

Czy zamach na wolność związkową w policji to początek większej rewolucji?



Joanna Śliwińska
joanna.sliwinska@infor.pl

Policjantów czekają zmiany. Nie tylko te bardzo oczekiwane – jak złagodzenie warunków przechodzenia na emeryturę, ale także wywołujące dyskusje wśród funkcjonariuszy. Chodzi o nowe przepisy, które z jednej strony pozwalają policjantom tworzyć nieograniczoną liczbę związków zawodowych (a nie tak jak dotychczas – tylko jeden), lecz z drugiej zabraniają pełnienia funkcji związkowych oficerom piastującym wysokie stanowiska. Niektórzy podają w wątpliwość konstytucyjność takiego rozwiązania, inni jednak zwracają uwagę, że konieczne jest rozdzielenie funkcji decyzyjnych w służbie od tych w związku zawodowym. Pojawiają się nawet głosy, że taki zakaz powinien zostać rozszerzony na inne podmioty, a na pierwszy ogień powinny iść spółki Skarbu Państwa. Tu bowiem sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana. Ekspertki wskazują zagrożenia, jakie może rodzić połączenie funkcji działacza w spółce z funkcją np. dyrektora departamentu. Można sobie wyobrazić sytuację, w której firma chcąc zyskać przychylność ważnego związkowca, daje mu eksponowane (i dobrze płatne!) stanowisko. Ten z wdzięczności znacznie bardziej reprezentować interesy pracodawcy niż pracowników. Możliwa jest też sytuacja odwrotna – działacz zajmując wysokie stanowisko w firmie, nie może zostać zwolniony, bo chronią go przepisy związkowe, co skwapliwie wykorzystuje na niekorzyść spółki. O tym, że problem nie jest teoretyczny, ale jak najbardziej praktyczny, pisaliśmy w Dzienniku Gazety Prawnej wczoraj, podając casus konkretnej firmy, a dziś idziemy dalej i pytamy: czy ograniczenie wolności związkowej powinno iść dalej i objąć także firmy komercyjne. Zapytani o to przedstawiciele partii rządzącej mówią nieoficjalnie, że to dobry pomysł. ©



PATRYK SŁOWIK
patryk.slowik@infor.pl
@PatrykSłowik

Wierzchołek góry lodowej

Wysoko postawieni oficerowie nie będą mogli działać w policyjnym związku. Funkcjonariusze zapowiadają walkę z ustawodawcą we wszelkich międzynarodowych organizacjach. Tymczasem politycy obozu rządzącego nieoficjalnie przyznają, że warto byłoby pomyśleć o analogicznych regulach dla wszystkich zakładów pracy

Na ostatnim posiedzeniu Senat przyjął bez poprawek ustawę o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Służbie Więziennej (druk senacki 1241). Tym samym prezydencka inicjatywa została poparta przez parlament. Sęk w tym, że jest uważana za jeden z najbardziej szkodliwych aktów prawnych przez samych policjantów. Prześmiewczo mówią oni, że tandem „Duda plus Duda” (czyli prezydent Andrzej Duda i przewodniczący Solidarności Piotr Duda) chcą zniszczyć policję, jaką znamy.

Wielkie, kontrowersyjne zmiany

Ustawa, choć krótka, wprowadza istną rewolucję w przepisach o zrzeszaniu się funkcjonariuszy policji, straży granicznej i służby więziennej w związkach zawodowych. Obecnie w służbach obowiązuje monizm związkowy. Oznacza to, że działa jeden związek zawodowy, do którego policjanci mogą się zapisać. Zgodnie z nowelizacją – związków będzie mogła powstać dowolna liczba. Wystarczy, że znajdą się chętni. Wiadomo już, że powstanie policyjna So-

lidarność oraz zapewne policyjny OPZZ. Tym samym słabsza będzie pozycja obecnie istniejącego NSZZ Policjantów.

Druga zmiana – z punktu widzenia prawa pracy istotniejsza – dotyczy funkcjonariuszy na wysokich stanowiskach. Artykuł 67 ust. 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.) będzie stanowił, że „policjant pełniący służbę na stanowisku, dla którego ustawa przewiduje powołanie, a także policjant mianowany na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej, zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej albo naczelnika, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie [związkowej]”. Mówiąc prościej: policjanci wyżsi rangą, pełniący funkcje kierownicze, będą musieli wybrać: albo wysokie stanowisko, albo działalność w związku (sama przynależność do związku nie będzie zabroniona – ale już obejmowanie jakiegokolwiek stanowiska lub występowanie w sprawach innych funkcjonariuszy – tak). Jeśli postanowią działać w związku, a nie zrezygnują ze stanowiska, będzie to prosta droga do ich ukarania, a nawet wydalenia ze służby. Wystarczy, że przełożeni uznają, iż konflikt interesów uniemożliwia funkcjonariuszowi dalsze pełnienie służby.

Nowe przepisy zaczną obowiązywać w dwa miesiące po ich opublikowaniu w Dzienniku Ustaw. Czyli jeszcze w tym roku. Trudno przecieżyć zakładać, by prezydent nie złożył podpisu pod ustawą, która została opracowana na podstawie jego projektu i nie została gruntownie przebudowana.

Konstytucyjne wątpliwości

Policjanci związkowcy uważają, że ustawodawca przyjął rozwiązanie niekonstytucyjne. Artykuł 58 ust. 1 konstytucji głosi przecieź, że każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Z kolei art. 59 ust. 1 dookreśla, że zapewnia się wolność zrzeszania w związkach zawodowych. A jak przekonuje Rafał Jankowski, przewodniczący zarządu głównego NSZZ Policjantów, funkcjonariusze wyżsi rangą zostaną możliwośći zrzeszania się praktycznie pozbawieni. Po co bowiem przynależać do organizacji związkowej, skoro nie można w niej działać oraz nie ma się żadnej ochrony związkowej? Jak słyszymy od policjantów, to marnowanie potencjału doświadczonych funkcjonariuszy.

Są prawnicy, którzy twierdzą tak jak policjanci. Choćby adwokat Wojciech Wiza, partner zarządzający w kancelarii Wiza Paplarczyk i Partnerzy. Jego zdaniem w grę może wchodzić naruszenie konstytucyjnej zasady równości – w czym bowiem gorszy jest naczelnik od szeregowego policjanta? A warto też spojrzeć na art. 3 ust. 1 Konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), którą Polska ratyfikowała. Stanowi on, że organizacje pracowników i pracodawców mają prawo opracowywania swych statutów i regulaminów wewnętrznych, swobodnego wybierania swych przedstawicieli, powoływania

Ochrona związkowa

Pracodawca bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej nie może:

- 1 wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku prawnego ze wskazanym uchwałą zarządu jego członkiem lub z inną osobą wykonującą pracę zarobkową będącą członkiem danej zakładowej organizacji związkowej, upoważnioną do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy,
- 2 zmienić jednostronnie warunków pracy lub wynagrodzenia na niekorzyść osoby wykonującej pracę zarobkową, o której mowa w pkt 1 – z wyjątkiem przypadku ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy, a także jeżeli dopuszczają to przepisy odrębne.

(podstawa prawna: art. 32 ustawy o związkach zawodowych)

Po wejściu w życie nowelizacji policjanci na wysokich stanowiskach nie będą korzystali z tej ochrony związkowej, co uregulują przepisy odrębne, czyli właśnie przepisy nowelizacji.

swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania. Tymczasem o jakiej swobodzie mowa, gdy ludzie o największym doświadczeniu i uznaniu wśród funkcjonariuszy choćby w związku działacze chcieli, to ustawodawca im to ogranicza?

Większość zapytanych przez nas prawników uważa jednak, że politycy się wybronią z przyjętego rozwiązania. Adwokat Paweł Wyrębek, associate w SSW Pragmatic Solutions, przyznaje co prawda, że pozbawienie wysokich rangą funkcjonariuszy możliwości pełnienia funkcji związkowych oraz ochrony trwałości stosunku służbowego może budzić wątpliwości na tle prawa międzynarodowego, ale...

– Ograniczenie to jednak mieści się moim zdaniem w granicach wyznaczonych przez międzynarodowe standardy – uważa Wyrębek. A to dlatego, że – jak twierdzi prawnik – pozbawiając uznanych w środowisku policyjnym funkcjonariuszy pewnych uprawnień, ustawodawca nie odbiera im możliwości zrzeszania się zupełnie. A jednocześnie chroni formację przed potencjalnym konfliktem interesów, w którym mógłby znaleźć się np. komendant policji będący jednocześnie związkowym frontmanem.

Wątpliwości wynikają z tego, że z jednej strony jest art. 3, ale z drugiej jest także art. 9 wspomnianej już Konwencji nr 87 MOP. Zwraca na niego uwagę m.in. dr Katarzyna Kalata, prezes Helpdesku Kadrowego Sp. z o.o. A zgodnie z tym przepisem ustawodawstwo krajowe może określić, w jakiej mierze gwarancje przewidziane w niniejszej konwencji będą miały zastosowanie do sił zbrojnych i policji. – Zatem możliwe jest ograniczenie formy zrzeszania się przez funkcjonariuszy publicznych. I polski ustawodawca z tego skorzystał, zapisując w art. 31 ust. 4 konstytucji, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione w państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób – mówi dr Kalata. Projektodawca uważa, że zmiany podyktowane są dobrem formacji, a co się z tym wiąże – dobrem ogółu obywateli. A to dlatego, że czym mniej sporów wewnętrznych w policji – a do takich zdaniem Kancelarii Prezydenta RP mogłoby prowadzić zajmowanie dwóch istotnych stanowisk przez tę samą osobę – tym większe bezpieczeństwo dla ogółu społeczeństwa.

Katarzyna Kalata przyznaje, że brak ograniczeń co do działalności związkowej z uwagi na zajmowane stanowisko może w praktyce powodować konflikt interesów. – Bez wątplenia należy rozgraniczyć interes służby i interes związkowy, który w wielu sytuacjach jest nie do pogodzenia – zaznacza prawniczka. Jej zdaniem osoby realizujące interes pracodawcy nie powinny sprawować funkcji związkowej.

Zwolenniczką rozdzielenia funkcji związkowych od wysokich stanowisk służbowych jest także Natalia Sznajder-Brońska, radca prawny w kancelarii AXELO Prawo i Podatki dla Biznesu. – Nie powinno dochodzić do sytuacji, gdy szefowie poszczególnych jednostek policji, dyrektorzy, naczelnicy itp., są powiązani z działalnością danego związku zawodowego i wiążą ich ustalenia oraz wytyczne takiego związku. Zatem założenie, że osoby będące związkowcami nie powinny obejmować kluczowych, decyzyjnych, kierowniczych stanowisk w formacji takiej jak policja, ocenić należy jako racjonalne ze względu przede wszystkim na charakter tej formacji i zadania, jakie ma ona realizować – stwierdza.

Mecenas Sznajder-Brońska zwraca też uwagę, że konieczne jest zagwarantowanie rozdzielenia działań podejmowanych w ramach działalności związkowej od tych wykonywanych przez poszczególne osoby (przełożonych), które działają w imieniu pracodawcy. Trzeba uwzględnić to, iż zgodnie z art. 6da ustawy o policji policjanci powoływani na stanowiska wymienione w ustawie oraz policjanci mianowani na stanowiska dyrektora i zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej oraz naczelnik mogą zostać poddani weryfikacji, o której mowa w art. 11a ust. 3 pkt 2 ustawy z 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2216 ze zm.). Nowe przepisy są zatem rozwinięciem koncepcji, że sprawowanie

KONWENCJA MOP – CZYLI CO?

- ✓ Międzynarodowa Organizacja Pracy to agencja afiliowana przy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jej konwencje wyznaczają od kilkudziesięciu lat standardy w zakresie prawa pracy. Polska jest wśród ośmiu członków – założycieli organizacji. Dziś należy do niej ponad 180 państw.
- ✓ Konwencje są aktami normatywnymi prawa międzynarodowego. Wiążą członków, gdy ci zdecydują się daną konwencję ratyfikować. Dlatego jeśli Polska ratyfikowała np. Konwencję nr 87, musi jej przestrzegać.
- ✓ Zgodnie z art. 91 ust. 1 konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.
- ✓ Ustęp 2 art. 91 konstytucji wskazuje zaś, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.



wysokiej funkcji w formacji może wiązać się z wyrzeczeniami i nieokreślonymi dotychczas w przepisach ograniczeniami.

Kto następny?

Nowelizacja przepisów dotyczących Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej może być wierzchołkiem góry lodowej. Od polityków obozu rządzącego bowiem nieoficjalnie słyszymy, że warto byłoby pomyśleć o następnym kroku, czyli wprowadzeniu analogicznych reguł dla wszelkich innych zakładów pracy. Być może w pierwszej kolejności – w spółkach Skarbu Państwa i zależnych od państwowego kapitału. Dlaczego bowiem w związku zawodowym istniejącym w spółce zależnej od Skarbu Państwa miałyby działać dyrektor departamentu lub nawet członek rady nadzorczej? Takie przypadki należą do rzadkości, ale występują. Sporadycznie zdarzają się również w całkowicie prywatnych przedsiębiorstwach. Czasem chodzi o ugłaskanie agresywnego działacza związkowego, oferując mu dobrze płatne stanowisko kierownicze. Problem pojawia się wówczas, gdy ten nie daje się ugłaskać, za to zajmuje eksponowane stanowisko i korzysta z jego przywilejów. Pracodawca nie ma zbyt wielu możliwości pozbawienia go funkcji, o wypowiedzeniu umowy o pracę nie mówiąc, a człowiek działa na rzecz związku, nie pracodawcy.

– Nie mam wątpliwości, że osoby na stanowiskach kierowniczych nie powinny prowadzić aktywnej działalności związkowej – twierdzi Cezary Kaźmierczak, prezes Związku Przedsiębiorców i Pracodawców.

– Nie mam wątpliwości, że osoby na stanowiskach kierowniczych powinny móc działać w związkach na dokładne takich samych zasadach, na jakich działa każdy inny pracownik – ripostuje adwokat Rado-

OPINIA EKSPERTA

Nakładanie ustawowego kagańca jest wątpliwe



WOJCIECH WIZA

adwokat, partner zarządzający w kancelarii Wiza Paplacyk i Partnerzy, wiceprezes Zrzeszenia Prawników Polskich

Nowela formułuje zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych szerokiemu katalogowi funkcjonariuszy pełniących służbę na podstawie aktu powołania oraz mianowania, odbierając im ochronę zagwarantowaną w ustawie o związkach zawodowych. W świetle planowanych zmian nie tylko komendanci, lecz także nawet dyrektorzy oraz naczelnicy komórek organizacyjnych wskazanych służb nie będą korzystać z uprawnień wynikających z przynależności związkowej.

Rozwiązanie to bezzasadnie różnicuje sytuację prawną funkcjonariuszy – w zależności od zajmowanych funkcji w strukturach związkowych – co stanowi odejście od konstytucyjnej zasady równości oraz racjonalnego stanowienia prawa. Równocześnie narusza gwarancje zawarte w prawie międzynarodowym m.in. art. 3 ust. 1 Konwencji nr 87 MOP. Projektodawca odwołuje się w swojej argumentacji do zapewnienia pluralizmu związkowego. Brak jest jednak racjonalnego uzasadnienia dla ograniczenia praw związkowych poszczególnym grupom funkcjonariuszy.

Znacznie lepszym i bardziej demokratycznym rozwiązaniem byłoby umożliwienie związkowi zawodowemu, aby na poziomie regulacji statutowych w sposób indywidualny określały konsekwencje prawne związane z zajmowaniem stanowisk funkcyjnych. Rozwiązania takie z powodzeniem funkcjonują np. w ramach związków zawodowych nauczycieli. W praktyce problem tego rodzaju konfliktu interesów nie występuje. Trudno bowiem znaleźć przykład jednostki, w której funkcjonariusze zrzeszeni w związkach zawodowych wybraliby na przewodniczącego komendanta (lub jego zastępcę). Podobnie, jak próżno szukać przedsiębiorstwa, w którym związkowcy na swego szefa wybraliby dyrektora działu personalnego. Wątpliwa jest zatem konieczność ingerencji ustawodawcy w tym zakresie i nakładanie kagańca w postaci ustawowego zakazu łączenia funkcji.



sław Płonka, współnik w kancelarii Płonka Ozga i ekspert ds. prawnych BCC.

Jednak zdaniem Kaźmierczaka warto uniknąć konfliktów interesów, nawet potencjalnych. – Interesy pracodawcy i interesy związkowców, czyli pracowników, często są odmienne. Trudno wyobrazić sobie sytuację, by dyrektor Kowalski działał na korzyść pracodawcy, a działacz związkowy Kowalski na korzyść organizacji związkowej – wskazuje prezes ZPP. Jeśli zaś – jak wyjaśnia – tenże przykładowy Kowalski prezentuje stanowisko korzystne dla jednej ze stron ewentualnego sporu, oznacza to, że nie powinien pełnić drugiej funkcji. I oczywiście już dziś są sposoby, by go jej pozbawić, ale jest to procedura żmudna i czasochłonna. Lepiej więc z góry przyjąć, że albo się robi karierę w firmie, albo się prowadzi działalność związkową.

Z kolei Radosław Płonka przekonuje, że nie można sprowadzać zadania pracownika – a takim jest i działacz związkowy, i menedżer w dużej firmie – wyłącznie do reprezentowania interesów wskazanego podmiotu. – Wyobrażam sobie sytuację, że rozsądnie postępujący dyrektor czasem poprze postulaty związkowców, a sensowni związkowcy nie zawsze będą stali po stronie pracowników, gdy np. ich żądania będą nierealne. Może się rzecz jasna, zdarzyć sytuacja, gdy ktoś nie będzie potrafił się odnaleźć w podwójnej roli, ale z tego względu nie powinniśmy ograniczać ogólnie możliwości zrzeszania się przez osoby na wyższych stanowiskach – argumentuje Radosław Płonka. Ponadto jego zdaniem trudno byłoby wypracować sensownie brzmiące przepisy, które nie budziłyby zastrzeżeń konstytucyjnych. Rodzi się bowiem wiele pytań: czy ograniczenie miałooby dotyczyć tylko członków zarządów i rad nadzorczych, czy także dyrektorów? Jeśli to drugie – to czy wszystkich, czy tylko tych, których działalność może rozdzielić konflikt interesów? I wreszcie – zauważa ekspert BCC – jak stworzyć abstrakcyjną regulację, które obejmie swą mocą struktury organizacyjne wszelkich pracodawców? – Ale potrzeba rozdzielenia pełnienia funkcji związkowych od stanowisk kierowniczych zachodzi nie tylko w formacjach takich jak policja czy inne służby, lecz również wśród innych podmiotów będących pracodawcami – zauważa Natalia Sznajder-Brońska. Jej zdaniem osoby zajmujące stanowiska kierownicze nie powinny łączyć działalności związkowej z realizowaniem w imieniu pracodawcy funkcji przełożonych, bowiem funkcje te z racji swych odmienności powinny być rozgraniczane. Zatem – argumentuje prawniczka – nie należy traktować tego jako przejawu ograniczania praw związkowych. A wręcz przyczyniłoby się to do wzmocnienia i ugruntowania niezależności poszczególnych związkowych zawodowych, których przedstawiciele nie byłiby uwikłani w dwuznaczne sytuacje.

Sęk w tym, że wprowadzenie dla ogółu pracodawców zasad analogicznych jak te własnie wprowadzane w policji byłoby już dyskusyjne prawnie. Przyznają to nawet prawnicy, którzy wskazują, że ustawodawca miał prawo wskazać określone grupy funkcjonariuszy jako niemogących prowadzić działalności związkowej. – W przypadku pracodawców „cywilnych” prawo międzynarodowe nie przewiduje ograniczenia wolności zrzeszania się. Wynika to zarówno z Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r., jak i Konwencji nr 87 MOP – spostrzega mec. Paweł Wyrębek. Odstępstwa od reguły dotyczą bowiem jedynie służb mundurowych, których rola – zdaniem międzynarodowego prawodawcy – w systemie prawa i zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego jest szczególna.

Tymczasem Robert Stępień, radca prawny w kancelarii Raczkowski Paruch, zwraca uwagę, że z godnie ze stanowiskiem Komitetu Wolności Związkowej pozbawienie kadry kierowniczej i nadzorczej możliwości członkostwa w tych samych związkach zawodowych, do których należą inni pracownicy, nie musi być niezgodne z art. 2 Konwencji 87. – Spełnione muszą zostać tylko dwa warunki: po pierwsze, że pracownicy, o których mowa, mają prawo utworzyć własne związki w celu obrony swych interesów i po drugie, że ta grupa zawodowa nie jest definiowana na tyle szeroko, by osłabiać organizację innych pracowników przedsiębiorstwa czy branży – ograniczając ich faktyczną lub potencjalną bazę członkowską – zauważa Robert Stępień (więcej tekst: „Konflikt interesów dostrzegamy już dziś”).



KADRY I PŁACE

Odebranie oficerom ochrony prawnej jest zenujące

Rafał Jankowski: Przyjęta ustawa upolityczni związkowość w policji. Powstaną nowe związki, których głównym zadaniem będzie sprzyjanie władzy lub jej krytykowanie

Sejm uchwalił, a Senat przyjął bez poprawek nowelizację ustawy o policji, która zmienia zasady zrzeszania się w związkach zawodowych. Jak pan ocenia przyjęte przepisy?

Nie mam żadnych wątpliwości, że jest to ustawa na polityczne zamówienie. Przez 30 lat związki branżowe działały w służbach mundurowych i działały dobrze. Panował monizm związkowy, ale dzięki temu liczyły się kwestie merytoryczne, a nie polityczne. Żadna partia polityczna nie może nam zarzucić, że działaliśmy na rzecz jej konkurencji politycznej. Tymczasem przyjęto ustawę, która upolityczni związkowość w policji. Powstaną nowe związki, których głównym zadaniem będzie sprzyjanie władzy lub jej krytykowanie. Będzie chodziło tylko o to, by politycy mogli pochwalić się, że „znaczna część środowiska policyjnego nas popiera”, na co dowodem będzie poparcie np. Solidarności. Uważam, że prezydent Rzeczypospolitej oraz „Solidarność” została wykorzystani. Przy czym przewodniczący komisji krajowej ukuł przy okazji jakiś swój partykularny interes.

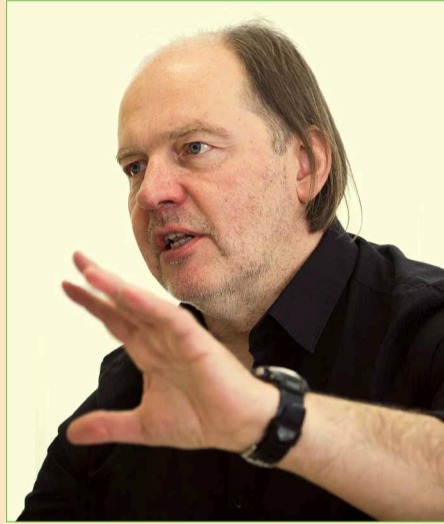
Politycy, w tym przedstawiciele Kancelarii Prezydenta, mówią o potrzebie zapewnienia pluralizmu w związkach mundurowych. To źle?

Moim zdaniem w ustawie chodzi jedynie o osłabienie bardzo silnego NSZZ Policjantów i związków innych służb mundurowych. A to – odpowiadając na pańskie pytanie – bardzo źle. Średnia uzwiązkowo-

wienia w zakładach pracy wynosi 12 proc., w policji – 50 proc. Świadczy to o tym, że istniejący związek dobrze służy funkcjonariuszom. Policjanci nie poszukują więc nowych związków. Tymi zainteresowani są jedynie politycy, bo dostrzegli, że nie rozegrają NSZZ Policjantów.

Ustawa przewiduje ograniczenie w możliwości zrzeszania się. Wysocy rangą funkcjonariusze będą musieli wybrać: albo stanowisko kierownicze w policji, albo działalność w związku. Wiem, że pan uważa to rozwiązanie za złe. Ale dlaczego?

Trudno mi sobie wyobrazić efektywnie działający samorządny związek zawodowy, gdy część jego członków ma ograniczenia w działalności. Nie widzę żadnego racjonalnego powodu dla przyjęcia tej zmiany. Z jednej strony osłabia nas jako związek. Mówimy bowiem o doświadczonych policjantach, o oficerach – z ogromną wiedzą i posłuchem. Z drugiej strony zenujące jest odebranie oficerom-związkowcom ochrony prawnej. Szkodzi się tym ludziom. Nie wolno odbierać im prawa do zrzeszania się i działania w związku bez uzasadnionego powodu. Pamiętajmy, że nikt nie każe funkcjonariuszom działać w związku zawodowym. To ich prawo. Teraz odbierane. Warto pamiętać również, że związek musi dbać o wszystkich policjantów, także o tych na stanowiskach kierowniczych. Oni również poddawani są naciskom, np. politycznym. Warto



Fot. Wojtek Goralski

RAFAŁ JANKOWSKI

przewodniczący zarządu głównego NSZZ Policjantów

przy tym zaznaczyć, że mówimy o nielicznej grupie funkcjonariuszy. Nie wiem, ile ich jest, nie prowadzimy statystyk, ale ci objęci nowymi regulacjami to wyjątki. Ludzie ci są wybierani w demokratycznych wyborach. Nikt nie może nam wskazywać, kto ma być przewodniczącym związku, a kto nie.

Wiem, że mają państwo również zastrzeżenia co do standardu legislacyjnego

przy procedowaniu ustawy. W czym kłopot?

Przede wszystkim proszę nie mówić o standardzie, bo to słowo nijak nie pasuje do bubla prawnego, jaki uchwalono oraz sposobu, w jaki to zrobiono. Cała procedura urąga jakiegokolwiek przyzwoitości. Jestem przewodniczącym podzespołu ds. służb mundurowych w Radzie Dialogu Społecznego. I okazało się, że tak ważny projekt nie został nam przekazany, byśmy mogli o nim porozmawiać i przekazać swoją opinię. Pominięto nas. Zapewne dlatego, że politycy doskonale wiedzieli, iż reakcja będzie negatywna, bo projekt, a teraz ustawa, był zły.

Ubolewam nad tym, że prezydencki projekt został przyjęty w takiej formie. Prezydent powinien być strażnikiem dialogu społecznego, a potraktował RDS fasadowo.

Planują państwo jakieś dalsze kroki prawne?

Oczywiście. Chcemy doprowadzić do skazania przepisów do Trybunału Sprawiedliwości UE. Poinformujemy o swoich zastrzeżeniach także Międzynarodową Organizację Pracy. Wiemy, że są wątpliwości co do zgodności nowych przepisów ze standardami MOP. Liczymy więc, że właśnie MOP najlepiej oceni to, co jest zgodne z jej konwencjami. Po pozbawieniu możliwości zrzeszania się wyższych rangą funkcjonariuszy zapewne ktoś pozowie Skarb Państwa przed polskim sądem, by wyczerpać możliwości prawne w kraju i skierować skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Mówiąc więc w skrócie: nie poddajemy się.



Rozmawiał Patryk Słowik

Konflikt interesów dostrzegamy już dziś

Dyrektor HR związkowcem? A może przedstawiciel związku zawodowego zatrudniony u konkurencji? Oto wolność związkowa w praktyce

Dyskusje wokół projektowanych zmian do ustaw o Policji, Straży Granicznej oraz Służbie Więziennej, mające na celu umożliwienie działania więcej niż jednego związku zawodowego, sprowadzają się do pytania, jakie wartości silniej chronić: wolność związkową czy interes publiczny, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny. Te ostatnie stanowią uzasadnienie dla ograniczeń w wykonywaniu wolności związkowych, w tym prawa do zrzeszania się w związkach.

Podobne pytanie dotyczy jednak każdego pracodawcy, nie tylko służb mundurowych. W tym przypadku nie mamy jednak interesu publicznego, ale interes pracodawcy. Korzystanie z wolności związkowych powoduje oczywiste konflikty z tym interesem. Niekiedy bardzo poważne, rzutujące negatywnie nie tylko na sytuację pracodawcy, ale również na interes pracowników.

Poniżej komentujemy najciekawsze przykłady z praktyki, podpowiadając, jak radzić sobie w takich sytuacjach.

Sprzeczne z celem kodeksu pracy

Pierwszy problem dotyczy członkostwa dyrektora HR lub pracowników działu HR w związku zawodowym i co za tym idzie – pełnienia przez nich funkcji związkowych. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów ani jedno, ani drugie nie jest wyraźnie zabronione. Wyjątkiem są sytuacje, w których statuty związków zawodowych przewidują ograniczenia w tym zakresie. Kontrolerskie jest już samo członkostwo takich pracowników w związku zawodowym. Natomiast pełnienie przez nich funkcji związkowych i występowanie w imieniu związku zawodowego w relacjach z pracodawcą powoduje poważne wątpliwości – w szczegól-



ROBERT STĘPIEN

radca prawny w kancelarii Raczkowski Paruch



AGNIESZKA NICIŃSKA

prawnik w kancelarii Raczkowski Paruch

ności z punktu widzenia konfliktu interesów, a w niektórych przypadkach jest wręcz sprzeczne z celem przepisów prawa pracy.

Konsultacja wypowiedzenia – pytania do samego siebie

Jako przykład można wskazać konsultację wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony lub rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Załóżmy, że dyrektor HR pełni jednocześnie funkcję w zarządzie zakładowej organizacji związkowej działającej u pracodawcy. Z jednej strony występuje zatem jako „ambasador” pracodawcy, realizując jego interesy i politykę kadrową. W szczególności podejmuje decyzję o wypowiedzeniu czy rozwiązaniu umowy o pracę z innym pracownikiem. W określonych sytuacjach ma obowiązek dokonać w imieniu pracodawcy konsultacji takiego wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę z zakładową organizacją związkową. W tym celu zwraca się do jej zarządu, a więc do siebie samego. Tym samym wspomniany dyrektor HR, przesyłając do związku zawodowego informację o planowanym wypowiedzeniu umowy o pracę bądź też podejmując działania w celu zasięgnięcia opinii lub uzyskania stosownej zgody na rozwiązanie umowy, wykonuje czynności z samym sobą. Powoduje to oczywisty konflikt pomiędzy interesem pracodawcy reprezentowanym przez taką osobę jako dyrektora HR a interesem pracownika, którego dotyczy konsultacja, reprezentowanym przez tę samą osobę działającą w charakterze przewodniczącego zakładowej organizacji związkowej, z którą konsultacja jest dokonywana. Musi to prowadzić albo do naruszenia interesów pracodawcy, albo pracownika – nie sposób bowiem oczekiwać od takiej osoby obiektywizmu. Tym samym dochodzi do wypaczenia istoty i celu konsultacji wypowiedzenia lub rozwiązania umowy ze związkiem zawodowym. Pracownik, którego konsultacja dotyczy, zostaje pozbawiony obiektywnej ochrony, którą ta konsultacja ma mu gwarantować.

Uzgodnienia też z samym sobą

Weźmy inną sytuację. Nadal mówimy o dyrektora HR, który pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego zakładowej organizacji związkowej działającej u pracodawcy. Z kon-

fliktem interesów będziemy mieli do czynienia również w procesie negocjacji aktów prawa wewnętrznego, w tym regulaminu pracy czy wynagradzania. W takich rozmowach biorą udział przedstawiciele pracodawcy, jak i strona społeczna w osobach przedstawicieli związku zawodowego. Interesy pracodawcy oraz strony związkowej są rozbieżne. Tymczasem nasz dyrektor HR bierze udział w rozmowach w podwójnej roli, występując jednocześnie po obu stronach. Trudno sobie wyobrazić, aby w takiej sytuacji pracownik pełniący jednocześnie funkcję dyrektora finansowego był w stanie zachować obiektywizm podczas prowadzonych negocjacji i jednocześnie w równym stopniu bronić interesów zarówno pracowników, jak i pracodawcy.

Na tym przykładzie bardzo dobrze widać dwie całkowicie rozbieżne role dyrektora HR i jednocześnie przewodniczącego związku zawodowego. Zgodnie z przepisami ustawy o związkach zawodowych zarząd reprezentatywny zakładowej organizacji związkowej wskazuje pracodawcy osoby podlegające ochronie, uzależniając ich liczbę w szczególności od liczby osób stanowiących kadrę kierowniczą u pracodawcy. Przepis ten ma na celu wprowadzenie swoistej równowagi pomiędzy liczbą chronionych przedstawicieli związku zawodowego, biorących czynny udział w rozmowach z pracodawcą, a liczbą osób stanowiących kadrę kierowniczą u pracodawcy, które uczestniczą w takich rozmowach po drugiej stronie. Jeżeli natomiast jedna z osób zatrudnionych na stanowisku kierowniczym (w szczególności wspomniany dyrektor HR) będzie pełnił jednocześnie funkcję związkową, owa równowaga zostaje zachwiana.

Tajemnica firmy trafia w dwa miejsca

Zajmowanie w zakładzie pracy stanowiska kierowniczego, w szczególności dyrektora HR, w sposób naturalny wiąże się z dostępem do informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Informacje takie, uzyskiwane w związku z wykonywaniem pracy na danym stanowisku, mogą być wykorzystywane przez taką osobę wyłącznie w celach związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych w interesie pracodawcy. Jeżeli taka osoba pełni

jednocześnie funkcję związkową, nie może wykorzystywać uzyskanych w taki sposób informacji do celów związanych z działalnością związkową. Zgodnie ze znowelizowanymi przed około rokiem przepisami ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji wyjątkowo dopuszczalne jest ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa wobec przedstawicieli pracowników (a więc w szczególności wobec przedstawicieli związku zawodowego), o ile jest to powiązane z pełnieniem przez nich funkcji na podstawie przepisów prawa, a także jest niezbędne dla prawidłowego wykonywania tych funkcji. Tylko w takim „niezbędnym” zakresie informacje te mogą być wykorzystywane przez przedstawicieli związku zawodowego. Oznacza to, a contrario, że czynem nieuczciwej konkurencji będzie przekazywanie przedstawicielowi związku zawodowego i wykorzystywanie przez niego takich informacji, które nie są mu niezbędne do celów prowadzenia działalności związkowej. A zatem dyrektor HR pełniący jednocześnie funkcje związkowe musi wyraźnie rozdzielić te dwie sfery i nie może dowolnie wykorzystywać informacji pozyskanych w związku z pełnieniem tej pierwszej funkcji do celów związanych z wykonywaniem tej drugiej. W tym kontekście pojawia się jednak kolejny problem: jak kontrolować rzetelność postępowania takiej osoby w tym zakresie?

Przetwarzanie danych osobowych też problematyczne

Łączenie funkcji związkowej z wykonywaniem obowiązków służbowych może być również problematyczne na gruncie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Osoba zajmująca jednocześnie np. stanowisko dyrektora HR oraz pełniąc funkcję w związku zawodowym nie powinna przetwarzać danych otrzymanych od pracodawcy w związku z realizowaniem zadań służbowych do celów związanych z wykonywaniem funkcji związkowych. Oznaczałoby to wykorzystywanie i przetwarzanie danych osobowych sprzecznie z celem, w jakim dane te zostały pozyskane przez konkretną osobę. W przypadku dyrektora HR mowa przede wszystkim o danych osobowych pracowników i to one będą najczęściej powodować problemy.

O regulaminie premiowania z konkurentem...

Konflikt interesów zachodzący pomiędzy pełnieniem jednocześnie funkcji związkowej a wykonywaniem obowiązków wynikających z zajmowania kierowniczego stanowiska widoczny jest także w sytuacji, gdy w rozmowach prowadzonych z pracodawcą biorą udział przedstawiciele organizacji międzyzakładowej bądź inni przedstawiciele związku zawodowego (np. eksperci wyznaczeni przez regionalne czy krajowe struktury związkowe) niebędący pracownikami tego pracodawcy. W trakcie takich spotkań przekazywane są przez pracodawcę informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa czy też mające dla niego kluczowe znaczenie. Przykładem mogą być informacje dotyczące sposobu wynagradzania czy premiowania pracowników, gdy rozmowy dotyczą uzgodnienia ze związkiem zawodowym regulaminu wynagradzania czy premiowania. Jeżeli przedstawiciel związku zawodowego biorący udział w rozmowach jest jednocześnie pracownikiem konkurencji, może wykorzystać pozyskane w ten sposób informacje np. w celu wprowadzenia konkurencyjnych rozwiązań wynagrodzeniowych w swoim zakładzie pracy. Z naruszeniem interesów pracodawcy możemy mieć do czynienia nawet w sytuacji, gdy „zewnątrzny” przedstawiciel związku zawodowego biorący udział w rozmowach nie jest zatrudniony w zakładzie pracy stanowiącym dla pracodawcy bezpośrednią konkurencję, ale np. przez podmiot, który konkuruje z pracodawcą na rynku pracy. Weźmy przykład dwóch zakładów produkcyjnych działających w jednym regionie i walczących o pracowników na podstawowym poziomie zaszerogowania. Jeżeli pracownik jednego z tych zakładów będzie brał udział – jako przedstawiciel związku zawodowego – w negocjacjach dotyczących podwyżek w drugim z nich, z łatwością będzie mógł wykorzystać uzyskane w ten sposób informacje dla zwiększenia przewagi konkurencyjnej swojego pracodawcy. Wiedząc o rozwiązaniach stosowanych w drugim zakładzie, będzie mógł bowiem zarekomendo-

„**Ochrona związkowa powinna być możliwie szeroka. Nie wi-
dzieć powodu, by ją ograniczać poprzez zakazywanie działalności związkowej i odebranie przysługującej z mocy prawa ochrony osobom na stanowiskach kierowniczych. Po pierwsze, byłoby to rozwiązanie niezgodne z konstytucją. Ta mówi o wolności zrzeszania się i wprost wskazuje, że zrzeszać się można w związkach zawodowych. Po drugie, bynajmniej nie jest tak, że kierownicy średniego szczebla nie potrzebują ochrony związkowej oraz nie potrzebują swej reprezentacji w związkach. W swojej praktyce spotkałem się z licznymi przypadkami, gdy pracodawca bezprawnie traktował choćby dyrektorów departamentów. Uważam, że przygotowywane rozwiązania prawne powinny zmierzać raczej w kierunku urealnienia praw związkowych, niżeli do osłabiania zwiąkowości w Polsce.**

Piotr Szumlewicz
przewodniczący związku zawodowego
Związkowa Alternatywa

wać swojemu pracodawcy bardziej atrakcyjny dla pracowników pakiet wynagrodzeń, który skutecznie przyciągnie kandydatów z lokalnego rynku pracy.

Co może zrobić pracodawca?

W kontekście powyższego nasuwa się pytanie, co może zrobić pracodawca, aby chronić swoje interesy w sytuacjach opisanych powyżej. Przede wszystkim rekomendujemy wdrożyć wewnętrzną procedurę dotyczącą zapobiegania konfliktowi interesów, a jeżeli taka procedura już obowiązuje – uzupełnić jej o opisane powyżej sytuacje. Powinna to być kompleksowa regulacja, obejmująca wszystkie potencjalne sytuacje konfliktowe nie tylko na styku interesów pracodawcy i związku zawodowego. Następnie istotne jest przestrzeganie i egzekwowanie obowiązków przewidzianych w takiej procedurze oraz wdrażanie konkretnych mechanizmów mających zapobiegać lub przeciwdziałać konkretnym sytuacjom konfliktowym.

W przypadku pracownika pełniącego jednocześnie funkcję dyrektora HR i przewodniczącego związku zawodowego może to polegać w szczególności na zawarciu z nim umowy o zachowaniu w poufności informacji przekazywanych mu w związku z pełnieniem każdej z funkcji, odsunięciu go od podejmowania decyzji i uczestnictwa w procesach mogących powodować sytuacje konfliktowe czy też zobowiązanie związku zawodowego do wyłączenia takiej osoby od podejmowania określonych decyzji (np. w zakresie konsultowania decyzji o wypowiedzeniu czy rozwiązaniu umowy o pracę).

W przypadku zewnętrznego przedstawiciela związku zawodowego, zatrudnionego u konkurencji, biorącego udział w rozmowach z pracodawcą, w ramach których dochodzi do ujawniania tajemnicy przedsiębiorstwa, może to być również uzależnienie dopuszczenia go do udziału w rozmowach od zawarcia umowy o zachowaniu poufności. Pracodawca może również zasadnie oczekiwać od związku zawodowego wyznaczenia w takim przypadku innego przedstawiciela, a w skrajnych przypadkach braku współpracy w tym zakresie ze strony związku zawodowego – wręcz odmówić rozmów z taką osobą.

Występowanie przez pracownika w podobnej roli, powodującej konflikt z interesem pracodawcy, może być również podstawą do wyciągnięcia wobec niego konsekwencji służbowych.

W kontekście powyższego mogą oczywiście pojawić się zarzuty, że jest to przejaw utrudniania działalności związkowej przez pracodawcę czy dyskryminacji pracowników ze względu na pełnione przez nich funkcje związkowe. Dlatego opisane działania należy wdrażać z rozważą, ważąc za każdym razem interes związku zawodowego i pracowników oraz interes pracodawcy. Wdrożona wcześniej procedura dotycząca zapobiegania tego typu sytuacjom konfliktowym może być pomocna. Przykładowo pozwoli pokazać, że nie są to działania wymierzone w związek zawodowy czy konkretną osobę ani ukierunkowane na konkretną sytuację, lecz szeroko zakrojone działania, spójne z polityką pracodawcy. Łatwiej będzie również bronić wyciągnięcia konsekwencji służbowych, w tym rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem wchodzącym w sytuację konfliktową, jeżeli pracodawca będzie w stanie wykazać, że pracownik naruszył swoim postępowaniem wewnętrzne zasady dotyczące konfliktu interesów, które były mu znane i co do których został przeszkolony.

Gdzie szukać podstawy prawnej do tego rodzaju działań?

Opisane działania mogą być traktowane jako ograniczenia wolności związkowej. Podstawy do ich wprowadzenia można szukać w szczególności w regulacjach i konwencjach międzynarodowych. Przewidują one możliwość ograniczenia wolności związkowej, o ile jest to obiektywnie uzasadnione, w szczególności ochroną praw i uzasadnionych interesów innych osób (w tym np. pracodawcy).

Przykładowo Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych oraz Kulturalnych z 1966 r. przyznaje prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych wszystkim pracownikom, dopuszczając przy tym możliwość ograniczenia w korzystaniu z tego prawa. Warunkiem tego jest wprowadzenie ograniczeń w akcie prawnym o randze ustawowej w sytuacji, w której

ograniczenia są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób.

Ograniczenie prawa koalicji zostało przewidziane także w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, o ile usprawiedliwione jest to interesem bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochroną porządku i zapobieganiu przestępności, ochroną zdrowia i moralności lub ochroną praw i wolności innych osób.

Na temat możliwości ograniczenia wolności związkowej ze względu na zajmowane stanowisko wypowiedział się również Komitet Wolności Związkowej – organ powołany do rozstrzygania wątpliwości i skarg powstających na tle stosowania konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczących wolności związkowej. Otóż jego zdaniem pozbawienie kadry kierowniczej i nadzorczej możliwości członkostwa w tych samych związkach zawodowych, do których należą inni pracownicy, nie musi być niezgodne z art. 2 Konwencji 87, pod warunkiem że spełnione są dwa warunki: po pierwsze, że pracownicy, o których mowa, mają prawo utworzyć własne związki w celu obrony swych interesów, i po drugie, że ta grupa zawodowa nie jest definiowana na tyle szeroko, by osłabiać organizację innych pracowników przedsiębiorstwa czy branży – ograniczając ich faktyczną lub potencjalną bazę członkowską.

Powyższe jednoznacznie wskazuje, że Komitet Wolności Związkowej dostrzegł sprzeczność pomiędzy obowiązkami realizowanymi przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych na rzecz pracodawców, ze względu na ich kluczową pozycję w zakładzie pracy, a działaniami podejmowanymi przez takie osoby na rzecz związku zawodowego.

Jeżeli chodzi o przepisy krajowe, aktualnie nie ograniczają one prawa do tworzenia i przynależności do związków zawodowych oraz pełnienia w nich funkcji z uwagi na zajmowane przez pracownika stanowisko wysoko usytuowane w hierarchii zakładu pracy. Należy jednak rozważyć, czy ustawodawca nie powinien wprowadzić takich ograniczeń. Przynajmniej w zakresie pełnienia funkcji związkowych. Oczywiście bowiem jest, że pomiędzy pełnieniem takich funkcji i reprezentowaniem pracowników a wykonywaniem obowiązków wynikających z zajmowania stanowiska kierowniczego zachodzi konflikt interesów. Dopóki nie ma takich przepisów, trudno byłoby ograniczać takim osobom członkostwo w związku zawodowym czy uniemożliwiać całkowicie pełnienie funkcji związkowych. Uważamy jednak, że w określonych sytuacjach, w których wykonywanie takich funkcji stoi w oczywistym konflikcie z interesem pracodawcy lub pracowników, ich ograniczenie jest uzasadnione. Zwłaszcza jeżeli zachodzi sprzeczność z przepisami prawa pracy, jak chociażby wspomniana konsultacja wypowiedzenia czy rozwiązania umowy o pracę przez dyrektora HR pełniącego jednocześnie funkcję związkową. W tym celu pracodawca może uciekać się w szczególności do rozwiązań sygnalizowanych powyżej.

Ograniczenia dla społecznych inspektorów pracy już są

Ustawodawca dostrzegł konflikt interesów występujący pomiędzy pełnieniem funkcji społecznej a wykonywaniem obowiązków związanych z zarządzaniem zakładem pracy w przypadku pełnienia przez pracownika funkcji społecznego inspektora pracy. W myśl art. 5 ustawy o społecznej inspekcji pracy, społecznym inspektorem pracy nie może być pracownik zajmujący stanowisko kierownika zakładu pracy lub stanowisko kierownika bezpośrednio podległe kierownikowi zakładu. Skoro bowiem zadaniem społecznej inspekcji pracy jest kontrola przestrzegania przez pracodawcę bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, taki pracownik pełniący funkcję społecznego inspektora pracy w istocie kontrolował pracę wykonywaną przez samego siebie, za którą sam odpowiada. Takie połączenie funkcji mogłoby powodować, że w rzeczywistości zadania społecznej inspekcji pracy nie byłyby realizowane, a ewentualne negatywne konsekwencje takiej sytuacji ponosiliby pracownicy. Analogiczna refleksja ustawodawcy powinna dotyczyć łączenia stanowisk kierowniczych i funkcji związkowych.

Pisaliśmy o tym...

„Niebezpieczne związki menedżerów” – Gazeta Prawna z 8 sierpnia 2019 r. (DGP nr 153).

