

DEMOKRACJA W ZAKŁADZIE PRACY

Zagadnienia prawne

redakcja naukowa
Zbigniew Hajn, Małgorzata Kurzynoga

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

DEMOKRACJA W ZAKŁADZIE PRACY

Zagadnienia prawne

redakcja naukowa
Zbigniew Hajn, Małgorzata Kurzynoga

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2017

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

Stan prawny na 1 czerwca 2017 r.

Recenzent

Dr hab. Jan Piątkowski

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN 978-83-8107-631-9

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
---------------------	----

Wprowadzenie	17
--------------------	----

Część I

DEMOKRACJA W ZAKŁADZIE PRACY – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział 1

Demokracja instytucyjna w zakładzie pracy – koncepcja, podstawy prawne i zakres (<i>Zbigniew Hajn</i>)	23
1. Demokracja polityczna	23
2. Koncepcja prawna demokracji w zakładzie pracy	25
3. Podstawy prawne demokracji w zakładzie pracy	32
4. Zakres demokracji instytucyjnej w zakładzie pracy	36
5. Zakończenie	41
6. Wnioski	42

Rozdział 2

O pojęciu i dylematach zakładowej demokracji pracowniczej (<i>Walerian Sanetra</i>)	47
1. Demokracja a zakładowa demokracja pracownicza	47
2. Demokracja zakładowa a udział pracowników w zarządzaniu	50
3. Demokracja zakładowa po zmianach po 1989 r.	55
4. Związkowa demokracja zakładowa	58
5. Pozazwiązkowa demokracja zakładowa	61

6. Czy rozwijać i umacniać demokrację zakładową	64
7. Pierwszeństwo demokracji związkowej przed demokracją pozazwiązkową	66
8. Pierwszeństwo demokracji pośredniej przed demokracją bezpośrednią	67
9. Uwagi końcowe	70

Rozdział 3

Demokracja zakładowa a zbiorowe prawo pracy

(Ludwik Florek)	73
1. Pojęcie i znaczenie demokracji zakładowej	73
2. Ograniczenie demokracji zakładowej	75
3. Zbiorowe prawo pracy jako podstawa demokracji zakładowej	77
4. Instytucje zbiorowego prawa pracy służące demokracji zakładowej	78
5. Wnioski	86

Rozdział 4

Udział pracowników we władzy zakładowej – uwagi ogólne

(Jakub Stelina)	87
1. Uwagi wstępne	87
2. Pojęcie władzy zakładowej	89
3. Treść i źródła władzy zakładowej	91
4. Formy udziału pracowników we władzy zakładowej	93
5. Uzasadnienie udziału pracowników we władzy zakładowej	96

Rozdział 5

Autonomiczne źródła prawa pracy – przejaw demokracji

zakładowej? (Łukasz Pisarczyk)	101
1. Uwagi wstępne	101
2. Porozumienia zbiorowe	103
3. Akty tworzone przez pracodawcę	107
4. Mandat negocjacyjny	111
5. Uwagi końcowe	117

Rozdział 6**Zbiorowe interesy pracowników a demokratyczna reguła**

większości (Paweł Nowik)	119
1. Konflikt interesów w prawie pracy	119
2. Demokracja proceduralna.....	122
3. Demokracja zakładowa na gruncie zbiorowego prawa pracy....	131
4. Uwagi końcowe	138

Rozdział 7**O zbędności posługiwania się kategoriami politycznymi w stosunkach pracy – kilka uwag o demokracji w zakładzie pracy (Piotr Grzebyk)**

pracy (Piotr Grzebyk)	141
1. Wprowadzenie	141
2. Demokracja zakładowa a demokracja polityczna	143
3. Demokracja polityczna	144
4. <i>Industrial democracy</i> . Początek demokratyzacji stosunków pracy	146
5. Demokracja zakładowa a prawo własności	148
6. „Jakby-demokracja”	150
7. Liberalna demokracja i jej materialny substrat.....	151
8. Demokracja zakładowa a retoryka.....	152
9. Uwagi końcowe	154

Część II**DEMOKRACJA PRZEDSTAWICIELSKA
W ZAKŁADZIE PRACY****Rozdział 8****Rady pracowników. Geneza, stan obecny, perspektywy**

(Jerzy Wratny)	157
-----------------------------	------------

Rozdział 9**Zakładowy i niezakładowy związek zawodowy a problem demokracji zakładowej (Arkadiusz Sobczyk)**

demokracji zakładowej (Arkadiusz Sobczyk)	167
1. Uwagi wstępne	167
2. „Niezakładowy” związek zawodowy działający u danego pracodawcy	168

3. Związek zakładowy jako podmiot współdecydujący o sprawach zakładu pracy	172
4. Demokratyczny charakter związku zakładowego	173
5. Transfer pracowników a przejście związku	175
6. Zawieszenie czy utrata przyniotu zakładowości	177
7. Uwagi końcowe	179

Rozdział 10

Odpowiedzialność prawna przedstawicieli pracowników

za działania wobec pracodawcy (Iwona Sierocka)	181
1. Wprowadzenie	181
2. Sankcje przewidziane w ustawie związkowej	184
3. Odpowiedzialność z tytułu nielegalnego strajku lub akcji protestacyjnej	187
4. Naruszanie zasad dobrej wiary w negocjacjach	190
5. Wnioski	194

Rozdział 11

Systemy wyłaniania przedstawicieli pracowników

(Monika Latos-Miłkowska)	197
1. Uwagi wprowadzające	197
2. Związkowy tryb wyłaniania przedstawicielstwa pracowniczego	198
3. Załogowy tryb wyłaniania przedstawicielstwa pracowniczego	204
4. Mieszany tryb wyłaniania przedstawicielstwa załogowego	209
5. Wnioski	215

Rozdział 12

Zakres pośredniego udziału pracowników w podejmowaniu decyzji w zakładzie pracy – zakres demokracji pośredniej, przedstawicielskiej (Monika Smusz-Kulesza)

1. Uwagi wstępne	219
2. Zakres przedmiotowy demokracji przedstawicielskiej – perspektywa generalna	221

3. Zakres przedmiotowy demokracji przedstawicielskiej – perspektywa szczegółowa.....	222
4. Formy demokracji przedstawicielskiej.....	229
5. Uwagi końcowe.....	231

Rozdział 13

Reprezentacja a reprezentowani – działanie przedstawicielstwa w kontekście woli pracowników (<i>Beata Rutkowska</i>).....	235
1. Uwagi wstępne.....	235
2. Działanie przedstawicielstwa w kontekście woli pracowników <i>de lege lata</i>	236
3. Ocena obecnych rozwiązań umożliwiających pracownikom wpływ na działanie ich przedstawicielstwa	242
4. W poszukiwaniu rozwiązań <i>de lege ferenda</i>	248

Rozdział 14

Związki zawodowe jako przejaw demokratyzacji funkcjonowania zakładu pracy (<i>Jakub Szmit</i>).....	255
1. Uwagi ogólne.....	255
2. Związki zawodowe a demokracja w zakładzie pracy.....	258
3. Uwagi końcowe.....	263

Rozdział 15

Reprezentatywność związkowa a reprezentacja praw i interesów pracowników przez zakładowe organizacje związkowe (<i>Magdalena Rycak</i>)	267
1. Uwagi wstępne.....	267
2. Zasada reprezentatywności w normach Międzynarodowej Organizacji Pracy.....	270
3. Zasada reprezentatywności w polskim prawie pracy.....	271
4. Koncepcje zmiany zasad ustalania reprezentatywności.....	282
5. Zmiany dotyczące reprezentatywności planowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw z 2.08.2016 r. ...	284
6. Wnioski.....	287

Rozdział 16**Kompetencje związków zawodowych służb mundurowych**

w zakresie spraw indywidualnych (<i>Wioletta Witoszko</i>)	291
1. Wprowadzenie	291
2. Status zakładowej organizacji związkowej oraz reprezentowanie funkcjonariusza	293
3. Rozwiązanie stosunku służbowego lub zmiana jego treści	295
4. Postępowanie dyscyplinarne	298
5. Opiniowanie służbowe	301
6. Nabór do służby	303
7. Wnioski	303

Rozdział 17**Wyłanianie przedstawicieli pracowników w trybie przyjętym**

u danego pracodawcy (<i>Aleksandra Ziętek-Capiga</i>)	305
1. Uwagi wstępne	305
2. Wyłanianie przedstawicieli <i>ad hoc</i> w wolnych wyborach ..	306
3. Powszechność praw wyborczych. Czy zawsze wybory przedstawicieli <i>ad hoc</i> powinny być równe, tajne i bezpośrednie?	314
4. Wnioski <i>de lege ferenda</i>	317

Część III

**RÓŻNORODNOŚĆ PROBLEMÓW DEMOKRACJI
W ZAKŁADZIE PRACY**

Rozdział 18**Prawo pracodawcy do sądowej kontroli działań związku**

zawodowego (<i>Bogusław Cudowski</i>)	323
1. Wprowadzenie	323
2. Organy reprezentujące związek zawodowy	325
3. Spory zbiorowe i strajk	330
3.1. Reprezentacja strony pracowniczej	330
3.2. Referendum strajkowe	332
4. Problem powództwa o ustalenie w sprawach z zakresu zbiorowego prawa pracy	334
5. Wnioski	337

Rozdział 19**Indywidualne prawo pracowników do kwestionowania**

poleceń pracodawcy (Tomasz Duraj)	341
1. Uwagi wprowadzające	341
2. Polecenia pracodawcy jako najważniejszy instrument w zakresie realizacji jego uprawnień kierowniczych.....	343
3. Granice legalności poleceń pracodawcy.....	346
4. Prawo pracowników do kwestionowania poleceń pracodawcy – różne modele teoretyczne	357
5. Prawo pracowników do kwestionowania poleceń pracodawcy – uwagi <i>de lege lata</i>	365
6. Prawo pracowników do kwestionowania poleceń pracodawcy – uwagi <i>de lege ferenda</i>	367

Rozdział 20**Prawo peryferyjnych członków załogi do współuczestnictwa
w procesach podejmowania decyzji w zakładzie pracy**

(Małgorzata Kurzynoga)	369
1. Uwagi wprowadzające	369
2. Przesłanki udziału peryferyjnych członków załogi zakładu pracy w decyzjach zakładowych	370
3. Mniejszość pracownicza a udział w podejmowaniu decyzji w zakładzie pracy.....	374
4. Instytucje i mechanizmy demokracji w zakładzie pracy a „zewnątrzni” członkowie załogi zakładu pracy.....	376
4.1. Współuczestniczenie w procesie decyzyjnym za pośrednictwem przedstawicielstwa związkowego...	376
4.2. Współuczestniczenie w procesie decyzyjnym za pośrednictwem rady pracowników.....	383
4.3. Współuczestniczenie w procesie decyzyjnym w sprawach bhp.....	388
5. Wnioski.....	392

Rozdział 21**Zasada reprezentacji ogólnej w sprawach zbiorowych**

a demokracja zakładowa (Agnieszka Zwolińska)	395
1. Uwagi wstępne	395

2. Cel działania organizacji związkowej a zasada ogólnej reprezentacji	396
3. Prawny obowiązek reprezentowania wszystkich pracowników	399
4. Prawne mechanizmy ochrony praw i interesów zbiorowych pracowników niezrzeszonych	401
5. Demokratyczny model zbiorowego prawa pracy a zasada reprezentacji ogólnej	406
5.1. Wolność koalicji a obowiązek organizacji związkowej reprezentowania wszystkich pracowników	406
5.2. Niezależność i samorządność organizacji związkowej a obowiązek reprezentowania wszystkich pracowników w sprawach zbiorowych	409
6. Uwagi końcowe	410

Rozdział 22

Prawo pracowników do kwestionowania działań

ich przedstawicieli (<i>Dorota Dzienisiuk</i>)	413
1. Wstęp	413
2. Założenia	415
3. Obowiązujące prawo polskie	417
4. Uwarunkowania prawa pracowników do kwestionowania działań ich przedstawicieli	420
5. Formy i uzasadnienie prawa pracowników do kwestionowania działań ich przedstawicieli	424
6. Właściwości działania prawa pracy a prawo pracowników do kwestionowania działań ich przedstawicieli	426
7. Wnioski	429

Rozdział 23

Granice krytyki pracodawcy przez pracownika.

Odpowiedzialność za niedozwoloną krytykę pracodawcy

(<i>Michał Brodecki</i>)	433
1. Wprowadzenie	433
2. Dozwolona krytyka pracodawcy	435
3. Niedozwolona krytyka pracodawcy	441
4. Odpowiedzialność z tytułu niedozwolonej krytyki	442

4.1. Odpowiedzialność na gruncie prawa pracy	442
4.2. Odpowiedzialność cywilnoprawna	447
4.3. Odpowiedzialność karnoprawna	448
5. Uwagi końcowe	448

Rozdział 24

Swoboda wypowiedzi pracowników i ich przedstawicieli w zakładzie pracy (<i>Marta Madej-Kaleta</i>)	451
1. Uwagi wprowadzające	451
2. Międzynarodowe i konstytucyjne standardy dotyczące swobody wypowiedzi	452
3. Swoboda wypowiedzi pracownika w ramach stosunku pracy	454
4. Swoboda wypowiedzi przedstawicieli pracowników w zakładzie pracy	462
5. Podsumowanie	465

Rozdział 25

Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmacnianie demokracji w zakładzie pracy (<i>Maciej Łaga</i>)	467
1. Wstęp	467
2. Kontrowersje związane z sygnalizacją	470
3. Sygnalizacja w polskim prawie pracy	472
4. Sygnalizacja w prawie międzynarodowym	475
5. Kierunki zmian legislacyjnych	478
6. Wnioski	483

Rozdział 26

Europejskie porozumienia ramowe na poziomie przedsiębiorstwa – w poszukiwaniu ram prawnych. Zarys problematyki (<i>Anna Boguska</i>)	485
1. Uwagi wstępne	485
2. Ogólna charakterystyka transgranicznych porozumień ramowych na poziomie przedsiębiorstwa	487
3. Rozwój europejskiego transgranicznego dialogu społecznego na poziomie przedsiębiorstwa ponadnarodowego	489

4. Strony sygnatariusze europejskich porozumień ramowych na poziomie przedsiębiorstwa.....	490
5. Charakter prawny europejskich porozumień ramowych na poziomie przedsiębiorstwa	495
6. Uwagi końcowe	499

Rozdział 27

Udział przedstawicieli pracowników w zbiorowej niekorzystnej zmianie warunków zatrudnienia

pracowników (Katarzyna Sakowska)	501
1. Wprowadzenie	501
2. Cel porozumień zawieszających.....	503
3. Strona pracownicza porozumień zawieszających.....	509
4. Kontrola legalności obowiązywania porozumień zawieszających i rozstrzyganie sporów	514
5. Wnioski.....	518

Rozdział 28

Niemiecki system zakładowej reprezentacji pracowniczej

(Nastazja Potocka-Sionek)	521
1. Uwagi wstępne	521
2. Rady zakładowe	522
3. Współdziałanie rad zakładowych z pracodawcą	527
4. Uprawnienia związków zawodowych w zakładzie pracy...	530
5. Relacje między radą zakładową a związkami zawodowymi	534
6. Uwagi końcowe	538

Bibliografia.....	541
--------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1749 ze zm.)
u.z.z.	– ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1881 ze zm.)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

MPP	– Monitor Prawa Pracy
OSNAP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne

Inne

SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny

WPROWADZENIE

Idea demokracji w zakładzie pracy (ang. *democracy at the workplace*) czy też demokracji zakładowej (ang. *workplace democracy*) jest od dawna przedmiotem żywego zainteresowania ekonomistów, socjologów, politologów i filozofów społecznych. Tematyka ta jest szczególnie dyskutowana w piśmiennictwie zachodnioeuropejskim i północnoamerykańskim¹. Koncepcje demokracji odnoszonej do zakładu pracy cechuje szeroki rozrzut pomysłów i inspiracji ideologicznych: od idei takich jak demokracja inkluzywna (ang. *inclusive democracy*), widzących demokrację w zakładzie pracy jako element szerszej transformacji społecznej, podważającej lub eliminującej ustrój kapitalistyczny, przez pomysły zakładające przejście zarządzania zakładem lub kontroli w zakładzie przez samych pracowników, jak np. niektóre koncepcje obywatelstwa w przedsiębiorstwie (ang. *enterprise citizenship*) i samorządu pracowniczego, po koncepcje opowiadające się za szanującym prawo własności i zarządu pracodawcy udziałem pracowników w decyzjach dotyczących zakładu. Do tych ostatnich należą zarówno teorie inspirowane liberalnym demokratyzmem, jak i neoliberalny nurt myślenia o uczestnictwie

¹ Zob. np. przeglądowe pozycje: M. Pausch, *Workplace democracy: from a democratic ideal to a managerial tool and back*, „The Public Sector Innovation Journal” 2013/19 (1), article 3, s. 2 i n.; T. Hatcher, *Workplace democracy: a review of literature and implications for human resource development*, 2007, s. 3, <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED504672.pdf> (dostęp: 23.05.2017 r.); P. Bernstein, *Workplace democratization: its internal dynamics*, Chelsea, MA: Educational Services Publishing 2012; R. Hyman, *The very idea of democracy at work*, „European Review of Labour and Research” 2015/22 (1), http://eprints.lse.ac.uk/65573/1/Hyman_The%20very%20idea%20of%20democracy%20at%20work.pdf (dostęp: 23.05.2017 r.); C.L. Estlund, *Citizens of the corporation? Workplace democracy in a post-union era*, „Public Law & Legal Theory Research Paper Series”, Working Paper No. 13-84, New York University School of Law, December 2013.

pracowników w procesach decyzyjnych jako użytecznym instrumencie rozwoju przedsiębiorstwa. Wykorzystywana przez różnych autorów terminologia nie ma decydującego znaczenia. Na przykład określenia „demokracja przemysłowa” lub „demokracja pracownicza” są stosowane zarówno na oznaczenie doktryn przebudowujących ustrój społeczno-polityczny, koncepcji ograniczonych do stosunków pracy, lecz wykraczających poza zakład pracy, jak i zamiennie z pojęciami demokracji w miejscu pracy lub demokracji w przedsiębiorstwie czy zakładzie pracy

W piśmiennictwie prawniczym demokracja w zakładzie pracy rzadko pojawia się jako centralne zagadnienie². Dość często widoczne są natomiast ogólne nawiązania do demokracji w takich określeniach, jak: „demokratyzacja stosunków pracy”, „demokratyczne procedury”, „demokratyczny ustrój pracy”, „demokratyczne instytucje stosunków pracy”, „demokracja związkowa”. Świadczą one o postrzeganiu demokracji jako wartości pożądanej w stosunkach pracy. Jednocześnie tego rodzaju odniesienia do demokracji rodzą pytania o ich konkretną treść i prawne uzasadnienie.

W prezentowanej książce autorzy podejmują szerszą próbę rozważenia prawnych aspektów demokracji w miejscu pracy. Czytelnicy znajdą tutaj zarówno próby odpowiedzi na pytania o zasadność odnoszenia pojęcia demokracji do stosunków w zakładzie pracy, treść tego pojęcia, podstawy prawne implementacji demokratycznych instrumentów w tej sferze, zakres zakładowej demokracji, jak i bardziej szczegółowe uwagi dotyczące procedur, uprawnień i instytucji prawnych mających znaczenie dla rozdziału władzy i demokratyzacji stosunków społecznych w miejscu pracy.

Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja przyczyni się do wzrostu zainteresowania i ożywienia dyskusji o prawnych aspektach demokracji

² Zob. np. L. Florek, *Demokratyczne (zbiorowe) stosunki pracy* [w:] *Problemy prawa pracy. Księga poświęcona Zbigniewowi Salwie*, „Studia Iuridica” 1992/XXIII, s. 21–33; W. Sanetra, *Demokracja pracownicza wczoraj i dziś*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1994/1690, Prawo CCXXXVIII, s. 117 i n.; A. Giedrewicz-Niewińska, *Demokracja przemysłowa a uczestnictwo pracowników w spółce europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016/20, s. 207 i n.

w zakładzie pracy, zwłaszcza że problematyka ta, jak wyżej wskazano, stanowi od lat przedmiot żywego zainteresowania innych nauk społecznych. Uważamy, że szersze i bardziej pogłębione uwzględnienie tej tematyki w piśmiennictwie prawniczym jest potrzebne do pełniejszego zrozumienia i lepszej prawnej regulacji stosunków społecznych w zakładach pracy, przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw, tym bardziej że demokratyzacja różnych instytucji społecznych, w tym zakładów pracy, jest ważnym elementem demokratycznego funkcjonowania społeczeństwa jako całości, istnienia społeczeństwa obywatelskiego i budowy kapitału społecznego.

Publikacja została przygotowana dzięki życzliwej pomocy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz wydawnictwa Wolters Kluwer Polska.

*Zbigniew Hajn
Małgorzata Kurzynoga*

Część I

**DEMOKRACJA W ZAKŁADZIE PRACY –
ZAGADNIENIA OGÓLNE**

Rozdział 1

DEMOKRACJA INSTYTUCYJNA W ZAKŁADZIE PRACY – KONCEPCJA, PODSTAWY PRAWNE I ZAKRES

1. Demokracja polityczna

Pojęcie demokracji jest wieloznaczne. Nie ma jednej definicji demokracji w filozofii, politologii i prawoznawstwie. Często pojęcie to jest nadużywane, jak np. w określeniu „demokracja ludowa”. Niewątpliwie jednak „demokracja” jest w pierwotnym i podstawowym znaczeniu pojęciem politycznym, oznaczającym system rządów (reżim polityczny, ustrój polityczny) i formę sprawowania władzy, w których źródło władzy stanowi wola większości obywateli¹. Władza większości może się jednak łatwo przekształcić w dyktaturę większości nieuwzględniającą praw mniejszości i jednostek. Dlatego w funkcjonujące współcześnie pojęcie demokracji wpisuje się ograniczoność rządów większości. Demokracja oznacza więc ograniczone rządy większości². Konkretna prawna (normatywna) treść demokracji wynika z obowiązującej w danym państwie konstytucji, ewentualnie innych aktów lub praktyk prawnych. Na użytek

¹ Z. Smutek, J. Maleska, B. Surmacz, *Wiedza o społeczeństwie (zakres podstawowy)*, Gdynia 2008, s. 99.

² G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 48.

dalszych rozważań przyjmuję, że w świetle Konstytucji RP demokratyczny charakter państwa wyraża się w następujących zasadach³:

- 1) suwerenności narodu (ludu), do którego należy władza zwierzchnia, sprawowana bezpośrednio lub pośrednio przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych i weryfikowanych w kolejnych wyborach (art. 4, 96–101);
- 2) podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10) oraz współdziałania tych władz (akapit 7 preambuły);
- 3) kontroli władzy przez niezależne instytucje (trybunały, sądy, Rzecznika Praw Obywatelskich, NIK, KRRiT – art. 173–215);
- 4) uznania godności człowieka stanowiącej źródło wolności i praw człowieka i obywatela za nienaruszalną i podlegającą (instytucjonalnej – art. 77–81) ochronie i poszanowaniu przez władze publiczne (art. 30 i 31)⁴;
- 5) równości wobec prawa, równego traktowania i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym lub gospodarczym i społecznym (art. 32);
- 6) wolności zrzeszania się obywateli w partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje zawodowe i inne organizacje (art. 11, 12, 58 i 59);
- 7) wolności przekonań i wyrażania poglądów (art. 53 i 54);
- 8) dostępu do informacji publicznej (art. 61);
- 9) dostępności stanowisk publicznych bez dyskryminujących ograniczeń (art. 32, 33 i 60);

³ Taka konkretyzacja pojęcia demokracji wydaje się usprawiedliwiona dążeniem do koniecznej w tekście prawnym precyzji oraz unikania posługiwania się określnikami takimi jak „liberalna”, „socjaldemokratyczna” czy „republikkańska”, nadmiernie upraszczającymi i zaciemniającymi konstytucyjną treść tego pojęcia.

⁴ Uznanie poszanowania godności i praw człowieka za zasadę demokracji nie jest sprzeczne z twierdzeniem, że prawa człowieka nie są prawami demokratycznymi, lecz stanowią obszar chroniący jednostkę przed demokratyczną – wynikającą z woli większości – ingerencją naruszającą ich istotę (por. L. Kołakowski, *Niepewność epoki demokracji*, Kraków 2014, s. 184–185). Dlatego podstawowe prawa człowieka są niewzruszonym, transcendentnym względem woli większości fundamentem demokracji (zob. M. Zięba, *Papieska ekonomia. Kościół – rynek – demokracja*, Kraków 2016, s. 213). Są one również elementami klauzuli demokratycznego państwa prawnego, o którym stanowi art. 2 Konstytucji RP (np. wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997/5–6, poz. 64).

- 10) pomocniczości państwa i dialogu społecznego (akapit 7 preambuły), w tym dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20), oznaczającej autonomiczne rozwiązywanie problemów społecznych przez obywateli i ich wspólnoty, bez ingerencji państwa, chyba że dane cele nie mogą być osiągnięte autonomicznie;
- 11) solidarności partnerów społecznych, z czego wynika nakaz redystrybucji korzyści na rzecz słabszych grup społecznych (art. 20);
- 12) wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej;
- 13) dobra wspólnego – Rzeczypospolitej Polskiej, w imię którego konieczne jest racjonalne i sprawiedliwe godzenie partykularnych interesów poszczególnych obywateli i grup oraz uwzględnianie dobra mniejszości (art. 1, akapit 1 i 8 preambuły, art. 82)⁵;
- 14) demokratycznego państwa prawnego, w którym organy władzy działają na podstawie i w granicach prawa⁶, z poszanowaniem wymienionych wyżej zasad demokracji (art. 2 i 7) i zasady sprawiedliwości społecznej.

2. Koncepcja prawna demokracji w zakładzie pracy

Pojęcie (idea) demokracji nie ogranicza się do sfery politycznej. Stosuje się je również do określania metod sprawowania władzy, sposobów podejmowania decyzji i wpływu na władzę osób, które jej podlegają w różnego rodzaju organizacjach i instytucjach, w tym także zakładach pracy. W tym znaczeniu można więc mówić o pojęciu demokracji instytucyjnej.

⁵ W katolickiej nauce społecznej dobro wspólne zalicza się do antropologicznego minimum wspólnoty demokratycznej, zob. M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 201 i n.

⁶ System prawny uznaje się powszechnie za system autonomiczny wobec państwa rozumianego jako organizacja polityczna realizująca pewne bieżące cele polityczne. Wiąże on wszystkie organy państwowe, które mają obowiązek przestrzegania prawa, tzn. zakaz jego naruszania, a ich działalność powinna znajdować swoje oparcie w prawie, a nie w ideach, zasadach itp. pochodzących spoza systemu prawa; zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 2, pkt 6.

W filozofii i politologii nurt głoszący, że demokracja nie może ograniczać się do sfery politycznej, lecz powinna objąć także inne sfery stosunków społecznych, sięga początków nowożytnej teorii demokracji⁷. Podobnie długą tradycję ma wiązanie demokracji ze sferą stosunków pracy w piśmiennictwie społecznym⁸. Nurt ten jest też widoczny w społecznej nauce Kościoła katolickiego⁹. U podłoża tego sposobu myślenia o demokracji leży często wyrażane przekonanie, że obywatele nie staną się przekonanymi demokratami, jeśli nie doświadczą demokracji w życiu codziennym – w szkołach i zakładach pracy¹⁰. Demokratyczne uczestnictwo w sferach pozapolitycznych stanowi więc podstawę uczestnictwa obywateli w życiu politycznym¹¹. Jest także ważnym elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego, bez którego demokracja polityczna staje się fasadowa, a brak demokratycznych doświadczeń i wpływu obywateli na sprawy ich codziennych instytucji i na sprawy ogólne grozi niekontrolowanymi wybuchami społecznymi w momentach kryzysowych¹². Najskuteczniejszą obroną przed takim obrotem spraw jest demokratyczna aktywność obywateli, którzy – uczestnicząc w rządzeniu – spowalniają i komplikują podejmowanie decyzji, lecz w zamian za to czują się odpowiedzialni za stan swoich instytucji i państwa.

Powyższe uwagi nie uzasadniają wniosku, że demokracja instytucyjna, w tym zakładowa, nie ma samoistnej wartości i znaczenia, a jest tyl-

⁷ Zob. np. M. Pausch, *Workplace democracy: from a democratic ideal to a managerial tool and back*, „The Public Sector Innovation Journal” 2013/19 (1), article 3, s. 2 i n. i tam cyt. piśmiennictwo.

⁸ Zob. R. Hyman, *The very idea of democracy at work*, „European Review of Labour and Research” 2015/22 (1) i cytowane tam na s. 12 stanowisko S. i B. Webbów (*Industrial democracy*, London 1897): „political democracy was incompatible with unrestrained capitalist enterprise”, http://eprints.lse.ac.uk/65573/1/Hyman_The%20very%20idea%20of%20democracy%20at%20work.pdf (dostęp: 23.05.2017 r.).

⁹ Zob. np. J. Kondziela, *Nauka społeczna Kościoła na temat związków zawodowych i innych form emancypacji świata pracy ze szczególnym uwzględnieniem encykliki Jana Pawła II „Laborem exercens”*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1983/11, <http://www.kns.gower.pl/czytelnia/nsk.htm> (dostęp: 27.04.2017 r.).

¹⁰ Szerzej M. Pausch, *Workplace...*, s. 16; J.J. Sweeney, *Can we be a democracy if democracy ends at the workplace door?*, „New Political Science” 2004/26 (10), s. 102.

¹¹ C. Pateman, *Participation and democratic theory*, Cambridge 1970, s. 34.

¹² Por. też R. Walenciak, *Polityka po polsku – rozmowa z prof. Jackiem Raciborskim*, „Tygodnik Przegląd” 2010/21, marzec.

ko formą praktycznej edukacji demokratycznej. Celów jej popierania w aktach prawnych i urzeczywistniania w życiu społecznym nie można bowiem redukować do pobudzania aktywności politycznej obywateli. Prawidłowy jest natomiast wniosek, że dopiero te dwie sfery funkcjonowania demokracji łącznie składają się na demokratyczne państwo i społeczeństwo. W nieco innym i szerszym ujęciu mówi się też o trzech wymiarach demokracji: politycznym, społecznym i ekonomicznym, jako składnikach demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej)¹³.

W piśmiennictwie poświęconym tytułowej problematyce używa się, często zamiennie, dwóch określeń: „demokracja zakładowa” (ang. *workplace democracy*) i „demokracja w zakładzie pracy” (ang. *democracy at the workplace*)¹⁴. Obydwa te pojęcia są niejednolicie stosowane. Niemniej jednak pierwsze sugeruje, że zakład pracy jest lub powinien być instytucją demokratyczną, której funkcjonowanie opiera się w całości na demokratycznych standardach. Bliskie temu rozumieniu są niektóre koncepcje obywatelstwa przedsiębiorstwa¹⁵, a także dalej jeszcze idące koncepcje zakładające pełne zarządzanie zakładami przez samych pracowników¹⁶. Nie negując, że tego typu jednostki mogą stanowić jeden ze

¹³ L.K. Gilejko, *Trzy wymiary demokracji: polskie problemy* [w:] *Dylematy polskiej demokracji*, red. Ł. Danel, J. Kornaś, Kraków 2012, szczególnie s. 63 i n. i powołana tam literatura.

¹⁴ Pojęciami pokrewnymi są w szczególności: „demokracja przemysłowa” (ang. *industrial democracy*), „demokracja pracownicza” (ang. *worker democracy*), „demokracja organizacyjna” (ang. *organizational democracy*), „demokracja gospodarcza” (ang. *economic democracy*), „demokracja uczestnicząca” (ang. *participatory democracy*), „partycypacja pracownicza” (ang. *worker participation*), „współzarządzanie” (ang. *co-determination*), „kontrola pracownicza” (ang. *worker control*). Zależnie od znaczenia nadawanego tym terminom mogą być one węższe lub szersze od pojęcia demokracji w zakładzie pracy lub demokracji zakładowej. Czasem używane są zamiennie z terminem *workplace democracy*.

¹⁵ Przykładowo C. Pateman, *Self-ownership and property in the person: democratization and a tale of two concepts*, „The Journal of Political Philosophy” 2002/10 (1), szczególnie s. 48; C.L. Estlund, *Citizens of the corporation? Workplace democracy in a post-union era*, „New York University School of Law, Public Law Research Paper” No. 13-84, December 2013; <http://ssrn.com/abstract=2366855> (dostęp: 23.05.2017 r.).

¹⁶ Część tych poglądów ma także wyraźny wymiar polityczny, opierając na tego typu jednostkach cały ustrój społeczno-gospodarczy. Występują one najczęściej pod hasłami: „demokracja pracownicza”, „demokracja bezpośrednia”, „demokracja uczestnicząca”, „demokracja inkluzywna”. Zob. np. R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca*

sposobów funkcjonowania przedsiębiorstw, jak np. spółdzielnie pracy¹⁷, należy uznać, że w obecnym systemie społeczno-gospodarczym, opartym m.in. na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, mogą mieć one jedynie marginalne znaczenie. W obowiązującym systemie prawnym, o czym niżej, dominuje model opierający ustroj zakładu pracy na władzy pracodawcy, pochodzącej, najogólniej rzecz biorąc, od prawa zarządzania przedsiębiorstwem (wynikającego z prawa własności i wolności gospodarczej) i prawa wydawania poleceń, w której pracownicy mogą w pewnym zakresie uczestniczyć i która jest ograniczana przez przepisy prawa chroniące interesy i prawa pracowników przed konsekwencjami nadmiernej władzy pracodawcy. Pracodawca ma zatem przeważający („większościowy”) głos w decydowaniu o zakładzie pracy. Pracownicy mają głos „mniejszościowy”, jakkolwiek w niektórych sprawach mających szczególne znaczenie dla ich interesów prawo umożliwia im skuteczne blokowanie lub współkształtowanie decyzji pracodawcy. W większym zakresie „polityczne” pojęcie demokracji może być odniesione do stosunków wewnątrz załogi. W tej płaszczyźnie głównym celem stosowania zasad demokracji jest wypracowanie stanowiska wobec pracodawcy. Powstaje tu nie tylko możliwość wybierania swoich przedstawicieli (prawa wyborcze)¹⁸, lecz także stosowania zasady większości głosów z odpowiednimi zabezpieczeniami dla jednostek i grup mniejszościowych. Ogólnie rzecz biorąc, demokracja w miejscu pracy jest jednak systemowo ograniczona. Nie można zatem twierdzić, że polega ona na pełnej realizacji w zakładzie opisanych w pkt 1 standardów demokracji politycznej. Bardziej uzasadnione jest przyjęcie, że jej zasadniczy sens sprowadza się do odpowiedniego stosowania w zakładzie pracy niektórych zasad demokracji politycznej, z założeniem,

w działaniu, Kraków 2007, szczególnie s. 149–180; T. Fotopoulos, *Demokracja inkluzywna*, http://www.inclusivedemocracy.org/ID_POLISH.htm (dostęp: 23.05.2017 r.).

¹⁷ Zob. szczególnie S. Rieger, *Reducing economic inequality through democratic worker-ownership*, Joint Center for Housing Studies at Harvard University, August 10, 2016, <https://tcf.org/content/report/reducing-economic-inequality-democratic-worker-ownership/> (dostęp: 23.05.2017 r.).

¹⁸ Zob. A. Giedrewicz-Niewińska, *Demokracja przemysłowa a uczestnictwo pracowników w spółce europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016/20, s. 214.

że im szersze i efektywniejsze jest ich stosowanie, tym bardziej zakład pracy jest demokratyczny¹⁹.

Z powyższych względów bardziej precyzyjne wydaje się pojęcie „demokracja w zakładzie pracy”, jakkolwiek nie stoi to na przeszkodzie stosowaniu bardziej poręcznego terminu „demokracja zakładowa”, z zastrzeżeniem, że w ustrojowych warunkach istniejących w Polsce i innych demokratycznych państwach gospodarki rynkowej określenie to nie oznacza systemu spełniającego wszystkie istotne wymagania demokracji politycznej.

Naturalnym środowiskiem demokracji instytucyjnej w stosunkach pracy jest zakład pracy, rozumiany jako wyodrębniona, jednolita organizacyjnie (w tym cechująca się jednolitością zarządzania) jednostka, należąca do pracodawcy i nastawiona na uzyskiwanie zamierzonych przez niego rezultatów w znaczeniu technicznym, w obrębie której przebiegają tworzące pewną całość procesy pracy zespołowej. W myśl klasycznych założeń prawa pracy zakład pracy jest pojęciem przedmiotowym, obiektywnie istniejącą instytucją społeczną, której funkcjonowanie jest uwarunkowane rzeczywistymi czynnikami społecznymi, gospodarczymi i technicznymi, przez co ogniskują się w niej interesy danej grupy pracowników i pracodawcy. Dzięki temu zakład pracy, jako przedmiot stosunków prawnych, może być obiektywnym punktem odniesienia regulacji praw i obowiązków pracodawcy i pracowników. W szczególności tak rozumiany zakład pracy wyznacza w zobiektywizowany sposób zbiorowość pracowniczą, z której istnieniem wiąże się potrzeba funkcjonowania różnych instytucji i mechanizmów demokracji instytucyjnej, jak np. przedstawicielstw pracowników, procedur informacji o działaniach pracodawcy i konsultacji jego decyzji, negocjowania warunków pracy

¹⁹ Trafne jest stwierdzenie, że „any action, structure, or process that increases the power of a broader group of people to influence the decisions and activities of an organization can be considered a move toward the workplace democracy”, J.S. Harrison, R.E. Freeman, *Democracy in and around organizations: is organizational democracy worth the effort?*, „Academy of Management Executive” 2004/18 (3), s. 49.

i innych kwestii, procedur kontroli pracowników i zarządu zakładu, procedur awansowych, regulaminów i innych przepisów zakładowych²⁰.

Uznając zakład pracy za podstawową dla stosunków pracy społeczność, w której funkcjonują lub powinny funkcjonować demokratyczne zasady i instytucje, należy wszakże zauważyć, że w sytuacji gdy zakład wchodzi w skład większej całości (przedsiębiorstwa, grupy przedsiębiorstw), zwłaszcza gdy zarząd tej większej całości podejmuje istotne dla pracowników decyzje, znaczenia nabiera istnienie większej organizacji (społeczności), która też powinna być, i często w świetle przepisów prawa jest, samoistnym obszarem funkcjonowania instytucji demokratycznych²¹. W takim wypadku instytucje demokracji w zakładzie pracy i przedsiębiorstwie (innej instytucji) uzupełniają się. Demokratyzacji tej większej całości w wypadku złożonych struktur gospodarczych służą, niezależnie od przepisów prawa²², także ponadnarodowe i europejskie porozumienia ramowe powstające w drodze negocjacji ze związkami zawodowymi (dotyczące warunków pracy) oraz kodeksy dobrych praktyk, mające charakter jednostronnego zobowiązania holdingu lub innej korporacji (dotyczą m.in. dialogu społecznego czy *whistleblowingu*)²³.

Ważne dla rozumienia istoty demokracji w zakładzie pracy jest uznanie, że zakład pracy, niezależnie od różnic interesów między pracodawcą i pracownikami oraz między różnymi grupami pracowników, jest

²⁰ Zob. Z. Hajn, *Pojęcie pracodawcy w ustawie z 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji* [w:] *Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy*, red. A. Sobczyk, Kraków 2008, s. 41.

²¹ Przykładowo w Niemczech obok rad zakładowych w zakładach pracy funkcjonują rady zakładowe przedsiębiorstw wielozakładowych oraz rady zakładowe koncernów, zob. M. Weiss, M. Schmidt, *Labour law and industrial relations in Germany*, Kluwer Law International 2000, s. 190. Zgodnie z art. 241²⁸ k.p. zakładowy układ zbiorowy pracy może być zawarty dla kilku pracodawców (zakładów pracy) funkcjonujących w ramach przedsiębiorstwa lub innej całości organizacyjnej.

²² Zob. szczególnie dyrektywy unijne dotyczące ugrupowań przedsiębiorstw i implementujące je polskie ustawy.

²³ Szerzej P. Czarnecki, *Odpowiedzialność pracodawcy a rozwój struktur holdingowych*, Warszawa 2014, s. 153 i n.; J. Wratny, *Kodeksy dobrych praktyk jako wyraz społecznej odpowiedzialności korporacji* [w:] *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesiątce pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego*, red. Z. Hajn, D. Skupień, Łódź 2015, s. 139 i n. oraz piśmiennictwo cytowane w tych opracowaniach.

wspólnym dobrem pracodawcy i pracowników, a w istotnym zakresie także wspólnotą ich interesów i ryzyka²⁴. Tytułem do tego dobra jest nie tylko własność lub inne prawo rzeczowe, lecz także praca, bez względu na prawną podstawę jej świadczenia.

Na koniec należy podkreślić konieczność uwzględnienia jeszcze jednego istotnego elementu rozważań o demokracji instytucyjnej w zakładzie pracy. Skoro zakład pracy jest w istocie rzeczy pewną realnie istniejącą społecznością (instytucją społeczną), a jak wskazano powyżej, za tytuł do dobra, którym jest zakład, należy uznać pracę, bez względu na jej prawną podstawę, to konieczne jest dostrzeżenie, że w rzeczywistości członkami społeczności są nie tylko pracownicy w sensie prawnym, lecz również osoby zatrudnione na innych podstawach prawnych, a także emeryci i renciści „zakładowi” oraz inne osoby włączone w życie zakładu jako instytucji społecznej²⁵. Są nimi także pracownicy tymczasowi i pracownicy firm outsourcingowych, niejednokrotnie trwale (przez lata) zaangażowani w organizację i pracę zakładu (jak np. portierzy). Powstaje więc pytanie, czy powinni oni być włączeni w system demokracji instytucyjnej w zakładzie pracy – przykładowo czy powinni brać udział w działalności zakładowej organizacji związkowej, rady pracowników, przedstawicielstwa w sprawach bhp i być objęci ich ochroną? Obowiązujące prawo tylko marginalnie uwzględnia niektóre z opisanych podmiotów jako uczestników tej demokracji.

²⁴ Zob. wyrok SN z 5.07.2012 r., I PK 58/12, OSNP 2013/17–18, poz. 198 i cytowane tam orzecznictwo; por. też A. Chobot, *Charakterystyka prawna i społeczna dobra zakładu pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984/2, s. 95 i n.; M. Skąpski, *Pracownicy obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy (art. 104 § 2 pkt 4 k.p.)*, PiZS 2001/2, s. 9 i n.; T. Kuczyński, *O właściwościach pracowniczego obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy*, PiZS 2004/7, s. 2 i n. Co do koncepcji wspólnotowości zakładu pracy zob. A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, s. 117 i n.

²⁵ A. Sobczyk, *Wolność...*, s. 127.

3. Podstawy prawne demokracji w zakładzie pracy

Demokracja w zakładzie w podanym wyżej znaczeniu ma podstawy prawne w obowiązującym w Polsce prawie, szczególnie w ustawodawstwie pracy dotyczącym funkcjonowania i kompetencji związkowych i pozazwiązkowych przedstawicielstw załogi, umów zbiorowych, indywidualnych praw pracowników itd. Warto jednak postawić pytanie, czy ustawodawca jest zobowiązany do implementacji i popierania demokratycznych standardów w zakładach pracy. Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać w normach wiążących ustawodawcę zwykłego, a zatem w przepisach Konstytucji, prawa międzynarodowego i unijnego.

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga, czy wyrażona w Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego odnosi się do demokracji instytucyjnej, w tym do demokracji w zakładzie pracy²⁶.

Odpowiedź na to pytanie jest złożona. Zasada demokratycznego państwa prawnego jest z reguły odnoszona do sfery polityki, tj. ustroju państwa, metody sprawowania władzy państwowej, pozycji obywatela w państwie i stosunków między władzą państwową a obywatelami oraz metod wpływania partii politycznych na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP). Jak wskazano w doktrynie, chodzi tu o tego rodzaju mechanizmy (reguły postępowania, instytucje), które pozwalałyby zapewnić jednostce odpowiednią pozycję w społeczności państwowej oraz zabezpieczały członków tej społeczności przed arbitralnymi aktami władzy państwowej²⁷. Z Konstytucji nie wynika bezpośrednio, że takie (demokratyczne) zasady mają cechować różnego rodzaju społeczne

²⁶ W Niemczech prawo załogi do współdecydowania w przedsiębiorstwie jest uważane za urzeczywistnienie fundamentalnej zasady ustroju demokratycznego, co uzasadnia ingerencję w przysługującą pracodawcy swobodę działalności gospodarczej oraz jego uprawnienia właścicielskie. Uzasadnieniem dla ingerencji w wymienione uprawnienia pracodawcy jest więc wyrażona w art. 20 ust. 1 ustawy zasadniczej zasada państwa demokratycznego i socjalnego (N. Potocka-Sionek, *Niemiecki system reprezentacji pracowniczej*, opracowanie opublikowane w niniejszej książce i cytowane tam piśmiennictwo).

²⁷ S. Wronkowska, *Czy Rzeczypospolita Polska jest państwem prawnym* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 89.

i prywatne instytucje, w tym zakłady pracy, związki zawodowe, partie polityczne itp. W szczególności z zasad demokratycznego państwa prawnego i suwerenności Narodu, określających istotę demokracji politycznej, nie wynika bezpośrednio, że analogiczne zasady powinny obowiązywać w instytucjach niepaństwowej sfery społecznej i gospodarczej. Co więcej, bezpośrednie wdrażanie do stosunków w instytucjach społecznych i prywatnych takich standardów demokracji, jak: zasada suwerenności, wolnych wyborów piastunów władzy, zasada większości czy podziału władz, byłoby w wielu wypadkach bezprzedmiotowe, a często sprzeczne z konstytucyjnymi wolnościami, takimi jak: prawo własności, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, a niekiedy także wolność zrzeszania się (samorządność organizacyjna). Niemniej jednak między demokracją polityczną i instytucyjną istnieje podwójne, funkcjonalne powiązanie. Po pierwsze, demokracja instytucyjna nie może istnieć w powszechnej skali bez demokracji politycznej. Systemy autokratyczne nie tolerują bowiem demokratycznych instytucji społecznych, których samo istnienie podważa i uniemożliwia pełną autokrację. Po drugie, demokracja polityczna nie może być pełna bez demokracji instytucyjnej, gdy organizacje i instytucje społeczne nie są strukturami demokratycznymi²⁸. W takim bowiem wypadku głos i dążenia ich członków zostają stłumione lub stają się niesłyszalne. Należy jednak od razu zastrzec, że niektóre ważne instytucje społeczne z natury rzeczy lub z istoty prawnej związanej z obowiązującym porządkiem ustrojowym nie są demokratyczne (np. rodzina) lub, poza wyjątkami, mogą być tylko częściowo i w pewnych sferach demokratyczne (np. zakłady pracy, jak już wyżej wskazano). Można zatem twierdzić, że demokratyczne państwo prawne powinno zapewnić minimum ładu demokratycznego w podstawowych instytucjach społecznych w zakresie niezbędnym do ochrony demokratycznych podstaw własnego bytu i demokratycznego ładu społecznego²⁹. Warto również podkreślić, że art. 2 Konstytucji RP

²⁸ Powszechnie wyrażany jest też pogląd, że poszerzanie demokracji w miejscu pracy zwiększa zaangażowanie obywatelskie i demokrację polityczną, zob. np. T. Hat-cher, *Workplace democracy: a review of literature and implications for human resource development*, s. 3, <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED504672.pdf> (dostęp: 23.05.2017 r.).

²⁹ Trafnie w związku z tym twierdzi się, że zasada demokratyzmu, rozumiana jako jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, o którym stanowi art. 2 Konstytucji RP, oznacza m.in. obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi

określa Rzeczpospolitą Polską jako demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej. Trudno byłoby przyjąć, że zasady te mogą być realizowane wyłącznie przez demokrację polityczną, bez odpowiedniej implementacji proceduralnych i substancyjnych składników demokracji do ważnych instytucji społecznych.

Nie ma natomiast w świetle Konstytucji wątpliwości, że w materialnej sferze demokracji, opartej na zasadzie poszanowania wolności i praw człowieka³⁰, państwo ma bezwzględny (z uwzględnieniem zasady proporcjonalności) obowiązek ich zagwarantowania i ochrony. Warto również podkreślić, że „każdy” zobowiązany jest szanować wolności i prawa innych (art. 31 ust. 2 Konstytucji RP), wobec czego państwo powinno zapewnić skuteczne egzekwowanie tego obowiązku.

Państwo ma też obowiązek zapewnienia przestrzegania demokratycznych standardów wynikających z przepisów prawa międzynarodowego i unijnego³¹.

W związku z podstawami prawnymi demokracji w zakładzie pracy należy ponadto zauważyć, że mają one różny charakter w różnych jej sferach. W sferze działań związków zawodowych związanych z rokowaniem zbiorowymi i strajkiem przepisy prawa opierają się na podstawowych prawach i wolnościach normowanych w Konstytucji i prawie międzynarodowym. Ochrona i popieranie uprawnień związkowych w tej sferze demokracji instytucyjnej oraz obowiązek ich poszanowania przez pracodawcę i inne podmioty wynikają więc z przepisów potwierdzających jedynie ich – zależnie od akceptowanej teorii – uznany w prawie

stanowionej prawa, zob. np. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, s. 11, komentarz do art. 2.

³⁰ Por. wyrok TK z 11.07.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012/7, poz. 78, pkt 9.2.4 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo.

³¹ Ze względu na oczywistość zdania poprzedzającego ten przypis oraz obszerność kryjącej się za nim tematyki można jedynie ogólnie wskazać, że z prawa międzynarodowego i unijnego wynikają m.in. zobowiązania państwa do przestrzegania i popierania wolności zrzeszania się w celach zawodowych, prawa do rokowań zbiorowych, prawa do strajku, innych podstawowych praw człowieka, ochrony prawnej przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwie, prawa do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw, uczestnictwa w zarządzaniu przez udział w organach przedsiębiorstw.

międzynarodowym, przyrodzony, naturalny czy też transcendentny charakter. Podobnie przedstawia się kwestia uprawnień indywidualnych pracowników wynikających z ich praw podstawowych (np. do równego traktowania, prywatności, wolności wypowiedzi). Należy zaznaczyć, że do poszanowania tych praw w zakładzie pracy zobowiązany jest nie tylko pracodawca, lecz także związki zawodowe, pozazwiązkowe organy załogi, przełożeni i inni pracownicy.

W sferze zarządzania zakładem pracy demokratyczne uprawnienia pracowników i ich przedstawicieli opierają się głównie na przepisach Unii Europejskiej i polskich przepisach ustawowych mających charakter wyjątków, wprowadzających ograniczenia własności prywatnej i wolności gospodarczej, usprawiedliwionych zasadą demokratycznego państwa prawnego. Konstytucja RP, prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej nie uznają prawa pracowników do uczestniczenia w zarządzaniu zakładem pracy za wolność lub prawo podstawowe, z którego wynika ogólna kompetencja do zarządzania. Przeciwnie, pracownicy uczestniczą w zarządzaniu zakładem pracy w wypadkach i w zakresie określonych w przepisach prawa (art. 18² k.p., art. 27 Karty Praw Podstawowych UE³², art. 21 i 22 Europejskiej Karty Społecznej zrewidowanej³³ i innych)³⁴.

Inaczej wygląda sytuacja w zakresie stosunków wewnętrznych organizacji związkowych. Dopuszczalność i zakres ingerencji ustawowej w sprawy organizacyjne w celu ich oparcia na demokratycznych standardach jest przedmiotem zadawnionych sporów między zwolennikami jak najszerzej samorządności związkowej a reprezentantami stanowiska, zgodnie z którym prodemokratyczna ingerencja ustawodawcy jest uzasadniona i w ograniczonym stopniu konieczna. Kwestia ta jest różnie rozwiązywana w różnych państwach. Stanowisko prawa polskiego jest w tej sprawie wstrzemięźliwe, jakkolwiek ustawa o związkach zawodo-

³² Dz.Urz. UE z 2007 r. C 303, s. 1.

³³ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.).

³⁴ Szerzej Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 203–205.

wych ustanawia pewne minimalne rygory w tej sferze³⁵. W zasadniczej mierze zakres demokratycznych uprawnień członków i stopień nasycenia stosunków wewnętrznych procedurami demokratycznymi zależy od statutów i uchwał związkowych. W odróżnieniu od ukształtowania stosunków między związkami zawodowymi a ich członkami stosunki między pozazwiązkowymi organami załogi a pracownikami – członkami załogi zakładu pracy, przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw – mogą i powinny być przedmiotem regulacji ustawowej, zmierzającej do zapewnienia im demokratycznego charakteru i skuteczności.

4. Zakres demokracji instytucyjnej w zakładzie pracy

Zważywszy na cel niniejszego rozdziału i zakres problematyki demokracji instytucyjnej w zakładzie pracy dalsze uwagi zostaną ograniczone do wskazania i szkicowej charakterystyki podstawowych sfer jej funkcjonowania.

W świetle wcześniejszych rozważań można uznać, że demokracja instytucyjna w zakładzie pracy obejmuje:

- udział pracowników w zarządzaniu,
- zbiorowe negocjowanie warunków pracy,
- system przedstawicielstwa pracowników, w tym: stosunki między poszczególnymi przedstawicielstwami, demokrację związkową, systemy wybierania przedstawicieli, transparentność ich działania, obowiązki wobec pracodawców (informacyjne, sprawozdawcze), odpowiedzialność wobec członków/wyborców,
- udział pracowników we własności zakładu pracy,

³⁵ Między innymi w świetle ustawy z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1881 ze zm.) ustawowo określonym minimum demokracji wewnętrznej jest zachowanie *sui generis* zasady suwerenności, wyrażonej w obowiązaniu w tych strukturach narzuconych prawnie zasad elekcyjności, odwoływalności i kadencyjności władz organizacji (art. 13 pkt 6 i 9 u.z.z.) oraz domniemania kompetencji ogólnego zebrania (art. 11 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2017 r. poz. 210 ze zm.). Szerzej Z. Hajn, *Status prawny organizacji pracodawców*, Warszawa 1999, s. 223–241.

- gwarancje indywidualnych praw pracowników (konstytucyjnych: godności, ochrony danych osobowych, wolności poglądów, wolności komunikowania się, równości i zakazu dyskryminacji oraz ustawowych: ochrony przed bezzasadnym zwolnieniem z pracy, gwarancji minimalnego poziomu warunków pracy),
- procedury podejmowania decyzji w indywidualnych sprawach pracowników dotyczących awansów, nagród, kar, wypowiedzeń, typowania do zwolnień itp.

Istotnym elementem demokracji instytucyjnej w zakładzie pracy jest również ochrona praw pracowników i innych uczestników tej instytucji przez sądy, a także organy załatwiające spory, Państwową Inspekcję Pracy, organizacje związkowe i inne.

Wskazane obszary demokracji w zakładzie pracy dotyczą następujących stosunków prawnych:

1. Stosunki między pracodawcą a przedstawicielami pracowników.
W pierwszej kolejności dotyczą one zarządzania zakładem pracy, tj. udziału przedstawicieli pracowników w decyzjach zarządczych pracodawcy. Decyzje te, w odróżnieniu od negocjowania warunków pracy, które zmierzają do tworzenia norm prawnych określających warunki umów o pracę, nie mają bezpośredniego przełożenia na treść stosunków pracy. Mogą dotyczyć spraw zbiorowych lub indywidualnych. Uprawnienia te mają w decydującej mierze charakter informacyjny i konsultacyjny, rzadziej stanowczy. Wy różnić też należy kompetencje do kontroli działań pracodawcy. Przedstawicielami pracowników w sprawach związanych z zarządzaniem zakładem pracy mogą być związki zawodowe (zakładowa/międzyzakładowa organizacja związkowa) lub inne struktury albo organy (np. rady pracowników, rady pracownicze, przedstawiciele pracowników w organach spółek, społeczna inspekcja pracy, przedstawiciele w sprawach bhp, przedstawiciele *ad hoc*). Po drugie, są to stosunki związane z negocjowaniem warunków pracy i zawieraniem układów zakładowych i innych porozumień zbiorowych (organizacja związkowa i przedstawiciele *ad hoc*) oraz rozwiązywaniem sporów zbiorowych (organizacja związkowa).

Istotne znaczenie z punktu widzenia zdolności przedstawicielstw pracowniczych do prezentowania w ich działaniach rzeczywistych dążeń (interesów) załóg zakładów pracy (woli wyborców) ma reprezentatywność tych struktur i organów. Z tą kwestią wiążą się dwa główne problemy. Pierwszy – zakładowa organizacja związkowa, będąca głównym przedstawicielem pracowników w zakresie zarządzania zakładem, uzyskuje mandat do reprezentowania zasadniczo z mocy ustawy, a nie z woli większości pracowników. Poparcie załogi ma tej kwestii marginalne znaczenie. W rezultacie organizacja zrzeszająca niewielki odsetek załogi może występować w jej imieniu. Pośrednio dotyczy to także innych przedstawicieli pracowników wyznaczanych przez organizację związkową (np. społecznych inspektorów pracy). Po drugie, obowiązujące procedury ustanawiania przedstawicielstw (dotyczy to wszystkich przedstawicielstw) i ustalania organizacji reprezentatywnej spośród konkurujących organizacji (dotyczy to związków zawodowych) pomijają głos niepracowniczych członków społeczności zakładowej.

Sporna jest kwestia prawa pracodawcy do kontroli działań przedstawicieli pracowników, w tym możliwości sądowego zaskarżenia ich działań niezgodnych z regulacjami wewnątrzorganizacyjnymi, rejestracji organizacji związkowej, wyboru władz związkowych lub naruszającego prawo wyboru innych przedstawicieli. Za uznaniem interesu pracodawcy w prowadzeniu takich sporów może przemawiać to, że tego rodzaju naruszenia bezprawnie ograniczają jego prawo zarządzania zakładem oraz narażają na niemające uzasadnienia prawnego ciężary, koszty i straty finansowe. Mniej wątpliwości budzi odpowiedzialność przedstawicieli pracowników za ich działania wobec pracodawcy (np. za nielegalną akcję zbiorową, ujawnienie informacji uzyskanych od pracodawcy z zastrzeżeniem poufności, naruszenie zasady dobrej wiary w rokowaniach, niepodawanie informacji lub podawanie nieprawdziwych informacji w sytuacjach gdy prawo wymaga informowania pracodawcy).

Na uwagę zasługuje też zagadnienie prawa organów przedstawicielskich załogi do publicznej krytyki działań pracodawcy i granic tego prawa. Wiąże się z tym również prawo do sygnalizacji

zachowań pracodawcy uznanych przez przedstawicieli pracowników za niezgodne z porządkiem prawnym lub z innych względów szkodliwe.

Mało zbadane są kwestie zakresu przysługiwania i korzystania przez organy załogi z prawa do wypowiedzania się w formie gazetek zakładowych, tablic, przez rozgłoszenie zakładowe, w zakładowej sieci internetowej.

2. Stosunki wewnętrzne przedstawicielstw pracowniczych.

W tym zakresie podstawowe znaczenie dla demokratycznego charakteru przedstawicielstw pracowniczych ma możliwość wywierania przez członków organizacji związkowej (lub wyborców innego przedstawicielstwa) skutecznego, sformalizowanego wpływu na działalność tych przedstawicieli. Z tego punktu widzenia istotne są także m.in.: zakres oraz charakter praw i obowiązków członków organizacji związkowej, procedury wyborów władz organizacji związkowej i wyboru przez członków załogi innych przedstawicieli, możliwość ich odwołania, przejrzystość ich działania, kontrola tej działalności, procedury głosowań w ważnych dla załogi sprawach (np. w referendum strajkowym), zasady i ograniczenia dostępu do funkcji w organach załogi, ochrona praw członków, w tym dopuszczalność drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem ich praw członkowskich przez organizację.

3. Stosunki między pracownikami a ich przedstawicielami.

Częściowo pokrywają się z powyżej wymienionymi stosunkami wewnętrznymi, wykazują jednak odrębność w niektórych zakresach. Chodzi tu m.in. o możliwość wywierania wpływu przez pracowników niebędących członkami danej organizacji związkowej na jej działalność, do czego tytułu można upatrywać w tym, że w sprawach zbiorowych (zarówno dotyczących zarządzania, jak i negocjowania warunków pracy) organizacja związkowa reprezentuje ich tak samo jak swoich członków (art. 7 ust. 1 u.z.z.).

4. Stosunki między poszczególnymi przedstawicielstwami pracowników.

Stosunki te z jednej strony są niezbędne dla współdziałania różnych przedstawicielstw, z drugiej dla wzajemnej kontroli ich działań. Wydaje się, że powinny one opierać się głównie na

dobrej praktyce i porozumieniach między przedstawicielstwami. Jednakże istotne dla prawidłowego współdziałania różnych przedstawicielstw załogi jest, by przepisy prawa normujące kompetencje przedstawicielstw zakładowych nie dublowały ich bez wyraźnej potrzeby, przyznając te same uprawnienia różnym przedstawicielom.

Prawo reguluje stosunki między przedstawicielstwami pracowników w niewielkim stopniu. Dotyczy to w szczególności uprawnień organizacji związkowych do powoływania niektórych innych przedstawicielstw (np. przedstawicieli w sprawach bhp, społecznej inspekcji pracy, przedstawicieli w przedsiębiorstwach lub grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym, spółce i spółdzielni europejskiej, spółce powstałej w wyniku transgranicznego połączenia spółek). Organizacje związkowe mogą poza tym w pewnym zakresie kontrolować się wzajemnie (art. 241¹¹ § 5¹, art. 241²⁵ § 4 i 5 k.p.).

5. Indywidualne stosunki między pracodawcą a pracownikami.

W tym zakresie pierwszorzędne znaczenie mają ograniczenia władzy pracodawcy wynikające ze wspomnianych wcześniej materialnych praw członków załogi i ich ochrony.

Z zagadnień szczegółowych na uwagę zasługują zwłaszcza następujące kwestie: procedury oraz zasady awansu i obejmowania stanowisk w zakładzie pracy, ocena pracowników jako podstawa kształtowania warunków pracy, uprawnień, awansów, pogorszenia warunków pracy czy zwolnień, proceduralne rygory podejmowania decyzji w sprawach pracowniczych jako sposób ochrony przed arbitralnymi decyzjami, w tym: wysłuchanie pracownika przed podjęciem przez pracodawcę ważnych dla niego decyzji, uzyskanie opinii związków zawodowych lub innego organu załogi przed podjęciem decyzji w sprawach indywidualnych itp., gwarancje podejmowania decyzji z poszanowaniem godności pracownika, w tym równego traktowania, swoboda wypowiedzi pracowników, indywidualne prawo pracowników do kwestionowania decyzji pracodawcy (pozasądowe, sądowe), indywidualne prawo do krytyki pracodawcy, przełożonego i sygnalizacji nieprawidłowości w zakładzie pracy (*whistleblowing*).

6. Stosunki między grupami mniejszościowymi a pracodawcą, innymi pracownikami i przedstawicielstwami pracowników. Ochrona praw grup mniejszościowych nie jest dostateczna³⁶. Większego zainteresowania wymaga m.in.: uwzględnianie ich interesów w działaniach przedstawicielstw załogi (np. w negocjowaniu z pracodawcą warunków pracy i innych sprawach), procedury (gwarancje) włączania peryferyjnych grup pracowników (pracowników tymczasowych, telepracowników, pracowników niepełnoetatowych, agentów, chałupników, zleceniobiorców, pracowników zatrudnionych w zakładzie przez firmy outsourcingowe) w życie zakładowe i procesy podejmowania decyzji w zakładzie pracy.

5. Zakończenie

Na koniec warto postawić pytanie, czy prezentowana w niniejszym rozdziale koncepcja demokracji instytucyjnej w zakładzie pracy jest potrzebna. Uważam, że tak.

Zakład pracy nie jest tylko miejscem wymiany świadczeń, w którym pracownik wykonuje na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem pracę w zamian za wynagrodzenie, pod dozorem przełożonych i działu „zasobów ludzkich”. Zakład pracy (przedsiębiorstwo) jest, jak już wskazano, realnym bytem, instytucją społeczną, stanowiącą wspólne dobro funkcjonujących w nim jednostek i grup. Mają one własne jednostkowe i grupowe interesy, czasem zgodne, a czasem sprzeczne z dobrem zakładu pracy oraz interesem pracodawcy lub innych grup i jednostek. Między tymi podmiotami występują liczne wielo- i różnokierunkowe relacje. Koncepcja demokracji instytucyjnej, skoncentrowana na dystrybucji władzy i związanej z tym ochrony interesów podmiotów pozostających

³⁶ „Prawa mniejszości są niezbędnym warunkiem samego funkcjonowania demokracji. Jeśli jesteśmy do tego funkcjonowania przywiązani, musimy być przywiązani do rządów większości powściąganych i ograniczanych prawami mniejszości. Trwanie demokratycznego procesu wymaga zapewniania wszystkim obywatelom (większości plus mniejszości) praw niezbędnych dla demokratycznej metody działania”, G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 52.

w jej zasięgu, pozwala ująć całość tych złożonych relacji w jednej płaszczyźnie badawczej mającej prawne oparcie w Konstytucji RP. Wydaje się, że tak zakreślona perspektywa badawcza może się przyczynić do lepszego zrozumienia stosunków prawnych w zakładzie pracy. Pojęcie demokracji w zakładzie pracy jest szersze od pojęć udziału pracowników w zarządzaniu i dialogu partnerów społecznych, które odnoszą się jedynie do zbiorowych stosunków pracy³⁷.

Istotne jest również, że pojęcie demokracji instytucyjnej pozwala spojrzeć na zakład pracy, będący jedną z centralnych konstrukcji prawa pracy, z perspektywy konstytucyjnej zasady demokratycznego (i sprawiedliwego) państwa prawnego, a więc z zewnętrznego wobec tej dziedziny prawa punktu widzenia. Dzięki temu staje się lepiej widoczne, że co najmniej faktycznie członkami społeczności zakładowej (załogi) są nie tylko pracownicy, lecz także inne osoby świadczące pracę w zakładzie, których położenie jest ściśle sprzężone z położeniem pracowników. Z zasady demokracji i sprawiedliwości wynika, że powinny one korzystać z praw członków zakładu pracy. Wyjaśnienie ich statusu prawnego i jego powiązanie ze statusem pracowników (*sensu stricto*) nie interesuje innych gałęzi prawa. Powinno więc zostać wyjaśnione przez naukę prawa pracy.

6. Wnioski

W polskim porządku konstytucyjnym demokratyczny charakter państwa wyraża się w następujących zasadach: suwerenności narodu, podziału, równowagi i współdziałania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, kontroli władzy przez niezależne instytucje, poszanowania godności oraz innych praw i wolności człowieka, równości wobec prawa, równego traktowania i zakazu dyskryminacji, wolności zrzeszania się, wolności przekonań i wyrażania poglądów, dostępu do

³⁷ W pewnym stopniu pojęcie to krzyżuje się z pojęciem ładu korporacyjnego; zob. szczególnie pkt 2.8 opracowania Komisji Europejskiej z 5.04.2011 r. „Zielona księga. Unijne ramy ładu korporacyjnego”, KOM(2011) 164 wersja ostateczna, zob. też P. Czarnecki, *Odpowiedzialność...*, s. 232–235.

informacji publicznej, dostępności stanowisk publicznych bez dyskryminujących ograniczeń, pomocniczości państwa i dialogu społecznego, w tym dialogu i współpracy partnerów społecznych, solidarności partnerów społecznych, wolności gospodarczej i własności prywatnej, dobra wspólnego oraz uwzględniania dobra mniejszości, demokratycznego i sprawiedliwego państwa prawnego, w którym władze działają na podstawie i w granicach prawa, z poszanowaniem wymienionych wyżej zasad demokracji.

Pojęcie demokracji ma zastosowanie także do różnego rodzaju instytucji społecznych, w tym do zakładów pracy (demokracja instytucyjna). W szerszej skali demokracja w zakładzie pracy jest jednak systemowo ograniczona. Dlatego polega na odpowiednim stosowaniu niektórych tylko zasad demokracji politycznej, z założeniem, że im szersze i efektywniejsze jest ich stosowanie, tym bardziej zakład pracy jest demokratyczny.

Wyżej wymienione sfery funkcjonowania demokracji składają się łącznie na demokratyczne państwo i społeczeństwo.

W obowiązującym systemie prawnym o sprawach zakładu pracy decyduje co do zasady pracodawca, lecz w niektórych sprawach pracownicy mogą skutecznie blokować lub współkształtować jego decyzje, a w szerszym zakresie przysługuje im prawo do informacji i konsultacji dotyczących decyzji pracodawcy.

„Polityczne” pojęcie demokracji może być szerzej odniesione do stosunków wewnątrz załogi, łącznie z możliwością wybierania przedstawicieli, decydowania większością głosów i wolnością zrzeszania się.

Niektóre inne („substancyjne”) elementy demokracji „politycznej” mogą być odpowiednio odnoszone także do całości stosunków w zakładzie pracy. Dotyczy to poszanowania godności i innych podstawowych wolności i praw człowieka, kontroli działań pracodawcy przez sądy i inne niezależne od niego organy, dialogu partnerów społecznych, wolności przekonań i wyrażania poglądów, dostępu do informacji o działaniach pracodawcy, równego traktowania i zakazu dyskryminacji, dostępu

do stanowisk bez dyskryminujących ograniczeń, traktowania zakładu pracy jako dobra wspólnego i zasady sprawiedliwej oceny pracowników.

Obciążający ustawodawcę obowiązek implementacji i popierania demokratycznych standardów w zakładach pracy ma uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i niektórych innych przepisach Konstytucji RP oraz w zobowiązaniach państwa do zapewnienia przestrzegania w miejscu pracy demokratycznych standardów wynikających z przepisów prawa międzynarodowego i unijnego. W materialnej sferze demokracji, opartej na zasadzie poszanowania podstawowych wolności i praw człowieka, państwo ma bezwzględny obowiązek ich zagwarantowania i ochrony.

Podstawy prawne demokracji w zakładzie pracy mają różny charakter. W sferze związkowego prawa do rokowań zbiorowych i strajku są to np. przepisy Konstytucji i prawa międzynarodowego określające je jako podstawowe prawa i wolności. Z kolei w sferze uprawnień związanych z zarządzaniem są nimi przepisy wprowadzające wyjątki, stanowiące ograniczenia własności prywatnej i wolności gospodarczej pracodawcy.

Demokracja instytucyjna w zakładzie pracy obejmuje:

- udział pracowników w zarządzaniu,
- zbiorowe negocjowanie warunków pracy,
- system przedstawicielstwa pracowników,
- udział pracowników we własności zakładu pracy,
- gwarancje indywidualnych materialnych praw pracowników,
- procedury podejmowania decyzji w indywidualnych sprawach pracowników.

Istotnym elementem demokracji instytucyjnej w zakładzie pracy jest również ochrona praw pracowników i pozostałych uczestników tej instytucji przez sądy, a także organy załatwiające spory, Państwową Inspekcję Pracy, organizacje związkowe i inne.

Podstawowym obszarem funkcjonowania rozważanego aspektu demokracji instytucyjnej jest zakład pracy w znaczeniu przedmiotowym, rozumiany jako obiektywnie istniejąca instytucja społeczna. Jednakże

gdy zakład wchodzi w skład większej całości – organizacji złożonej, także ona powinna być, i w świetle przepisów prawa jest, obszarem funkcjonowania instytucji demokratycznych.

Członkami zakładu pracy widzianego jako instytucja społeczna – wspólnota osób są nie tylko pracownicy w sensie prawnym, lecz również osoby zatrudnione na innych podstawach prawnych, pracownicy tymczasowi i inne osoby włączone w życie zakładu jako instytucji społecznej. Fakt ten jest w zbyt małym stopniu uwzględniany w przepisach prawnych.

Koncepcja demokracji instytucyjnej pozwala ująć całość złożonych relacji społecznych występujących w zakładzie pracy w jednej płaszczyźnie badawczej. Tak zakreślona perspektywa badawcza może się przyczynić do lepszego zrozumienia stosunków prawnych w zakładzie pracy.

Prof. zw. dr hab. Zbigniew Hajn – Uniwersytet Łódzki

Rozdział 2

O POJĘCIU I DYLEMATACH ZAKŁADOWEJ DEMOKRACJI PRACOWNICZEJ

1. Demokracja a zakładowa demokracja pracownicza

Na wstępie warto zadać pytanie, czy zasadne jest posługiwanie się pojęciem demokracji pracowniczej i w następstwie tego także wyrażeniami „pracownicza demokracja ponadzakładowa” i „pracownicza demokracja zakładowa”. Wszak, trzymając się źródłosłowa, demokracja to władza ludu. Problem więc dotyczy tego, o jakiej władzy ludu można mówić, gdy termin „demokracja” odnosimy tylko do pewnej sfery uprawnień i to uprawnień przysługujących wyłącznie pracownikom, a więc pewnej jedynie części „ludu”. Pojęcie demokracji łączone jest przy tym zasadniczo z państwem, a więc władzą ludu w państwie jako określonej całości. Taki też wniosek wypływa z zawartej w art. 2 Konstytucji RP formuły, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym oraz z jej art. 4, przewidującego, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, przy czym Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Chodzi tu zasadniczo o władzę w znaczeniu władzy politycznej, w tym zwłaszcza władzy polegającej na stanowieniu i stosowaniu prawa, a nie na realizowaniu władzy czy władztwa ekonomicznego bądź jeszcze innego. Warto też zwrócić uwagę na art. 16 i 17 Konstytucji RP, stanowiące ustrojową podstawę działania samorządu terytorialnego oraz samorządu zawodowego, w stosunku do których nie mówi się w Konstytucji o demokracji, jakkolwiek w li-

teraturze używa się także określeń takich jak demokracja lokalna czy demokracja zawodowa. W tym stanie rzeczy można mieć wątpliwość, czy trafne jest posługiwanie się wyrażeniem „demokracja zakładowa” i odpowiednio także takimi określeniami jak „demokracja zawodowa” czy „demokracja lokalna”. Niezależnie wszakże od tego należy mieć na uwadze, że z tego typu sformułowaniami coraz częściej spotykamy się w różnego rodzaju wypowiedziach, przy czym gdy chodzi o posługiwanie się określeniem „demokracja zakładowa” i tym samym jego propagowanie, nie bez grzechu jest także autor niniejszego tekstu¹.

Zakładając, że termin „demokracja” może być odniesiony nie tylko do władzy ludu w ogóle, tj. władzy w skali całego państwa, ale także do mniejszych społeczności czy kolektywów ludzkich, w tym do załóg zakładów pracy czy też pracowników zatrudnianych przez danego pracodawcę, należy rozstrzygnąć, o jakiej władzy w tym przypadku można i powinno się mówić oraz czy w ogóle w przypadku tych kolektywów sensowna jest teza, że władza należy do nich, a nie do pracodawcy. Na uwadze trzeba mieć zwłaszcza to, że gdy chodzi o indywidualne i zbiorowe stosunki pracy, mamy do czynienia ze sferą tzw. dominium, a więc zasadniczo władztwa wynikającego z przysługującej własności warsztatów pracy, a nie z tzw. sferą imperium, tj. władzy politycznej. W tym przypadku władza polega przede wszystkim na zarządzaniu majątkiem stanowiącym warsztat pracy oraz na zawłaszczaniu korzyści, które on przynosi, jakkolwiek mamy tu także do czynienia ze sferą tworzenia prawa zakładowego, co może być traktowane jako wyraz władztwa politycznego, a nie ekonomicznego. Przyjmując, że pojęcie demokracji można łączyć nie tylko ze sprawowaniem imperium, ale i z wykonywaniem dominium, a więc władztwa ekonomicznego, stanowiącego następstwo posiadania tytułu własności, warto zapytać, czy w istniejących warunkach można mówić o takim władztwie załóg zakładów pracy, tj. ludu zakładowego. W tym zakresie należy uwzględnić z jednej strony to, że własność warsztatów pracy może być i bywa oraz bywała różnie ukształtowana. Z drugiej strony trzeba mieć na względzie zwłaszcza zmiany, które zaszły po 1989 r., polegające na wprowadze-

¹ Por. W. Sanetra, *Demokracja pracownicza wczoraj i dziś*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1994/1690, Prawo CCXXXVIII.

niu społecznej gospodarki rynkowej opartej na własności prywatnej oraz praktycznej marginalizacji przedsiębiorstw państwowych, a tym samym znaczenia działającego w nich samorządu załóg, mimo pozostawienia w mocy ustaw z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego². Oparcie gospodarki na własności prywatnej oznacza głębsze niż w systemie realnego socjalizmu czy gospodarki nakazowo-rozdzielczej przeciwstawienie pracy i kapitału oraz tym samym wykluczenie możliwości, że to lud zakładowy (pracowniczy) będzie rządził (zarządzał) zakładami pracy. Z istoty własności (zwłaszcza własności prywatnej) wynika, że to do właściciela należą decyzje dotyczące jej losów, w tym głównie prawo posiadania rzeczy, czerpania z niej pożytków, rozporządzania nią, a nawet – według niektórych ujęć – jej zniszczenia. Przyjęcie więc zasady, że to pracownicy sprawują władzę w zakładzie pracy, wyrażającą się w przypisaniu im kompetencji do zarządzania nim, w istocie prowadzi do przekreślenia prawa własności właściciela warsztatu pracy. Tym samym, gdy zakład pracy należy do prywatnego właściciela (nie jest własnością załogi), nie da się przyjąć, że to do załogi tego zakładu należą kompetencje do zarządzania nim i że to ona sprawuje w tym zakładzie władzę. Tak rozumiana władza należy do właściciela zakładu pracy, a skoro tak, to warto zastanowić się, o jakiej demokracji można i należy w tym przypadku mówić? Niepodobna przyjąć, że załoga zakładu pracy sprawuje w nim władzę za pośrednictwem jego właściciela i że na tym polega demokracja zakładowa. Inaczej mówiąc, zwłaszcza w warunkach gospodarki rynkowej, nawet jeżeli jest to tzw. społeczna gospodarka rynkowa (art. 20 Konstytucji RP), nie ma miejsca na władzę załóg, a więc na tak pojmowaną demokrację zakładową. W gospodarce rynkowej władza ta zasadniczo należy do właścicieli warsztatów pracy.

W tym miejscu warto nawiązać do znanej tezy Jana Pawła II wyrażonej w encyklice *Laborem exercens* o prymacie pracy nad kapitałem. Oparta jest ona na założeniu zaakcentowania przeciwstawienia kapitału i pracy, a nie na ich utożsamieniu czy zatarciu między nimi różnic oraz istniejących sprzeczności. Nie wynika z niej, że skoro praca ma pierwszeństwo nad kapitałem, to wobec tego załogi mają tytuł do zarządzania swoimi

² Dz.U. z 2013 r. poz. 1384 ze zm. oraz Dz.U. z 2015 r. poz. 1543 ze zm.

zakładami pracy. W twierdzeniu tym nie idzie bowiem o zanegowanie istniejących realiów gospodarczych, ale głównie o dowartościowanie pracy i wskazanie na jej prymat w wymiarze moralnym i religijnym. Dodatkowo teza ta służy usprawiedliwieniu i uzasadnieniu dopuszczenia załóg zakładów pracy do udziału w zarządzaniu nimi.

2. Demokracja zakładowa a udział pracowników w zarządzaniu

W rozważaniach na temat demokracji zakładowej należy uwzględnić ich wymiar historyczny – zmienność rozwiązań przyjmowanych w poszczególnych okresach – oraz zróżnicowanie form własności czy też pracodawców. Przed 1989 r. w gospodarce dominowały przedsiębiorstwa państwowe, natomiast prywatne zakłady pracy stanowiły margines. Osobno należy wspomnieć o pracodawcach spółdzielczych, a zwłaszcza o załogach spółdzielni pracy, w których pracownikami co do zasady byli tylko ich członkowie, którzy z tego tytułu, w ramach demokracji spółdzielczej, jednocześnie zarządzali spółdzielczymi zakładami pracy. Poza sektorem gospodarczym istnieli oczywiście także pracodawcy publiczni, w tym zwłaszcza urzędy państwowe. Główna uwaga polityków i ustawodawcy skupiona była jednak na przedsiębiorstwach państwowych. Ustawa z 1956 r. o radach robotniczych przyznała tym radom kompetencję zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, co było rozwiązaniem radykalnym, w dużej mierze wzorowanym na koncepcjach jugosłowiańskich. Radykalizm tego rozwiązania sprawił, że w krótkim czasie (ustawa z 1958 r. o samorządzie robotniczym) ustawodawca się z niego wycofał, w istocie zapewniając załogom przedsiębiorstw państwowych jedynie udział w zarządzaniu, a nie pełnię uprawnień zarządczych, czy mówiąc inaczej, pełnię władzy w przedsiębiorstwach i tak pojmowaną demokrację zakładową. W bardzo istotny sposób uprawnienia załóg zostały rozbudowane w 1981 r. w ustawie o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, z nadzieją, że spowoduje to zasadniczą poprawę wyników ekonomicznych tych przedsiębiorstw. W istocie przyjęte rozwiązania, jakkolwiek przyznały załogom przedsiębiorstw państwowych bardzo szerokie i istotne uprawnienia, to jednak nie powierzyły im kompetencji zarządzania tymi przedsiębiorstwami. Przedsiębiorstwem państwowym

zarządzał i zarządza bowiem jego dyrektor i to on odpowiadał i odpowiada za jego działalność. Jest organem przedsiębiorstwa i nie jest organem załogi, inaczej niż rada pracownicza i ogólne zebranie załogi (zebranie przedstawicieli załogi), które choć są także organami przedsiębiorstwa, to jednak stanowią przede wszystkim organ jego załogi. W efekcie nie można uznać, że pełni władzy ekonomicznej (w zakresie zarządzania) w przedsiębiorstwie państwowym należy do jego załogi, o to oznacza, że termin „samorząd załogi” jest tutaj użyty trochę na wyrost. W gruncie rzeczy także w tym przypadku mamy do czynienia z udziałem pracowników w zarządzaniu czy ze współzarządzaniem pracowniczym, a nie z samorządem pracowniczym identyfikowanym z kompetencją do zarządzania przedsiębiorstwem czy ze sprawowaniem w nim pełni władzy ekonomicznej i tak rozumianą demokracją zakładową³.

Użycie terminu „demokracja zakładowa” ma stosunkowo największe usprawiedliwienie w tych przypadkach, w których załogom przysługuje kompetencja zarządzania swoimi zakładami pracy, a więc w odniesieniu do właściwie rozumianego samorządu pracowniczego. Mniej usprawiedliwione jest natomiast jego użycie do tych sytuacji, w których przepisy prawa gwarantują załogom jedynie udział (uczestnictwo, współzarządzanie, partycypację, zaangażowanie) w zarządzaniu ich zakładami pracy. W naszych warunkach do właściwie pojmowanego samorządu pracowniczego zbliżają się rozwiązania dotyczące tych spółdzielni pracy, w których dochodzi do identyfikacji ich pracowników z ich członkami, bo z racji przysługujących im uprawnień korporacyjnych pracownicy ci jednocześnie zarządzają swoimi zakładami pracy⁴. Tym samym demo-

³ W tej kwestii por. np. *Samorząd załogi przedsiębiorstwa państwowego*, red. W. Sanetra, Wrocław 1983; J. Jończyk, W. Sanetra, *Podstawowe założenia nowej ustawy o udziale pracowników w zarządzaniu*, PiP 1980/12; *Pozycja prawna dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, red. W. Sanetra, Wrocław 1983; W. Sanetra, *W sprawie pojęcia i koncepcji współzarządzania pracowniczego* [w:] *Pracownicze współzarządzanie*, Wrocław 1980, s. 21–39; W. Sanetra, *Organ czy podmiot?*, PiP 1987/4; W. Sanetra, *Stan i perspektywy samorządu załogi* [w:] *Stan i perspektywy samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Warszawa 1987, s. 33.

⁴ Por. np. M. Gersdorf, *Kolejny etap „transformacji” czy likwidacja spółdzielczości pracy?* [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012, s. 97 i n.

kracja spółdzielcza staje się w tym przypadku jednocześnie demokracją zakładową.

Problem udziału pracowników w zarządzaniu zakładami pracy (samorządu załogi) i tym samym demokracji zakładowej dostrzegany jest przez ustawodawcę w zasadzie tylko w związku z funkcjonowaniem pracodawców sfery gospodarczej. Gdy chodzi o pracodawców sfery publicznej (państwowej, pozagospodarczej), kwestia demokracji zakładowej właściwie nie jest dostrzegana, a w każdym razie niewiele poświęca się jej uwagi. Do wyjątków należą tu np. przepisy dotyczące samorządu sędziowskiego. Udział załóg publicznych zakładów pracy w ich zarządzaniu za pośrednictwem związków zawodowych jest zaś znacznie ograniczony. Uzasadnia to niejako osobne do pewnego stopnia analizowanie zakładowej demokracji pracowniczej u pracodawców należących do sfery aparatu publicznego oraz u pozostałych pracodawców, w tym zwłaszcza ze sfery gospodarczej, przy uwzględnieniu, że należą do niej także przedsiębiorstwa państwowe.

W rozważaniach na temat pojęcia zakładowej demokracji pracowniczej uwzględnić należy m.in. stanowisko, w myśl którego demokracja (formalnie lub faktycznie) jest albo jej nie ma, natomiast pojęciowo nie jest uzasadnione twierdzenie, że istnieje jakaś demokracja niepełna czy ograniczona bądź też np. demokracja ludowa. Albo lud rządzi w pełni i wtedy zasadnie jest twierdzenie, że mamy do czynienia z demokracją, albo jego rządy są niepełne czy częściowe i stan ten nie zasługuje na miano demokracji. W mojej ocenie takie stanowisko jest nadmiernie radykalne, co oznacza, że zasadne jest mówienie w pewnych przypadkach o istnieniu demokracji ograniczonej czy demokracji niepełnej (z przymiotnikiem). Nie oznacza to jednak – z drugiej strony – że zapewnienie „ludowi”, „pracownikom” jakiegokolwiek wpływu na decyzje, które ich dotyczą, może być uznane za usprawiedliwiające w tym kontekście użycie terminu „demokracja”. Wpływ ten musi być co najmniej znaczący. W przypadku, w którym własność warsztatów pracy należy do osób prywatnych, niejako z natury rzeczy ciężar podejmowanych decyzji jest skupiony w ich rękach, a pracownikom ustawodawca zapewnia co najwyżej pewien udział w procesie podejmowania tych decyzji, co z zasady – zwłaszcza gdy chodzi o podmioty gospodarcze zatrudniające

co najmniej pięćdziesięciu pracowników – sprowadza się do gwarancji informowania załóg pracowniczych i przeprowadzania z nimi konsultacji. Tytułem i uzasadnieniem dla rządu (zarządzania) zakładem pracy jest w tym przypadku prawo własności (szeroko rozumiane), które ma znaczenie dominujące i sprawia, że to do pracodawcy, a nie do załogi co do zasady należy podejmowanie decyzji dotyczących należącego do niego warsztatu pracy, a także co do pracy zatrudnianych przez niego pracowników. Nic więc dziwnego, że w tych warunkach trudno mówić o demokracji pracowniczej rozumianej jako prawo i fakt kolektywnego rządu (sprawowania władzy, zarządzania, decydowania o losach zakładu pracy i jego pracowników) zakładem pracy. Nie każdy rodzaj wpływu załogi na decyzje w zakładzie pracy, zwłaszcza jeżeli jest on minimalny czy pozorny, zasługuje na miano demokracji zakładowej we wskazanym tu rozumieniu. O demokracji zakładowej w tym znaczeniu można mówić zasadniczo wtedy, gdy wpływ załóg na losy ich zakładów pracy ma odpowiednio wysoki stopień, przyjmując, że jest to rodzaj demokracji ograniczonej i jego użycie jest usprawiedliwione, gdy ustawa przyznaje pracownikom co najmniej prawo do informacji, konsultacji, ale także partycypacji (pojmowanej jako zapewnienie wiążącego wpływu na pewne decyzje pracodawcy lub wprost przekazanie pewnych rozstrzygnięć tylko do decyzji załogi). O demokracji we wskazanym tu znaczeniu i z podanym powyżej uzasadnieniem należałoby mówić tym bardziej w przypadku rozwiązań wprowadzających właściwie pojęty – tj. polegający na przekazaniu tylko załogom uprawnienia do zarządzania zakładem pracy – samorząd pracowniczy, w momencie zarządzania przez pracowników spółdzielczymi zakładami pracy (spółdzielniami pracy), a więc w części przypadków objętych tzw. demokracją spółdzielczą (samorządem spółdzielczym), jak również w odniesieniu do rozwiązań – takich jak przyjęte w przypadku naszych przedsiębiorstw państwowych – które bardzo zbliżone są do ujęć znamionujących właściwie pojęty samorząd pracowniczy, jakkolwiek w istocie stanowią one – wbrew nich ustawowemu nazewnictwu – bardzo daleko idącą formę pracowniczego współzarządzania.

Jak wskazałem, kompetencja do zarządzania (rządu, władzy) zakładem pracy w przypadku pracodawcy jest następstwem przysługującego mu tytułu własności. Inaczej mówiąc, własność jest jej źródłem

i uzasadnieniem. Inne są natomiast źródła i uzasadnienie kompetencji pracowników do udziału (uczestniczenia, współzarządzania) w zarządzaniu ich zakładami pracy. Generalnie mają one charakter aksjologiczny, ekonomiczny i polityczny. W pierwszym przypadku sprowadzają się do tezy, że godność człowieka (człowieka pracy) stanowi wartość samą w sobie, która wymaga, by nie był on traktowany tylko jako siła robocza czy narzędzie wytwarzania dóbr, a więc by nie podchodzić do niego w sposób przedmiotowy, co oznacza, że prawo powinno zapewniać mu pewien wpływ na jego sytuację i losy w zakładzie pracy, a środkiem do tego celu powinno być m.in. przyznanie określonych uprawnień kolektywowi pracowniczemu. W drugim przypadku akcentuje się zwłaszcza okoliczność, że efektywność zatrudnionych zależy w dużej mierze od tego, jak pracownicy czują się w swoim zakładzie pracy, a dla osiągnięcia dobrego stanu rzeczy w tym zakresie nie bez znaczenia jest także to, czy i w jakim zakresie uczestniczą oni w sposób zbiorowy w podejmowaniu decyzji dotyczących ich losów i losów ich zakładu pracy. Innymi słowy, demokracja zakładowa jest też w pewnej mierze instrumentem zapewnienia wyższej efektywności pracy i sukcesów ekonomicznych pracodawcy. Wreszcie gdy chodzi o uzasadnienie polityczne ustanawiania i realizowania demokracji zakładowej, na ogół sprowadza się ono do twierdzenia, że umożliwienie kolektywom pracowniczym wpływu na decyzje z zakresu zarządzania zakładami pracy znacznie przyczynia się do łagodzenia napięć i sprzeczności między pracą a kapitałem, a ściślej rzecz biorąc, między pracodawcą a załogą, ograniczając skłonność do podejmowania przez nią akcji strajkowych i innych form protestu i tym samym służąc zapewnieniu pokoju społecznego w skali zakładowej i ponadzakładowej.

Należy podkreślić, że wskazane podstawy legitymizacji demokracji zakładowej nie są jedynymi, które można i warto wymienić. Ponadto na uwagę należy mieć i to, że ulegały i ulegają one pewnym przewartościom i zmianom z upływem czasu. W szczególności w okresie PRL duże znaczenie dla sposobu patrzenia na problem udziału pracowników w zarządzaniu miały hasła natury ideologicznej, w tym mitologizowanie roli klasy robotniczej oraz upaństwowienie gospodarki i zanik prywatnej przedsiębiorczości. Znamienne jest także to, że rozbudowaniu kompetencji załóg w ustawie z 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa

państwowego towarzyszyło rzeczywiste przekonanie, że radykalne, formalne umocnienie pozycji załogi w przedsiębiorstwach państwowych stanie się zasadniczym czynnikiem podnoszącym ich ekonomiczną efektywność i to do tego stopnia, że będą one w stanie stawić czoła konkurencji zachodnich przedsiębiorstw kapitalistycznych.

3. Demokracja zakładowa po zmianach po 1989 r.

Udział pracowników w zarządzaniu zakładami pracy, a tym samym kwestia demokracji zakładowej, ukazały się w zupełnie nowym świetle w wyniku zmian politycznych, gospodarczych i społecznych, które nastąpiły po 1989 r. Wprawdzie ustawa o przedsiębiorstwach państwowych i ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego obowiązują do dziś, jednakże ich praktyczne znaczenie jest minimalne, natomiast gospodarkę tworzą teraz głównie przedsiębiorstwa prywatne, w których z natury rzeczy nie ma miejsca na samorząd pracowniczy, zaś gdy chodzi o inne formy uczestniczenia załóg w zarządzaniu, to – jak pokazuje praktyka – możliwość ich wprowadzenia jest znacznie ograniczona. Dotyczy to przy tym przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw, które zatrudniają najwięcej pracowników i w tym sensie dominują w naszej gospodarce. Ugruntowanie podstaw nowego ustroju – jak wiadomo – nastąpiło w Konstytucji RP z 1997 r. W aspekcie rozważanej tu kwestii najistotniejsze są jej unormowania przewidziane w art. 20 i 59. Według art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 59 przewidziano natomiast, że związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Ponadto przepis ten zapewnia wolność zrzeszania się oraz prawo do organizowania strajków oraz innych form protestu. Z art. 20 Konstytucji RP wynika m.in., że jednym z fundamentów społecznej gospodarki rynkowej jest własność prywatna oraz dialog partnerów społecznych. W związku z tym ustrój gospodarczy państwa nie opiera się na samorządzie pracowniczym, co

swego czasu było nieraz sugerowane. Partnerami społecznymi są z jednej strony pracodawcy (strona pracodawcza), a z drugiej strony pracownicy (strona pracownicza). Strona pracownicza istnieje przy tym na szczeblu zakładowym, jak i ponadzakładowym. Można uznać, że wprowadzenie do Konstytucji RP pojęcia partnerów społecznych oznacza przyjęcie założenia, iż także załogi zakładów pracy jako tacy partnerzy mają mieć zapewniony pewien wpływ na zarządzanie zakładami pracy i w tym sensie można mówić o konstytucjonalizacji demokracji zakładowej. Z zestawienia unormowań art. 20 i 59 Konstytucji RP należy wyprowadzić konkluzję, że rodzajem partnera społecznego po stronie pracowniczej są związki zawodowe, a obok tego pracownicy są reprezentowani także przez organy czy struktury prawne o charakterze pozazwiązkowym. O ile jednak o tych drugich Konstytucja RP nie mówi bliżej, o tyle wyraźnie i jednoznacznie kształtuje pozycję związków zawodowych jako organizacji i reprezentanta pracowników wyposażonego w wiele bardzo istotnych uprawnień ustrojowych. Należy to rozumieć m.in. w ten sposób, że w sensie konstytucyjnym pierwszoplanowe znaczenie ma mieć zakładowa demokracja, realizowana poprzez zakładowe organizacje związkowe, a nie demokracja wyrażająca się w istnieniu i działaniu zakładowych pracowniczych struktur pozazwiązkowych.

W kształtującym się w naszym kraju po 1989 r. nowym ustroju kapitalistycznym poza pojawieniem się setek tysięcy nowych prywatnych przedsiębiorstw istotne znaczenie dla demokracji pracowniczej miał także proces komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przy czym w przypadku przedsiębiorstw skomercjalizowanych niejako w miejsce samorządu pracowniczego wprowadzone zostały formy istotnej partycypacji pracowników w zarządzaniu. Zasadniczego impulsu dla rozwoju współzarządzania pracowniczego i tak rozumianej pracowniczej demokracji zakładowej dostarczyły jednak dopiero unormowania prawa unijnego. W następstwie jego regulacji wprowadzone do naszego porządku prawnego zostały bowiem zwłaszcza europejskie rady zakładowe, rozwiązania dotyczące udziału pracowników w zarządzaniu (partycypacji, zaangażowania) spółkami europejskimi, spółdzielniami europejskimi, spółkami powstałymi w drodze transgranicznego po-

łączenia⁵ oraz – mające największe znaczenie praktyczne – przepisy o informowaniu i przeprowadzaniu konsultacji z pracownikami (ustawa z 7.04.2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji⁶).

Jak wskazałem, mając na względzie źródłosłów terminu „demokracja” oraz terminologię zastosowaną w naszej Konstytucji, można wątpić, czy zasadne jest posługiwanie się określeniami „demokracja zakładowa” czy „demokracja pracownicza”. W rozważaniach na temat tych wyrażen należy jednak mieć na uwadze i to, że terminowi „demokracja” nadaje się różne znaczenia i odcienie znaczeniowe. Dość często bowiem mówi się np. o wyborach demokratycznych, pakiecie demokratycznym, metodach demokratycznych czy o organizacjach (strukturach) demokratycznych, mając na myśli to, że są one ukształtowane według pewnych zasad, które uznaje się za demokratyczne.

Dla przykładu w art. 1 ustawy z 27.06.1997 r. o partiach politycznych⁷ postanowiono, że partia polityczna to organizacja stawiająca sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie określonego wpływu metodami demokratycznymi. W myśl zaś art. 8 tej ustawy partia polityczna kształtuje swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności poprzez zapewnienie jawności tych struktur, powoływanie organów partii w drodze wyborów i podejmowanie uchwał większością głosów.

W takim też ujęciu, gdy mowa jest o demokracji zakładowej, nie chodzi o twierdzenie, że pracownicy w całości decydują o sprawach swoich zakładów pracy (zarządzają nimi), ale że formy organizacyjne, które służą do reprezentowania ich interesów i wyrażania ich woli, są tworzone przez nich bądź że działają oni bezpośrednio. Demokratyczna struktura jest współtworzona przez samych pracowników bądź istnieje określo-

⁵ Ostatnio obszerne rozważania na temat uczestnictwa pracowników w spółce europejskiej, ale także i w innych gospodarczych podmiotach europejskich zamieszczone zostały w pracy A. Giedrewicz-Niewińskiej, *Uczestnictwo pracowników w spółce europejskiej*, Warszawa 2015.

⁶ Dz.U. Nr 79, poz. 550 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 942 ze zm.