

Antoni Huczek*

PARTYCYPACJA PRACOWNICZA W ASPEKCIE INTEGRACJI POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

W artykule przedstawiono zmiany zachodzące w partycypacji pracowniczej w Polsce od 1956 r. do chwili obecnej oraz poddano analizie treść i zakres partycypacji pracowniczej w poszczególnych okresach. Ponadto omówiono partycypację pracowniczą i odpowiednie rozwiązania prawne w tym zakresie w Unii Europejskiej oraz możliwości dostosowawcze Polski do przepisów unijnych.

Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki związana jest z celami, jakie stawiają sobie firmy, motywacjami właścicieli, menedżerów oraz pracowników. Ważne są również systemy wartości społecznych oraz struktura własności¹. Nowa forma oparta jest na wiedzy i technologii. Ma to bliski związek z partycypacją pracowniczą w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Pierwszą poważniejszą próbą powołania samorządu pracowniczego w Polsce była działalność rad robotniczych w latach 1956-1958. Zmiany w sposobie zarządzania znalazły wyraz w trzech zasadniczych aktach prawnych: w uchwale nr 704 Rady Ministrów z 10 listopada 1956 r. o rozszerzeniu uprawnień państwowych przedsiębiorstw przemysłowych², ustawie z 19 listopada 1956 r. o radach robotniczych³ i ustawie o funduszu zakładowym z tego samego dnia⁴. Analizując ten okres zarządzania gospodarką, G. Przysławska twierdzi, że: „Próba doskonalenia gospodarki w latach 1956-1958 nie powiodła się przede wszystkim dlatego, że postulowana przez kompleks reformistyczny samodzielność przedsiębiorstwa nie znalazła wyrazu i gwarancji w systemie finansowym przedsiębiorstwa oraz nadzorze państwowym nad jego działalnością. Podejmowane działania na rzecz nowego modelu były pozbawione waloru kompleksowości także z powodu zaniechania przebudowy układu instytucjonalnego gospodarki, warunkującego nowy system kompetencji i odpowiedzialności”⁵. W warunkach funkcjonowania systemu dyrektywnego, w którym przedsiębiorstwa były pozbawione ekonomicznej samodzielności, wykonywanie przez samorząd funkcji zarządzania było niemożliwe.

* Dr, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu.

1 M. Gorynia, *Międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki a polityka ekonomiczna*, „Ekonomista” 1996, nr 3, s. 346; G. Przysławska, *Współzarządzanie pracownicze w przemianach systemowych w Polsce*, Wrocław 2002, s. 124.

2 Monitor Polski nr 94, poz. 1047.

3 Dziennik Ustaw nr 53, poz. 238.

4 Dziennik Ustaw nr 53, poz. 240.

5 G. Przysławska, *Współzarządzanie pracownicze...*, s. 42.

Ustawowe podstawy realizacji reformy gospodarczej zostały uchwalone i weszły w życie w 1981 oraz 1982 r. Fundamentem reformy stały się ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁶ i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego⁷. Literatura naukowa twierdzi, że: „Niezależnie od oceny makroekonomicznej i społecznej wartości tego systemu, a także przystawalności formy przedsiębiorstwa państwowego do gospodarki rynkowej – stwierdzić trzeba, że system zbudowany przez ustawy z 1981 r. ograniczał zadania administracji w sferze zarządzania gospodarką narodową do działań przewidzianych prawem, a sposób ich wykonania, dzięki środkom prawnym służącym przedsiębiorstwom, podlegał w znacznym zakresie bezpośredniej kontroli legalności, a także merytorycznej prawidłowości”⁸.

W czasie dyskusji nad założeniami reformy gospodarczej w 1981 r. uznano, że jednym z podstawowych elementów jest samorządność pracownicza. Ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z 25 września 1981 r. była wynikiem kompromisu między zwolennikami radykalnego rozwiązania samorządowego, a zwolennikami państwowo-samorządowego modelu gospodarki. Zwolennicy „czystego” samorządu uważali, że organy samorządowe powinny sprawować pełną władzę w przedsiębiorstwie, a organy administracyjne być im podporządkowane. Natomiast zwolennicy państwowo-samorządowego modelu gospodarki widzieli podporządkowanie przedsiębiorstwa państwowej administracji gospodarczej.

Podział kompetencji między dyrektorem, a organami samorządu w wymienionych wyżej ustawach (Dziennik Ustaw nr 24, poz. 122 i poz. 123), dokonywał się według następującej zasady: dyrektor sprawował bieżące kierownictwo, czyli zarządzał przedsiębiorstwem i reprezentował je na zewnątrz, natomiast do organów samorządowych należało podejmowanie decyzji o charakterze strategicznym.

Po zniesieniu stanu wojennego (22 lipca 1983 r.) dalsze funkcjonowanie samorządu określiła ustawa z 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przezwycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz zmianie niektórych ustaw⁹. Ustawa ta jeszcze bardziej, w porównaniu z poprzednimi regulacjami, ograniczyła samodzielność organów samorządowych. Dokonało się to przez bezpośrednie zawężenie uprawnień organów samorządu na rzecz dyrektora przedsiębiorstwa i organu założycielskiego oraz – w sposób pośredni – przez ograniczenie samodzielności przedsiębiorstwa.

6 Dziennik Ustaw nr 24, poz. 122.

7 Ibidem, poz. 123.

8 A. Chełmoński, *Administracja państwowa wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych w: Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997, s. 139.

9 Dziennik Ustaw 1983, nr 39, poz. 176.

Przepisy o szczególnej regulacji prawnej przestały obowiązywać 31 grudnia 1985 r. Słabe wyniki ekonomiczne wdrażanej reformy gospodarczej sprawiły, że w następnych latach nie ukształtował się nowy model zarządzania w przedsiębiorstwie. Samorząd był ograniczony w wykonywaniu swoich funkcji, gdyż:

- nie był w stanie podjąć długofalowej działalności gospodarczej,
- nie istniała możliwość trwałego powiązania efektywności gospodarowania z materialnymi korzyściami przedsiębiorstwa i załogi.

Nowe rozwiązania społeczno-ekonomiczne po 1989 roku, stanowiące fundamenty gospodarki rynkowej, w tym prywatyzacja, stworzyły alternatywę dla samorządów. Wybór kierunku przekształceń własnościowych przesądzał więc o podziale władzy w przedsiębiorstwie. Forma własności przedsiębiorstw ma wpływ na pozycje i zachowania reprezentacji załóg. Można zauważyć różne reakcje przedstawicielstw pracowniczych z tradycyjnych przedsiębiorstw państwowych, a także z firm przekształconych, na problemy wynikające z wymagań otoczenia zewnętrznego oraz stosunek reprezentacji pracowniczych do procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymaga od nas konieczności zbliżenia przepisów krajowych w zakresie partycypacji pracowniczej do standardów unijnych. Problematyka partycypacji pracowniczej nabiera szczególnego znaczenia w związku z równouprawnieniem celów socjalnych integracji z celami gospodarczymi, co nastąpiło wraz z podpisaniem tzw. Klauzul socjalnych z Maastricht (1991 r.).

Idea partycypacji pracowniczej ma umocowanie zarówno w międzynarodowym prawie pracy, jak i w prawie unijnym¹⁰.

Zasady regulacji partycypacji w prawie międzynarodowym określa prawodawstwo Międzynarodowej Organizacji Pracy i konwencja nr 135 MOP-u, z 1971 r. o ochronie przedstawicieli załogi w przedsiębiorstwie i przyznaniu im ułatwień. Konwencja ta została ratyfikowana przez Polskę w 1977 r. Dokument ten określa, że przedstawiciele pracowników, zarówno związkowi, jak i wybrani przez załogę, czyli członkowie rad pracowniczych (zakładowych), powinni mieć zapewnioną ze strony dyrekcji przedsiębiorstw ochronę przed zwolnieniem, podjętym ze względu na funkcję, jaką pełnią w przedsiębiorstwie. Funkcje partycypacyjne reprezentantów załogi są także podstawą do uzyskania ułatwień umożliwiających szybkie i skuteczne wykonywanie tych zadań. Problematyka partycypacji pracowniczej jest również unormowana w innych zaleceniach MOP-u.

W polskiej ustawie prywatyzacyjnej z 1990 r. pracownikom spółki wybranym do rady nadzorczej zapewnia się ochronę stosunku pracy (art. 17 ust. 3)

10 J. Wrątny, *Partycypacja pracownicza w prawie europejskim. Rozwój wśród przeciwnieństw*, „Studia i Materiały”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, z. 1, Warszawa 1994, s. 5.

oraz wprowadza gwarancje proceduralne, celem umożliwienia wyboru do rady przewidzianej ustawą liczby przedstawicieli pracowników (art. 17 ust. 4). Uregulowanie takie zawiera również ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1996 r. W artykule 15 ustawy stwierdza się, że: „Pracownikowi spółki, będącemu członkiem jej rady nadzorczej, spółka nie może, w okresie trwania kadencji rady, ani w okresie roku po zakończeniu kadencji, wypowiedzieć stosunku pracy. W tym czasie spółka, nie może również zmienić na niekorzyść pracownika warunków pracy lub płacy.”

Standardy w zakresie udziału pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem ustanowiły przede wszystkim:

- Rada Europy – organizacja ogólnoeuropejska, której zadaniem jest głównie ochrona praw człowieka;
- Wspólnota Europejska – której zasadnicze cele wiążą się z gospodarką.

Ponadto na wspólnotowy wzorec partycypacji składają się również standardy krajowe, istniejące w państwach Wspólnoty. Ochronie praw socjalnych Europejczyków poświęcone są trzy podstawowe dokumenty Rady Europy: Europejska Karta Społeczna (1961), uzupełniona następnie Protokołem Dodatkowym z 1988 r. i Zrewidowana Karta Społeczna, uchwalona w 1996 r.

Europejska Karta Społeczna zajmuje szczególne miejsce w dorobku normatywnym Rady Europy. Karta ta definiuje cele polityki społecznej w wymiarze europejskim. Katalog praw społecznych zawartych w Karcie został rozszerzony w Protokole Dodatkowym z 1988 r. o prawa zwiększające uprawnienia przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwie, w tym prawa do informacji i konsultacji. Również Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z 1996 r. wśród praw socjalnych wymienia prawo pracowników do informacji i konsultacji. Głównym motywem uchwalenia Zrewidowanej Karty była konieczność stopniowego zastępowania Karty Społecznej z 1961 r. z powodu zasadniczych zmian społecznych, jakie zaszły od jej przyjęcia¹¹. Europejska Karta Społeczna została ratyfikowana przez Polskę w czerwcu 1987 r. i podpisana w 1991 r. wraz z przystąpieniem naszego kraju do Rady Europy.

Uprawnienia decyzyjne, kontrolne i opiniodawcze, jakie ma rada pracownicza w polskich przedsiębiorstwach państwowych na podstawie ustawy o samorządzie pracowniczym z 1981 r., przewyższają poziom partycypacji przewidzianej w dokumentach Rady Europy i nie są dostosowane do spółek kapitałowych. Natomiast brak jest rozwiązań prawnych, regulujących uprawnienia informacyjno-konsultacyjne przedstawicieli pracowników w sferze gospodarki finansów przedsiębiorstwa w sektorze prywatnym.

¹¹ Podstawowe dokumenty Rady Europy w dziedzinie polityki społecznej, Warszawa 1997, s. 54.

Europejska Karta Społeczna z 1961 r. jest podstawowym dokumentem Rady Europy, który to wzmacnia tendencję Unii Europejskiej do zatarcia granic między aktami prawnymi, tworzonymi przez państwa członkowskie Unii, a aktami prawnymi Unii Europejskiej.

W nawiązaniu do Europejskiej Karty Społecznej w 1989 r. uchwalona została Karta Socjalna Wspólnoty (pełna nazwa karty: Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników), która jest wyrazem dążeń Unii w kierunku integracji w dziedzinie socjalnej. W odróżnieniu od Europejskiej Karty Społecznej, rodzącej zobowiązania prawne, Karta Socjalna nie jest umową międzynarodową, lecz rodzajem deklaracji o charakterze polityczno-moralnym. Ustanawia minimalne standardy w sprawach socjalnych, które mają charakter jedynie dyrektywny. Na ich podstawie poszczególne kraje członkowskie Unii mogą kształtować własną politykę socjalną. Karta podkreśla potrzebę rozwoju dialogu społecznego na poziomie europejskim, jak również sens rozszerzania zakresu partycypacji pracowniczej w dostosowaniu do uwarunkowań w poszczególnych krajach. Według Karty uprawnienia partycypacyjne powinny być poszerzone w przypadku:

- zmian technologicznych, wpływających w istotny sposób na warunki oraz organizację pracy,
- restrukturyzacji bądź łączenia przedsiębiorstw, gdy wpływa to na zatrudnienie pracowników,
- zwolnień grupowych,
- pracowników danego przedsiębiorstwa zatrudnionych w różnych krajach i objętych wspólną polityką zatrudnienia¹².

Należy podkreślić, że Wspólnotowa Karta Socjalna, podobnie jak Protokół Dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej, uznaje partycypację pracowniczą jedynie w wymiarze minimalnym, tj. jako uprawnienia pracowników do uzyskiwania informacji, wyrażania opinii i współdziałania, a nie współdecydowania.

Choć Karta Socjalna Wspólnoty nie jest wiążąca z prawnego punktu widzenia, znajduje jednak odzwierciedlenie w przepisach prawnych stanowiących przez organy Wspólnoty i w wykładni Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W prawie pracy Wspólnoty istnieją bowiem trudności w rozdzieleniu obowiązujących i planowanych norm prawnych. Stąd propozycje i projekty aktów prawnych zalicza się również do tego prawa¹³.

Ocena zakresu prawodawczych kompetencji Wspólnoty w dziedzinie partycypacji przewidziana w dokumentach socjalnych jest złożona. Z jednej

12 S. Rudolf, J. Kulpińska, *Ustrój pracy i partycypacja pracownicza w: Biała Księga. Polska – Unia Europejska*, Warszawa 1993, z. 31, s. 26.

13 L. Florek, *Pojęcie, źródła i charakter europejskiego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 7-8, s. 6.

strony umocniony został ponadnarodowy charakter organów Wspólnoty w dziedzinie normowania polityki społecznej. Wyrazem równouprawnienia celów gospodarczych i społecznych oraz wzrostu pozycji organów Unii jest przyznanie Radzie Wspólnoty prawa do ustanawiania w formie dyrektyw wymagań minimalnych w zakresie informacji i konsultacji przeznaczonych do stopniowego wprowadzania ich w życie. Dyrektywy te mają być uchwalane kwalifikowaną większością głosów (44 głosami „za”), co stanowi rozszerzenie zakresu spraw socjalnych objętych głosowaniem większościowym.

W praktyce krajów zachodnich istnieje wiele różnorodnych form przedstawicielstw pracowniczych, opartych na formule związkowej i pozazwiązkowej reprezentacji interesów załóg. Przedstawicielstwa pracownicze, oparte na formule pozazwiązkowej, stanowią czyste reprezentacje pracowników (wybierane w całości przez załogę i noszące nazwę rad zakładowych, np. Austria, Niemcy). Innym typem reprezentacji interesów pracowników są przedstawicielstwa mieszane, złożone z reprezentacji pracowników i pracodawców. Są to rady (komitety zakładowe), występujące w Belgii, Danii, Francji, Holandii, Norwegii i Szwecji. Przedstawicielstwa te mają uprawnienia informacyjne, konsultacyjne, jak również do współdecydowania głównie w sprawach socjalnych i kulturalnych¹⁴.

W literaturze podkreśla się odrębność funkcji, jakie w przedsiębiorstwie pełnią zakładowe przedstawicielstwa pracownicze (rady zakładowe) i związki zawodowe. Związki zawodowe opierają swoją działalność na formule rewindykacyjnej, natomiast ogólnozakłogowe przedstawicielstwa pracownicze na zasadzie współdziałania między pracą, a kapitałem. „Formuła rewindykacyjna, w ramach której związki zawodowe zabiegają o poszerzenie udziału pracowników w korzyściach wynikających z funkcjonowania firmy, nie jest zgodna z europejskim statusem partycypacji.”¹⁵ W Europie partycypacja oznacza bowiem udział załogi w zarządzaniu firmą oparty na formule współpracy na rzecz pomnażania dobra całego przedsiębiorstwa¹⁶. Współdziałanie reprezentacji pracowniczej z pracodawcą jest szczególnie podkreślane w przyjętym dokumencie Unii Europejskiej o powołaniu Europejskiej Rady Zakładowej¹⁷. Powołanie tej Rady było związane z osłabioną sytuacją pracobiorców i pojawieniem się nowych zagrożeń w wyniku przebiegających procesów restrukturyzacji i łączenia (fuzji przedsiębiorstw) oraz wynikającego z nich umiędzynarodowienia zarządzania. Koncerny

14 W. Suchowicz, *Przedstawicielstwa pracownicze w zakładzie pracy (studium porównawcze)*, „Studia i Materiały”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, z. 1, Warszawa 1991, s. 35.

15 G. Przesławska, *Współzarządzanie pracownicze...*, s. 137.

16 J. Wrątny, *Partycypacja pracownicza w perspektywie XXI wieku*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 11/12, s. 28.

17 J. Wrątny, *Europejska Rada Zakładowa (Nowa instytucja wspólnotowego prawa pracy)*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 8-9, s. 103.

międzynarodowe, działające na obszarze Unii Europejskiej, w dążeniu do maksymalizacji zysku inwestują w nowoczesną, a więc pracooszczędną technologię na obszarach dysponujących nadwyżkami siły roboczej oraz zamykają zakłady tam, gdzie praca jest wysoko wynagradzana¹⁸.

Decyzje o utworzeniu Europejskiej Rady Zakładowej zostały podjęte już w kilkuset przedsiębiorstwach europejskich, w tym kilkunastu przedsiębiorstwach obejmujących swym zasięgiem także Polskę¹⁹.

W Polsce formy partycypacji pracowniczej, wykonywanej przez pozazwiązkowe ciała reprezentujące całą załogę zakładu pracy, zmieniają się wraz z procesami prywatyzacji. Niedostosowany do ustroju spółek kapitałowych jest system kontroli pracowniczej nad przedsiębiorstwem obowiązujący do dziś w przedsiębiorstwach państwowych. Rekompensatą za likwidację samorządu pracowniczego w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa było zagwarantowanie obecności przedstawicieli załogi w składzie rady nadzorczej.

Literatura naukowa podkreśla, że: „Przyznanie reprezentacji załogi prawa do udziału w zarządzaniu ułatwiło akceptację przekształceń własnościowych przez załogi pracownicze. Przegląd zmian w ustawodawstwie regulującym udział pracowników w prywatyzacji przedsiębiorstw drogą kapitałową dowodzi wzrostu ich uprawnień. Dotyczy to udziału przedstawicieli pracowników w radach nadzorczych spółek zarówno skomercjalizowanych, jak i sprywatyzowanych²⁰.

Ustawa prywatyzacyjna z 1990 r. przyznała pracownikom przedsiębiorstw skomercjalizowanych prawo wyboru 1/3 składu rady nadzorczej wówczas, gdy połowa akcji jest własnością Skarbu Państwa. Rozwiązanie to miało zapewnić im partycypację w zarządzaniu i chronić pozostałych akcjonariuszy przed nadmiernymi roszczeniami załóg pracowniczych.

Pakt o przedsiębiorstwie państwowym rozszerzył uprawnienia pracowników spółek skomercjalizowanych przez przyznanie im prawa do wyboru jednego członka zarządu w spółkach zatrudniających więcej niż 2500 tys. pracowników. Uregulował również udział przedstawicieli pracowników w radach nadzorczych spółek sprywatyzowanych. Na podstawie ust. 14 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1996 r. po zbyciu przez Skarb Państwa ponad połowy akcji pracownicy nadal zachowują prawo wyboru swoich przedstawicieli do rady nadzorczej.

W spółkach Skarbu Państwa (pozostałych na tzw. Kapitałowej ścieżce prywatyzacji), przeważającą większość stanowiły dwuosobowe reprezenta-

18 T. Kowalak, *Globalizacja gospodarki a zjawisko marginalizacji społecznej*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 1, s. 11.

19 J. Wrątny, *Partycypacja pracownicza w prawie europejskim. Rozwój wśród przeciwieństw*, „Studia i Materiały”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, z. 1, Warszawa 1994, s. 5.

20 G. Przesławska, *Współzarządzanie pracownicze...*, s. 139.

cje pracowników w radach nadzorczych. W spółkach pracowniczych, powstałych w wyniku tzw. likwidacyjnej ścieżki prywatyzacji, pracownicy są jednocześnie udziałowcami, a więc sami decydują o składzie rady nadzorczej.

W przedsiębiorstwach prywatnych w sensie formalno-prawnym nie istnieje obowiązek powoływania pracowników rad nadzorczych. Występują jednak przypadki wyboru przez zgromadzenie wspólników przedstawicieli pracowników do rad. Ich wpływ na decyzje rad nadzorczych jest jednak niewielki. Należy zauważyć, że w firmach prywatnych rodzi się nowy mechanizm wyrażania interesów pracowniczych (np. sejmik pracowników, nieformalne sondaże opinii i postulatów pracowniczych). Prawdopodobnie mechanizm ten stanowi załączek tworzenia oddolnego systemu partycypacji pracowniczej. S. Rudolf na przykładzie doświadczeń zachodnich dowodzi, że ten model udziału pracowników w podejmowaniu decyzji cieszy się zainteresowaniem i poparciem zarówno pracowników, jak i pracodawców. Formy partycypacji bezpośredniej są ważnym elementem motywacji i prowadzą do wzrostu odpowiedzialności za podejmowane decyzje, a tym samym do poprawy wyników ekonomicznych²¹.

Reasumując należy stwierdzić, że historia współzarządzania pracowniczego w Polsce związana jest z historią reformowania polskiej gospodarki. Umacnianie roli organów samorządowych załogi odbywało się po kolejnych przełomach: październikowym, grudniowym i sierpniowym.

Globalizacja podziału pracy oraz procesów rynkowej konkurencji to zjawiska wymuszające elastyczność produkcji i zachowań po stronie pracowników. Wpływ globalizacji gospodarki na kształt stosunków przemysłowych wyraża się głównie w:

- zakwestionowaniu wprowadzonych w latach 50., 60., 70. przepisów prawnych, regulujących rolę państwa w sferze stosunków przemysłowych,
- konieczność dostosowywania najszerzej pojętych warunków pracy do zmian strukturalnych, zachodzących na rynku.

Dialogowe formy rozwiązywania sprzeczności interesów między pracą a kapitałem upowszechniają się na zachodzie, zwłaszcza w państwach Wspólnoty Europejskiej. Chociaż w Polsce będzie następowało stopniowe przejmowanie wzorców europejskiego ustawodawstwa regulującego stosunki przemysłowe, nie musi to oznaczać, że instytucje te będą tak samo stosowane. Dopuszcza to zresztą przyjęta w Maastricht zasada subsydiarności, pozostawiająca wiele miejsca dla narodowych odrębności.

21 S. Rudolf, *Demokracja w przemyśle - wybór czy konieczność w: Materiały sympozjum „Jaka forma kapitalizmu w Polsce?”*, Wrocław 1996, s. 73.