ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XLVI SECTIO G 1999

Zakład Prawa Cywilnego i Prawa Pracy
Filia UMCS w Rzeszowie

ANTONI DRAL

Charakterystyka, ocena i perspektywy szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie

The characteristics, assessment and prospects of the special protection of employment stability of employees performing public and civic functions

UWAGI WSTĘPNE

W demokratycznym państwie każdy obywatel ma prawo do czynnego udziału w życiu publicznym poprzez aktywność polityczną i społeczną. Jednocześnie typowym źródłem utrzymania większości obywateli jest praca najemna świadczona w ramach stosunku pracy.

Zadaniem państwa demokratycznego, wspierającego aktywność społeczną swoich obywateli, jest umożliwienie im łączenia aktywności społecznej lub obywatelskiej z wykonywaniem pracy zawodowej. Zadanie to jest realizowane m.in. poprzez szczególną ochronę trwałości stosunku pracy osób pełniących przedstawicielskie funkcje społeczne i obywatelskie, będących równocześnie pracownikami.

Podstawową rolą szczególnej ochrony stosunku pracy jest obrona pracownika przed negatywnym wpływem działalności społecznej lub obywatelskiej na jego stosunki z pracodawcą, a zwłaszcza uniemożliwienie pracodawcy rozwiązania z pracownikiem stosunku pracy, w od-

wecie za prowadzoną działalność. U podstaw odpowiednich regulacji leży przy tym założenie, że są one niezbędne do umożliwienia pracownikom, którym zostały powierzone funkcje publiczne, ich skutecznego i nie skrępowanego wykonywania[1].

Jednakże rozwiązania prawne mające na celu szczególną ochronę stosunku pracy pozostają w kolizji z wynikająca z art. 11 k.p. zasadą swobody kontraktowej stron stosunku pracy, która dla pracodawcy oznacza, że ma on m.in. prawo do swobodnego doboru pracowników odpowiednich dla swoich potrzeb[2]. Ograniczenie tej swobody, będące wynikiem działania szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy, godzi pośrednio w zasadę wolności działalności gospodarczej i może wpływać hamująco na efektywność ekonomiczną pracodawców – podmiotów gospodarczych oraz na jakość funkcjonowania pozostałych pracodawców.

Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie służy także ochronie prawa do pracy rozumianego jako podstawowe, niezbywalne prawo człowieka do zarobkowania poprzez swobodnie wybrana pracę[3]. Dopiero bowiem w ramach kontynuowanego w dłuższym okresie zatrudnienia zaspokajane są potrzeby człowieka związane z wykonywaniem pracy zarówno materialne, jak też inne. Wykonywanie przez pracownika funkcji społecznej lub obywatelskiej o charakterze potencjalnie konfliktogennym należy oceniać jako zagrożenie dla pozostawania w stosunku pracy, poprzez możliwość oddziaływania zdarzeń związanych z aktywnością społeczną lub obywatelską na stosunki z pracodawcą i w efekcie wywołać zwolnienie pracownika. Równowagę dla zwiększonego ryzyka zwolnienia z pracy w takich sytuacjach powinny stanowić rozwiązania zwiększające stabilizację stosunku pracy.

Z uwagi na zasygnalizowaną wyżej kolizję między szczególną ochroną stosunku pracy a zasadą swobody doboru pracowników oraz jej związek z prawem do pracy, zagadnienie ochrony trwałości stosunku pracy – w tym ochrony szczególnej – jest jednym z bardziej złożonych zagadnień prawa pracy. Z jednej strony treść prawa do pracy przekłada się w interesującym nas zakresie na ochronę zatrudnienia przy pomocy

---

[1] Zob. m.in. L. Florek: *Zakazy wypowiedzenia umowy o pracę*, Warszawa 1976, s. 59; G. Bieniek: *Pozycja prawna członka rady pracowniczej*, PiZS 1987, nr 10–11, s. 50; M. Błażejczyk: *Samorząd załogi przedsiębiorstwa*, Warszawa 1985, s. 300.

[2] T. Liszcz: *Prawo pracy*, Gdańsk 1977, s. 25.

[3] Z. Góral: *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994, s. 204.

mechanizmów prawnych powszechnej i szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy, decydującą w dużym stopniu o jego realnym znaczeniu. Z drugiej zaś ochrona trwałości stosunku pracy stanowi ograniczenie swobody kontraktowej stron stosunku pracy i pośrednio swobody gospodarczej. Z punktu widzenia gospodarki ingerencja państwa w ochronę zatrudnienia powinna być bardzo wyważona. Zgodnie z poglądem wyrażonym w literaturze[4] przy realizacji tej kwestii nie można przekroczyć pewnej trudno uchwytnej granicy, która wiąże się z konkurencją prawa pracy i prawa własności. W tym kontekście szczególna ochrona trwałości stosunku pracy powinna mieć charakter wyjątkowy i powinna być ustanawiana tylko wówczas, gdy ten sam cel jest trudny do osiągnięcia na innej drodze.

Prezentowane zagadnienie nabiera szczególnego znaczenia w okresie budowania nowego ustroju gospodarczego. Zgodnie z nową konstytucją podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. W zakresie ustroju pracy wolność działalności gospodarczej oznacza m.in. swobodny dobór pracowników, odpowiednich dla realizowanych przez podmiot gospodarczy celów. Przepisy prawne ograniczające tę swobodę pozostają w sprzeczności z zasadą wolności gospodarowania i mogą wpływać hamująco na rozwój gospodarczy kraju. W świetle tego oczywistego, jak się wydaje, stwierdzenia problemem dotyczącym szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy ochrony pracowników pełniących przedstawicielskie funkcje społeczne i obywatelskie jest stworzenie takiego modelu tej ochrony, który z jednej strony zapewniałby pracownikom niezbędną stabilizację stosunku pracy i komfort spokoju psychicznego potrzebnego do aktywnego i efektywnego wypełniania funkcji, często konfliktogennej, z drugiej zaś umożliwiałyby pracodawcy kształtowanie zatrudnienia stosownie do faktycznych potrzeb.

Nie kwestionując celowości i opowiadając się za utrzymaniem szczególnej ochrony stosunku pracy tej kategorii pracowników, chodzi jednakże o dostosowanie do wymogów gospodarki rynkowej zakresu podmiotowego i przedmiotowego ochrony, zakresu czasowego oraz środków prawnych realizujących ochronę.

---

[4] *Ibidem.*

SZCZEGÓLNA OCHRONA JAKO OGRANICZENIE SWOBODY KONTRAKTOWEJ STRON STOSUNKU PRACY

Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy polega na tym, że w sytuacjach społecznie uzasadnionych, ściśle określonych przez prawo zasada swobody kontraktowej stron stosunku pracy, oznaczająca nie tylko swobodę zawarcia stosunku pracy, ale także autonomię pracodawcy w kształtowaniu składu załogi w granicach prawem określonych, podlega wyłączeniu lub ograniczeniu w wyniku działania szczególnych środków prawnych w postaci zakazu, obowiązku uzyskania zgody określonego organu lub prawa wniesienia sprzeciwu na wypowiedzenie, zmianę lub rozwiązanie stosunku pracy[5].

Mechanizmy prawne tworzące tego typu ograniczenia określane są mianem szczególnej bądź wzmożonej ochrony trwałości stosunku pracy[6]. Określenia te najpełniej oddają szczególny charakter ochrony, wynikający z faktu znalezienia się pracownika w sytuacji społecznej, wymagającej działania wyjątkowych środków zabezpieczających pracownika przed zwolnieniem z pracy[7].

Jak już zauważono, zapewnienie szczególnej ochrony stosunku pracy osiągane jest przez ograniczenie swobody dokonywania zwolnień przez pracodawcę. Dlatego też zasadne jest zwrócenie uwagi na ten problem z punktu widzenia wyrażonej w artykule 11 k.p zasady swobody kontraktowej stron stosunku pracy. Zasada ta rozumiana szerzej oznacza wolność wyboru i podjęcia pracy po stronie pracownika i autonomię w kształtowaniu zatrudnienia po stronie pracodawcy nie tylko poprzez zatrudnianie pracowników, ale także przez zwalnianie pracowników nieprzydatnych[8]. Zakres autonomii pracodawcy w kształtowaniu zatrudnienia wyznacza między innymi funkcjonująca ze względów społecznych zasada ochrony trwałości stosunku pracy, realizowana przy pomocy ograniczeń o charakterze powszechnym i szczególnym. W wypadku szczególnej ochrony możliwość korzystania z prawa do zwolnienia pracownika zostaje całkowicie na okres przejściowy wyłączona lub ograniczona, w wyniku działania szczególnych środków prawnych, w postaci zakazu

---

[5] A. Walas: *Prawna ochrona trwałości stosunku pracy*, „Państwo i Prawo" 1961, s. 250; B. Wagner: *Zakres swobody umów w pracowniczym stosunku pracy*, Kraków 1986, s. 147.

[6] A. Świątkowski: *Zasady prawa pracy*, Warszawa 1977, s. 89; L. Florek: *op. cit.*, s. 8.

[7] Por. A. Kisielewicz: *Prawo pracy w zarysie*, Przemyśl 1998, s. 60.

[8] T. Liszcz: *op. cit.*, s. 25; B. Wagner: *op. cit.*, s. 41 i 147.

obowiązku uzyskania zgody określonego podmiotu lub prawa wniesienia sprzeciwu przez uprawniony podmiot na wypowiedzenie stosunku pracy. Rozpatrując współistnienie zasady swobody kontraktowej stron stosunku pracy oraz zasady ochrony trwałości stosunku pracy, należy zauważyć, że pracodawca ma prawo do kształtowania składu załogi zgodnie ze swoimi interesami i potrzebami, ale tylko w granicach określonych przez przepisy prawne, wyłączające lub ograniczające swobodę rozwiązywania stosunku pracy.

Patrząc na problem szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy od strony interesów pracodawcy należy zauważyć, że ochrona ta stanowi daleko posunięte ograniczenie – ze względów społecznych – prawa do swobodnego kształtowania składu osobowego załogi. Nowy ład ekonomiczny natomiast charakteryzujący się prywatną strukturą własnościową gospodarki, a przede wszystkim koniecznością sprostania przez podmioty gospodarcze wymogom gospodarowania w warunkach konkurencji, rodzi potrzebę elastycznego rynku pracy, pozwalającego na prawidłowy dobór kadr stosownie do faktycznych potrzeb, zależnych od czynników ekonomicznych, technologicznych, organizacyjnych. Jeśli zatem na skutek zbyt rozbudowanej ochrony trwałości stosunku pracy, w tym ochrony szczególnej, nie jest możliwe kształtowanie realnego zatrudnienia, może to powodować osłabienie pozycji ekonomicznej podmiotu gospodarczego i w konsekwencji uniemożliwić utrzymanie istniejących miejsc pracy[9].

PRZESŁANKI WIĄZANIA Z FUNKCJAMI SPOŁECZNYMI I OBYWATELSKIMI SZCZEGÓLNEJ OCHRONY STOSUNKU PRACY

Powierzane w drodze wyboru i polegające na reprezentacji oraz realizowaniu interesów publicznych funkcje, możemy określić mianem „przedstawicielskich funkcji społecznych i obywatelskich"[10] bądź „przedstawicielskich funkcji publicznych"[11].

[9] Z. Góral: *op. cit.*, s. 204.

[10] W literaturze brak jest jednej nazwy dla określenia tego rodzaju funkcji. Używane są zamiennie takie określenia jak: „funkcje społeczne", „funkcje społeczne i obywatelskie", „obowiązki społeczne i państwowe", „funkcje społeczne obywatelskie lub w organach państwa". Zob. m.in. W. Szubert: *Zarys wykładu prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 129; M. Piotrowski: *Prawo pracy*, Poznań–Zielona Góra 1997, s. 95; L. Florek, T. Zieliński: *Prawo pracy*, Warszawa 1997, s. 92.

[11] T. Liszcz: *op. cit.*, s. 192.

Mówiąc o społecznych przesłankach wiązania szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy z pełnieniem określonych funkcji publicznych przez obywateli należy wskazać przede wszystkim na tworzenie warunków do aktywności społecznej oraz na ochronę prawa do pracy w trakcie jego realizacji.

Rolę pierwotnej przesłanki wiązania wzmożonej ochrony trwałości stosunku pracy z określonymi funkcjami społecznymi i obywatelskimi należy upatrywać przede wszystkim w tym, że efektywność funkcjonowania ustroju demokratycznego zależy głównie od aktywności obywateli w życiu publicznym. Wymaga to istnienia regulacji prawnych określających sytuację obywateli, którzy łączą wykonywanie pracy zawodowej w ramach stosunku pracy z działalnością publiczną w przedstawicielskich organach państwowych, samorządowych, związkach zawodowych i innych organizacjach społecznych. Jak już wspomniano, u podstaw tych regulacji leży założenie, że są one niezbędne do umożliwienia pracownikom, którym zostały powierzone funkcje publiczne, ich skutecznego i nie skrępowanego wykonywania.

Rozpatrując problem uzasadnienia dla funkcjonowania mechanizmu szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie, należy wskazać także na prawo do pracy. Praca pozostająca w ścisłym związku z prawem do życia uznawana jest za fundament podstawowych praw obywatelskich oraz główną podstawę do rozwoju gospodarczego, a także źródło egzystencji większości obywateli. Formuła prawa do pracy obejmuje obok swobodnego wyboru pracy i pomocy państwa w jej uzyskaniu także skuteczną ochronę prawa pracownika do zatrudnienia, wyrażającą się przede wszystkim w ochronie przed nieusprawiedliwionym społecznie i nagłym rozwiązaniem stosunku pracy[12].

W tym świetle wykonywanie funkcji publicznej o charakterze konfliktowym należy oceniać jako zagrożenie dla realizacji tego prawa. Wskutek wykonywania funkcji społecznej lub obywatelskiej w interesie ogółu prawo do zarobkowania na życie może bowiem zostać zagrożone poprzez możliwość przeniesienia się konfliktów powstających na tle

---

[12] Ochrona zatrudnienia jako jeden z elementów realnego prawa do pracy jest podkreślana w dokumentach międzynarodowych. Zob. np. Cz. II, art. 1 Europejskiej Karty Społecznej, [w:] B. Skulimowska: *Europejska Karta Społeczna*, PiZS 1992, nr 5–6, s. 4–12; Protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej z 25 maja 1988 r., PiZS 1992, nr 5–6, s. 12–14. Zob. też J. Iwulski, W. Sanetra: *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 40; Z. Góral: *op. cit.*, s. 203–204.

działalności społecznej lub obywatelskiej na stosunki z pracodawcą i w efekcie wywołać zwolnienie pracownika. Zwolnienie takie należy ocenić jako społecznie nie uzasadnione. Zwiększony stopień ryzyka zwolnienia z pracy w takich sytuacjach powinny równoważyć mechanizmy zwiększające stabilizację stosunku pracy.

Podstawową funkcją szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy związanej z działalnością społeczną lub obywatelską jest zatem tworzenie gwarancji niezależnego i nie skrępowanego od pracodawcy wykonywania powierzonego pracownikowi mandatu społecznego lub obywatelskiego, a więc ochrona interesu publicznego, jakim jest gwarancja niezależnego prowadzenia działalności w interesie określonych grup społecznych lub ogółu społeczeństwa[13].

Szczególna ochrona stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie, stabilizując stosunek pracy i tym samym zapewniając źródło dochodu, pełni także funkcję mechanizmu chroniącego interesy indywidualne pracownika, narażonego z powodu pełnienia funkcji na większą możliwość zwolnienia z pracy, w odwecie za tę działalność.

Zasadniczy problem stanowi także wyróżnienie źródeł konfliktogenności funkcji społecznych i obywatelskich, które uzasadniają wiązanie z tymi funkcjami szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy. Należy podkreślić, że jest to problem interdyscyplinarny i można go rozpatrywać m.in. tak z prawnego, jak i socjologicznego punktu widzenia.

Socjologicznym warunkiem szerokiego udziału obywateli w życiu publicznym jest odpowiedni stopień ich aktywności społecznej i politycznej, realizowanej głównie poprzez zorganizowane formy udziału obywateli w życiu publicznym w ramach organizacji społecznych (grup społecznych), których interesy są najczęściej sprzeczne, stąd też konflikt interesów jest zjawiskiem powszechnym. W strukturze grupy za najistotniejsze należy uznać role polegające na czynnym realizowaniu interesów grupy, wyrażające się w urzeczywistnianiu przyznanych przez przepisy prawne kompetencji o charakterze stanowczym, kontrolnym, opiniującym w zakresie sfery państwowej, gospodarczej, społecznej lub zawodowej. Realizacja tych interesów stwarza możliwość powstania konfliktu społecznego między pracownikiem reprezentującym grupę społeczną a pracodawcą, mogący się przenieść na stosunek pracy. Podstawowym źródłem konfliktogenności funkcji społecznych i obywatelskich

---

[13] Por. E. Smoktunowicz: *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 6.

jest konflikt interesów grupowych (indywidualnych), realizowanych przez pracownika pełniącego funkcję z interesami pracodawcy[14].

Za źródło konfliktogenności należy także uznać zależność pracownika od pracodawcy, charakterystyczną dla stosunku pracy. Jest to związane z właściwościami procesu pracy, w którym istotny element stanowi wykonywanie pracy pod kierownictwem pracodawcy, którego atrybutem jest organizacja procesu pracy oraz prawo wydawania poleceń przez pracodawcę.

Podstawowa sprzeczność działalności społecznej lub obywatelskiej i obowiązków wynikających ze stosunku pracy polega na tym, że wynikająca ze stosunku pracy zależność pracownika od pracodawcy może paraliżować swobodne wypełnianie zadań związanych z daną funkcją publiczną, zwłaszcza jeżeli zadania te polegają na przeciwstawianiu się przez pracownika (pełniącego funkcję) woli i zamiarom pracodawcy. Problem ten dotyczy przede wszystkim funkcji wewnątrzzakładowych, np. członka zarządu zakładowej organizacji związkowej lub społecznego inspektora pracy.

Kolejnym źródłem konfliktogenności funkcji przedstawicielskich jest to, że pracownik aktywny społecznie może czasem uchybiać swym obowiązkom wynikającym ze stosunku pracy, w zakresie świadczenia na rzecz pracodawcy pracy w określonym wymiarze, z uwagi na możliwość powstania sytuacji wymagającej podjęcia w czasie godzin pracy działań związanych z tą funkcją. Z punktu widzenia zobowiązaniowej istoty stosunku pracy pracownik powinien w pierwszej kolejności wywiązywać się w pełni ze swoich obowiązków pracowniczych wobec pracodawcy, a dopiero potem społecznych (chyba że jest zwolniony od wykonywania pracy). Nie ulega także wątpliwości, że częste odrywanie się pracownika od pracy zawodowej dla zadań społecznych zmniejsza jego przydatność dla pracodawcy. Nałożony w przypadku niektórych funkcji przez przepisy prawne obowiązek zwalniania pracownika do zadań związanych z funkcją lub obowiązek urlopowania pracownika z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, umożliwia wprawdzie wykonanie zadań w czasie pracy, nie sprzyja natomiast bezkonfliktowemu wykonywaniu funkcji. Wykonywanie przez pracowników zadań związanych z funkcjami obywatelskimi i społecznymi w czasie godzin pracy nie jest w rynkowym systemie ekonomicznym korzystne dla pracodawcy. Przy dużej liczbie pracow-

---

[14] Szerzej na temat źródeł sporów zbiorowych zob. T. Zieliński: *Zbiorowe spory pracy a współczesne koncepcje ładu społecznego*, RPEiS 1984, nr 2, s. 21 i n.

ników aktywnych społecznie zwolnienia od pracy mogą skutecznie dezorganizować proces pracy, rzutując na wyniki ekonomiczne działalności pracodawcy. Próbą złagodzenia tego problemu jest zasługujące na akceptację rozwiązanie, które pozostawiając sam obowiązek zwolnienia do zadań związanych z wykonywaniem funkcji, zdejmuje jednocześnie z pracodawcy obciążenia finansowe związane z obowiązkiem wypłaty wynagrodzenia za czas zwolnienia do zadań związanych z funkcją (np. radny). Ograniczenie się do takich zasad „organizacyjnych" mogłoby okazać się jednak niewystarczające w przypadku funkcji, w których charakterze leży zajmowanie przez pracownika stanowiska sprzecznego z interesem pracodawcy (np. funkcje związkowe). W takich sytuacjach zachodzi potrzeba działania mocniejszych mechanizmów prawa pracy zapobiegających skutkom konfliktu w postaci ewentualnego zwolnienia pracownika z pracy. Na akceptację zasługuje także rozwiązanie wprowadzające możliwość „zawodowego" pełnienia funkcji (np. poseł, senator). Regulacje te znacznie wzmacniają niezależność pracownika od pracodawcy w wykonywaniu obowiązków społecznych i obywatelskich. W tym zakresie podzielam pogląd wyrażony w literaturze przez T. Liszcz[15], odnoszący się do działalności związkowej, iż rzeczywista niezależność działalności związkowej wymaga niezależności finansowej. Bezpośrednie finansowanie tej niezależności pozostaje bowiem w niezgodzie z zasadą niezależności związkowej. Pogląd ten można moim zdaniem odnieść do pozostałych funkcji społecznych i obywatelskich. W gospodarce rynkowej częstym zjawiskiem są konflikty społeczne związane z podziałem dóbr, w których główną rolę odgrywają związki zawodowe. Działacz związkowy może popaść w konflikt z pracodawcą na tle realizacji każdej z funkcji przypisanych związkom zawodowym, w tym zwłaszcza funkcji ochronnej. W praktyce konfliktogenny bywa już sam problem reprezentacji pracowników przez związki zawodowe, a nawet sam fakt tworzenia nowego związku[16].

Przyczynę niechęci pracodawcy do pracownika pełniącego funkcję społeczną lub obywatelską może stanowić także sama stabilizacja stosunku pracy, ograniczająca pracodawcę w elastycznym zarządzaniu personelem pracowniczym.

---

[15] T. Liszcz: *Związki zawodowe po nowemu*, PiZS 1992, nr 1, s. 36.

[16] Por. L. Florek: *Zakazy dyskryminacji w stosunkach pracy*, PiZS 1997, nr 1, s. 4; W. Kozek: *Konflikty a związki zawodowe*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 7, s. 22.

ZAKRES PODMIOTOWY OCHRONY

Podstawowym zagadnieniem szczególnej trwałości ochrony stosunku pracy jest jej zakres podmiotowy. Przewidziane w przepisach ustanawiających szczególną ochronę stosunku pracy sytuacje, od zaistnienia których zależy prawo pracownika do ochrony, można określić mianem przesłanek szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy. Ustanowiona w przepisie prawnym ochrona może być realizowana wobec konkretnego pracownika dopiero wówczas, gdy zaistnieje sytuacja określona w hipotezie normy prawnej, a więc gdy pracownikowi zostanie we właściwym trybie powierzona funkcja społeczna lub obywatelska, z którą ustawodawca związał szczególną ochronę.

Ustawodawca wiążę szczególną ochronę z funkcjami społecznymi i obywatelskimi, które są częściowo odmienne w swoim charakterze. Wydaje się jednak, że podstawowe cechy aktywności społecznej lub obywatelskiej są podobne, dlatego też zagadnienie to może być potraktowane łącznie. Z punktu widzenia miejsca prowadzonej działalności funkcje te można także podzielić na wewnątrzzakładowe i pozazakładowe, co pozwala bliżej określić i zaakcentować cechy charakterystyczne związane z ich pełnieniem.

Obecnie szczególna ochrona jest związana z funkcjami społecznymi[17] takimi jak: funkcja członka zarządu zakładowej organizacji związkowej, związkowej komisji rewizyjnej, członka organów ogólnokrajowych organizacji związkowych i międzyzwiązkowych, społecznego inspektora pracy, członka rady pracowniczej, wybieranego przez pracowników,

---

[17] Zob. art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. nr 55, poz. 234 z późn. zm.), art. 13 ustawy z 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. nr 35, poz 163 z późn. zm.), art. 6 i art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. nr 24, poz. 123 z późn. zm.), art. 15, 45, i 61 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. nr 118, poz. 561 z późn. zm), art. 27 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo rozwojowych (tekst jedn. Dz. U. 1991, nr 44, poz. 194 z późn zm.), art. 45 § 6 i art. 257 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze (Dz. U. nr 30, poz. 210 z późn. zm.), art. 18 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. nr 3, poz. 158 z późn. zm.), art. 22 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. 1991, nr 8, poz. 77 z późn. zm.), art. 23 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. nr 41, poz. 179 z późn. zm.), art. 11 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. nr 41, poz. 178 z późn. zm.), art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. nr 85, poz. 428 z późn. zm.).

członka rady nadzorczej spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, członka rady naukowej jednostki badawczo-rozwojowej, członka rady nadzorczej spółdzielni, nieetatowego członka kolegium regionalnej izby obrachunkowej, członków organów niektórych samorządów zawodowych (lekarzy, aptekarzy, lekarzy weterynarii, pielęgniarek i położnych) oraz z funkcjami obywatelskimi[18], tj. posła na Sejm RP, senatora RP, radnego rady gminy.

W latach dziewięćdziesiątych nastąpiło jakościowe przewartościowanie szczególnej ochrony pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie przez zastąpienie w większości wypadków bezwzględnego zakazu wypowiedzenia (rozwiązania), wymogiem uzyskania zgody określonego podmiotu na zwolnienie pracownika, co z uwagi na zachodzące zmiany gospodarcze i społeczne zasługuje na pełną akceptację. Jednocześnie nastąpiło dalsze rozszerzenie kręgu funkcji, z którymi została związana ochrona, nie mające – jak się wydaje – w określonych przypadkach pełnego uzasadnienia merytorycznego w ryzyku utraty pracy z powodu zdarzeń związanych z pełnieniem funkcji.

Poszukując racjonalnego wytłumaczenia dla procesu poszerzania zakresu podmiotowego ochrony, należy wskazać przede wszystkim na osłabienie powszechnej ochrony stosunku pracy, w wyniku działania ustawy z 1989 r. o „zwolnieniach grupowych"[19] oraz tworzenie warunków do aktywnego uczestniczenia obywateli w życiu społecznym, co stanowi systemową właściwość demokratycznych społeczeństw. W literaturze wyrażony został przekonujący pogląd[20], że szczególna ochrona stanowi wypadkową mechanizmów powszechnej ochrony. Jej brak (lata 50.) lub osłabienie (ustawa o zwolnieniach grupowych) powoduje nacisk na mnożenie zakazów i szczególnych ograniczeń, a w efekcie poszerzanie zakresu podmiotowego szczególnej ochrony ponad rzeczywiste potrzeby.

Przepisy o szczególnej ochronie trwałości stosunku pracy są wyjątkami od powszechnie obowiązujących zasad dotyczących zwalniania pracowników lub dokonywania zmiany treści stosunku pracy, dlatego

---

[18] Zob. art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. nr 73, poz. 350), art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95 z późn zm.).

[19] Por. A. Kosut: *Status rodzinny pracownika a jego prawo do pracy*, [w:] *Prawo pracy a rodzina. Układy zbiorowe pracy*, Materiały X Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Pracy, Warszawa 1996, s. 65; M. Gersdorf-Giaro: *Restrukturyzacja gospodarki a ochrona trwałości stosunku pracy i roszczeń pracowniczych*, PiZS 1992, nr 1, s. 17–18.

[20] L. Florek: *op. cit.*, s. 64.

też jako wyjątki ograniczające swobodę rozwiązania stosunku pracy powinny być one interpretowane w sposób ścisły, co przy braku precyzji uregulowań nasuwa spore trudności. Dotyczy to zwłaszcza interpretacji przepisów zapewniających szczególną ochronę stosunku pracy działaczom związkowym; w związku z pozostałymi przepisami ustawy związkowej, a zwłaszcza zasady samorządności związkowej, mogą być one interpretowane rozszerzająco.

Spośród funkcji, którym przynależy szczególna ochrona, sporo wątpliwości budzi szeroki zakres podmiotowy ochrony działaczy związkowych i możliwość nadużywania tych przepisów do realizacji własnych celów przez pracowników. Zgodnie z przepisami ustawy związkowej, ochrona przysługuje członkom zakładowej organizacji związkowej. W praktyce powstał problem, jaką organizację związkową należy uznać za organizację zakładową w przypadku działania u danego pracodawcy kilku organizacji tego samego związku. Sąd Najwyższy wyraził pogląd[21], który należy podzielić, że za zakładową organizację związkową można uznać tylko taką organizację, która zakresem swojego działania obejmuje cały zakład pracy. W konsekwencji należałoby przyjąć, że jeżeli organizacja nie spełnia tego kryterium, jej działacze nie powinni korzystać z ochrony stosunku pracy przewidzianej w ustawie z 1991 r. o związkach zawodowych. Wątpliwości budzi także zakres podmiotowy działaczy związkowych pełniących funkcje w organach pozazakładowych struktur związkowych. Nieprecyzyjne brzmienie przepisów oraz fakt, że związki zawodowe swobodnie określają swoje struktury, rodzi obawy, czy nie dojdzie do rozbudowania zakresu podmiotowego ochrony ponad rzeczywistą potrzebę. Do sformułowania takiego wniosku uprawnia analiza przepisów ustawy o związkach zawodowych oraz przykładowo Statutu NSZZ „Solidarność"[22]. Odrębny problem stanowi objęcie ochroną członków komisji rewizyjnych. Przyznanie ochrony członkom komisji rewizyjnych związków zawodowych wydaje się rozwiązaniem wykraczającym poza potrzeby. Funkcja ta ma charakter wewnątrzzwiązkowy, a jej pełnienie nie jest konfliktogenne w takim stopniu jak pełnienie funkcji w zarządzie organizacji związkowej[23].

---

[21] Zob. Orzeczenie SN z 24 IV 1996 r., sygn. PZP 38/95, PiZS 1996, nr 7, s. 67.

[22] Zob. Statut NSZZ „Solidarność" w brzmieniu nadanym przez Zjazd w 1996 r.

[23] Tak też T. Liszcz: *Związki zawodowe...*, s. 37; U. Jackowiak: *Wpływ zmiany pracodawcy na ochronę stosunku pracy po wygaśnięciu mandatu związkowego*, PiZS 1992, nr 10–11, s. 74–75.

Na podstawie analizy zakresu działania wiążącego się z poszczególnymi funkcjami społecznymi lub obywatelskimi, ich usytuowania oraz oceny ryzyka utraty pracy z powodu działalności związanej z określonymi funkcjami, za uzasadnione należy uznać przyznanie prawa do szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy pracownikom pełniącym funkcje związkowe, społecznych inspektorów pracy oraz w związku z tworzeniem warunków do realizacji zasady udziału pracowników w zarządzaniu, pochodzącym z wyboru członkom rad nadzorczych spółek powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Na akceptację zasługuje także objęcie szczególną ochroną stosunku pracy pracowników pełniących przedstawicielskie funkcje obywatelskie: radnego rady gminy, posła na Sejm RP i senatora RP. Należy zauważyć, że posłom i senatorom nie przysługuje ochrona przed zwolnieniami grupowymi, co nie wydaje się przekonujące z uwagi na społeczno-polityczną rangę tych funkcji. Za nie do końca przekonywające należy uznać natomiast przyznanie szczególnej ochrony stosunku pracy członkom organów niektórych samorządów zawodowych (lekarzy, aptekarzy, weterynarzy, pielęgniarek i położnych).

W świetle dokonanych ustaleń, abstrahując od problemu zasadności przyznania ochrony, precyzyjniejszego uregulowania wymagałby zakres podmiotowej ochrony pracowników pełniących funkcje społeczne w organach samorządów zawodowych: lekarzy, lekarzy weterynarii, aptekarzy oraz w organach samorządu pielęgniarek i położnych, zwłaszcza jednakowego potraktowania wszystkich samorządów[24].

Poza liczebnością funkcji objętych szczególną ochroną, problem stanowi jej oderwanie od rzeczywistej aktywności pracownika pełniącego tę funkcję. Obecnie szczególna ochrona trwałości stosunku pracy przysługuje wszystkim członkom organów, w których pracownicy pełnią przedstawicielskie funkcje społeczne i obywatelskie, bez względu na ich rzeczywistą aktywność w tych organach. Wydaje się, że w gospodarce rynkowej szczególna ochrona trwałości stosunku pracy powinna zabezpieczać pracowników przed rozwiązaniem stosunków pracy tylko w takim zakresie, w jakim zwolnienie to byłoby podyktowane zdarzeniami związanymi z pełnioną funkcją.

---

[24] Szerzej zob. A. Dral: *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie – próba oceny obecnych rozwiązań i uwagi* de lege ferenda, PiZS 1996, nr 11, s. 63–64.

Próbą zmiany podejścia do tego problemu jest regulacja dotycząca szczególnej ochrony stosunku pracy radnych[25]. Ustawodawca uzależniając prawo pracodawcy do rozwiązania stosunku pracy z radnym od zgody rady, której radny był członkiem, sformułował jednocześnie dyspozycję nakazującą radzie odmówić udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w wypadku, gdy podstawą zamierzonego zwolnienia byłyby okoliczności związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. *A contrario* zatem w przypadkach, gdy okoliczności takie nie mają miejsca, a istnieją merytoryczne przesłanki uzasadniające wypowiedzenie lub rozwiązanie stosunku pracy, można by oczekiwać, że rada wyrazi zgodę na zwolnienie radnego. Jednak powołany przepis stwarza jedynie możliwość, a nie obowiązek udzielenia przez radę zgody. Ponadto weryfikacja tych zdarzeń mogłaby nastąpić tylko w drodze postępowania przed niezależnym organem, czego ustawodawca nie przewidział.

Na tle powołanego rozwiązania należy zwrócić uwagę, że rozgraniczenie rzeczywistej działalności społecznej, która wymaga ochrony, od sytuacji nie dających dostatecznych podstaw do ochrony, wymaga każdorazowo wnikliwego rozpatrzenia sprawy przez podmiot uprawniony do wyrażenia zgody[26]. Ocena w tym zakresie może być dokonana tylko w trakcie stosownego postępowania właściwego podmiotu w sprawie wyrażenia przezeń zgody na rozwiązanie stosunku pracy.

Oceniając zakres podmiotowy przesłanek szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne lub obywatelskie należy stwierdzić, że z punktu widzenia gospodarki rynkowej, w której efektywność gospodarowania wiąże się z doborem właściwych pracowników, między innymi poprzez zwolnienie pracowników nie spełniających oczekiwań, zakres ochrony jest zbyt szeroki. Docelowo zakres podmiotowy szczególnej ochrony powinien obejmować tylko funkcje zakładowe, których stopień konfliktowości z uwagi na reprezentowane interesy oraz ich bezpośrednie stosunki z pracodawcą jest największy. W przypadku szczególnie absorbujących funkcji społecznych i obywatelskich należałoby przyjąć jako zasadę zawodowy sposób pełnienia funkcji. Szczególna ochrona natomiast stanowiłaby gwarancję utrzymania stosunku pracy, w okresie jego zawieszenia, w związku z korzystaniem

[25] Zob. art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

[26] M. Matey: *Związkowa kontrola rozwiązywania umów o pracę w prawie pracy*, Ossolineum 1975, s. 145.

z urlopu bezpłatnego udzielonego do pełnienia funkcji oraz gwarancję ponownego zatrudnienia pracownika po zakończeniu pełnienia funkcji.

Uchwalone w 1989 r. przepisy dotyczące zwolnień grupowych i indywidualnych z przyczyn dotyczących pracodawcy[27], znacznie ograniczyły zakres podmiotowy szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy. W przypadku zwolnień grupowych ochrona obejmuje pracowników pełniących funkcje członków zarządów zakładowych organizacji związkowych, społecznych inspektorów pracy oraz członków rad pracowniczych przedsiębiorstw państwowych. W wypadku zwolnień indywidualnych utrzymany został zakres podmiotowy szczególnej ochrony, ograniczeniu uległa natomiast jej moc wiążąca.

Na problem zakresu podmiotowego szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie należy spojrzeć także z punktu widzenia przewidzianych w kodeksie pracy podstaw nawiązania stosunku pracy. Z dokonanych ustaleń wynika, że występują w tej dziedzinie różne rozwiązania, polegające bądź na wyraźnym wskazaniu stosunków pracy objętych szczególną ochroną (np. stosunek umowny) lub też na posłużeniu się ogólnym pojęciem stosunku pracy. W tym ostatnim przypadku można mieć wątpliwości, czy chodzi tu o stosowanie ochrony także do pozaumownych stosunków pracy.

Przesłanką nabycia przez pracownika prawa do szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy jest powierzenie mu we właściwym trybie funkcji społecznej lub obywatelskiej, z którą związana jest szczególna ochrona. Uznanie wyboru za zdarzenie stanowiące przesłankę objęcia pracownika ochroną pozwala na dokładne i jednoznaczne określenie chwili powstania prawa do ochrony[28].

Powierzenie pracownikowi w drodze wyboru funkcji stanowi bezpośrednią przesłankę ochrony, określającą początkowy moment powstania prawa do ochrony. W niektórych przypadkach możliwość wyboru uzależniona jest od stażu pracy pracownika[29].

---

[27] Ustawa z 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1990, nr 4, poz. 19 z późn. zm.)

[28] Zob. Orzeczenie SN sygn. III PO 21/62, OSNCP 1965, nr 10, poz. 219, orzeczenie SN sygn. III PZP 7/84, OSNCP 1984, nr 9, poz. 155. Tak też J. Kruszewska: *W sprawie szczególnej ochrony prawnej stosunku pracy członków rad pracowniczych*, PiZS 1985, nr 10, s. 48 i n.; L. Florek: *op. cit.*, s. 99. Odmiennie A. Świątkowski w glosie krytycznej do uchwały SN z 9 marca 1984 r., sygn. III PZP 7/84, PiZS 1985, nr 4–5, s. 80–81.

[29] Zob. art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego oraz art. 5 ustawy z 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy.

Czas trwania ochrony ustanowionej z uwagi na pełnienie funkcji społecznych i obywatelskich jest zróżnicowany. W wypadku jednych funkcji prawo do ochrony przysługuje tylko w okresie jej faktycznego pełnienia (np. radny rady gminy), w innych – w okresie kadencji oraz przez pewien czas po jej zakończeniu (np. członek zarządu zakładowej organizacji związkowej). Celem okresu ochronnego po zakończeniu pełnienia funkcji jest ochrona pracownika przed „rozliczaniem'' się z nim przez pracodawcę, z powodu okoliczności związanych z pełnieniem funkcji oraz stworzenie warunków do uregulowania swoich spraw zawodowych, np. uzupełnienia kwalifikacji pracownikowi zajętemu intensywnym pełnieniem funkcji. Rozwiązania te w przypadku funkcji szczególnie konfliktogennych lub wyłączających pracownika z życia zawodowego są w pełni uzasadnione[30]. Reguła ta nie powinna jednak dotyczyć wypadków, gdy mandat funkcji wygasa z przyczyn społecznie nie akceptowanych.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY

Na treść szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy składa się ochrona przed jego wypowiedzeniem, wypowiedzeniem i rozwiązaniem, rozwiązaniem bez wypowiedzenia oraz ochrona przed wypowiedzeniem zmieniającym warunki pracy lub płacy.

Zakres ochrony przed wypowiedzeniem definitywnym jest zróżnicowany. Zapewniając ochronę przed wypowiedzeniem definitywnym, ustawodawca czyni to zarówno w wąskim, jak i w szerokim zakresie przedmiotowym[31]. Ochrona o wąskim zakresie zabrania pracodawcy tylko składania oświadczeń woli w okresie ochronnym. Natomiast ochrona o szerokim zakresie zabrania pracodawcy zarówno wypowiedzenia, jak i rozwiązania stosunku pracy w okresie ochronnym w wyniku wypowiedzenia dokonanego przed powstaniem przesłanki ochrony. W celu ustalenia szerokiego zakresu przedmiotowego ochrony ustawodawca posługuje się różnymi zwrotami, których wykładnia nie zawsze prowadzi do jednoznacznych wniosków, tj. zwrotem „nie może wypowiedzieć ani rozwiązać" lub zwrotem „rozwiązać". W pierwszym wypadku zwrot odzwierciedla klasyczną konstrukcję szerokiego zakresu ochrony, czyli odnosi

[30] B. Zawadzka: *Rozważania o statusie posła*, „Państwo i Prawo" 1985, nr 10, s. 14.

[31] Szerzej na temat wąskiego i szerokiego ujęcia szczególnej ochrony przed wypowiedzeniem zob. L. Florek: *op. cit.*, s. 72; Z. Salwa: *Prawo pracy*, Olsztyn 1994, s. 157–158.

się do wypowiedzenia i jego skutku w postaci rozwiązania stosunku pracy, w drugim natomiast zakres przedmiotowy ochrony obejmuje wszystkie jednostronne czynności pracodawcy, które prowadzą do rozwiązania stosunku pracy.

Zakres przedmiotowy ochrony przed rozwiązaniem bez wypowiedzenia jest uregulowany jednolicie i obejmuje rozwiązanie umowy o pracę przez pracodawcę z przyczyn zawinionych i niezawinionych przez pracownika. Węższy jest natomiast zakres podmiotowy ochrony przed rozwiązaniem bez wypowiedzenia, w porównaniu do zakresu ochrony przed wypowiedzeniem definitywnym.

Szczególna ochrona przed wypowiedzeniem definitywnym stosunku pracy funkcjonuje w ścisłym związku z ochroną przed zmianą treści stosunku pracy. Realna ochrona stosunku pracy przed wypowiedzeniem jest możliwa bowiem tylko wówczas, gdy obejmuje ona zarówno wypowiedzenie definitywne, jak i zmieniające. Należy zauważyć, że w obu przypadkach ochrona dotyczy tego samego kręgu podmiotów, a wprowadzenie jej uzasadniają te same przesłanki. Jednakże w wypadku ochrony realizowanej przy pomocy zakazu mechanizm ochrony powinien być jednak skonstruowany odmiennie dla sytuacji wypowiedzenia definitywnego i dla zmiany treści stosunku pracy. W tym drugim przypadku nie chodzi bowiem o całkowity zakaz zmiany warunków pracy i płacy, lecz o dopuszczenie takiej zmiany w szerszym zakresie w ściśle określonych przez prawo sytuacjach[32]. Nadmierne natężenie ochrony przed zmianą treści stosunku pracy, w dłuższym okresie, pozostawałoby w sprzeczności z potrzebą racjonalnego wykorzystania kadry pracowniczej.

Nie wszystkie obecne przepisy, ustanawiające wzmożoną ochronę stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie, w sposób wyraźny zapewniają ochronę przed wypowiedzeniem zmieniającym. Nie czyni tego np. ustawa z 1990 r. o samorządzie terytorialnym, regulująca szczególną ochronę trwałości stosunku pracy radnych rad gmin. Opierając się jednak na wykładni przepisu art. 42 § 1 k.p., należy wówczas przyjąć, że wypowiedzenie warunków płacy lub pracy wymaga dla swej skuteczności zachowania wszystkich wymogów, od których uzależniona jest skuteczność definitywnego wypowiedzenia stosunku pracy.

---

[32] T. Bińczycka-Majewska: *Zmiana treści umownego stosunku pracy*, Warszawa 1985, s. 149.

Wyraźnego uregulowania wymaga *de lege ferenda* problem wypowiedzenia dokonanego przed powstaniem przesłanki ochrony, którego skutek przypada w okresie ochronnym. Istniejące w tym zakresie wątpliwości rozwiałaby konstrukcja automatycznej, następującej z mocy prawa, bezskuteczności wypowiedzenia na skutek zaistnienia przesłanki ochrony.

Oceniając rozwiązania dotyczące zakresu przedmiotowego ochrony, należy stwierdzić, że zakres ten przyjęty przez ustawodawcę w poszczególnych przypadkach ochrony jest zbyt zróżnicowany. Regulacje te wydają się przypadkowe i nie zawsze przekonywające, a ponadto z uwagi na ich nieprecyzyjne brzmienie w praktyce występują trudności w jednoznacznym ustaleniu zakresu przedmiotowego ochrony. Z uwagi na tożsamość przesłanek leżących u podstaw objęcia pracowników pełniących funkcje społeczne lub obywatelskie szczególną ochroną trwałości stosunku pracy, zakres przedmiotowy ochrony powinien być w miarę podobny. Konstrukcja zakresu przedmiotowego ponadto powinna spełniać wymóg szczelności – tak aby nie było możliwości obejścia ochrony.

ŚRODKI PRAWNE

Istotny problem szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne oraz obywatelskie stanowi konstrukcja i siła wiązania środków prawnych realizujących ochronę.

Obecnie w zdecydowanej większości wypadków z funkcjami społecznymi i obywatelskimi związana jest ochrona stosunku pracy, określana w doktrynie mianem „ochrony względnej"[33]. Ten rodzaj ochrony oznacza, że czynności prawne w postaci wypowiedzenia, zmiany lub rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, któremu przysługuje ochrona, są dopuszczalne po spełnieniu warunku prawnego, jakim jest uzyskanie przez pracodawcę zgody określonego podmiotu na dokonanie tych czynności.

Ochrona bezwzględna, czyli ochrona posługująca się zakazem wypowiedzenia, występuje obecnie jedynie w odniesieniu do pochodzących z wyboru pracowniczego członków rad nadzorczych spółek powstałych

[33] Szerzej na temat istoty ochrony względnej i ochrony bezwzględnej zob. Z. Salwa: *Szczególna ochrona stosunku pracy działaczy związkowych*, PiZS 1997, nr 5, s. 12. Idem: *Prawo pracy...*, s. 133 i n.; L. Florek: *op. cit.*, s. 11–12. Mocniejszą formą szczególnej ochrony jest ochrona bezwzględna. W literaturze zaproponowano także podział szczególnej ochrony na trzy stopnie intensywności. Zob. T. Zieliński: *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. II, Warszawa 1986, s. 76–77.

w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, członków rad pracowniczych przedsiębiorstw sprywatyzowanych w trybie ustawy z 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (zakaz bezwzględny) oraz społecznych inspektorów pracy (zakaz z wyjątkami).

Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy pracowników pełniących przedstawicielskie funkcje społeczne i obywatelskie realizowana jest obecnie przy pomocy następujących środków prawnych:

1) zakazu (wypowiedzenia, wypowiedzenia i rozwiązania),

2) wymogu uzyskania zgody określonego podmiotu na wypowiedzenie, zmianę lub rozwiązanie stosunku pracy,

3) prawa wniesienia przez właściwy podmiot sprzeciwu wobec zamiaru dokonania wypowiedzenia,

4) ograniczenia możliwości wypowiedzenia zmieniającego do ściśle określonych przyczyn uzasadniających takie wypowiedzenie (do art. 43 k.p. odsyłają przepisy ustanawiające szczególną ochronę stosunku pracy członków organów samorządów zawodowych).

Ochrona pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie przed zwolnieniami grupowymi, dokonywanymi na mocy ustawy z 1989 r. o zwolnieniach grupowych, realizowana jest przy pomocy zakazu wypowiedzenia definitywnego (członkowie zarządu zakładowej organizacji związkowej, społeczni inspektorzy pracy oraz członkowie rad pracowniczych przedsiębiorstw państwowych). Natomiast ochrona przed wypowiedzeniami indywidualnymi występuje w postaci zakazu obejmującego zakres podmiotowy jak przy zwolnieniach grupowych oraz prawa wniesienia sprzeciwu w pozostałych wypadkach ochrony. Tylko wobec posłów i senatorów stosuje się w przypadku zwolnień indywidualnych z przyczyn dotyczących pracodawcy dotychczasowe przepisy.

Środek prawny zakazu polega na całkowitym zabronieniu pracodawcy korzystania z przysługującego mu prawa do wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy w sytuacjach ustalonych przepisami prawa i w czasie trwania tych sytuacji[34]. Prawo to zostaje bowiem w tym czasie zawieszone. Ochrona realizowana przy pomocy zakazu wypowiedzenia występuje obecnie jedynie w odniesieniu do trzech wyżej powołanych funkcji zakładowych. Z pozostałymi przypadkami funkcji społecznych i obywatelskich związana jest ochrona stosunku pracy realizowana przy pomocy wymogu uzyskania zgody określonego podmiotu. Ochrona ta

[34] Szerzej na temat istoty zakazu zob. L. Florek: *op. cit.*, s. 7 i n.

oznacza, że wypowiedzenie, zmiana lub rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem, któremu przysługuje ten rodzaj ochrony, są dopuszczalne po spełnieniu ustawowego warunku, jakim jest uzyskanie wyraźnej zgody właściwego podmiotu na dokonanie tych czynności. W przypadku ochrony realizowanej przy pomocy środka prawnego w postaci sprzeciwu, prawo do zwolnienia pracownika jest uzależnione od niewniesienia przez uprawniony podmiot sprzeciwu we właściwym terminie, co do zamiaru dokonania zwolnienia[35].

Środkami szczególnej ochrony przed wypowiedzeniem warunków pracy lub płacy pracowników pełniących omawiane funkcje są: 1) zakaz wypowiedzenia warunków pracy lub płacy, 2) katalog przyczyn uzasadniających dokonanie wypowiedzenia zmieniającego, oznaczający dorozumiały zakaz dokonania wypowiedzenia z innych przyczyn niż określone w katalogu (art. 43 k.p.), 3) obowiązek uzyskania zgody właściwego podmiotu na dokonanie wypowiedzenia zmieniającego.

W praktyce określona osoba może znajdować się jednocześnie w kilku sytuacjach, z którymi jest związana szczególna ochrona trwałości stosunku pracy. Powstaje wówczas problem, które środki ochronne należy stosować. Brak jest w tej kwestii wyraźnej regulacji prawnej. Funkcja ochronna prawa pracy uzasadnia pogląd o potrzebie kumulatywnego stosowania wszystkich zbiegających się przepisów szczególnej ochrony[36]. Kumulacja przepisów ochronnych wzmacnia pozycję pracownika, a w wypadku ochrony realizowanej przy pomocy obowiązku uzyskania zgody służy wszechstronnemu rozważeniu wszystkich aspektów sprawy oraz uwzględnieniu odmiennego w poszczególnych przypadkach ochrony celu określonej normy ustanawiającej ochronę.

PRÓBA OCENY OBOWIĄZUJĄCYCH ROZWIĄZAŃ

Oceniając szczególną ochronę trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie, należy stwierdzić, że spełnia

[35] Szerzej na temat „sprzeciwu" zob. G. Goździewicz, Z. Myszka, J. Piątkowski: *Uprawnienia związków zawodowych w stosunkach pracy (ustawy związkowe z 23 maja 1991 r.)*, Gdańsk 1991, s. 138; A. Świątkowski: *Problematyka sprzeciwu rady zakładowej przy wypowiadaniu umowy o pracę*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace Prawnicze", nr 52, Warszawa–Kraków 1972, s. 36 i n.

[36] T. Bińczycka-Majewska: *op. cit.*, s. 160–161.

ona przypisaną jej przez ustawodawcę rolę wspomagania niezależnego pełnienia funkcji i chronienia indywidualnych interesów pracowniczych. Biorąc to pod uwagę, celowe jest jej utrzymanie w uzasadnionym społecznie zakresie.

Z drugiej strony ochrona trwałości stosunku pracy stanowi ograniczenie swobody pracodawcy w doborze pracowników odpowiednich do realizacji swoich celów i tym samym pośrednio godzi w rynkową zasadę wolności gospodarowania. W tym znaczeniu szczególna ochrona trwałości stosunku pracy powinna mieć charakter wyjątkowy i wchodzić w grę tylko wówczas, gdy ten sam cel jest trudny do osiągnięcia na innej drodze[37].

Nie kwestionując celowości szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie należy wskazać na jej następujące mankamenty.

Obecnie występujący zakres podmiotowy szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie należy ocenić jako zbyt szeroki. W niektórych przypadkach ochrona nie znajduje uzasadnienia w potencjalnej konfliktogenności funkcji objętych ochroną. Docelowo zakres podmiotowy szczególnej ochrony powinien obejmować tylko funkcje, których stopień konfliktogenności z uwagi na reprezentowane interesy oraz ich bezpośrednie stosunki z pracodawcą jest największy. Z tego punktu widzenia nowego uregulowania wymaga zakres podmiotowy ochrony działaczy związkowych oraz pracowników pełniących funkcje w organach samorządów zawodowych.

Pozostające obecnie w mocy regulacje dotyczące zakresu przedmiotowego ochrony należy ocenić jako nieprecyzyjne i zbyt zróżnicowane. W praktyce powoduje to trudności w ustaleniu rzeczywistego zakresu przedmiotowego ochrony. Jednoznacznego uregulowania wymaga kwestia skutków prawnych objęcia pracownika ochroną w okresie wypowiedzenia.

Dokonując generalnej oceny środków prawnych realizujących ochronę, zakaz należy ocenić jako środek o charakterze statycznym, który nie odpowiada realiom gospodarki rynkowej. Dlatego też jego stosowanie jako środka prawnego realizującego szczególną ochronę trwałości stosunku pracy pracowników pełniących przedstawicielskie funkcje społeczne i obywatelskie budzi zastrzeżenia. Środkiem prawnym odpowiadającym w większym stopniu wymogom gospodarki rynkowej jest obowiązek

---

[37] Z. Góral: *op. cit.*, s. 204.

uzyskania przez pracodawcę zgody określonego podmiotu na zwolnienie pracownika. Środek ten nie chroni bowiem automatycznie wszystkich objętych ochroną pracowników, lecz pozwala na wybiórcze korzystanie z prawa odmowy udzielenia zgody (odmowy wyraźnej lub milczącej) w stosunku do tych osób pełniących funkcję, które swoją aktywną postawą ściągają na siebie niezadowolenie pracodawcy.

W obecnej sytuacji, wobec braku jakiejkolwiek kontroli następczej, możliwość odmowy zgody przez podmiot właściwy do jej wyrażenia jest wprost nieograniczona. Powszechnie przyjęta interpretacja[38], zgodnie z którą milczenie podmiotu uprawnionego do wyrażenia zgody oznacza odmowę jej udzielenia, nie zobowiązuje uprawnionych podmiotów do podjęcia jakichkolwiek działań mających na celu rzeczywiste rozpatrzenie sprawy i zajęcie merytorycznego stanowiska w tej sprawie. W tym stanie rzeczy uzasadnione jest zgłoszenie wniosku *de lege ferenda* dotyczącego wprowadzenia dla pracodawców trybu odwoławczego do niezależnego organu w przypadku nieudzielenia zgody przez właściwy podmiot. Należy także zauważyć, że bardziej funkcjonalnym rozwiązaniem pod tym względem aniżeli warunek zgody jest środek prawny w postaci prawa wniesienia sprzeciwu. Jego wniesienie wymaga bowiem od uprawnionego podmiotu aktywnej postawy w tym zakresie. Wydaje się, że sprzeciw mógłby być szerzej stosowany jako środek realizujący szczególną ochronę.

PERSPEKTYWY SZCZEGÓLNEJ OCHRONY STOSUNKU PRACY W NOWYCH REGULACJACH PRAWNYCH

Przy właściwym podejściu do szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy pracowników pełniących przedstawicielskie funkcje społeczne i obywatelskie ważne jest osiągnięcie takiego modelu tej ochrony, który z jednej strony zapewniałby pracownikom niezbędną stabilizację stosunku pracy i komfort psychiczny potrzebny do aktywnego i efektywnego wypełniania funkcji, często konfliktogennej, z drugiej zaś nie stałby na przeszkodzie kształtowaniu przez pracodawcę zatrudnienia stosownie do faktycznych potrzeb. Model ten powinien odpowiadać intencji nowej Konstytucji RP, wedle której podstawę ustroju gospodarczego Rzeczy-

[38] Zob. np. Orzeczenie SN sygn. I PZP 54/93, PiZS 1994, nr 4–5, s. 64; M. Matey: *op. cit.*, s. 169.

pospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności gospodarczej działalności, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Ustrój gospodarczy Polski znajduje się w fazie transformacji, a właściwa dla Polski forma gospodarki rynkowej wciąż pozostaje przedmiotem kontrowersji. Problem dotyczy proporcji udziału elementów liberalnych i socjalnych w gospodarce. Wprawdzie ustawa zasadnicza stanowi, że podstawą ustroju gospodarczego jest społeczna gospodarka rynkowa, to jednak wydaje się, że faktyczny kształt tej gospodarki zależeć będzie od tego, która z opcji (liberalna, socjalna) będzie miała decydujący wpływ na jej ukształtowanie. W tej sytuacji, mając na uwadze fakt, że ustrój gospodarczy nie został jeszcze w pełni ukształtowany, można jedynie podjąć próbę wysunięcia pewnych hipotez w tym zakresie.

Można przyjąć, że w przypadku gdy gospodarka zostanie oparta na rozwiązaniach liberalnych, główny nacisk położony będzie na wolności gospodarcze. Dominacja opcji socjalnej oznaczałaby – jak się wydaje – gospodarkę rynkową z elementami osłony socjalnej i interwencjonizmem państwowym. Na tle tych dwóch powierzchownie zarysowanych modeli gospodarki można przedstawić pewne ogólne wnioski, dotyczące przyszłego modelu szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy.

W modelu liberalnej gospodarki rynkowej za jedną z podstawowych zasad ustroju pracy uznaje się swobodę kontraktową stron stosunku pracy. Na jej tle zakazy i szczególne ograniczenia rozwiązania stosunku pracy są traktowane jako zakłócenia rynku pracy opartego na prawie popytu i podaży[39]. W konsekwencji, przypadki szczególnej ochrony pracowników pełniących funkcje społeczne i obywatelskie, w takim modelu gospodarczym, powinny być sprowadzone do minimum, a przyjęty środek prawny realizujący ochronę powinien zapewniać jej niezbędną elastyczność. Wymogowi temu odpowiadałyby niewiążące formy wpływu czynnika zewnętrznego na decyzje pracodawcy.

Reguły funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej uprawniają natomiast do przyjęcia, że państwo będzie interweniować ze względów społecznych w sferę zatrudnienia, m.in. poprzez ograniczenie swobody rozwiązywania stosunków pracy[40]. Sytuacja ta zbliżona jest do aktualnie

---

[39] Por. Z. Salwa: *Praca oraz prawa socjalne obywateli w przyszłej konstytucji*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 9, s. 14; T. Zieliński: *Prawo pracy w systemie gospodarki rynkowej*, „Rzeczpospolita" z 7 VII 1992 r., nr 158, dodatek „Ekonomia i Prawo", s. 7.

[40] T. Zieliński: *op. cit.*, s. 7; T. Przeciszewski: *Społeczna gospodarka rynkowa*, „Polityka Społeczna" 1991, nr 8, s. 2 i n.

występującej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej w Polsce. Można przyjąć, że w tym wypadku w zakresie rozwiązań dotyczących interesującej nas kwestii nie nastąpią rewolucyjne zmiany, a raczej ich uporządkowanie, co oznaczałoby utrzymanie dotychczasowego modelu ochrony, przy czym zakres podmiotowy ochrony może ulec dalszemu poszerzeniu. Świadczy o tym chociażby projekt ustawy o samorządzie powiatowym z 1994 r. oraz przygotowany w latach 1995–1997 projekt kodeksu zbiorowych układów pracy.

Za cel kierunkowy należy uznać także szersze stosowanie rozwiązania polegającego na „zawodowym" pełnieniu funkcji (np. obecnie poseł, senator). Regulacje te znacznie wzmacniają niezależność pracownika od macierzystego pracodawcy w wykonywaniu obowiązków społecznych i obywatelskich. W modelu tym szczególna ochrona stanowi gwarancję utrzymania stosunku pracy w okresie jego zawieszenia, w związku z korzystaniem z urlopu bezpłatnego udzielonego dla pełnienia funkcji oraz gwarancję ponownego zatrudnienia pracownika po zakończeniu pełnienia funkcji. Należy jednak zauważyć, że rozwiązanie takie łagodzi, lecz nie eliminuje całkowicie dylematów związanych z funkcjonowaniem szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy w gospodarce rynkowej.

SUMMARY

One of the legal solutions that support public activities of the citizens is the special protection of employments stability of employees performing public and civic representative functions. The basic role of this regulation is to protect the employee against the adversary effect of the activities connected with his function upon his relations with the employer and to make possible the effective and independent performance of the function.

A characteristic of public activity is that it potentially generates conflicts. The source of conflicts can be above all a conflict of group interests with the employer's interests and the employee's subordination to the employer, typical of the employment relation. A prerequisite for the acquisition by the employee of the right to special protection of the stability of employment is his being elected to perform a public or civic function that is entitled to protection. With some functions the right to protection applies only to the time of its de facto performance, with other cases during its term and some time after its terminantion.

The objective scope of protection is regulated in a diversified way. With some functions it entails a notice to terminate and the dissolution of employment, in other cases only a definitive notice to terminate an employment contract. At present most public and civic function involve the protection that consists in obtaining by the employer of the specified subject's consent to dismiss an employee. The means of appeal that realise the protection of employment stability of the employees in question

are: interdiction, the consent of the appropriate subject, the right to lodge an objection, the catalogue of causes. The protection against a notice to terminate the wage terms and working conditions is ensured by: interdiction, the catalogue of causes, requirements to obtain consent.

The current form of protection of the employment stability of employees performing public and civic functions is not free from various defects. The major shortcomings of special protection include: its too wide subjective scope, the absence of sufficient grounds in respect of potential conflict for some functions covered by special protection as well as the imprecise and too diversifield regulations.

The future model of special protection depends of the economic system in Poland. In the model of a liberal market economy, interdictions of and special restrictions on the termination of employment should be reduced to the minimum while the means of appeal implementing protection should be flexible. With a social market economy it can be assumed that the existing model of protection will be preserved. The direction goal should be a further application of the solution aiming at the 'professional' performance of functions.