

Łódź, dnia 23 marca 2017 r.

Szanowny Pan Roman Giedrońc
Główny Inspektor Pracy
Państwowa Inspekcja Pracy
ul. Barska 28/30
02-315 Warszawa

Szanowny Panie Inspektorze,

Instytut Spraw Obywatelskich jest organizacją społeczną, która od 10 lat działa na rzecz rad pracowników w naszym kraju. W trakcie bezpośredniej współpracy rady pracowników na bieżąco sygnalizują nam potrzeby, oczekiwania i trudności, jakie wyrastają przed nimi w codziennej działalności.

Wśród wskazywanych przez rady przyczyn hamowania ich działalności, jedną z kluczowych barier jest nierespektowanie zapisów ustawy przez pracodawców. W związku z tym zwracamy się do Pana Inspektora z prośbą o skontrolowanie przez Państwową Inspekcję Pracy przestrzegania zapisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji.

Artykuł 11 ust.5

Pracodawca jest obowiązany do powiadomienia pracowników o prawie do wyboru członków kolejnej rady pracowników, co najmniej na 60 dni przed upływem kadencji rady pracowników.

Kontrola przestrzegania tego przepisu jest kluczowa dla zbadania przyczyny spadku liczby rad pracowników z ponad 3000 w 2010 r. do niewiele ponad 500 w 2016 r. Z wiedzy Instytutu Spraw Obywatelskich (INSPRO) wynika, iż spadek ten miał miejsce w wyniku presji pracodawców przeciwdziałających zainicjowaniu i zbieraniu 10% podpisów załogi pod wnioskiem o powołanie rady kolejnej kadencji zgodnie z art.8 ust.1. Na jednym ze szkoleń dla pracodawców instruowano jego uczestników, by wydrukowali plakaty/ulotki informujące o możliwości powołania rady i zbierano podpisy kierowników działów o ich rzekomym rozwieszeniu/dostarczeniu pracownikom, aby w razie kontroli okazać tę „dokumentację” inspektorom PIP. By podważyć ten dowód inspektorzy musieliby zebrać podpisy znacznej części załogi pod oświadczeniem zaprzeczającym dostarczeniu w/w

informacji, co praktycznie jest niewykonalne. Jednak według naszej wiedzy, większość pracodawców nie informowała i nie próbowała pozorować wykonania tego obowiązku.

Artykuł 13 ust 1

Pracodawca przekazuje radzie pracowników informacje dotyczące:

- 1) działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy oraz przewidywanych w tym zakresie zmian;*
- 2) stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia;*
- 3) działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia.*

Rekomendujemy zbadanie, czy pracodawcy przekazywali radzie pracowników opinię i raport biegłego rewidenta za poprzedni rok obrotowy. Sprawozdania finansowe zaopiniowane przez audytora zgodnie z ustawą o rachunkowości są elementarnym dokumentem obrazującym sytuację ekonomiczną przedsiębiorcy, toteż jego nieprzekazanie radzie narusza ten przepis. Według wiedzy INSPRO większość pracodawców nie przekazuje opinii i raportu biegłego rewidenta radzie pracowników.

Należy ustalić najważniejsze zdarzenia odpowiadające opisowi zawartemu w punktach 1-3 powyżej, a następnie sprawdzić, czy była o nich informowana rada pracowników. Pracodawca ma obowiązek informowania z urzędu o tych zdarzeniach. Na szczególną uwagę zasługuje sprawdzenie, czy pracodawca informował radę o zmianach struktury zatrudnienia, które są konsekwencją ewentualnych zmian organizacyjnych (struktury przedsiębiorstwa zdefiniowanej w regulaminie organizacyjnym). Odnośnie punktu 3, który zawęża zdefiniowane tam informacje jedynie do istotnych, sugerujemy, by za istotne uznać co najmniej te przypadki, o których organ zarządczy informował organ nadzorczy. Rekomendujemy takie kryterium istotności, bowiem pracodawcy bronią się przed wypełnieniem tego obowiązku utrzymując, że informacja którą mieliby obowiązek udostępnić radzie nie jest istotna. Z pewnością informacja taka przekazana organowi kontrolnemu nie może być nieistotna. Generalnie sugerujemy porównanie porządku obrad (sam porządek nie jest informacją poufną) organu nadzorczego i zakresu informacji przekazywanej radzie przez pracodawcę.

Artykuł 13 ust.3

Pracodawca przekazuje informacje w terminie, formie i zakresie umożliwiającym radzie pracowników zapoznanie się ze sprawą, przeanalizowanie tych informacji, a w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, przygotowanie się do konsultacji.

Termin przekazania informacji radzie nie jest w ustawie określony, co pozwala pracodawcom na wyznaczanie sobie odległych terminów spełnienia tego obowiązku. Oznacza to, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, w sprawach niedoprecyzowanych w przepisach stosują się zasady współzycia społecznego. Oznacza to, że informacje powinny być przekazane bez zbędnej zwłoki, ale w sposób niezakłócający rutynowego funkcjonowania komórki organizacyjnej przedsiębiorstwa, odpowiedzialnej za przygotowanie dla pracodawcy wymaganej informacji. Tylko

w uzasadnionych przypadkach termin ten może być dłuższy niż 5 dni roboczych od wystąpienia zdarzenia lub wniosku rady pracowników o informację. Dotyczy to w szczególności informacji, które pracodawca rutynowo wytwarza na użytek własny lub dla organu nadzorczego przedsiębiorstwa, a także organów państwowych (administracji skarbowej, statystyki i inne).

Forma przekazania informacji radzie także nie jest określona w ustawie bezpośrednio. Wykorzystują to pracodawcy poprzestając na ustnej informacji, co uniemożliwia radzie wykazania jej nieprecyzyjności względnie fałszywości (ewentualnie wiele miesięcy po zdarzeniu) lub w ogóle faktu jej nieprzekazania. Formę pisemną informacji implikują art.16 ust.3 oraz art.19 ust.1 pkt 4 oraz ust.4 ustawy, które to przepisy przewidują ścieżkę sądową dochodzenia ewentualnej racji przez radę pracowników. Tymczasem sąd bez materiału dowodowego w formie pisemnej nie ma możliwości zajęcia stanowiska w sprawie. Gdyby więc ustawodawca przewidział formę nie pisemną, tym samym uczyniłby zapisy w/w przepisów art.17 i 19 za zbędne, a to z kolei naruszałoby punkt 28 preambuły Dyrektywy 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej oraz jej art. 6 ust.3 i art.8 ust.1. Na podkreślenie zasługuje postulat skuteczności procedur sądowych, o których mowa w dyrektywie. Jeżeli polska ustawa jest jej wdrożeniem, postulat skuteczności także musi być w niej zawarty. Inna forma niż pisemna utrudniałaby skuteczność ścieżki sądowej przewidzianej w ustawie.

Artykuł 14 ust.2 pkt 1

Konsultacje powinny być prowadzone:

w terminie, formie i zakresie umożliwiającym pracodawcy podjęcie działań w sprawach objętych konsultacjami;

Termin konsultacji także nie jest określony w ustawie. Pracodawcy z reguły narzucają ekspresowe terminy, które faktycznie uniemożliwiają radzie rzetelną analizę. Termin konsultacji powinien być ustalony na podstawie zasad współżycia społecznego. Nie powinien on być krótszy niż czas, którym dysponował od momentu przekazania kompletnej informacji do momentu ostatecznej decyzji organ nadzorczy przedsiębiorcy. Zważywszy że członkowie rady nadzorczej są profesjonalistami, członkowie rady pracowników pochodzący z wyboru i niekoniecznie dysponujący odpowiednim przygotowaniem, a także nie wynagradzani za swoją pracę powinni mieć dłuższy termin na konsultacje.

Artykuł 14 ust.2 pkt 4

Konsultacje powinny być prowadzone:

w sposób umożliwiający radzie pracowników odbycie spotkania z pracodawcą w celu uzyskania jego stanowiska wraz z uzasadnieniem odnoszącym się do jej opinii.

Pracodawcy najczęściej uznają za wypełnienie obowiązku konsultacji przekazanie informacji o planowanych zmianach i nie uzasadniają swojego stanowiska w sprawie opinii rady ani nie

spotykają się z radą. Forma uzasadnienia powinna mieć formę pisemną jak w przypadku przekazania informacji.

Artykuł 16 ust.2

Pracodawca, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może nie udostępnić radzie pracowników informacji, których ujawnienie mogłoby, według obiektywnych kryteriów, poważnie zakłócić działalność przedsiębiorstwa lub zakładu, których dotyczą, albo narazić je na znaczną szkodę.

Zbadania wymaga stosowanie się przez pracodawców do wymogów w/w przepisu w zakresie uzasadnienia odmowy udostępnienia informacji (implicite ciężar dowodu, iż rada nie jest uprawniona do danej informacji spoczywa na pracodawcy):

- czy „przypadek” jest „szczególny”, czyli innymi słowy, okoliczności towarzyszące tej informacji nie są rutynowe dla codziennego funkcjonowania przedsiębiorstwa (np. ewentualnie upublicznienie na giełdzie papierów wartościowych, emisja papierów dłużnych, być może spór zbiorowy lub strajk, itp.).
- czy występuje w wyniku udostępnienia informacji radzie zagrożenie wystąpienia znacznej szkody (odnośnie definicji tego terminu patrz art.296 oraz 115 § 5 i 7 kodeksu karnego) lub poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa (w rozumieniu terminu "poważne zakłócenia" należy się posiłkować wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2002 r., sygn. V KKN 223/2000 definiującego na gruncie art.23 ust.1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji termin "poważna szkoda". Analogicznie, termin "poważne zakłócenia" należy rozumieć jako wymierny uszczerbek ekonomiczny w relacji do wielkości obrotów i aktywów firmy).
- czy pracodawca uprawdopodobnił naruszenie poufności udostępnionej informacji (jak piszą Jakub Stelina i Marcin Zieleniecki w komentarzu do ustawy wyd. Fundacja Gospodarcza, Gdynia 2006, samo podejrzenie przedsiębiorcy o możliwości ujawnienia informacji przez członka rady nie może być podstawą do odmowy udostępnienia informacji, gdyż nikt nie jest przestępcą z założenia; ryzyko takie pracodawca musi uprawdopodobnić wskazując np. na dotychczasowe przypadki naruszania przez radę tajemnicy przedsiębiorstwa lub wykazanie osobistych powiązań jednego z członków rady z konkurencją itp.).

Tylko łączne wystąpienie trzech powyższych warunków uprawnia pracodawcę do odmowy udostępnienia informacji.

Artykuł 24 ust.1 i 2

1. Przepisów ustawy nie stosuje się do pracodawców, u których przed dniem wejścia w życie ustawy zostało zawarte porozumienie dotyczące informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji zapewniające warunki informowania i przeprowadzania konsultacji co najmniej równe

określonym w ustawie oraz uwzględniające interes pracodawcy i pracowników, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Do pracodawców oraz przedstawicieli pracowników uprawnionych zgodnie z porozumieniem, o którym mowa w ust.1, do uzyskiwania informacji i prowadzenia konsultacji stosuje się odpowiednio przepisy art.15-17.

Według wiedzy INSPRO, w wielu spośród ponad 4 tysięcy przedsiębiorstw, gdzie podpisano porozumienie w trybie art.24, ustawa nie jest stosowana. Porozumienia te zawarto ponad 10 lat temu i aktualnie często pracownicy, wskazani wówczas jako osoby którym pracodawca ma przekazywać informacje lub konsultować z nimi swoje działania, nie są już zatrudnieni w tych przedsiębiorstwach. Ponieważ ustawa, zdaniem wielu pracodawców nie przewidywała możliwości zastąpienia tych osób, realizacja porozumienia w tych podmiotach wygasła. Rekomendujemy przeprowadzenie kontroli według porządku zaproponowanego powyżej z wyłączeniem art.11 ust.5, a w przypadku stwierdzenia, że przez ostatni rok pracodawca nie podejmował żadnej aktywności „z urzędu” np. przekazując właściwe informacje uznać porozumienie za niebyłe (wygasłe).

Rekomendacje „techniczne”

Podsumowując, zwracamy uwagę, że trudnością w kontroli może się okazać przedawnienie naruszenia prawa. Kontrola powinna więc obejmować okres nie dłuższy niż przedawnienie dla art.218 kk (uporczywe naruszanie praw pracowniczych) zakładając ewentualność, całkiem prawdopodobną, że ustawa była naruszana wielokrotnie w zakresie tych samych przepisów.

Odnośnie typowania przedsiębiorstw do kontroli oprócz kryterium geograficznego rekomendujemy dobranie do kontroli w odpowiednich proporcjach następujące podmioty:

- z udziałem kapitału zagranicznego z państw UE,
- prywatnym kapitale polskim,
- komunalne lub należące do Skarbu Państwa,
- z działającymi związkami zawodowymi,
- bez związków zawodowych.

Według wiedzy INSPRO, te kryteria różnicują stopień przestrzegania ustawy.

W przypadku przestrzegania art.11 ust.5 sugerujemy wybranie do kontroli tych firm, które nie zgłosiły w trybie art.18 ustawy przeprowadzenie wyborów do rady pracowników kolejnej kadencji.

Jednocześnie polecamy uwadze Pana **Inspektora społeczny projekt nowelizacji ustawy z dnia 7 kwietnia 2016 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji**, w którym rady same wskazały, co należy poprawić, żeby mogły wreszcie zacząć skutecznie działać na rzecz pracowników. Projekt przygotowali eksperci Instytutu Spraw Obywatelskich. Następnie został on poddany konsultacjom rad na przełomie 2015 r. i 2016 r. w trakcie ośmiu spotkań, w których łącznie udział wzięło 120 członków rad pracowników. Ostateczna wersja projektu została

zaprezentowana 14 czerwca 2016 r. w Warszawie w trakcie Ogólnopolskiego Forum Rad Pracowników, w którym uczestniczyło 100 członków rad pracowników. Uwadze Pana Inspektora polecamy również **biuletyn dla rad – „Peryskop” oraz raport ekspercki „10 lat rad pracowników w Polsce. Co dalej?”**. Zawiera on podsumowanie dekady działalności rad w Polsce, społeczny projekt nowelizacji ustawy. Prezentuje również okoliczności powstania raportu i uwagi rad na temat nieprzestrzegania przez pracodawców zapisów ustawy.

Z uwagi na wagę zagadnienia w przypadku dalszych pytań pozostajemy do dyspozycji Państwowej Inspekcji Pracy. **Proponujemy również spotkanie w dogodnym dla Pana Inspektora terminie z delegacją reprezentantów rad pracowników i Instytutu Spraw Obywatelskich.**

Z wyrazami szacunku,

Rafał Górski



Prezes Instytutu Spraw Obywatelskich

Załączniki:

Peryskop Nr 3 – biuletyn dla rad

Peryskop Nr 4 – biuletyn dla rad

10 lat rad pracowników w Polsce. Co dalej? – raport