o zwrot środków

²⁰ L. Florek, *Zwrot nieprawidłowo wydatkowanych środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2008, nr 1, s. 24; zob. M. Mędrala, *Zakładowy fundusz...*, s. 219–220.

²¹ L. Florek, *Zwrot nieprawidłowo...*, s. 24, zob. M. Mędrala, *Zakładowy fundusz...*, s. 219–220.

wydatkowanych niezgodnie z ustawą lub o przekazanie należnych środków na Fundusz, które może przybrać postać także żądania utworzenia Funduszu²².

W tym przypadku związki zawodowe działają jako swego rodzaju społeczny organ kontrolny, wyposażony przez ustawodawcę na podstawie omawianego przepisu w legitymację procesową do wytaczania powództw w interesie innych podmiotów (osób uprawnionych do korzystania z ZFŚS). Podobne uprawnienie w przepisach procesowych w zakresie wskazanych materii przysługuje na przykład organizacjom pozarządowym (art. 61–63 k.p.c.) czy inspektorom pracy (art. 63¹–63² k.p.c.). Legitymacja procesowa w zakresie wystąpienia z powództwem o zwrot środków Funduszowi lub przekazania środków na Fundusz przysługuje każdemu związkowi zawodowemu działającemu na terenie Polski zgodnie z ustawą o związkach zawodowych. Ustawodawca nie zastrzega bowiem, że ma to być związek zawodowy, który obejmuje zakresem swojego działania danego pracodawcę²³. Powyższe pozostaje o tyle ważne, że w zakładach pracy, w których nie funkcjonuje zakładowa organizacja związkowa, przedstawiciele pracowników mogą zwrócić się do dowolnego związku zawodowego w Polsce o wytoczenie powództwa w interesie załogi danego zakładu pracy.

Rola związków zawodowych w wytaczaniu powództwa o zwrot świadczeń na rzecz Funduszu ma wyraźnie charakter publicznoprawny, na co wprost wskazał SN w wyroku z 11.04.2012 roku, III PK 66/11, OSNP 2013, nr 5–6, poz. 54, zwracając uwagę na niemożność postawienia związku zawodowego (czy załogi, którą reprezentuje ten związek) w pozycji wierzyciela pracodawcy w rozumieniu prawa cywilnego oraz podkreślając wprost brak relacji prywatnoprawnej pomiędzy związkami zawodowymi działającymi na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych a pracodawcą. W wyroku tym SN zaznaczył, że:

roszczenia o przekazanie należnych środków na Fundusz mają charakter publiczny. Związki zawodowe działają tu na rzecz załogi. Ich zadanie polega na organizowaniu działalności socjalnej w interesie zbiorowym, sam zaś Fundusz ma służyć realizacji konkretnych działań socjalnych podejmowanych dla dobra wspólnego wszystkich pracowników, nie zaś konkretnych osób fizycznych lub prawnych²⁴.

Naruszenie zasad wydatkowania środków ZFŚS zarówno na etapie wprowadzania regulaminu ZFŚS, jak i na etapie rozdziału środków ZFŚS, wiąże się z możliwością pociągnięcia pracodawcy do odpowiedzialności wykroczeniowej (zob. art. 12a u.z.f.ś.s. oraz art. 35 ust. 1 pkt 2 u.z.z.). Zakładowa organizacja związkowa lub związek zawodowy również mogą zainicjować postępowanie kontrolne w zakresie odpowiedzialności pracodawcy na tej podstawie.

²² Postanowienie SN z 4.03.2009 roku, II PK 209/08, OSNP 2010, nr 21–22, poz. 263.

²³ Zob. M. Mędrala, *Zakładowy fundusz...*, s. 231.

²⁴ Zob. wyrok SN z 11.04.2012 roku, III PK 66/11, OSNP 2013, nr 5–6, poz. 54.

PROWADZENIE SPORÓW ZBIOROWYCH ORAZ PRAWO ZAKŁADOWE A DZIAŁALNOŚĆ SOCJALNA

Zakładowe organizacje związkowe mogą prowadzić spory zbiorowe w zakresie praw i interesów socjalnych pracowników²⁵ oraz inicjować negocjacje z pracodawcą w zakresie uregulowania pewnych kwestii o charakterze socjalnym na poziomie prawa wewnątrzzakładowego, a w szczególności układów zbiorowych pracy.

Przepis art. 1 ustawy z 23.05.1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych²⁶ wprost wskazuje, że spór zbiorowy może dotyczyć także świadczeń socjalnych. W przypadku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych spór zbiorowy może dotyczyć przekazania środków na ZFŚS, jak i przeznaczenia tych środków, a nawet utworzenia ZFŚS²⁷. W literaturze wskazuje się, że spór zbiorowy w zakresie interesów socjalnych pracowników może dotyczyć „świadczeń rzeczowych bądź pieniężnych pracodawców na cele związane z: wypoczynkiem pracowników, zakładową działalnością kulturalno-oświatową, pomocą materialną dla pracowników (na przykład zapomogi, pożyczki, zasiłki, dopłaty) czy budownictwem mieszkaniowym pracowników”²⁸, „budowy własnego ośrodka wypoczynkowego lub zapewnienia bezpłatnego leczenia sanatoryjnego”²⁹.

Spór zbiorowy może dotyczyć świadczeń socjalnych nie tylko dla pracowników, ale także ich rodzin oraz byłych pracowników — emerytów i rencistów³⁰. Świadczenia socjalne mogą mieć podstawy w ustawie, w układach zbiorowych, jak również w zwyczajach zakładowych czy branżowych³¹. W szczególności na etapie wprowadzania postanowień dotyczących świadczeń lub usług socjalnych w układach zbiorowych pracy rola zakładowych organizacji związkowych sprowadza się do negocjacji i uzgodnień treści odpowiednich regulacji układowych.

²⁵ Zob. K.W. Baran, *Komentarz do art. 1 u.r.sz., teza 1*, [w:] D. Książek, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX, oraz postanowienie SN(KA) z 17.10.1996 roku, KAS 2/96, OSNP 1997, nr 10, poz. 180.

²⁶ Dz.U. z 2020 roku poz. 123, dalej: u.r.sz.

²⁷ J. Żołyński, *Komentarz do art. 1 u.r.sz., „Świadczenia socjalne”*, teza 3, [w:] *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz. Wzory pism*, Warszawa 2012, LEX, oraz przywołana tam pozycja: B. Cudowski, *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998, s. 46.

²⁸ Tak: K.W. Baran, *Komentarz do art. 1 u.r.sz., teza 2.4.*, [w:] D. Książek, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*.

²⁹ J. Żołyński, *Komentarz do art. 1 u.r.sz., „Świadczenia socjalne”*, teza 1, [w:] *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*.

³⁰ Zob. J. Żołyński, *Komentarz do art. 1 u.r.sz., teza 8*, [w:] *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*.

³¹ H. Lewandowski, *Komentarz do art. 1 u.r.sz.*, [w:] *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz*, [w:] *Prawo pracy*, t. 3, red. Z. Salwa, Warszawa 2001, LEX.

W ustawie o związkach zawodowych wskazuje się także na uprawnienia w zakresie obrony interesów socjalnych³², kontroli przestrzegania przepisów dotyczących interesów socjalnych osób zatrudnionych przez zakładowe organizacje związkowe³³ oraz nadzorowania przestrzegania przepisów prawa pracy przez związki zawodowe³⁴. Świadczenia i usługi socjalne nie należą przy tym do treści stosunku pracy³⁵.

Możliwe jest także finansowanie świadczeń i usług socjalnych w ramach środków własnych związków zawodowych. Należy także wspomnieć o roli prawotwórczej związków zawodowych na forum Rady Dialogu Społecznego oraz wojewódzkich rad dialogu społecznego³⁶. Ich działalność w tym zakresie może obejmować także sprawy świadczeń o charakterze socjalnym³⁷.

KONTROLA KAS ZAPOMOGOWO-POŻYCZKOWYCH

Szczególne uprawnienia kontrolne dla zakładowych organizacji związkowych nad kasami zapomogowo-pożyczkowymi przewidziane zostały w art. 5 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku o kasach zapomogowo-pożyczkowych (KZP)³⁸. W świetle tej regulacji kontrolę nad KZP sprawuje działająca u pracodawcy zakładowa organizacja związkowa, o której mowa w art. 25¹ ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych. Jeżeli u pracodawcy działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa, kontrolę nad KZP sprawują wspólnie te organizacje, tworząc wspólną reprezentację związkową, o której mowa w art. 30 ust. 4 ustawy o związkach zawodowych, oraz wyznaczając osobę, która ma prawo uczestnictwa w posiedzeniach walnego zebrania członków. W przypadku nieutworzenia wspólnej reprezentacji związkowej kontrolę nad KZP sprawuje zakładowa organizacja związkowa zrzeszająca największą liczbę osób wykonujących pracę zarobkową u pracodawcy, u którego działa ta organizacja. Organizacja ta działa w tym przypadku jako niezależny społeczny organ kontrolny. Kasa zapomogowo-pożyczkowa jest bowiem instytucją działającą na zasadzie dobrowolnego udziału poszczególnych osób zatrudnionych (art. 7 u.k.z.p.). Jest bytem niezależnym od pracodawcy, aczkolwiek pracodawca jest na mocy ustawy zobowiązany do zapewnienia jej obsługi w określonym zakresie (art. 7 u.k.z.p.). W ramach kasy

³² Zob. art. 4 w zw. z art. 1 u.z.z.

³³ Zob. art. 8 w zw. z art. 1 u.z.z.

³⁴ Zob. art. 23 u.z.z.

³⁵ H. Lewandowski, *Komentarz do art. 1 u.r.s.z.*

³⁶ Zob. ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 roku poz. 2232 z późn. zm.).

³⁷ K.W. Baran, *Komentarz do art. 6 u.z.z., teza 2*, [w:] D. Książek, M. Lekston, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*.

³⁸ Dz.U. z 2021 roku poz. 1666, dalej: u.k.z.p.

zapomogowo-pożyczkowej prowadzona jest działalność typowo socjalna. Celem kasy jest udzielanie jej członkom pomocy materialnej w formie nieoprocentowanych pożyczek, a w miarę posiadanych środków także zapomóg (art. 3).

Zakres uprawnień kontrolnych zakładowych organizacji związkowych określa art. 5 ust. 5 u.k.z.p., zgodnie z którym KZP ma obowiązek na bieżąco przekazywać zakładowej organizacji związkowej jako podmiotowi sprawującemu nad nią kontrolę: 1) protokoły z posiedzeń organów KZP oraz protokoły z kontroli działalności KZP sporządzone przez komisję rewizyjną; 2) sprawozdania z bieżącej działalności organów KZP oraz sprawozdania finansowe, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2021 roku poz. 217); 3) statut KZP i jego zmiany. Ponadto zakładowa organizacja związkowa jako podmiot sprawujący kontrolę nad KZP wyznacza jedną osobę, która ma prawo uczestnictwa w posiedzeniach walnego zebrania członków (art. 5 ust. 6 u.k.z.p.).

PODSUMOWANIE

Dokonany wyżej przegląd instytucji związanych z udziałem zakładowych organizacji związkowych i związków zawodowych w kształtowaniu działalności socjalnej w zakładzie pracy wskazuje, że aktywność ta jest ustawowo wpisana w zakres działalności wymienionych podmiotów. Jej różne postacie można odnaleźć w wielu instytucjach prawa pracy. Dokonana analiza prowadzi do wniosku, że czasami są to uprawnienia dość silne, jak uprawnienia uzgodnieniowe czy składanie wiążących wniosków o utworzenie ZFŚS. W niektórych sytuacjach zakładowe organizacje związkowe mogą jedynie inicjować działalność socjalną w zakładzie pracy (postanowienia układowe i zwyczaje wewnątrzzakładowe).

Do najsilniejszych należą uprawnienia zakładowych organizacji związkowych i związków zawodowych w kształtowaniu działalności socjalnej w ramach ZFŚS u pracodawcy. W przypadku tej instytucji funkcja omawianych podmiotów sprowadza się do roli organu o charakterze publicznym, a dokładniej — społecznym, który reprezentuje interesy załogi. Uprawnienia organizacji są bardzo szerokie, począwszy od prawotwórczych, wykonawczych (decyzyjnych), jak również kontrolnych. W zakresie działalności socjalnej zakładowa organizacja związkowa (a w niektórych przypadkach także związek zawodowy) realizuje interesy nie tylko pracowników, ale także ich rodzin oraz byłych pracowników: emerytów i rencistów. Zajmowanie się warunkami życia emerytów i rencistów zostało wprost wskazane w ramach uprawnień zakładowej organizacji związkowej w art. 26 pkt 5 u.z.z.

Oprócz działalności na gruncie ZFŚS zakładowym organizacjom związkowym przysługuje także szereg możliwości w zakresie inicjowania działalności socjalnej, jak występowanie z propozycjami wprowadzenia niektórych rozwiązań o charakterze socjalnym w układach zbiorowych pracy, prawie wewnątrzzakła-

dowym czy w ramach zakładowych zwyczajów. Są to uprawnienia zdecydowanie słabsze i niewiążące dla pracodawców (dopóki nie staną się prawem zakładowym).

Związkom zawodowym przysługują uprawnienia kontrolne w zakresie zakładowych funduszy świadczeń socjalnych, przejawiające się w przyznaniu im przez ustawodawcę legitymacji procesowej w określonym zakresie.

Kompetencje prawotwórcze związkom zawodowym przysługują w ramach działalności w Radzie Dialogu Społecznego. Uprawnienia w charakterze społecznego organu kontrolnego zostały zakładowym organizacjom związkowym przyznane na gruncie ustawy o kasach zapomogowo-pożyczkowych.

Zakres możliwych działań związków zawodowych w przypadku działalności socjalnej w zakładach pracy jest więc dosyć szeroki. Nie można jednak pominąć faktu, że sporą część z nich stanowią uprawnienia w zakresie inicjowania wprowadzania określonych rozwiązań socjalnych, w szczególności w ramach prawa zakładowego. Do pewnego pomniejszenia roli tej sfery działalności w zakładach pracy przyczynia się z pewnością słaby stopień uzwiązkowienia w polskich realiach rynkowych.

THE ROLE OF TRADE UNIONS IN SHAPING SOCIAL ACTIVITIES IN WORKPLACES

Summary

The subject of this paper is analysis of the most important regulations in Polish labour law in the perspective of the role of trade unions in conducting social activity at the workplace. The Author focuses her considerations primarily on the company social benefits fund, but she also indicates numerous other areas of this trade unions' activity. She draws attention to the various types of competences of company trade union organizations and trade unions in the social sphere. She notes especially their legislative, executive, and control competences.

Keywords: company trade union organization, trade union, employer, social activity, company social benefits fund

BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., *Komentarz do art. 1, teza 1, teza 2.4.*, [w:] D. Książek, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, LEX.
- Baran K.W., *Komentarz do art. 6, teza 2*, [w:] D. Książek, M. Lekston, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, LEX.
- Cudowski B., *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998.
- Florek L., *Zwrot nieprawidłowo wydatkowanych środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2008, nr 1.

- Lewandowski H., *Komentarz do art. 1, [w:] Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz, [w:] Prawo pracy*, red. Z. Salwa, t. 3, Warszawa 2001, LEX.
- Mędrała M., *Społeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy*, Warszawa 2020.
- Mędrała M., *Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Mucha M., Sierpowska I., *Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych*, Warszawa 2006.
- Musiąła A., *Komentarz do art. 16 k.p., teza 1, [w:] Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1–113*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, LEX.
- Rączka K., *Zakładowa działalność socjalna — nowa regulacja prawna*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 8.
- Stefaniak J., *Pomoc socjalna nie jest roszczeniem*, „Sł. Prac.” 2008, nr 10.
- Sobczyk A., *Komentarz do art. 16 k.p., teza 1, [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Legalis 2023.
- Sobczyk A., *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017.
- Żołyński J., *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz. Wzory pism*, Warszawa 2012, LEX.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 roku poz. 854, tekst jedn.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2020 roku poz. 123).
- Ustawa z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2023 roku poz. 998 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2021 roku poz. 217).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 roku poz. 2232 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 roku o kasach zapomogowo-pożyczkowych (Dz.U. z 2021 roku poz. 1666).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. z 2023 roku poz. 728 z późn. zm.).

ORZECZNICTWO

- Wyrok SN z 12.02.2004 roku, I PK 349/03, OSNP 2005, nr 1, poz. 4.
- Postanowienie SN(KA) z 17.10.1996 roku, KAS 2/96, OSNP 1997, nr 10, poz. 180.
- Postanowienie SN z 4.03.2009 roku, II PK 209/08, OSNP 2010, nr 21–22, poz. 263.