

---

*Przegląd  
Prawa  
i Administracji*

---

Tom CXXXVI

Rola związków zawodowych  
w tworzeniu i stosowaniu prawa pracy

ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS No 4226

---

*Przegląd  
Prawa  
i Administracji*

---

Tom CXXXVI

Rola związków zawodowych  
w tworzeniu i stosowaniu prawa pracy

Pod redakcją  
ARTURA TOMANKA

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

---

Komitet Redakcyjny

RYSZARD BALICKI, EMILIO CASTORINA (Włochy), JOAN GOUFALEAN (Rumunia),  
MICHAEL HOLOUBEK (Austria), MARIUSZ JABŁOŃSKI (przewodniczący),  
ANDREAS JANKO (Niemcy), UWE KIRSCHHEL (Niemcy), JAROSŁAW KUNDERA,  
PIOTR MACHNIKOWSKI, MACIEJ MARSZAŁ, TOMASZ MILEJ (Niemcy),  
ANDRÉS OLLERO (Hiszpania), MARIAN J. PTAK, DRINOCZI TIMEA (Węgry)

Rada Redakcyjna

JOLANTA Blicharz, EMILIO CASTORINA (Włochy), MARIUSZ JABŁOŃSKI,  
SYLWIA JAROSZ-ŻUKOWSKA, UWE KIRSCHHEL (Niemcy),  
MACIEJ MARSZAŁ, ANDRÉS OLLERO (Hiszpania), KRZYSZTOF WÓJTOWICZ

Redaktor naczelny

MARIUSZ JABŁOŃSKI

Sekretarz Redakcji

SYLWIA JAROSZ-ŻUKOWSKA

Czasopismo jest recenzowane. Lista stałych recenzentów znajduje się  
na stronie <http://wuwr.pl/ppa/reviewers>

© Autorzy, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego  
oraz Wydawnictwo „Szermierz” sp. z o.o., Wrocław 2024

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 (CC BY 4.0).  
Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów oraz Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego  
i Wydawnictwa „Szermierz” sp. z o.o. Treść licencji jest dostępna pod adresem  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

ISSN 0239-6661 (AUWr)      ISSN 0137-1134 (PPiA)  
ISSN 3071-6748 (AUWr, online)      ISSN 2957-2304 (PPiA, online)

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja drukowana

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego  
50-137 Wrocław, pl. Uniwersytecki 15  
tel. 71 3752474, e-mail: [wydawnictwo@uwr.edu.pl](mailto:wydawnictwo@uwr.edu.pl)

Wydawnictwo „Szermierz” sp. z o.o.  
50-137 Wrocław, pl. Uniwersytecki 15  
tel. 71 3752474, e-mail: [sekretariat@wuwr.com.pl](mailto:sekretariat@wuwr.com.pl)

## SPIS TREŚCI

Słowo wstępne (ARTUR TOMANEK) . . . . .	9
---	---

### STATUS ZWIĄZKU ZAWODOWEGO JAKO PODMIOTU TWORZĄCEGO I STOSUJĄCEGO PRAWO PRACY

ŁUKASZ PISARCZYK, Rola związków zawodowych w tworzeniu autonomicznych źródeł prawa pracy — związek konfrontacyjny czy kooperujący? . . . . .	15
ARIEL PRZYBYŁOWICZ, O prawnym (nie)byciu organizacji związkowej. . . . .	33

### UPRAWNIENIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W SFERZE TWORZENIA I STOSOWANIA PRAWA PRACY

MONIKA LATOS-MILKOWSKA, Rola związków zawodowych w tworzeniu i stosowaniu prawa przy zwolnieniach grupowych . . . . .	47
MAŁGORZATA MĘDRALA, Udział związków zawodowych w kształtowaniu działalności społecznej w zakładzie pracy. . . . .	59
ARTUR TOMANEK, Postanowienia blankietowe w układach zbiorowych pracy . . . . .	73
ANDRZEJ JABŁOŃSKI, Rola związków zawodowych w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych . . . . .	89
JACEK BOROWICZ, Uwagi o roli związków zawodowych w zakresie związkowej reprezentacji praw i interesów pracowników wykonujących wolne zawody . . . . .	101

### DZIAŁALNOŚĆ ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W ŚWIETLE KOMPETENCJI ORGANÓW NADZORU I KONTROLI NAD WARUNKAMI PRACY

BARBARA SERAFINOWSKA, Nadzór legalności kontroli sprawowanej przez społecznego inspektora pracy . . . . .	119
JUSTYNA TOMALSKA, Zakładowe spory zbiorowe a rola Państwowej Inspekcji Pracy . . . . .	135



## CONTENTS

Foreword (ARTUR TOMANEK) . . . . .	9
------------------------------------	---

### STATUS OF LABOUR UNION AS A SUBJECT CREATING AND EXECUTING LABOUR LAW

ŁUKASZ PISARCZYK, The role of trade unions in creating autonomous sources of labour law — confrontational or cooperative union? . . . . .	15
ARIEL PRZYBYŁOWICZ, On the legal (non)existence of a trade union organization . . . . .	33

### RIGHTS OF LABOUR UNIONS IN CREATING AND EXECUTING LABOUR LAW

MONIKA LATOS-MILKOWSKA, The role of trade unions in creation and application of law in collective redundancies . . . . .	47
MAŁGORZATA MĘDRALA, The role of trade unions in shaping social activities in workplaces . . . . .	59
ARTUR TOMANEK, Blanket provisions in collective bargaining agreements . . . . .	73
ANDRZEJ JABŁOŃSKI, The role of trade unions in proceedings before the labor and social security court . . . . .	89
JACEK BOROWICZ, Remarks on the role of trade unions in union representation of the rights and interests of workers in the liberal professions . . . . .	101

### ACTIVITY OF LABOUR UNIONS IN THE LIGHT OF COMPETENCIES OF INSTITUTIONS OF SUPERVISION AND CONTROL OF WORKING CONDITIONS

BARBARA SERAFINOWSKA, Supervision of the legality of control performed by the social labour inspector . . . . .	119
JUSTYNA TOMALSKA, Company collective disputes and the role of the State Labour Inspection . . . . .	135





## SŁOWO WSTĘPNE

Problematyka związków zawodowych była przedmiotem szczególnego zainteresowania piśmiennictwa prawniczego w czasie zmian ustrojowych, które miały miejsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, a także w następującym później okresie formowania się podstaw działalności związkowej w nowym ustroju społeczno-gospodarczym. Oceniając wynik tego procesu, należy stwierdzić, że ruch syndykalistyczny uzyskał silną pozycję prawną. Na poziomie generalnym refleksja ta ma uzasadnienie w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, która gwarantuje podstawowe prawa i wolności związkowe na wysokim poziomie materialnym i formalnym. Założenia te znalazły potwierdzenie w przepisach ustawodawstwa zwykłego, konstruujących rozbudowany katalog uprawnień związków zawodowych. Potwierdzone i rozwinięte zostały między innymi uprawnienia związkowe do stanowczych form udziału w tworzeniu zakładowych i międzyzakładowych aktów normatywnych (tak zwanych autonomicznych źródeł prawa pracy), które według istniejącego modelu powinny wypełniać regulację ramową ustanowioną w przepisach powszechnie obowiązujących.

Mogłoby zatem wydawać się, że zaistniały optymalne warunki do rozwoju aktywności związków zawodowych oraz ugruntowania ich pozycji w dziedzinie stosunków zatrudnienia. Na tym tle zaskakująca staje się refleksja, że działalność związkowa znalazła się w rzeczywistości w stanie regresu, co koresponduje zresztą z dostrzegalnym ograniczeniem zainteresowania tą tematyką w wypowiedziach doktrynalnych. Ani niniejsze słowo wstępne, ani poszczególne teksty zamieszczone w tym tomie nie mogą z oczywistych względów pretendować do analizy wszystkich przyczyn tego zjawiska. Można jednak zaryzykować twierdzenie, że polityczny sukces ruchu związkowego, który przyczynił się poważnie do zmiany ustrojowej, skutkowałam tendencją do swoistego „osiadania na laurach”, co rodzi skłonność do petryfikowania stanu istniejącego i unikania nieuchronnych zmian dostosowawczych. Tę uwagę należy kierować zarówno do samych związków zawodowych, jak i pod adresem ustawodawcy. Czynnikiem o bardzo istotnym znaczeniu pozostaje jednocześnie kurcząca się baza członkowska związków zawodowych, związana po części z procesami socjologicznymi wynikającymi z kolejnych rewolucji przemysłowo-technicznych.

Refleksje te nie oznaczają jednak, że zbliża się swoisty zmierzch działalności związkowej. Wydaje się, że niezależnie od zarysowanego wyżej ryzyka, obecne uwarunkowania dostarczają również istotnych impulsów rozwojowych. Jedną z takich płaszczyzn jest podmiotowe rozszerzenie zasięgu działania związków zawodowych na wykonawców zatrudnienia nietypowego i niepracowniczego, w tym również na osoby wykonujące wolne zawody (zob. zamieszczony w niniejszym tomie artykuł Jacka Borowicza *Uwagi o roli związków zawodowych w zakresie związkowej reprezentacji praw i interesów pracowników wykonujących wolne zawody*). Przechodząc jednak do uwag bardziej ogólnych, należy przypomnieć, że klamrą spinającą poszczególne opracowania jest zgodnie z tytułem tomu tworzenie i stosowanie prawa przez związki zawodowe. Prawotwórcza rola związków zawodowych stawia przed nimi poważne wyzwania. Prawotwórcza działa bowiem na podstawie i w granicach normy kompetencji prawodawczej. Należy zatem zakładać, że podmiot, któremu nadano kompetencję do tworzenia autonomicznych norm prawa pracy będzie miał dostatecznie silną — prawną i faktyczną — legitymację do reprezentowania interesów pracobiorców w rokowaniach zbiorowych. Te zagadnienia zostały poruszone w otwierającym niniejszy tom opracowaniu Łukasza Pisarczyka *Rola związków zawodowych w tworzeniu autonomicznych źródeł prawa pracy — związek konfrontacyjny czy kooperacyjny?*, w którym Autor wyraził ocenę, że wobec załamania się dialogu społecznego podstawowe znaczenie ma zapewnienie za pomocą dostępnych instrumentów prawnych, że taki dialog będzie prowadzony przez równorzędne podmioty, w tym przez stronę pracowniczą zdolną do bycia partnerem wobec pracodawcy. Należy również pamiętać, że efektem rokowań zbiorowych są przepisy prawa określające warunki zatrudnienia pracowników i innych osób, w związku z czym powstaje pytanie o to, czy postanowienia układów zbiorowych pracy mogą mieć charakter blankietowy, poprzestając w kluczowych kwestiach na odesłaniu do innych aktów zakładowych o charakterze normatywnym lub pozanormatywnym (zob. artykuł *Postanowienia blankietowe w układach zbiorowych pracy*).

Stosowanie prawa pracy przez związki zawodowe jest, obok tworzenia prawa, zagadnieniem wielowątkowym i złożonym. Można nawet utrzymywać, że tak wyróżnione części składowe wyczerpują całokształt działalności związków zawodowych. Jednak w obecnym tomie konieczne było zawężenie spojrzenia, które koncentruje się wokół zakładowej i międzyzakładowej aktywności związkowej, natomiast pozostawia na uboczu te zadania i uprawnienia związków zawodowych, które są określane jako polityczne lub publicznoprawne w wąskim rozumieniu tego słowa. Jednocześnie należy ocenić, że tworzenie i stosowanie prawa przez organizacje związkowe są kategoriami prawnymi w znacznej części komplementarnymi. Ta uwaga wydaje się mieć potwierdzenie w opracowaniach dotyczących udziału związku zawodowego w kształtowaniu działalności socjalnej w zakładzie pracy oraz przy zwolnieniach grupowych pracowników. Wątek reprezentowania pracowników w sprawach indywidualnych podejmuje natomiast

tekst poświęcony roli związku zawodowego w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych.

Nie można również zapomnieć o tym, że szeroko zakreślony zakres działania związku zawodowego ewokuje problem identyfikacji uprawnionej struktury związku zawodowego wobec innych podmiotów, w tym zwłaszcza partnera społecznego — pracodawcy i organizacji pracodawców. Zagadnienie to jest o tyle skomplikowane, że dotyka pośrednio niezależności i samorządności związkowej. Nawiązania do tych aspektów są widoczne w opracowaniach poświęconych bytowi prawnemu organizacji związkowej oraz kontroli umocowania społecznego inspektora pracy. Istnieje ponadto ogólniejszy problem relacji między tworzeniem i stosowaniem prawa przez związki zawodowe a zadaniami państwowych organów nadzoru i kontroli nad warunkami pracy, co znalazło odzwierciedlenie w tekście dotyczącym sporów zbiorowych pracy.

Pozostaje wyrazić nadzieję, że niniejszy tom „Przeglądu Prawa i Administracji” wnosi wartość dodaną do rozważań nad uprawnieniami związków zawodowych w sferze stanowienia i stosowania prawa pracy, a jego treść będzie stanowić przyczynek do dalszej dyskusji w tej sprawie.

*Artur Tomanek*



STATUS ZWIĄZKU ZAWODOWEGO  
JAKO PODMIOTU TWORZĄCEGO  
I STOSUJĄCEGO PRAWO PRACY



ŁUKASZ PISARCZYK

ORCID: 0000-0001-9312-7489

Uniwersytet Zielonogórski

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## ROLA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W TWORZENIU AUTONOMICZNYCH ŹRÓDEŁ PRAWA PRACY — ZWIĄZEK KONFRONTACYJNY CZY KOOPERUJĄCY?

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest analiza roli związków zawodowych w tworzeniu autonomicznych źródeł prawa pracy. Warunkiem zbudowania trwałego kompromisu jest istnienie silnych związków zawodowych zdolnych do konfrontacji z pracodawcą, a z drugiej strony wola współpracy i działanie na rzecz dobra wspólnego. Rolą państwa i prawa jest stworzenie warunków formalnych służących osiągnięciu takiego stanu. Obowiązujące rozwiązania prawne są analizowane z perspektywy rzeczywistej pozycji partnerów społecznych oraz stanu relacji między nimi.

Słowa kluczowe: związek zawodowy, pracodawca, rokowania zbiorowe, autonomiczny, źródła prawa

### UWAGI WSTĘPNE

Charakterystyczną cechą prawa pracy jest istnienie złożonego systemu aktów normatywnych kształtujących prawa i obowiązki pracowników i pracodawców<sup>1</sup>. System ten oprócz konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 Konstytucji) tworzą również tak zwane autonomiczne źródła prawa pracy, do których zalicza się układy zbiorowe pracy, inne oparte na ustawie porozumienia

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat między innymi: W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960; Z. Salwa, *Charakter prawny i zakres regulaminu pracy w PRL*, Warszawa 1964; E. Chmielek, *Źródła prawa pracy (Zagadnienia hierarchii norm prawnych)*, Warszawa–Kraków 1980; G. Goździewicz, *Szczególne właściwości norm prawa pracy*, Toruń 1988; L. Florek, *Autonomiczne (pozaustawowe) źródła prawa pracy*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, red. B. von Maydell, T. Zieliński, Warszawa 1999; J. Wratny, *Regulacja prawna swoistych źródeł prawa pracy. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 12; M. Włodarczyk, „Swoiste” źródła prawa pracy — kilka refleksji na temat ich genezy i funkcji, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009; L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010; *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.

zbiorowe, regulaminy i statuty (art. 9 § 1 k.p.), a w szerszym ujęciu także inne akty wydawane przez pracodawców, na przykład obwieszczenia czy nienazwane akty kierownictwa, które regulują organizację i porządek w procesie pracy<sup>2</sup>. Układy i inne porozumienia zbiorowe są zawierane przez pracodawców (podmioty reprezentujące pracodawców) oraz przedstawicieli pracowników — przede wszystkim odpowiednie struktury związków zawodowych. Zakładowe (międzyzakładowe) organizacje związkowe uczestniczą też w wydawaniu jednostronnych aktów pracodawcy (regulaminów) oraz tworzeniu statutów. Związki zawodowe mogą być pasywnymi uczestnikami tych procedur, poddając się decyzjom pracodawców, mogą konstruktywnie współpracować z pracodawcami w celu wypracowania rozwiązań kompromisowych, mogą być wreszcie nastawione na konfrontację, a nawet obstrukcję. Postawy i strategie związków zawodowych mieszczą się w sferze ich autonomicznych decyzji, stanowiąc emanację wolności zrzeszania się. Niemniej jednak prawo, chroniąc wolności i prawa innych podmiotów, a także dążąc do realizacji założeń ustrojowych i celów polityki państwa, może do pewnego stopnia oddziaływać na postawy partnerów społecznych. Granicę tego oddziaływania w przypadku związków zawodowych stanowi realizacja wolności i praw pracowniczych. W zależności od faktycznej sytuacji partnerów społecznych oraz stanu relacji zbiorowych realizacja określonych celów może wymagać różnego rozłożenia akcentów — od łagodzenia napięć i konfliktów do promocji dialogu społecznego (rokowań zbiorowych).

Punktem wyjścia jest analiza ustrojowej pozycji związków zawodowych jako uczestnika dialogu społecznego mającego za przedmiot między innymi kształtowanie praw i obowiązków ludzi pracy. Następnie omawiane są ustawowe mechanizmy ograniczania konfliktów i postaw konfrontacyjnych w relacjach zbiorowych. Prezentacja aktualnego stanu dialogu społecznego w Polsce stanowi punkt wyjścia do oceny istniejących ram prawnych oraz sformułowania wniosków co do działań ustawodawcy, które należałoby podjąć, implementując konstytucyjny model relacji społeczno-gospodarczych. Jakkolwiek przedmiotem analizy jest sytuacja związków zawodowych, należy pamiętać, że zarówno ich pozycja prawna, jak i strategie działania są determinowane pozycją prawną oraz działaniami podejmowanymi przez drugą stronę dialogu społecznego, czyli pracodawców. Konfrontacyjna albo kooperacyjna postawa związków zawodowych, przynajmniej do pewnego stopnia, zależy od chęci współpracy ze strony pracodawcy (pracodawców). W rozważaniach dotyczących postaw partnerów społecznych odwołano się do wyników badań, w tym rozmów z przedstawicielami związków zawodowych i pracodawcami przeprowadzonych w 2022 roku na potrzeby Raportu<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I. Ogólna*, Warszawa–Kraków, 1986, s. 166.

<sup>3</sup> B. Mądrzycki, Ł. Pisarczyk, *Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce*, 2022, <https://www.gov.pl/web/dialog/krajowy-plan-odbudowy> (dostęp: 27.06.2024).



## 1. SYSTEM AUTONOMICZNYCH ŹRÓDEŁ PRAWA PRACY

Autonomiczne źródła prawa pracy stanowią część pluralistycznego systemu normatywnego<sup>4</sup>. Inaczej niż w przypadku prawa powszechnie obowiązującego źródłem kompetencji normotwórczej nie jest demokratyczny akt wyborczy, ale bezpośrednia akceptacja ze strony adresatów — pracodawców i pracowników. Akceptacja pracowników dla aktów kształtujących treść stosunku pracy może być wywodzona z zasady korzystności (art. 9 § 2 i 3 k.p.), która gwarantuje niepogarszanie sytuacji pracowników przez porozumienia zbiorowe oraz inne akty autonomiczne<sup>5</sup>. Źródłem kompetencji do tworzenia reguł porządkowo-organizacyjnych jest z kolei zgoda pracownika na podporządkowanie pracodawcy, w tym jego kierownictwo (art. 22 § 1 k.p.)<sup>6</sup>.

Na system normatywnych porozumień zbiorowych składają się układy zbiorowe pracy oraz inne oparte na ustawie porozumienia zbiorowe. Łącznie tworzą one kategorię konstytucyjnych układów zbiorowych pracy (art. 59 ust. 2 Konstytucji)<sup>7</sup>. Przedmiot innych porozumień normatywnych jest co do zasady węższy niż przedmiot układów zbiorowych pracy. Mogą one w zależności od zakresu upoważnienia ustawowego kształtować treść stosunku pracy, inne prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także materie porządkowo-organizacyjne<sup>8</sup>. Negocjowanie układów i innych porozumień normatywnych przez związki zawodowe stanowi wyraz realizacji wolności zrzeszania się. W określonych sytuacjach ustawa przewiduje obowiązek lub możliwość wydawania przez pracodawców regulaminów. Część z nich ma wypełnić lukę regulacyjną spowodowaną brakiem porozumień zbiorowych (regulaminy wynagradzania), część jest wydawana niezależnie od obowiązywania porozumień zbiorowych (regulaminy

<sup>4</sup> Zob. M. Seweryński, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 404.

<sup>5</sup> Stąd mechanizm korzystności (uprzywilejowania pracownika) miałby stanowić cechę konstrukcyjną konstytucyjnych układów zbiorowych pracy (S. Piekarczyk, *Oddziaływanie zasady uprzywilejowania pracownika na relację postanowień układów zbiorowych pracy z przepisami państwowych aktów prawotwórczych a Konstytucja RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 5, s. 5–8).

<sup>6</sup> Zob. T. Liszcz, *Podporządkowanie pracownika a kierownictwo pracodawcy — relacja pojęć*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009, s. 148–155 oraz T. Liszcz, *W sprawie podporządkowania pracownika*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011, s. 115–116; T. Duraj, *Wybrane problemy pracowniczego podporządkowania jako cechy stosunku pracy*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011, s. 152–153.

<sup>7</sup> Z. Hajn, *Pojęcie układu zbiorowego pracy i jego uznanie przez państwo a reprezentatywność związkowa*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 5, s. 61–62.

<sup>8</sup> Zob. między innymi: A. Musiała, *Porozumienia zbiorowe jako źródło prawa pracy*, Poznań 2013, s. 46–56.

pracy)<sup>9</sup>. Statuty są z kolei aktami ustrojowymi, regulującymi strukturę oraz zasady działania różnych podmiotów prawa<sup>10</sup>.

## 2. USTROJOWA POZYCJA I CELE DZIAŁANIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

Współczesne związki zawodowe wywodzą się ze zrzeszeń powstających w celu obrony interesów ludzi pracy, będących faktycznie słabszą stroną stosunków zatrudnienia, ale negocjujących warunki pracy i płacy w warunkach formalnej równości<sup>11</sup>. Uznanie prawno-podstawowego charakteru praw związkowych oraz ich konstytucjonalizacja nie zmieniają istoty oraz podstawowych celów działania związków zawodowych, które są dobrowolnymi i samorządnymi organizacjami ludzi pracy, powołanymi do reprezentowania i obrony ich praw oraz interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1 Ustawy o związkach zawodowych). Związki zawodowe, obok innych dobrowolnych zrzeszeń stanowią element społeczeństwa obywatelskiego oraz ustroju państwa (art. 12 Konstytucji RP). Reprezentacja i obrona praw i interesów ludzi pracy oznacza konfrontację z prawami i interesami pracodawców<sup>12</sup>. Jest to konfrontacja akceptowalna, a nawet pożądana, gdyż jej efektem może być faktyczny kompromis między pracodawcami a pracownikami, pozwalający na stabilne funkcjonowanie relacji społeczno-gospodarczych oraz zrównoważony rozwój, a w dłuższej perspektywie zachowanie pokoju społecznego oraz osiągnięcie stanu homeostazy społecznej. Podstawowym instrumentem realizacji wolności związkowych oraz konstytucyjnej pozycji związków zawodowych jest prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych oraz zawierania układów zbiorowych pracy (art. 59 ust. 2 Konstytucji RP). Dzięki prawu do strajku, który stanowi najsilniejsze i najbardziej konfrontacyjne narzędzie prowadzenia dialogu społecznego (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP), związki zawodowe uzyskują porównywalną z pracodawcą pozycję negocjacyjną. Dlatego istnienie prawa do strajku stanowi konieczny warunek rzeczywistych rokowań zbiorowych<sup>13</sup>.

Niemniej jednak konfrontacja może również generować niepożądane konsekwencje, zakłócając – przynajmniej przejściowo – funkcjonowanie gospodarki

---

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat między innymi M. Tomaszewska, *Regulaminy w systemie prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy. Tom I. Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 942–959.

<sup>10</sup> Zob. między innymi: J. Szmit, *Charakter prawny statutu związku zawodowego*, Warszawa 2014.

<sup>11</sup> S. Webb, B. Webb, *The History of Trade Unionism*, Longmans, Green and Co. 1920, s. 1 n.

<sup>12</sup> *Kahn-Freund's Labour and the Law*, red. P. Davies, M. Freedland, London 1983, s. 66.

<sup>13</sup> ILO, *Freedom of Association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office, Geneva, 2018, par. 754 i 755. Zob. też G. Davidov, *Collective Bargaining Laws: Purpose and Scope*, "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations" 2004, nr 1, s. 1–2.

i społeczeństwa<sup>14</sup>. Dlatego rolą państwa i prawa jest stworzenie ram formalnych dla ścierania się sił społecznych tak, aby — korzystając z pozytywnych efektów tego procesu — łagodzić jego niekorzystne następstwa<sup>15</sup>. Komponentami społecznej gospodarki rynkowej są solidarność, dialog oraz współpraca partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP). Ustrojodawca oczekuje więc postawy lojalności i współpracy partnerów społecznych, którzy — nie rezygnując z własnych interesów — będą się liczyć również z interesami drugiej strony oraz działać na rzecz dobra wspólnego. Wychodząc z takich założeń, można stwierdzić, że związki zawodowe jako uczestnik dialogu partnerów społecznych powinny działać w duchu współpracy i lojalności. Związki zawodowe powinny brać pod uwagę nie tylko partykularny interes pracowniczy, lecz również słuszne interesy pracodawców oraz dobro wspólnoty (na przykład zakładu pracy czy społeczeństwa), w której praca jest wykonywana. Wyrazem ważenia różnych wartości jest między innymi konstytucyjny mechanizm ograniczenia prawa do strajku. Konstytucja dopuszcza ograniczenie prowadzenia strajku lub zakazanie go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach ze względu na dobro publiczne (art. 59 ust. 3). Konstytucja tworzy więc model kooperacji partnerów społecznych z ograniczeniami, w uzasadnionym zakresie, elementów konfrontacyjnych.

Wobec subsydiarnej roli państwa (Preambuła Konstytucji RP) dialog społeczny (dialog partnerów społecznych) oparty na takich założeniach powinien być podstawowym instrumentem kształtowania stosunków społeczno-gospodarczych, w tym warunków wykonywania pracy<sup>16</sup>. Jednocześnie efektywny dialog społeczny wymaga istnienia równorzędnych partnerów, którzy mają potencjał oraz dysponują środkami prawnymi, aby skutecznie bronić swoich interesów (stąd znaczenie prawa do strajku). Jeśli warunki te nie są spełnione, dialog albo w ogóle nie jest prowadzony albo nie gwarantuje równowagi będącej podstawą realnego kompromisu. Dlatego w razie potrzeby, to znaczy — wobec słabości relacji zbiorowych, państwo powinno stosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu zachęcania i popierania jak najszerszego rozwoju i wykorzystywania procedury dobrowolnych rokowań zbiorowych (art. 4 konwencji MOP nr 98)<sup>17</sup>. Jednym z najważniejszych sposobów promowania relacji zbiorowych jest wsparcie dla budowania oraz wzmacniania zdolności partnerów społecznych do angażowania się w rokowania zbiorowe oraz zachęcanie do konstruktywnych, merytorycznych

<sup>14</sup> Zob. K.W. Baran, *Funkcje zbiorowego prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 144–148.

<sup>15</sup> *Kahn-Freund's Labour...*, s. 65.

<sup>16</sup> W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 4.

<sup>17</sup> Dla zawierania układów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej, w celu uregulowania w ten sposób warunków pracy.

i świadomych rokowań zbiorowych (art. 4 ust. 1 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 roku w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej).

### 3. W STRONĘ WSPÓŁPRACY: USTAWOWE OGRANICZENIA KONFRONTACYJNEGO ELEMENTU RELACJI ZBIOROWYCH

Realizując gwarancje wolności i praw związkowych oraz implementując konstytucyjny model stosunków społeczno-gospodarczych, ustawodawca stosuje pewne rozwiązania prawne, mające na celu promocję konstruktywnej współpracy między partnerami społecznymi oraz ograniczenie postaw konfrontacyjnych, zwłaszcza jeśli mogłyby poważnie zagrozić stabilności systemu społeczno-gospodarczego. Dotyczy to zwłaszcza konfrontacyjnych postaw strony związkowej, która — co do zasady — jest inicjatorem działań na rzecz zmiany warunków zatrudnienia.

Podstawowym warunkiem konstruktywnej współpracy jest dobra wiara stron rozumiana jako działanie z zamiarem osiągnięcia porozumienia oraz poszanowaniem interesów drugiej strony oraz interesów podmiotów trzecich (art. 241<sup>3</sup> § 1 k.p.). Przejawem dobrej wiary w działalności związków zawodowych jest między innymi powstrzymanie się od wysuwania postulatów, których realizacja w sposób oczywisty przekracza możliwości finansowe pracodawcy. Wymóg działania w dobrej wierze nie powinien jednak prowadzić do faktycznego ograniczenia wolności i praw związkowych, w tym prawa do stosowania akceptowalnych metod i strategii negocjacyjnych. Stąd wątpliwości co do możliwości kwestionowania legalności sporu zbiorowego ze względu na nadmierność żądań strony pracowniczej. Zasada dobrej wiary ze względu na swój charakter (klauzula generalna) jest nie tyle podstawą formułowania konkretnych obowiązków partnerów społecznych, co raczej kryterium oceny ich działań. Zasada dobrej wiary została wyraźnie sformułowana jedynie w odniesieniu do rokowań układowych (art. 241<sup>3</sup> § 1 k.p.). Jakkolwiek istotna również w kontekście innych procedur<sup>18</sup>, brak wyraźnej regulacji może ograniczać efektywność posługiwania się tym instrumentem, na przykład na gruncie procedury rozwiązywania sporów zbiorowych. Dlatego *de lege ferenda* należy postulować uznanie dobrej wiary za zasadę całego zbiorowego prawa pracy<sup>19</sup>. Działanie w dobrej wierze jest warunkiem konstruktywnego dialogu niezależnie od sytuacji i potencjału partnerów społecznych. Już obecnie w sytuacjach, które można uznać za szczególnie uzasadnione (realizacja prawa

<sup>18</sup> Zob. G. Goździewicz, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000, s. 71.

<sup>19</sup> Zob. B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, *ILO principles concerning collective bargaining*, „International Labour Review” 2000, nr 139(1), s. 43.

do strajku), ustawa ogranicza swobodę związków zawodowych w formułowaniu strategii i żądań. Przy podejmowaniu decyzji o ogłoszeniu strajku podmiot reprezentujący interesy pracowników powinien wziąć pod uwagę współmierność żądań do strat związanych ze strajkiem (art. 17 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, dalej: u.r.s.z.). Spełnienie warunku proporcjonalności jest traktowane jako warunek legalności strajku<sup>20</sup>.

Konfrontacyjny wymiar relacji zbiorowych jest ograniczany przez wymóg uprzedniego wypowiedzenia układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego, o ile inicjowany spór zbiorowy ma dotyczyć materii uregulowanych w tym układzie zbiorowym lub porozumieniu (art. 4 ust. 2 u.r.s.z.). Ustawowa klauzula pokoju społecznego ma stabilizować relacje zbiorowe i przyczyniać się do realizacji zobowiązań przyjętych przez pracodawców i związki zawodowe (*pacta sunt servanda*). Jednocześnie klauzula pokoju społecznego została ograniczona do procedury, która stwarza największe zagrożenie dla zachowania pokoju społecznego (spór zbiorowy). Wymóg wypowiedzenia układu lub innego porozumienia zbiorowego ma powstrzymać stronę związkową od podejmowania pochopnych decyzji, pośrednio skłaniając do korzystania z innych procedur (na przykład rokowań układowych). Sposób sformułowania ograniczenia jest przy tym źródłem problemów praktycznych (wątpliwości co do uregulowania określonych materii w układzie lub innym porozumieniu zbiorowym).

Ustawa narzuca też konieczne etapy współdziałania partnerów społecznych. Przejście tych etapów może się przyczyniać do wypracowania kompromisu, jednocześnie zmniejszając groźbę zorganizowania akcji zbiorowej<sup>21</sup>. Dlatego na przykład warunkiem legalności strajku jest wyczerpanie obligatoryjnych mechanizmów pokojowych — rokowań i mediacji (art. 17 ust. 2 u.r.s.z.)<sup>22</sup>, a warunkiem legalności innych akcji protestacyjnych co najmniej przeprowadzenie rokowań (art. 25 ust. 1 u.r.s.z.). W szczególności udział w sporze zbiorowym mediatora, osoby postronnej, to szansa na bardziej konstruktywną współpracę między stronami, w tym wysłuchanie wzajemnej argumentacji. Obligatoryjne etapy sporu zbiorowego to również przestrzeń czasowa pozwalająca na zmniejszenie napięcia towarzyszącego sporowi (*cooling off period*)<sup>23</sup> i przemyślenie przez strony, w tym związki zawodowe, propozycji partnera. W trakcie procedur można korzystać z opinii ekspertów (art. 241<sup>4</sup> § 3 k.p., art. 13 ust. 1 u.r.s.z.), w tym ekspertyz dotyczących sytuacji finansowej pracodawcy (art. 13 ust. 2 u.r.s.z.). Strona

<sup>20</sup> M. Kurzynoga, *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011, s. 76 n.

<sup>21</sup> Zob. między innymi B. Waas, *Strike as a Fundamental Right of the Workers and its Risks of Conflicting with other Fundamental Rights of the Citizens*, XX World Congress, Santiago de Chile, September 2012, General Report III, <http://isrls.org/wp-content/uploads/2013/01/Strike-Waas.pdf>, (dostęp: 27.06.2024), s. 26 n.

<sup>22</sup> M. Kurzynoga, *Warunki legalności...*, s. 179.

<sup>23</sup> B. Waas, *Strike as a Fundamental Right...*, s. 34.

związkowa ma również możliwość skierowania sporu do arbitrażu społecznego (art. 16 u.r.s.z.), będącego alternatywą dla strajku.

Silniejsze oddziaływanie na postawy strony związkowej ma miejsce w procedurze ustalania treści regulaminu pracy. Organizacja i porządek procesu to materie, które mieszczą się w sferze uprawnień kierowniczych pracodawcy. Ich uregulowanie jest też niezbędne dla funkcjonowania organizacji. Dlatego ustawa w pewien sposób wymusza na zakładowych organizacjach związkowych współdziałanie z pracodawcą. Pierwszym etapem procedury jest ustalenie terminu, w którym strony powinny uzgodnić treść regulaminu. Jeżeli w tym terminie treść regulaminu nie zostanie uzgodniona, akt ten jest wydawany przez pracodawcę (art. 104<sup>2</sup> § 2 k.p.). Praktyka wydawania regulaminów pracy okazuje się bardziej złożona ze względu na działania związków zawodowych, które nie zgadzają się na ustalenie terminu, starając się w ten sposób uniemożliwić pracodawcy przejście do drugiego etapu, jakim jest jednostronne wydanie aktu. Jest to nadużycie uprawnień związkowych, jednak ustawodawca nie przewidział alternatywnego mechanizmu na wypadek takiej sytuacji. Biorąc pod uwagę cel regulacji, proponuje się, aby wobec obstrukcji strony związkowej termin na uzgodnienie regulaminu mógł ustalać pracodawca<sup>24</sup>. Jednak wobec braku wyraźnej podstawy prawnej do takich działań, *de lege ferenda* należy postulować wyraźne uregulowanie tej kwestii<sup>25</sup>, na przykład przez narzucenie terminu ustawowego z braku porozumienia stron.

Przedstawione rozwiązania prawne są przykładami działań ograniczających element konfliktu i konfrontacji w relacjach zbiorowych. Ustawodawca wprowadza mechanizmy promujące konstruktywną współpracę partnerów społecznych w rokowaniach zbiorowych oraz ogranicza możliwości blokowania jednostronnych działań pracodawcy w sferze organizacyjnej.

#### 4. PRAKTYKA RELACJI ZBIOROWYCH: CZY ZWIĄZKI ZAWODOWE MAJĄ MOŻLIWOŚĆ WSPÓŁPRACY Z PRACODAWCAMI?

Powyższe warto zestawić z praktyką relacji zbiorowych. Na poziomie krajowym (w Radzie Dialogu Społecznego, a wcześniej w Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych) nie doszło dotychczas do zawarcia żadnego układu zbiorowego pracy ani porozumienia ramowego regulującego wybraną sferę lub aspekt warunków zatrudnienia. Udział w negocjowaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej gwarantuje ustawa,

<sup>24</sup> Zob. J. Skoczyński, *Regulamin pracy*, [w:] *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000 s. 162–163.

<sup>25</sup> K. Rączka, *Pracodawcy a nowy model ustroju pracy w Polsce*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, red. M. Matey, Warszawa 1997, s. 103.

ale i w tym obszarze jedynie wyjątkowo udaje się osiągnąć porozumienie<sup>26</sup>. Dialog ponadzakładowy przeżywa bardzo głęboki kryzys. Dotyczy to zwłaszcza rokowań układowych. Ostatni ponadzakładowy układ zbiorowy pracy został zawarty w 2014 roku, a obowiązujące jeszcze porozumienia obejmują jedynie około 196 000 pracowników<sup>27</sup> (1–2% potencjalnych adresatów). W ostatnich latach miały miejsce akcje zbiorowe o szerokim zasięgu (na przykład strajk nauczycieli z 2019 roku czy protesty na rzecz pracowników sfery budżetowej)<sup>28</sup>. Były to jednak działania dotyczące określonych grup pracowników i w rzeczywistości adresowane do państwa. Stosunkowo największa jest aktywność związków zawodowych na poziomie zakładowym. Jej efektem jest negocjowanie i zawieranie zakładowych układów zbiorowych pracy, które na początku 2023 roku obejmowały ponad 1 600 000 pracowników (około 12% potencjalnych beneficjentów)<sup>29</sup>. Ich rozkład, ze względu na branże oraz typ pracodawcy, jest jednak nierównomierny. Największe nasycenie układami zbiorowymi ma miejsce w spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz spółkach samorządowych<sup>30</sup>. Nieco inaczej wygląda panorama sporów zbiorowych i innych akcji protestacyjnych. Akcje zbiorowe są podejmowane w obszarze właścicielskim Skarbu Państwa lub jednostek samorządowych (na przykład w Poczcie Polskiej<sup>31</sup> czy na kolei<sup>32</sup>), ale częściej niż w przypadku rokowań układowych korzysta się z nich również w innych typach podmiotów. Przykładami są spory zbiorowe w sieciach handlowych (między innymi Castorama i Biedronka)<sup>33</sup> oraz protesty kurierów świadczących usługi na rzecz

<sup>26</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Minimalne wynagrodzenie za pracę*, <https://archiwum.mrips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/> (dostęp: 27.06.2024).

<sup>27</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Dialog społeczny*, <https://www.gov.pl/web/dialog/uklady-zbiorowe-pracy> (dostęp: 27.06.2024).

<sup>28</sup> J. Czarzasty, A. Mrozowicki, *Poland. Trade unions developing after a decline*, [w:] *Trade unions in the European Union. Picking up the pieces of the neoliberal challenge*, red. J. Waddington, T. Müller, K. Vandaele, Peter Lang, Brussels 2023, s. 846–847.

<sup>29</sup> Według danych Państwowej Inspekcji Pracy na 23 stycznia 2023 roku 1 648 245 pracowników.

<sup>30</sup> Ł. Pisarczyk, J. Rumian, K. Wieczorek, *Zakładowe układy zbiorowe — nadzieja na dialog społeczny?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 6, s. 9–10.

<sup>31</sup> J. Sobolak, *Rozmowy z zarządem zakończone fiaskiem. Będzie strajk ostrzegawczy w Poczcie Polskiej*, <https://wyborcza.biz/biznes/7,159911,30180477,rozmowy-z-zarzadem-zakonczone-fiaskiem-bedzie-strajk-ostrzegawczy.html> (dostęp: 27.06.2024).

<sup>32</sup> A. Boryń, *Warszawa: Strajk w WKD. Pociągi zatrzymają się w porannym szczycie. Szykuje się transportowy paraliż*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2023-11-14/warszawa-strajk-w-wkd-pociagi-zatrzymaja-sie-w-porannym-szczycie-szykuje-sie-transportowy-paraliz/> (dostęp: 27.06.2024).

<sup>33</sup> *Związkowcy z Biedronki stawiają żądania i grożą strajkiem generalnym*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/rynek-pracy-w-handlu/zwiazkowcy-z-biedronki-stawiaja-zadania-i-groza-strajkiem-generalnym-2416807> (dostęp 27 czerwca 2024 r.); P. Otto-Duszczyk, *Pracownicy Castoramy żądają nie tylko podwyżek*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1245605,spor-zbiorowy-w-castoramie-zadania-pracownikow.html> (dostęp: 27.06.2024).

platform cyfrowych (między innymi Glovo i Pyszne.pl)<sup>34</sup>. Zawierane są też nienazwane porozumienia zbiorowe regulujące wzajemne relacje między partnerami społecznymi, ale również kwestie płacowe czy inne warunki zatrudnienia. Takie porozumienia nie są jednak traktowane jako prawo w znaczeniu przedmiotowym i słabiej chronią interesy pracownicze. Miejsce porozumień zbiorowych, typowego i najbardziej efektywnego mechanizmu kształtowania warunków zatrudnienia, zajmują w polskich warunkach regulaminy – akty wydawane przez pracodawców, które wypełniają lukę regulacyjną. W ustalaniu ich treści uczestniczą związki zawodowe, wybierając różne strategie działania od kooperacji do konfrontacji, a nawet obstrukcji. Warto dodać, że strategia związkowa może obejmować łącznie kilka procedur, wiążąc się na przykład z blokowaniem wydania jednego aktu, aby uzyskać koncesje ze strony pracodawcy w innym obszarze.

Cechą systemu relacji zbiorowych w Polsce jest słabość podstawowego mechanizmu normotwórczego: rokowań zbiorowych — zwłaszcza w jego podstawowej postaci, za jaką można uznać rokowania układowe. Korzystanie z innych mechanizmów i narzędzi prawnych albo nie zabezpiecza wystarczająco interesów pracowniczych (nienazwane porozumienia zbiorowe) albo oznacza wejście na drogę sporu mogącego zakończyć się akcją zbiorową (spory zbiorowe). Patrząc przez pryzmat napięcia relacji zbiorowych oraz ich rezultatów, należy stwierdzić zasadniczą rozbieżność między teoretycznym modelem społeczno-gospodarczym a jego praktyką. Podstawowym mechanizmem kształtowania warunków zatrudnienia nie są porozumienia zbiorowe, lecz ustawa i indywidualne umowy o pracę oraz (ewentualnie) akty wydawane jednostronnie przez pracodawców.

## 5. PROMOCJA ROKOWAŃ ZBIOROWYCH I BUDOWA POTENCJAŁU PARTNERÓW SPOŁECZNYCH

Aktualna sytuacja relacji zbiorowych w Polsce sugeruje, że podstawową przeszkodą w implementacji zasady dialogu partnerów społecznych są nie tyle konfrontacyjne postawy związków zawodowych (choć te również mają miejsce), co deficyt dialogu społecznego, wykluczający możliwość podjęcia konstruktywnej współpracy. Dlatego podstawowym zadaniem ustawodawcy staje się promocja rokowań zbiorowych, między innymi przez zwiększanie potencjału negocjacyjnego partnerów społecznych. W tym celu należy dokonać kompleksowej oceny istniejących ram prawnych, odpowiadając na pytanie, czy sprzyjają one prowadzeniu dialogu społecznego. Elementem analizy muszą być między innymi te mechanizmy

<sup>34</sup> *Trzeci strajk kurierów Glovo w tym roku. Jakie mają postulaty? „Nie oplaca się jeździć”*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/e-commerce-i-e-grocery/rynek-dostaw-q-commerce/trzeci-strajk-kurierow-glovo-w-tym-roku-jakie-maja-postulaty-nie-oplaca-sie-jezdzic-2396639> (dostęp 27.06.2024); *Strajk kurierów Pyszne.pl. Domagają się większych pieniędzy*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/strajk-kurierow-pysznepl-oto-pelna-lista-postulatow/21wdqww> (dostęp: 27.06.2024).



prawne, których celem było ograniczanie konfrontacyjnych postaw związków zawodowych i swoista pacyfikacja relacji zbiorowych. Oceny należy dokonywać przez pryzmat rzeczywistej sytuacji i postaw partnerów społecznych, które wpływają na sposób wykorzystania dostępnych instrumentów prawnych. Strategie związkowe do pewnego stopnia są przy tym determinowane przez strategię strony pracodawczej.

Obecna pozycja oraz strategię samych partnerów społecznych nie sprzyjają rozwojowi relacji zbiorowych opartych na współpracy. Podstawowym czynnikiem jest słabość organizacyjna znajdująca odzwierciedlenie w stosunkowo wąskiej bazie członkowskiej, która w pewien sposób ogranicza potencjał zarówno związków zawodowych, jak i organizacji pracodawców. Po stronie związkowej jest to jednak nadal potencjał wystarczający do podejmowania (przynajmniej w niektórych obszarach) działań zbiorowych mających szansę powodzenia. Potencjał ten nie zawsze jest wykorzystywany ze względu na postawy pracodawców i ich organizacji. Po stronie pracodawczej, zwłaszcza na poziomie ponadzakładowym, nie zawsze istnieje struktura, która mogłaby wziąć udział w rokowaniach (problemem jest między innymi wyłączenie uprawnień organizacji pracodawców). Część pracodawców jest niechętna układom zbiorowym pracy, traktując je jako dodatkowe obciążenie, zmniejszające elastyczność prowadzenia działalności i zwiększające jej koszty. Brak chęci współpracy ze strony pracodawców, działania odbierane jako nielojalne wobec strony społecznej<sup>35</sup>, a nawet zwalczanie inicjatyw związkowych, nie pozostają bez wpływu na działania związków zawodowych, stymulując postawy konfrontacyjne albo prowadząc do zaniku aktywności. W takim przypadku wybór strategii zależy od potencjału i determinacji strony związkowej. Patrząc na stan relacji zbiorowych, można przyjąć, że dominują postawy defetystyczne. W skali całego rynku pracy presja ze strony związków zawodowych jest niewystarczająca. Związki zawodowe nie podejmują inicjatywy rokowań lub łatwo rezygnują z nich wobec oporu pracodawców<sup>36</sup>. Dla kontrastu — pozytywna postawa pracodawcy (zazwyczaj uwarunkowana dobrą kondycją finansową) zachęca do prowadzenia dialogu i umożliwia osiągnięcie kompromisu (na przykład zawarcie kilku układów zbiorowych w grupie Orlen, które spowodowało zwiększenie zasięgu regulacji układowej do 76%<sup>37</sup>).

Oceniając sytuację całościowo, związki zawodowe nie mają kompleksowej strategii działań zbiorowych ani wystarczającego zaplecza organizacyjno-ekspertkiego, które mogłoby wspierać prowadzenie rokowań. Szczególna pozycja

<sup>35</sup> Rynek Kolejowy, *Strajk! W piątek staną pociągi*, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/strajk-w-piatek-stana-pociagi-35811.html> (dostęp: 27.06.2024).

<sup>36</sup> Szerzej na temat opinii i postaw partnerów społecznych zob. B. Mądrzycki, Ł. Pisarczyk, *Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce*, 2022, <https://www.gov.pl/web/dialog/krajowy-plan-odbudowy> (dostęp: 27.06.2024).

<sup>37</sup> Orlen, *Raport zintegrowany 2019*, <https://raportzintegrowany2019.ornlen.pl/nasza-odpowiedzialnosc/pracownicy-i-podwykonawcy/odpowiedzialny-pracodawca/> (dostęp: 27.06.2024).

relacji zbiorowych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządowych wiąże się ze specyfiką tych podmiotów, znajdujących się na pograniczu sfery prywatnej i publicznej. Przynajmniej w części tych organizacji działają stosunkowo silne związki zawodowe, które często nie obawiają się konfrontacji z pracodawcami, mając silne zaplecze polityczne, a nawet wpływ na zarządy spółek (zdarzało się, że niemożność załagodzenia konfliktu prowadziła do zmian we władzach spółek, na przykład PAŻP<sup>38</sup>). W tych podmiotach związki zawodowe mogą też umiejętnie wykorzystywać sytuację polityczną, licząc na ustępstwa ze strony pracodawców na przykład w okresach przedwyborczych (jak miało to miejsce w Poczcie Polskiej<sup>39</sup>) czy wobec zmiany władzy. W tej sferze ograniczanie konfrontacyjnej postawy związków zawodowych może być uzasadnione. Jest to jednak sytuacja wyjątkowa. Z perspektywy całego rynku pracy problemem jest nie tyle nadmierna konfrontacja (choć przypadki nadużyć oczywiście się zdarzają), co bierność strony pracowniczej i będąca jej efektem atrofia relacji zbiorowych. To one uniemożliwiają stworzenie kompleksowego systemu relacji zbiorowych opartych na współpracy.

Do promowania współpracy nie przyczynia się również państwo, zajmujące postawę neutralną wobec rokowań zbiorowych. Pomimo niej dialog społeczny mógłby się rozwijać, gdyby odpowiednim potencjałem dysponowali sami partnerzy społeczni. Wobec ich słabości państwo, które chce wzmocnić relacje zbiorowe, musi podjąć działania pozytywne mające na celu zwłaszcza budowę potencjału partnerów społecznych, w tym związków zawodowych. Bez związków zawodowych będących równorzędnym wobec pracodawców uczestnikiem relacji zbiorowych nie jest możliwa współpraca oraz wypracowanie kompromisu, będącego gwarancją stabilizacji i zrównoważonego rozwoju. Taki stan rzeczy może skłaniać stronę pracowniczą do podejmowania działań radykalnych, a nawet wykraczających poza formalne ramy relacji zbiorowych, co może zagrażać pokojowi społecznemu.

Gdy chodzi o ramy prawne relacji zbiorowych, należy znieść ograniczenia w dostępie do rokowań zbiorowych będące konsekwencją wyłączności zakładowej organizacji związkowej oraz organizacji pracodawców jako stron układów zbiorowych pracy. Ograniczony zasięg działania zakładowych struktur związkowych (zwłaszcza w sektorze prywatnym) oraz niewielki zakres zrzeszenia w organizacjach pracodawców z góry zawężają zasięg rokowań układowych oraz zachęcają do korzystania z procedury sporu zbiorowego, do której dostęp jest łatwiejszy (możliwość reprezentacji przez organizację działającą poza nieuzwiązkowionym

<sup>38</sup> Business Insider Polska, *Tajemniczy raport NIK, walka o władzę i duże pieniądze. Kulisy sporu w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/kulisy-sporu-w-pazp-byly-prezes-zabral-glos/85hm636> (dostęp: 27.06.2024).

<sup>39</sup> J. Sobolak, *Rozmowy z zarządem zakończone fiaskiem. Będzie strajk ostrzegawczy w Poczcie Polskiej*, <https://wyborcza.biz/biznes/7,159911,30180477,rozmowy-z-zarzadem-zakonzone-fiaskiem-będzie-strajk-ostrzegawczy.html> (dostęp: 27.06.2024).

zakładem pracy, fakultatywny udział organizacji pracodawców w sporach wielozakładowych). Należy też promować podstawowe (pożądane) formy relacji zbiorowych, które obecnie są wypierane przez formy łatwiej dostępne i uznawane za elastyczne, ale niebudujące trwałej kooperacji między pracodawcami a związkami zawodowymi (przykładem wypieranie układów zbiorowych pracy przez regulaminy wynagradzania<sup>40</sup>).

Poważnym ograniczeniem w korzystaniu z prawa do strajku lub innych aktów protestacyjnych jest ustawowa klauzula pokoju społecznego. Zdecydowana większość sporów zbiorowych mieści się w przedmiocie układu lub innego porozumienia zbiorowego, o ile takie obowiązują u pracodawcy. Większość układów lub porozumień ma charakter bezterminowy. Jednocześnie za niedopuszczalne należy uznać częściowe wypowiedzenie układu lub innego porozumienia zbiorowego<sup>41</sup>. Konieczność wypowiedzenia całego układu zbiorowego zawartego na czas nieokreślony może skutecznie odwozić stronę związkową od wszczęcia sporu. Nakładają się na to wątpliwości dotyczące treści ustawowego ograniczenia. Kwestia ta będzie zyskiwać na aktualności wraz z ewentualnym zwiększaniem się liczby układów zbiorowych. Rozwiązaniem bardziej elastycznym — a przy tym dostosowanym do realiów zakładu pracy lub przedsiębiorstwa — jest czasowa klauzula pokoju społecznego wprowadzona przez układ lub inne porozumienie zbiorowe.

Z kolei system wsparcia współpracy partnerów społecznych, w tym pokojowych metod rozwiązywania sporów zbiorowych (mediacja, korzystanie z pomocy eksperckiej, arbitraż społeczny) okazuje się w praktyce mało efektywny. Pozycja mediatora w sporze zbiorowym, przynajmniej w wymiarze prawnym, jest dość słaba. W rezultacie, zwłaszcza wobec niechęci związku zawodowego do osiągnięcia kompromisu w tej fazie sporu, mediacja może zostać sprowadzona do etapu czysto formalnego. Nawet propozycja mediatora przeprowadzenia ekspertyzy na temat sytuacji ekonomiczno-finansowej zakładu pracy nie jest dla stron sporu wiążąca (art. 13 ust. 2 u.r.s.z.). Ograniczona jest również rola arbitrażu społecznego. Duży wpływ na taki stan rzeczy ma sposób uregulowania tej procedury, w tym charakteru orzeczenia komisji arbitrażowej. Jakkolwiek wniosek strony związkowej o poddanie sporu rozstrzygnięciu arbitrażowemu wywołuje skutki prawne niezależnie od decyzji pracodawcy (pracodawców), strona pracodawcza może zastrzec, że orzeczenie arbitrażowe nie będzie dla niej wiążące (art. 16 ust. 6 u.r.s.z.). Jednak nawet z braku takiego zastrzeżenia orzeczenie arbitrażowe nie modyfikuje stanu prawnego i nie stanowi podstawy roszczeń pracowniczych. Dlatego nie może dziwić, że związki zawodowe niechętnie korzystają z arbitrażu społecznego<sup>42</sup>,

<sup>40</sup> L. Florek, *Obowiązek wydania regulaminu wynagradzania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 3, s. 21–22.

<sup>41</sup> Tak między innymi: M. Zieleniecki, *W kwestii dopuszczalności wypowiedzenia części układu zbiorowego pracy*, „Prawo i Więź” 2021, nr 2, s. 85–92.

<sup>42</sup> Na temat ograniczonego znaczenia arbitrażu społecznego: K.W. Baran, B. Ćwiertniak, *O sporach zbiorowych — uwagi de lege ferenda*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną*

z reguły dążąc do zamknięcia pokojowych etapów sporu i organizacji referendum strajkowego, co stanowi realną presję na pracodawcę. Brak efektywnych mechanizmów służących wypracowaniu kompromisu może być jedną z przyczyn eskalacji sporów zbiorowych i konfrontacyjnej postawy związków zawodowych, które w groźbie strajku upatrują jedynej szansy na realizację swoich postulatów. W przyszłości ustawodawca powinien zaoferować partnerom społecznym bardziej efektywne mechanizmy ułatwiające osiągnięcie kompromisu. Państwo, dążące do równowagi i zachowania pokoju społecznego, może przejąć na siebie koszty niezbędnych ekspertyz oraz mediacji. Poważnym wyzwaniem jest stworzenie efektywnego mechanizmu arbitrażowego<sup>43</sup>, którego centralnym elementem mogłoby być uznanie orzeczenia kolegium za źródło prawa pracy. Zachęciłoby to związki zawodowe do korzystania z form pokojowych, ograniczając konieczność odwoływania się do środka ostatecznego, jakim jest strajk.

Na procedurze rozwiązywania sporów zbiorowych kładzie się cieniem brak mechanizmu weryfikacji legalności sporu (a w rezultacie też strajku). Konflikty na tym tle są częste. Strona pracodawcza zarzuca związkom zawodowym między innymi wychodzenie poza przedmiot sporu zbiorowego, jak również wystąpienie z żądaniami pomimo niewypowiedzenia układu lub innego porozumienia zbiorowego. Z braku procedury dedykowanej sporom zbiorowym strona pracodawcza korzysta z ogólnych środków ochrony — zwłaszcza z powództwa o ustalenie nieistnienia sporu zbiorowego, któremu może towarzyszyć wniosek o zabezpieczenie w postaci zakazu strajku<sup>44</sup>. Z kolei w odpowiedzi na wniosek strony związkowej o wyznaczenie mediatora, pracodawcy informują ministra właściwego do spraw pracy o zarzutach naruszenia ustawy, oczekując, że minister w tej sytuacji nie wyznaczy mediatora. O ile kontrolę sądową, choć niedostosowaną do specyfiki sporów zbiorowych, należy zaakceptować jako zgodną z konstytucyjnym modelem ochrony wolności i praw, o tyle niewyznaczenie mediatora pomimo wniosku związków zawodowych sporu budzi wątpliwości. Z jednej strony, powstrzymanie się od wyznaczenia mediatora można uzasadniać niedopuszczalnością legalizacji działań bezprawnych. Z drugiej strony, jest to bezpośrednie ograniczenie przez organ administracji publicznej korzystania z podstawowych wolności i praw pracowniczych. W ten sposób minister zamyka stronie związkowej możliwość przeprowadzenia sporu zbiorowego, podczas gdy uprawnionym do takiej ingerencji powinien być sąd<sup>45</sup>. Brak procedury weryfikacji legalności sporu w wielu

---

*pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016, s. 39–40.

<sup>43</sup> Zob. J. Szmit, *Spory zbiorowe w projekcie Kodeksu zbiorowego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 7, s. 11–12.

<sup>44</sup> Szerzej: M. Kurzynoga, *Prawo pracodawcy do wystąpienia z powództwem o ustalenie nielegalności strajku i wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia w drodze zakazu zorganizowania strajku*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 5.

<sup>45</sup> K.W. Baran, B. Ćwiertniak, *O sporach...*, s. 40–41.

przypadkach rodzi stan niepewności i przyczynia się do eskalacji konfliktu. Związki zawodowe, wobec blokowania działań wymaganych przez ustawę, mogą być zmuszone do wyjścia poza ramy sporu zbiorowego, powołując się na realizację prawa do strajku. Stworzenie procedury stwierdzania legalności/nielegalności strajku powinno stanowić jeden z najważniejszych celów służących uporządkowaniu i wzmocnieniu rokowań zbiorowych<sup>46</sup>.

Budowaniu potencjału partnerów społecznych może służyć uproszczenie procedur. Wsparciem dla związków zawodowych byłoby wreszcie stosowanie zachęt prawnych dla pracodawców prowadzących dialog społecznych i zawierających porozumienia zbiorowe (korzyści podatkowe, preferencje w procedurze zamówień publicznych). Państwo ma również możliwość stosowania „miękkich” form wzmocnienia potencjału partnerów społecznych i zachęcania ich do korzystania z kooperacyjnych mechanizmów zbiorowych. Wobec niskiej świadomości prawnej oraz słabości zaplecza eksperckiego potrzebne jest zapewnienie pomocy merytorycznej i prawnej partnerom społecznym, w tym związkom zawodowym. W tym celu państwo mogłoby powołać wyspecjalizowany podmiot wspierający proces rokowań zbiorowych, między innymi przez organizowanie szkoleń czy zapewnienie doradztwa. Możliwe jest również organizowanie akcji informacyjnych i promocyjnych<sup>47</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Związki zawodowe, broniące praw i interesów ludzi pracy, są nie tylko emanacją wolności zrzeszania się, lecz również ważnym elementem ustroju społeczno-gospodarczego państwa. Wraz z pracodawcami powinny uczestniczyć w kształtowaniu warunków zatrudnienia, a przez to pośrednio w podziale dochodu w społeczeństwie. Realizacja funkcji związków zawodowych, to znaczy obrona praw i interesów ludzi pracy, w naturalny sposób prowadzi do konfrontacji z pracodawcami. Konfrontacja niesie ze sobą pewne korzyści, pozwalając na ścieranie się stanowisk oraz wypracowanie stabilnego kompromisu, będącego podstawą zrównoważonego rozwoju. Konfrontacja ma jednak również niepożądane skutki uboczne. Może być też wykorzystywana w sposób niezgodny z istotą wolności i praw związkowych. Rolą państwa i prawa jest budowanie ram formalnych sprzyjających zachowaniu równowagi i pokoju społecznego, między innymi przez

<sup>46</sup> Zob. między innymi: B. Cudowski, *Prawo pracodawcy do sądowej kontroli działań związku zawodowego*, [w:] *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, red. Z. Hajn, M. Kurzynoga, Warszawa 2017, s. 333–334.

<sup>47</sup> Szerzej na ten temat: B. Mądrzycki, Ł. Pisarczyk, *Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce*, 2022, <https://www.gov.pl/web/dialog/krajowy-plan-odbudowy>.

ograniczanie konfliktów oraz niepożądanych działań partnerów społecznych. Stąd wskazanie dobrej wiary jako podstawowej zasady rokowań zbiorowych oraz szeregu bardziej szczegółowych rozwiązań, chroniących przed eskalacją konfliktu (zasady pokoju społecznego i proporcjonalności w sporach zbiorowych) oraz nadużyciami. Zabezpieczenia ustawowe nie zawsze są wystarczające, aby uchronić przed konfrontacyjnymi działaniami związków zawodowych. W wymiarze systemowym stanowią jednak wyznacznik kierunków działań państwa.

W polskich warunkach, wobec załamania się dialogu społecznego, podstawowym problemem staje się jednak nie ograniczanie postaw konfrontacyjnych (choć te również mogą być niebezpieczne), ale doprowadzenie do sytuacji, w której dialog równorzędnych partnerów, konieczny warunek efektywnej współpracy, będzie prowadzony. Nie oznacza to, że państwo powinno zrezygnować ze stosowania mechanizmów pacyfikacyjnych (te w pewnych obszarach są potrzebne). Państwo, realizując gwarancje praw podstawowych oraz założenia ustroju społeczno-gospodarczego, powinno promować dobrowolne rokowania zbiorowe, w szczególności budując potencjał partnerów społecznych, w tym związków zawodowych.

Odpowiadając na pytanie postawione w tytule, należy stwierdzić, że realizacja praw podstawowych ludzi pracy oraz założeń ustroju państwa wymaga istnienia silnych związków zawodowych, prowadzących efektywny dialog z pracodawcami. Z pewną przesadą można stwierdzić, że w budowanym modelu społeczno-gospodarczym są potrzebne związki zawodowe, które są zdolne do konfrontacji z pracodawcami. Rolą państwa i prawa jest natomiast zapewnienie, aby konfrontacja była konstruktywna i służyła rozwojowi, a nie powodowała chaos i zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa oraz gospodarki. Dialog społeczny może być efektywnym łącznikiem między postępem gospodarczym a rozwojem społecznym. Wobec faktycznej sytuacji dialogu społecznego w Polsce na plan pierwszy wysuwa się zadanie budowania potencjału negocyjacyjnego partnerów społecznych w pewnym zakresie nawet kosztem zabezpieczeń przed konfrontacyjną postawą strony związkowej.

## THE ROLE OF TRADE UNIONS IN CREATING AUTONOMOUS SOURCES OF LABOUR LAW – CONFRONTATIONAL OR COOPERATIVE UNION?

### Summary

The subject of the article is an analysis of the role of trade unions in creating autonomous sources of labor law. The condition for building a stable compromise is the existence of strong trade unions capable of confronting the employer and, on the other hand, the will to cooperate and work for the common good. The role of the state and the law is to create formal conditions to achieve such conditions. The existing legal solutions are analyzed from the perspective of the actual position of social partners and the state of relations between them.

Keywords: trade union, employer, collective bargaining, autonomous, sources of labour law

## BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., Cwiertniak B., *O sporach zbiorowych — uwagi de lege ferenda*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.
- Boryń A., *Warszawa: Strajk w WKD. Pociągi zatrzymają się w porannym szczyście. Szykuje się transportowy paraliż*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2023-11-14/warszawa-strajk-w-wkd-pociagi-zatrzy-maja-sie-w-porannym-szczyście-szykuje-sie-transportowy-paraliz/>.
- Business Insider Polska, *Tajemniczy raport NIK, walka o władzę i duże pieniądze. Kulisy sporu w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/kulisy-sporu-w-pazp-byly-prezes-zabral-glos/85hm636>.
- Chmielek E., *Źródła prawa pracy (Zagadnienia hierarchii norm prawnych)*, Warszawa-Kraków 1980.
- Cudowski, *Prawo pracodawcy do sądowej kontroli działań związku zawodowego*, [w:] *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, red. Z. Hajn, M. Kurzynoga, Warszawa 2017.
- Czarzasty J., Mrozowicki A., *Poland. Trade unions developing after a decline*, [w:] *Trade unions in the European Union. Picking up the pieces of the neoliberal challenge*, red. J. Waddington, T. Müller, K. Vandaele, Peter Lang, Brussels 2023.
- Duraj T., *Wybrane problemy pracowniczego podporządkowania jako cechy stosunku pracy*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011.
- Florek L., *Obowiązek wydania regulaminu wynagradzania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 3.
- Florek L., *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, [w:] *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Waclawa Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.
- Gernigon B., Odero A., Guido H., *ILO principles concerning collective bargaining*, „International Labour Review” 2000, nr 139(1).
- Goździewicz G., *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2000.
- Goździewicz G., *Szczególne właściwości norm prawa pracy*, Toruń 1988; L. Florek, *Autonomiczne (pozaustawowe) źródła prawa pracy*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, red. B. von Maydell, T. Zieliński, Warszawa 1999.
- Hajn Z., *Pojęcie układu zbiorowego pracy i jego uznanie przez państwo a reprezentatywność związkowa*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 5.
- ILO, *Freedom of Association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office, Geneva 2018.
- Kahn-Freund's Labour and the Law*, red. P. Davies, M. Freedland, London 1983.
- Kurzynoga M., *Prawo pracodawcy do wystąpienia z powództwem o ustalenie nielegalności strajku i wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia w drodze zakazu zorganizowania strajku*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 5.
- Kurzynoga M., *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011.
- Liszcz T., *Podporządkowanie pracownika a kierownictwo pracodawcy — relacja pojęć*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009.
- Liszcz T., *W sprawie podporządkowania pracownika*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011, s. 115-116.
- Mądrzycki B., Pisarczyk Ł., *Ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce*, 2022, <https://www.gov.pl/web/dialog/krajowy-plan-odbudowy>.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Minimalne wynagrodzenie za pracę*, <https://archiwum.mriips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/>.

- Musiała A., *Porozumienia zbiorowe jako źródło prawa pracy*, Poznań 2013.
- Orlen, *Raport zintegrowany 2019*, <https://raportzintegrowany2019.orlen.pl/nasza-odpowiedzialnosc-pracownicy-i-podwykonawcy/odpowiedzialny-pracodawca/>.
- Otto-Duszczyk, *Pracownicy Castoramy żądają nie tylko podwyżek*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1245605,spor-zbiorowy-w-castoramie-zadania-pracownikow.html>.
- Piekarczyk M., *Oddziaływanie zasady uprzywilejowania pracownika na relację postanowień układów zbiorowych pracy z przepisami państwowych aktów prawotwórczych a Konstytucja RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 5.
- Pisarczyk Ł., Rumian J., Wieczorek K., *Zakładowe układy zbiorowe — nadzieja na dialog społeczny?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 6.
- Rączka K., *Pracodawcy a nowy model ustroju pracy w Polsce*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, red. M. Matey, Warszawa 1997.
- Rynek Kolejowy, *Strajk! W piątek staną pociągi*, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/strajk-w-piatek-stana-pociagi-35811.html>.
- Salwa Z., *Charakter prawny i zakres regulaminu pracy w PRL*, Warszawa 1964.
- Sanetra W., *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12.
- Seweryński M., *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006.
- Skoczyński J., *Regulamin pracy*, [w:] *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000.
- Sobolak J., *Rozmowy z zarządem zakończone fiaskiem. Będzie strajk ostrzegawczy w Poczcie Polskiej*, <https://wyborcza.biz/biznes/7,159911,30180477,rozmowy-z-zarzadem-zakonczone-fiaskiem-bedzie-strajk-ostregawczy.html>.
- Strajk kurierów Pyszne.pl. Domagają się większych pieniędzy*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/strajk-kurierow-pysznepl-oto-pelna-lista-postulatow/21wdqww>.
- System prawa pracy. Tom I Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.
- System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Szmit J., *Charakter prawny statutu związku zawodowego*, Warszawa 2014.
- Szmit J., *Spory zbiorowe w projekcie Kodeksu zbiorowego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 7.
- Szubert W., *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960.
- Trzeci strajk kurierów Glovo w tym roku. Jakie mają postulaty? „Nie oplaca się jeździć”*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/e-commerce-i-e-grocery/rynek-dostaw-q-commerce/trzeci-strajk-kurierow-glovo-w-tym-roku-jakie-maja-postulaty-nie-oplaca-sie-jezdzic-2396639>.
- Waas B., *Strike as a Fundamental Right of the Workers and its Risks of Conflicting with other Fundamental Rights of the Citizens*, XX World Congress, Santiago de Chile, September 2012, General Report III, <http://isssl.org/wp-content/uploads/2013/01/Strike-Waas.pdf>.
- Webb S., Webb B., *The History of Trade Unionism*, Longmans, Green and Co. 1920.
- Włodarczyk M., „Swoiste” źródła prawa pracy — kilka refleksji na temat ich genezy i funkcji, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009.
- Wrątny J., *Regulacja prawna swoistych źródeł prawa pracy. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 12.
- Zieleniecki, *W kwestii dopuszczalności wypowiedzenia części układu zbiorowego pracy*, „Prawo i Więź” 2021, nr 2.
- Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I. Ogólna*, Warszawa-Kraków 1986.
- Związkowcy z Biedronki stawiają żądania i grożą strajkiem generalnym*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/rynek-pracy-w-handlu/zwiazkowcy-z-biedronki-stawiaja-zadania-i-groza-strajkiem-generalnym-2416807>.



ARIEL PRZYBYŁOWICZ

ORCID: 0000-0003-4219-0984

Uniwersytet Wrocławski

## O PRAWNYM (NIE)BYCIE ORGANIZACJI ZWIĄZKOWEJ

Abstrakt: Autor omawia zakres obowiązku notyfikacyjnego organizacji związkowych. Zakładowe organizacje mają obowiązek informować pracodawcę o liczbie aktywnych zawodowo członków, zatrudnionych u danego pracodawcy. Aby móc realizować określone w ustawie o związkach zawodowych uprawnienia, organizacja musi liczyć co najmniej dziesięciu takich członków i terminowo przekazywać stosowną informację pracodawcy. Konsekwencją niewykonania tego obowiązku jest utrata uprawnień przysługujących organizacji związkowej — do momentu wywiązania się z obowiązku. Dodatkowe wątpliwości co do zakresu tego obowiązku pojawiają się w przypadku międzyzakładowych organizacji związkowych. Zdaniem autora mają one obowiązek przekazywać informację o ogólnej liczbie członków aktywnych zawodowo, aby korzystać z uprawnień przyznanych organizacji związkowej. W przypadku wielości organizacji związkowych u danego pracodawcy, może być konieczne przekazanie dodatkowej informacji o liczbie aktywnych zawodowo członków zatrudnionych u danego pracodawcy, aby dodatkowo uzyskać przymiot reprezentatywności. Nieprzekazanie takiej bardziej szczegółowej informacji nie pozbawia jednak organizacji międzyzakładowej wszystkich uprawnień, a jedynie tych, dla których istnieje wymóg reprezentatywności.

Słowa kluczowe: organizacja związkowa, międzyzakładowa organizacja związkowa, obowiązek notyfikacji, prawa związków zawodowych

### WSTĘP

W literaturze trafnie stwierdza się, że związki zawodowe to organizacje społeczne zrzeszające ludzi pracy o charakterze korporacyjnym. Są one dobrowną formą samoorganizacji zbiorowości ludzi pracy (zatrudnionych) w stosunkach przemysłowych państw cywilizowanych. Działają w oparciu o statutowo ukształtowane struktury organizacyjne posiadające osobowość prawną<sup>1</sup>. Pełnią

---

<sup>1</sup> K.W. Baran, *Komentarz do art. 1*, [w:] D. Książek, M. Lekston, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2019 (online LEX).

one szczególną rolę w sferze prawa pracy, reprezentując i broniąc interesów pracowników, ale także nadzorując przestrzeganie przez pracodawcę prawa pracy<sup>2</sup>, przy czym *de lege lata*, wobec rozszerzenia zakresu podmiotowego wolności zrzeszania się w związkach zawodowych wskutek wyroku TK z dn. 2.06.2015 r.<sup>3</sup>, również innych niż pracowników osób wykonujących pracę zarobkową. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają bowiem obecnie osoby wykonujące pracę zarobkową (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>4</sup>), do których ustawodawca zaliczył pracowników lub osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudniają do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz mają takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i broniące przez związek zawodowy (art. 1<sup>1</sup> pkt 1 u.z.z.)<sup>5</sup>.

Wspomniana rola związków zawodowych objawia się zarówno w sferze zbiorowego, jak i indywidualnego prawa pracy, gdyż katalog uprawnień obejmuje nie tylko zbiorowe interesy osób pracujących, ale także indywidualne interesy danych pracowników czy osób wykonujących pracę zarobkową (zob. zwłaszcza art. 26 u.z.z.).

Na gruncie polskiego ustawodawstwa w zakresie realizacji uprawnień przysługujących związkom zawodowym podstawową rolę pełni jednak nie sam związek zawodowy, ale organizacja związkowa. Pojęcie organizacji związkowej może, ale nie musi, być tożsame z pojęciem związku zawodowego. Jeden związek zawodowy może składać się z wielu organizacji związkowych, będących jego jednostkami organizacyjnymi. Zdarza się również, że związek zawodowy jest jednocześnie organizacją związkową, gdy nie posiada wewnętrznych jednostek organizacyjnych. Decydujące znaczenie ma w tej kwestii statut danego związku zawodowego. Istotne jest jednak, że wszelkie uprawnienia i obowiązki, jakie w sferze prawa pracy przewidziane są dla związków zawodowych, mogą one realizować wyłącznie jako organizacje związkowe, co jednoznacznie wynika z przepisów u.z.z. Organizacje związkowe mogą działać jako organizacje dwójakiego typu — mogą być organizacjami zakładowymi lub międzyzakładowymi. Te pierwsze obejmują zakresem swego działania jednego pracodawcę, zaś organizacje międzyzakładowe — co najmniej dwóch pracodawców. Z punktu widzenia

<sup>2</sup> J. Piątkowski, *Rozdział III. Polityka społeczna a zbiorowe prawo pracy*, [w:] *System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 108.

<sup>3</sup> Sprawa K 1/13, OTK-A 2015, Nr 6, poz. 80.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2022 roku poz. 854, tekst jedn. — dalej: u.z.z.

<sup>5</sup> Zob. też K.W. Baran, *O zakresie prawa koalicji w związkach zawodowych po nowelizacji prawa związkowego z 5 lipca 2018 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 9; szerzej na temat przyjętej definicji i wątpliwości z niej wynikających zob. M. Wujczyk, *Nowe regulacje funkcjonowania związków zawodowych — wybrane zagadnienia*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2019, nr 3, s. 196–199.

pracownika wydaje się nie mieć znaczenia, czy należy do zakładowej, czy też do międzyzakładowej organizacji związkowej, gdyż obie mają prawo reprezentować jego interesy zarówno zbiorowe, jak i indywidualne, przy czym w sferze interesów zbiorowych czasem może zaistnieć dodatkowy wymóg reprezentatywności. Skoro swoje uprawnienia związku zawodowe realizują jako organizacje związkowe, konieczne jest jednoznaczne określenie, kiedy w ramach danego związku zawodowego mamy do czynienia z organizacją związkową, uprawnioną do podejmowania określonych w u.z.z. działań.

## ZAKŁADOWA ORGANIZACJA ZWIĄZKOWA I OBOWIĄZEK NOTYFIKACYJNY

Jak wskazano, uprawnienia przysługujące związkom zawodowym realizują one wówczas, gdy sam związek lub jego jednostkę organizacyjną można uznać za organizację związkową (zakładową lub międzyzakładową). W pierwszej kolejności należy zatem rozważyć, kiedy związek lub jego jednostka organizacyjna posiada przymiot zakładowej organizacji związkowej. Zgodnie z art. 25<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z. uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej dziesięciu członków będących:

- 1) pracownikami u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji lub
- 2) innymi niż pracownicy osobami wykonującymi pracę zarobkową, które świadczą pracę przez co najmniej sześć miesięcy na rzecz pracodawcy objętego działaniem tej organizacji.

Jak trafnie zauważa P. Grzebyk, brak wymaganej liczby członków powoduje utratę przez organizację związkową ustawowych uprawnień<sup>6</sup>. Tym samym organizacja związkowa niespełniająca wskazanego wymogu może istnieć (nie traci swej podmiotowości), jednak w praktyce nie ma żadnych uprawnień. Można ją określić jako organizację związkową bez uprawnień. Określone uprawnienia na gruncie zbiorowego i indywidualnego prawa pracy ma bowiem tylko zakładowa (lub międzyzakładowa) organizacja związkowa. Ma to istotne znaczenie zarówno w zakresie indywidualnego, jak i zbiorowego prawa pracy — pracodawca będzie taką organizację pomijać przy podejmowaniu działań, które wymagają konsultacji, zgody czy porozumienia z zakładową organizacją związkową<sup>7</sup>. W tym zakresie można zatem mówić o swoistym prawnym niebycie takiej organizacji.

Dla pracodawcy oraz samej organizacji związkowej jest zatem niezmiernie istotne, aby mieć wiedzę, czy dana organizacja spełnia wymogi określone dla za-

<sup>6</sup> P. Grzebyk, *Komentarz do art. 25<sup>1</sup>*, [w:] P. Czarnecki, P. Grzebyk, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem*, Legalis 2022 (online).

<sup>7</sup> A. Dubowik, *Liczba członków zakładowej organizacji związkowej jako czynnik determinujący jej status*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 9, s. 17 n.

kładowej organizacji związkowej. W tym celu ustawodawca nałożył na organizacje związkowe obowiązek stosownej notyfikacji względem pracodawcy. Zgodnie z art. 25<sup>1</sup> ust. 2 u.z.z. organizacja związkowa ma obowiązek przedstawienia pracodawcy (u którego działa) co sześć miesięcy (według stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia) w terminie do dziesiątego dnia miesiąca następującego po tym okresie informacji o liczbie członków, o których mowa w art. 25<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z.<sup>8</sup> Aby zatem posiadać uprawnienia zakładowej organizacji związkowej, dana organizacja musi skupiać łącznie dziesięciu członków: albo wyłącznie pracowników, albo wyłącznie inne niż pracownicy osoby wykonujące pracę zarobkową, albo też osoby zaliczane zarówno do pierwszej, jak i drugiej grupy<sup>9</sup> i terminowo informować pracodawcę o spełnieniu tego ustawowego wymogu.

Pojawia się tutaj pytanie, czy informacja musi zawierać odrębne wskazanie obu grup zatrudnionych z podziałem na liczbę członków będącymi pracownikami oraz liczbę członków wykonujących pracę zarobkową innych niż pracownicy, czy też wystarczające jest ogólne wskazanie liczby aktywnych zawodowo członków. Choć dla pracodawcy nie powinno mieć żadnego znaczenia, czy dana organizacja związkowa skupia wyłącznie pracowników, wyłącznie inne niż pracownicy osoby wykonujące pracę zarobkową, czy też obie grupy zatrudnionych, to porównanie brzmienia art. 25<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z. (gdzie następuje wyraźne rozbieżenie obu grup zatrudnionych) i art. 1<sup>1</sup> pkt 1 u.z.z. (definicja pojęcia „osoby wykonujące pracę zarobkową”, obejmująca zarówno pracowników, jak i nie-pracowników) skłania do wniosku, że informacja powinna zawierać odrębne wskazanie liczby członków danej organizacji będących pracownikami oraz członków wykonujących pracę zarobkową innych niż pracownicy. Gdyby ustawodawca wymagał wskazania wyłącznie liczby członków wykonujących pracę zarobkową, w art. 25<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z. odwołałby się wprost do pojęcia „osoby wykonującej pracę zarobkową” obejmującego obie grupy aktywnych zawodowo osób. Skoro zaś w przepisie tym wystąpiło wyraźne rozbieżenie na obie grupy, informacja powinna zawierać odrębne wskazanie liczby obu grup członków związku zawodowego. Można tutaj mieć wątpliwości, czy taka szczegółowa informacja (poza ogólną liczbą aktywnych zawodowo członków) jest pracodawcy niezbędna. Przepisy u.z.z. nie różnicują organizacji związkowej w zależności od tego, jakich członków skupia, a zatem dla pracodawcy informacja z rozbieżeniem na poszczególne grupy zatrudnionych nie ma żadnego znaczenia i istotne jest tylko to, czy łącznie dana organizacja skupia co najmniej dziesięć aktywnych zawodowo członków. Mając jednak na uwadze

<sup>8</sup> Odrębne zasady dotyczą organizacji związkowych, które powstały w trakcie danego półrocza kalendarzowego. Są one zobowiązane przekazać informacje o liczbie członków w terminie dwóch miesięcy od dnia powstania, według stanu na dzień przekazania informacji, a następnie przekazywać informacje w terminach wynikających z art. 25<sup>1</sup> ust. 2 u.z.z. (art. 25<sup>1</sup> ust. 3 u.z.z.).

<sup>9</sup> Tak trafnie ujmują to: M. Wujczyk, *Nowe regulacje...*, s. 199 oraz K.W. Baran, *Z problematyki liczebności zakładowej organizacji związkowej*, „Monitor Prawa Pracy” 2019, nr 5, s. 9, który ostatni wspomniany typ określa jako organizację heterogeniczną.

literalne brzmienie powołanych przepisów, aby mówić o zrealizowaniu obowiązku notyfikacyjnego, informacja skierowana do pracodawcy musi zawierać jednoznaczne wskazanie liczby członków z rozbiciem na obie grupy aktywnych zawodowo członków.

Co więcej, nie wystarczy wskazanie ogólnej liczby członków danej organizacji związkowej, gdyż oprócz członków zaliczonych do wskazanych grup aktywnych zawodowo (wykonujących pracę zarobkową), może ona skupiać także osoby zawodowo nieaktywne (emerytów, rencistów czy osoby bezrobotne). Takie osoby, choć są członkami związku zawodowego, nie są wliczane przy ustalaniu liczby członków, od których zależy uzyskanie przez daną organizację statusu organizacji związkowej posiadającej uprawnienia przypisane zakładowej organizacji związkowej<sup>10</sup>. Z informacji musi zatem jednoznacznie wynikać, że liczba aktywnych zawodowo członków danej organizacji wynosi co najmniej dziesięć osób<sup>11</sup>.

Brak wywiązania się z obowiązku informacyjnego (nieprzekazanie informacji w terminie, przekazanie nieprecyzyjnej informacji poprzez wskazanie ogólnej liczby członków — bez wskazania liczby członków aktywnych zawodowo, czy też wskazanie łącznej liczby członków aktywnych zawodowo, bez rozbięcia na obie grupy osób, o których mowa w art. 25<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z.) pociąga za sobą dla danej organizacji i jej członków istotne konsekwencje. Organizacja taka traci uprawnienia przysługujące zakładowej organizacji związkowej nawet, jeśli faktycznie posiada minimalną wymaganą liczbę aktywnych zawodowo członków — do czasu wykonania tych obowiązków. Do tego momentu dana organizacja jest organizacją związkową bez uprawnień na gruncie prawa pracy. Wynika to jednoznacznie z art. 25<sup>1</sup> ust. 6 u.z.z. Wszelkie czynności, które wymagają współpracy z zakładową organizacją związkową, pracodawca będzie mógł wykonać z pominięciem takiej organizacji.

Warto zauważyć w tym miejscu, że jeśli dany zatrudniony należy do więcej niż jednej zakładowej organizacji związkowej u danego pracodawcy, przy ustalaniu liczby członków zrzeszonych w organizacji związkowej, osoba ta może być uwzględniona tylko jako członek jednej wskazanej przez siebie zakładowej organizacji związkowej. Ma to przeciwdziałać nieuzasadnionej multiplikacji zakładowych organizacji związkowych u danego pracodawcy<sup>12</sup>. Należy zgodzić się z M. Wujczykiem, że sam członek związku zawodowego powinien zadeklarować, w ramach którego związku chciałby być uwzględniony przy ustalaniu liczebności. Przy braku stosownej deklaracji takiej osoby nie należy uwzględniać przy ustalaniu liczebności któregośkolwiek ze związków zawodowych<sup>13</sup>. Dla celów dowodowych i ewentualnego postępowania sądowego w przedmiocie weryfikacji liczebności związku zawodowego w trybie art. 25<sup>1</sup> ust. 7–12 u.z.z., które może być

<sup>10</sup> O czym krytycznie: K.W. Baran, *Z problematyki liczebności...*, s. 8.

<sup>11</sup> Tak też SN w wyroku z dnia 23 sierpnia 2018 roku, II PK 117/17 (LEX).

<sup>12</sup> D. Książek, *Komentarz do art. 25<sup>1</sup>*, [w:] D. Książek, M. Lekston, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz...*, (online LEX).

<sup>13</sup> M. Wujczyk, *Nowe regulacje...*, s. 201–202.

zainicjowane wskutek złożenia przez pracodawcę lub inną organizację związkową zastrzeżeń do przekazanej informacji, wskazane jest, aby deklaracja miała formę pisemną lub dokumentową. Zgłoszenie zastrzeżeń ma także istotne znaczenie dla statusu danej organizacji związkowej, gdyż może ono skutkować utratą uprawnień przysługujących zakładowej organizacji związkowej. Zastrzeżenie (a zatem zakwestionowanie wskazanej w informacji liczebności) może nastąpić w terminie 30 dni od przekazania informacji pracodawcy. Następnie organizacja związkowa może w terminie 30 dni wystąpić do sądu rejonowego — sądu pracy o ustalenie liczebności (art. 25<sup>1</sup> ust. 7 u.z.z., którego brzmienie wskazywałoby wręcz na obowiązek wystąpienia do sądu pracy z takim wnioskiem)<sup>14</sup>. Samo zgłoszenie zastrzeżenia nie skutkuje jednak automatycznie utratą uprawnień przez daną organizację, której liczebność została zakwestionowana. Choć nie wynika to wprost z przepisów u.z.z., to taki wniosek nasuwa się z wykładni *a contrario* przepisu art. 25<sup>1</sup> ust. 9 u.z.z. Powołany przepis stanowi, że organizacji związkowej, która w terminie 30 dni od dnia zgłoszenia zastrzeżenia nie wystąpiła do sądu, nie przysługują uprawnienia zakładowej organizacji związkowej do czasu wykonania tego obowiązku. W mojej ocenie nie ulega wątpliwości, że w razie wystąpienia do sądu organizacja zachowuje uprawnienia do czasu prawomocnego orzeczenia (i później — w razie pozytywnej sądowej weryfikacji).

#### DODATKOWE PROBLEMY W ODNIESIENIU DO MIĘDZYKŁADOWYCH ORGANIZACJI ZWIĄZKOWYCH

Sytuacja komplikuje się dodatkowo w odniesieniu do międzyzakładowych organizacji związkowych. Jak trafnie podkreśla się w literaturze, organizacja międzyzakładowa stanowi odmianę organizacji zakładowej dla przypadków, w których organizacja zakładowa nie mogłaby działać. Należy zatem przyjąć, że przymiot ten posiadają takie związki zawodowe, które zrzeszają pracowników i inne osoby mające prawo koalicji, zatrudnione u więcej niż jednego pracodawcy. Organizacja ta zakresem swego działania musi obejmować całe przedsiębiorstwa co najmniej dwóch pracodawców w rozumieniu art. 3 k.p.<sup>15</sup>. W praktyce szczególne znaczenie taki typ organizacji związkowej może odgrywać u mniejszych pracodawców, u których niemożliwe lub co najmniej trudne byłoby osiągnięcie wymaganego minimum dziesięciu członków związku zawodowego zatrudnionych u danego pracodawcy z uwagi na poziom zatrudnienia<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Szerzej na temat procedury weryfikacji: J. Witkowski, *Proceduralne aspekty ustalania liczby członków organizacji związkowej*, „Monitor Prawa Pracy” 2019, nr 8, s. 6–11.

<sup>15</sup> K.W. Baran, *Komentarz do art. 34*, [w:] D. Książek, M. Lekston, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz...*, zob. też cytowane przez niego orzecznictwo i literaturę.

<sup>16</sup> B. Rutkowska, *Liczba członków jako kryterium posiadania uprawnień zakładowej organizacji związkowej po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych z 2018 roku*, „Studia z Zakresu

Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.z.z., przepisy art. 25<sup>1</sup>–33<sup>1</sup> stosuje się do międzyzakładowej organizacji związkowej obejmującej swoim działaniem pracodawcę, z zastrzeżeniem ust. 2 oraz art. 34<sup>1</sup> i 34<sup>2</sup>. Zgodnie zaś z art. 34 ust. 2 u.z.z., przy ustalaniu liczby członków, o której mowa w art. 25<sup>1</sup> ust. 1, oraz prawa do zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy, o którym mowa w art. 31 ust. 1, u w z g ł ę d n i a się liczbę członków międzyzakładowej organizacji związkowej zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych działaniem tej organizacji. Oznacza to, że także organizacja związkowa obejmująca swym zakresem co najmniej dwóch pracodawców, aby być organizacją związkową mogącą korzystać z uprawnień przewidzianych w u.z.z., musi zrealizować obowiązki notyfikacyjne i to względem każdego z pracodawców, którego obejmuje swym zakresem działania. Niewykonanie tego obowiązku względem któregośkolwiek z pracodawców skutkować będzie (zgodnie z art. 25<sup>1</sup> ust. 6 u.z.z w zw. z art. 34 ust. 1 u.z.z.) utratą uprawnień do czasu wykonania obowiązku względem danego pracodawcy. Możliwa jest nadto sytuacja, kiedy dana organizacja międzyzakładowa u jednego lub kilku pracodawców jest organizacją z uprawnieniami, a u innych pracodawców — bez uprawnień, w zależności od realizacji obowiązku notyfikacyjnego.

Dodatkowe wątpliwości i kontrowersje budzi kwestia, w jaki sposób międzyzakładowa organizacja powinna prawidłowo zrealizować obowiązek informacyjny. W literaturze zaprezentowane zostało stanowisko, że organizacja międzyzakładowa zobowiązana jest wskazać nie tylko ogólną liczbę członków (aktywnych zawodowo), ale również dodatkowo informacja powinna zawierać informację, ilu aktywnych zawodowo członków tej organizacji zatrudnionych jest u danego pracodawcy<sup>17</sup>. Według R. Sadlika obowiązek informacyjny nie zostaje zrealizowany, gdyż pracodawca faktycznie nie uzyskał informacji o liczbie jego pracowników lub osób wykonujących u niego pracę zarobkową będących członkami tej organizacji, co oznacza, że nie zostało spełnione wymaganie z art. 25<sup>1</sup> ust. 2 u.z.z., który odsyła do art. 25<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z., gdzie mowa jest wprost o pracownikach u pracodawcy objętego zakresem działania tej organizacji. Dalej ten autor wywodzi, że bez znaczenia pozostaje tutaj treść art. 34 ust. 2 u.z.z., zgodnie z którym przy ustalaniu liczby członków (o której mowa w art. 25<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z.) uwzględnia się liczbę członków międzyzakładowej organizacji związkowej zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych działaniem tej organizacji. Jego zdaniem przepis ten stanowi jedynie o sposobie obliczania ilości członków związku, a nie zmienia zakresu i charakteru obowiązku informacyjnego wobec pracodawcy, który jest adresatem tej informacji. Dodatkowo wskazuje on, że bez przekazania informacji o liczbie aktywnych zawodowo członków zatrudnionych u danego pracodawcy, nie może ocenić, czy dana organizacja międzyzakładowa jest organizacją reprezentatywną

Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2019, nr 3, s. 224–225. Autorka zwraca jednak uwagę, że w praktyce to rozwiązanie często się sprawdza.

<sup>17</sup> R. Sadlik, *Ochrona działaczy związkowych — wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawa Pracy” 2022, nr 1, s. 35.

w rozumieniu art. 25<sup>3</sup> ust. 1 u.z.z., co ma dodatkowo przemawiać za tym, że obowiązek notyfikacyjny miałyby obejmować nie tylko wskazanie ogólnej liczby aktywnych zawodowo członków danej organizacji międzyzakładowej, ale także wskazanie, ilu z nich jest zatrudnionych u danego pracodawcy.

Stanowisko to nie znajduje uzasadnienia w przepisach, a nadto stanowi ograniczenie działalności związkowej, autonomii oraz niezależności związku zawodowego. Jak wskazano wyżej, art. 25<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z., dotyczący zakładowej organizacji związkowej, z oczywistych względów odwołuje się do wskazania liczby pracowników i innych zatrudnionych niż pracowników — świadczących pracę u danego pracodawcy. W odniesieniu do organizacji międzyzakładowej przepis ten, choć stosowany wprost, podlega jednak modyfikacji przy uwzględnieniu art. 34 ust. 2 u.z.z. (art. 34 ust. 1 *in fine* „z zastrzeżeniem ust. 2 oraz art. 34<sup>1</sup> i 34<sup>2</sup>”), który jednoznacznie stanowi, że przy ustalaniu liczby członków, o której mowa w art. 25<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z., uwzględnia się liczbę członków międzyzakładowej organizacji związkowej zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych działaniem tej organizacji. Skoro dla nabycia uprawnień (międzyzakładowej) organizacji związkowej wystarczające jest, aby skupiała ona co najmniej dziesięciu członków aktywnych zawodowo, zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych jej działaniem, to nie znajduje podstaw taka wykładnia, która wymuszałaby dodatkowo informowanie pracodawcy o liczbie członków, którzy u niego wykonują pracę zarobkową. Jeśli zatem wymóg liczebności jest spełniony i organizacja międzyzakładowa przekazała ogólną informację o łącznej liczbie aktywnych zawodowo członków (z zastrzeżeniem rozbicia tej informacji na obie grupy zatrudnionych — zob. wyżej pkt II), to przysługują jej uprawnienia organizacji związkowej (jest organizacją z uprawnieniami) u każdego z pracodawców objętych jej działaniem. Informacja, ilu członków zatrudnionych jest u danego pracodawcy, nie jest temu pracodawcy niezbędna dla dokonania oceny, czy wymóg liczebności (odnoszony do ogólnej liczebności u wszystkich pracodawców, a ta właśnie kwestia ma znaczenie dla oceny posiadania statusu organizacji związkowej międzyzakładowej) jest spełniony. Tym samym nie sposób zgodzić się z powołaną wyżej argumentacją R. Sadlika. Przedstawiona wykładnia prowadzi nadto do sytuacji, w której nawet bardzo liczne organizacje związkowe mogłyby być pomijane w czynnościach z zakresu prawa pracy, choć bezsprzecznie spełniają wymóg liczebności, a nadto dokonały notyfikacji potwierdzającej, że wymóg ten spełniają.

Nie przekonuje także argument dotyczący reprezentatywności. O ile należy się zgodzić, że w niektórych sytuacjach pracodawca ma obowiązek współdziałania z organizacjami związkowymi, które posiadają dodatkowy przymiot reprezentatywności (na przykład w sprawach określonych w art. 30 ust. 6 u.z.z. w razie wielości organizacji związkowych działających u danego pracodawcy), a bez informacji o liczbie zatrudnionych u niego osób wykonujących pracę zarobkową — członków danej organizacji związkowej, nie może ocenić, czy organizacja ta jest reprezentatywna, to ta kwestia nie może przesądzać o tym, że organizacja miałaby



tracić wszelkie uprawnienia w związku z wskazaniem w notyfikacji wyłącznie liczby aktywnych zawodowo członków u wszystkich pracodawców objętych jej działaniem. Na gruncie u.z.z. możemy bowiem mówić o organizacjach związkowych (zakładkowych lub międzyzakładowych) bez uprawnień i z uprawnieniami, przy czym realizacja niektórych uprawnień dodatkowo może wymagać, aby organizacja ta była reprezentatywna w rozumieniu art. 25<sup>3</sup> u.z.z. (reprezentatywność w wymiarze zakładowym<sup>18</sup>). Nie wszystkie uprawnienia wymagają jednak takiej reprezentatywności. Analiza przepisów u.z.z. prowadzi do wniosku, że reprezentatywność wymagana jest w odniesieniu do zbiorowego prawa pracy i sprowadza się do tego, że pewne kwestie pracodawca uzgadnia z organizacjami reprezentatywnymi przy istnieniu większej liczby organizacji związkowych i w razie braku wspólnego stanowiska wszystkich organizacji związkowych. Tym samym reprezentatywność wymagana jest w ograniczonym zakresie i tylko w ściśle określonych przypadkach. Brak przymiotu reprezentatywności nie może być jednak utożsamiany z utratą wszystkich uprawnień przysługujących organizacji związkowej, to znaczy: również tych, do których reprezentatywność nie jest wymagana. W szczególności znaczenie mają tutaj uprawnienia organizacji dotyczące ochrony praw i interesów poszczególnych praw i interesów jej członków, w sferze indywidualnego prawa pracy, które przysługują jej na mocy art. 30 ust. 1 u.z.z. w związku z art. 26 pkt 1 u.z.z., które posiada każda organizacja związkowa spełniająca wymóg liczebności i jego notyfikowania. Wykładnia zaprezentowana przez R. Sadlika skutkuje zatem niczym nieuzasadnionym, wręcz drastycznym ograniczeniem uprawnień związków zawodowych w sferze prawa pracy, w szczególności indywidualnego prawa pracy. Do realizacji tych uprawnień przymiot reprezentatywności jest całkowicie zbędny. Dana organizacja związkowa w ramach swej niezależności i samorządności może wszak zdecydować, że się będzie skupiać na ochronie indywidualnych praw swych członków. Nie może zostać zmuszona do działalności w sferze zbiorowego prawa pracy i — nawet spełniając wymogi reprezentatywności — może nie korzystać z uprawnień przewidzianych dla organizacji reprezentatywnych. Przytoczona wyżej interpretacja R. Sadlika prowadzi zaś do uznania, że dana organizacja musiałaby korzystać z uprawnień organizacji reprezentatywnej, gdyby spełniała wymogi — nawet wbrew jej woli. Z tego powodu naruszałaby zasady samorządności i niezależności związku zawodowego. Nie tylko zatem wykładnia literalna, ale także względy aksjologiczne nie pozwalają na przyjęcie takiej interpretacji.

Obowiązek notyfikacji przez międzyzakładową organizację obejmuje zatem wyłącznie wskazanie ogólnej liczby członków aktywnych zawodowo u wszystkich pracodawców, których obejmuje ona swą działalnością, z rozbiciem na liczbę członków będących pracownikami i niebędących pracownikami. Informacja taka, przekazana w terminie wynikającym z art. 25<sup>1</sup> ust. 2 u.z.z. spełnia wymogi wyni-

<sup>18</sup> K.W. Baran, *Komentarz do art. 25<sup>3</sup>*, [w:] D. Książek, M. Lekston, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz...*

kające z tego przepisu, a międzyzakładowa organizacja związkowa staje się wówczas organizacją związkową z uprawnieniami w rozumieniu przyjętym powyżej i nie może być pomijana przy czynnościach z zakresu prawa pracy, które wymagają od pracodawcy konsultacji, uzyskania zgody czy zawarcia porozumienia. Takie pominięcie będzie skutkowało naruszeniem przepisów prawa pracy, chyba że w odniesieniu do konkretnej czynności wymagany jest dodatkowo przymiot reprezentatywności. Wówczas do momentu wykazania przez międzyzakładową organizację związkową, że liczba jej członków zatrudnionych u danego pracodawcy jest na tyle wysoka, że osiąga limit niezbędny dla uzyskania reprezentatywności w wymiarze zakładowym, może być pomijana przy czynnościach, które wymagają współdziałania z organizacjami reprezentatywnymi. Jak jednak wskazano, z pewnością do czynności tych nie można zaliczyć czynności z zakresu indywidualnego prawa pracy.

Na marginesie należy zresztą zauważyć, że za przedstawioną wykładnią przemawia także brzmienie art. 25<sup>3</sup> ust. 5 u.z.z., zgodnie z którym utrata przymiotu reprezentatywności w sprawach dotyczących zbiorowych praw i interesów osób wykonujących pracę zarobkową pozostaje bez wpływu na pozostałe uprawnienia reprezentatywnych zakładowych organizacji związkowych i posiadanie przymiotu reprezentatywności w pozostałych sprawach. Jak wskazuje A. Reda-Ciszewska, organizacje związkowe pozbawione przymiotu reprezentatywności w sprawach dotyczących zbiorowych praw i interesów osób wykonujących pracę zarobkową będą w dalszym ciągu uprawnione na przykład do wskazania na podstawie art. 32 ust. 3 i 4 u.z.z. członków związku podlegających szczególnej ochronie<sup>19</sup>. Nie może zatem budzić wątpliwości, że organizacja nieposiadająca przymiotu reprezentatywności we wskazanych sprawach w dalszym ciągu pozostaje organizacją związkową (zakładową lub międzyzakładową) w rozumieniu u.z.z., której przysługują pozostałe uprawnienia (to znaczy: te, do których nie jest wymagany przymiot reprezentatywności).

Również treść art. 25<sup>3</sup> ust. 8 u.z.z. potwierdza, że uzyskanie statusu organizacji związkowej z uprawnieniami jest czymś niezależnym od uzyskania przez tę organizację przymiotu reprezentatywności. Powołany przepis stanowi, że w celu stwierdzenia reprezentatywności stosuje się odpowiednio przepisy art. 25<sup>1</sup> ust. 2–12 u.z.z. W mojej ocenie prowadzi to do wniosku, że organizacja związkowa (zakładowa lub międzyzakładowa), która chce korzystać z uprawnień przewidzianych dla organizacji reprezentatywnej, zobligowana jest dokonać stosownej dodatkowej notyfikacji. Może to uczynić zarówno w ramach notyfikacji przekazywanej wprost na podstawie art. 25<sup>1</sup> ust. 2 u.z.z., to znaczy: informującej o liczbie członków aktywnych zawodowo oraz o ich liczbie zatrudnionych u danego pracodawcy (można wtedy mówić o wykonaniu dwóch notyfikacji w jednym piśmie), jak również w ramach dwóch odrębnych notyfikacji (pism).

<sup>19</sup> A. Reda-Ciszewska, *Komentarz do art. 25<sup>3</sup>*, [w:] P. Czarnecki, P. Grzebyk, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz* (online).

## KONKLUZJE

Obecnie obowiązujące przepisy u.z.z. pozwalają na wyróżnienie dwóch typów organizacji związkowych: zakładowych (obejmujących działalnością jednego pracodawcę) i międzyzakładowych (obejmujących działalnością co najmniej dwóch pracodawców). Każdy z tych typów może funkcjonować niezależnie od liczby zrzeszonych w niej członków<sup>20</sup>, ale aby realizować określone w u.z.z. uprawnienia, musi liczyć co najmniej dziesięciu aktywnych zawodowo członków odpowiednio u danego pracodawcy (organizacja zakładowa) lub u wszystkich pracodawców objętych jej działaniem (organizacja międzyzakładowa) oraz zrealizować wynikający z art. 25<sup>1</sup> ust. 2 u.z.z. (lub art. 25<sup>1</sup> ust. 2 u.z.z. w zw. z art. 34 ust. 1–2 u.z.z. w przypadku organizacji międzyzakładowej) obowiązek notyfikacji. Dopiero zrealizowanie obowiązku notyfikacji skutkuje tym, że dana organizacja związkowa staje się organizacją z uprawnieniami w sferze prawa pracy. Prawidłowe wykonanie obowiązku notyfikacyjnego w przypadku organizacji międzyzakładowej nie wymaga wskazania liczby pracowników i innych niż pracownicy zatrudnionych u danego pracodawcy, co wynikałoby wprost z art. 25<sup>1</sup> ust. 2 u.z.z., gdyż w odniesieniu do tego typu organizacji istotne jest, aby wymóg liczebności spełniony był przy uwzględnieniu wszystkich aktywnych zawodowo członków zatrudnionych przez wszystkich pracodawców objętych jej działalnością (art. 34 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 2 u.z.z.). Pracodawcy nie jest niezbędna wiedza, ilu jego pracowników należy do danej organizacji międzyzakładowej, skoro wymóg liczebności, wymagany dla realizacji ustawowych uprawnień przez międzyzakładową organizację związkową, jest odnoszony wyłącznie do ogółu aktywnych zawodowo członków zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych jej działalnością. Nie znajduje tutaj uzasadnienia odwoływanie się do przymiotu reprezentatywności, ponieważ przysługuje on tylko niektórym organizacjom związkowym, które w związku z jego posiadaniem posiadają pewne dodatkowe uprawnienia, objawiające się w sferze zbiorowego prawa pracy w sytuacji wystąpienia wielości organizacji związkowych u danego pracodawcy. Oznacza to, że niewskazanie w notyfikacji przez międzyzakładową organizację związkową liczby jej członków aktywnych zawodowo u danego pracodawcy skutkuje wyłącznie niemożnością wykonywania uprawnień przypisanych organizacjom reprezentatywnym, w żaden jednak sposób nie może skutkować pomijaniem takiej organizacji w tych czynnościach z zakresu prawa pracy, które wymagają współdziałania z organizacją związkową (indywidualne sprawy pracownicze) niezależnie od jej reprezentatywności — oczywiście przy założeniu, że organizacja taka przekazała w terminie informację o ogólnej liczbie członków aktywnych zawodowo (z rozbiciem na liczbę pracowników i nie-pracowników) i że liczba ta wynosi co najmniej dziesięciu wymaganych członków.

<sup>20</sup> Z zastrzeżeniem wynikającym z art. 17 ust. 1 pkt 3 u.z.z., dotyczącym wymaganej liczebności związku zawodowego.

## ON THE LEGAL (NON)EXISTENCE OF A TRADE UNION ORGANIZATION

### Summary

The author discusses the scope of the notification obligation of trade union organisations. The company-based organisations are obliged to inform the employer of the number of working members employed by the employer. In order to be able to exercise the rights set out in the Trade Union Act, the organisation must have at least ten such members and provide the relevant information to the employer in a timely manner. The consequence of failing to comply with this obligation is the loss of the rights to which the trade union organisation is entitled — until the obligation is fulfilled. Additional doubts as to the scope of this obligation arise in the case of inter-enterprise trade union organisations. According to the author, they are obliged to provide information on the total number of working members in order to benefit from the rights granted to a trade union organisation. In the case of a plurality of trade union organisations within one employer, it may be necessary to provide additional information on the number of working members employed by the employer in order to additionally obtain the attribute of representativeness. Failure to provide such more detailed information, however, does not deprive the inter-union organisation of all rights, but only those for which there is a requirement of representativeness.

Keywords: trade union organisation, inter-enterprise trade union organisation, obligation of notification, trade unions' rights

### BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., *O zakresie prawa koalicji w związkach zawodowych po nowelizacji prawa związkowego z 5 lipca 2018 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 9.
- Baran K.W., *Z problematyki liczebności zakładowej organizacji związkowej*, „Monitor Prawa Pracy” 2019, nr 5.
- Czarnecki P., Grzebyk P., Reda-Ciszewska A., Surdykowska B., *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem*, Legalis 2022.
- Dubowik A., *Liczba członków zakładowej organizacji związkowej jako czynnik determinujący jej status*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 9.
- Książek D., Lekston M., Tomanek A., Baran K.W., *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2019 (online LEX).
- Piątkowski J., *Polityka społeczna a zbiorowe prawo pracy*, [w:] *System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Rutkowska B., *Liczba członków jako kryterium posiadania uprawnień zakładowej organizacji związkowej po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych z 2018 roku*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2019, nr 3.
- Sadlik R., *Ochrona działaczy związkowych – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawa Pracy” 2022, nr 1.
- Witkowski J., *Proceduralne aspekty ustalania liczby członków organizacji związkowej*, „Monitor Prawa Pracy” 2019, nr 8.
- Wujczyk M., *Nowe regulacje funkcjonowania związków zawodowych — wybrane zagadnienia*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2019, nr 3.

UPRAWNIENIA  
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH  
W SFERZE TWORZENIA  
I STOSOWANIA PRAWA PRACY



MONIKA LATOS-MIŁKOWSKA

ORCID: 0000-0001-6851-8971

## ROLA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W TWORZENIU I STOSOWANIU PRAWA PRZY ZWOLNIENIACH GRUPOWYCH

**Abstrakt:** Zakładowe organizacje związkowe odgrywają istotną prawotwórczą rolę w procedurze zwolnień grupowych jako podmioty uprawnione do zawierania porozumień w sprawie zwolnień grupowych. Autorka niniejszego artykułu stawia jednak tezę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego doszło do nieuprawnionego ograniczenia prawotwórczej roli związków zawodowych w sytuacji, gdy zwolnienia grupowe przybierają postać programów dobrowolnych odejść. Konsekwencją wyeksponowania prawotwórczej roli związków zawodowych w procesie zwolnień grupowych jest ograniczenie ich roli na etapie stosowania prawa, co przejawia się zwłaszcza w zwolnieniu pracodawców z obowiązku konsultacji zamiaru wypowiedzenia. Tym samym związki zawodowe nie mają możliwości następczej kontroli stosowania porozumienia zbiorowego, które zawarły. Próby poszerzenia zakresu działania zakładowych organizacji związkowych w zakresie kontroli stosowania prawa w zwolnieniach grupowych natrafiają na istotne przeszkody, zwłaszcza na gruncie przepisów o ochronie danych osobowych.

**Słowa kluczowe:** zwolnienia grupowe, zakładowe organizacje związkowe, autonomiczne źródła prawa pracy, porozumienie zbiorowe, programy dobrowolnych odejść

### UWAGI WPROWADZAJĄCE

Niniejszy tekst odnosi się do dwóch zagadnień: roli związków zawodowych najpierw przy tworzeniu, a następnie przy stosowaniu prawa w procesie zwolnień grupowych. Prawotwórcza rola związków zawodowych w procedurze zwolnień grupowych jest dość oczywista i została już w zasadzie dobrze przeanalizowana w literaturze przedmiotu. Pracodawca i związki zawodowe zawierają porozumienie w sprawie zwolnień grupowych, które jest źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 Kodeksu pracy, dalej: k.p. W judykaturze w ostatnim czasie wykształciła się jednak wykładnia, zgodnie z którą tak zwane programy dobrowolnych odejść nie są zwolnieniami grupowymi i co za tym idzie nie wymagają podjęcia rokowań nad zawarciem porozumienia w sprawie zwolnień grupowych. W ocenie autorki niniejszego opracowania wykładnia ta jest nietrafna i bezpodstawnie ogranicza prawotwórczą rolę zakładowych organizacji związkowych.

Druga płaszczyzna tych rozważań dotyczy roli związków zawodowych w procesie stosowania prawa w toku zwolnień grupowych. W tym przypadku ustawodawca ogranicza rolę zakładowych organizacji związkowych, wychodząc z założenia, że mogły one w pełni wyrazić swoje stanowisko w toku rokowań zbiorowych nad zawarciem porozumienia zbiorowego, czego wyrazem jest zawarcie tego porozumienia. Autorka analizuje natomiast możliwości poszerzenia zakresu wpływu związków zawodowych na stosowanie prawa w toku zwolnień grupowych w porozumieniu w sprawie zwolnień grupowych. W szczególności możliwości te przeanalizowane zostaną w kontekście dopuszczalności przetwarzania danych osobowych pracowników przez związki zawodowe.

## ROLA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W TWORZENIU PRAWA W ZWOLNIENIACH GRUPOWYCH

Zwolnienia grupowe odbywają się z udziałem zakładowych organizacji związkowych, które prowadzą konsultacje zwolnień grupowych z pracodawcą i zawierają porozumienie w sprawie zwolnień grupowych. Nie ulega wątpliwości, że porozumienie to jest źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 k.p. — porozumieniem zbiorowym w oparciu na ustawie. W literaturze przedmiotu podkreśla się bardzo mocne podstawy ustawowe do zawarcia tego porozumienia<sup>1</sup> — zostało ono wprost uregulowane w przepisach ustawy: ustawodawca reguluje w sposób ogólny treść porozumienia, strony, termin i tryb jego zawarcia. Panuje zatem powszechna zgoda co do normatywnego charakteru tego porozumienia, zarówno w nauce prawa pracy jak i judykaturze<sup>2</sup>.

Prawotwórcza rola w procedurze zwolnień grupowych została zastrzeżona wyłącznie dla zakładowych organizacji związkowych. Porozumienie w sprawie zwolnień grupowych mogą bowiem zawierać wyłącznie zakładowe organizacje związkowe. Prawa tego nie mają inne przedstawicielstwa pracownicze, co budzi niekiedy wątpliwości z punktu widzenia zgodności z dyrektywą 98/59<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, *Zwolnienia z przyczyn niedotyczących pracownika*, Warszawa 2005, s. 92.

<sup>2</sup> Zob. wyrok SN z 24 listopada 2011 roku, I PK 60/11; wyrok SN z 25 lutego 2009 roku, II PK 184/08. Zob. także: M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, *Zwolnienia z przyczyn...*, s. 92; K.W. Baran, M. Lekston, *Komentarz do ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, s. 627.

<sup>3</sup> Kwestia ta budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Dyrektywą. Jak wskazuje Ł. Pisarczyk: „pozbawienie reprezentacji pozazwiązkowej prawa do zawierania porozumienia powoduje, że nie jest ona pełnoprawnym podmiotem procedury konsultacyjnej, co w kontekście braku jakiegokolwiek zróżnicowania w prawie wspólnotowym musi budzić wątpliwości” (Ł. Pisarczyk, [w:] M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, *Zwolnienia z przyczyn...*, s. 85).



Niewątpliwie udział związków zawodowych w procedurze zwolnień grupowych zwłaszcza, gdy dochodzi do zawarcia porozumienia w sprawie zwolnień grupowych, należy ocenić jako doniosły dla ochrony interesów zwalnianych pracowników. Jest on również zgodny ze standardami międzynarodowymi<sup>4</sup> i europejskimi<sup>5</sup>, stwarza największe gwarancje właściwej ochrony interesów pracowników w niewrażliwym z punktu widzenia pracowników procesie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że związki zawodowe są podmiotem najlepiej umocowanym do reprezentowania praw i interesów pracowników. Nadanie porozumieniu w sprawie zwolnień grupowych rangi autonomicznego źródła prawa pracy samo w sobie stwarza gwarancje dla pracowników. Wypowiedzenie umowy o pracę przeprowadzone z naruszeniem warunków zwolnień określonych w porozumieniu w sprawie zwolnień grupowych będzie wypowiedzeniem niezgodnym z przepisami prawa pracy<sup>6</sup>, a ustalone w porozumieniu świadczenia przysługujące pracownikom objętym zwolnieniem grupowym będą miały co do zasady roszczeniowy charakter<sup>7</sup>.

Prawotwórcza rola zakładowych organizacji związkowych ulega radykalnemu ograniczeniu w razie niezawarcia porozumienia w sprawie zwolnień grupowych. W takim przypadku pracodawca wydaje regulamin zwolnień grupowych, który wprawdzie również jest zakładowym źródłem prawa pracy, ale ma charakter co do zasady jednostronny. Prawotwórcza rola związków zawodowych w tym przypadku jest jednak w pewnym stopniu chroniona przez art. 3 ust. 4, który nakazuje pracodawcy w miarę możliwości uwzględnianie w treści regulaminu w sprawie zwolnień grupowych propozycji zgłaszanych przez zakładowe organizacje związkowe w toku konsultacji. Należy przy tym zgodzić się z poglądem prezentowanym w literaturze przedmiotu, w myśl którego, jeśli w trakcie rokowań doszło do ostatecznego uzgodnienia pewnych kwestii przez strony, pracodawca jest następnie związany tymi ustaleniami<sup>8</sup>. Taka wykładnia jest niewątpliwie zgodna z dążeniem ustawodawcy do zapewnienia przedstawicielom pracowników rzeczywistego wpływu na przebieg zwolnień grupowych<sup>9</sup>. *De lege ferenda* można postulować dalsze wzmocnienie prawotwórczej roli zakładowych organizacji związkowych w razie wydania regulaminu poprzez wyraźne zobowiązanie pracodawcy do uwzględniania w treści regulaminu zwolnień grupowych tych kwestii, które zostały uprzednio uzgodnione w roku konsultacji zwolnienia grupowego z zakładowymi organizacjami związkowymi.

<sup>4</sup> Konwencja nr 158 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie rozwiązywania stosunków pracy z inicjatywy pracodawcy.

<sup>5</sup> Dyrektywa Rady nr 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 roku w sprawie zbliżania ustawodawstwa Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych, OJ L 225.12.8.1998, s. 16–28.

<sup>6</sup> Wyrok SN z 27 stycznia 2021 roku, II PUNPP 1/21; postanowienie z 14 lutego 2018 roku, I PK 84/17.

<sup>7</sup> K.W. Baran, M. Lekston, *Komentarz do ustawy...*, s. 627.

<sup>8</sup> M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, *Zwolnienia z przyczyn...*, s. 63.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 100.

Powyższe kwestie zostały już bardzo dobrze przeanalizowane i wyłożone w literaturze przedmiotu i judykaturze i nie budzą większych wątpliwości.

Kontrowersje budzi natomiast kwestia udziału zakładowych organizacji związkowych w tak zwanych programach dobrowolnych odejść. Pierwotnie w orzecznictwie SN uznawano, że programy dobrowolnych odejść są w gruncie rzeczy pewną specyficzną postacią zwolnienia grupowego. Jak wskazywał SN w wyroku z dnia 2 lipca 2019 roku (I UK 161/18) rozwiązanie umowy o pracę na mocy porozumienia stron w wyniku przystąpienia pracownika do programu dobrowolnych odejść wyczerpuje przesłanki wymienione w art. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 roku poz. 1969). W konsekwencji należy uznać, że wykładnia ta implikowała konieczność stosowania procedury zwolnień grupowych, a więc gwarantowała zakładowym organizacjom związkowym udział w kształtowaniu zasad dobrowolnych odejść, które należało traktować jako porozumienie normatywne w rozumieniu art. 3 ustawy o zwolnieniach grupowych.

Odmienne stanowisko SN zaprezentował w wyroku z dnia 22 października 2019 roku (I PK 141/18), zgodnie z którym:

jednostronnego aktu pracodawcy wprowadzającego program dobrowolnych odejść nie można traktować ani jako porozumienia zbiorowego (art. 3 ust. 1–3 ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników), ani jako regulaminu mającego oparcie w ustawie (art. 3 ust. 4–5 tej ustawy).

Jednocześnie SN stwierdził, że:

zwolnienia w ramach programu dobrowolnych odejść są niewątpliwie dokonywane z przyczyn niedotyczących pracowników. To pracodawca dąży w ten sposób do redukcji zatrudnienia, realizując swoje zamiary (plany) w zakresie kształtowania stanu i struktury zatrudnienia. Charakterystycznym elementem programów dobrowolnych odejść jest rozwiązanie stosunków pracy na mocy porozumienia stron. Dla ustalenia, czy można je zakwalifikować jako część zwolnień grupowych, decydujące znaczenie ma to, która ze stron stosunku pracy występuje z inicjatywą zawarcia takiego porozumienia. Od tego zależy na przykład zastosowanie art. 1 ust. 2 ustawy z 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Formalnie z wnioskiem o rozwiązanie umowy o pracę na mocy porozumienia stron występuje pracownik. Należy jednak pamiętać, że wprawdzie wniosek o rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron składa pracownik, ale czyni to, odpowiadając na inicjatywę pracodawcy, który wystąpił z propozycją rozwiązania umowy o pracę w ramach programu dobrowolnych odejść. Należy zatem uznać, że pierwotnie inicjatywa rozwiązania umowy wyszła od pracodawcy i że bez tej inicjatywy — popartej odpowiednimi zachętami o charakterze finansowym — pracownik nie wystąpiłby z wnioskiem o rozwiązanie umowy o pracę. Skoro inicjatywa rozwiązania umowy o pracę za porozumieniem stron w ramach programów dobrowolnych odejść leży po stronie pracodawcy, to porozumienia te są wliczane — zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o zwolnieniach grupowych — do liczby zwolnień konstytuujących zwolnienia grupowe.

W uzasadnieniu do analizowanego wyroku SN wskazał, że:

przyjęcie, że program dobrowolnych odejść może stanowić część (element) zwolnień grupowych, nie oznacza, że należy do niego stosować wprost art. 3 ust. 1 ustawy o zwolnieniach grupowych. Pracodawca ma do wyboru albo uruchomić procedurę zwolnień grupowych szczegółowo uregulowaną

w ustawie z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (ze wszystkimi tego konsekwencjami i rygorami opisanymi w art. 2–6 tej ustawy), albo zdecydować się na wprowadzenie programu dobrowolnych odejść, który może stanowić część (element) zwolnień grupowych, jednak bez rygorów przewidzianych w tej ustawie. Z pewnością jednostronnego aktu pracodawcy wprowadzającego program dobrowolnych odejść nie można traktować ani jako porozumienia zbiorowego (art. 3 ust. 1–3 ustawy o zwolnieniach grupowych), ani jako regulaminu mającego oparcie w ustawie (art. 3 ust. 4–5 tej ustawy).

Stanowisko SN należy uznać za niekonsekwentne i niespójne. Sąd Najwyższy sam przyznaje, że do rozwiązania stosunku pracy na mocy porozumienia stron zawartego w ramach PDO dochodzi z inicjatywy pracodawcy i że przyczyny zwolnienia leżą w tym przypadku po stronie pracodawcy, który chce w ten sposób dokonać restrukturyzacji zatrudnienia. Wobec powyższego nasuwa się wniosek, że jeżeli w wyniku zastosowania PDO dojdzie do rozwiązania stosunków pracy z liczbą pracowników określoną w art. 1 ustawy o zwolnieniach grupowych i rozwiązanie tych stosunków pracy nastąpi w terminie 30 dni, zostaną wyczerpane ustawowe przesłanki grupowego zwolnienia. Z art. 1 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników wynika bowiem, że elementami konstrukcyjnymi zwolnienia grupowego są: a) określona liczba zwalnianych pracowników, b) przyczyny zwolnień niedotyczące pracowników, c) dokonanie zwolnień w okresie nieprzekraczającym 30 dni. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 1 ust. 2 do liczby zwolnień konstytuujących grupowe zwolnienie wlicza się stosunki pracy rozwiązane na mocy porozumienia stron, jeżeli stroną występującą z inicjatywą zawarcia porozumienia jest pracodawca (co ma miejsce — jak sam SN przyznał — przy rozwiązywaniu stosunków pracy w ramach PDO), programy dobrowolnych odejść jak najbardziej mogą wypełnić te kryteria. To zaś oznacza, że są one zwolnieniem grupowych w rozumieniu art. 1 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników<sup>10</sup>.

Powstaje zatem pytanie, na jakiej podstawie prawnej SN wyłączył w tym przypadku stosowanie procedury zwolnień grupowych, zwłaszcza części dotyczącej współdziałania z zakładowymi organizacjami związkowymi. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że podstawowym obowiązkiem pracodawcy planującego zwolnienie grupowe jest przeprowadzenie procedury zwolnień grupowych, na którą składa się element współdziałania z partnerem społecznym (zakładową organizacją związkową bądź — w razie jej braku — przedstawicielami wyłanianymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy) oraz element współdziałania z organami zatrudnienia<sup>11</sup>. Ustawodawca nie przewiduje żadnego wyjątku od obowiązku przeprowadzenia procedury zwolnień grupowych, jeżeli planowane zwolnienie osiągnie progi wskazane w art. 1 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedo-

<sup>10</sup> M. Latos-Miłkowska, *Programy dobrowolnych odejść*, „Monitor Prawa Pracy” 2016, nr 2, s. 61–62.

<sup>11</sup> M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, *Zwolnienia z przyczyn...*, s. 66.

tyczących pracowników. Konsultacje ze stroną pracowniczą mają zatem charakter obowiązkowy i uprzedni<sup>12</sup>.

Nie ma zatem *de lege lata* żadnej podstawy prawnej do pominięcia udziału zakładowych organizacji związkowych w ustalaniu zasad programów dobrowolnych odejść. Argument SN, że pracodawca zazwyczaj oferuje w PDO warunki zwolnienia korzystniejsze, niż wynika to z ustawy, jest całkowicie nietrafiony. Wszak zakładowe organizacje związkowe również zabiegają o jak najkorzystniejsze warunki zwolnienia dla pracowników i nie ma żadnych przekonujących argumentów, że udział zakładowych organizacji związkowych nie przyczyniłby się do korzystnego ukształtowania tych warunków. Sam fakt dobrowolności rozwiązania stosunku pracy na mocy porozumienia stron również nie jest argumentem wystarczającym, biorąc pod uwagę, że ustawodawca *expressis verbis* nakazał w art. 1 ust. 2 ustawy o zwolnieniach grupowych wliczanie przypadków rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron zawartych z inicjatywy pracodawcy do zwolnień grupowych (o ile rozwiązano w tym trybie co najmniej pięć stosunków pracy). Warto przy tym zauważyć, że przy zwolnieniu grupowym przyczyna niedotycząca pracownika nie musi mieć charakteru wyłącznego, przez co element woli pracownika w rozwiązaniu umowy o pracę nie ma w tym przypadku charakteru wyłączającego stosowanie przepisów ustawy (co mogłoby mieć miejsce w przypadku zwolnień indywidualnych z przyczyn niedotyczących pracowników).

Warto jednak zauważyć, że do innych wniosków prowadzi analiza definicji zwolnień grupowych zawarta w Dyrektywie 98/59/WE w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych. W art. 1 ust. 1 lit. a) dyrektywy 98/59 mowa jest bowiem o zwolnieniach dokonywanych przez pracodawcę. Chodzi zatem o jednostronne czynności prawne podejmowane przez podmiot zatrudniającego, powodujące rozwiązanie stosunków pracy<sup>13</sup>. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości podkreśla się, że przez czynności pracodawcy kwalifikowane jako „zwolnienia grupowe” rozumie się wszelkie przypadki zakończenia umowy o pracę wbrew woli pracownika. Wniosek taki wynika między innymi z wyroku z dnia 12 października 2004 roku w sprawie C-55/02 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Portugalska, w którym Trybunał stwierdził, że wykładnia art. 1 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 98/59 powinna obejmować nie tylko zwolnienia z powodów strukturalnych, technologicznych lub koniunktury, ale wszelkie przypadki zakończenia umowy o pracę wbrew woli pracownika, a zatem i bez jego zgody. W efekcie za takie nie można uznać przypadków rozwiązania umowy o pracę na podstawie porozumienia stron indywidualnych stosunków pracy, jak również sytuacji, gdy stosunek pracy ulega rozwiązaniu z inicjatywy pracodawcy, ale za zgodą pracownika zainteresowanego

<sup>12</sup> I. Sierocka, *Zwolnienia pracowników*, [w:] *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie. System Prawa pracy*, t. 10, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, s. 847.

<sup>13</sup> I. Sierocka, *ibidem*, s. 839.

uzyskaniem określonych korzyści<sup>14</sup>. Również w razie uznania rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron zawartego z inicjatywy pracodawcy za inny sposób rozwiązania umowy w rozumieniu art. 1 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 98/59 zaliczenie tych przypadków do zwolnień grupowych zależałoby od tego, czy doszło co najmniej do 5 zwolnień (*redundancies*) w rozumieniu art. 1 ust. 1 akapit pierwszy litera a). W takiej sytuacji nie byłoby zwolnienia grupowego, jeżeli programowi dobrowolnych odejść nie towarzyszyłoby co najmniej pięć „rzeczywistych” zwolnień. W świetle prawa europejskiego możliwe jest zatem uznanie programów dobrowolnych odejść za instytucję inną niż zwolnienia grupowe.

Powstaje jednak pytanie, czy powyższe ustalenia wywierają wpływ na praktykę krajową. W pierwszej kolejności konieczne wydaje się ustalenie, czy art. 1 ust. 2 ustawy o zwolnieniach grupowych narusza przepisy art. 1 dyrektywy 98/59. Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie powinna być negatywna. Dyrektywa 98/59 zezwala na wprowadzanie rozwiązań bardziej korzystnych dla pracowników, a objęcie zwolnieniem grupowym również rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron zawartego z inicjatywy pracodawcy wydaje się być takim rozwiązaniem. Potwierdza to również wyrok Trybunał Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2009 roku, C-323/08 Ovidio Rodriguez Mayor i inni v. Herencia Yacente de Rafael de las Heras Davila i inni, w którym stwierdził, że:

Dyrektywa 98/59 w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych przewiduje w swoim art. 5, że nie ma ona wpływu na prawo państw członkowskich do stosowania lub wprowadzania przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które są korzystniejsze dla pracowników, lub na dopuszczanie bądź wspieranie zastosowania korzystniejszych dla pracowników przepisów umów zbiorowych. Jednakże skoro ustawodawca krajowy zdecydował się na objęcie pojęciem zwolnień grupowych w rozumieniu tej dyrektywy przypadków nienależących do zakresu jej zastosowania, takich jak pewne rodzaje ustania umowy o pracę dotyczące liczby pracowników znajdującej się poniżej progów przewidzianych w art. 1 dyrektywy 98/59, wykluczając jednocześnie z zakresu znaczeniowego tego pojęcia przypadki takie jak wygaśnięcie umów o pracę dotyczące całego personelu mające miejsce z powodu śmierci pracodawcy, to dla uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych mogących powstać w przyszłości w interesie Wspólnoty leży, aby pojęcie to oraz związane z nim rozwiązania przewidziane przez prawo wspólnotowe były interpretowane w sposób jednolity, niezależnie od warunków, w jakich mają zostać zastosowane.

W świetle powyższego należy w mojej ocenie uznać, że art. 1 ust. 2 ustawy o zwolnieniach grupowych nie narusza art. 1 dyrektywy 98/59, zatem nie ma podstaw do podejmowania działań służących usuwaniu rozbieżności prawa krajowego z dyrektywą.

Należy zatem stwierdzić, że nie ma *de lege lata* żadnych normatywnych podstaw do tego, aby zwolnienie przeprowadzone w ramach PDO, które wyczerpuje

<sup>14</sup> I. Sierocka, *ibidem*, s. 840; A.M. Świątkowski, *Zwolnienia grupowe w świetle judykatury Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, cz.1, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 7, s. 15; opinia rzecznika generalnego A. Tizzano z dnia 11 marca 2004 roku w sprawie C-55 Commission v. Portugal. ECLU:EU:C:2004:139.

przesłanki zwolnień grupowych, traktować jako odrębną kategorię prawną i nie stosować do nich przepisów art. 2–4 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników<sup>15</sup>. W rezultacie należy stwierdzić, że doszło w tym przypadku do nieuprawnionego ograniczenia prawotwórczej roli zakładowych organizacji związkowych. Należy zaznaczyć przy tym, że powyższa konkluzja dotyczy tylko tych PDO, w wyniku których dochodzi do zwolnienia spełniającego kryteria zwolnienia grupowego. Oczywiście pracodawca może warunki PDO ukształtować w taki sposób, że progi liczbowe zwolnienia grupowego nie zostaną osiągnięte lub zwolnienia te będą rozciągnięte w czasie — w takim przypadku przepisy ustawy nie będą miały zastosowania.

### ROLA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W STOSOWANIU PRAWA W ZWOLNIENIACH GRUPOWYCH

Rola związków zawodowych w stosowaniu prawa przy zwolnieniach grupowych uzależniona jest od tego, czy zostało zawarte porozumienie o zwolnieniach grupowych. W konsekwencji zawarcia porozumienia w sprawie zwolnień grupowych ustawodawca ogranicza udział związków zawodowych w etapie stosowania prawa, czego wyrazem jest zwolnienie pracodawcy z obowiązku przeprowadzenia konsultacji zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę (art. 38 k.p.). Zwolnienie pracodawcy z obowiązku przeprowadzenia indywidualnej konsultacji związkowej opiera się na założeniu, że jej cel, czyli przedstawienie stanowiska przez stronę związkową, może być zrealizowany również w ramach procedury o charakterze zbiorowym, przy czym wymiernym kryterium roli związków zawodowych jest w takim przypadku zawarcie porozumienia zbiorowego<sup>16</sup>.

Niezależnie od powyższego zakładowe organizacje związkowe mogą dążyć do poszerzenia swojego udziału w realizacji zwolnień grupowych w treści porozumienia, wprowadzając do niego stosowne postanowienia. W praktyce przejawia się to zwłaszcza wolą zakładowych organizacji związkowych uczestniczenia w procedurze aplikacji kryteriów do zwolnienia i w rezultacie dążeniem do uzyskania wpływu na personalny wymiar zwolnienia czyli decyzji o tym, którzy pracownicy zostaną zwolnieni. Z punktu widzenia prawa pracy w praktyce takiej nie ma nic złego — wręcz przeciwnie, włączenie w ten proces zakładowych organizacji związkowych może służyć dodatkowej obiektywizacji przy stosowaniu kryteriów doboru do zwolnienia i tym samym przekładać się na większą ochronę pracowników, ale też samego pracodawcy. Z punktu widzenia prawa pracy taką formę udziału zakładowych organizacji związkowych w procesie doboru pracowników do zwolnienia grupowego należy zatem zaaprobować. Problem pojawia się jednak na gruncie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych

<sup>15</sup> M. Latos-Miłkowska, *Programy dobrowolnych...*, s. 62.

<sup>16</sup> M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, *Zwolnienia z przyczyn...*, s. 109.

osobowych<sup>17</sup>. Z bogatego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że kryteriami doboru do zwolnienia mogą być przede wszystkim okoliczności dotyczące szeroko pojętej przydatności pracownika do pracy: posiadane przez pracownika kwalifikacje, kompetencje, wyniki ocen pracowniczych, okoliczność ukarania pracownika karą porządkową, czy dyspozycyjność pracownika. Na etapie aplikowania kryteriów doboru do zwolnienia będą one oczywiście obejmować informacje dotyczące konkretnych pracowników. W mojej ocenie stanowi to już przetwarzanie danych osobowych pracowników. Zgodnie z art. 4 pkt 1 ogólnego rozporządzenia w sprawie przetwarzania danych osobowych „dane osobowe” oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej. Informacje o pracowniku dotyczące przebiegu jego zatrudnienia, posiadanych kwalifikacjach, kompetencjach czy obecności bądź absencji w pracy (niekiedy również jej przyczynach) należy zaliczyć do danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 1 rozporządzenia ogólnego o ochronie danych. Nawet jeżeli pojedyncza informacja może nie wystarczać do zidentyfikowania konkretnego pracownika, to już ich zespół (a taki jest z reguły brany pod uwagę przy stosowaniu kryteriów doboru do zwolnienia) zazwyczaj wystarczy do odróżnienia danego pracownika od innych pracowników, a tym samym do jego identyfikacji<sup>18</sup>.

Na gruncie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych powstaje pytanie, czy pracodawca, wykonując takie postanowienie porozumienia w sprawie zwolnień grupowych, może udostępnić zakładowym organizacjom związkowym dane osobowe pracowników w celu umożliwienia zastosowania kryteriów doboru do zwolnienia? Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie musi być negatywna. Przede wszystkim brakuje podstawy prawnej do udostępnienia organizacjom związkowym takich danych. Nie można w takiej sytuacji twierdzić, że pracodawca, udostępniając te dane, wypełnia ciężący na nim obowiązek prawny. W literaturze przedmiotu dotyczącej art. 6 ust. 1 pkt c ogólnego rozporządzenia o ochronie danych wyraża się bowiem stanowisko, że obowiązek prawny, o którym mowa w tym przepisie, musi wynikać z aktu rangi ustawy. Nawet akty wykonawcze do ustaw (rozporządzenia) jako podstawa przetwarzania danych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt c ogólnego rozporządzenia w sprawie ochrony danych budzą w literaturze przedmiotu wątpliwości<sup>19</sup>. Wydaje się zatem, że nie ma możliwości, aby podstawą obowiązku prawnego administratora, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt c

<sup>17</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 2016, Nr 119, s. 1).

<sup>18</sup> M. Latos-Miłkowska, *Przetwarzanie danych osobowych pracowników a zwolnienia grupowe*, [w:] „Roczniki Administracji i Prawa” 21, 2021, Zeszyt specjalny: Ius est ars boni et aequi. Księga jubileuszowa prof. Bolesława Macieja Ćwiertniaka, red. K.W. Baran, M. Lekston, A. Rogacka-Łukasik, s. 365.

<sup>19</sup> A. Nerka, M. Sakowska-Baryła, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 162; P. Fajgielski, [w:] *Komentarz do Rozporządzenia nr*

ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, mogło być postanowienie autonomicznego źródła prawa pracy, jakim jest porozumienie w sprawie zwolnień grupowych. Należy również zauważyć, że w procedurze zwolnień grupowych biorą udział wszystkie zakładowe organizacje związkowe działające u pracodawcy, zatem może też powstać sytuacja, w której dane te miałyby być ujawniane zakładowym organizacjom związkowym, które pracownika nie reprezentują. Stosowanie kryteriów doboru do zwolnienia należy bowiem traktować już jako reprezentowanie pracowników w sprawach wynikających z indywidualnego stosunku pracy. W takich sprawach do reprezentowania pracownika i ewentualnego uzyskiwania dostępu do jego danych osobowych upoważnione są tylko te zakładowe organizacje związkowe, których pracownik jest członkiem, lub w razie zgłoszenia się przez pracownika niezrzeszonego z wnioskiem o objęcie jego interesów ochroną. Udostępnienie danych osobowych pracownika zakładowej organizacji związkowej, która go nie reprezentuje, należy zatem uznać za niedozwolone<sup>20</sup>. Można doszukiwać się podstawy udostępniania danych w przesłance ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, chodzi wszak o zwolnienie pracownika. Kontrola związkowa służy w takim przypadku zapewnieniu prawidłowości działań pracodawcy w zakresie stosowania kryteriów doboru do zwolnienia, co wydaje się spełniać przesłankę ochrony żywotnych interesów. Nawet jednak w tym przypadku w mojej ocenie występuje przeszkoda wynikająca z faktu, że w sprawach indywidualnych zakładowa organizacja związkowa może reprezentować tylko pracowników w niej zrzeszonych, ewentualnie pracowników niezrzeszonych, którzy zwrócili się do zakładowej organizacji związkowej z wnioskiem o objęcie ich interesów ochroną. Jak już natomiast wskazano wyżej, w procedurze zwolnień grupowych mają prawo brać udział wszystkie zakładowe organizacje związkowe działające u pracodawcy bez względu na to, czy reprezentują pracowników objętych zamiarem grupowego zwolnienia. Aplikowanie kryteriów doboru do zwolnienia przez inny podmiot niż pracodawca, będący administratorem tych danych (ewentualnie we współdziałaniu z zakładową organizacją związkową reprezentującą pracownika), pociąga zatem za sobą istotne ryzyko naruszenia przepisów rozporządzenia ogólnego o ochronie danych<sup>21</sup>.

W razie niezawarcia porozumienia w sprawie zwolnień grupowych udział zakładowych organizacji związkowych w stosowaniu prawa będzie się wyrażał w konsultacji zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę na podstawie art. 38 k.p. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników konsekwencją niezawarcia porozumienia w sprawie zwolnień grupowych jest „powrót” obowiązku indywidualnej konsultacji zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę. Nic nie stoi w mojej ocenie na przeszkodzie, aby zakładowe organizacje związkowe mogły

2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, LEX/el 2020.

<sup>20</sup> M. Latos-Miłkowska, *Przetwarzanie danych...*, s. 367.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 368.



w toku tej konsultacji ustosunkować się do zgodności działania pracodawcy z postanowieniami regulaminu w sprawie zwolnień grupowych, a zwłaszcza do prawidłowości zastosowania przez pracodawcę postanowień regulaminu zwolnień grupowych w zakresie ustalonych w nim kryteriów doboru do zwolnienia. W takiej sytuacji nie pojawia się wzmiankowany wyżej problem baku podstawy prawnej do przetwarzania danych osobowych pracownika — podstawą udostępniania danych osobowych pracownika zakładowej organizacji związkowej jest art. 38 k.p. Pracodawca udostępnia te dane, wykonując prawny obowiązek wynikający z art. 38 k.p., zatem mieści się to w katalogu przesłanek udostępniania danych osobowych wynikającym z art. 6 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Oczywiście w takiej sytuacji pracodawca będzie mógł udostępnić dane osobowe pracownika tylko zakładowej organizacji związkowej reprezentującej pracownika. Udostępnienie danych będzie musiało być zatem poprzedzone wystąpieniem do zakładowych organizacji związkowych o przekazanie informacji, czy dany pracownik jest reprezentowany przez zakładową organizację związkową.

## KONKLUZJE

Prawotwórcza rola zakładowych organizacji związkowych została w ustawie o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników ukształtowana w zasadzie prawidłowo. Problem, który pojawił się w orzecznictwie w kwestii udziału zakładowych organizacji związkowych w kształtowaniu zasad programów dobrowolnych odejść, będących w ocenie autorki specyficzną postacią zwolnienia grupowego (jeżeli spełnione są kryteria z art. 1 ustawy o zwolnieniach grupowych), wynika nie z przepisów, ale z błędnej wykładni zaoferowanej przez Sąd Najwyższy. W ocenie autorki doszło w tym przypadku do nieuprawnionego ograniczenia prawotwórczej roli zakładowych organizacji związkowych. Niestety wiele wskazuje, że ta wykładnia się utrwali i będzie kształtowała praktykę. Sprzyja temu fakt, że praktyka ta jest w gruncie rzeczy trudna do podważenia na drodze sądowej. W polskim systemie prawnym naruszenie procedury zwolnień grupowych może być kwestionowane w zasadzie jedynie w trybie odwołania się przez pracownika od dokonanego przez pracodawcę wypowiedzenia. Ponieważ w ramach PDO stosunki pracy rozwiązywane są na mocy porozumienia stron, niemożliwe będzie kwestionowanie prawidłowości działania pracodawcy na drodze sądowej.

Ustawodawca redukuje natomiast rolę zakładowych organizacji związkowych w procesie stosowania prawa. Jeżeli bowiem zostanie zawarte porozumienie w sprawie zwolnień grupowych, pracodawca jest zwolniony z obowiązku indywidualnej konsultacji zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę z zakładową organizacją związkową. Próby poszerzenia wpływu zakładowych organizacji związkowych w sferze stosowania prawa w drodze postanowień porozumienia w sprawie zwolnień grupowych mogą natomiast napotykać na istotne przeszkody na gruncie RODO.

## THE ROLE OF TRADE UNIONS IN CREATION AND APPLICATION OF LAW IN COLLECTIVE REDUNDANCIES

### Summary

Company trade unions play an important law-making role in the collective redundancy procedure as entities authorized to conclude agreements on collective redundancies. However, the author of this article argues that the jurisprudence of the Polish Supreme Court has unlawfully limited the law-making role of trade unions in the situation when collective redundancies take the form of voluntary departure programs. The consequence of emphasizing the law-making role of trade unions in the process of collective redundancies is the limitation of their role at the stage of applying the law, which is particularly reflected in the release of employers from the obligation to consult the intention to terminate employment contract by notice. Therefore, trade unions do not have the possibility to subsequently control the application of the collective agreement they have concluded. Attempts to expand the scope of activity of company trade unions in the scope of controlling the application of the law in collective redundancies encounter significant obstacles, especially under the provisions on the protection of personal data.

Keywords: collective redundancies, company trade unions, autonomous sources of labour law, collective agreements, voluntary departure program

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Baran K.W., Lekston M. (red.), *Komentarz do ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Fajgielski P., *Komentarz do Rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE*, LEX/el 2020.
- Latos-Miłkowska M., *Programy dobrowolnych odejść*, „Monitor Prawa Pracy” 2016, nr 2.
- Latos-Miłkowska M., Pisarczyk Ł., *Zwolnienia z przyczyn niedotyczących pracownika*, Warszawa 2005.
- Nerka A., Sakowska-Baryła M. (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Sierocka I., *Zwolnienia pracowników*, [w:] *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie. System Prawa pracy*, t. 10, red. K.W. Baran, Warszawa 2020.
- Świątkowski A.M., *Zwolnienia grupowe w świetle judykatury Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, cz.1, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 7.

### AKTY PRAWNE

- Konwencja nr 158 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie rozwiązywania stosunków pracy z inicjatywy pracodawcy.
- Dyrektywa Rady nr 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 roku w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych, OJ L 225.12.8.1998, p. 16–28.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku — Kodeks pracy, Dz.U. z 2023 roku poz. 1465, tekst jedn.
- Ustawa z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, Dz.U. z 2024 roku poz. 61, tekst jedn.

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 wspólnotowej<sup>1</sup> i zakłada świadczenia pomimo braku wzajemności<sup>2</sup>. 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-

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

<sup>2</sup> 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 pracodawcy<sup>3</sup>.

Prowadzenie działalności socjalnej na gruncie prawa pracy na ogół kojarzy się z zakładowym funduszem świadczeń socjalnych<sup>4</sup>, 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 ZFŚS<sup>5</sup>; 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-pożyczkowych<sup>6</sup> 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) państwa<sup>7</sup>.

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 zawodowych<sup>8</sup>

<sup>3</sup> 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.ś.s. Szerzej na temat regulacji podatkowych w tym zakresie: M. Mędrala, *Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Komentarz. Wzory pism*, Warszawa 2021, s. 147–153.

<sup>4</sup> Dalej: ZFŚS lub Fundusz.

<sup>5</sup> 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.).

<sup>6</sup> 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. 25<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 roku poz. 854, tekst jedn.).

<sup>7</sup> Zob. M. Mędrala, *Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 33 wraz z cytowaną tam literaturą.

<sup>8</sup> 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 kodeksowej<sup>9</sup>. 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

<sup>9</sup> Szerzej: M. Mędrala, *Spoleczny 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 pracy<sup>10</sup>. 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 związkowej<sup>11</sup>. 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. 241<sup>9</sup> 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 pracowników<sup>12</sup>. 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. 241<sup>9</sup> k.p. lub z art. 30 ust. 5-7 ustawy o związkach zawodowych, co oznacza wymóg uwzględnienia w ostateczności reprezentatywności zakładowych organizacji

<sup>10</sup> 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.).

<sup>11</sup> M. Mędrala, *Zakładowy fundusz...*, s. 75.

<sup>12</sup> *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 społecznych<sup>13</sup>. Ze względu na formę owego uzgodnienia na poziomie źródeł wewnątrzzakładowych, w tym przypadku również głos ostateczny będą miały reprezentatywne organizacje związkowe<sup>14</sup>.

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. 9<sup>1</sup> 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-

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

<sup>14</sup> 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 ponadnormatywnej<sup>15</sup>. 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. 9<sup>1</sup> k.p. zwłaszcza, że nie wymaga zgłoszenia do właściwego okręgowego inspektora Państwowej Inspekcji Pracy, a także nie jest ograniczone maksymalnym trzyletnim czasookresem jego obowiązywania<sup>16</sup>. 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. 25<sup>3</sup> ust. 1 lub 2, z których każda zrzesza co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy, nie przedstawiają 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 publicznoprawnej<sup>17</sup>. Pracodawca nie ma swobody dysponowania środkami Funduszu. Zgodnie z art. 10 u.z.f.ś.s. pracodawca jedynie „administruje” środkami Funduszu<sup>18</sup>. Nie jest ich właścicielem<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> M. Mędrala, *Zakładowy fundusz...*, s. 106.

<sup>16</sup> Szerzej: *ibidem*, s. 106.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 314.

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

<sup>19</sup> 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.)<sup>20</sup>. 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 odmienne<sup>21</sup>. 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

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

<sup>21</sup> L. Florek, *Zwrot nieprawidłowo...*, s. 24, zob. M. Mędrała, *Zakładowy fundusz...*, s. 219–220.

wydatkowanych niezgodnie z ustawą lub o przekazanie należnych środków na Fundusz, które może przybrać postać także żądania utworzenia Funduszu<sup>22</sup>.

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. 63<sup>1</sup>–63<sup>2</sup> 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 pracodawcę<sup>23</sup>. 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 prawnych<sup>24</sup>.

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.

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

<sup>23</sup> Zob. M. Mędrala, *Zakładowy fundusz...*, s. 231.

<sup>24</sup> 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 pracowników<sup>25</sup> 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 zbiorowych<sup>26</sup> 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 ZFŚS<sup>27</sup>. 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”<sup>28</sup>, „budowy własnego ośrodka wypoczynkowego lub zapewnienia bezpłatnego leczenia sanatoryjnego”<sup>29</sup>.

Spór zbiorowy może dotyczyć świadczeń socjalnych nie tylko dla pracowników, ale także ich rodzin oraz byłych pracowników — emerytów i rencistów<sup>30</sup>. Świadczenia socjalne mogą mieć podstawy w ustawie, w układach zbiorowych, jak również w zwyczajach zakładowych czy branżowych<sup>31</sup>. 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.

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2020 roku poz. 123, dalej: u.r.sz.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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*.

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

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

<sup>31</sup> 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 socjalnych<sup>32</sup>, kontroli przestrzegania przepisów dotyczących interesów socjalnych osób zatrudnionych przez zakładowe organizacje związkowe<sup>33</sup> oraz nadzorowania przestrzegania przepisów prawa pracy przez związki zawodowe<sup>34</sup>. Świadczenia i usługi socjalne nie należą przy tym do treści stosunku pracy<sup>35</sup>.

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 społecznego<sup>36</sup>. Ich działalność w tym zakresie może obejmować także sprawy świadczeń o charakterze socjalnym<sup>37</sup>.

## 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)<sup>38</sup>. W świetle tej regulacji kontrolę nad KZP sprawuje działająca u pracodawcy zakładowa organizacja związkowa, o której mowa w art. 25<sup>1</sup> 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

<sup>32</sup> Zob. art. 4 w zw. z art. 1 u.z.z.

<sup>33</sup> Zob. art. 8 w zw. z art. 1 u.z.z.

<sup>34</sup> Zob. art. 23 u.z.z.

<sup>35</sup> H. Lewandowski, *Komentarz do art. 1 u.r.s.z.*

<sup>36</sup> 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.).

<sup>37</sup> 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*.

<sup>38</sup> 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.





ARTUR TOMANEK

ORCID: 0000-0002-3287-5886

Uniwersytet Wrocławski

## POSTANOWIENIA BLANKIETOWE W UKŁADACH ZBIOROWYCH PRACY

**Abstrakt:** Przedmiotem niniejszego opracowania są postanowienia blankietowe zamieszczone w układach zbiorowych pracy. Określenie to odnosi się do postanowień układowych, które zawierają ramowe lub częściowe unormowanie warunków zatrudnienia pracowników, wskazując jednocześnie, że właściwa lub szczegółowa regulacja prawna nastąpi w innym przepisie zakładowym lub umowie o pracę. Praktyka układowa uzasadnia potrzebę przybliżenia i analizy takich postanowień zarówno pod względem ich celowości, jak i dopuszczalności (mocy prawnej). W konkluzji autor zaleca partnerom społecznym uregulowanie całości materii stanowiącej przedmiot rokowań w ramach układu zbiorowego pracy, bez posługiwania się postanowieniami o charakterze blankietowym. Nie oznacza to jednak apriorycznego uznania, że stypulacje takie nie odgrywają roli w procesie kształtowania praw i obowiązków pracownika i pracodawcy.

**Słowa kluczowe:** układ zbiorowy pracy, postanowienia blankietowe, autonomiczne źródła prawa pracy, regulacja wynagradzania za pracę, umowa o pracę

### UWAGI WSTĘPNE

Układ zbiorowy pracy jest aktem podwójnie kwalifikowanym. Jest on bowiem zarówno umową zbiorowego prawa pracy, jak i aktem normatywnym, kształtującym prawa i obowiązki stron stosunku pracy (art. 9 § 1 k.p.). Niniejsze opracowanie podejmuje problematykę normatywnej treści układu z perspektywy pozostającej dotąd na uboczu rozważań doktrynalnych. Uwaga autora skupia się wokół postanowień zamieszczonych w układach zbiorowych pracy, które zawierają jedynie ramowe lub częściowe unormowanie określonej materii oraz przewidyują, że właściwa lub szczegółowa regulacja zostanie określona w trybie innego porozumienia, regulaminu lub aktu wydawanego jednostronnie przez pracodawcę, nie wyłączając ustalenia dokonanego przez strony stosunku pracy w trybie indywidualno-prawnym.

Na podstawie bogatej praktyki układowej można podać przykłady tego typu postanowień:

- pracownik może nabywać prawo do premii, o ile zostanie on objęty postanowieniami regulaminu premiowania; szczególne zasady nabywania, ustalania wysokości i wypłaty premii określa regulamin wydawany przez zarząd spółki;
- tabelę zaszerogowania stanowisk pracy aktualizuje się w porozumieniu zawieranym między pracodawcą i związkiem zawodowym;
- ekspatom przysługują dodatkowe świadczenia pozapłacowe; szczególne warunki zatrudnienia i wynagradzania ekspertów określa wewnętrzny akt organizacyjny;
- bardziej korzystną dla pracowników tabelę płac zasadniczych lub wyższą wysokość dodatków określonych w układzie kwotowo ustala pracodawca na drodze wewnętrznego aktu organizacyjnego wydanego po przeprowadzeniu konsultacji ze związkiem zawodowym.

Stypulacje układowe operujące taką techniką regulacyjną określam mianem postanowień blankietowych. Termin ten został zaczerpnięty z dorobku teorii prawa, który posługuje się pojęciem przepisów blankietowych traktowanych jako rodzaj przepisów odsyłających. Ich cechą specyficzną jest to, że nie rozstrzygają one pewnych kwestii, nie ustanawiając samodzielnie reguły zachowania, lecz wskazują dopiero organ państwa lub inny akt generalny, który ma takie reguły ustanowić<sup>1</sup>. Przepis blankietowy różni się od innego przepisu odsyłającego tym, że nie odwołuje się do konkretnych postanowień obowiązującego aktu prawnego, lecz odsyła do aktu, który ma być dopiero wydany<sup>2</sup>, ograniczając się jedynie do wskazania, jakie sprawy mają być uregulowane w takim trybie<sup>3</sup>.

Należy zaznaczyć, że termin „przepis blankietowy” nie może być przenoszony bezrefleksyjnie na płaszczyznę autonomicznej regulacji stosunków pracy. Sposób jego pojmowania musi być dostosowany do specyfiki tych stosunków. Przede wszystkim, używając w teorii prawa pojęcia przepisu blankietowego, ocenia się w ten sposób relacje występujące między przepisami pochodzącymi od organu państwa. W omawianej tutaj sferze kwestia ta przedstawia się zasadniczo odmiennie, ponieważ przedmiotem uwagi są odesłania występujące w treści aktu autonomicznego prawa pracy — układu zbiorowego pracy. Przejawem tej różnicy jest to, że jesteśmy skłonni mówić raczej o „postanowieniach blankietowych”, a nie o „przepisach blankietowych” układu zbiorowego pracy. Również akty, do których odsyłają postanowienia układu, są ulokowane wyłącznie w sferze prawa zakładowego i ponadzakładowego, która jest ujmowana szeroko. Należą do niej bowiem zarówno akty nazwane, których wydanie jest przewidziane przez przepis prawa, zgodnie z regułą art. 9 § 1 k.p. (na przykład: regulamin premiowania), jak

<sup>1</sup> T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 97; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2020, s. 38.

<sup>2</sup> S. Kaźmierczyk, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 234; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016, s. 56.

<sup>3</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 74.

też akty niesformalizowane, do których można zaliczyć decyzje pracodawcy lub jego organów, niesprecyzowane bliżej co do ich charakteru prawnego. Ponadto, zgodnie z założeniem przyjętym w niniejszym opracowaniu, pojęcie postanowienia blankietowego obejmuje również stypulację układową, zawierającą bezpośrednio lub pośrednio odesłanie do umowy indywidualnej pracownika i pracodawcy (w szczególności do umowy o pracę), która stanowi akt stosowania, a nie stanowienia prawa. Niemniej jednak umowa o pracę może być zaliczana (obok źródeł normatywnych) do źródeł kształtowania stosunku pracy, co usprawiedliwia tego rodzaju modyfikację kategorii prawnej postanowień blankietowych.

W piśmiennictwie z zakresu prawa pracy posłużono się w zbliżonym kontekście znaczeniowym terminem „subdelegacja”, podając jako przykład postanowienie regulaminu wynagradzania przewidujące, że pracodawca określi istotne warunki wynagradzania lub sprecyzuje cele premiowe uzależnione od aktualnego przedmiotu lub celu działalności<sup>4</sup>. Z kontekstu powołanej wypowiedzi wynika, że subdelegację zawężono jedynie do umocowania pracodawcy do jednostronnego uregulowania określonej kwestii. Nie podważając waloru tego terminu, pozostając przy określeniu „postanowienie blankietowe”, które nie koncentruje się wyłącznie na zastosowanej technice regulacyjnej oraz obejmuje całe spektrum aktów i czynności, do których odsyłają postanowienia zamieszczone w treści układów. Ponadto ograniczam się do analizy postanowień układów zbiorowych pracy, pozostawiając na uboczu analogiczny typ regulacji występującej w innych aktach autonomicznych, co wymagałoby odrębnej i odpowiednio szerszej refleksji.

## 1. OCENA POSTANOWIEŃ BLANKIETOWYCH UKŁADU W WYPOWIEDZIACH JUDYKATURY I DOKTRYNY

Z uwagi na charakter omawianej problematyki, nie była ona przedmiotem rozbudowanych wypowiedzi Sądu Najwyższego. Ocena postanowień blankietowych była dokonywana *ad casum*, a działo się to w sprawach, w których pracownicy dochodzili roszczeń płacowych na podstawie autonomicznych przepisów prawa pracy. Przegląd orzecznictwa należy rozpocząć od uchwały SN z 24 czerwca 1998 roku, III PZP 14/98<sup>5</sup>. W stanie faktycznym tej sprawy aktem obowiązującym u pracodawcy było porozumienie płacowe, mające po jego przekształceniu status zakładowego układu zbiorowego pracy. Porozumienie to przewidywało, że pracownikom spółki przysługują nagrody z zysku „w wypadkach i na warunkach określonych w dotychczasowych przepisach”. SN ocenił, że regulamin wypłacania nagród z zysku, wprowadzony pismem okólnym prezesa zarządu, nie stanowi wprawdzie części układu zakładowego, jednak należy uznać, że pośrednio czerpie

<sup>4</sup> Ł. Pisarczyk, *Autonomiczne źródła prawa pracy*, Warszawa 2022, s. 343.

<sup>5</sup> OSNP 1998, nr 24, poz. 705.

on moc prawną z tego układu i w tym też znaczeniu znajduje oparcie w ustawie, a to uzasadnia tezę, że jest on regulaminem w ujęciu art. 9 k.p. Podkreślono również, że skoro zgodnie z zakładowym układem zbiorowym pracy przysługują pracownikom nagrody z zysku, to w regulaminie nie mogą one być ukształtowane w dowolny sposób. W konkluzji SN doszedł do przekonania, że skoro określonym w tym regulaminie warunkiem wypłacania nagrody, która ma w istocie charakter premii, jest wypracowanie zysku, to spółka nie może kształtować dowolnie funduszu przeznaczanego na nagrody.

Do powyższego orzeczenia Sąd Najwyższy nawiązał w uchwale z 4 lipca 2007 roku, I PZP 5/07<sup>6</sup>, stwierdzając, że regulaminy premiowania, o ile nie zostały zawarte w treści układu zbiorowego pracy, mogą mieć charakter aktów wspólnych kierownika zakładu pracy (przedsiębiorstwa) i związków zawodowych, dochodzących do skutku w drodze porozumienia. Układy zbiorowe pracy mogą również przewidywać wydanie regulaminu przez kierownika zakładu pracy. W rozpatrywanej sprawie kwota premii powinna być określona (zgodnie z regulaminem premiowania) przez uchwałę walnego zgromadzenia akcjonariuszy spółki, jednak utworzenie funduszu premiowego zależało według treści układu od osiągnięcia przez spółkę zysku netto, który nie został wypracowany.

Z kolei w sprawie zakończonej wyrokiem SN z 6 grudnia 2005 roku, III PK 91/05<sup>7</sup>, przepisami płacowymi obowiązującymi u pracodawcy były układ zbiorowy pracy oraz będący jego integralną częścią regulamin wynagradzania, który w zakresie szczegółowych zasad i trybu przyznawania premii odsyłał do regulaminu premiowania, stanowiąc, że pracodawca może tworzyć fundusz na wypłatę premii w zależności od posiadanych środków na wynagrodzenia. Regulamin premiowania nie mógł być traktowany jako część układu zbiorowego pracy, jednak SN stwierdził, że dopuszczalna jest jednoczesna regulacja wynagrodzenia pracowników w dwóch aktach: układzie zbiorowym pracy (regulaminie wynagradzania) oraz mającym samodzielny byt regulaminie premiowania, któremu przypada status regulaminu wynagradzania w rozumieniu art. 77<sup>2</sup> k.p. Konstrukcja ta jest (w ocenie składu orzekającego) bardziej przejrzysta niż rozwiązanie zastosowane w przywołanym wyżej wyroku SN z 24 czerwca 1998 roku, polegające na uznaniu, że regulamin pośrednio czerpie moc z układu, który do niego odsyła. Równocześnie SN uznał, że sąd w zasadzie nie może kontrolować decyzji pracodawcy o nieuruchomieniu funduszu na wypłatę premii, jeżeli partnerzy społeczni zawrą porozumienie stwierdzające brak takiej możliwości, natomiast w innym przypadku ocena taka jest możliwa.

Wypowiedzi Sądu Najwyższego dotyczące zależności między układem zbiorowym pracy i regulaminem, do którego układ ten odsyła, były przedmiotem niejednomyślnej refleksji doktrynalnej. Jan Piątkowski ocenił, że zapatrywanie,

<sup>6</sup> OSNP 2007, nr 23–24, poz. 341.

<sup>7</sup> OSNP 2006, nr 21–22, poz. 316.

według którego regulamin taki może być samodzielnym aktem zakładowym, a nie integralną częścią układu, prowadzi potencjalnie do skutków rażąco sprzecznych z art. 241<sup>9</sup> § 1 k.p., w którym przewidziano, że zmiany do układu są wprowadzane w trybie protokołu dodatkowego. Jeżeli bowiem organizacje związkowe określone w art. 30 ust. 5 ustawy z 21 maja 1991 roku o związkach zawodowych (dalej: u.z.z.)<sup>8</sup>, nie przedstawią wspólnie uzgodnionego stanowiska w terminie 30 dni od dnia przekazania przez pracodawcę regulaminu, konkretyzującego ogólną treść układu zakładowego, pracodawca będzie mógł wprowadzić lub zmienić ten regulamin jednostronnie po rozpatrzeniu odrębnych stanowisk organizacji związkowych<sup>9</sup>. Natomiast Bogusław Cudowski, odnosząc się do orzeczenia SN z 6 grudnia 2005 roku, uznał za niewątpliwą możliwość regulowania wynagrodzenia pracowniczego w kilku aktach, w tym w układzie, regulaminie wynagradzania i regulaminie premiowania<sup>10</sup>.

Stanowisko J. Piątkowskiego zdają się potwierdzać tezy sformułowane przez Sąd Najwyższy w uchwale z 22 lutego 2008 roku, I PZP 12/07<sup>11</sup>, a także w wyroku z 10 lutego 2021 roku, I PSKP 5/21<sup>12</sup>. Stwierdzono tam, że zmiana postanowień zakładowego układu zbiorowego pracy może nastąpić jedynie w trybie określonym w ustawie, a to na podstawie art. 241<sup>9</sup> § 1 k.p. przewidującego wprowadzenie protokołu dodatkowego. Jednak należy mieć na uwadze, że orzeczenia te zapadły w określonych stanach faktycznych, w których nie rozstrzygano zasadniczo relacji między układem zbiorowym i aktami, do których układ ten ramowo odsyłał.

Należy również przytoczyć tezę wyroku SN z 2 lipca 2019 roku, I PK 80/18<sup>13</sup>, w której wywieziono, że załącznik do regulaminu premiowania (będący jego integralną częścią i określający wysokość premii) nie może zawęzać zakresu podmiotowego wyznaczonego postanowieniami zakładowego źródła prawa pracy. Tak sformułowana teza nie jest bez znaczenia dla problemów rozpatrywanych w tym opracowaniu. Analiza uzasadnienia wyroku wskazuje jednak, że jego faktycznym podłożem była relacja między regulaminem premiowania (przewidzianym przez ogólne postanowienie regulaminu wynagradzania) a załącznikiem do tego regulaminu, w którym dookreślono zasady przyznawania pracownikowi „premier komercyjnej”.

Poszukując w wypowiedziach doktrynalnych spojrzenia uogólniającego rozważane tutaj problemy, warto zwrócić uwagę na stanowisko Łukasza Pisarczyka, który posługuje się wskazanym wyżej pojęciem subdelegacji, rozumianej jako upoważnienie do uregulowania materii aktu autonomicznego (zakładowego) poza

<sup>8</sup> Dz.U. z 2022 roku poz. 854 z późn. zm.

<sup>9</sup> J. Piątkowski, [w:], *Kodeks pracy. Komentarz. T. II*, red. K.W. Baran, Warszawa 2022, s. 1975.

<sup>10</sup> B. Cudowski, *Glosa do wyroku SN z 6 grudnia 2005 r., III PK 91/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2007, nr 11, poz. 132, s. 818.

<sup>11</sup> OSNP 2008, nr 19–20, poz. 279.

<sup>12</sup> LEX nr 3125074.

<sup>13</sup> LEX nr 2644637.

tym aktem. Autor ten wskazał, że istotne znaczenie należy wiązać z tym, czy subdelegacja dotyczy obowiązkowego zakresu regulacyjnego danego aktu autonomicznego (na przykład w odniesieniu do regulaminu wynagradzania — istotnych warunków wynagradzania, które ma określić pracodawca), co należy uznać w zasadzie za niedopuszczalne, czy też zakresu fakultatywnego. Zaznaczył on jednocześnie, że kwestia jest bardziej złożona, jeżeli umocowanie do uregulowania określonych spraw ma miejsce w akcie konsensualnym, co jednak również nie powinno nadmiernie ograniczać praw przedstawicielstw pracowniczych, pozwalając na doprecyzowanie poza aktem obligatoryjnym kwestii uzupełniających lub technicznych<sup>14</sup>.

## 2. POSTANOWIENIA BLANKIETOWE W ŚWIETLE ZAŁOŻEŃ PRAWA UKŁADOWEGO

Niekwestionowanym założeniem prawa układowego jest swoboda układowa. Umocowaniem tej swobody jest wolność prowadzenia rokowań zbiorowych, mająca podstawę w aktach prawa międzynarodowego oraz przepisach Konstytucji RP ze szczególnym uwzględnieniem art. 59 ust. 1, który mówi o prawie związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji do zawierania układów zbiorowych pracy. Wskazuje się, że na swobodę (autonomię) układową składa się swoboda: 1) zawarcia układu, 2) określenia jego rodzaju i zakresu podmiotowego, 3) przedmiotu i rozmiaru uprawnień pracowniczych, 4) czasu obowiązywania układu, 5) zobowiązań stron układu oraz sposobu rozstrzygania sporów związanych z jego obowiązywaniem<sup>15</sup>. Ograniczeń swobody układowej poszukuje się przede wszystkim w regulacji ustawowej rzutującej na kształtowanie treści układu, która nadaje przepisom powszechnie obowiązujący charakter imperatywny lub semi-imperatywny, zawężając przez to dopuszczalne kierunki modyfikacji ich norm w treści układu, a także wyklucza oddziaływanie układu na prawa i obowiązki osób trzecich (art. 240 § 3 k.p.), uwzględniając ponadto ograniczenia wynikające z przepisów szczególnych.

Zarysowany wyżej kształt swobody układowej nie daje bezpośredniej odpowiedzi na interesujące nas pytanie o dopuszczalność i celowość zamieszczenia w układzie zbiorowym postanowień o charakterze blankietowym, nie kreujących kształtu uprawnień pracowniczych, które są określane jedynie ramowo, zaś ich konkretyzacja następuje poza układem. Można *prima facie* ocenić, że postanowienia takie mieszczą się w ramach swobody kształtowania treści układu, obejmującej określenie praw i obowiązków podmiotów objętych układem (pracowników i pracodawców). Rozważania odnoszące się do tego segmentu swobody układo-

<sup>14</sup> Ł. Pisarczyk, *Autonomiczne źródła...*, s. 343.

<sup>15</sup> L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, s. 178.

wej kładą jednak akcent na inne kwestie: 1) brak podstaw do limitowania przedmiotu układu, rozumianego jako nieograniczony zakres elementów składających się na warunki zatrudnienia pracowników, 2) swobodę sposobu regulowania tych warunków, z zastrzeżeniem ograniczeń określonych na poziomie ustawy. Wyprowadzanie z tej swobody zbyt daleko idących wniosków stanowiłoby uproszczenie z tego względu, że układ stanowi nie tylko umowę zawierających ją stron (partnerów społecznych), lecz również akt normatywny kształtujący prawa i obowiązki podmiotów objętych układem. Spojrzenie na układ z tej drugiej perspektywy wydaje się niezbędne ze względu na to, że typ postanowienia układowego omawianego w niniejszym postępowaniu zakłada rezygnację z całościowego unormowania określonego prawa (obowiązku) pracowniczego w danym akcie normatywnym (układzie), łączącą się z przekazaniem danej sprawy do uregulowania w innym trybie, przewidzianym w treści postanowienia blankietowego.

Spoglądając na układ z powyższego punktu widzenia, należy zgodzić się, że jego konstrukcja jest zbliżona do konstrukcji typowych aktów normatywnych, zaliczanych do heteronomicznych źródeł prawa pracy<sup>16</sup>. Prowadzi to do wniosku, że układ, podobnie jak inne akty normatywne, może zawierać przepisy odsyłające, nie wyłączając uregulowań ramowych, cechujących się blankietowością. Jednak ocena taka byłaby niepełna bez uwzględnienia, że ustanowienie przepisów prawnych następuje na podstawie normy kompetencji prawodawczej. Konstatacja ta odnosi się zarówno do aktów normatywnych wchodzących do systemu prawa ustawowego (konstytucyjnego), jak i do aktów prawa autonomicznego, w tym układów zbiorowych pracy. W odniesieniu do układu zbiorowego pracy należy jednak zaakcentować dodatkowe czynniki, wpływające na określenie granic kompetencji normodawczej. Należy przyjąć, że układy zbiorowe pracy, jak i pozostałe autonomiczne źródła prawa pracy, nie zaliczają się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w znaczeniu nadawanym przez art. 87 Konstytucji RP<sup>17</sup>. Układ ma moc stanowienia norm prawnych szczególnego rodzaju, charakteryzujących się ograniczonym zasięgiem podmiotowym i przedmiotowym, który jest wyznaczany przez zakres zakładowego i międzyzakładowego prawa pracy. Ta szczególna moc prawna jest przyznana układowi z tego względu, że podmioty, dla których układ jest zawierany, wyrażają, za pośrednictwem swoich przedstawicieli (związków zawodowych, organizacji pracodawców), wolę autonomicznego unormowania ich relacji prawnych. Nie można ponadto pominąć roli ustawy w kształtowaniu podstawy kompetencji normodawczej do stanowienia przepisów autonomicznych. Zakres tej kompetencji byłby trudny do sprecyzowania bez przepisu art. 9 § 1 k.p., który wyraźnie nazywa autonomiczne źródła prawa pracy (akty normatywne), wskazując, że ich moc normatywna jest uzależniona od strony formalnej

<sup>16</sup> Ł. Pisarczyk, *Autonomiczne źródła...*, s. 69.

<sup>17</sup> M. Włodarczyk, [w:] *System prawa pracy*, t. 1. *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 857.

od istnienia ustawowej podstawy („oparcia” na ustawie), zaś od strony materialnej — obejmuje postanowienia określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

Biorąc pod uwagę omówione uwarunkowania, zakres kompetencji do stanowienia autonomicznych przepisów prawa pracy nie może być ujmowany w sposób rozszerzający. Jest wręcz przeciwnie. Wydaje się, że w kwestii tej uzasadnione jest restryktywne podejście nawet, jeżeli chodzi o układy zbiorowe pracy, które jako jedyny akt nazwany zostały wymienione w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Konsekwentnie należy przyjąć, że o ile przepisy prawa pracy mogą być stanowione na drodze układu zbiorowego pracy (a także innych aktów autonomicznych wymienionych w art. 9 § 1 k.p.), to układ ten nie ma mocy kreowania innych aktów normatywnych, konkretyzujących ramową regulację blankietowych postanowień układu. Nie ma zatem podstaw do określenia relacji między układem a ewentualnymi aktami „wykonawczymi” do układu (realizującymi postanowienia blankietowe) na wzór relacji między ustawą i aktem wykonawczym do ustawy. Relacje między autonomicznymi aktami normatywnymi powinny być ustalane wyłącznie na podstawie art. 9 k.p. i innych przepisów ustawy.

Należy również zwrócić uwagę na inny aspekt, który może mieć znaczenie dla niniejszych rozważań. Stosownie do art. 240 § 1 i 2 k.p. układ określa warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy (zaliczane do treści normatywnej układu) oraz wzajemne zobowiązania stron układu (zaliczane do jego treści obligacyjnej), natomiast może określać inne sprawy, nieuregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący (zaliczane do tak zwanej trzeciej części układu). Ze sposobu sformułowania tego przepisu należy wyprowadzić wniosek, że postanowienia normatywne i obligacyjne są w strukturze układu elementami obligatoryjnymi, natomiast regulacja trzeciej części układu ma charakter fakultatywny. O ile obligatoryjność postanowień obligacyjnych układu jest przedmiotem dociekań doktrynalnych<sup>18</sup>, to nie podlega ona wątpliwości w przypadku postanowień normatywnych. Konstatacja ta koresponduje z treścią art. 9 § 1 k.p., który prowadzi do wniosku, że przepisami prawa pracy są postanowienia układu określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Postanowienia takie powinny mieć postać kategorię, dając podstawę do sformułowania odnośnego uprawnienia (obowiązku) pracowniczego — tak co do zasady, jak co do jego zakresu (rozmiaru). Tylko takie określenie przepisu daje podstawę do wykreowania roszczenia zabezpieczonego przez przymus państwowy. Tych warunków nie spełnia postanowienie układowe o charakterze blankietowym, wskazujące organ (podmiot), który ma ustanowić określone uprawnienie, lub odsyłające do aktu prawnego, który ma być dopiero wydany.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że ustawodawca, określając normatywną moc układu, nie brał pod uwagę postanowień blankietowych — przynajmniej w takiej postaci, która sama w sobie nie kreuje żadnego prawa lub obowiązku

<sup>18</sup> Zob. bliżej: M. Włodarczyk, [w:] *System...*, s. 880–881 oraz cytowana tam literatura.



strony stosunku pracy (elementu treści abstrakcyjnego stosunku pracy). Ponadto, zgodnie z poczynionymi uwagami kompetencja do stanowienia prawa na drodze układu nie obejmuje kompetencji do wydawania aktów normatywnych mających charakter wykonawczy w stosunku do układu. Nie można zatem nadawać charakteru normatywnego układowi uzupełnionemu o akt wykonawczy, który tworzyłby całość regulacyjną. Wydaje się jednak, że nie ma podstaw do wysuwania wniosków nadmiernie kategorycznych. Niewątpliwie układ zawierający jedynie postanowienia blankietowe nie miałby charakteru aktu normatywnego, co wynika z przytoczonych przepisów art. 9 § 1 k.p. i art. 240 § 1 pkt 1 k.p. Układem zbiorowym pracy, wykazującym przymiot aktu normatywnego, jest jednak z pewnością układ, który w części normatywnej zawiera niektóre tylko przepisy o charakterystyce blankietowej. W tym kontekście warto nawiązać do wypowiedzi B. Cudowskiego, który zadał pytanie, czy przepisy autonomicznego prawa pracy powinny być redagowane bardzo precyzyjnie — tworzyć wyraźne prawa i obowiązki stron stosunku pracy, czy też wskazane jest tworzenie jedynie ogólnych zobowiązań zbiorowych. Odpowiadając, autor ten ocenił, że choć drugi rodzaj tych przepisów może powodować spory i niejasności interpretacyjne, to nie sposób wyobrazić sobie zbiorowego prawa pracy bez tego typu regulacji układów, porozumień zbiorowych i regulaminów<sup>19</sup>. Refleksja ta skłania do nadania jej bardziej ogólnego wymiaru. Można bowiem zastanawiać się, czy sposób stanowienia autonomicznego prawa pracy, który cechuje się wyłącznym udziałem partnerów społecznych, odbiegając przez to od standardu prac legislacyjnych obowiązującego przy wydaniu aktu prawa ustawowego, nie uzasadnia pewnego odformalizowania wymagań dotyczących kształtowania treści aktu normatywnego. Przemawiałoby to za akceptacją postanowień układu o charakterze blankietowym, mimo że pewna doza sceptycyzmu w tej kwestii wynika z zaprezentowanej wcześniej argumentacji, odwołującej się do modelu kompetencji normodawczej.

### 3. DOPUSZCZALNOŚĆ POSTANOWIEŃ BLANKIETOWYCH UKŁADU W ZALEŻNOŚCI OD ICH RODZAJU

Różnorodność stosowanych w praktyce postanowień blankietowych uzasadnia wyodrębnienie kryteriów ich podziału, przydatnych dla oceny dopuszczalności tych postanowień. Próbując określić najważniejsze z tych kryteriów, można podzielić postanowienia blankietowe ze względu na: 1) rodzaj aktu, do którego odsyłają te postanowienia, 2) zakres przedmiotowy regulowanej materii, 3) charakter (zakres) zawartego w nich odesłania.

Odnosząc się do pierwszego z tych kryteriów, najbardziej ogólny wymiar ma stwierdzenie, że akty, do których odsyłają postanowienia blankietowe, mogą

<sup>19</sup> B. Cudowski, *Glosa...*, s. 821.

mieć charakter konsensualny lub niekonsensualny. Granice między tak zdefiniowanymi rodzajami tych postanowień nie rysują się jednak w sposób całkowicie jednoznaczny. Wynika to z tego, że układ zbiorowy pracy nie zawsze wskazuje rodzajową nazwę aktu, do którego odsyła, a stopień sprecyzowania trybu jego wydania jest niejednorodny, przybierając w zależności od konkretnego układu postać ogólnikową lub bardziej szczegółową. W ramach metody konsensualnej mieszczą się z pewnością porozumienia zawierane między pracodawcą i związkami zawodowymi, które nie stanowią jednak integralnej części układu, stąd — w zamyśle autorów tych postanowień — dla ich skuteczności nie jest wymagane zawarcie i zarejestrowanie protokołu dodatkowego do układu. Do aktów konsensualnych zalicza się również umowa indywidualna pracownika i pracodawcy (umowa o pracę). Spotykane w układach odesłania do ustaleń indywidualnych zajmują (ze względu na ich specyfikę) oddzielną lokatę i zasługują na odrębne omówienie.

Sposób odesłania do aktu jednostronnego wykazuje znaczne zróżnicowanie. W układach zbiorowych mowa jest zatem o regulaminie premiowania bądź regulaminie bez określenia jego bliższej nazwy, ale także o wewnętrznym akcie organizacyjnym, zarządzeniu lub „procedurze” obowiązującej u pracodawcy. W innych przypadkach postanowienie blankietowe ogranicza się do wskazania pracodawcy jako podmiotu uprawnionego do uregulowania określonej kwestii. Niejednolity jest również sposób określenia udziału organizacji związkowej przy wydaniu aktu jednostronnego. W niektórych stypulacjach układowych udział ten jest pomijany, a w innych przypadkach przewidziane jest wydanie przez pracodawcę regulaminu bądź innego aktu po przeprowadzeniu konsultacji bądź uzgodnieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi. Odnośnie uzgodnienia — postanowienia zawierane w układach wskazują, że powinno być dokonane „na warunkach określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa pracy”, bądź też operują trybem analogicznym do art. 30 ust. 6 u.z.z., przewidując w pierwszej kolejności uzgodnienie z zakładowymi organizacjami związkowymi lub przynajmniej organizacjami reprezentatywnymi, a z braku możliwości jego osiągnięcia — samodzielne określenie danej sprawy przez pracodawcę. Generalizując, można stwierdzić, że istotne znaczenie ma przewidywany w postanowieniu blankietowym charakter stanowiska organizacji związkowej, albowiem wymóg uzgodnienia z nią treści regulaminu lub innego aktu nadaje mu przymiot materialnej dwustronności.

Ocena dopuszczalności odesłania do regulaminów i innych aktów formalnie jednostronnych musi uwzględniać charakterystykę prawną regulaminu w ujęciu art. 9 § 1 k.p. oraz relację między układem zbiorowym pracy i regulaminem. W orzecznictwie i doktrynie ugruntowane jest zapatrywanie, że nazwa dokumentu wprowadzonego w praktyce zakładowej nie ma rozstrzygającego znaczenia dla nadania mu charakteru regulaminu, a zatem aktu normatywnego. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 22 lutego 2008 roku, I PK 194/07<sup>20</sup>, w któ-

<sup>20</sup> OSNP 2009, nr 11–12, poz. 133.

rym stwierdzono, że system motywacyjny przewidujący premie i nagrody, wprowadzony uchwałą zarządu spółki będącej pracodawcą stanowi źródło prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p. także wówczas, gdy jest częścią regulaminu organizacyjnego. Reprezentatywne i trafne jest stanowisko, według którego za regulamin należy uznać akt normujący materię regulaminową, przy wydaniu którego zachowano tryb stanowienia przewidziany dla regulaminu. Z art. 77<sup>2</sup> k.p. nie wynika bowiem zakaz tworzenia regulaminu wynagradzania ujętego w kilku dokumentach, w tym między innymi regulaminu nagród i premiowania (art. 27 ust. 3 u.z.z.), choć należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że taki stan zakładowego prawa pracy nie może być uznany za optymalny<sup>21</sup>. Wszystkie te akty prawne, jeżeli odnoszą się do wynagrodzenia za pracę lub innych świadczeń związanych z pracą, mają jednak właściwości normatywne, stanowiąc rodzaj regulaminu wynagradzania.

Rozpatrując z kolei relację między układem zbiorowym pracy i regulaminem, należy stwierdzić, że brak jest przeszkód dla jednoczesnego obowiązywania tych dwóch rodzajów aktów autonomicznych. Podstawowe znaczenie ma konstatacja, że układ nie musi kompleksowo normować warunków zatrudnienia pracowników<sup>22</sup>. Zakres tej regulacji jest bowiem uzależniony od woli stron. W szczególności warunki wynagradzania za pracę mogą być regulowane przez układ kompleksowo bądź jedynie w ograniczonym zakresie. W tym drugim przypadku istnieje możliwość obowiązywania regulaminu wynagradzania obok układu zbiorowego pracy. Nic innego nie wynika z art. 77<sup>2</sup> § 3 k.p. Należy przyjąć, że w związku z wejściem w życie układu zbiorowego pracy regulamin wynagradzania może być uchylony jednorazowo w całości lub częściowo — w takim zakresie, w jakim warunki wynagradzania oraz przyznawania innych świadczeń zostały uregulowane układem<sup>23</sup>. Powołany przepis nie reguluje natomiast odwrotnej sekwencji temporalnej, w której regulamin wchodzi w życie obok obowiązującego już układu, w zakresie warunków płacowych nieobjętych tym układem, a zatem praktyka taka nie może być *a priori* wykluczona.

W świetle dotychczasowych rozważań brak jest argumentów zasadniczej natury, które pozwalałyby na zakwestionowanie występujących w postanowieniach blankietowych odesłań do aktów formalnie jednostronnych, o ile przy ich wydaniu zachowany zostaje tryb przepisany dla ustanowienia regulaminu. Postanowienia konkretyzujące treść układu mogą być uznane wówczas za regulamin w rozumieniu art. 9 § 1 k.p. Jak się wydaje, nie można przywiązywać nadmiernego znaczenia do obawy, że w razie nieprzedstawienia przez zakładowe organizacje związkowe wspólnie uzgodnionego stanowiska w terminie 30 dni od dnia przekazania im

<sup>21</sup> W. Uziak, *O treści regulaminów uwag kilka*, „Studia Iuridica Lublinensia” 24, 2015, nr 3, Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Teresie Liszcz, s. 263.

<sup>22</sup> K. Walczak, *Autonomiczne źródła prawa dotyczącego wynagradzania*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 1, s. 10.

<sup>23</sup> Tak trafnie: L. Kaczyński, *Uwagi na temat regulacji wynagradzania w znowelizowanym kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 4, s. 3–4.

przez pracodawcę tych dokumentów (art. 30 ust. 5 u.z.z.) pracodawca będzie mógł zmienić jednostronnie regulamin konkretyzujący ogólną treść układu zbiorowego pracy<sup>24</sup>. Praktyka dowodzi bowiem, że w zdecydowanej większości przypadków stanowisko związków zawodowych jest jednolite, nawet jeżeli ma ono charakter negatywny<sup>25</sup>. Kierując się wykładnią *a minori ad maius*, tym bardziej dopuszczalne wydaje się postanowienie blankietowe przewidujące uregulowanie danej sprawy na drodze porozumienia pracodawcy i zakładowych organizacji związkowych.

Z większą ostrożnością należy natomiast podchodzić do postanowień blankietowych pomijających czynnik społeczny (związkowy) przy wprowadzeniu aktu wykonującego ramową regulację układu. Pominięcie trybu konsensualnego przedstawia się bowiem jako obejście procedury ustanowienia oraz zmiany aktu zasadniczego (układu). Postanowienia aktu wykonawczego nie mogą zatem kształtować treści indywidualnego stosunku pracy według modelu normatywnego, co nie wyklucza rozważenia ich znaczenia prawnego na innych podstawach.

Odesłanie do umowy o pracę może mieć charakter całkowity (zupełny) lub uzupełniający. Pierwszy typ odesłania polega na ustaleniu, że wynagrodzenie pracowników zatrudnionych na stanowiskach wymienionych w układzie jest określone w umowie o pracę<sup>26</sup>, natomiast przykładem drugiego z nich jest postanowienie przewidujące, że wysokość wynagrodzenia zasadniczego danego pracownika może przekraczać górną stawkę płac przewidzianą dla jego kategorii zaszerogowania tylko wtedy, gdy występują poważne i wyjątkowe powody biznesowe. W stosunku do pierwszej z wymienionych formuł można zarzucić, że układ zbiorowy pracy (a w razie jego braku — regulamin wynagradzania) powinien dawać podstawy do indywidualizacji wynagrodzenia wszystkich pracowników objętych układem przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie stawki zasadniczej. Ponadto taki kształt regulaminu nie czyni zadość wymogowi transparentności. Takich wątpliwości nie budzi druga z opisanych formuł. Generalnie należy stwierdzić, że odesłanie do umowy o pracę jest dopuszczalne, ponieważ strony indywidualnego stosunku pracy korzystają ze swobody określenia wynagrodzenia umownego bez względu na to, czy w układzie sformułowano odesłanie do umowy. Swoboda ta podlega ograniczeniu ze względu na ogólne zasady uprzywilejowania pracownika (art. 18 § 1 k.p.), równego traktowania w zatrudnieniu (art. 18 § 3 k.p. w związku z art. 11<sup>3</sup> k.p.) oraz równości praw z tytułu wypełniania jednakowych obowiązków (art. 11<sup>2</sup> k.p.). O naruszeniu tych zasad decyduje jednak zwykle treść umowy o pracę, a nie kształt postanowienia układu, zawierającego odesłanie do takiej umowy. Należy dodać, że w razie uprawdopodobnienia zarzutu dyskryminacji po stronie pracodawcy leży wykazanie, że indywidualne ustalenie zasad wyna-

<sup>24</sup> J. Piątkowski [w:] *Kodeks pracy...*, s. 1975.

<sup>25</sup> K. Walczak, *Autonomiczne źródła...*, s. 10.

<sup>26</sup> Zob. K. Walczak, *Zasady wynagradzania za pracę u pracodawców-przedsiębiorców w świetle autonomicznych norm prawa pracy*, Warszawa 2018, s. 351, przyp. 151.

gradzania określonego pracownika było uzasadnione obiektywnymi powodami (art. 18<sup>3b</sup> § 1 *in fine* k.p.).

Rozpatrując postanowienia blankietowe ze względu na przedmiot regulowanej w nich materii, nie sposób nie zauważyć dominacji problematyki wynagrodzeń i innych świadczeń majątkowych pracowników. Wiąże się to z tym, że w rzeczywistości społecznej układ zbiorowy jest przede wszystkim instrumentem kształtowania warunków płacowych, choć jego zakres przedmiotowy może być oczywiście szerszy. W świetle podawanych wyżej przykładów zwraca uwagę, że konstrukcja blankietowości jest wykorzystywana często do regulowania uprawnień pracowników do premii lub nagród. Można to wyjaśnić stopniem szczegółowości zasad premiowania lub nagradzania. W tym jednak zakresie zasadnicze znaczenie ma przepis art. 28 ust. 3 u.z.z., według którego regulaminy nagród i premiowania są ustalane i zmieniane w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową. Dopuszczając zatem wykorzystanie w tym celu postanowienia blankietowego układu, nie budzi wątpliwości, że istnieje konieczność odniesienia wymagań określonych w powyższym przepisie do aktu wykonującego takie postanowienie.

Zasługuje ponadto na uwagę, że przepisy ustawowe regulujące określoną materię, stanowiącą potencjalnie przedmiot układu, mogą wskazywać, że dany typ aktu autonomicznego jest wyłącznym narzędziem uregulowania tej materii na poziomie zakładowym. Mechanizm taki można zilustrować odwołaniem się do art. 4 ustawy z 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych<sup>27</sup>. Przepis ten przewiduje w ust. 1, że u pracodawców, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 1c tej ustawy, układ zbiorowy pracy może dowolnie kształtować wysokość odpisu na fundusz; może również postanawiać, że fundusz nie będzie tworzony. Jeżeli natomiast pracodawcy ci nie są objęci układem, postanowienie w tej kwestii może zawierać regulamin wynagradzania (ust. 1). Należy zatem stwierdzić, że układ zbiorowy pracy (lub odpowiednio regulamin wynagradzania) jest jedynym aktem, mocą którego wysokość tego odpisu może być ukształtowana lub zmieniona, co redukuje możliwość wykorzystania w tym celu postanowień blankietowych. W rozważanym przypadku podejście restryktywne jest tym bardziej uzasadnione, że określenie wysokości odpisu na fundusz socjalny wyznacza zakres obciążenia publicznoprawnego pracodawcy w sferze prawa podatkowego (art. 6 cyt. ustawy), co implikuje konieczność ścisłej wykładni trybu ustalenia tego odpisu<sup>28</sup>.

Rozpatrując kryterium charakteru (zakresu) odesłania, należy wyróżnić dwa zasadnicze typy postanowień blankietowych. Pierwszy z nich zawiera odesłanie o charakterze ramowym (na przykład: „Szczegółowe zasady nabywania, ustalania wysokości i wypłaty premii ustalają odrębne regulaminy”). Drugi typ odesłania upoważnia natomiast do wprowadzenia zmian warunków określonych w układzie. Za jego

<sup>27</sup> Dz.U. z 2023 roku poz. 998 z późn. zm.

<sup>28</sup> Postanowienia układu zbiorowego pracy dotyczące odpisu na fundusz socjalny należy zaliczyć jednak do trzeciej części układu (art. 240 § 2 k.p.), ponieważ nie określają one treści indywidualnego stosunku pracy.

egzemplifikację może służyć następujące postanowienie układu: „Tabełę zasze-regowania stanowisk pracy [określoną w układzie] aktualizuje pracodawca na drodze wewnętrznego aktu organizacyjnego, po przeprowadzeniu konsultacji ze związkiem zawodowym”. Drugi z wymienionych typów odesłania wzbudza zasadnicze zastrzeżenia, które sprowadzają się do tego, że zmiana warunków zatrudnienia określonych w treści układu (lub w akcie stanowiącym jego integralną część) ma następować poza układem. Tymczasem przewidzianym przez ustawodawcę trybem zmiany postanowień układowych jest protokół dodatkowy do układu (art. 241<sup>9</sup> § 1 k.p.), co podważa możliwość dokonania takiej zmiany za pośrednictwem aktu pozaukładowego.

## ZAKOŃCZENIE

Charakter i rozmiar tego opracowania pozwolił jedynie na zarysowanie problematyki postanowień blankietowych układów zbiorowych pracy. Próbując uogólnić przeprowadzone rozważania, zasadne jest rekomendowanie partnerom społecznym uregulowania całości materii stanowiących przedmiot rokowań w ramach układu zbiorowego pracy (a także protokołów dodatkowych do układu), bez zamieszczania w nim postanowień o charakterze blankietowym. Redukuje to ryzyko rozdrobnienia ustaleń stron, a także nieprzejrzystości układu i braku normatywności jego postanowień. Nie oznacza to jednak dyskwalifikacji postanowień blankietowych. Warto zwrócić uwagę, że ich ocena prawna jest przedmiotem weryfikacji prowadzonej przez organy państwa w dwóch etapach. W postępowaniu o rejestrację układu zbiorowego pracy organ rejestracyjny dokonuje kontroli abstrakcyjnej postanowień układu, badając ich zgodność z prawem (art. 241<sup>11</sup> § 3 i nast. k.p.). Natomiast w indywidualnych postępowaniach spornych rozpoznawane są roszczenia pracowników oparte na aktach wydawanych na podstawie upoważnień blankietowych zamieszczonych w układach zbiorowych pracy, które wobec ich zarejestrowania korzystają z domniemania legalności. Skłania to organy orzekające (sądy) do poszukiwania podstawy obowiązywania tych aktów w celu nadania im sankcji w stosunkach pracy. Z celów i charakteru tych postępowań wynika zatem, że kontrola abstrakcyjna wykazuje tendencję do większego rygoryzmu.

Wydaje się, że biorąc pod uwagę konkurujące do pewnego stopnia założenia towarzyszące regulacji prawnej autonomicznych źródeł prawa pracy, uzasadnione jest spojrzenie, które pozwala zachować znaczenie prawne omawianych postanowień oraz aktów wydawanych w ramach swoistej subdelegacji. Nie należy zatem rezygnować z próby kwalifikowania tych aktów jako źródeł prawa pracy, zwłaszcza jeżeli postanowienie układu zakłada ich materialnie dwustronny charakter. Takie działania nie mogą jednak wykraczać poza granice obowiązującego systemu źródeł prawa pracy, respektując relacje prawne występujące między poszczególnymi aktami normatywnymi. Nie da się również zaakceptować wykładni

prowadzącej do sprzeczności z prawem układowym lub pominięcia stosowania jego instytucji, co wyklucza w szczególności modyfikację normatywnych postanowień układu przy odwołaniu się do narzędzi innych niż protokoły dodatkowe.

Z drugiej jednak strony należy przyjąć, że te akty „wykonujące” postanowienia blankietowe, które nie mogą być uznane za źródła prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p., nie powinny być jedynie z tej przyczyny kwalifikowane jako nielegalne. Brak podstawy ich obowiązywania (normatywności) nie stoi bowiem na przeszkodzie ich zawieraniu (wydawaniu), biorąc zwłaszcza pod uwagę swobodę negocjacji zbiorowych. Nie można wykluczyć nadania im znaczenia prawnego w stosunkach pracy przy odwołaniu się do innych konstrukcji prawnych (na przykład traktowania ich jako zaakceptowanej przez pracownika oferty pracodawcy ukształtowania indywidualnej treści stosunku pracy). Nie rodzi również zasadniczych zastrzeżeń bezpośrednio lub pośrednio odesłanie przez regulację układową do umowy indywidualnej (umowy o pracę), choć konstrukcje takie nie mogą zastąpić normatywnych postanowień układu. Kończąc niniejsze rozważania, należy zaznaczyć, że omawiany tutaj typ postanowień układowych wymaga dalszej wnikliwej analizy teoretycznej, która musi być prowadzona przy uwzględnieniu doświadczeń płynących z praktyki stosowania prawa układowego.

## BLANKET PROVISIONS IN COLLECTIVE BARGAINING AGREEMENTS

### Summary

The subject of this study is the blanket provisions which are provided for in the collective bargaining agreements. This term is defined by the author as provisions that contain a framework or partial regulation of the conditions of employment and indicate that the appropriate or detailed legal regulation will occur in another autonomous act or labour contract. The practice of negotiations justifies the need to present and analyse such provisions both in terms of their expediency and admissibility (legal force). In conclusion, the author recommends that the social partners regulate the entire subject-matter of negotiation within the framework of a collective bargaining agreement, without using blanket provisions. However, this does not mean an a priori recognition that such stipulations do not play a role in the process of shaping the rights and obligations of the employee and the employer.

Keywords: collective bargaining agreement, blanket provisions, autonomous source of labour law, remuneration regulations, employment contract.

## BIBLIOGRAFIA

- Cudowski B., *Glosa do wyroku SN z 6 grudnia 2005 r., III PK 91/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2007, nr 11, poz. 132.
- Florek L., *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010.
- Kaczyński L., *Uwagi na temat regulacji wynagradzania w znowelizowanym kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 4, s. 3–4.

- Kaźmierczyk S., [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2020.
- Piątkowski J., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz. T. II*, red. K.W. Baran, Warszawa 2022.
- Pisarczyk Ł., *Autonomiczne źródła prawa pracy*, Warszawa 2022.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002.
- Uziak W., *O treści regulaminów uwag kilka*, „Studia Iuridica Lublinensia” 24, 2015, nr 3, Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Teresie Liszcz.
- Walczak K., *Autonomiczne źródła prawa dotyczącego wynagradzania*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 1.
- Walczak K., *Zasady wynagradzania za pracę u pracodawców–przedsiębiorców w świetle autonomicznych norm prawa pracy*, Warszawa 2018.
- Włodarczyk M., *Swoiste źródła prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. 1. *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.



ANDRZEJ JABŁOŃSKI

ORCID: 0000-0002-1383-814X

Uniwersytet Wrocławski

## ROLA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W POSTĘPOWANIU PRZED SĄDEM PRACY I UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

**Abstrakt:** Artykuł poświęcony jest roli związków zawodowych w postępowaniu przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych w aspekcie ustrojowym oraz procesowym. Uprawnienia procesowe związków zawodowych obejmują możliwość wytoczenia powództwa na rzecz pracownika lub przystąpienia do sprawy po jego stronie, a także wskazanie przedstawiciela reprezentującego pracownika (ubezpieczonego) w charakterze pełnomocnika. Wskazane uprawnienia służą realizacji zadań statutowych związków zawodowych w zakresie reprezentowania i obrony praw pracowniczych w obszarze procesowego prawa pracy. Ich celem jest wsparcie pracownika w uzyskaniu sądowej ochrony jego praw.

**Słowa kluczowe:** związki zawodowe, proces cywilny, pracownicy, sąd

### WPROWADZENIE

Związki zawodowe są organizacjami społecznymi odgrywającymi szczególną rolę w sferze ochrony praw i interesów ludzi pracy<sup>1</sup>. Podstawowym zadaniem związków zawodowych jest reprezentowanie i obrona praw i interesów zawodowych i socjalnych swoich członków<sup>2</sup>. Związek zawodowy udziela ochrony ludziom pracy, reprezentując swoich członków, a także broniąc ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4 ustawy o z.z.). Stosownie do rangi realizowanych zadań związki zawodowe zostały wyposażone w szerokie uprawnienia, które pozwalają im skutecznie realizować cele statutowe i odgrywać ważną rolę w życiu społecznym. Jednym z obszarów tej aktywności jest także wymiar sprawiedliwości. W niniejszym opracowaniu zostanie przedstawiona rola związków zawodowych w obsza-

<sup>1</sup> Zob. wyrok TK z 2 czerwca 2015 roku, K 1/13, OTK-A 2015/6/80.

<sup>2</sup> Art. 1. ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, Dz.U. z 2022 roku, poz. 854, tekst jedn., dalej: ustawa o z.z.

rze sądowej ochrony indywidualnych praw ludzi pracy, realizowanej przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych.

## 1. GWARANCJE USTROJOWE UDZIAŁU ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W SPRAWOWANIU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Konstytucja RP w art. 182 gwarantuje obywatelom udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, pozostawiając określenie formy tego udziału przepisom ustaw zwykłych<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 4 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>4</sup> w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości obywatele biorą udział przez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw przed sądami w pierwszej instancji, chyba że ustawy stanowią inaczej. Również organizacje związkowe, jako organizacje zrzeszające obywateli, choć nie wprost i bezpośrednio, mają zagwarantowany w tym udział. Taki pośredni wpływ na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości daje związkom zawodowym prawo zgłoszenia kandydatów na ławników.

Udział przedstawicieli pracowników (i pracodawców) w orzekaniu w sprawach pracowniczych ma długoletnią tradycję. Już w okresie międzywojennym wskazywano, że „przy wymiarze sprawiedliwości w dziedzinie zagadnień pracy powołani zostali do kompletu orzekającego, obok sędziego zawodowego, przedstawiciele pracodawców i pracowników w charakterze ławników Sądów Pracy”<sup>5</sup>. Obecnie obowiązująca ustawa „Prawo o ustroju sądów powszechnych” również przewiduje udział ławników w rozstrzyganiu spraw z zakresu prawa pracy. Do 2011 roku związki zawodowe oraz organizacje pracodawców miały wyłączność na zgłaszanie kandydatów na ławników orzekających w sprawach z zakresu prawa pracy, co było zgodne z długoletnią tradycją i dawało tym organizacjom istotny wpływ na kształt personalny sądów pracy. Jednak w 2011 roku zrezygnowano z tego rozwiązania i poszerzono katalog podmiotów, którym przysługuje prawo zgłoszenia kandydatów na ławników do sądów pracy<sup>6</sup>. Tę zmianę uzasadniano tym, że „podmioty uprawnione na mocy art. 162 § 2 nie były wystarczająco zainteresowane zgłaszaniem kandydatów, o czym świadczą wyniki wyborów ławników w 2007 roku”<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Szerzej zob. M. Kaczmarczyk, *Czynnik społeczny w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2020; R. Piotrowski, *Konstytucyjne wyznaczniki udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2023 roku poz. 217, tekst jedn.

<sup>5</sup> L. Hochberg, J.J. Tarnopolski, *Co ławnik sądu pracy wiedzieć powinien*, Warszawa 1936.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2011 roku nr 109, poz. 627.

<sup>7</sup> Uzasadnienie projektu ustawy: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3833>.

W obecnym stanie prawnym ustawodawca nie przewidział jakiegokolwiek prawnego uprzywilejowania związków zawodowych w procedurze wyboru ławników. Ich pozycja jest taka sama jak innych organizacji społecznych i zawodowych. Tym niemniej związki zawodowe mają do odegrania ważną rolę w tej procedurze, co jest wynikiem z jednej strony ich szczególnej pozycji w systemie ochrony prawa pracowniczych, z drugiej zaś strony wynika ze szczególnych rozwiązań legislacyjnych dotyczących naboru ławników do sądów pracy. W myśl art. 164 §1 zd. drugie u.s.p. spośród ławników znajdujących się na liście wybranych ławników rady gmin wskazują ławników do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy. Natomiast art. 158 § 3 u.s.p. wprowadza szczególne wymogi wobec ławników orzekających w sprawach z zakresu prawa pracy. Zgodnie z tym przepisem do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy ławnikiem powinna być wybrana osoba wykazująca szczególną znajomość spraw pracowniczych. Związki zawodowe z natury rzeczy zraszają osoby mające szczególną wiedzę na temat praw pracowniczych, a zatem jako oczywisty i potrzebny jawi się ich aktywny udział w promowaniu takich osób w procedurze naboru na ławników w sądach pracy, czy to spośród własnych członków, czy też z grona innych osób, co do których wiedzy merytorycznej w wymaganym zakresie dają rękojmię. Rekomendacja ze strony związku zawodowego dla kandydata na ławnika powinna stanowić dla rady gminy dostateczną rękojmię, że kandydat ten spełnia ustawowy warunek szczególnej znajomości spraw pracowniczych. Udział związków zawodowych w procedurze wyboru ławników do sądów pracy winien stanowić gwarancję prawidłowej obsady tych sądów przez osoby o dużej wiedzy merytorycznej w sprawach pracowniczych.

Związki zawodowe przywiązują duże znaczenie do kwestii udziału ławników w rozpatrywaniu spraw z zakresu prawa pracy. Pominięcie udziału ławników w orzekaniu w sprawach z zakresu prawa pracy w okresie pandemii spotkało się z ich zdecydowanym sprzeciwem<sup>8</sup>.

## 2. INICJOWANIE PRZEZ ZWIĄZEK ZAWODOWY POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO W INTERESIE PRACOWNIKA

Zadaniem związków zawodowych jest reprezentowanie i obrona praw ludzi pracy. Realizowanie tych zadań wymaga stworzenia tym organizacjom odpowiednich możliwości prawnych także w obszarze procesowego prawa pracy. Celem procesu cywilnego jest bowiem przymusowa realizacja praw osób wykonujących pracę wtedy, gdy prawa te nie są dobrowolnie wykonywane. Stworzenie związkowi zawodowemu możliwości wzięcia udziału w tej procedurze na gruncie procesowego prawa pracy stanowi istotny, dodatkowy, obok uprawnień wynikających

<sup>8</sup> Ł. Guza, *Spór o udział ławników w postępowaniu cywilnym*, „Gazeta Prawna” 23.08.2021, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8229815,lawnicy-sad-cywilny-prawo-pracy-solidarnosc.html> (dostęp: 27.06.2024).

z ustawy o związkach zawodowych i kodeksu pracy, instrument (gwarancję) dla realizacji ich zadań statutowych.

Zgodnie z zasadą dyspozycyjności<sup>9</sup> warunkiem koniecznym wdrożenia procedury sądowego stosowania prawa i uzyskania ochrony sądowej jest złożenie pozwu przez właściwy podmiot (mający zdolność sądową i procesową). Szczególne umocowanie do wytoczenia powództwa przez związek zawodowy na rzecz pracowników przewiduje art. 462 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku — Kodeks postępowania cywilnego (dalej: kpc). Zgodnie z tym przepisem w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych (za zgodą pracownika lub ubezpieczonego wyrażoną na piśmie) mogą wytaczać powództwa na rzecz pracownika lub wnosić odwołania od decyzji organów rentowych, a także (za zgodą pracownika lub ubezpieczonego wyrażoną na piśmie) przystępować do nich w toczącym się postępowaniu. Na podstawie wskazanego przepisu prawo do wytoczenia powództwa na rzecz pracowników (oraz przystąpienia do już toczącego się postępowania) przysługuje związkom zawodowym, które z mocy prawa oraz statutu powołane są do reprezentowania praw ludzi pracy.

W postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy pojęcie „pracownik” jest rozumiane szerzej niż w kodeksie pracy. Zgodnie z art. 476 §5 pkt. 1 kpc pracownikiem jest: pracownik w rozumieniu art. 2 kp oraz członek rolniczej spółdzielni produkcyjnej, osoba świadcząca pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą oraz członkowie rodziny i spadkobiercy pracownika, członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej i osoby świadczącej pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą, a także inne osoby, którym z mocy odrębnych przepisów przysługują roszczenia z zakresu prawa pracy. Wprawdzie wskazane pojęcie jest szerokie, to jednak nie obejmuje wszystkich osób, którym art. 2 ustawy o z.z. przyznaje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych<sup>10</sup>. Oznacza to, że na podstawie art. 462 kpc związek zawodowy nie może wytoczyć powództwa na rzecz tych spośród swoich członków, którzy nie spełniają kryterium definicji pracownika w rozumieniu art. 476 §5 pkt. 1 kpc, w szczególności na rzecz osób wykonujących prace zarobkową na podstawie umów cywilnoprawnych (z wyjątkiem umowy o pracę nakładczą). W tym drugim przypadku związek zawodowy może jednak wytoczyć powództwo na rzecz swojego członka na zasadach ogólnych, określonych w art. 61 kpc. Jednak w tym przypadku uprawnienie to ograniczone zostało jedynie do spraw o ochronę równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli.

Wynikające z art. 462 kpc uprawnienie jest najdalej idącym spośród tych, które przysługują związkom zawodowym w obszarze obrony praw ludzi pracy

<sup>9</sup> Szerzej zob. R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności w procesie cywilnym*, Warszawa 2016.

<sup>10</sup> Szerzej zob. K.W. Baran, *O zakresie prawa koalicji w związkach zawodowych po nowelizacji prawa związkowego z 5 lipca 2018 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 9, s. 2 n.; M. Wujczyk, *Nowe regulacje funkcjonowania związków zawodowych — wybrane zagadnienia*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2019, nr 3, s. 196–199.

na gruncie procesowym. Trzeba podkreślić, że chodzi o ochronę indywidualnych praw (roszczeń), bowiem tylko takie mogą być dochodzone w postępowaniu sądowym<sup>11</sup>. Uprawnienie to należy widzieć jako instrument służący do realizacji w obszarze procesowym zadań statutowych związków, czyli reprezentowania i obrony praw oraz zawodowych i socjalnych interesów ludzi pracy.

Na ścisły związek między procesowym prawem związku zawodowego do wytoczenia powództwa na rzecz pracownika, a realizacją jego zadań statutowych, których ramy wyznaczają przepisy ustawy o związkach zawodowych, jednoznacznie wskazuje art. 462 kpc, zgodnie z którym prawo z niego wynikające związek zawodowy realizuje „w zakresie swoich zadań statutowych”. Przyznane związkowi zawodowemu uprawnienie do wytoczenia powództwa na rzecz pracownika nie ma zatem znaczenia samodzielnego w tym znaczeniu, że jedynie służy jako dodatkowe wsparcie, czy też wzmocnienie realizacji uprawnień wynikających z ustawy o związkach zawodowych w zakresie ochrony praw pracowników w obszarze procesowym. Trafnie tym samym w orzecznictwie przyjęto, że legitymacja procesowa do wszczęcia na rzecz pracownika postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy przysługuje na podstawie art. 462 w związku z art. 61 kpc tylko zakładowej organizacji związkowej obejmującej pracownika statutowym zakresem jej działania, a więc będącego jej członkiem lub wybranej przez nią do obrony praw pracowniczych (reprezentacja szczegółowa)<sup>12</sup>.

Zakładowa organizacja związkowa jest legitymowana do wszczęcia postępowania tylko na rzecz pracownika zatrudnionego w zakładzie pracy objętym zakresem jej działania<sup>13</sup>. Związek zawodowy nie może zatem wytoczyć powództwa na rzecz jakiegokolwiek pracownika, lecz tylko na rzecz tego, którego reprezentuje zgodnie ze swym statutem, zgodnie z ustawą o związkach zawodowych. Argument taki wynika z art. 7 ust. 2 ustawy o z.z., który stanowi, że w sprawach indywidualnych stosunków pracy związki zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków, przy czym na wniosek pracownika niezrzeszonego związek zawodowy może się podjąć obrony jego praw i interesów wobec pracodawcy<sup>14</sup>. Zgodnie zaś z art. 30 ust. 1 ustawy o z.z. w zakładzie pracy, w którym działa więcej niż jedna zakładowa organizacja związkowa, każda z nich broni praw i reprezentuje interesy swych członków. Natomiast z przepisu ust. 2 wynika, że pracownik niezrzeszony w związkach zawodowych ma prawo do obrony swoich praw na zasadach dotyczących pracowników będących członkami związku, jeżeli wybrana przez niego zakładowa organizacja związkowa wyrazi zgodę na obronę jego praw pracowniczych. Wprawdzie wskazane przepisy odnoszą się wyłącznie

<sup>11</sup> Dla ochrony zbiorowych prawa i interesów pracowników przewidziana została droga sporów zbiorowych, zob. A. Tomanek, [w:] *Prawo pracy. Zarys wykładu*, red. H. Szurgacz, A. Tomanek, Warszawa 2023, s. 582–583.

<sup>12</sup> Uchwała SN z dnia 5 lipca 2002 roku, III PZP 13/02, OSNP 2003, nr 7, poz. 167.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Szerzej zob. J. Piątkowski, *Uprawnienia zakładowej organizacji związkowej*, Toruń 2008.

do zasad reprezentacji pracownika wobec pracodawcy w sferze materialnoprawnej, tym niemniej wyznaczają one również ramy statutowe działalności związków zawodowych, a przez to wyznaczają zasady zastosowania art. 462 kpc.

Zgodnie z powyższym za słuszny należy uznać pogląd wyrażony w orzecznictwie, że legitymację procesową do wszczęcia na rzecz pracownika postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy ma zakładowa (międzyzakładowa) organizacja związkowa<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 26 pkt. 1 ustawy o z.z. do zakresu działania zakładowej organizacji związkowej należy bowiem w szczególności zajmowanie stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych w zakresie unormowanym w przepisach prawa pracy. Tym samym uprawnienia do wytoczenia powództwa nie ma zakładowa organizacja związku zawodowego, która nie spełnia warunku minimalnej wymaganej liczby członków (co najmniej dziesięciu) określonego w art. 25<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z.<sup>16</sup>. Podobnie za aktualne także tutaj należy uznać stanowisko SN, zgodnie z którym uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują tylko takiej organizacji, która zakresem swojego działania obejmuje cały zakład pracy<sup>17</sup>. Jednostka organizacyjna związku zawodowego niespełniająca tych wymogów nie ma legitymacji procesowej formalnej i nie ma zdolności sądowej i procesowej w postępowaniu wytoczonym na rzecz pracownika<sup>18</sup>. Na podstawie art. 462 kpc w zw. z art. 64 kpc zdolność sądową ma tylko taka zakładowa organizacja związkowa, której przepisy prawa materialnego przyznają uprawnienie do reprezentowania jej członków w indywidualnych sprawach ze stosunku pracy (art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o z.z. w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy o z.z.).

Zgodnie z zasadą dyspozycyjności pracownik, którego prawo jest przedmiotem sporu, powinien sam decydować, czy dochodzić roszczenia na drodze sądowej. Bowiem to sam pracownik najlepiej ocenia swoją sytuację materialnoprawną, wobec której instytucje procesowe pełnią jedynie służebną rolę. Procesowa legitymacja z art. 462 kpc realizuje się zatem tylko wówczas, gdy wszczęcie postępowania nastąpi na rzecz pracownika i zgodnie z jego oceną tego interesu<sup>19</sup>. Nie jest możliwe, by wytoczenie przez związek zawodowy powództwa nastąpiło z pominięciem tegoż pracownika, czy tym bardziej wbrew jego woli. Z tego względu art. 462 kpc wymaga przedłożenia sądowi uprzedniego pisemnego oświadczenia o wyrażeniu zgody pracownika na wytoczenie procesu na jego rzecz przez związek zawodowy. Zgoda musi być wyraźna i dotyczyć konkretnej sprawy. Nie

<sup>15</sup> Wyrok SN z 9 maja 2008 roku, II PK 316/07, OSNP 2009, nr 19–20, poz. 250.

<sup>16</sup> Zob. M. Wujczyk, *Nowe regulacje funkcjonowania związków zawodowych — wybrane zagadnienia*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2019, nr 3, s. 195–216.

<sup>17</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 24 kwietnia 1996 roku, I PZP 38/95, OSNP 1997, nr 5, poz. 101 z glosą Z. Hajna.

<sup>18</sup> Zob. wyroki SN z 6 maja 2010 roku, II PK 344/09 oraz 11 maja 2021 roku, I PSKP 16/21, LEX nr 3171967.

<sup>19</sup> Uchwała SN z 5 lipca 2002 roku, III PZP 13/02, OSNP 2003, nr 7, poz. 167.

można zgody domniemywać<sup>20</sup>. Brak takiej zgody od początku lub jej cofnięcie uniemożliwia prowadzenie procesu przez związek zawodowy<sup>21</sup>. Według art. 61 § 4 kpc organizacja związkowa jest obowiązana dołączyć do pozwu (lub pisma obejmującego przystąpienie) wyrażoną na piśmie zgodę pracownika. Niedołączenie pisemnej zgody powinno być traktowane jako brak formalny pozwu i skutkować wezwaniem organizacji pozarządowej do jego uzupełnienia w trybie art. 130 pod rygorem zwrotu pozwu<sup>22</sup>. Przedłożona zgoda nie podlega ocenie sądu, który nie może odmówić wszczęcia postępowania przez organizację związkową tylko dlatego, że akt ten uzna za niecelowy. Organizacji związkowej oraz reprezentowanemu pracownikowi przysługuje prawo samodzielnej oceny, czy zachodzi potrzeba ochrony uprawnień, zatem sąd nie powinien kontrolować zasadności takiej oceny i ewentualnie odmawiać związkowi legitymacji procesowej do wszczęcia postępowania, jak też udziału w toczącym się postępowaniu. Sąd dokonuje jedynie oceny, czy przedmiot sprawy, w której wytoczono powództwo, pozostaje w obszarze celów statutowych związku zawodowego. Art. 462 kpc nie wymaga, aby statut organizacji zawierał postanowienie, że cele statutowe mogą być realizowane poprzez możliwość wytaczania powództw. Tego rodzaju działanie jest jedynie określoną formą działania (środkiem), służącą wykonaniu zadań statutowych organizacji związkowej<sup>23</sup>.

Wytoczenie powództwa na rzecz pracownika uruchamia procedurę sądowego stosowania prawa i powoduje, że związek zawodowy staje się uczestnikiem tej procedury na prawach strony. Związek zawodowy jest w takim postępowaniu stroną jedynie w znaczeniu formalnym<sup>24</sup>, bowiem, wytaczając powództwo, nie realizuje własnych praw. Materialnie stroną pozostaje ten pracownik, którego praw proces dotyczy. Wyrok w sprawie wytoczonej przez organizację związkową ma powagę rzeczy osądzonej między pracownikiem, na rzecz którego sprawę tę wytoczono, a stroną przeciwną (art. 58 kpc w związku z art. 62 kpc). Tym niemniej należy podkreślić, że związek zawodowy zajmuje w takim postępowaniu pozycję powoda ze wszystkimi tego konsekwencjami, czyli realizuje prawa i obowiązki procesowe ciężące na stronie powodowej i przejmuje odpowiedzialność za to postępowanie. Rola związku zawodowego w tej procedurze jest wyznaczona ramami, które prawo procesowe wyznacza stronom procesowym i nie wykazuje przy tym szczególnych odrębności<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> M. Kurzynoga, *Udział związków zawodowych w postępowaniu cywilnym po stronie pracownika w świetle zmian KPC*, „Monitor Prawa Pracy” 2012, nr 6, s. 290.

<sup>21</sup> Szerzej na temat skutków braku zgody zob. J. Witkowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, A. Jabłoński, Warszawa 2014, s. 113–114.

<sup>22</sup> E. Stefańska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–477(16)*, red. M. Manowska, LEX/el. 2022, art. 61.

<sup>23</sup> Zob. wyrok SN z 16 maja 2023 roku, II CSKP 1026/22, LEX nr 3569561.

<sup>24</sup> Zob. wyrok SN z 24 czerwca 1998 roku, I PKN 186/98, OSNAPiUS 1999 nr 13, poz. 424.

<sup>25</sup> Szerzej na temat relacji między sądem a stroną w wymierzaniu sprawiedliwości w ujęciu teorii postępowania cywilnego zob. np. P. Pogonowski, *Rola sędziego i autonomia stron w procesie cywilnym. Zagadnienia podstawowe*, „Roczniki Nauk Prawnych” 17, 2007, nr 2.

### 3. PRZYSTĄPIENIE PRZEZ ZWIĄZEK ZAWODOWY DO TOCZĄCEGO SIĘ POSTĘPOWANIA

Na podstawie art. 462 kpc związek zawodowy może nie tylko wytoczyć powództwo na rzecz pracownika, ale może również przystąpić do już toczącego się postępowania. Przystąpić do postępowania może wyłącznie zakładowa organizacja związkowa spełniająca wymogi, o których była mowa wyżej. Przystąpienie jest możliwe tylko po stronie pracownika (zarówno po stronie powodowej, jak i pozwanej) za jego pisemną zgodą. Zatem brak zgody pracownika na wystąpienie organizacji związkowej po jego stronie powoduje, że ta organizacja nie może wziąć udziału w sprawie<sup>26</sup>. W takiej sytuacji sąd wydaje postanowienie o odmowie dopuszczenia związku zawodowego do udziału w postępowaniu (stosuje tu się odpowiednio przepisy o interwencji ubocznej — art. 62 § 2 kpc)<sup>27</sup>. Organizacja może wstąpić do postępowania cywilnego w każdym jego stadium (art. 61 § 4 kpc) w tym również dopiero na etapie postępowania apelacyjnego.

Do przystąpienia organizacji związkowej po stronie pracownika w toczącym się postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o interwencji ubocznej, do której nie mają odpowiedniego zastosowania przepisy o współuczestnictwie jednolitym (art. 62 § 2 kpc). Jest to przypadek tak zwanej interwencji ubocznej niesamoistnej, przy czym organizacja związkowa nie ma własnego interesu prawnego w toczącym się postępowaniu. W tym przypadku rola procesowa związku zawodowego jest zatem zdecydowanie odmienna od tej, którą związek realizuje po wytoczeniu powództwa na rzecz pracownika. Związek zawodowy zajmuje w procesie miejsce obok pracownika, wyłącznie służąc mu pomocą w uzyskaniu korzystnego dla niego orzeczenia, przy zachowaniu przez pracownika decydującego wpływu na przebieg procesu. Jego pozycję procesową wyznaczają przepisy o interwencji ubocznej.

### 4. UDZIAŁ PRZEDSTAWICIELA ZWIĄZKU ZAWODOWEGO W POSTĘPOWANIU W ROLI PEŁNOMOCNIKA

Z mocy art. 465 §1 kpc przedstawiciel związku zawodowego może wziąć udział w postępowaniu cywilnym w roli pełnomocnika procesowego pracownika lub ubezpieczonego. Przepis ten rozszerza w porównaniu z regułami ogólnymi (art. 87 kpc) krąg osób, które mogą być pełnomocnikami, wyłącznie na potrzeby postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Uzasadnieniem dla tej regulacji jest założenie, że przedstawiciel związku zawo-

<sup>26</sup> Zob. postanowienie SN z 23 października 2001 roku, III AO 19/01, PPIPS 2003, nr 11, s. 439.

<sup>27</sup> Zob. postanowienie SN z 25 listopada 2010 roku, III CZ 50/10, LEX nr 1157559 oraz wyrok SA w Gdańsku z 22 kwietnia 2021 roku, V AGa 141/20, LEX nr 3282478.



go jest kompetentny i ma szeroką wiedzę niezbędną dla prowadzenia tej kategorii spraw, co uzasadnia powierzenie mu odpowiedzialnej roli pełnomocnika procesowego. Związek zawodowy, wyznaczając swojego przedstawiciela, daje niejako gwarancję, że osoba ta spełnia wskazane wymogi. Poza tym przedstawicielem związku zawodowego uprawnionym do reprezentowania pracownika może być także radca prawny tego związku, jeżeli pracownik udzielił mu pełnomocnictwa procesowego<sup>28</sup>. Nie ma szczególnych wymogów co do charakteru relacji łączącej związek zawodowy i jego przedstawiciela<sup>29</sup>.

Sporne w orzecznictwie jest, czy pełnomocnikiem procesowym pracownika lub ubezpieczonego może być przedstawiciel związku zawodowego, w którym tenże pracownik czy ubezpieczony nie jest zrzeszony. Za taką możliwością opowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 22 sierpnia 2003 roku, I PK 214/02<sup>30</sup>, natomiast zanegowano ją w postanowieniach Sądu Najwyższego z 17 września 2004 roku, III PZ 10/04<sup>31</sup> oraz z 29 listopada 2006 roku, II PZ 54/06<sup>32</sup>. W uchwale Sądu Najwyższego z 8 listopada 2017 roku, III UZP 7/17<sup>33</sup>, przyjęto, że istnienie jakichkolwiek stosunków prawnych łączących ubezpieczonego z pracodawcą, u którego działa związek zawodowy, nie ma znaczenia dla skuteczności udzielenia pełnomocnictwa przedstawicielowi tego związku zawodowego. W uzasadnieniu wyrażono pogląd, że interpretacja językowa art. 465 § 1 kpc nie może zostać obalona przez niepewne wnioski płynące z wykładni systemowej. Za przeważające można zatem uznać stanowisko, że pracownik (ubezpieczony) może udzielić pełnomocnictwa procesowego przedstawicielowi związku zawodowego, którego nie jest członkiem<sup>34</sup>. Takie trafne stanowisko uzasadnione jest literalnym brzmieniem art. 465 § 1 kpc. Wskazany przepis nie stawia bowiem żadnych wymogów co do relacji łączących związek zawodowy z osobą reprezentowaną. W szczególności — odmiennie niż w art. 462 kpc — ustawodawca nie stawia wymogu, by reprezentowanie pracowników (ubezpieczonych) przez przedstawiciela związku zawodowego należało do zadań statutowych związku. Szerokie umocowanie związku zawodowego do reprezentowania pracowników oraz ubezpieczonych niewątpliwie ułatwia tym osobom możliwość skorzystania z instytucji pełnomocnika w procesie. Będzie to istotne zwłaszcza tam, gdzie pracownik lub ubezpieczony ma szczególne zaufanie (na przykład z racji osobistej znajomości) do osób upoważnionych przez związek zawodowy.

<sup>28</sup> Postanowienie SN z 20 maja 2004 roku, I PZ 6/04, OSNP 2005, nr 3, poz. 40.

<sup>29</sup> Zob. P. Prusinowski, *Pełnomocnicy w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu prawa pracy*, [w:] *Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021, s. 203.

<sup>30</sup> OSNP 2004, nr 16, poz. 282.

<sup>31</sup> LEX nr 375687.

<sup>32</sup> „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 10, s. 37 z omówieniem E. Maniewskiej.

<sup>33</sup> OSNP 2018, nr 4, poz. 46.

<sup>34</sup> M. Dziurda, *Możliwość ustanawiania pełnomocników procesowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 9, s. 28.

Osoba zgłaszająca się do udziału w postępowaniu w charakterze pełnomocnika na podstawie art. 465 §1 kpc powinna przy pierwszej czynności procesowej przedłożyć do akt sprawy pełnomocnictwo udzielone przez pracownika lub ubezpieczonego oraz wykazać, że jest uprawniona do działania w imieniu związku zawodowego na podstawie jego statutu lub odrębnego upoważnienia<sup>35</sup>.

Zakres umocowania przedstawiciela związku zawodowego jako pełnomocnika wyznacza ogólna norma z art. 91 kpc. Pozycja procesowa pełnomocnika ustanowionego na tej podstawie jest co do zasady taka sama jak innych pełnomocników. Jednak do odbioru należności zasądzonych na rzecz pracownika lub ubezpieczonego jest wymagane pełnomocnictwo szczególne, udzielone po powstaniu tytułu egzekucyjnego (art. 465 § 3 kpc).

## PODSUMOWANIE

Udział związków zawodowych w wymiarze sprawiedliwości sprawowanym przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych ma wiele aspektów. W płaszczyźnie ustrojowej rola związków zawodowych została zredukowana i obecnie organizacje te biorą udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości na takich zasadach jak ogół obywateli — czyli poprzez możliwość zgłaszania kandydatów na ławników. Najdalej idącą rolę związek zawodowy ma do odegrania wtedy, gdy zdecyduje się wytoczyć powództwo w sprawie z zakresu prawa pracy na rzecz pracownika. Wtedy to związek zawodowy zajmuje samodzielną pozycję powoda, działając w interesie pracownika. Związek zawodowy może również przystąpić po stronie pracownika do już toczącego się postępowania. W tym przypadku związek zawodowy może przystąpić zarówno po stronie powodowej jak i pozwanej, służąc pomocą pracownikowi jako interwenient uboczny. Związek zawodowy może wreszcie upoważnić swego przedstawiciela do reprezentowania pracownika lub ubezpieczonego w charakterze pełnomocnika.

Wskazane instrumenty procesowe służą wzmocnieniu uprawnień statutowych związków zawodowych w zakresie reprezentowania i ochrony indywidualnych praw pracowników. Uzasadnieniem dla przedstawionych rozwiązań jest założenie, że związki zawodowe są organizacjami wyspecjalizowanymi w ochronie praw pracowniczych (także w zakresie przysługujących im uprawnień z ubezpieczeń społecznych<sup>36</sup>), posiadają wykwalifikowane kadry oraz są blisko ludzi i ich problemów, przez co mogą służyć im realnie pomocą w uzyskaniu ochrony prawnej ze strony sądu. Udział związku zawodowego w postępowaniu sądowym w jednej ze wskazanych form odbywa się na ogólnych zasadach procedury cy-

<sup>35</sup> Postanowienie SN z 6 kwietnia 2006 roku, II PZ 3/06, OSNP 2007, nr 7–8, poz. 104.

<sup>36</sup> Zob. B. Surdykowska, *Związki zawodowe a system ubezpieczeń społecznych w Polsce*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2021, nr 3, s. 109–126.

wilnej. Brak tu jakichkolwiek odrębności, co jest zgodne z zasadą równości stron postępowania. Nakłada to na związki zawodowe szczególną odpowiedzialność, która wymaga szczególnej rozważności oraz dużej wiedzy merytorycznej nie tylko z zakresu materialnego prawa pracy, ale również z zakresu prawa procesowego.

Te szczególne wymogi są być może jedną z przyczyn, dla których związki zawodowe w niewielkim stopniu wykorzystują w praktyce przedstawione instytucje prawa procesowego. Z drugiej strony postępująca profesjonalizacja usług prawnych i szeroki dostęp do profesjonalnej obsługi prawnej świadczonej przez adwokatów i radców prawnych jest z kolei powodem, dla którego pracownicy i ubezpieczeni rzadko zwracają się o procesowe wsparcie do związków zawodowych.

## THE ROLE OF TRADE UNIONS IN PROCEEDINGS BEFORE THE LABOR AND SOCIAL SECURITY COURT

### Summary

The article is devoted to the role of trade unions in proceedings before labor and social security courts in terms of system and procedural aspects. The procedural powers of trade unions include the ability to bring an action on behalf of an employee or to join the case on his side, as well as to designate a legal representative of the (insured) employee as an attorney. The indicated powers serve to implement the statutory tasks of trade unions in representing and defending the rights of employees in the area of procedural labor law. Their purpose is to support the employee in obtaining judicial protection of his rights.

Keywords: trade union, civil process, employees, court

### BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., *O zakresie prawa koalicji w związkach zawodowych po nowelizacji prawa związkowego z 5 lipca 2018 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 9.
- Dziurda M., *Możliwość ustanawiania pełnomocników procesowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 9.
- Flejszar R., *Zasada dyspozycyjności w procesie cywilnym*, Warszawa 2016.
- Hochberg L., Tarnopolski J.J., *Co ławnik sądu pracy wiedzieć powinien*, Warszawa 1936.
- Kurzynoga M., *Udział związków zawodowych w postępowaniu cywilnym po stronie pracownika w świetle zmian KPC*, „Monitor Prawa Pracy” 2012, nr 6.
- Piątkowski J., *Uprawnienia zakładowej organizacji związkowej*, Toruń 2008.
- Pogonowski P., *Rola sędziego i autonomia stron w procesie cywilnym. Zagadnienia podstawowe*, „Roczniki Nauk Prawnych” 17, 2007, nr 2.
- Prusinowski P., *Pełnomocnicy w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu prawa pracy*, [w:] *Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021.
- Stefańska E., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–477(16)*, red. M. Manowska, LEX/el. 2022, art. 462.
- Surdykowska B., *Związki zawodowe a system ubezpieczeń społecznych w Polsce*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2021, nr 3.

- Tomanek A., [w:] *Prawo pracy. Zarys wykładu*, red. H. Szurgacz, A. Tomanek, Warszawa 2023.
- Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021.
- Witkowski J., *Komentarz do art. 462 kpc*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, A. Jabłoński, Warszawa 2014.
- Wujczyk M., *Nowe regulacje funkcjonowania związków zawodowych — wybrane zagadnienia*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2019, nr 3.

## ORZECZNICTWO

- Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 24 kwietnia 1996 roku, I PZP 38/95, OSP 1997, nr 5, poz. 101.
- Wyrok SN z 9 maja 2008 roku, II PK 316/07, OSNP 2009, nr 19–20, poz. 250.
- Wyrok SN z 24 czerwca 1998 roku, I PKN 186/98, OSNAPiUS 1999 nr 13, poz. 424.
- Uchwała SN z dnia 5 lipca 2002 roku, III PZP 13/02, OSNP 2003, nr 7, poz. 167.
- Wyrok SN z 6 maja 2010 roku, II PK 344/09.
- Postanowienie SN z 25 listopada 2010 roku, III CZ 50/10, LEX nr 1157559.
- Wyrok SA w Gdańsku z 22 kwietnia 2021 roku, V AGa 141/20, LEX nr 3282478.
- Postanowienie SN z 23 października 2001 roku, III AO 19/01, PPIPS 2003, nr 11, s. 439.
- Wyrok z 22 sierpnia 2003 roku, I PK 214/02, OSNP 2004, nr 16, poz. 282.
- Postanowienie SN z 20 maja 2004 roku, I PZ 6/04, OSNP 2005/3, poz. 40.
- Ppostanowienie Sądu Najwyższego z 17 września 2004 roku, III PZ 10/04, LEX nr 375687.
- Postanowienie SN z 29 listopada 2006 roku, II PZ 54/06, PZS 2007, nr 10, s. 3.7.
- Postanowienie SN z 6 kwietnia 2006 roku, II PZ 3/06, OSNP 2007, nr 7–8, poz. 104.
- Uchwała SN z 8 listopada 2017 roku, III UZP 7/17, OSNP 2018, nr 4, poz. 46.
- Wyrok SN z 11 maja 2021 roku, I PSKP 16/21, LEX nr 3171967.
- Wyrok SN z 16 maja 2023 roku, II CSKP 1026/22, LEX nr 3569561.

JACEK BOROWICZ  
ORCID: 0000-0002-1833-4020  
Uniwersytet Wrocławski

## UWAGI O ROLI ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W ZAKRESIE ZWIĄZKOWEJ REPREZENTACJI PRAW I INTERESÓW PRACOWNIKÓW WYKONUJĄCYCH WOLNE ZAWODY

Abstrakt: Niniejszy artykuł poświęcony jest rozważaniom na temat roli związków zawodowych w reprezentacji i obronie praw i interesów zawodowych i społecznych szczególnej grupy osób wykonujących pracę zarobkową w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, jaką stanowią wykonawcy wolnych zawodów regulowanych pozostający w zatrudnieniu (pracowniczym i niepracowniczym — w szczególności cywilnoprawnym). W szczególności rozważane są w nim kwestie relacji pomiędzy związkiem zawodowym a samorządem zawodowym w zakresie wpływu tych podmiotów na procesy tworzenia i stosowania przepisów prawa dotyczącego tej kategorii zatrudnionych.

Słowa kluczowe: związki zawodowe, samorząd zawodowy, wolne zawody, zatrudnienie pracowni-  
cze, zatrudnienie cywilnoprawne, uprawnienia związków zawodowych, zadania samorządu zawo-  
dowego

### 1. ROZWAŻANIA WPROWADZAJĄCE

W dotychczasowej literaturze zwracano uwagę, że w przypadku pracowników wykonujących wolny zawód występuje swoisty dualizm zbiorowej reprezentacji i ochrony ich praw i interesów. Wskazywano, że z jednej strony wykonujący wolny zawód w ramach stosunku pracy są reprezentowani przez macierzysty samorząd zawodowy (korporację zawodową). Powyższe wynika z ich szczególnego statusu zawodowego (dysponowanie prawem do wykonywania wolnego zawodu regulowanego) oraz obligatoryjnej przynależności do tejże korporacji (przymus korporacyjny). Samorządowi zawodowemu przypisane są zadania w zakresie reprezentacji oraz pieczy nad wykonywaniem zawodu poprzez sprawowanie władzy publicznej w granicach określonych przez prawo i w odniesieniu do wszystkich przedstawicieli danego zawodu — w szczególności bez względu na formę organi-

zacyjnoprawną jego wykonywania<sup>1</sup>. Jednak z drugiej strony ze względu na status pracowniczy niektórych wykonawców wolnych zawodów reprezentacja i ochrona ich praw i interesów realizowana jest przez związki zawodowe. Uznawano bowiem, że wykonujący wolny zawód w ramach stosunku musi być zakwalifikowany do zbiorczej kategorii „ludzi pracy” w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych<sup>2</sup>(dalej: u.z.z.). Jako osoba o statusie pracowniczym dysponował on zatem prawem do tworzenia i zrzeszania się na zasadzie dobrowolności w związkach zawodowych<sup>3</sup>. Powyższe uwagi zachowują aktualność w świetle aktualnej, ukształtowanej w odpowiedzi na wyrok TK z 2 czerwca 2015 roku, K1/13<sup>4</sup>, regulacji u.z.z. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.z.z. prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych przysługuje „osobom wykonującym pracę zarobkową”. Osobami wykonującymi pracę zarobkową w rozumieniu art. 1<sup>1</sup> pkt 1 u.z.z. są zaś pracownicy lub osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudniają do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz mają takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i broniące przez związek zawodowy. Kategoria ludzi pracy w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.z.z. jest tożsama zatem z kategorią osób wykonujących pracę zarobkową w rozumieniu art. 1<sup>1</sup> pkt 1 u.z.z.

## 2. WYKONYWANIE WOLNEGO ZAWODU A WYKONYWANIE PRACY ZAROBKOWEJ W ROZUMIENIU U.Z.Z.

Aby odnieść się do kwestii roli związków zawodowych w reprezentacji i obronie praw oraz interesów wykonawców wolnych zawodów w procesach two-

<sup>1</sup> Istotą samorządu zawodowego jest obligatoryjne zrzeszanie się na zasadach określonych w ustawie osób wykonujących zawody zaufania publicznego dla celów: 1) reprezentacji zawodu, oraz 2) sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Dwie wyżej wymienione funkcje samorządów zawodowych statuowane są w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, a następnie doprecyzowane poprzez przyznanie im konkretnych uprawnień i zadań w ramach przepisów ustaw regulujących zasady wykonywania danego zawodu zaufania publicznego. Zakres „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego” w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest rozumiany szeroko — wskazuje się tu na: dokonywanie czynności związanych z władczym decydowaniem lub współdecydowaniem o dopuszczeniu do wykonywania zawodu, ustaleniem zasad etyki (deontologii) zawodowej, orzecznictwem dyscyplinarnym w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie obowiązków zawodowych, prowadzenie przez organy samorządu rejestru osób aktualnie wykonujących dany zawód zaufania publicznego oraz posiadanie odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad odbywania aplikacji (jej organizowanie i nadzorowanie) oraz na ustalanie zakresu merytorycznego egzaminu zawodowego — zob. J. Borowicz *Korporacyjna reprezentacja praw i interesów pracowników wykonujących wolne zawody. Zarys problematyki*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 6, s. 24.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2022 roku poz. 854, tekst jedn.

<sup>3</sup> J. Borowicz *Korporacyjna reprezentacja...*, s. 27.

<sup>4</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150000791/T/D20150791TK.pdf> (dostęp: 5.12.2023).

zenia i stosowania prawa należy skonfrontować pojęcie osoby wykonującej pracę zarobkową z formami organizacyjnoprawnymi wykonywania wolnych zawodów. W związku z tym warto zwrócić uwagę, że zastosowane w obowiązujących przepisach u.u.z. ujęcie „osoby wykonującej pracę zarobkową” rozpatrywane w kontekście pytania o zakres wolności związkowej wykonawców wolnych zawodów w istocie poszerza krąg profesjonalistów mogących współcześnie z niej korzystać<sup>5</sup>. Typowo wolny zawód regulowany wykonywany jest w określonych we właściwej pragmatyce zawodowej formach organizacyjnoprawnych. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w rozważaniach teoretycznych wskazuje się dość powszechnie, że ze swej istoty zawód określany jako „wolny” powinien być wykonywany indywidualnie i osobiście oraz w sposób niezależny merytorycznie i organizacyjnie. Z zasady powinno to wykluczać więzi typu zatrudnieniowego jako z natury swej zagrażające intelektualnej samodzielności i niezależności profesjonalisty. Jednakże w ustawodawstwie polskim od wielu lat dominuje tendencja do włączania różnych form zatrudnienia (z pracowniczym na czele) do ustawowych katalogów form organizacyjnoprawnych wykonywania poszczególnych profesji uznawanych za wolne<sup>6</sup>. W literaturze wskazuje się więc na kategorię indywidualnych zależnych form organizacyjnoprawnych wykonywania wolnego zawodu, mieszczących w sobie różne kategorie zatrudnienia (pracowniczego i niepracowniczego — cywilnoprawnego i służbowego). Wskazuje się także na możliwość ujmowania konkretnego przypadku wykonywania wolnego zawodu w kategoriach samozatrudnienia<sup>7</sup>. Wybór konkretnej formy wykonywania zawodu pozostawiony jest samemu profesjonalistcie, jakkolwiek niekiedy w przypadku zamiaru wykonywania zawodu na rzecz określonego podmiotu mogą wystąpić sytuacje, w których przepisy regulujące jego działalność mogą te formy wprost określać. Dzieje się tak na przykład w wypadku zatrudnienia i samozatrudnienia wykonawców zawodów medycznych w podmiotach leczniczych w rozumieniu przepisów ustawy

<sup>5</sup> W niniejszych rozważaniach będę posługiwał się określeniem „profesjonalisty” na oznaczenie osoby wykonującej wolny zawód, zaś osobę zatrudnioną w ramach stosunku pracy dla wykonywania czynności wolnego zawodu w ramach jej uprawnień zawodowych będę określał jako „pracownika-profesjonalistę”. Uzasadnienie dla przyjęcia takiej konwencji terminologicznej przedstawiłem szerzej w: J. Borowicz, *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy w prawie polskim*, Wrocław 2020, s. 17–19.

<sup>6</sup> Dotyczy to w szczególności zawodów prawniczych takich jak radcowie prawni i rzecznicy patentowi, zawodów ekonomicznych takich jak doradcy podatkowi i biegli rewidenci oraz licznej grupy zawodów medycznych: lekarzy, pielęgniarek i położnych, diagnostów laboratoryjnych, farmaceutów-aptekarzy, fizjoterapeutów.

<sup>7</sup> Ujmując rzecz od strony wolnego zawodu, proponuje się wyróżnienie kategorii wolnych zawodów z elementami zatrudnienia pracowniczego: wykonywanego na stanowisku samodzielnym, wykonywanego w ramach komórki organizacyjnej zakładu pracy działającej w obszarze czynności wolnego zawodu czy też wykonywanego na stanowisku kierowniczym oraz wolnych zawodów z elementami zatrudnienia niepracowniczego (cywilnoprawego, służbowego). Na temat klasyfikacji form organizacyjnoprawnych wykonywania wolnego zawodu zob. szerzej: J. Borowicz, *Wykonywanie...*, s. 93 n.

z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej<sup>8</sup> (dalej: u.d.l.). Przepisy tej ustawy wprowadzają na przykład kategorie tak zwanych indywidulanych praktyk (lekarza, pielęgniarki, położnej, fizjoterapeuty, diagnosty laboratoryjnego) wykonywanych wyłącznie w zakładzie leczniczym „na podstawie umowy z podmiotem leczniczym prowadzącym ten zakład” (art.5 ust. 2 u.d.l.). Ustawa ta, analizowana w kontekście wykonywania zawodów medycznych w podmiotach leczniczych, wielokrotnie odnosi się do kategorii pojęciowej „zatrudnienia” czy „pracownika” (zob. na przykład: art. 50 ust. 1–5, art. 62 – art.65, art. 88 u.d.l.), wskazuje także na podstawy prawne nawiązania stosunku zatrudnienia, takie jak stosunek pracy czy umowę cywilnoprawną (zob. na przykład: art. 36 ust.1, art. 46 ust. 3, 47 ust. 1 u.d.l.)

Zatem w sytuacji, w której prawo przewiduje dopuszczalność wykonywania danego wolnego zawodu w ramach stosunku pracy, przepisy u.z.z nie stwarzają żadnych przeszkód dla zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników wykonujących takie profesje. W szczególności nie stoi temu na przeszkodzie ani szczególnie, regulowany prawem przedmiot zawodu, stanowiący w takim przypadku rodzaj pracy umówionej danego pracownika, ani fakt obligatoryjnej przynależności takiego pracownika do właściwej korporacji zawodowej, będącej podmiotem, któremu także przypisane są zadania reprezentacji i ochrony praw i interesów zawodowych tegoż pracownika–profesjonalisty<sup>9</sup>. Należy pamiętać, że do kręgu osób wykonujących pracę zarobkową w rozumieniu przepisów u.z.z. wprowadzamy nie tylko uprawnionego wykonawcę danego wolnego zawodu zatrudnionego w ramach stosunku pracy, ale także profesjonalistę wykonującego go w ramach stosunku służbowego oraz — co szczególnie ważne w przypadku licznej kategorii wolnych zawodów medycznych — na podstawie umowy cywilnoprawnej. Należy również wskazać na pogląd włączający *de lege lata* do kręgu osób wykonujących pracę zarobkową w rozumieniu u.z.z. także samozatrudnionych<sup>10</sup>. Zaakceptowanie go pozwala zaliczyć do tego kręgu profesjonalistów, którzy w ramach indywidualnej, samodzielnie prowadzonej działalności zawodowej, nie zatrudniając do tego rodzaju pracy innych osób, będą nawiązywać względnie stałą relację z jednym odbiorcą usług zawodowych. Przykładem mogą być wskazane wyżej przypadki praktyk zawodów medycznych wykonywanych wyłącznie w zakładzie leczniczym na podstawie umowy z podmiotem leczniczym prowadzącym ten zakład.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2023 roku poz. 991, tekst jedn.

<sup>9</sup> Zob. K.W. Baran, [w:] D. Książek, M. Lekston, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 1(1), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587792556/589996/baran-krzysztof-w-red-komentarz-do-ustawy-o-zwiazkach-zawodowych-w-zbiorowe-prawo-zatrudnienia...?cm=URELATIONS> (dostęp: 8.12.2023); zob. też J. Borowicz, *Wykonywanie...*, s. 163–164.

<sup>10</sup> K.W. Baran, [w:] D. Książek, M. Lekston, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, art. 2, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587792557/589997/baran-krzysztof-w-red-komentarz-do-ustawy-o-zwiazkach-zawodowych-w-zbiorowe-prawo-zatrudnienia...?cm=URELATIONS> (dostęp: 8.12.2023).



## 2.1. PRAWA I INTERESY PROFESJONALISTÓW ZWIĄZANE Z WYKONYWANIEM PRACY ZAROBKOWEJ

Analizując przypadek wykonywania wolnego zawodu kwalifikowanego jako wykonywanie pracy zarobkowej w rozumieniu u.z.z., można na wstępie rozważyć co najmniej dwa główne scenariusze:

— należy uznać, że w wielu przypadkach ze względu na specyfikę przedmiotu wolnego zawodu osoby zatrudnione do jego wykonywania (w szczególności jako pracownicy w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy<sup>11</sup> — dalej: k.p.) mogą być stosunkowo nielicznie reprezentowane w strukturze załogi danego pracodawcy, będąc zatrudnionymi do obsługi wyspecjalizowanych potrzeb pracodawcy, wynikających ze specyfiki przedmiotu jego działalności (na przykład radcy prawni). W sytuacji takiej poszczególni wykonujący u niego pracę zarobkową pracownicy-profesjoniści, wchodząc do zakresu zbiorowości załogi danego zakładu pracy, korzystają wraz z innymi zatrudnionymi z wolności związkowej i (w konsekwencji zrzeszenia się w związku zawodowym działającym u tego pracodawcy) ze związkowej reprezentacji i ochrony swoich praw i interesów. Można uznać, że co do zasady ogólna kategoria praw i interesów takich pracowników-profesjonalistów pokrywa się z kategorią praw i interesów reszty członków załogi danego zakładu pracy. Ewentualne różnice szczegółowe w ich treści będą wynikać na przykład ze specyfiki warunków pracy na danym obejmującym czynności wolnego zawodu stanowisku pracy, czy też na przykład z konieczności uwzględnienia w procesie regulowania na poziomie zakładowym wynagrodzeń za pracę dyrektyw, wynikających z art. 78. § 1 k.p. — a więc ustalenia ich tak, aby odpowiadały w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy (szczególne, specjalistyczne czynności zawodowe) i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu (posiadanie uprawnień zawodowych);

— profesjoniści mogą być także zatrudniani u pracodawcy prowadzącego zakład pracy dedykowany zorganizowanemu wykonywaniu usług danego wolnego zawodu<sup>12</sup>. W takiej sytuacji może powstać relatywnie duża zbiorowość profesjonalistów skupionych u jednego pracodawcy (lub u kilku pracodawców danego typu). Można zakładać sytuację, w której, korzystając z wolności założenia związku zawodowego według swojego wyboru, stworzą oni taki, który będzie zrzeszał wyłącznie przedstawicieli zawodu/zawodów. Odwołanie się do wykonywania wolnego zawodu w ramach zatrudnienia u danego pracodawcy jako

<sup>11</sup> Dz.U. z 2023 roku poz. 1465, tekst jedn.

<sup>12</sup> Taki zakład pracy w znaczeniu przedmiotowym stanowi placówkę zatrudnienia zarówno dla wykonawców wolnego zawodu wykonujących go w formie pracowniczej jak i niezbędnego personelu pomocniczego. Pracodawca, tworząc taki zakład pracy, oferuje w ramach jego działalności usługi wchodzące w zakres definicji ustawowej danego zawodu na spełniane przez zatrudnionych przez siebie uprawnionych jego wykonawców — zob. szerzej: J. Borowicz, *Zakłady pracy dedykowane usługom wolnego zawodu*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga Jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Warszawa 2011, s. 41 n.

kryterium członkostwa w takim związku zawodowym uzasadnione byłoby racjonalną potrzebą uwzględnienia specyfiki ich praw i interesów, a w szczególności specyfiki warunków pracy i płacy jego członków. Co jest istotne, współcześnie można tu mówić nie tylko o przypadku zrzeszenia się wykonawców wolnych zawodów zatrudnionych w ramach stosunku pracy, ale także na innych podstawach prawnych — a w szczególności w ramach zatrudnienia cywilnoprawnego. Pozostaje zawsze pytanie o liczebność załogi zakładu pracy przeznaczonego do wykonywaniu usług danego wolnego zawodu — w tym zwłaszcza liczebność zatrudnionych w nim profesjonalistów — chociażby jako elementu warunkującego możliwość powołania w nim do życia organizacji związkowej, zwłaszcza takiej, która spełniałaby kryteria uprawnionej zakładowej organizacji związkowej (art. 25<sup>1</sup> u.z.z.). W przypadku niektórych tak zwanych wolnych zawodów grupowych<sup>13</sup> specyfika ich wykonywania u danego pracodawcy związana jest z jednej strony z koniecznością (wynikającą niekiedy z wymogów prawnych) zatrudnienia odpowiednio dużej grupy profesjonalistów reprezentujących jeden lub kilka współzależnych przedmiotowo zawodów — z drugiej strony z koniecznością zapewnienia ich wykonawcom wyspecjalizowanych, szczególnych warunków organizacyjnych i materialnych świadczenia ich usług zawodowych (na przykład pomieszczenia i wyposażenie określone przez przepisy prawa) oraz wsparcia personelu pomocniczego<sup>14</sup>. Prowadzić to może do skoncentrowania u danego pracodawcy relatywnie sporej grupy zatrudnionych przezeń profesjonalistów. Zatem skutkować to będzie w szczególności powstaniem środowiska, w którym mogą zamianifestować się ich zbiorowe i indywidualne prawa i interesy, odzwierciedlające szczególny charakter wykonywanej przez nich pracy zarobkowej. Sztandarowym przykładem będzie tu zatrudnienie wykonawców wolnych zawodów medycznych (lekarze, pielęgniarki, położne, fizjoterapeuci, diagnosty laboratoryjni, farmaceuci) — na przykład w podmiotach leczniczych prowadzących przychodnie, dia-

<sup>13</sup> Poszczególne wolne zawody mogą być dla potrzeb klasyfikacyjnych łączone w grupy znamienne na przykład podobieństwem lub współzależnością czynności wchodzących do ich przedmiotu. Tak wyróżnia się na przykład zawody prawnicze, medyczne, techniczne czy ekonomiczne obejmujące swoim zakresem kilka wyspecjalizowanych profesji (na przykład zawody prawnicze grupują zawody adwokata, radcy prawnego, notariusza i rzecznika patentowego) — zob. szerzej: J. Jacyzyszyn, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004, s. 276 n.

<sup>14</sup> Tak na przykład w świetle art. 17 ust. 1 u.d.l. podmiot leczniczy jest obowiązany między innymi spełniać warunki takie jak posiadanie pomieszczeń lub urządzeń, odpowiadających wymaganiom określonym w art. 22 u.d.l. (zgodnie z art. 22 ust. 1–2 pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą odpowiadają wymaganiom odpowiednim do rodzaju wykonywanej działalności leczniczej oraz zakresu udzielanych świadczeń zdrowotnych; wymagania, o których mowa, dotyczą w szczególności warunków: 1) ogólnoprzestrzennych; 2) sanitarnych; 3) instalacyjnych). Ponadto podmiot leczniczy zobowiązany jest do stosowania wyrobów odpowiadających wymaganiom ustawy z dnia 20 maja 2010 roku o wyrobach medycznych oraz — co istotne z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań — zobowiązany jest także zapewniać udzielanie świadczeń zdrowotnych wyłącznie przez osoby wykonujące zawód medyczny oraz spełniające wymagania zdrowotne określone w odrębnych przepisach.

gnostyczne laboratoria medyczne czy szpitale. Jednak można sobie wyobrazić podobną koncentrację pracowników-profesjonalistów (lub szerzej: profesjonalistów pozostających stosunku zatrudnienia) na przykład w firmie audytorskiej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 maja 2017 roku o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym<sup>15</sup>, kancelarii podatkowej<sup>16</sup> czy tak zwanej „fabryce prawa” — dużej kancelarii prawniczej zatrudniającej na przykład w ramach stosunku pracy profesjonalistów (radców prawnych, rzeczników patentowych) jako część swojego personelu merytorycznego.

W kontekście roli związków zawodowych w reprezentowaniu i obronie praw i interesów osób wykonujących wolny zawód w ramach zatrudnienia w procesie tworzenia i stosowania prawa istotne jest ustalenie, czy osoby te posiadają prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i bronię przez związki zawodowe. W literaturze wskazuje się w związku z tym, że kategoria owych praw i interesów obejmuje te, które w szczególności dotyczą warunków pracy (na przykład organizacyjno-technicznych), warunków płacowych (na przykład zasad redystrybucji środków finansowych) oraz socjalnych (na przykład wydatkowania środków z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych). Nadmieniamy przy tym, że elementy te nie wyczerpują zakresu prawa i interesów związanych z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i bronię przez związki zawodowe<sup>17</sup>. W związku tym należy zwrócić uwagę, że sam ustawodawca, określając katalogi zadań niektórych samorządów zawodowych,

<sup>15</sup> Dz.U. z 2020 roku, poz. 1415, tekst jedn. Zgodnie z art. 46 tej ustawy firmą audytorską jest jednostka, w której badania sprawozdań finansowych przeprowadzają biegli rewidenty, wpisana na listę firm audytorskich, prowadząca działalność w jednej z określonych w tym przepisie form organizacyjnych (na przykład działalności gospodarczej prowadzonej przez biegłego rewidentę we własnym imieniu i na własny rachunek, spółki cywilnej, spółki jawnej lub spółki partnerskiej, w której większość głosów posiadają biegli rewidenty lub firmy audytorskie, spółki komandytowej, w której komplementariuszami są wyłącznie biegli rewidenty lub firmy audytorskie, spółki kapitałowej lub spółdzielni, które spełniają następujące wymagania tej ustawy lub spółdzielczego związku rewizyjnego, który spełnia następujące wymagania tej ustawy). Zgodnie z art. 47 ust. 13 przedmiotem działalności firmy audytorskiej jest wykonywanie czynności rewizji finansowej oraz innych wyraźnie wskazanych czynności. Wśród wymienionych dziewięciu czynności ustawa wymienia między innymi usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych i podatkowych, doradztwo podatkowe czy świadczenie usług doradztwa lub zarządzania, wymagających posiadania wiedzy z zakresu rachunkowości, rewizji finansowej, prawa podatkowego oraz organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw.

<sup>16</sup> Zważywszy, że rozmaite kategorie czynności doradztwa podatkowego obok doradców podatkowych mogą wykonywać także adwokaci, radcowie prawni i biegli rewidenty — można sobie wyobrazić taką wielozawodową kancelarię podatkową – zob. art. 3 ust. 1–3 ustawy z dnia 5 lipca 1996 roku o doradztwie podatkowym, Dz.U. z 2021 roku poz. 2117, tekst jedn. Z kolei art. 4 ust. 1–3 tej ustawy wskazuje na rozmaite jednostki organizacyjne, które są uprawnione do wykonywania niektórych czynności doradztwa podatkowego z zaznaczeniem, że są one wykonywane przez doradców podatkowych, radców prawnych lub biegłych rewidentów w tych jednostkach zatrudnionych.

<sup>17</sup> K.W. Baran, [w:] D. Książek, M. Lekston, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, art. 1(1).

wskazuje na takie, które dotyczą opiniowania lub (rzadziej) negocjowania właśnie „warunków pracy i płacy” — zob. art. 4 ust 4 pkt 4 ustawy z dnia 1 lipca 2011 roku o samorządzie pielęgniarek i położnych, (dalej: u.s.p.p.)<sup>18</sup>, art. 5 pkt 12 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 roku o izbach lekarskich<sup>19</sup> (dalej: u.i.lek.), art. 76 pkt 15 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o medycynie laboratoryjnej<sup>20</sup> (dalej: u.m.lab.), art. 10 ust.2 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych<sup>21</sup> (dalej: u.z.l.wet.). Ustawodawca przesądza zatem o tym, że owi profesjonalści takowe warunki pracy i płacy „mają”. Pojęcie „warunków pracy i płacy”, jakim posługuje się w tych przypadkach ustawodawca, przynależy do siatki pojęciowej prawa pracy. Jednocześnie we wskazanych przykładach ustawodawca odnosi je do sytuacji przedstawicieli danego zawodu (na przykład opiniowaniu podlegają warunki pracy i płacy pielęgniarek i położnych). Zakładając konieczność zachowania spójności pojęciowej w systemie prawa, należałoby przyjąć, że we wskazanych przypadkach chodzi o warunki pracy i płacy przedstawicieli danego zawodu zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Jednak zgodnie z przepisem art. 1<sup>1</sup> pkt 1 u.z.z. przymiot osoby wykonującej pracę zarobkową mają także osoby zatrudnione na innej podstawie niż stosunek pracy, których prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy mogą być reprezentowane i broniące przez związki zawodowe. Przypadek chociażby zawodów medycznych dostarcza przykładów zatrudnienia profesjonalistów na innych podstawach niż stosunek pracy, zaś realia ich wykonywania wskazują, że u danego podmiotu leczniczego w tej samej placówce zatrudnienia (a więc w tych samych warunkach organizacyjnych i materialnych wykonywania czynności zawodowych, kształtowanych niejednokrotnie przepisami prawa w odniesieniu do wszystkich zatrudnionych w podmiocie leczniczym) mogą funkcjonować zarówno profesjonalści-pracownicy jak i profesjonalści zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych. Uwzględniając to, że w niniejszych rozważaniach odnosimy się do profesjonalistów zatrudniających się w celach zarobkowych, trzeba uznać, że analogicznie jak w przypadku pracowników-profesjonalistów także w przypadku profesjonalistów zatrudnianych na kontraktach cywilnoprawnych można mówić o warunkach wykonywania zatrudnienia oraz warunkach wynagradzania z tytułu owego zatrudnienia. Stanowią one swoisty rdzeń kategorii praw i interesów tych profesjonalistów, które — podobnie jak w przypadku warunków pracy i płacy pracowników-profesjonalistów — mogą być potencjalnie reprezentowane i broniące przez związki zawodowe.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2021 roku poz. 628, tekst jedn.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2021 roku poz. 1342, tekst jedn.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2023 roku poz. 2125, tekst jedn.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2023 roku poz. 154, tekst jedn.

## 2.2. UWAGI O ROLI ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W TWORZENIU PRAWA W ZAKRESIE REGULACJI PRAWNEJ ZATRUDNIENIA PRACOWNIKÓW WYKONUJĄCYCH WOLNE ZAWODY

Przeprowadzone wyżej wywody, potwierdzające objęcie profesjonalistów wykonujących pracę zarobkową w rozumieniu art. 2 u.z.z. (w szczególności zatrudnionych w ramach stosunku pracy) wolnościami związkowymi, umiejscawiają związki zawodowe w pozycji podmiotu uprawnionego do uczestniczenia w formach przewidzianych przez prawo w procesach tworzenia przepisów prawa kształtujących sytuację prawną osób wykonujących wolne zawody na zasadach zatrudnieniowych. Przewidziane chociażby przez przepisy art. 19 u.z.z. uprawnienie do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych siłą rzeczy może być realizowane w odniesieniu do przepisów prawa oddziałujących w wymiarze ogólnokrajowym na sytuację prawną profesjonalistów wykonujących zawód w warunkach zatrudnienia. Warto podkreślić, że w przypadku warunków wykonywania konkretnego wolnego zawodu takie uprawnienia opiniodawcze związków zawodowych mogą wynikać niekiedy wprost z przepisów odnoszących bezpośrednio do tej profesji. Tak na przykład w świetle art. 50 ust. 2 u.d.l. Minister właściwy do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych oraz reprezentatywnych związków zawodowych, określa w drodze rozporządzenia sposób ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami, mając na celu zapewnienie właściwej jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych<sup>22</sup>.

Należy przyjąć, że wpływ na kształtowanie przepisów prawa, mogących dotyczących między innymi sytuacji profesjonalistów wykonujących wolne zawody w ramach zatrudnienia, może mieć przewidziane prawem współdziałanie związków zawodowych z właściwą korporacją zawodową. Na przykład zgodnie z art. 5 pkt 20 ustawy u.i.lek. do zadań samorządu lekarskiego należy współdziałanie z organami administracji publicznej, związkami zawodowymi oraz innymi organizacjami w kraju i za granicą w sprawach dotyczących ochrony zdrowia i warunków wykonywania zawodu lekarza. Należy przyjąć, że w szczególności kategoria „spraw dotyczących warunków wykonywania zawodu” ze względu na przewidzianą prawem dopuszczalność jego wykonywania w warunkach zatrudnienia (pracowniczego ale i niepracowniczego — cywilnoprawnego i służbowego) może obejmować chociażby kwestie ukształtowania warunków pracy i płacy lekarzy jako wyodrębnionej grupy zawodowej, wykonującej zadania w sferze ochrony zdrowia w Polsce. Uregulowania wskazujące na

<sup>22</sup> Na poziomie zakładowym zgodnie z art. 50 ust. 1 u.d.l. minimalne normy zatrudnienia pielęgniarek ustala kierownik tego podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą po zasięgnięciu opinii: 1) kierujących jednostkami lub komórkami organizacyjnymi określonymi w regulaminie organizacyjnym; 2) przedstawicieli organów samorządu pielęgniarek oraz związków zawodowych pielęgniarek i położnych działających na terenie podmiotu.

przewidziane prawem zadanie polegające na współdziałaniu korporacji zawodów medycznych ze związkami zawodowymi w odniesieniu do warunków wykonywania zawodu (lub „w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu” albo związanych z jego przedmiotem) występują również w przepisach ustawy z dnia 15 września 2022 roku o medycynie laboratoryjnej (art. 76 pkt 21), ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 roku o izbach aptekarskich<sup>23</sup> (dalej: u.i.ap. — art. 7 ust. 1 pkt 6) oraz ustawy z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (art. 10 ust. 2 pkt 11)<sup>24</sup>. Można założyć, że konsekwencją takiego współdziałania może być podjęcie przez oba podmioty niezależnych (ale być może skoordynowanych lub uzgodnionych) działań wynikających z przypisanych im ich własnych uprawnień w sferze oddziaływania na proces tworzenia prawa w Polsce, a także w Unii Europejskiej. W przypadku związków zawodowych działania te będą oparte o uprawnienia wynikające z przepisów art. 19 – art. 20 u.z.z.

Bezpośredni wpływ związków zawodowych na tworzenie przepisów prawa dotyczących warunków pracy i płacy pracowników-profesjonalistów będzie szczególnie wyraźny w obszarze autonomicznego prawa pracy. Należy przypomnieć w związku z tym, że w przypadku niektórych zawodów medycznych ustawodawca przypisuje ich samorządom zadanie „opiniowania warunków pracy i płacy” wykonawców danego zawodu (zob. art. 4 ust 4 pkt u.s.p.p., art. 5 pkt 12 u.i.lek., art. 76 pkt 15 u.m.lab.). W odosobnionym przypadku korporacji lekarzy weterynarii ustawodawca przypisuje jej zadanie „negocjowania warunków pracy i płacy” (art. 10 ust.2 pkt 3 u.z.l.wet.). Trzeba podkreślić zatem, że o ile w powyższym zakresie ustawodawca przypisuje korporacjom zawodów medycznych zadania konsultacyjne w odniesieniu do warunków pracy i płacy pracowników-profesjonalistów — o tyle nie przypisuje im uprawnień do współdecydowania o kształcie przepisów je określających poprzez zawieranie z pracodawcą porozumień lub uzgodnień w tym zakresie. W przypadku samorządu zawodowego lekarzy weterynarii, któremu jako jedynemu z niejasnych powodów przypisano zadanie negocjowania warunków pracy płacy zrzeszonych w niej profesjonalistów można zakładać, że logicznym zakończeniem takiego procesu mogłoby być ustalenie tychże warunków w porozumieniu zawartym ze stroną pracodawczą. Jednak to związki zawodowe zgodnie z art. 21 ust.1–2 u.z.z. usytuowane są w pozycji podmiotów uprawnionych do prowadzenia rokowań zbiorowych skutkujących potencjalnie zawarciem z pracodawcą/pracodawcami odpowiedniego porozumienia zbiorowego (w szczególności zakładowego lub ponadzakładowego układu zbiorowego pracy) lub uzgadniających treść regulaminów pracy i wynagradzania (art. 77<sup>2</sup>, § 4 k.p., art. 104<sup>2</sup>. § 1 k.p.). To one zatem wpływają bezpośrednio także na kształt warunków pracy i płacy pracowników-profesjonalistów objętych zakresem da-

<sup>23</sup> Dz.U. z 2021 roku poz. 1850, tekst jedn.

<sup>24</sup> Należy zaznaczyć, że przepisy określające zadania samorządu zawodowego pielęgniarów i położnych nie wymieniają związków zawodowych wśród podmiotów, z którymi ten samorząd ma podejmować współpracę – zob. art. 4 u.s.p.p.

nego porozumienia zbiorowego/regulaminu. Co istotne — dla ukształtowania pozycji związków zawodowych w sferze kształtowania warunków pracy i płacy profesjonalistów pozostających w zatrudnieniu, w świetle art. 21 ust. 3 u.z.z. przepisy Działu XI k.p. znajdują odpowiednie zastosowanie także do innych niż pracownicy profesjonalistów wykonujących pracę zarobkową oraz ich pracodawców, a także do organizacji zrzeszających te podmioty.

Relacje pomiędzy zadaniami korporacji zawodowej a uprawnieniami związku zawodowego w zakresie wpływu na warunki pracy i płacy pracowników wykonujących przywoływane wolne zawody medyczne w niektórych przypadkach rozstrzyga wprost ustawodawca, wskazując, że zadania korporacji (tu już określone jako jej „uprawnienia” — samorządów pielęgniarek i położnych oraz lekarzy weterynarii) dotyczące opiniowania/negocjowania warunków pracy i płacy nie naruszają uprawnień związków zawodowych, wynikających „z odrębnych przepisów”/„przepisów ustawy o związkach zawodowych i kodeksu pracy” (zob. art. 4 ust. 4 u.s.p.p., art. 11 u.z.l.wet.). Pomimo braku analogicznych uregulowań w przepisach dotyczących zadań pozostałych korporacji zawodów medycznych należy uznać, że w taki właśnie sposób należy postrzegać także relację pomiędzy ich zadaniami w zakresie opiniowania warunków pracy i płacy swoich członków a uprawnieniami przypisanym w tym zakresie związkom zawodowym.

### 2.3. UWAGI O ROLI ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W STOSOWANIU PRAWA W SFERZE ZATRUDNIENIA WYKONAWCÓW WOLNYCH ZAWODÓW

Rola i uprawnienia związków zawodowych w sferze stosowania przepisów prawa w odniesieniu do osób wykonujących wolne zawody w ramach zatrudnienia wyznaczana jest przepisami ustawy o związkach zawodowych i kodeksu pracy określającymi konsultacyjne, stanowcze i kontrolne uprawnienia związków zawodowych. Ustawodawstwo określające zadania korporacji zawodowych w ograniczonym zakresie wkraczają bezpośrednio w relacje pracownicze (czy szerzej: zatrudnieniowe) profesjonalistów. Pozostają one zatem co do zasady poddane wynikającym z prawem określonych uprawnień działaniom związków zawodowych służącym reprezentacji i ochronie praw i interesów profesjonalistów wykonujących pracę zarobkową. Należy natomiast zwrócić uwagę na przepisy modyfikujące zasady ochrony trwałości stosunku pracy niektórych kategorii pracowników-profesjonalistów. W szczególnych przypadkach ustanawiają one organ korporacji zawodowej w roli podmiotu konsultującego lub wyrażającego zgodę na wypowiedzenie lub rozwiązanie umowy o pracę. Zgodnie zatem z przepisami dotyczącymi zasad funkcjonowania organów samorządu zawodowego niektórych zawodów medycznych pracodawca bez uzyskania zgody właściwego organu odpowiedzialnej korporacji nie może wypowiedzieć umowy o pracę profesjonalistom (lekarzowi, pielęgniarce i położnej, diagnoście laboratoryjnemu, aptekarzowi, lekarzowi weterynarii) pełniącemu funkcję z wyboru we wskazanych w przepisach

organach samorządowych (art. 11 ust. 1–2 u.i.lek, art. 17 ust. 1 u.s.p.p., art. 95 ust. 1–2 u.m.lab., art. 23 ust. 1–2 u.i.apr., art. 22 ust. 1–2 u.z.l.wet.). W przypadku pielęgniarek i położnych zgoda właściwego podmiotu korporacyjnego wymagana jest także w przypadku rozwiązania stosunku pracy (art. 17 ust. 1 u.s.p.p.). Ponadto w przypadku pielęgniarek, położnych oraz diagnostów laboratoryjnych będących członkami wskazanych w przepisach organów korporacyjnych pracodawca nie może również bez zgody organu samorządu zawodowego wypowiedzieć im na niekorzyść warunków pracy i płacy (art. 17 ust. 1 u.s.p.p., art. 95 ust. 1 u.m.lab.). Jak podnosi się w literaturze, zastosowana tu konstrukcja szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy chroni osoby pełniące funkcje w określonych organach korporacji zawodów medycznych jako pozazwiązkowych przedstawicieli pracowników-profesjonalistów. Należy zgodzić się z poglądem, że osoby te ze względu na konfliktogenność pełnionych funkcji (podobnie jak działacze związkowi) są potencjalnie narażone ze strony pracodawców na negatywne konsekwencje swojego zaangażowania w obronę praw i interesów pracowników. W literaturze wskazuje się ponadto, że są to funkcje społeczne i pełnione w celu prawidłowego — z punktu widzenia interesów ogólnospołecznych — działania samorządów zawodowych, co może uzasadniać przedmiotową ochronę<sup>25</sup>. Należy również wskazać na przepisy pragmatyki zawodowej radców prawnych określające, że rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem z radcą prawnym przez jednostkę organizacyjną z powodu nienależytego wykonywania obowiązków radcy prawnego wynikających z przepisów ustawy może nastąpić po uprzednim zasięgnięciu opinii rady okręgowej izby radców prawnych (art. 19 ust. 1. ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych<sup>26</sup> — dalej: u.r.pr.). W literaturze wskazuje się, że przepis ten ustanawia praktyczną, rzeczywistą gwarancję niezależności radcy prawnego wykonującego zawód w oparciu o umowę o pracę, chroniąc go przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem z powodu nienależytego wykonywania zawodowych obowiązków<sup>27</sup>. Należy przy tym podkreślić, że uprawnienia opiniodawcze przypisane są radzie okręgowej izby radców prawnych w przypadku zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę włącznie z przyczyny wskazanej w art. 19 ust. 1 u.r.pr. Przy założeniu możliwości członkostwa danego radcy prawnego w związku zawodowym trzeba przyjąć, że zamiar wypowiedzenia jego umowy o pracę z przyczyn innych niż wymieniona w tym przepisie, a także zamiar rozwiązania jego umowy o pracę będą aktualizować przewidziane w przepisach k.p. uprawnienia konsultacyjne reprezentującej go zakładowej organizacji związkowej.

<sup>25</sup> A. Rycak, *Ochrona trwałości umownego stosunku pracy w nowym ustroju pracy*, [w:] *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy*, Warszawa 2013, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369265356/169681/rycak-artur-powszechna-ochrona-trwalosci-stosunku-pracy?cm=URLATIONS> (dostęp: 17.12.2023).

<sup>26</sup> Dz.U. z 2022 roku poz. 1166, tekst jedn.

<sup>27</sup> Zob. K. Stoga, D. Szubielska, *Dwugłos radców prawnych dotyczący statusu radcy prawnego*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 3, s. 19–20.



### 3. UWAGI KOŃCOWE

Rozważając rolę związków zawodowych w zakresie tworzenia i stosowania prawa w odniesieniu do przypadku wykonawców wolnych zawodów pozostających w zatrudnieniu spełniającym kryteria pracy zarobkowej w rozumieniu u.z.z., należy w pierwszym rzędzie zauważyć, że o ile osoby te jako uprawnieni wykonawcy wolnych zawodów regulowanych podlegają tak zwanemu przymusowi korporacyjnemu, przynależąc obowiązkowo do właściwego samorządu zawodowego, o tyle jako wykonujące pracę zarobkową korzystają z wolności związkowej mogąc zrzeszać się w związkach zawodowych na zasadach dobrowolności. W konsekwencji możliwe są scenariusze obejmujące sytuację, w której uprawnieni nie tworzą, ani nie przystępują do związku zawodowego, sytuację, w której istnieje związek zawodowy zrzeszający ogół lub część pracowników danego pracodawcy bez względu na rodzaj wykonywanej pracy (a więc z udziałem zatrudnionych u niego profesjonalistów) — jak i sytuację powołania związku zawodowego zrzeszającego wyłącznie osoby wykonujące dany wolny zawód (lub kilka zawodów komplementarnych, na przykład medycznych) w ramach zatrudnienia u danego pracodawcy. W sytuacji braku związku zawodowego to korporacja zawodowa będzie przejmować rolę pozazwiązkowego i pozazakładowego przedstawicielstwa w odniesieniu do profesjonalistów zatrudnionych u danego pracodawcy dysponując jednakże w tym zakresie odmiennym i — w odniesieniu do sfery zatrudnienia — w istocie ograniczonym instrumentarium w porównaniu z zakresem przewidywanych przez prawo uprawnień związków zawodowych. Jednocześnie, jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, w przypadku, w którym ta kategoria zatrudnionych byłaby jednak reprezentowana przez związki zawodowe, to rola tych związków w zakresie reprezentacji i obrony jej praw i interesów mogłaby być potencjalnie kształtowana przez dopuszczane przez prawo współdziałanie niektórych korporacji zawodowych. Należy w tym miejscu podnieść, że o ile związkowi zawodowemu przypisuje się przymioty niezależności (ujmowanej w kategoriach wolności związkowej) i podlegania w zakresie swoich zadań tylko ustawom, to niezależność ta nie wyklucza wchodzenia przez związek zawodowy — jako podmiot samorządnie kształtujący kierunki swoich działań — w relację współpracy z innymi podmiotami. Zatem także w przypadku tych samorządów zawodowych, którym obowiązuje prawo nie przypisuje wprost zadań z zakresu współdziałania ze związkami zawodowymi w zakresie kształtowania warunków wykonywania zawodów — jest ono jak najbardziej możliwe. Jak podnosi się w związku tym w literaturze, relację, jaka zachodzi pomiędzy związkiem zawodowym a korporacją zawodową, należy charakteryzować jako dobrowolne współdziałanie równych i niezależnych podmiotów<sup>28</sup>. Jednocześnie, jak podkreślono we wcześniejszych rozważaniach, w przypadkach, w których dochodziłoby do choć-

<sup>28</sup> J. Borowicz, *Korporacyjna reprezentacja...*, s. 28.

by częściowego nakładania się określonych prawem zadań korporacji zawodowej i uprawnień związków zawodowych, te pierwsze co do zasady nie naruszają uprawnień związkowych. Należy podtrzymać pogląd, zgodnie z którym pozycję związku zawodowego jako podmiotu reprezentującego i broniącego interesów i praw profesjonalistów wykonujących prace zarobkową w rozumieniu u.z.z. należy ocenić — w porównaniu z pozycją korporacji zawodowej — jako silniejszą. Wynika to z faktu wyposażenia go w zestaw zróżnicowanych, odnoszących się zarówno do sfery zbiorowej jak i indywidualnej, uprawnień takich jak: współtworzenie powszechnego i zakładowego prawa pracy, prawo prowadzenia rokowań zbiorowych, prawo prowadzenia sporu zbiorowego, uprawnienia w zakresie kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy, prawo do żądania informacji od pracodawcy czy prawo zajmowania stanowiska w indywidualnych sprawach pracowniczych, a pozwalających na efektywne pełnienie roli przypisanej mu przez prawo<sup>29</sup>. W nawiązaniu do powyższego należy przywołać wyrażony w literaturze pogląd, zgodnie z którym sprawy zawodowe, personalne i socjalne pracowników regulowane przepisami prawa pracy (zbiorowego i indywidualnego) zostały przekazane przez ustawodawcę do wyłącznej kompetencji związków zawodowych. Mówi się w związku z tym o „totalnym” charakterze związkowej reprezentacji i obrony interesów pracowników i ich praw w zbiorowych stosunkach pracy czy o „monopolu związkowej reprezentacji interesów i obrony praw” wynikającym między innymi z przyznania przez normy prawa stanowione przez państwo organizacjom związkowym statusu prawnego wyłącznego przedstawiciela interesów zawodowych i socjalnych oraz obrony praw w zbiorowych stosunkach pracy. Z obowiązującego prawa wynika brak uprawnień do samodzielnego działania oraz brak uprawnień innych organizacji przedstawicielskich do reprezentowania interesów i obrony praw pracowniczych w zbiorowych stosunkach pracy. Konstatuje się, że współcześnie związki zawodowe korzystają na zasadzie wyłączności ze statusu ustawowego przedstawiciela zbiorowości pracowniczych w stosunkach pracy<sup>30</sup>. Zgadzać się co do zasady z przedstawionymi wyżej ustaleniami doktryny co do pozycji związków zawodowych, nie sposób nie podnieść jednak argumentu, że przepisy regulujące wykonywanie wolnych zawodów — a w tym przepisy określające status i zadania korporacji zawodowych — zawierają przepisy odnoszące się do przypadku profesjonalistów zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Na najbardziej ogólnym poziomie trudno uznać, aby zadania samorządu zawodowego, takie jak chociażby na przykład reprezentowanie i ochrona zawodów, obrona godności zawodowej, opiniowanie i przedstawianie wniosków w sprawie warunków wykonywania zawodów (pielęgniarek i położnych — art. 4 ust. 1 pkt 6–7, art. 4 ust. 2 pkt. 3 u.s.p.), działania na rzecz ochrony zawodu,

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 27 n.

<sup>30</sup> A.M. Świątkowski, *Podstawy i konstrukcja prawa związkowej reprezentacji interesów i praw pracowników*, [w:] *System Prawa Pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369287013/293917> (dostęp: 17.12.2023).

w tym występowanie w obronie godności zawodu lekarza oraz interesów indywidualnych i zbiorowych członków samorządu (lekarzy — art. 5 pkt 14 u.i.lek.), reprezentowanie i ochrona zawodu (lekarza weterynarii — art. 10 ust. 1 pkt 3 u.z.l.wet.) nie zawierały w sobie komponentu dbałości o sprawy czy interesy zawodowe, personalne lub socjalne pracowników-profesjonalistów, aczkolwiek można się zgodzić, że chodzi tu o ich ujęcie zawodowoprawne, a nie prawnopracownicze. Jednak należy uznać, że niektóre z zadań przypisywanych korporacjom zawodowym odnoszą się do kwestii, które można by określić jako prawa czy interesy zbiorowości pracowników-profesjonalistów (trudno sobie wyobrazić, aby korporacja zawodowa zajmowała się opiniowaniem czy negocjowaniem warunków pracy i płacy pojedynczego pracownika-profesjonalisty) — inne zaś odnoszą się do kwestii indywidualnej sytuacji prawnej takiego pracownika (na przykład zakazy wypowiedzania umów o pracę pracownikom pełniącym funkcje z wyboru w organach korporacji zawodowej). W tych przypadkach ustawodawca posługuje się terminologią zaczerpniętą z siatki pojęciowej prawa pracy. Można zasadnie twierdzić, że akty prawne regulujące wykonywanie wolnych zawodów oraz funkcjonowanie samorządów zawodowych w przypadku poszczególnych profesji mają charakter kompleksowy i zawierają także przepisy prawa pracy. Oczywiście korporacja zawodowa, nawet jeśli przepisy przypisują jej zadania z zakresu wpływania na kształt regulacji dotyczącej wykonywania zawodu czy też opiniowania lub negocjowania warunków pracy, nie jest podmiotem zbiorowego prawa pracy. Jednak czy to w obszarze dbałości o prawa i interesy zbiorowości profesjonalistów pozostających w zatrudnieniu (w szczególności pracowniczym) czy w przypadku działania w określonych prawem sytuacjach w indywidualnych sprawach pracowników-profesjonalistów samorządowi zawodowemu należy przypisać przymiot pozazwiązkowego przedstawicielstwa pracowniczego. Wydaje się zatem zasadne, aby postawić tezę, zgodnie z którą w świetle obowiązujących przepisów prawa w szczególnym przypadku pracowników wykonujących wolne zawody w sytuacjach wskazanych w tych przepisach następuje w ograniczonym zakresie przełamanie przez korporacje zawodowe monopolu związków zawodowych na reprezentację i obronę praw i interesów tej kategorii pracowników.

## REMARKS ON THE ROLE OF TRADE UNIONS IN UNION REPRESENTATION OF THE RIGHTS AND INTERESTS OF WORKERS IN THE LIBERAL PROFESSIONS

### Summary

This article is devoted to considerations on the role of trade unions in representing and defending the professional and social rights and interests of a particular group of persons performing paid work within the meaning of the provisions of the Act of 23 May 1991 on trade unions, i.e. contractors of regulated liberal professions remaining in employment (employee and non-employee). In

particular, it considers the relationship between the trade union and the professional self-government in terms of the influence of these entities on the processes of creating and applying the law concerning this category of employed persons.

Keywords: trade unions, professional self-government, liberal professions, employee, employment, powers of trade unions, tasks of professional self-government

## BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., *Art. 1 (1) Art. 2*, [w:] D. Książek, M. Lekston, A. Tomanek, K.W. Baran, *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Borowicz J., *Korporacyjna reprezentacja praw i interesów pracowników wykonujących wolne zawody. Zarys problematyki*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 6.
- Borowicz J., *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy w prawie polskim*, Wrocław 2020.
- Borowicz J., *Zakłady pracy dedykowane usługom wolnego zawodu*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga Jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, red. T. Kuczyński, Z. Kubot, Warszawa 2011.
- Jaczyszyn J., *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004.
- Rycak A., *Ochrona trwałości umownego stosunku pracy w nowym ustroju pracy*, [w:] A. Rycak, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy*, Warszawa 2013.
- Stoga K., Szubielska D., *Dwugłos radców prawnych dotyczący statusu radcy prawnego*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 3.
- Świątkowski A.M., *Podstawy i konstrukcja prawa związkowej reprezentacji interesów i praw pracowników*, [w:] *System Prawa Pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.

UPRAWNIENIA  
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH  
W SFERZE TWORZENIA  
I STOSOWANIA PRAWA PRACY



BARBARA SERAFINOWSKA  
Okręgowy Inspektorat Pracy we Wrocławiu

## NADZÓR LEGALNOŚCI KONTROLI SPRAWOWANEJ PRZEZ SPOŁECZNEGO INSPEKTORA PRACY

Abstrakt: Celem niniejszego artykułu jest wykazanie trudności w egzekwowaniu społecznej kontroli prawa pracy, która jest częścią systemu ochrony pracy w Polsce. Artykuł składa się z trzech części: w pierwszej zdefiniowana została społeczna kontrola nad warunkami pracy w ujęciu historycznym i celowościowym. Druga część odnosi się do ustawy zasadniczej jako gwaranta praw: do życia, zdrowia i do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz zapewnienia skutecznego nadzoru nad warunkami pracy. W dalszej części artykułu przedstawiono praktyczne problemy nadzoru kontroli społecznej z punktu widzenia inspektora pracy jako organu państwowego egzekwującego realizację społecznego władztwa w zakresie prawa pracy u pracodawcy.

Słowa kluczowe: ochrona pracy, inspektor pracy, kontrola, pracodawca

### 1. SPOŁECZNA KONTROLA WARUNKÓW PRACY W UJĘCIU HISTORYCZNYM I CELOWOŚCIOWYM

Pierwsze regulacje dotyczące kontroli warunków pracy zostały określone tuż po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w tymczasowym dekrete Naczelnika Państwa z dnia 3 stycznia 1919 roku o urządzeniu i działalności inspekcji pracy<sup>1</sup>. Art. 1 wyżej wymienionego dekretu stanowił, że inspekcja ta nadzoruje należyte stosowanie przepisów we wszystkich dziedzinach pracy najemnej. Trzeba tu podkreślić, że wówczas „nadzór” nie oznaczał możliwości stosowania środków władczych, co istotnie osłabiało skuteczne egzekwowanie przepisów.

Kolejny akt regulujący kontrolę warunków pracy to rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy<sup>2</sup>, uchylające wyżej wymieniony dekret. Rozporządzenie to dało inspektorom pracy prawo do wydawania wiążących nakazów<sup>3</sup>. Po zakończeniu II wojny światowej kontynuowano państwowy model inspekcji pracy ustanowiony w okresie międzywojennym.

<sup>1</sup> Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 roku. Nr 5, poz. 90.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1927 roku Nr 67, poz. 590.

<sup>3</sup> Art. 23 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy.

nym, ale tylko do 1950 roku. W kolejnych latach w związku z wdrażaniem założeń ideologiczno-ustrojowych państwa, priorytetem stało się przekazanie funkcji inspekcji pracy samym pracownikom i ich przedstawicielom<sup>4</sup>. Przyjęcie tej koncepcji opierało się na leninowskiej wizji związków zawodowych, które z założenia miały pełnić funkcję obronną i zabezpieczać więzi partii ze społeczeństwem, a także współdziałać z organami państwowymi i administracją przedsiębiorstwa w zakresie warunków i organizacji pracy. Mając powyższe na względzie, powołano do życia instytucję społecznej inspekcji ustawą z dnia 4 lutego 1950 roku<sup>5</sup>. Akt ten stworzył ustawowe warunki do kontroli bezpieczeństwa i higieny pracy robotników — organom związków zawodowych. Zadaniem ówczesnych społecznych inspektorów pracy było kontrolowanie przestrzegania przepisów prawa pracy, a także postanowień zawartych w regulaminach i układach zbiorowych. Główny nacisk położono na kontrolę przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, sposób użytkowania maszyn i urządzeń technicznych oraz przestrzeganie warunków sanitarnych, ochrony zdrowia, przestrzegania urlopów i czasu pracy.

Zmiany ukierunkowane na uspołecznianie zadań związanych z kontrolą i ochroną praw pracowniczych zwieńczył dekret z dnia 10 listopada 1954 roku Rady Państwa o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy<sup>6</sup>. Jak wskazała T. Liszcz, związki zawodowe miały pełnić zadania na zasadzie funkcji zleconych przez państwo, wobec czego zyskały charakter funkcji państwowych, wyposażonych w uprawnienia władcze<sup>7</sup>. W tym kształcie przez kolejnych prawie trzydzieści lat inspekcja warunków pracy realizowana była pod nadzorem związków zawodowych.

Po zmianie ustrojowej, w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku, ponownie przywrócono kompetencję nadzoru i kontroli prawa pracy organom państwowym. Ustawą z dnia 6 marca 1981 roku powołano Państwową Inspekcję Pracy<sup>8</sup> jako szczególny, wyspecjalizowany organ nadzoru państwowego. Powyższe spowodowało konieczność uchylecia poprzedniej i przyjęcie nowej ustawy o Społecznej Inspekcji Pracy. „Nowa instytucja” społecznej kontroli warunków pracy pod kierownictwem związków zawodowych została określona ustawą z dnia 24 czerwca 1983 roku o Społecznej Inspekcji Pracy (dalej: ustawa o SIP)<sup>9</sup> i obowiązuje do dziś z małymi, wręcz kosmetycznymi zmianami. W ustawie tej utrzymano prawo

<sup>4</sup> M. Matey, *Inspekcja pracy — model polski a tendencje światowe*, [w:] *Studia z prawa pracy*, red. H. Lewandowski, Warszawa-Łódź 1988, s. 219.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1950 roku o Społecznej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 1950 roku Nr 20, poz. 134.

<sup>6</sup> Dz.U. z 1954 roku. Nr 52, poz. 260, tekst jedn.

<sup>7</sup> T. Liszcz, *Państwowa Inspekcja Pracy — strażnik praworządności w stosunkach pracy*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 3.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 marca 1981 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. z 1981 roku Nr 6, poz. 23.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2015 roku poz. 567, tekst jedn.



wydawania środków władczych, które zapisywane są w zakładowych księgach zaleceń i uwag. Podnieść należy, że zapisom tym ustawodawca również nadał szczególną rangę, wskazując, że mają one moc dokumentów urzędowych w postępowaniu przed organami państwowymi. Mając powyższe na względzie, powstaje kluczowe pytanie dotyczące celu utrzymania takiej inspekcji jako służby społecznej pełnionej przez pracowników, wyposażonej we władcze środki i mającej na celu zapewnienie przez zakład pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych określonych w prawie pracy<sup>10</sup>. Mało zasadne wydaje się zgodnie z wizją gospodarki rynkowej, by prywatny organizm gospodarczy mógł podlegać wewnętrznej kontroli, nie pochodzącej od tego podmiotu. Co więcej, takiej kontroli, która ma charakter partycypacyjny, pracowniczy i powiązany z uprawnieniami wpływającymi bezpośrednio na ograniczenie swobody działania pracodawcy. K. Walczak<sup>11</sup> odniósł się krytycznie do utrzymania społecznej kontroli w takiej formule, stwierdzając, że realizacja celów, do jakich została powołana społeczna inspekcja pracy, w momencie wydawania tych przepisów mogła być ze względów politycznych i ideologicznych realizowana przez związki zawodowe, bowiem funkcjonowały one we wszystkich zakładach pracy. W obecnych realiach gospodarczych sektor przedsiębiorstw w Polsce jest zdominowany przez mikro i małe przedsiębiorstwa, kierujące się własnym interesem zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej, a u takich przedsiębiorców rzadko funkcjonują związki zawodowe. Pomijając fakt, że organizacje związkowe funkcjonują głównie w średnich i dużych przedsiębiorstwach, to poziom uzwiązkowienia jest i tak bardzo niewielki. Fakt, że społeczna kontrola warunków pracy jest realizowana przez związki zawodowe, udowodniła także T. Wyka, podnosząc że:

obecnie obowiązujący model społecznej inspekcji pracy wskazuje na jej „uzwiązkowienie”, pomimo że ustawodawca definiuje ją szerzej, jako służbę społeczną pełnioną przez pracowników (art. 1 u.s.i.p.) i reprezentującą wszystkich pracowników (art. 2 u.s.i.p.). Owo uzwiązkowienie potwierdza nie tylko preambuła stanowiąca, że celem ustawy o społecznej inspekcji pracy jest zapewnienie związkom zawodowym warunków do sprawowania skutecznej kontroli, ale także jej przepisy oddające związkom zawodowym kierowanie społeczną inspekcją pracy (art. 2 u.s.i.p.), uzależniające wybór społecznego inspektora pracy od funkcjonowania w zakładzie związków zawodowych (art. 6 u.s.i.p.)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Prawo pracy traktuję jako gałąź prawa obejmującą ogół regulacji w zakresie stosunku pracy pracownika i pracodawcy jako stron stosunku pracy, regulacji dotyczących organizacji pracodawców i pracowników, układów i sporów zbiorowych, a także partycypacji pracowniczej i dialogu w zbiorowych stosunkach pracy.

<sup>11</sup> K. Walczak, *Zasadność istnienia społecznej inspekcji pracy w świetle aksjologii jej powołania*, [w:] *Prawo ochrony pracy - współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, Marcin A. Mielczarek, Warszawa 2017, s. 138–149.

<sup>12</sup> T. Wyka, *Ochrona danych osobowych w działalności społecznej inspekcji pracy*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad prawem” 13, 2021, nr 1, s. 28.

Z komunikatu Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) wynika, że (na podstawie badań przeprowadzonych w październiku 2021 roku) członkostwo w związkach zawodowych zadeklarowało blisko sześciu na stu Polaków (5,5%), co stanowi mniej więcej jedną dziesiątą pracowników najemnych (10,5%). Wszyscy respondenci, którzy złożyli deklaracje przynależności do związków, byli zatrudnieni w zakładach pracy zatrudniających powyżej 50 pracowników<sup>13</sup>. Powyższe prowadzi do konkluzji, że społeczna inspekcja warunków pracy jest uzależniona od tego, czy u przedsiębiorcy funkcjonuje związek zawodowy, a nie od stopnia narażenia na ryzyko zawodowe, a to powinno być determinantem zwiększonej kontroli warunków pracy.

## 2. GWARANCJA KONSTYTUCYJNA BEZPIECZNYCH I HIGIENICZNYCH WARUNKÓW PRACY

Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy zostało zagwarantowane w art. 66 ust. 1 Konstytucji RP każdemu, kto wykonuje pracę, bez względu na podstawę prawną jej świadczenia<sup>14</sup>. W konsekwencji ochroną konstytucyjną objęci są nie tylko pracownicy, lecz każdy obywatel świadczący pracę na każdej innej podstawie prawnej. Realizacją tej konstytucyjnej gwarancji są art. 304–304<sup>4</sup> kodeksu pracy<sup>15</sup>, które przewidują stosowanie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy także w stosunku do osób fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, a także osobom prowadzącym w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę na własny rachunek działalność gospodarczą. W rozdziale I Konstytucji przedmiot ochrony został określony podmiotowo. Państwo powołało swoje organy do sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy, jednak w art. 24 Konstytucji RP nie określono, jakie to są konkretne organy — być może, jak zauważył M. Jabłoński: „zwyciężyło przekonanie, że takie rozwiązanie nie jest potrzebne i uzasadnione okresem transformacji ustrojowej, charakteryzującym się wieloma modyfikacjami modelu dotychczas funkcjonujących organów”<sup>16</sup>. Można by przyjąć, że był to celowy zabieg ustrojowy, aby nie odbierać związkom zawodowym władczego narzędzia. Z tych też względów obecny stan prawny jest zbliżony do tego z początku lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Równoległe obowiązują dwie niezależne od siebie inspekcje pracy wypo-

<sup>13</sup> CBOS, nr 140/2021; ISSN 23535822.

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483 z późn. zm, art. 66.1 i art. 24.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2023 roku poz. 1465.

<sup>16</sup> M. Jabłoński, *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa — wnioski de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118, 2019, s. 61–70.

sażone we własne władcze środki prawne (to jest: Państwowa Inspekcja Pracy oraz Społeczna Inspekcja Pracy). Niemniej w kontekście wcześniej przywołanych rozważań — pracownicy zatrudnieni w małych lub mikroprzedsiębiorstwach czy też osoby fizyczne wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, a także osoby prowadzące na własny rachunek działalność gospodarczą, znajdują się w sytuacji mniej korzystnej od tych zatrudnionych w średnich i dużych zakładach pracy, bowiem u tych ostatnich możliwa jest realizacja prawa do zrzeszania się, a ostatecznie wybrania Społecznego Inspektora Pracy. Według dostępnych danych GUS w roku 2021 zarejestrowanych było 2 355 600 mikroprzedsiębiorców.

### 3. PROBLEM OCENY LEGALNOŚCI KONTROLI SPRAWOWANEJ PRZEZ SPOŁECZNEGO INSPEKTORA PRACY

Społeczna działalność została umiejscowiona w szeroko rozumianym systemie ochrony pracy. Ustawodawca przy tym nie definiuje społecznego charakteru takiej działalności. W. Sanetra wyraził pogląd, że za społecznym charakterem przemawia co do zasady nieodpłatny charakter wykonywania obowiązków<sup>17</sup>. Z pewnością byłby również do obronienia argument społecznego charakteru działalności, powołując się na postanowienia dotyczące powinności wykonywania swoich czynności poza godzinami pracy<sup>18</sup>. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* działalność społeczna to działalność realizowana przez społeczeństwo i dla społeczeństwa<sup>19</sup>. Działalność ta polega na kontroli, zgodnie z przypisanymi społecznym inspektorom pracy zadaniami. Poprzez kontrolę rozumiemy badanie zgodności stanu istniejącego z postulowanym, ustalaniu zakresu i przyczyn rozbieżności oraz przekazaniu wyników kontroli i wynikających z niej dyspozycji podmiotowi kontrolowanemu i/lub zwierzchniemu<sup>20</sup>. Badanie stanu istniejącego z postulowanym rozumiemy szeroko, to jest: zarówno stan prawny powszechnie obowiązujący jak i ten wynikający z konstytucyjnych uprawnień organizacji związkowych wprowadzonych aktami wewnątrzzakładowymi. Władczość działania społecznego inspektora pracy wobec pracodawcy objawia się dokonywaniem odpowiednich zaleceń i sprawdzaniu ich realizacji. Zakład pracy (tu: pracodawca) jest zobowiązany założyć zakładową księgę zaleceń i uwag przeznaczoną do zapisów społecznych inspektorów pracy. Zapisy w takich księgach mają moc dokumentów urzędowych w postępowaniu przed organami państwowymi<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> W. Sanetra, *Ustawa o społecznej inspekcji pracy. Komentarz*, [w:] W. Sanetra, *Prawo socjalne*, Warszawa 2001.

<sup>18</sup> Art. 15 ustawy o SIP.

<sup>19</sup> [www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl) (dostęp: 20.03.2024).

<sup>20</sup> M. Jachimowicz, *Przestępstwo utrudniania kontroli w zakresie inspekcji pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 6.

<sup>21</sup> Art. 12 ustawy o SIP.

Powyższe regulacje mogą sugerować *prima facie*, że przepisy ustawy o społecznej inspekcji pracy odpowiadają zasadom starannej legislacji ujętym w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a zwłaszcza są na tyle dokładne, szczegółowe i jasne, że nie wywołują większych wątpliwości interpretacyjnych. Jednak organy Państwowej Inspekcji Pracy, które są zobowiązane do weryfikacji wydanych zaleceń przez społecznego inspektora pracy, borykają się z poważnym mankamentem ustawy o społecznej inspekcji pracy świadczącym — jak się wydaje — o jej niezgodności z wymogiem wyczerpującego regulowania danej dziedziny spraw. Wyżej wymieniona ustawa nie określa skutków, jakie wywołuje nieuznanie przez pracodawcę wpisu stosownego środka władczego na przykład z powodu zakwestionowania statusu Zakładowego Inspektora Pracy (legalność aktu wyłonienia takiego inspektora). Mam na myśli brak formalnego aktu wyboru lub jeżeli wystąpił spór pomiędzy organizacjami związkowymi i sygnowani są pracodawcy różni przedstawiciele jako zakładowi społeczni inspektorzy pracy. Biorąc pod uwagę, że związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych i jest niezależny w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji<sup>22</sup>, to w przypadku braku pluralizmu związkowego w tej sprawie dochodzi do chaosu organizacyjnego. Nie wskazano żadnej instytucji, choćby arbitrażu społecznego, mogącej rozstrzygnąć wiążąco ten problem. Kwestia ta powinna moim zdaniem zostać jak najszybciej dostrzeżona przez legislatorów — tym bardziej, że można spotkać różne opinie. Jedna z nich została wyrażona przez Michała Sobola i Grzegorza Ilnickiego: „Kwestia ta jest o tyle ciekawa, że jednak brak zgodnej woli co do kształtu SIP wcale nie przekreśla poczynionych działań reprezentacji pracowniczej, która nie porozumiała się z inną. Wobec tego mamy tu do czynienia z czystą zasadą »kto pierwszy, ten lepszy«”<sup>23</sup>. Z praktyki wynika, że wcale nie tak rzadko pracownicy wykonują funkcję społecznych inspektorów pracy w sposób nie do końca legalny. Można spotkać przypadki pełnienia funkcji zakładowego społecznego inspektora pracy pomimo upływu kadencji i niedokonania kolejnych wyborów, albo to pracodawca za aprobatą organizacji związkowych desygnuje pracownika do pełnienia funkcji SIP lub wybory są przeprowadzane niezgodnie z przepisami ustawy przez samych przewodniczących lub członków zarządów organizacji związkowych. Dość często zdarza się, że wybranym zakładowym społecznym inspektorem pracy jest kierownik komórki organizacyjnej bezpośrednio podległej pracodawcy lub nieposiadający odpowiedniej wiedzy lub wymogu stażu pracy u pracodawcy.

Z całą stanowczością należy podkreślić, że nieprzyznanie jakimkolwiek podmiotom kompetencji weryfikujących omawiany element statusu społecznego in-

<sup>22</sup> Art. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 roku poz. 854, ze zm.

<sup>23</sup> M. Sobol M., G. Ilnicki, *Spoleczna Inspekcja Pracy*, Peplin 2021.

spektora pracy sprzyja nadużyciom. Suwerenność związków zawodowych, jak to wyżej wskazano, nie pozwala na kontrolę prawidłowości organizacji wyborów takiego funkcyjnego pracownika, tak że pracownik wybrany na społecznego inspektora pracy nie ma legitymacji procesowej w sprawie o ustalenie nieważności jego wyboru na społecznego inspektora pracy. Kilkukrotnie Sąd Najwyższy (między innymi: wyrok SN z 3 sierpnia 2006 roku, II PK 339/05<sup>24</sup> czy postanowienie SN z 7 grudnia 2011 roku II PK 79/11<sup>25</sup>) wypowiadał się w powyższym zakresie, wskazując, że wybory społecznego inspektora pracy należą do autonomicznych, wyłącznych uprawnień zakładowych organizacji związkowych, a ich ważność nie podlega żadnej zewnętrznej kontroli w tym także sądowej. Wydaje się, że brak możliwości prawnego przeciwdziałania naruszaniu przepisów ustawy regulujących wyłanianie inspektorów pozbawia te przepisy w dużej mierze waloru normatywnego. Niemniej, w literaturze przedmiotu występują przeciwne stanowiska. Jednym z nich jest możliwość zakwestionowania struktury społecznej inspekcji pracy, w tym wybór poszczególnych inspektorów poprzez powołanie się na przepis art. 3 ust. 2 ustawy o społecznej inspekcji pracy oraz art. 8 kodeksu pracy (naruszenie zasad współżycia społecznego). Procesową podstawą żądania zbadania przez sąd jest art. 189 kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny. Jednak takie stanowisko nie znalazło aprobaty w piśmiennictwie ani orzecznictwie, choć być może teoretycznie jest dopuszczalne. Z kolei T.M. Nycz w głosie do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2011 roku, II PK 79/11 stwierdził że:

wobec tego wybranie przez pracowników dwóch lub więcej zakładowych społecznych inspektorów pracy u danego pracodawcy i zanegowanie tego faktu, jako niepoprawnego nie będzie ingerencją w nieograniczone uprawnienia wyborcze pracowników, ale będzie ustaleniem faktu sprzecznego z ustawą<sup>26</sup>.

Sądy pracy posiadają co prawda kompetencję do oceny zgodności z prawem wyłonienia poszczególnych inspektorów, ale tylko wówczas, gdy dokonanie ustaleń w tym zakresie dotyczy możliwości wydania orzeczenia w indywidualnej sprawie sądowej. Najczęściej chodzi o sprawy odnoszące się do wypowiedziania warunków pracy lub płacy lub wypowiedziania definitywnego umowy o pracę w kontekście szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy inspektorów. Stanowisko w tym zakresie, utrwaliło się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 7 grudnia 2011 roku II PK 79/11 przyjął, że:

Niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o ustalenie zgodności z prawem wyboru społecznego inspektora pracy, ponieważ wybór społecznego inspektora pracy nie podlega żadnej

<sup>24</sup> OSNP 2007, nr 15–16, poz. 218.

<sup>25</sup> LEX nr 1163327.

<sup>26</sup> Głosa T.M. Nycza do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2011 roku, II PK 79/11, LEX nr 1163327.

kontroli zewnętrznej (...). Natomiast przepisy prawa pracy nie sprzeciwiają się niekiedy możliwościom lub potrzebie badania przez sądy pracy podstaw faktycznych i prawnych rzeczywistego powierzenia pracownikowi mandatu społecznego inspektora pracy w tych tylko sprawach o roszczenia ze stosunku pracy pracownika wybranego do pełnienia tej funkcji, w których pracodawca odmawia mu przyznania dodatkowych uprawnień lub świadczeń wymaganych do wykonywania mandatu społecznego inspektora pracy albo narusza przepisy o wzmoczonej ochronie trwałości stosunku pracy przysługującej społecznemu inspektorowi pracy<sup>27</sup>.

Problem wydaje się o tyle głębszy, że nadzór oznacza władcze wypowiedanie się sprawach dotyczących naruszeń prawa pracy przez specjalnie kompetentny w tych sprawach organ, który — chociaż nie jest organem zwierzchnim nad stronami stosunku pracy ani nad którąkolwiek z nich — ma takie uprawnienia, jakby był organem zwierzchnim<sup>28</sup>.

Zakładowy społeczny inspektor pracy został wyposażony we władcze środki i może wydawać wiążąco pisemne zalecenie pracodawcy w sprawie prawa pracy, to jest: w każdej sprawie leżącej w jego kompetencji. Zatem, zalecenie może dotyczyć zarówno prawnej ochrony pracy, to jest: spraw związanych między innymi. w zakresie uprawnień rodzicielskich, ochrony pracy kobiet i młodocianych, urlopów, czasu pracy, a także spraw określonych w wewnątrzzakładowych źródłach prawa pracy oraz z zakresu spraw dotyczących tak zwanego BHP, w tym między innymi stanu budynków i pomieszczeń pracy, stanowisk pracy, a także pomieszczeń i urządzeń sanitarnych, przejść, dojść, ochrony przeciwpożarowej oraz maszyn i urządzeń technicznych, ochron indywidualnych i zbiorowych i innych, a nawet ma prawo wydać zalecenie wstrzymania pracy danego urządzenia technicznego lub określonych robót, albo danego stanowiska w razie bezpośredniego zagrożenia mogącego spowodować wypadek przy pracy lub chorobę zawodową. Co więcej, dostrzegając bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia pracowników, zalecenie usunięcia zagrożenia może być wydane ustnie, a dopiero w razie niepodjęcia przez pracodawcę odpowiednich działań — pisemnie. Jak słusznie zauważono w piśmiennictwie, nie oznacza to, że pracodawca musi osobiście podjąć działania mające na celu wykonanie zalecenia<sup>29</sup>. Może to być każda osoba, nawet spoza organizacji, jeśli pracodawca takie plenipotencje mu przekazał.

Zatem, zalecenie Zakładowego Społecznego Inspektora Pracy jest specyficzną formą władczego działania — swego rodzaju imperatywem wobec pracodawcy, który ma obowiązek zapewnić jego wykonanie (art. 207 § 2 pkt 7 kodeksu pracy)<sup>30</sup>.

Pracodawca, który nie zgadza się z zaleceniem zakładowego społecznego inspektora pracy, może w terminie siedmiu dni od wydania pisemnego zalecenia wnieść sprzeciw do właściwego miejscowo Okręgowego Inspektora Pracy

<sup>27</sup> Postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2011 roku, II PK 79/11, LEX nr 1163327.

<sup>28</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 roku, IV SA/Wr 73/08, LEX nr 508271.

<sup>29</sup> Zob. wyrok SO w Świdnicy z 11 października 2018 roku, IV Ka 559/18, LEX nr 2606517.

<sup>30</sup> Art. 207 § 2 pkt 7 k.p.

(w przypadku zalecenia dotyczącego bezpośredniego zagrożenia zdrowia lub życia pracowników sprzeciw wnosi się niezwłocznie).

Samo wniesienie sprzeciwu nie powoduje uchylecia zalecenia, jedynie inicjuje postępowanie kontrolne państwowego inspektora pracy, który w ramach nadzoru wydaje własne środki prawne mu przysługujące określone ustawą z 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>31</sup>.

Taka regulacja sugeruje, że Państwowy Inspektor Pracy podejmuje czynności na skutek powzięcia informacji o nieprawidłowościach. W żadnym wypadku nie można wywodzić, że mamy do czynienia z trybem instancyjnym lub że kontrola na skutek sprzeciwu pracodawcy przybiera postać kontroli następczej, w toku której dokonuje się oceny działania zakończonego.

Jak już wskazano, sprzeciw inicjuje niezależne czynności kontrolne, natomiast organ państwowy dokonuje własnych ustaleń i na ich podstawie wydaje stosowne środki prawne. Należy wskazać, że sprzeciw pracodawcy nie daje państwowemu inspektorowi pracy możliwości uchylecia lub zmiany wydanego zalecenia SIP, zatem zagadnienie to także *de lege ferenda* wymaga korekty, biorąc pod uwagę, że staranna legislacja powinna uwzględnić prawo korelatów do domagania się określonych zachowań — w tym przypadku uchylecia wydanego zalecenia, które następnie zostało zrewidowane przez organ państwowy.

Organy Państwowej Inspekcji Pracy, wydając rozstrzygnięcia w sprawie, winny kierować się interesem społecznym, polegającym na obowiązkowi respektowania norm konstytucyjnych i ustawowych w zakresie zapewniania pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W wyroku z dnia 15 lutego 2018 roku, sygn. akt II OSK 1809/17 Naczelny Sąd Administracyjny<sup>32</sup> stwierdził, że „słuszny interes strony” to pojęcie niezdefiniowane, które nie oznacza samej woli czy chęci strony do uchylecia decyzji. Wyrażenie to należy rozumieć wyłącznie jako interes prawny, a nie faktyczny.

Zaś w wyroku z dnia 23 stycznia 2003 roku, sygn. akt III SA 1195/01<sup>33</sup>, Sąd stwierdził między innymi, że przesłanka interesu społecznego lub słusznego interesu strony powinna podlegać ocenie według wynikającej z art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>34</sup> zasady uwzględnienia z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu strony. Art. 12 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy stanowi, że w postępowaniu przed organami państwowej inspekcji pracy w sprawach nieuregulowanych w ustawie bądź przepisach wydanych na jej podstawie albo przepisach szczególnych stosuje się przepisy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>31</sup> Art. 11 pkt 4 ustawy o PIP.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2018 roku, sygn. akt II OSK 1809/17, LEX nr 2448687.

<sup>33</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2003 roku, sygn. akt III SA 1195/01, LEX nr 137821.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U z 2023 roku poz.775.

Należy zwrócić uwagę, że społeczny inspektor pracy, wydając zalecenie, głównie kieruje się doświadczeniem, tradycją lub praktyką, rzadziej wyspecjalizowaną wiedzą prawną. Problematyczne jest w takim wypadku dla państwowego inspektora pracy przeprowadzenie tak zwanego testu ważenia interesu czy też testu szkody.

Po rozpoznaniu sprzeciwu pracodawcy następuje konieczność przeprowadzenia czynności kontrolno-nadzorczych. Czynności takie prowadzone są w reżimie określonym ustawą o Państwowej Inspekcji Pracy. M. Gersdorf stwierdziła, że postępowanie kontrolne i jego ustalenia stanowią w sensie merytorycznym etap wyjaśniający w sprawie, tworzący podstawę do podejmowania dalszych działań<sup>35</sup>. W tym przypadku chodzi o wydanie środków prawnych, a to jest etap swoistego postępowania administracyjnego. Stwierdzenie w czasie kontroli inspekcji pracy okoliczności niewypełnienia w ogóle bądź niewypełnienia należycie obowiązków pracodawcy rodzi po stronie organu inspekcji pracy konieczność wystosowania wobec pracodawcy nakazu usunięcia stwierdzonych uchybień<sup>36</sup>. Organy państwowej inspekcji pracy, wszczynając „swoje niezależne” postępowanie kontrolno-nadzorcze, nie działają w „oderwaniu” od postulowanych uwag i zaleceń społecznego inspektora pracy. Jak wynika z art. 17 ustawy o społecznej inspekcji pracy — społeczni inspektorzy pracy mają obowiązek współdziałać z PIP (oraz innymi organami nadzoru i kontroli warunków pracy), zaś art. 14 ust. 1 ustawy o PIP zobowiązuje jej organy do współdziałania przy realizacji zadań między innymi ze społeczną inspekcją pracy. Adresatem rozstrzygnięć — środków prawnych przysługujących państwowemu inspektorowi pracy jest pracodawca. Odniesienie się w ustawach o społecznej inspekcji pracy oraz o Państwowej Inspekcji Pracy do obu wskazanych instytucji dowodzi zamiaru, aby Państwowa Inspekcja Pracy i pozostałe państwowe organy nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy wraz ze społeczną inspekcją pracy stanowiły spójny system kontroli i nadzoru przestrzegania prawa pracy. Nie budzi żadnych wątpliwości, że przez tak zbudowany spójny system kontroli i nadzoru przestrzegania prawa pracy osiąga się cel konstytucyjnych gwarancji nadzoru, dlatego też należałoby dołożyć wszelkich starań prawotwórczych, by mógł być on skutecznie realizowany.

35 M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 83.

36 Wyrok NSA w Białymstoku z dnia 12 marca 2009 roku, sygn. akt II SA/Bk 10/09, LEX nr 543572.



#### 4. LEGALNOŚĆ KONTROLI SPRAWOWANEJ PRZEZ SPOŁECZNEGO INSPEKTORA PRACY NA TLE ODPOWIEDZIALNOŚCI WYKROCZENIOWEJ PRACODAWCY I JEGO REPREZENTANTÓW

Osobny problem objęty niniejszym opracowaniem powstaje w związku z realizacją celu prewencyjnego w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy. Otóż ustawodawca, penalizując wykroczenie w art. 22 ust. 1 ustawy o SIP<sup>37</sup>, wskazuje, że podlega odpowiedzialności za wykroczenie ten, kto działając w imieniu zakładu pracy, narusza przepisy ustawy. Pomimo że przepis ma charakter blankietowy, to w szczególności wyróżniono w nim sposób naruszenia ustawy o społecznej inspekcji pracy, to jest: uniemożliwienie działania społecznemu inspektorowi pracy oraz niewykonywanie zaleceń zakładowego społecznego inspektora pracy. Takie określenie znamion wykroczenia, budzi poważne zastrzeżenia co do tego, czy odbiorca (osoba działająca w imieniu pracodawcy lub on sam — podmiot wykroczenia) mógł prawidłowo, zgodnie z intencją ustawodawcy zrozumieć i przestrzegać obowiązki na niego nałożone, a to stoi w sprzeczności z zasadą *nullum crimen sine lege certa* i bardzo utrudnia precyzyjne określenie granic penalizacji. Uniemożliwienie działalności oznacza brak możliwości wykonywania swojej funkcji w żadnym zakresie<sup>38</sup>. Uniemożliwienie działania społecznemu inspektorowi pracy spełnione będzie wtedy, gdy sprawca nie zezwala na inspekcję pomieszczeń, urządzeń, odmawia dostępu inspektorowi do żądanych przez niego dokumentów, do księgi uwag i zaleceń, ignoruje zalecenia itp. „Uniemożliwienie” należy więc identyfikować z „udaremnieniem”. Do wyczerpania znamion tego wykroczenia może więc dojść, gdy pracodawca kwestionuje ważność wyboru danej osoby na funkcję społecznego inspektora pracy, tym samym nie respektuje jakichkolwiek uprawnień społecznego inspektora pracy, a to z kolei prowadzi do sytuacji, że nie jest możliwe wykonywanie przez niego swojej funkcji.

W tym miejscu powracamy do wcześniej omawianego problemu, czy w sytuacji sporu pomiędzy organizacjami związkowymi pracodawca powinien zachować się arbitralnie i stwierdzić, że na przykład pierwsza informacja wskazująca mu pracownika jako osobę funkcyjną jest dla niego wiążąca czy też pozostać bierny do czasu zajęcia przez organizacje związkowe jednolitego stanowiska w tej sprawie, narażając się tym samym na zarzut utrudniania działalności społecznej inspekcji pracy.

<sup>37</sup> Art. 22 ust. 1 ustawy o SIP.

<sup>38</sup> Podobnie na gruncie art. 268a k.k. Sąd Najwyższy w wyroku z 30.09.2015 roku, II KK 115/15, LEX nr 1866883, w którym „uniemożliwienie automatycznego przetwarzania, gromadzenia lub przekazywania danych informatycznych” jest tłumaczone jako „zatrzymanie tych procesów lub niemożność ich podjęcia”.

Należy zauważyć, że ocena, czy doszło do wykroczenia polegającego na odmowie honorowania uprawnień przysługujących Zakładowemu Inspektorowi Pracy, wymusza na oskarżycielu publicznym, którym jest państwowy inspektor pracy<sup>39</sup>, konieczność oceny bytu prawnego (w tym strukturalnego) społecznej inspekcji pracy u pracodawcy, a w konsekwencji oceny poprawności przeprowadzania wyborów. Konstatując powyższe, trudno nie kierować się zasadą obiektywizmu *nulla poena sine culpa*, natomiast ustawodawca nie przewiduje w tym zakresie żadnej kontroli zewnętrznej, o czym mowa była powyżej.

Podstawę do wszczęcia postępowania w sprawach o wykroczenie stanowi wniosek o ukaranie złożony przez organ uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w danej sprawie. Uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania ujawniono wykroczenie i wystąpiono z wnioskiem o ukaranie<sup>40</sup>. Podobnie jak w sprawach wykroczeń przeciwko prawom pracowników wskazanych w Kodeksie pracy, oskarżycielem publicznym jest inspektor pracy, który przeprowadza czynności kontrolne celem ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie.

W przywoływanej już w niniejszym opracowaniu glosie do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2011 roku T.M. Nycz podniósł, że „w rezultacie sam fakt wyboru nie podlega kontroli zewnętrznej, natomiast kontroli takiej będzie podlegać legalność wydania zalecenia przez wybranego przez pracowników zakładowego inspektora pracy”. Takie podejście prowadzi zatem do wniosku, że na oskarżycielu publicznym spoczywa obowiązek zebrania dowodów i dokonania czynności wyjaśniających legalność wydanego zalecenia przez prawidłowo wybranego zakładowego inspektora pracy. Trudno się zgodzić z tym poglądem, bowiem powyższe prowadzi do dychotomii — z jednej strony brak jest podstaw do kwestionowania wyboru społecznego inspektora pracy, zaś z drugiej strony należy zbadać legalność wydanego zalecenia w kontekście ustalenia co do prawidłowego umocowania podmiotu wydającego zalecenie.

Jeśli jednak przyjmiemy, że organy inspekcji pracy nie mają w tym względzie kompetencji ustalających, to należałoby rozważyć, czy w każdym przypadku udaremnienia społecznej kontroli związanej z warunkami pracy, państwowy inspektor pracy winien bezrefleksyjnie — bez dokonywania jakiegokolwiek oceny — wystąpić z wnioskiem o ukaranie do sądu, uzasadniając na przykład utrudnianie działalności związkowej z art. 35 ust 1pkt. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Oskarżycielem publicznym uprawnionym do prowadzenia czynności wyjaśniających, nakładania mandatów oraz kierowania i popierania wniosków o ukaranie jest PIP (art. 22 ust. 3 ustawy o SIP w zw. z art. 17 § 2 k.p.s.w.; art. 96 § 1a pkt 1 w zw. z art. 95 § 3 i art. 97 § 1 k.p.s.w.).

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn. Dz.U. z 2022 roku poz. 1124.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2022 roku poz. 854, tekst jedn.

W zależności od przedstawionego zarzutu sąd karny rozpoznający wniosek o ukaranie, będzie samodzielnie czynił ustalenia w zakresie prawidłowości wyboru danej osoby do pełnienia funkcji społecznego inspektora pracy. Zgodnie z art. 8 § 1 kodeksu postępowania karnego<sup>42</sup> w zw. z art. 8 kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>43</sup> sąd karny rozpatrujący sprawę o wykroczenie rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu, z wyjątkiem prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego kształtującego prawo lub stosunek prawny (art. 8 § 2 k.p.k.)<sup>44</sup>. Takie podejście choć wydaje się mało rozsądne, to jednak ma oparcie w nauce, gdyż każdy obowiązek nałożony przez ustawę o społecznej inspekcji pracy wiąże się z sankcją o charakterze represyjnym *sensu largo*.

Ustawodawca osobno uregulował odpowiedzialność za wykroczenie polegające na niewykonaniu zalecenia społecznego inspektora pracy. Penalizacja tego czynu nie przysparza praktykom poważniejszych kłopotów interpretacyjnych. Z doświadczenia jednak wynika, że może okazać się, iż pracodawca wykonał jedynie część zalecenia, a resztę traktuje jako nieistotną. Państwowy inspektor pracy powinien odnieść się do odpowiedzialności za wykroczenie z art. 22 ust. 2 ustawy o Społecznej Inspekcji Pracy<sup>45</sup>, kierując się wykładnią literalną — to jest: wywieść, że niewykonanie zalecenia dotyczy co do zasady całości zalecenia. Państwowy inspektor pracy, analizując powyższe, nie powinien rozstrzygać przecząco lub twierdząco w zakresie ustalenia, czy pracodawca wykonał zalecenie. Przeprowadzając własne postępowanie w tym przedmiocie, rozstrzygnięcie powinien oprzeć wyłącznie o prawo materialne. Warto także podkreślić, że ustawodawca nie kryminalizuje niewykonania zalecenia w terminie. Jeśli więc termin wykonania zalecenia był nierealny do realizacji, to adresat może obronić się tym argumentem, twierdząc, że jego realizacja wymagała dłuższego okresu<sup>46</sup>.

Wykroczenie określone w zarówno w ust. 1, jak i ust. 2 art. 22 ustawy o społecznej inspekcji pracy<sup>47</sup> można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie. Na oskarżycielu publicznym, to jest: na inspektorze pracy, będzie spoczywał obowiązek przedstawienia zarzutu i choć sprawca może nie chcieć i nie godzić się na to, że narusza przepisy ustawy, na przykład, z powodu przekonania, że danej osobie nie przysługuje status społecznego inspektora pracy z powodu formalnych uchybień, to konieczne będzie wykazanie, że możliwość przedstawienia takiego

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2024 roku poz. 37.

<sup>43</sup> Art. 8 k.p.w.

<sup>44</sup> Art. 8 § 2 k.p.k..

<sup>45</sup> Art. 22 ust. 2 ustawy o SIP.

<sup>46</sup> Wyrok SO w Świdnicy z 11 października 2018 roku, IV Ka 559/18, LEX nr 2606517.

<sup>47</sup> Art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o SIP.

zarzutu przewidywał albo co najmniej mógł przewidzieć<sup>48</sup>. Karalność wykroczenia ustaje po upływie roku od czasu jego popełnienia. W przypadku, gdy wykroczenie polega na zaniechaniu wykonania obowiązku, momentem, od którego należy obliczać termin przedawnienia karalności, jest ostatni czas, w którym sprawca mógł zadośćuczynić ciążącemu na nim obowiązkowi<sup>49</sup>; jeżeli wykroczenie jest trwale, to tym momentem jest czas, gdy stan bezprawności ustał<sup>50</sup>.

## PODSUMOWANIE

Powyższe rozważania dotyczą problematyki usytuowania społecznej inspekcji pracy w systemie ochrony prawa pracy w kontekście możliwości władczego oddziaływania na przedsiębiorców. Wątek, który został przedstawiony w niniejszym opracowaniu, a także wiążące się z nim trudności interpretacyjne, skłania do postawienia tezy o konieczności podjęcia działań ustawodawczych.

Współczesny rynek pracy podlega dynamicznym zmianom, zwłaszcza w kontekście postępu technologicznego. Adaptacja do zmieniającego się otoczenia pracy i szybka reakcja na pojawiające się zagrożenia oraz szacowanie nowych ryzyk możliwe są moim zdaniem tylko przy bieżącym nadzorze wewnątrzzakładowym. Biorąc pod uwagę, że tam, gdzie jest to możliwe, społeczny nadzór skutecznie wspomogł nadzór państwowy, a strony wypracują poprawną komunikację, wzajemne zrozumienie i doprowadzą do skutecznych strategii bezpieczeństwa, kultury pracy opartej na odpowiedzialności obu stron, to jest: przedstawicielstwa pracowniczego oraz przedsiębiorców, to należałoby się opowiedzieć za utrzymaniem wewnętrznych pracowniczych struktur kontrolnych.

Warto w tym kontekście podkreślić, że już na gruncie ustawy o społecznej inspekcji pracy z 1950 roku W. Szubert uważał, że:

realne osiągnięcia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy zależą [...] przede wszystkim od konstruktywnej współpracy załóg z kierownictwem zakładów opartej na zrozumieniu wspólnych celów i zaufaniu. Współpraca taka [...] wymaga zastosowania form organizacyjnych, które by nie przeciwstawiły pracowników kierownictwu, lecz stwarzały wspólną platformę działania<sup>51</sup>.

Obecnie w praktyce biznesowej oraz w opracowaniach teoretycznych podkreśla się, że poprawa bezpieczeństwa pracy w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu jest jednym z najważniejszych zagadnień XXI wieku.

<sup>48</sup> Wbrew wypowiedzanemu pogładowi uniemożliwianie działania społecznego inspektora pracy nie musi być działaniem umyślnym (umyślny charakter wykroczenia przyjmuje W. Radecki, *Granice...*, s. 21; szerzej: D. Tokarczyk, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy*, [w:] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa 2021.

<sup>49</sup> Postanowienie SN z 22 listopada 2017 roku, V KK 329/17, LEX nr 2428826.

<sup>50</sup> Postanowienie SA w Krakowie z 28 kwietnia 2010 roku, II AKz 154/10, KZS 2010/5, poz. 32.

<sup>51</sup> W. Szubert, *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966, s. 138–139.

Bezpieczeństwo i zdrowie pracowników to nie tylko kwestia przepisów — to przede wszystkim efekt wspólnych wysiłków i zaangażowania społeczności pracowniczej. Jeśli są prowadzone szerokie konsultacje, nie tylko są spełnione obowiązujące normy bezpieczeństwa, ale także tworzą się warunki sprzyjające dobrostanowi pracowników — jest cel, do którego należy dążyć. Wiceprezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Pracowników Służby BHP w wywiadzie dla „Gazety Prawnej” stwierdził, że: „w dzisiejszych czasach nie ma miejsca dla szlachetnych amatorów i społeczników. Konieczna jest profesjonalizacja, także w zakresie wpływania związków zawodowych na poziom bezpieczeństwa i warunków pracy w zakładzie”<sup>52</sup>. Być może należałoby rozpocząć debatę nad obowiązkiem wyboru profesjonalnego wewnątrzzakładowego audytora, który byłby pomostem między związkami zawodowymi a służbą BHP w zakładzie pracy.

## SUPERVISION OF THE LEGALITY OF CONTROL PERFORMED BY THE SOCIAL LABOUR INSPECTOR

### Summary

The aim of this article is to demonstrate the difficulties in regards to enforcing social control that is part of Poland's labour protection system. The article is divided into three parts. In the first part, social control over working conditions is defined in historical and teleological terms. The second part refers to the legal act as a guarantor of the rights to life, health, and safe and hygienic working conditions. Additionally, it ensures effective state supervision over working conditions. The third part outlines the practical problems of social control supervision from the point of view of labour inspector as a state body, enforcing the implementation of social power on the employer.

Keywords: labour protection, labour inspector, control, employer

### BIBLIOGRAFIA

- Gersdorf M., Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Jabłoński M., *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa — wnioski de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118, 2019.
- Jachimowicz M., *Przestępstwo utrudniania kontroli w zakresie inspekcji pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 6.
- Książek D., *Komentarz do ustawy o społecznej inspekcji pracy*, [w:] D. Książek, *Zbiorowe Prawo Pracy, Komentarz*, Warszawa 2016.
- Liszczyński T., *Państwowa Inspekcja Pracy — strażnik praworządności w stosunkach pracy*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 3.
- Matyja M., *Inspekcja pracy — model polski a tendencje światowe*, [w:] *Studia z prawa pracy*, red. H. Lewandowski, Warszawa-Lódź 1988.
- Sanetra W., *Ustawa o społecznej inspekcji pracy. Komentarz*, [w:] W. Sanetra, *Prawo socjalne*, Warszawa 2001.
- Sobol M., Ilnicki G., *Społeczna Inspekcja Pracy*, Peplin 2021.

<sup>52</sup> D. Kadulski, *Pracownicy przywileje rodem z Polski Ludowej*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2015, nr 82.

- Szubert W., *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966.
- Tokarczyk D., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o społecznej inspekcji pracy*, [w:] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Tomanek A., *Uwagi o kodeksowej regulacji dokonywania za pracodawcę czynności z zakresu prawa pracy*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, nr 3.
- Walczak K., *Zasadność istnienia społecznej inspekcji pracy w świetle aksjologii jej powołania*, [w:] *Prawo ochrony pracy — współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2017.
- Wyka T., *Ochrona danych osobowych w działalności społecznej inspekcji pracy*, „*Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad prawem*” 13, 2021, nr 1.

#### AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Dekret Tymczasowy Naczelnika Państwa z dnia 3 stycznia 1919 roku o urządzeniu i działalności inspekcji pracy, *Dziennik Praw Państwa Polskiego* z 1919 roku Nr 5, poz. 90.
- Dekret Rady Państwa z dnia 10 listopada 1954 roku o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy, tekst jedn. Dz.U. z 1954 roku Nr 52, poz. 260.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy, Dz.U. z 1927 roku Nr 67, poz. 590.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1950 roku o Społecznej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 1955 roku Nr 20, poz. 134.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2023 roku poz. 775.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2023 roku poz. 1465.
- Ustawa z dnia 6 marca 1981 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. z 1981 roku Nr 6, poz. 23.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 roku o społecznej inspekcji pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2015 roku poz. 567.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 roku poz. 854.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2024 roku poz. 37.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn. Dz.U. z 2022 roku poz. 1124.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2024 roku poz. 97.

#### ORZECZNICTWO

- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2003 roku, sygn. akt III SA 1195/01, LEX nr 137821.
- Wyrok SN z dnia 3 sierpnia 2006 roku, sygn. akt II PK 339/05, OSNP 2007/15-16/218, LEX nr 287541.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 roku sygn. akt IV SA/Wr 73/08, LEX nr 508271.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 marca 2009 roku, sygn. akt II SA/Bk 10/09, LEX nr 543572.
- Postanowienie SA w Krakowie z 28 kwietnia 2010 roku sygn. akt II AKz 154/10, KZS 2010/5, poz. 32, LEX nr 590580.
- Postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2011 roku, sygn. akt II PK 79/11, LEX nr 1163327.
- Postanowienie SN z 22 listopada 2017 roku, sygn. akt V KK 329/17, LEX nr 2428826.
- Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2018 roku, sygn. akt II OSK 1809/17, LEX nr 2448687.
- Wyrok SO w Świdnicy z 11 października 2018 roku, sygn. akt IV Ka 559/18, LEX nr 2606517.

JUSTYNA TOMALSKA

ORCID: 0009-0000-3478-2360

Państwowa Inspekcja Pracy we Wrocławiu

## ZAKŁADOWE SPORY ZBIOROWE A ROLA PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY

Abstrakt: Dostępne dane statystyczne wskazują, że w Polsce wciąż występują zakładowe spory zbiorowe, jednak ich ilość zmienia się na przestrzeni lat, co skłania do refleksji nad przepisami obowiązującymi w tym zakresie, ewentualnym kierunkiem ich zmian oraz do podjęcia analizy: czy Państwowa Inspekcja Pracy posiada kompetencje do rozwiązywania zakładowych sporów zbiorowych. Powyższe zagadnienia są przedmiotem analizy niniejszego artykułu, ponieważ niejednokrotnie strony sporu zwracają się do Państwowej Inspekcji Pracy z przekonaniem, że — będąc organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy — może podejmować działania ingerujące w przebieg sporu zbiorowego. W niniejszym artykule autor podejmuje się oceny, czy ta teza ma uzasadnienie prawne, jakie są oczekiwania stron sporu co do roli Państwowej Inspekcji Pracy w tym sporze oraz jakie zmiany przepisów w tym zakresie byłyby słuszne. Analiza tematu prowadzi do wniosku, że poza wynikającym z art. 8 Ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych obowiązkiem informacyjnym pracodawcy względem Okręgowego Inspektora Pracy, ustawa nie przewiduje dla niego ani dla poszczególnych inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy jakichkolwiek wyraźnych kompetencji i instrumentów prawnych oddziaływania na przebieg trwającego sporu zbiorowego.

Słowa kluczowe: zakładowe spory zbiorowe, Państwowa Inspekcja Pracy, ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z zakresu prawa pracy, prawo pracy, dane statystyczne

### UWAGI WPROWADZAJĄCE

Zakład pracy jest miejscem, w którym stosunki prawne między pracownikiem a pracodawcą ustalane są w oparciu o prawa i obowiązki przysługujące tym stronom zawarte w źródłach prawa pracy<sup>1</sup>, do których zaliczyć można między innymi kodeks pracy czy regulamin pracy<sup>2</sup>. Normy postępowania stron stosunku pracy wynikają zatem nie tylko z przepisów powszechnie obowiązujących, ale

<sup>1</sup> Zob. szerzej: art. 9 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku — Kodeks pracy, tekst. jedn. Dz.U. z 2023 roku poz. 1465.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: K. Jaśkowski, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, art. 9.

także z przepisów wewnątrzzakładowych. Z punktu widzenia nauk społecznych każdy człowiek wnosi do zakładu pracy swój potencjał zawodowy, swoją wiedzę, umiejętności, doświadczenie, a zakład pracy jest miejscem gromadzącym ludzi o różnorodnym charakterze, coraz częściej pochodzących z różnych krajów, będących w różnym wieku, mających niejednokrotnie odmienne poglądy czy oczekiwania zawodowe. Zatem w sytuacji, gdy w zakładzie pracy dochodzi do sporów zbiorowych, są one wówczas ogromnym wyzwaniem dla pracodawcy, pracowników czy związków zawodowych. Wówczas wiele problemów na drodze do ich rozwiązywania może przysparzać brak znajomości przepisów obowiązujących w tym zakresie: zwłaszcza czy, kiedy, w jakim trybie i w jakim zakresie zasadne jest zwracanie się w kwestii zakładowego sporu zbiorowego do Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: PIP).

Mając na względzie powyższe, temat analizy prawnej podejmowanej w niniejszym artykule to: Zakładowe spory zbiorowe a rola Państwowej Inspekcji Pracy. Powodem wyboru tego tematu jest aktualność problemu występowania zakładowych sporów zbiorowych w Polsce i dostrzeżenie trudności, na jakie napotykają strony sporu w trakcie jego prowadzenia oraz brak wiedzy stron sporu na temat obowiązujących przepisów w tym zakresie, a także zapytania kierowane do PIP o to, czy może interweniować w zakładowym sporze zbiorowym. Celem badawczym pracy jest zdefiniowanie pojęcia zakładowego sporu zbiorowego, przedstawienie procedur jego rozwiązywania oraz udzielenie odpowiedzi, czy Państwowa Inspekcja Pracy posiada kompetencje w zakresie rozwiązywania sporu zbiorowego — zwłaszcza czy może być stroną postępowania i czy może rozstrzygać o legalności wszczęcia sporu oraz o jego rozwiązaniu. Niniejszy artykuł uwzględnia analizę aktualnie obowiązujących przepisów regulujących spory zbiorowe pracy. Ponadto z uwagi na potrzebę uzupełnienia analizy problemu o informacje dotyczące stosowania prawa przedstawia dane statystyczne dotyczące sporów zbiorowych w Polsce w latach 2018–2022 w celu ukazania zmian zachodzących w tym okresie w występowaniu zakładowych sporów zbiorowych. W pracy wskazane są również postulaty *de lege ferenda*. W artykule zastosowana jest dogmatyczno-prawna metoda badawcza oraz socjologiczna metoda badawcza.

Z perspektywy potrzeby zbadania zjawiska zakładowych sporów zbiorowych w aspekcie konkretno-historycznym warto zwrócić uwagę, że w okresie międzywojennym obowiązywały w Polsce akty prawne, które uwzględniały przyznanie Inspekcji Pracy kompetencji w określonym zakresie w razie zaistnienia sporu zbiorowego. Kompetencję pełnienia roli mediacyjno-arbitrażowej nałożył na inspekcję Dekret tymczasowy o urządzeniu i działalności inspekcji pracy z dnia 3 stycznia 1919 roku, wskazujący w art. 11 pkt 5, że „inspektorzy pracy przedsiębiorą środki dla zapobiegania zatargom pomiędzy przedsiębiorcami a robotnikami, badając na miejscu wyniki niezadowolonia i dążąc do polubownego załatwienia sporów”. Niniejsze zadanie zostało także wskazane w art. 5 lit. e Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy. W ramach przyznanych kompetencji inspektorzy mogli wówczas nie tylko podejmować in-



terwencji w zaistniałych zbiorowych sporach pracy, ale również byli zobowiązani do zapobiegania sporom, więc inspektorzy otrzymali kompetencje o charakterze prewencyjnym<sup>3</sup>. Co ciekawe, Inspekcja Pracy, zachowując charakter inspekcji państwowej, do 1954 roku posiadała kompetencje pojednawczo-rozjemcze przyznane w rozporządzeniu z 1927 roku, jednak w praktyce ich znaczenie zostało ograniczone. W polskim powojennym systemie prawa pracy dominowała teza o niekonfliktowym charakterze zbiorowych stosunków pracy, jednak została poddana próbie w związku ze strajkami pracowniczymi w 1980 roku<sup>4</sup>. Wskutek zaistniałych zmian przyjęto Ustawę z dnia 8 października 1982 roku o związkach zawodowych<sup>5</sup>, która wprowadziła przepisy dotyczące sporów zbiorowych o roszczenia pracownicze.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie problematyki w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, przede wszystkim Ustawę z dnia 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych<sup>6</sup> (dalej: ustawa o sporach zbiorowych) oraz wskazanie wybranych propozycji zmian przepisów odnoszących się do tematu publikacji zawartych w projekcie z dnia 9 lutego 2023 roku ustawy o sporach zbiorowych pracy (zamieszczonego w wykazie prac legislacyjnych na stronie Rządowego Centrum Legislacji pod numerem UD408)<sup>7</sup>. Niewątpliwie pojawienie się projektu legislacyjnego zmiany przepisów o sporach zbiorowych potwierdza aktualność tematu pod względem naukowym.

## ANALIZA POJĘCIA SPORU ZBIOROWEGO

Kluczowe znaczenie w kontekście tematu niniejszego artykułu ma definicja zakładowego sporu zbiorowego. W ujęciu socjologicznym spór jest stanem faktycznym rozciągniętym w czasie, który charakteryzuje się istnieniem konfliktu między danymi podmiotami w ważnych dla nich sprawach<sup>8</sup>.

Pojęcie prawne sporu zbiorowego wskazane jest w art. 1 ustawy o sporach zbiorowych, wskazującym, że spór zbiorowy toczy się pomiędzy pracodawcą (pracodawcami) a pracownikami. Zgodnie z art. 2 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy — prawa i interesy zbiorowe pracowników są reprezentowane przez związki zawodowe. Warto nadmienić, że zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o sporach zbiorowych w imieniu pracowników zakładu pracy, w którym brak związku zawodowego, spór zbiorowy może prowadzić organizacja związkowa, do której pracownicy

<sup>3</sup> D. Makowski., *Inspekcja Pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 200 i 203.

<sup>4</sup> B. Cudowski, *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998, s. 11.

<sup>5</sup> Dz.U. z 1982 roku Nr 32, poz. 216.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 roku poz. 123.

<sup>7</sup> Projekt ustawy o sporach zbiorowych pracy, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12369507/katalog/12952719#12952719> (dostęp: 23.12.2023).

<sup>8</sup> J. Stelina, Ł. Pisarczyk, J. Oniszczyk, K.W. Baran, M. Skąpski, *Rozdział 12 Spory zbiorowe*, [w:] *System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 538.

zwrócili się w sprawie reprezentowania ich interesów zbiorowych. Zatem przepis ten precyzuje kompetencję związku zawodowego wynikającą z art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych<sup>9</sup> — wskazującego, że związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych.

Ustawa o sporach zbiorowych w art. 1 wskazuje strony sporu zbiorowego, jednak nie zawiera pełnej definicji zakładowego sporu zbiorowego. Przy definiowaniu pojęcia zakładowego sporu zbiorowego pomocne jest Zarządzenie Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 1983 r. o sygn. III PO 1/84. Wskazane jest w nim, że okoliczność: czy spór obejmuje jeden zakład pracy, czy też obejmuje kilka zakładów określa charakter sporu zbiorowego (czy jest sporem zakładowym czy ponadzakładowym). Zatem spór, który wykracza poza sprawy jednego zakładu kwalifikuje się jako spór ponadzakładowy. W zarządzeniu wskazano także, że „o charakterze sporu zbiorowego nie decydują natomiast inne okoliczności, w szczególności takie, jak — czy przedmiot sporu występującego w jednym może zainteresować pracowników innych zakładów pracy, bądź też, że kierownik zakładu pracy nie jest właściwy do rozwiązania sporu zbiorowego”<sup>10</sup>.

Z punktu widzenia definicji sporu zbiorowego istotne znaczenie ma także zakres spraw, jakich może dotyczyć zakładowy spór zbiorowy. Podkreślenia wymaga fakt, że w świetle obowiązującej ustawy o sporach zbiorowych katalog spraw, w których mogą być wszczynane spory zbiorowe nie jest nieograniczony. Otóż art. 1 ustawy o sporach zbiorowych wskazuje, że przedmiotem sporu zbiorowego mogą być warunki pracy, płacy lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Pojęcie warunków pracy rozpatrywane jako przedmiot sporu zbiorowego powinno być definiowane jako okoliczności, które wpływają na ukształtowanie sytuacji pracownika<sup>11</sup>. Pojęcie to obejmuje kwestie mające charakter techniczny, organizacyjny jak i socjalny, odnoszące się do miejsca świadczenia pracy (na przykład dotyczące zapewnienia warunków bezpieczeństwa i higieny pracy czy zmiany organizacji pracy)<sup>12</sup>. Z kolei spory zbiorowe z zakresu warunków płacy dotyczą najczęściej wysokości wynagrodzeń, jego składników jak i form wynagradzania. Przedmiotem sporu zbiorowego mogą być także świadczenia socjalne pracodawców na rzecz pracowników na przykład zapomogi i pożyczki<sup>13</sup>. W odniesieniu do sporów zbiorowych, których przedmiotem są prawa i wolności związkowych pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, należy zaliczyć sprawy

<sup>9</sup> Dz.U. z 2022 roku, poz. 854, tekst jedn.

<sup>10</sup> OSNC 1984, nr 11, poz. 207, LEX nr 15859.

<sup>11</sup> M. Kijonka, *Strajk. Definicja według wzorca normatywnego – ujęcie trójplaszczynowe*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2011, nr 1, s. 281–302.

<sup>12</sup> A. Marek, *Spory zbiorowe, cz. I. Obowiązujące etapy i procedury*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 2, s. 1–7.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

dotyczące niezależności i samorządności związków zawodowych, prawa do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych<sup>14</sup>.

Ponadto należy podkreślić, że w polskim ustawodawstwie ze względu na zakres przedmiotowy sporów zbiorowych można wyróżnić spory o prawo oraz spory o interesy<sup>15</sup>. Dla przykładu sporem o prawo może być żądanie pracowników w zakresie realizacji przez pracodawcę obowiązków wynikających z konkretnej ustawy. Natomiast sporem o interesy byłoby żądanie odsetek od zaległych wpłat na fundusz świadczeń socjalnych. Potwierdzeniem tego jest nie tylko zakres przedmiotowy sporów zbiorowych wskazany literalnie w art. 1 ustawy o sporach zbiorowych, ale także treść innych przepisów jak na przykład art. 37 ustawy o sporach zbiorowych — bezpośrednio nawiązujący do interesów pracowniczych jako przesłanki zainicjowania sporu zbiorowego, czy art. 3 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o sporach zbiorowych odwołujący się do interesów zatrudnionych. Zatem spór zbiorowy może dotyczyć interesów pracowniczych, stosowania lub wykładni norm prawnych w zakresie praw i wolności zbiorowych<sup>16</sup>.

Definiując pojęcie zakładowego sporu zbiorowego, należy mieć na uwadze, że nie jest dopuszczalne — w świetle art. 4 ustawy o sporach zbiorowych prowadzenie go celem poparcia indywidualnych żądań pracowniczych, które mogą być rozstrzygnięte przez organy rozstrzygające spory o roszczenia pracowników<sup>17</sup>. Do tych organów zalicza się głównie sądy pracy. Wśród tych organów wymienia się także sądy administracyjne, gdy rozpoznają indywidualne spory dotyczące zatrudnienia w administracji publicznej. Definiując pojęcie sporu zbiorowego, należy przyjąć, że występuje: „gdy spór dotyczy praw lub interesów grupy pracowników, a wynik jego rozstrzygnięcia będzie miał wpływ na uprawnienia członków tej grupy, związane z faktem wykonywanej pracy”<sup>18</sup>. Ponadto należy podkreślić, że konkretnym podmiotem prawa w sporze zbiorowym nie jest pracownik, ale pracownicy jako zbiorowość. W przepisach brak limitów liczbowych, które musiałyby spełniać zbiorowość pracownicza, aby spór mógł być uznany za zbiorowy<sup>19</sup>. Analizując zakres przedmiotowy definicji sporu zbiorowego, warto nadmienić, że zgodnie z art 4 ust. 2 ustawy o sporach zbiorowych wszczęcie i prowadzenie sporu zbiorowego w zakresie układu zbiorowego lub

<sup>14</sup> J. Stelina, Ł. Pisarczyk, J. Oniszczyk, K.W. Baran, M. Skąpski, *Rozdział 12 Spory zbiorowe*, [w:] *System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 556–557.

<sup>15</sup> 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, art. 1.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> J. Żołyński, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz. Wzory pism*, Warszawa 2012, art. 4.

<sup>18</sup> B. Cudowski, *Glosa do orzeczenia SN z dnia 18 kwietnia 1994 r.*, KAS 1/94, „OSP” 1995, nr 6, s. 142.

<sup>19</sup> H. Lewandowski, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz*, Warszawa 2001, art. 1.

innego porozumienia, którego stroną jest organizacja związkowa, nie jest dopuszczalne wcześniej niż z dniem ich wypowiedzenia.

Analizując zakres przedmiotowy definicji sporu zbiorowego, warto nadmienić, że „sprawy dotyczące reorganizacji przedsiębiorstwa, jego rozwoju czy strategii, przekształceń własnościowych, a także kwestie związane z zarządzaniem zakładem nie mogą być przedmiotem sporu zbiorowego”<sup>20</sup>, podobnie jak „konflikt reprezentującego pracowników związku zawodowego z pracodawcą na tle zarządzania przedsiębiorstwem, chyba że zarządzanie to wywołałoby w sposób ewidentny reperkusje w zakresie spraw objętych art. 1 ustawy o sporach zbiorowych”<sup>21</sup>.

Należy zaznaczyć, że brak w polskim ustawodawstwie przepisów pozwalających na jednoznaczną kwalifikację, czy postulowane żądanie związku zawodowego bezsprzecznie stanowi wskazany w ust. 1 ustawy o sporach zbiorowych przedmiot sporu zbiorowego. W związku z powyższym pojawiają się ze strony pracodawców zawiadomienia do PIP, że nie uznają oni danego sporu za spór zbiorowy, gdyż ich zdaniem roszczenie nie zalicza się do przedmiotu sporu zbiorowego. Wówczas dochodzi do kwestionowania przez pracodawcę legalności wszczęcia sporu zbiorowego. Kwestia uznania sporu za spór zbiorowy ma kluczowe znaczenie, bo z przyznania statusu sporu zbiorowego wynikają określone prawa na przykład do strajku, ale też obowiązki — jak na przykład dotyczący zawiadomienia Okręgowego Inspektora Pracy o wszczęciu sporu zbiorowego (art. 8 ustawy o sporach zbiorowych).

## PROCEDURA ROZWIĄZYWANIA SPORÓW ZBIOROWYCH

Do oceny roli i pozycji PIP w zakładowym sporze zbiorowym niezbędne jest przedstawienie procedury związanej z prowadzeniem sporu zbiorowego. Zgodnie z art. 7 ustawy o sporach zbiorowych spór zbiorowy istnieje od dnia wystąpienia przez podmiot reprezentujący interesy pracownicze do pracodawcy z żądaniem kwalifikującym się jako spór zbiorowy w rozumieniu art. 1 tej ustawy; jeżeli pracodawca nie uwzględnił wszystkich żądań w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż trzy dni. Przepisy ustawy wskazują, że w zgłoszeniu sporu określa się przedmiot żądań objętych sporem. Ustawa o sporach zbiorowych określa obligatoryjne etapy rozwiązywania sporów zbiorowych: zgłoszenie żądań, rokowania, mediacje, a także nieobowiązkowe: arbitraż społeczny i strajk.

Zgodnie z art. 8 ustawy o sporach zbiorowych pracodawca niezwłocznie podejmuje rokowania w celu rozwiązania sporu w drodze porozumienia, równocześnie zawiadamiając o powstaniu sporu właściwego Okręgowego Inspektora

<sup>20</sup> A. Garbacik, *Rozwiązywanie sporów zbiorowych i prawo do strajku*, „Służba Pracownicza” 1999, nr 10, s. 1.

<sup>21</sup> H. Lewandowski, *Spory zbiorowe pracy. Pojęcie, przedmiot i strony sporu zbiorowego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 1997, nr 1, s. 127.

Pracy. W świetle tego przepisu obowiązek informowania właściwego Okręgowego Inspektora Pracy należy wyłącznie do pracodawcy. W doktrynie wskazywane jest, że niniejszy obowiązek pracodawcy ma charakter czysto formalny<sup>22</sup>. Zawiadomienie to ma charakter deklaratoryjny, co oznacza, że nie konstytuuje stanu prawnego — nie tworzy sporu zbiorowego, nie wpływa na jego rozwiązanie ani na zmianę, ale ma charakter stwierdzenia istnienia określonego stanu prawnego.

Etap rokowań kończy podpisanie porozumienia, a w przypadku braku dojścia do porozumienia — podpisania protokołu rozbieżności ze wskazaniem stanowisk stron (art. 9 ustawy o sporach zbiorowych). Kolejnym etapem w przypadku podtrzymaniu żądań strony, która spór wszczęła, jest etap mediacji prowadzony przez strony z udziałem osoby dającej gwarancję bezstronności, zwanej mediatorem (art. 10 ustawy o sporach zbiorowych). Przepisy ustawy nie wskazują, aby mediatorem mogła być Państwowa Inspekcja Pracy. Mediacje kończy podpisanie porozumienia lub protokołu rozbieżności przy udziale mediatora (art. 14 ustawy o sporach zbiorowych). Brak porozumienia rozwiązującego spór zbiorowy w postępowaniu mediacyjnym między stronami sporu uprawnia do podjęcia akcji strajkowej (art. 15 ustawy o sporach zbiorowych). W świetle art. 17 ustawy o sporach zbiorowych strajk jest środkiem ostatecznym, dostępnym dopiero po wyczerpaniu możliwości rozwiązania sporu zbiorowego według zasad określonych w art. 7–14 tej ustawy. Po wyczerpaniu trybu rokowań — zgodnie z art. 25 ustawy o sporach zbiorowych — mogą być stosowane inne niż strajk formy akcji protestacyjnej niezagrażającej życiu lub zdrowiu w obronie praw i interesów określonych w art. 1 ustawy o sporach zbiorowych.

## ROLA PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY W ZAKŁADOWYM SPORZE ZBIOROWYM

W praktyce strony sporu niejednokrotnie napotykają na sytuacje, w której ze względu na brzmienie definicji sporu zbiorowego mają wątpliwość, czy dany spór faktycznie jest sporem zbiorowym i czy wobec swoich wątpliwości PIP może oceniać legalność sporu zbiorowego. Jednym z celów niniejszego artykułu jest ustalenie, czy ustawa o sporach zbiorowych określa kompetencje i zasady udziału PIP w zakładowym sporze zbiorowym oraz czy PIP nie jest stroną sporu zbiorowego, a będąc organem państwowym nie ma wpływu na wszczynanie, prowadzenie i zakończenie sporu zbiorowego.

Po pierwsze należy zwrócić uwagę, że wyżej omawiane przepisy ustawy o sporach zbiorowych konkretnie wskazują strony sporu zbiorowego i wśród nich nie ma PIP. Ponadto mając na względzie, że spór zbiorowy istnieje od dnia wystąpienia przez podmiot reprezentujący interesy pracownicze do pracodawcy, to w konsekwencji PIP nie będąc tym podmiotem — nie ma wpływu na wszczynanie

<sup>22</sup> J. Żołyński, *Ustawa o rozwiązywaniu...*, art. 8.

sporu zbiorowego. Ustawa o sporach zbiorowych nie nadaje także PIP żadnych kompetencji do wpływania na przebieg prowadzenia sporu zbiorowego ani do rozwiązania sporu zbiorowego.

Należy podkreślić, że kwestia powierzenia dokonywania kontroli prawidłowości przebiegu sporu zbiorowego inspektorom PIP nie jest literalnie uregulowana w żadnym przepisie. Kompetencja PIP do prowadzenia kontroli przedsiębiorców wynika z art. 16 Konwencji nr 81 dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjętej w Genewie dnia 11 lipca 1947 roku<sup>23</sup>, a ratyfikowanej przez Polskę w 1997 roku<sup>24</sup>. Należy jednak pamiętać, że obowiązujące w Polsce ustawodawstwo (w tym zwłaszcza ustawa o sporach zbiorowych czy inne przepisy prawa pracy) nie tylko nie nakłada na PIP żadnych specjalnych zadań czy kompetencji w zakresie rozwiązywania sporów zbiorowych, ale nie reguluje roli PIP w trwającym sporze zbiorowym.

Przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>25</sup> (dalej: ustawa o PIP)<sup>26</sup> nakładają na ten organ uprawnienia w zakresie nadzoru i przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych<sup>27</sup>. W świetle przepisów i orzecznictwa kompetencje te nie mogą wykraczać poza zakres kompetencji zastrzeżonych przez ustawodawcę do kognicji sądów, gdyż sądy powszechne są uprawnione do rozstrzygania ewentualnych roszczeń wynikających ze stosunku pracy. Zasadą jest, że ingerencja PIP może dotyczyć tylko sytuacji niespornych<sup>28</sup>.

Ustawa o sporach zbiorowych w sposób wyjątkowo ograniczony wskazuje dopuszczalną aktywność PIP w odniesieniu do sporów zbiorowych. W tej sprawie zasadnicze znaczenie ma art. 8 ustawy o sporach zbiorowych. Wynika z niego, że pracodawca jest zobowiązany do niezwłocznego podjęcia rokowań w celu rozwiązania sporu w drodze porozumienia, zawiadamiając równocześnie o powstaniu sporu właściwego Okręgowego Inspektora Pracy. Zatem kompetencja PIP jest w świetle tej ustawy ściśle ograniczona do roli organu przyjmującego zawiadomienie o wszczęciu sporu. Ustawodawca nie wskazał wymaganej formy dokonania zawiadomienia, co wskazywałoby na dopuszczalność przekazywania tej informacji drogą elektroniczną. Właściwość miejscową Okręgowego Inspektora Pracy, którego należy zawiadomić o sporze zbiorowym, wyznacza się ze względu

<sup>23</sup> Dz.U. z 1997 roku Nr 72, poz. 450.

<sup>24</sup> Zob. szerzej: wyrok WSA w Gliwicach z 20.11.2009 r., IV SA/GI 973/08, LEX nr 589412.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2022 roku poz. 1614 z późn. zm.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Zob. szerzej: art. 1,10 ustawy o PIP.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2010 roku, I OSK 791/09, LEX nr 595538.

na siedzibę pracodawcy<sup>29</sup>. Należy podkreślić, że pracodawca poza obowiązkiem zawiadomienia o powstaniu sporu Okręgowego Inspektora Pracy nie ma w świetle przepisów ustawy o sporach zbiorowych obowiązku informowania o dalszych etapach rozwiązywania sporu (przeprowadzenia mediacji, arbitrażu), o przeprowadzeniu strajku lub zakończeniu sporu.

Ustawa nie przyznaje Okręgowemu Inspektorowi Pracy ani poszczególnym inspektorom PIP jakichkolwiek wyraźnych kompetencji i instrumentów prawnych celem oddziaływania na przebieg trwającego sporu zbiorowego. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o PIP również nie przyznaje wyżej wymienionych kompetencji organom Państwowej Inspekcji Pracy w sporach zbiorowych.

Pozostaje jednak wciąż pytanie, co w sytuacji, gdy pracodawca nie uznaje sporu zbiorowego i wnosi o interwencję lub rozstrzygnięcie o legalności wszczęcia sporu do PIP? Z pewnością należy mieć na uwadze, że do pracodawcy należy zajmowanie stanowiska wobec żądań strony związkowej. Przepisy nie wskazują, aby jakikolwiek organ czy instytucja zewnętrzna miały kompetencje do zajmowania stanowiska w tym zakresie za pracodawcę. Co więcej, rola Okręgowego Inspektora Pracy jest w świetle ustawy o sporach zbiorowych wyłącznie dozwolona w zakresie przyjmowania zawiadomień o wszczęciu sporów, które mają formę aktu notyfikacyjnego<sup>30</sup>.

Należy podkreślić, że Państwowa Inspekcja Pracy w świetle obowiązujących przepisów nie jest uprawniona, by rozstrzygać o: legalności sporu zbiorowego, zgodności określonych żądań kierowanych przez związki zawodowe z ustawowo dopuszczalnym przedmiotem sporu zbiorowego, uprawnieniu związku zawodowego do wszczęcia sporu, prawidłowości przeprowadzenia referendum strajkowego czy legalności przeprowadzenia strajku. Ustawa o sporach zbiorowych ani inne przepisy prawa pracy nie przyznają PIP prawa do wpływania na przebieg sporu zbiorowego (wydawanie wytycznych, zaleceń, instruowanie stron sporu lub mediatora)<sup>31</sup>. W świetle obowiązujących przepisów PIP nie pełni także roli mediacyjno-arbitrażowej w sporach zbiorowych pracy.

Państwowa Inspekcja Pracy nie posiada środków prawnych dostosowanych do specyfiki sporu zbiorowego, w tym zwłaszcza w zakresie posiadania narzędzi do kontroli legalności sporu zbiorowego<sup>32</sup>. W oparciu o art. 11 ustawy o PIP inspektor PIP dysponuje wśród środków prawnych możliwością skierowania do pracodawcy wystąpienia w przedmiocie obowiązku prowadzeniu sporu w sposób zgodny z ustawą. Warto zwrócić uwagę, że każde zawiadomienie Okręgowego Inspektora Pracy zgłoszone na podstawie art. 8 ustawy o sporach zbiorowych może stanowić dla inspektora pracy „informację o naruszeniu przepisów prawa pracy w stosunkach indywidualnych albo o zagrożeniu ich naruszenia, co dotyczy

<sup>29</sup> A. Tomanek, *Komentarz do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, art. 8.

<sup>30</sup> D. Makowski, *Inspekcja Pracy jako instytucja państwowego...*, s. 205.

<sup>31</sup> J. Żołyński, *Ustawa o rozwiązywaniu...*, art. 8.

<sup>32</sup> A. Tomanek, *Komentarz do ustawy...*, art. 8.

zwłaszcza przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy”<sup>33</sup>. Zgodnie z art. 11 ustawy o PIP właściwe organy PIP mogą wydać decyzję nakazującą lub zakazującą podjęcia określonych czynności w razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia.

Analizując temat uprawnień PIP w kontekście sporów zbiorowych, warto zwrócić uwagę na brzmienie art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o PIP wskazującego wśród zadań PIP podejmowanie działań polegających na zapobieganiu i ograniczaniu zagrożeń w środowisku pracy, a w szczególności udzielanie porad służących ograniczaniu zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników, a także w zakresie przestrzegania prawa pracy oraz podejmowanie działań prewencyjnych i promocyjnych zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa pracy. Przepis ten nie normuje literalnie kompetencji PIP w sporze zbiorowym. Zważywszy jednak, że ewentualne żądania podnoszone w sporze zbiorowym i zakres przedmiotowy definicji sporu zbiorowego na przykład w odniesieniu do warunków pracy może dotyczyć pośrednio kwestii zagrożeń w środowisku pracy, to PIP ma możliwość poprzez udzielanie porad czy działania prewencyjno-promocyjne budować świadomość prawną wśród obywateli.

Uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy należy także ocenić poprzez analizę art. 26 ustawy o sporach zbiorowych. Wskazany przepis zawiera między innymi normy penalizujące zachowania osób odpowiedzialnych za przeszkadzanie we wszczęciu lub prowadzeniu w sposób zgodny z prawem sporu zbiorowego, a także za brak dopełnienia obowiązków wyrażonych w przedmiotowej ustawie. Niewypełnienie obowiązku wynikającego z art. 8 ustawy (zawiadomienia Okręgowego Inspektora Pracy o wszczętym sporze zbiorowym) może wypełniać dyspozycję przepisu art. 26 wyżej wymienionej ustawy. Należy mieć jednak na uwadze, że czyny zabronione w tym przepisie budzą wątpliwości w zakresie ich kwalifikowania jako przestępstw lub wykroczeń<sup>34</sup>. Sprawy odnośnie tych dwóch czynów szkodliwych rozpatrują inne organy prawne, a wobec sprawców stosowane są odmienne procedury. Mając powyższe na względzie, inspektor pracy PIP nie może wkraczać w zakres kompetencji zastrzeżonych przez ustawodawcę na rzecz innych organów — w tym sądów powszechnych.

## PROJEKT ZMIANY PRZEPISÓW O ROZWIĄZYWANIU SPORÓW ZBIOROWYCH

Przedmiotem analizy są tylko proponowane nowe przepisy istotne z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu. W projekcie ustawy o sporach zbiorowych<sup>35</sup>

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> D. Tokarczyk, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, [w:] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 26.

<sup>35</sup> Projekt ustawy o sporach zbiorowych....



wskazana jest w art. 7 zmiana wskazująca, że pracodawca podejmuje niezwłocznie rokowania w celu rozwiązania sporu w drodze porozumienia, jednocześnie zawiadamiając o powstaniu sporu ministra właściwego do spraw pracy, zwanego dalej ministrem. Przyjęcie projektu w tym brzmieniu oznaczałoby zatem likwidację aktualnie obowiązującego obowiązku informowania Okręgowego Inspektora Pracy o powstaniu sporu zbiorowego. Zmiana w tym zakresie skutkowałaby brakiem gromadzenia danych statystycznych w tym zakresie przez Okręgowego Inspektora Pracy. Powyższa zmiana byłaby widocznym znakiem dla stron sporu zbiorowego, podkreślającym, że PIP nie tylko nie uczestniczy w rozwiązywaniu sporu zbiorowego na którymkolwiek etapie, ale nawet nie ma kompetencji do przyjmowania zawiadomień o wszczynaniu sporów zbiorowych.

Projekt nie reguluje kwestii badania legalności wszczęcia sporu, ale zawiera odejście od enumeratywnego określenia przedmiotu sporu zbiorowego i określa zasady wszczęcia, prowadzenia i zakończenia sporu zbiorowego pracy, który według projektu ma być sporem osób wykonujących pracę zarobkową z pracodawcą lub pracodawcami o zbiorowe prawa lub wolności związkowe, a także o zawodowe, ekonomiczne lub socjalne zbiorowe interesy lub prawa związane z wykonywaniem pracy. Zatem spór mógłby być prowadzony we wszelkich sprawach zbiorowych, w których związki zawodowe reprezentują osoby wykonujące pracę zarobkową.

## DANE STATYSTYCZNE DOTYCZĄCE SPORÓW ZBIOROWYCH

W celu zobrazowania skali występowania sporów zbiorowych w okresie ostatnich kilku lat należy przytoczyć dane statystyczne.

W świetle Rocznika Statystycznego Pracy publikowanego na stronie Głównego Urzędu Statystycznego liczba sporów zbiorowych ogółem zgłoszonych do PIP w całej Polsce to w 2019 roku — 19 708; 2020 roku — 384; 2021 roku — 48; 2022 roku — 50. Uwidacznia się zatem tendencja spadkowa w zakresie ilości zgłoszeń. Najwięcej sporów zbiorowych zostało zgłoszonych w 2019 roku w województwie mazowieckim (2643), w 2020 roku w województwie śląskim (83), w 2021 roku w województwie śląskim (10), a w 2022 roku w województwie mazowieckim (11). W odniesieniu do województwa dolnośląskiego liczba zgłoszonych sporów zbiorowych w 2019 roku wynosi 1560, w 2020 roku — 25, w 2021 roku — 2, w 2022 roku — brak danych o liczbie zgłoszeń. Przywoływane dane pochodzą z Roczników Statystycznych Pracy opublikowanych odpowiednio 7 grudnia 2021 roku i 11 grudnia 2023 roku<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Zob. szerzej: *Rocznik Statystyczny Pracy 2021*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-pracy-2021,7,7.html> (dostęp: 29.12.2023), s. 254; *Rocznik Statystyczny Pracy 2023*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki->

Według kryterium Polskiej Klasyfikacji Działalności najwięcej w skali kraju sporów zbiorowych było zgłoszonych w: 2019 roku w edukacji (19294); 2020 roku w opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (192); w 2021 roku w administracji publicznej, obronie narodowej, obowiązkowych zabezpieczeniach społecznych (271); w 2022 roku w przetwórstwie przemysłowym (100)<sup>37</sup>. W latach 2019–2022 w zgłoszonych sporach zbiorowych pracy najwięcej żądań dotyczyło warunków płacy<sup>38</sup>. Szczegółowe informacje zgromadzone przez Głównego Inspektora Pracy na temat rodzaju i liczby zgłoszeń przesłanych do Inspekcji Pracy w zakresie sporów zbiorowych w latach 2019–2021 w Polsce przedstawia poniższa tabela:

Tabela 1. Rodzaj i liczba zgłoszeń w zakresie sporów zbiorowych w kraju w latach 2019–2022

Rodzaj zgłoszenia	2019	2020	2021	2022
Liczba zgłoszonych sporów	19 708	384	712	528
Liczba zgłoszonych żądań	19 589	1102	2139	1150
Liczba zawartych porozumień	76	36	100	112

Źródło: Oprac. na podstawie materiałów: *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2020 roku*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/862E51DB92F5EABCC125870500356BF0/%24File/1356.pdf> (dostęp: 29.12.2023), s. 282; *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2022 r.*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/83817DDCD5B7398EC12589E200495956/%24File/3435.pdf> (dostęp: 29.12.2023), s. 287.

Analiza danych statystycznych uwidacznia, że inna liczba sporów zbiorowych w poszczególnych latach w skali całego kraju wskazana jest w danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny i Głównego Inspektora Pracy, co wiąże się z wątpliwością, czy Główny Urząd Statystyczny nie dysponował pełnymi danymi w tym zakresie. Należy jednak pamiętać, że wszystkie dane statystyczne sporządzane w Okręgowych Inspektoratach Pracy są sporządzane na podstawie przesyłanych zawiadomień o sporze zbiorowym. Biorąc pod uwagę, że niestety nie wszyscy pracodawcy dopełniają ustawowego obowiązku zawiadamiania Okręgowego Inspektora Pracy o wejściu w spór zbiorowy, dane uzyskiwane każdego roku mogą nie uwzględniać wszystkich faktycznie zaistniałych sporów zbiorowych. Ponadto należy pamiętać, że strony sporu nie mają na podstawie ustawy o PIP obowiązku informowania Okręgowego Inspektora Pracy o zakończeniu sporu.

-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-pracy-2023,7,8.html (dostęp: 29.12.2023), s. 251.

<sup>37</sup> Zob. szerzej: *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2020 roku*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/862E51DB92F5EABCC125870500356BF0/%24File/1356.pdf> (dostęp: 29.12.2023), s. 282; *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2022 r.*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/83817DDCD5B7398EC12589E200495956/%24File/3435.pdf> (dostęp: 29.12.2023), s. 287.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Zamieszczona niżej tabela przedstawia skalę występowania sporów zbiorowych pracy na terytorium jednego województwa i zawiera szczegółowe informacje na temat rodzaju i liczby zgłoszeń przesłanych do Inspekcji Pracy w zakresie sporów zbiorowych w latach 2019–2022 w województwie dolnośląskim.

Tabela 2. Rodzaj i liczba zgłoszeń w zakresie sporów zbiorowych w województwie dolnośląskim w latach 2019–2022

Rodzaj zgłoszenia	2019	2020	2021	2022
Liczba zgłoszonych sporów	1560	25	41	38
Liczba zgłoszonych żądań	1598	58	93	92
Liczba zawartych porozumień	15	5	1	5

Źródło: Oprac. własne na podstawie materiałów Okręgowego Inspektoratu Pracy we Wrocławiu uzyskanych ze sprawozdań rocznych.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując temat artykułu, dane statystyczne dotyczące sporów zbiorowych pracy z uwagi na: różne podejście pracodawców do kwestii uznawania poszczególnych sporów za spory zbiorowe pracy i brak unormowanego w przepisach powszechnie obowiązujących obowiązku informowania PIP o zakończeniu sporu zbiorowego dają ogólny obraz występowania zjawiska sporów zbiorowych w Polsce.

Należy podkreślić, że w polskim ustawodawstwie brak kompetencji PIP do oddziaływania na przebieg sporu zbiorowego. Ograniczenie roli PIP w świetle ustawy o sporach zbiorowych jedynie do działania w zakresie przyjmowania wiadomości od pracodawców o wejściu w spór zbiorowy powoduje, że PIP nie pełni żadnej roli mającej faktyczny wpływ na spór zbiorowy.

W przypadku woli ustawodawcy w zakresie utrzymania koncepcji braku posiadania przez PIP instrumentów prawnych do wpływania na spór zbiorowy, prowadzenie przyszłych prac legislacyjnych w kierunku likwidacji obowiązku zawiadamiania przez pracodawcę Okręgowego Inspektora Pracy o wejściu w spór zbiorowy i ewentualne przeniesienie tego obowiązku na inny organ państwowy stanowiłoby dla stron sporu jasny znak braku jakiegokolwiek kompetencji PIP w odniesieniu do sporu zbiorowego. Ponadto godnym rozważenia — w kontekście wątpliwości stron sporu zbiorowego co do legalności sporu i problemów praktycznych występujących w związku z jego wszczęciem — mogłoby być doprecyzowanie aktualnej definicji sporu zbiorowego.

Należy pamiętać, że pracownicy mogą kierować do Państwowej Inspekcji Pracy skargi w sprawach indywidualnych, których przedmiotem jest naruszenie przepisów prawa pracy danego pracownika, w tym przepisów bezpieczeństwa

i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia, a także zwracać się z wnioskami o udzielenie porady prawnej z zakresu prawa pracy. Korzystanie z tych środków może wpływać na podniesienie wiedzy pracowników na temat przysługujących im praw, a ewentualne postępowania kontrolne pracodawców w związku ze skargą wniesioną przez pracownika w jego indywidualnej sprawie mogą prowadzić do poprawy przestrzegania prawa pracy przez pracodawcę, co w dalszej konsekwencji pośrednio mogłoby być czynnikiem zapobiegającym powstawaniu w przyszłości sporów zbiorowych w zakładzie pracy. Istotnym obszarem działania PIP mogłoby być także prowadzenie zintensyfikowanych działań prewencyjno-szkoleniowych w zakresie aktualnie obowiązujących przepisów prawa pracy mieszczących się w przedmiocie definicji sporu zbiorowego na przykład w zakresie warunków pracy.

Mając na względzie temat zakładowych sporów zbiorowych, niezmiernie istotna jest wśród pracowników, pracodawców i organizacji związkowych znajomość przepisów obowiązujących w tym zakresie. Kluczowe znaczenie ma przemyślane formułowanie żądań —zwłaszcza pod kątem aktualnej sytuacji finansowej zakładu pracy, przepisów powszechnie obowiązujących i polityki wewnętrznej pracodawcy. Ponadto istotna jest wiedza w zakresie procedury prowadzenia sporu zbiorowego, w tym właściwego dla każdego etapu sporu trybu i terminu działania. Zasadne wydaje się podejmowanie przez strony sporu dalekowzrocznych i wnikliwych ocen zasadności prowadzenia sporu zbiorowego i jego skutków, w tym zwłaszcza ewentualnych skutków podjęcia strajku oraz dążenie do jak najszybszego rozwiązania sporu.

W przypadku sporów zbiorowych, warto by wartościami nadrzędnymi przyświecającymi wszystkim stronom sporu były praworządność, dialog społeczny i wspólny cel, jakim jest zapewnienie ładu i pokoju społecznego w zbiorowych stosunkach pracy i dążenie do jak najszybszego rozwiązania konfliktu bez jego dalszej eskalacji.

## COMPANY COLLECTIVE DISPUTES AND THE ROLE OF THE STATE LABOUR INSPECTION

### Summary

Available statistics indicate that there are still company collective disputes in Poland, but the number of such disputes has been changing over the years, which causes us to reflect on the current regulations in this regard, the possible direction of their changes, and to analyze whether the State Labour Inspection has the authority to resolve company collective disputes. The above issues are the subject of analysis of this article, since often the parties to a dispute turn to the State Labour Inspection with the belief that, being an authority established to supervise and control the observance of labour law, it can take actions interfering in the course of company collective disputes. In this article, the author assesses whether the above-mentioned thesis has legal justification, what are the expectations of the parties to the company collective disputes regarding the role of the State Labour Inspection in this dispute, and what changes in the legal provisions should be undertaken. Analysis of the topic leads to the conclusion that, apart from the employer's information obligation to inform the District Labour Inspector about the initiation of company collective disputes in the light of the

Article 8 of the Act of 23 May 1991 on solving collective labour disputes, the law does not grant to the District Labour Inspector or to the inspectors of the State Labour Inspection any explicit powers and legal instruments to influence the course of an ongoing company collective dispute.

Keywords: company collective disputes, State Labour Inspection, law on solving collective labour disputes, labour law, statistics

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Cudowski B., *Glosa do orzeczenia SN z dnia 18 kwietnia 1994 roku*, KAS 1/94, „OSP” 1995, nr 6.
- Cudowski B., *Spory zbiorowe w polskim prawie pracy*, Białystok 1998.
- Garbacik A., *Rozwiązywanie sporów zbiorowych i prawo do strajku*, „Służba Pracownicza” 1999, nr 10.
- Jaśkowski K., Maniewska E., *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.
- Kijonka M., *Strajk. Definicja według wzorca normatywnego — ujęcie trójplaszczynowe*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2011, nr 1.
- Książek D., Tomanek A., Baran K.W., *Komentarz do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Lewandowski H., *Spory zbiorowe pracy. Pojęcie, przedmiot i strony sporu zbiorowego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 1997, nr 1.
- Lewandowski H., *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz*, Warszawa 2001, art. 1.
- Makowski D., *Inspekcja Pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- Marek A., *Spory zbiorowe, cz. I. Obowiązujące etapy i procedury*, „Służba Pracownicza” 2009, nr 2.
- Stelina J., Pisarczyk Ł., Oniszczuk J., Baran K.W., Skąpski M., *Rozdział 12 spory zbiorowe*, [w:] *System prawa pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Tokarczyk D., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, [w:] D. Tokarczyk, *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Żołyński J., *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz. Wzory pism*, Warszawa 2012.

### AKTY PRAWNE

- Dekret tymczasowy o urzędzeniu i działalności inspekcji pracy z dnia 3 stycznia 1919 roku, Dz. Praw P. Pol. z 1919 roku nr 5, poz. 90.
- Konwencja nr 81 dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu przyjęta w Genewie dnia 11 lipca 1947 roku, Dz.U. z 1997 roku Nr 72, poz. 450.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 roku o inspekcji pracy, Dz.U. z 1927 roku nr 67, poz. 590.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku: Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2023 roku poz. 1465.
- Ustawa z dnia 8 października 1982 roku o związkach zawodowych, Dz.U. z 1982 roku nr 32, poz. 216.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, tekst jedn. Dz.U. z 2020 roku poz. 123.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 roku poz. 854.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2022 roku poz. 1614 z późn. zm.
- Projekt z dnia 9 lutego 2023 roku ustawy o sporach zbiorowych pracy, zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych na stronie Rządowego Centrum Legislacji pod numerem UD408.



## Polecamy nasze nowe serie i publikacje



### ***Książka i biblioteka w wybranych pracach Umberta Eco***

**Anna Lubińska**

Wzbogacona ilustracjami i rysunkami autorstwa Eco publikacja gromadzi pojawiające się w jego twórczości wątki dotyczące roli książki w społeczeństwie oraz relacji książka–biblioteka–czytelnik.



### ***Johann Jacob Eybelwieser młodszy***

**Marek Kwaśny**

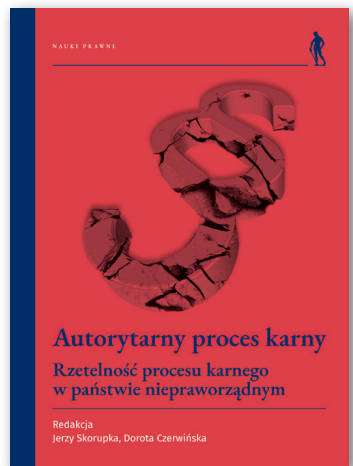
Wnikliwe spojrzenie na życie, twórczość i strategię rozwoju kariery barokowego wrocławskiego mistrza — Johanna Jacoba Eybelwiesera młodszego oraz katalog dzieł malarza (239 pozycji).



### ***Piłka nożna na celowniku polityki***

**red. Dariusz Wojtaszyn**

Piłka nożna wyzwała wielkie emocje, a jej wpływ na świadomość obywateli bywa niedoceniany. Książka zawiera fascynujące fakty, analizy i historie ukazujące wzajemne stosunki piłki nożnej i polityki.



### ***Autorytarny proces karny*** **red. Jerzy Skorupka, Dorota Czerwińska**

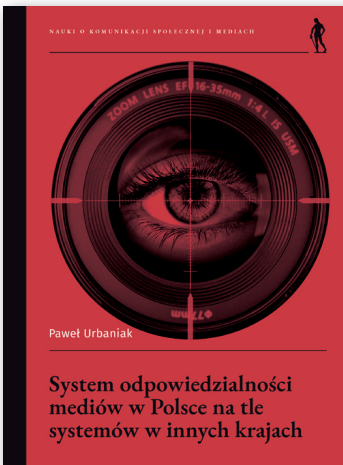
Odpowiedź nauki prawa na wprowadzone od 2016 roku rozwiązania ustrojowe i karnoprosesowe ostabiające gwarancyjność procedury karnej i zaburzające układ stosunków procesowych między sądem a stronami.



### ***Między Śląskiem a Italią***

red. Andrzej Kozieł,  
Małgorzata Wyrzykowska

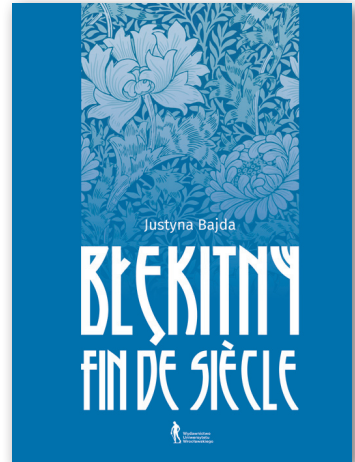
Tom studiów z historii sztuki polskich i włoskich badaczy poświęcony pamięci Arkadiusza Wojtyły (1978-2021). Jednocześnie niezapomniana wyprawa w fascynujący świat sztuki baroku i jej przejawów na Śląsku i w Italii.



### ***System odpowiedzialności mediów w Polsce na tle systemów w innych krajach***

Paweł Urbaniak

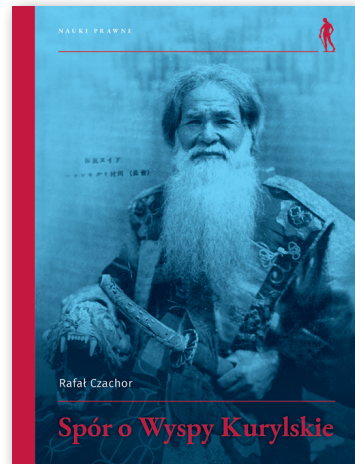
Jak polityka i komercjalizacja mediów wpływa na pracę dziennikarzy? Nowe ustalenia, interpretacje i wyniki badań dotyczące polskiego środowiska dziennikarskiego.



### ***Błękitny fin de siècle***

Justyna Bajda

Niezwykła pozycja opisująca fenomen koloru niebieskiego w kulturze młodopolskiej przez pryzmat twórczości Gabrieli Zapolskiej, Kazimierza Przerwy-Tetmajera i Stanisława Wyspiańskiego. Blisko sto ilustracji mody, wnętrz, sztuki oraz słownik odcieni błękitów i mowy kwiatów a także wzornik kolorów na obwołucie.



### ***Spór o Wyspy Kurylskie***

Rafał Czachor

Książka wypełnia lukę w wiedzy na temat prawnych i politycznych uwarunkowań sporu o archipelag. Zwraca uwagę na przemilczany przez prawo międzynarodowe los wymarłych w XX wieku gospodarzy Kuryli – Ajnów.



Wydawnictwo  
Uniwersytetu  
Wrocławskiego

**Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego**

pl. Uniwersytecki 15

50-137 Wrocław

sekretariat@uwur.com.pl

wwur.eu

Facebook/wydawnictwouwr