

Informacja o wynikach kontroli przestrzegania przepisów o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji w 2017 r.

W okresie od 2 maja do 31 grudnia 2017 r. przeprowadzono **97** kontroli u **96** pracodawców.

Celem kontroli było ustalenie stanu przestrzegania przez pracodawców przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji.

Najwięcej kontroli (wg PKD) przeprowadzono u pracodawców wykonujących działalność w zakresie przetwórstwa przemysłowego (46 kontroli); wytwarzania i zaopatrywania w energię, gaz, parę wodną (10 kontroli); dostawy wody, gospodarowania ściekami i odpadami oraz opieki zdrowotnej i pomocy społecznej (po 7 kontroli), a także transportu i gospodarki magazynowej oraz informacji i komunikacji (po 6 kontroli).

Kontrolowani pracodawcy zatrudniali łącznie prawie 60 tys. osób, w tym ponad 58 tys. - na podstawie stosunku pracy.

Z przeprowadzonych kontroli wynika, iż nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji stwierdzono u **49** pracodawców. Dotyczyły one przede wszystkim:

- nie poinformowania pracowników w sposób przyjęty u pracodawcy o osiągnięciu wielkości zatrudnienia na poziomie co najmniej 50 pracowników (art. 7 ust. 5 ustawy) – 19 pracodawców,
- nie przekazania Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej informacji dotyczących rady pracowników (art. 18 ustawy) – 17 pracodawców,
- niezorganizowania wyborów rady pracowników (niepowiadomienie o terminie ich przeprowadzenia oraz o terminie zgłoszenia kandydatów na członków rady pracowników bądź powiadomienie z naruszeniem art. 8 ust. 2 ustawy) – 12 pracodawców,
- niepowiadomienia pracowników o prawie do wyboru członków kolejnej rady pracowników co najmniej na 60 dni przed upływem kadencji rady pracowników (art. 11 ust. 5 ustawy) – 12 pracodawców,
- nie przekazywania radzie pracowników informacji w sprawach określonych w art. 13 ustawy – 12 pracodawców,
- braku prowadzenia konsultacji z radą pracowników w sprawach określonych w art. 14 ustawy oraz niewłaściwego sposobu prowadzenia konsultacji – 8 pracodawców,

- naruszenia szczególnych uprawnień pracowników-członków rady pracowników w okresie ich członkostwa w radzie w zakresie ochrony stosunku pracy (art. 17 ust. 1 i 2 ustawy) – 2 pracodawców.

Ponadto u kilku pracodawców inspektorzy pracy stwierdzili naruszenie przepisu art. 11 ust. 2 ustawy, tj. niezwołanie bądź nieterminowe zwołanie pierwszego zebrania rady pracowników oraz nieustalenie zgodnie z art. 10 ust. 2 regulaminu komisji wyborczej.

Nie stwierdzono dyskryminowania członków rady pracowników w związku z wykonywaniem przez nich czynności związanych z informowaniem i przeprowadzaniem konsultacji.

W wyniku tych kontroli inspektorzy pracy zastosowali następujące środki prawne:

- skierowali 68 wniosków w wystąpieniach,
- wydali 12 poleceń,
- zastosowali 6 środków wychowawczych,
- skierowali 2 wnioski o ukaranie do sądu.

Przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości:

- nieznajomość przepisów ustawy lub błędna ich interpretacja,
- niska świadomość prawna w zakresie istoty i celów funkcjonowania oraz zadań rady pracowników - zarówno po stronie pracodawców jak i pracowników (brak inicjatywy po stronie pracowników),
- przekonanie pracodawców, iż współpraca z zakładowymi organizacjami związkowymi zwalnia ich z obowiązku prowadzenia dialogu z radą pracowników,
- marginalizowanie działalności rady pracowników, wynikające z przenikających się kompetencji rady pracowników i działającej u pracodawcy organizacji związkowej,
- bagatelizowanie przez pracodawców podstawowych obowiązków wynikających z przepisów ustawy ; nienależyte ich wypełnianie,
- obawa pracodawców przed udzielaniem informacji radom (brak zgody na upublicznienie danych, które mogą zostać wykorzystane w sposób niezgodny z założeniami i celami zakładu, np. przez konkurencję),
- nieprecyzyjność, niejasność i ogólnikowość przepisów ustawy (zarzut pracodawców).

Z analizy wyników kontroli wynika, że pracodawcy nie znają lub nie rozumieją problematyki związanej z funkcjonowaniem rady pracowników, będącej specyficznym organem reprezentacji pracowniczej. Kontrole wykazały, iż pracodawcy posiadają niepełną wiedzę w zakresie regulacji prawnych dotyczących informowania pracowników

i przeprowadzania z nimi konsultacji, nie są świadomi ciążących na nich obowiązków, jak również nieprawidłowo interpretują obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa.

Przeprowadzone kontrole wykazały niewiedzę pracodawców w zakresie tego, jakie informacje należy przekazywać radzie pracowników oraz które zagadnienia podlegają konsultacjom. Mimo znajomości treści art. 13 i 14 ustawy, pracodawcy często nie mieli pełnej świadomości, o jakie dokładnie informacje chodzi i które zagadnienia dotyczące funkcjonowania zakładu pracy mają konsultować z radą. Ogólnie wskazane w ustawie sformułowania, takie jak „działalność i sytuacja ekonomiczna oraz przewidywane zmiany”, „działania, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia” często budziły wątpliwości. Członkowie rad pracowników próbowali niejednokrotnie podczas kontroli uzyskać potwierdzenie u inspektorów pracy, czy konkretna informacja pozostaje w zakresie tych, które pracodawca ma obowiązek przekazać radzie.

Wątpliwości co do rodzaju informacji, które powinny być przekazywane radzie, prowadziły do sytuacji, gdy z jednej strony członkowie rady domagali się od pracodawcy każdej informacji, nawet jeśli nie miała ona większego znaczenia dla pracowników, z drugiej zaś - pracodawca, zasłaniając się tajemnicą przedsiębiorstwa, przedstawiał radzie tak ogólną informację, że uniemożliwiało to jej działanie.

Niektórzy pracodawcy unikali wymiany poglądów z radami pracowników i nie podejmowali z nimi dialogu w sprawach kluczowych dla zakładu pracy. Podczas kontroli, w trakcie rozmów z inspektorami pracy usprawiedliwiali się tym, iż sprawy istotne dla zakładu pracy omawiali z zakładowymi organizacjami związkowymi i nie czuli się w obowiązku prowadzenia rozmów w tym zakresie z radą pracowników. Pracodawcy byli pewni, że w ten sposób są zwolnieni z obowiązku konsultowania określonych spraw z radą.

W niektórych z kontrolowanych zakładów jest wybrany przedstawiciel załogi, w związku z obowiązkiem konsultacji działań związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy, wynikającym z art. 237^{11a} k.p. Pracodawcy, którzy wypełnili ten obowiązek uważali, że spełniają także obowiązek konsultowania działań w zakresie rady pracowników.

Zdaniem inspektorów pracy, brak precyzyjności ww. przepisów oraz skonkretyzowania obowiązków pracodawcy utrudnia prowadzenie kontroli. Wątpliwości podnoszone podczas postępowania kontrolnego wymagają oceny i często rozstrzygnięcia sporu, do czego nie posiadają oni uprawnień.

Częstym powodem naruszania art. 18 ustawy, tj. niedopełniania obowiązku przekazania właściwemu ministrowi do spraw pracy informacji dotyczących rady pracowników według wzoru stanowiącego załącznik do ustawy była nieprawidłowa interpretacja ww. przepisu. Pracodawcy nie wiedzieli, czy obowiązek ten ma charakter jednorazowy, czy wiąże się z koniecznością przekazywania takiej informacji każdorazowo po wyborach rady pracowników kolejnej kadencji. Pracodawcy twierdzili bowiem, że wypełnili przedmiotowy obowiązek

wówczas, gdy przekazali ministrowi informację dotyczącą rady pracowników I kadencji tj. po tym, kiedy rada pracowników po raz pierwszy ukonstytuowała się w ich zakładach pracy.

Przeprowadzone kontrole wykazały również, że pracodawcy mieli problem ze spełnieniem wymogów formalnych związanych z procedurą organizowania i przeprowadzania wyborów rady pracowników, m.in. z dotrzymywaniem terminów wskazanych w ustawie. Często wynikało to z bagatelizowania instytucji rady pracowników oraz lekceważenia przepisów ustawy. Niektórzy pracodawcy w ogóle nie przywiązywali wagi do terminów wskazanych w przepisach i dostosowywali je do swoich potrzeb, podkreślając sam fakt wypełnienia obowiązków określonych w ustawie.

W konsekwencji inspektorzy pracy ujawnili naruszenia polegające na nieprawidłowym wyznaczaniu terminu wyborów rady pracowników kolejnej kadencji, nieinformowaniu pracowników o prawie do wyboru członków kolejnej rady w określonym terminie, niewywiązywaniu się z obowiązku zwołania pierwszego zebrania rady oraz nieprzekazywaniu w terminie ministrowi właściwemu do spraw pracy informacji dotyczących rady pracowników.

Przeprowadzone kontrole wykazały na terenie niektórych województw (np. warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, podlaskiego) bardzo ograniczoną działalność rad pracowników. Inspektorzy pracy mieli niejednokrotnie trudności z wytypowaniem zakładów do kontroli. Po pierwsze ze względu na małą liczbę tych instytucji w zakładach pracy i po drugie – w związku z brakiem dostępu do rejestru podmiotów, w których działają rady pracowników.

Z niektórych kontroli wynikało, że jeżeli nawet dokonano wyboru rady pracowników po wejściu w życie ustawy w 2006 roku, to rady te już nie działają, bo dawno upłynęły ich kadencje. Ponadto nie w każdym podmiocie spełniającym kryterium zatrudnienia są powoływane rady pracowników. Bardzo wiele zależy od świadomości prawnej i inicjatywy pracowników. Jeżeli sami pracownicy nie są zainteresowani powołaniem tego rodzaju przedstawicielstwa, wówczas rada pracowników nie będzie funkcjonowała. Powołanie rady pracowników jest raczej prawem pracowniczym, a nie obowiązkiem pracodawcy. Należy zauważyć, iż samo osiągnięcie określonej w ustawie liczby zatrudnionych nie oznacza automatycznego powołania rady pracowników, a jedynie obowiązek poinformowania pracowników o takiej możliwości. Jeżeli jednak rada pracowników ukonstytuuje się w zakładzie pracy, wówczas pracodawca ma obowiązek przestrzegania przepisów regulujących jej działalność. W przypadku gdy pracownicy nie złożą wniosku o przeprowadzenie wyborów, a następnie kandydaci nie zostaną zgłoszeni, to wobec postawy części pracodawców, którzy generalnie nie wykazują zainteresowania tworzeniem rady - rada nie powstanie.

Zdaniem członków rad pracowników jedną z przyczyn zaniechania działań przez rady jest powierzenie przez ustawodawcę tworzenia rady pracowników pracodawcy.

Pracodawcy nie są natomiast zainteresowani tworzeniem rady, ponieważ traktują ją jako reprezentanta interesu pracowników oraz kolejne „utrudnienie” w prowadzeniu podstawowej działalności nastawionej głównie na osiągnięcie zysków i utrzymanie się na rynku.

W ocenie inspektorów pracy najaktywniejsza działalność rad prowadzona była w tych zakładach, w których nie działają, bądź działa tylko jeden związek zawodowy.

U części pracodawców, u których funkcjonowały związki zawodowe, rady pracowników również działały aktywnie. Pracownicy mogli tam liczyć na wsparcie organizacyjne i merytoryczne ze strony struktur związkowych, wykazywali się większą wiedzą i zaangażowaniem w inicjowanie tworzenia rady pracowników, uczestnictwo w wyborach członków rady i jej późniejsze funkcjonowanie. Dość często związki zawodowe poprzez mobilizację swoich członków wpływał na utworzenie rady pracowników oraz jej skład. W większości zakładów, w których funkcjonowała silna organizacja związkowa, przewodniczącym rady pracowników był zwykle przewodniczący związku zawodowego.

Jednakże stwierdzano także, że w przypadku gdy na terenie zakładu funkcjonują organizacje związkowe, działalność rad pracowników traci na znaczeniu, zarówno w aktywności samych pracowników, jak i stosunku pracodawcy do rady.

Prawo pracowników do uczestniczenia w zarządzaniu zakładem pracy (tzw. partycypacja pracownicza) realizowane jest przede wszystkim przez działające w zakładzie organizacje związkowe. Powołanie rady, wybieranej przez samych pracowników, powoduje problemy i komplikacje - głównie w zakresie podziału kompetencji. Wobec braku regulacji prawnych dochodzi do zderzenia wzajemnych relacji pomiędzy radą a działającym równolegle u pracodawcy związkiem zawodowym, który odgrywa podobną rolę. Podział uprawnień obu przedstawicielstw pracowniczych nie jest jednoznaczny. Związki zawodowe mają także prawo do informacji i konsultacji w podobnym zakresie co rada (z wyjątkiem prawa do informacji o sytuacji ekonomicznej pracodawcy). Wynika to z przepisów ustawy z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych. Uprawnienia rady ograniczają się tylko do informacji i konsultacji. Ponadto w sprawach, o których mowa w art. 13 ust. 1 rada może przedstawić opinię. Kompetencje związkowe są dalej idące i mają większą siłę oddziaływania na pracodawcę, a w konsekwencji na całość załogi. Katalog spraw, w których pracodawca musi współdziałać z organizacją związkową jest szerszy. Ponadto związek zawodowy może aktywnie działać w codziennych sprawach pracowniczych. Za niewątpliwą prerogatywę związków zawodowych należy także uznać rokowania i zawieranie układów zbiorowych. Rada pracowników nie może natomiast blokować podejmowanych przez pracodawcę działań, nie dysponuje takimi środkami nacisku, jakie przysługują związkom zawodowym, w

szczegółności nie ma prawa ogłaszania sporu zbiorowego ani strajku. Uprawnienia rady są zatem dosyć „miękkie”, co oznacza, że rada pracowników nie jest w stanie w sposób stanowczy wpływać na decyzje pracodawcy.

W związku z powyższym, z punktu widzenia zatrudnionych, organizacja związkowa daje więcej możliwości wpływania na decyzje pracodawcy i ochronę interesów załogi. Co więcej, ustawodawca nie przewidział mechanizmu polegającego na przejęciu chociażby części uprawnień organizacji związkowej przez radę, w przypadku gdy u danego pracodawcy związki zawodowe nie działają. Takie rozwiązanie mogłoby mieć wpływ na podejmowanie przez pracowników działań zmierzających do powołania rady.

Rada wybierana przez pracowników w zakładzie, gdzie działają związki zawodowe, jest przedstawicielstwem konkurencyjnym w stosunku do nich ale i kompetencyjnie słabszym - w związku z tym często jest marginalizowana przez pracodawców. Po stronie pracodawców pojawiają się wątpliwości, czy funkcjonowanie związków zawodowych w zakładzie nie wyłącza konieczności powoływania rady pracowników.

Rada pracowników to instytucja niewystępująca wcześniej w polskiej kulturze prawnej. Została implementowana z rozwiązań europejskich jako nowa forma stałego przedstawicielstwa pracowniczego u pracodawców zatrudniających określoną liczbę pracowników. Należy zauważyć, że została wprowadzona w sytuacji istnienia wielu odmiennych stanów faktycznych. U części pracodawców działały małe (niereprezentatywne w rozumieniu art. 241^{25a} § 1 k.p.) organizacje związkowe, u niektórych natomiast wykształciły się silne, niezależne związki zawodowe; z kolei w innych zakładach pracy brak było, w istocie, przedstawicielstwa pracowniczego, które miałyby prawo do informacji i konsultacji. Nowa instytucja spotkała się zatem z odmiennym przyjęciem u różnych pracodawców.

Po kilkunastu latach funkcjonowania tej regulacji, należałoby zastanowić się nad funkcjonowaniem jej w obecnym kształcie. Wskazane byłoby w szczególności dookreślenie stosunków pomiędzy istniejącymi u pracodawców związkami zawodowymi a radami pracowników (oraz innymi pozazwiązkowymi przedstawicielami pracowników). Konkurencja przedstawicielstw pracowniczych powoduje szereg wątpliwości co do zakresu kompetencji w konkretnych sytuacjach.

Przez lata ukształtował się w polskiej tradycji system pracowniczego nadzoru w postaci związków zawodowych. Mają one w związku z tym silną pozycję (gwarantowaną również przepisami prawa) zarówno w świadomości pracodawców, jak i pracowników. Stąd u znacznej części pracowników występuje brak zainteresowania tworzeniem rad pracowników. Natomiast pracodawcy, u których istnieje dualizm przedstawicielstwa pracowniczego, często lekceważą instytucję rady pracowników, współpracując w większym stopniu z działającymi w

zakładzie pracy zakładowymi organizacjami związkowymi. W konsekwencji bagatelizują podstawowe obowiązki wynikające z przepisów ustawy.

W praktyce stosowania ustawy pojawiło się także wiele problematycznych kwestii. Wynikały one głównie z niejednoznacznych i zbyt ogólnych - zdaniem pracodawców - unormowań prawnych. Jako przyczynę ujawnionych nieprawidłowości wielu pracodawców wskazywało niejasność i nieprecyzyjność przepisów ustawy. W wielu punktach przepisy uznawane były za zbyt mało konkretne jeśli idzie o obowiązki pracodawcy (w czasie kontroli wielokrotnie postulowano aby w ramach zmiany przepisów rozważyć skonkretyzowanie obowiązków pracodawcy wobec rad pracowników). W szczególności, w celu ułatwienia interpretacji przepisów, wskazane byłoby rozważenie doprecyzowania katalogu spraw podlegających obowiązkowi informacyjnemu i konsultacyjnemu, określone w art. 13 i 14 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r.

Należałoby dążyć do upowszechnienia informacji o celu działania i uprawnieniach rad pracowników, aby pracodawcy i pracownicy zrozumieli istotę ich powoływania. Pomimo kilkunastu lat obowiązywania ustawy, znajomość jej przepisów należy uznać za niewystarczającą. Znaczącym problemem jest również brak inicjatywy i zainteresowania powołaniem tego rodzaju przedstawicielstwa po stronie pracowników. Należałoby propagować wśród nich podejmowanie działań zmierzających do powstania rady. Członkowie istniejących rad pracowników postulują aby do ustawy wprowadzony był obowiązek szkoleń w zakresie objętym ustawą.

Należy zauważyć, iż niekiedy nowa regulacja w postaci rady pracowników jest mylona z radami pracowniczymi przedsiębiorstw państwowych, ukształtowanymi w innym systemie prawnym.

Mając na uwadze powyższe rozważania oparte na wynikach przeprowadzonych kontroli oraz aktualnie obowiązujące przepisy prawa pracy można postawić tezę, iż drogą prowadzącą do wzmocnienia pozycji rady pracowników, która miałaby faktyczny wpływ na działania pracodawców, jest zwiększenie zakresu jej uprawnień i przywilejów w drodze nowelizacji przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. W przeciwnym razie lekceważące traktowanie rad pracowników przez pracodawców, które ujawniły przeprowadzone kontrole oraz brak znaczącego wpływu na pracodawcę może w konsekwencji doprowadzić do tego, że taki rodzaj reprezentacji pracowników z czasem w ogóle przestanie funkcjonować.