



PRAWO PRACOWNIKÓW DO OTRZYMYWANIA INFORMACJI, WYRAŻANIA OPINII W DRODZE KONSULTACJI ORAZ DO UCZESTNICTWA

Unia Europejska uzupełnia działania państw członkowskich w zakresie prawa pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji poprzez przyjmowanie minimalnych wymogów na mocy dyrektyw lub podejmowanie środków mających na celu promowanie współpracy między państwami członkowskimi.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 5, 114, 115, 151 i 153 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#) (TFUE).

CELE

UE wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich dotyczące uczestnictwa pracowników, aby osiągnąć podstawowe cele europejskiej polityki społecznej, określone w art. 151 TFUE, które obejmują lepsze warunki życia i pracy, odpowiednią ochronę socjalną, wysoki poziom trwałego zatrudnienia i zwalczanie wykluczenia.

OSIĄGNIĘCIA

A. Kontekst

Prawo pracowników do otrzymywania informacji, wyrażania opinii w drodze konsultacji oraz do uczestnictwa stanowi jeden z głównych tematów debaty europejskiej od czasu przyjęcia w 1974 r. pierwszego programu działań społecznych. We Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników ([karcie socjalnej](#)) z 1989 r. podkreślono celowość wspierania uczestnictwa pracowników. Jednak propozycje Komisji w tym zakresie często napotykały opór. Odpowiednią podstawę prawną prawodawstwa Wspólnoty zapewniono dopiero w 1997 r., gdy do tekstu [traktatu z Amsterdamu](#) włączono Porozumienie w sprawie polityki społecznej.

W odniesieniu do kwestii uczestnictwa pracowników art. 153 TFUE nadaje Parlamentowi i Radzie uprawnienia w zakresie przyjmowania:

- środków mających na celu zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi;
- dyrektyw ustanawiających minimalne wymagania dotyczące stopniowego wprowadzania w życie.



W tym zakresie zastosowanie ma zwykła procedura ustawodawcza po wcześniejszych konsultacjach z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

B. Obowiązujące prawodawstwo

Pierwsza grupa dyrektyw odnosi się do prawa pracowników do uzyskiwania informacji o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy, a także prawa do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji na temat zwolnień lub przeniesień:

- [dyrektywa w sprawie pisemnego oświadczenia](#) (1991) informująca pracowników o istotnych aspektach ich stosunku pracy. W grudniu 2017 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmienionej [dyrektywy w sprawie przejrzystości i przewidywalności warunków pracy](#), którego celem jest ustanowienie nowych praw (np. ograniczeń okresu próbnego, zakazu klauzul wyłączności, wcześniejszego informowania o godzinach pracy) dla wszystkich pracowników we wszystkich formach zatrudnienia, w tym tych najbardziej elastycznych i niestandardowych oraz nowych formach zatrudnienia, takich jak umowy zerogodzinowe, praca w systemie bonów usługowych lub praca za pośrednictwem platform internetowych. Wniosek został zatwierdzony przez Parlament w pierwszym czytaniu w kwietniu 2019 r. i oczekuje na ostateczne zatwierdzenie przez Radę;
- na mocy dyrektywy Rady 75/129/EWG dotyczącej **zwolnień grupowych**, zmienionej dyrektywami Rady 92/56/EWG i [98/59/WE](#) pracodawcy muszą przystąpić do negocjacji z pracownikami w przypadku zwolnień grupowych w celu określenia sposobów pozwalających uniknąć zwolnień grupowych lub ograniczyć liczbę pracowników nimi objętych;
- [dyrektywa Rady 2001/23/WE](#) dotycząca **ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów** (konsolidująca dyrektywy Rady 77/187/EWG i 98/50/WE) określa, że pracownicy muszą zostać poinformowani o przyczynach takiego przejęcia i jego skutkach; zawiera ona także istotne przepisy dotyczące ochrony miejsc pracy pracowników oraz ich praw w przypadku przejęcia;
- [dyrektywa 2002/14/WE](#) ustanawiająca **ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej**, w której określono minimalne zasady proceduralne ochrony praw pracowników do uzyskiwania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji w sprawach dotyczących sytuacji gospodarczej i zatrudnienia w miejscu pracy.

Komisja przeprowadziła kontrolę sprawności, w wyniku której w lipcu 2013 r. uznała, że dyrektywy są ogólnie odpowiednie do założonego celu, a korzyści z nich płynące przewyższają koszty, oraz że wciąż występują luki, zwłaszcza w odniesieniu do ich stosowania w przypadku pracowników służby cywilnej, marynarzy i MŚP, a niektóre definicje wymagają dalszego zbadania i omówienia (SWD(2013)0293). Rozpatrywano przekształcenie dyrektyw dotyczących prawa pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji ([C\(2015\)2303](#)), jednak obecnie wydaje się, że



nie jest ono brane pod uwagę, ponieważ od 2015 r. nie zostało ujęte w programie prac Komisji.

W styczniu 2018 r. przyjęto [dyrektywę Rady w sprawie wdrożenia umowy między partnerami społecznymi w sektorze transportu morskiego](#), dzięki której pracownicy żeglugi morskiej przestali być wyłączeni z zakresu dyrektyw dotyczących prawa pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji.

W odniesieniu do pracowników sektora publicznego żadna z dyrektyw dotyczących prawa pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji nie dotyczy administracji publicznych (patrz orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-583/10 Nolan i C-108/10 Scattolon). W trakcie negocjacji w sprawie ogólnej dyrektywy ramowej w 2001 r. Parlament usiłował rozszerzyć jej zakres, by objąć nią sektor publiczny, ale Rada odrzuciła ten wniosek. W grudniu 2015 r. komitet społecznego dialogu sektorowego ds. centralnej administracji rządowej podpisał porozumienie sektorowe w sprawie wspólnych minimalnych standardów w zakresie praw pracowników centralnej administracji do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji i zaapelował o jego wdrożenie w postaci dyrektywy Rady. W dniu 5 marca 2018 r. Komisja poinformowała partnerów społecznych, że nie przedłoży Radzie tej umowy w celu jej wdrożenia.

Druga grupa dyrektyw dotyczy praw pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji w sytuacjach o kontekście międzynarodowym:

- dyrektywa Rady 94/45/WE zmieniona [dyrektywą 2009/38/WE](#) w sprawie ustanowienia **europejskiej rady zakładowej**. Europejskie rady zakładowe skupiają zarząd centralny i przedstawicieli pracowników w całej Europie, którzy dyskutują na tematy obejmujące wyniki przedsiębiorstwa, perspektywy i zatrudnienie, restrukturyzację i politykę dotyczącą kadr. Pracownikom przyznano także określone prawa, jeśli chodzi o uzyskiwanie informacji i wyrażanie opinii w drodze konsultacji w sprawach dotyczących środowiska pracy. Przepisy dotyczące europejskiej rady zakładowej obejmują przedsiębiorstwa wielonarodowe, które zatrudniają co najmniej 1000 pracowników w UE/EOG i co najmniej 150 pracowników w przynajmniej dwóch państwach członkowskich. [Specjalna baza danych](#), którą zarządza Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), zapewnia dane dotyczące europejskich rad zakładowych;
- [dyrektywa 2004/25/WE](#) w sprawie **ofert przejęcia**, zgodnie z którą pracownikom zainteresowanych przedsiębiorstw lub ich przedstawicielom należy umożliwić wyrażenie opinii na temat przewidywanych skutków takiej oferty dla zatrudnienia; zastosowanie mają również przepisy dotyczące udzielania informacji pracownikom i wyrażania przez nich opinii w drodze konsultacji;
- [dyrektywa 2011/35/UE](#) dotycząca **łączenia się spółek akcyjnych**, zgodnie z którą pracownicy łączących się przedsiębiorstw są chronieni w takim samym zakresie, jaki ustalono w dyrektywie dotyczącej przejęcia przedsiębiorstw.

W dniu 14 maja 2018 r. Komisja opublikowała [ocenę REFIT](#) dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej i stwierdziła, że jakość i zakres informacji przekazywanych pracownikom poprawiły się, jednak dyrektywa nie



spowodowała wzrostu tempa tworzenia nowych europejskich rad zakładowych. Komisja zaproponowała opracowanie praktycznego podręcznika dla osób zajmujących się europejskimi radami zakładowymi oraz zapewnienie wsparcia finansowego partnerom społecznym w zakresie wdrażania i skuteczności europejskich rad zakładowych.

Dyrektywy zaliczone do trzeciej grupy określają zasady, które mają zastosowanie w sytuacjach o kontekście międzynarodowym, i przyznają częściowe prawa do udziału w podejmowaniu decyzji:

- [dyrektywa Rady 2001/86/WE](#) uzupełniająca **statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników** ustanawia zasady uczestnictwa pracowników w podejmowaniu decyzji dotyczących strategicznego rozwoju przedsiębiorstwa. Nie tylko informuje się pracowników i przeprowadza z nimi konsultacje w ramach organu przypominającego europejską radę zakładową, lecz wprowadzono także przepis dotyczący udziału pracowników na poziomie zarządu, jeżeli taką formę udziału zastosowano w krajowych przedsiębiorstwach założycielskich (tak zwana zasada „przed i po”);
- w [dyrektywie Rady 2003/72/WE](#) uzupełniającej **statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników** zapewniono, aby przedstawiciele pracowników mogli wywierać wpływ na prowadzenie spółdzielni europejskich;
- [dyrektywa \(UE\) 2017/1132](#) w sprawie niektórych aspektów prawa spółek także zawiera zasady określania uczestnictwa pracowników, mające zastosowanie w przypadku **transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych**.

Czwarta grupa obejmuje: dwa międzysektorowe porozumienia między partnerami społecznymi (wdrożone [dyrektywą Rady 97/81/WE](#) w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz [99/70/WE](#) w sprawie pracy na czas określony), [dyrektywę 2008/104/WE](#) w sprawie pracy tymczasowej oraz kilka dyrektyw w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, z których wszystkie – choć nie wprost – zawierają przepisy dotyczące prawa pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji.

C. Inne inicjatywy

Przedsiębiorstwa i przedstawiciele pracowników coraz częściej zawierają ponadnarodowe porozumienia przedsiębiorstw, które stanowią formę dialogu społecznego w przedsiębiorstwach wielonarodowych, w związku z nasilającym się umiędzynarodawianiem przedsiębiorstw. Są to dokumenty w różnych formach, opracowywane wspólnie w celu zastosowania w co najmniej jednym państwie członkowskim przez przedstawicieli danego przedsiębiorstwa oraz organizacje zrzeszające pracowników. Tego rodzaju praktyka może jednak wzbudzać wątpliwości na tle prawnym i politycznym z uwagi na stopień powiązania między różnymi poziomami dialogu społecznego (międzynarodowy, europejski, krajowy) a jego horyzontalnym zakresem oddziaływania (międzysektorowym, dotyczącym określonego sektora, na poziomie przedsiębiorstwa). Ponadto ponadnarodowe



porozumienia przedsiębiorstw mogą kolidować z normami i odniesieniami krajowymi, przy czym mechanizmów rozwiązywania sporów jest niewiele.

Komisja wyraziła zamiar wspierania i monitorowania rozwoju ponadnarodowych porozumień przedsiębiorstw poprzez promowanie wymiany doświadczeń i badań. Prowadzi ona [bazę danych](#) dotyczącą ponadnarodowych porozumień przedsiębiorstw.

W kwietniu 2018 r. Komisja przedstawiła pakiet wniosków dotyczących reformy unijnego prawa spółek, w tym wniosek dotyczący zmiany dyrektywy z 2017 r. w odniesieniu do transgranicznych przekształceń, połączeń i podziałów spółek.

Zgodnie z [Europejskim filarem praw socjalnych](#), który uprawnia wszystkich pracowników we wszystkich sektorach do uzyskiwania informacji i wyrażania opinii w istotnych dla nich kwestiach, jednym z celów tego wniosku jest zwiększenie ochrony pracowników poprzez zapewnienie dokładniejszych informacji na temat transgranicznych przekształceń, połączeń lub podziałów spółek. Każde przedsiębiorstwo będzie musiało przekazać pracownikom sprawozdanie dotyczące wpływu każdej operacji na nich samych. Opinię pracowników należy następnie wziąć pod uwagę podczas walnego zgromadzenia. W szczególności w przypadku transgranicznych przekształceń i podziałów pracownicy będą również mogli przekazywać swoje opinie na temat wstępnych warunków proponowanego działania.

Europejski filar praw socjalnych wykracza poza obecny dorobek prawny Unii, ponieważ ma on zastosowanie bez względu na liczbę zaangażowanych pracowników i odnosi się do prawa nie tylko do otrzymywania informacji, lecz także wyrażania opinii w drodze konsultacji w przypadku każdego takiego zdarzenia korporacyjnego.

Jeżeli chodzi o ochronę praw do uczestnictwa pracowników, dostępne są już szczegółowe przepisy dotyczące połączeń, które pozostaną niezmienione. W przypadku transgranicznych przekształceń i podziałów proponuje się, aby spółki stosowały się zasadniczo do zasad obowiązujących w państwie członkowskim przeznaczenia.

Wniosek dotyczący transgranicznych przekształceń, połączeń lub podziałów spółek został zatwierdzony przez Parlament w pierwszym czytaniu 18 kwietnia 2019 r. i oczekuje na ostateczne zatwierdzenie przez Radę;

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski przyjął kilka rezolucji wzywających do zapewnienia prawa pracownikom do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w spółkach, a także by prawo to było stosowane zarówno w przedsiębiorstwach krajowych, jak i międzynarodowych, niezależnie od ich statusu prawnego. W [rezolucji z dnia 19 lutego 2009 r.](#) Parlament zaapelował także o włączenie pracowników sektora publicznego do zakresu dyrektyw w sprawie praw pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji.

W [rezolucji z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie informowania pracowników i konsultowania się z nimi, przewidywania restrukturyzacji i zarządzania nią](#) Parlament wezwał Komisję do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego, zawierającego przepisy w sprawie pełnego informowania przedstawicieli pracowników o wszelkich



zaproprowanych operacjach restrukturyzacyjnych oraz określającego rozsądny termin na konsultacje.

Wezwanie do przedłożenia wniosku Parlament powtórzył w [rezolucji z dnia 22 października 2014 r. w sprawie europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej](#), a następnie w [rezolucji z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie transgranicznych łączy i podziałów spółek](#).

W związku z ogłoszeniem planów przeprowadzenia w 2016 r. zakrojonej na szeroką skalę restrukturyzacji przedsiębiorstw Caterpillar i Alstom Parlament przyjął [rezolucję z dnia 5 października 2016 r. w sprawie potrzeby europejskiej polityki reindustrializacji](#), w której wezwał wszystkie właściwe organy do zadbania o pełne respektowanie przez wszystkie zaangażowane strony zgodności z krajowymi i europejskimi przepisami dotyczącymi informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji, zwłaszcza w trakcie restrukturyzacji.

W [rezolucji z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych](#) Parlament przypomniał znaczenie angażowania pracowników w proces podejmowania decyzji oraz zarządzanie przedsiębiorstwem, a także zwrócił uwagę na przedsiębiorstwa społeczne, np. spółdzielnie, które stanowią dobry przykład tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, wspierania włączenia społecznego i promowania gospodarki partycypacyjnej.

Aoife Kennedy
05/2019

