Zbigniew Hajn
Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji
ORCID: 0000-0001-7755-6187

DOI: 10.34616/145143

Ustawa o kasach zapomogowo-pożyczkowych i jej znaczenie dla zbiorowego prawa pracy

1. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o kasach zapomogowo-pożyczkowych[1] (dalej: ustawa o KZP) zasługuje na uwagę zarówno ze względu na jej unormowania dotyczące samych kas zapomogowo-pożyczkowych (dalej: KZP lub kasy), jak i na elementy sygnalizujące pozytywne zmiany w zbiorowym prawie pracy. Ustawa uchyliła art. 39 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (dalej: u.z.z.)[2], zastępując regulację funkcjonowania KZP zawartą w tym artykule i wydanym na jego podstawie rozporządzeniu z 1992 r.[3] Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, motywem unormowania funkcjonowania kas w odrębnej ustawie była blankietowość art. 39 u.z.z., pozostawiająca Radzie Ministrów możliwość uregulowania zagadnień, co do których w tekście u.z.z. nie było bezpośrednich wskazówek, oraz ograniczenie ich powiązania ze związkami zawodowymi[4].

W krótkim opracowaniu nie jest możliwe opisanie i omówienie w szerszym zakresie uregulowania zawartego w ustawie. Dlatego ograniczę się do zmian, które umacniają pozycję kas jako podmiotów prawa oraz do tych nowych rozwiązań, których znaczenie wykracza poza problematykę określoną tytułem ustawy.

2. Ustawa o KZP umocniła samodzielność prawną kas, co wyraża się w wyraźnym ugruntowaniu ich pozycji jako odrębnego podmiotu prawa oraz uniezależnieniu ich powstania i funkcjonowania od istnienia w zakładzie pracy organizacji związkowej.

Już na gruncie poprzedniej regulacji prawnej w orzecznictwie i doktrynie podkreślano znaczną prawną samodzielność kas, wskazując, że nie stanowią one elementu struktury organizacyjnej zakładu pracy, mają własnych członków i cele polegające na udzielaniu członkom pomocy materialnej w formie pożyczek oraz zapomóg na zasadach określonych w statucie. Akcentowano również znaczny zakres samodzielności kas w obrocie prawnym, tj. w stosunkach prawnych, w które wchodziły z własnymi

[1] Dz. U. z 2021 r. poz. 1666; ustawa weszła w życie 11 października 2021 r.

[2] T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 854.

[3] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w zakładach pracy (Dz. U. Nr 100, poz. 502).

[4] Uzasadnienie projektu ustawy – IX kadencja Sejmu, druk sejmowy nr 1313.

członkami, pracodawcą i innymi podmiotami[5]. W orzecznictwie sporna była jednak kwestia charakteru ich podmiotowości prawnej. W uchwale z dnia 13 października 2016 r., III CZP 79/06[6], Sąd Najwyższy uznał, że jakkolwiek kasy nie mają zdolności prawnej pozwalającej na uznanie ich za jednostki wymienione w art. 33^1 § 1 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.), to jednak mają zdolność sądową. Odmienne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w postanowieniu z 25 stycznia 2017 r., IV CSK 149/16[7], wskazując, że skoro rozporządzenie z 1992 r. przyznaje kasom możliwość nabywania wielu praw i obowiązków w sferze prawa cywilnego, to należy uznać, że ustawodawca przyznał im zdolność prawną, chociaż posłużył się w tym celu pośrednią, opisową metodą, czego nie wyklucza ani art. 33^1 § 1 k.c. ani art. 64 § 1^1 Kodeksu postępowania cywilnego.

Ustawa o KZP kładzie kres niepewności wynikającej z opisanych wyżej orzeczeń, stanowiąc wprost w art. 9 ust. 1, że KZP, w zakresie niezbędnym do realizacji jej celów statutowych, może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana. Nie ulega zatem wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym KZP jest jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 33^1 § 1 k.c., stanowiąc tzw. osobę ustawową („ułomną osobę prawną"), do której stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych[8].

W kwestii ograniczenia powiązań KZP z organizacją związkową należy wskazać, że pierwotnie kasy działały jako agendy związków zawodowych i ich działania prawne były działaniami związku zawodowego. Od 1983 r. kasy przestały być jednostkami związkowymi, a przynależność związkowa pracowników przestała mieć znaczenie dla uzyskania statusu członka. Kasy zostały jednak poddane „nadzorowi społecznemu" związków zawodowych[9]. Organizacyjna samodzielność kas została podtrzymana w uchylonym art. 39 u.z.z. oraz rozporządzeniu z 1992 r., z pozostawieniem związkom nadzoru społecznego nad ich funkcjonowaniem. Ostatnia zmiana, wprowadzona ustawą o KZP, uniezależniła istnienie kas od obecności związku w zakładzie pracy, dopuszczając zastąpienie organizacji związkowej, w zakresie funkcji odnoszących się do KZP, przez inne przedstawicielstwa pracowników (szerzej w pkt 3 nin. opracowania). Jednocześnie ustawa odstąpiła od przyznania związkom roli nadzorczej, powierzając im jedynie sprawowanie kontroli nad kasami. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że skoro ma ona normować sprawy należące do prawa prywatnego, to właściwe jest zastąpienie określenia „nadzór" terminem „kontrola", który nie mieści w swoim polu znaczeniowym możliwości ingerowania w podmiot kontrolowany.

---

[5] Zob. np. K.W. Baran, *Komentarz do art. 39 ustawy z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 261-263.

[6] „Prokuratura i Prawo" (wkł.) 2007, nr 4, poz. 33.

[7] OSNC 2017, nr 9, poz. 105.

[8] Zob. szczeg. J. Frąckowiak, *Osoby prawne*, [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 912.

[9] Zob. art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 1985 r. Nr 54, poz. 277) i zarządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 21 maja 1983 r. w sprawie zasad organizowania i funkcjonowania pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych w uspołecznionych zakładach pracy oraz obowiązków tych zakładów wobec pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych (M.P. Nr 19, poz. 110 ze zm.).

3. Jak zasygnalizowano w tytule nin. opracowania, ustawa o KZP jest ważna nie tylko dla kas. Wprowadza ona bowiem dwa nowe uregulowania istotne dla zbiorowego prawa pracy w ogóle. Pierwsze dotyczy roli rady pracowników *versus* przedstawiciele *ad hoc*, drugie pojęcia pracodawcy w zbiorowym prawie pracy.

Pierwsza z wymienionych zmian została wprowadzona w art. 5 ustawy o KZP określającym podmioty sprawujące kontrolę nad KZP. Zgodnie z tym unormowaniem kontrolę tę sprawuje w pierwszej kolejności zakładowa organizacja związkowa działająca u pracodawcy. Jeśli u pracodawcy działa więcej niż jedna organizacja, kontrolę sprawują wspólnie te organizacje, tworząc wspólną reprezentację związkową, o której mowa w art. 30 ust. 4 u.z.z. W razie nieutworzenia wspólnej reprezentacji kontrolę nad KZP sprawuje zakładowa organizacja związkowa zrzeszająca największą liczbę osób wykonujących pracę zarobkową u pracodawcy, u którego działa ta organizacja. W wypadku gdy u pracodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowa, kontrolę nad KZP sprawuje rada pracowników, utworzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji[10]. Jeżeli zaś rada pracowników nie działa u pracodawcy, to wówczas kontrolę sprawuje reprezentacja osób wykonujących pracę zarobkową wyłoniona w trybie przyjętym u danego pracodawcy.

Jak wynika z opisanego uregulowania, ustawa, przyznając w pierwszej kolejności reprezentacji związkowej prawo do kontroli KZP, podtrzymuje koncepcję ustawodawcy kumulowania uprawnień przedstawicielskich załogi w rękach związków zawodowych. W rozważanym wypadku takie rozwiązanie ma pewne uzasadnienie w związkowym rodowodzie kas. Przede wszystkim wynika ono jednak z braku w Polsce powszechnego i stałego przedstawicielstwa załogi podobnego do niemieckich rad zakładowych lub polskich rad zakładowych działających na podstawie dekretu z dnia 6 lutego 1945 r. o radach zakładowych[11], zanim zostały wchłonięte przez związki zawodowe. Należy jednak wskazać, że, zważywszy na charakter KZP, jej działanie leży bardziej w polu klasycznych kompetencji reprezentacji ogólnozakładowej niż organizacji związkowej. Kasy są bowiem typową instytucją związaną ze wspólnotą interesów załogi, które mogą być chronione w drodze niekonfliktowego współdziałania z pracodawcą. Wobec słabości i marginalnej obecności w zakładach pracy rad pracowników, spowodowanej m.in. trybem ich powoływania, mglistym zakresem kompetencji i niedostatecznym związkiem rady z załogą[12], rady te nie mogą obecnie pełnić funkcji pełnowartościowej reprezentacji załogi. W ustawie pojawiła się jednak nowość dowartościowująca rady pracowników. Ustawodawca odstąpił bowiem od dotychczasowego schematu polegającego na powierzaniu, w sytuacji gdy w zakładzie pracy nie ma zakładowej organizacji związkowej, uprawnień do reprezentowania załogi przez tzw. przedstawicieli *ad hoc*, określonych

[10] Dz. U. Nr 79, poz. 550 z późn. zm.

[11] Dz. U. Nr 8, poz. 36.

[12] Szerzej Z. Hajn, *Inicjowanie i organizacja wyborów członków rad pracowników*, [w:] *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza*, TNOiK, Toruń 2017, s. 579 i n.

w ustawie o KZP jako „reprezentacja osób wykonujących pracę zarobkową wyłoniona w trybie przyjętym u danego pracodawcy". Byłoby dobrze, gdyby taką, jak przyjęta w wyżej powołanym art. 5 rozważanej ustawy, kolejność reprezentowania pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową przyjąć także w innych podobnych sytuacjach[13], zamiast powierzać to zadanie przedstawicielom *ad hoc*, których z wielokrotnie wskazywanych w doktrynie względów nie można uznać za „przedstawicieli wybranych" w rozumieniu ratyfikowanej przez Polskę konwencji nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, przyjętej w Genewie dnia 23 czerwca 1971 r.[14], zobowiązującej zarówno do zagwarantowania, że są oni wybierani w wolnych wyborach, jak i zapewnienia im skutecznej ochrony przeciwko wszelkim aktom krzywdzącym.

Ważną zmianą, dotyczącą całego zbiorowego prawa pracy, jest nowe zdefiniowanie pracodawcy w art. 2 pkt 2 ustawy o KZP. Zgodnie z tym przepisem przez pracodawcę należy rozumieć pracodawcę w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy (dalej: k.p.), a także osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną i do której stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych, jeżeli zatrudniają one inną niż pracownik osobę wykonującą pracę zarobkową. Jednocześnie art. 56 ustawy o KZP wprowadził tę definicję do ustawy o związkach zawodowych, zastępując nią dotychczasową definicję pracodawcy zawartą w jej art. 1^1 pkt 2. Oznacza to zmianę definicji prawnej pracodawcy także w innych ustawach odnoszących się do zbiorowego prawa pracy, które odwołują się do definicji zawartej w ustawie związkowej[15].

W uzasadnieniu projektu jako motyw wprowadzenia nowej definicji pracodawcy w zbiorowym prawie pracy wskazano, że dotychczasowa definicja była błędna w zakresie, w jakim określała grupę podmiotów mogących być tzw. pracodawcami niepracowniczymi. Błędność tej definicji wynikała w szczególności z uznania za pracodawców osób wykonujących pracę zarobkową innych niż pracownicy, czyli tzw. pracodawców wewnętrznych niemających zdolności prawnej, tj. zdolności do zawierania umów cywilnoprawnych, w tym umów zlecenia, umów o świadczenie usług, umów o dzieło itp. Z oceną tą należy się w pełni zgodzić[16]. Zaletą nowej definicji jest próba wyprowadzenia konsekwencji wynikających z cywilnoprawnego charakteru

[13] Por. L. Florek, *Prawo pracowników do informacji i konsultacji*, „Monitor Prawa Pracy" 2006, nr 5, s. 240.

[14] Konwencja ratyfikowana 12 maja 1977 r., Dz. U. Nr 39, poz. 178.

[15] Tak: ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809); ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 123); ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232 z późn. zm.).

[16] Wadliwość poprzedniej definicji pracodawcy została też szerzej uargumentowana w doktrynie; zob. A. Tomanek, *Wątpliwości wokół nowej definicji pracodawcy w prawie związkowym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2019, nr 9, szczeg. s. 23; Z. Hajn, *The concept of employer and the extension of the subjective (ratione personae) scope of collective labour law*, Acta Universitatis Lodziensis, „Folia Iuridica" 2021, nr 95, s. 24 i n.

części stosunków świadczenia pracy dla określenia stron zbiorowych stosunków pracy. Definicja ta wskazuje również na idącą w dobrym kierunku ewolucję stanowiska ustawodawcy w kwestii prawnego pojęcia pracodawcy. Niestety także ta definicja ma dyskwalifikujące ją słabości. Jak wynika z jej treści, pracodawcą dla pracowników jest bowiem w wypadku osób prawnych lub ustawowych złożonych z wewnętrznych pracodawców jednostka wewnętrzna osoby prawnej jako pracodawca w rozumieniu art. 3 k.p., a dla innych niż pracownicy członków załogi – sama osoba prawna lub osoba ustawowa. W rezultacie pracownicy i wykonawcy pracy zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych nie są zatrudnieni „u tego samego pracodawcy" czy też w tym samym zakładzie pracy. Rodzi to istotne, a w płaszczyźnie logicznej nieprzezwyciężalne, komplikacje nie tylko dla ustawy o KZP, lecz także dla funkcjonowania zbiorowych stosunków pracy w ogóle. Na przykład także na gruncie nowej definicji pracodawcy na potrzeby wymagań liczbowych związanych z założeniem zakładowej organizacji związkowej, referendum strajkowym, ustaleniem reprezentatywności organizacji związkowej określenie „u pracodawcy" lub „w zakładzie pracy" oznacza inną jednostkę organizacyjną dla pracowników niż dla pozostałych osób wykonujących pracę zarobkową. Inny zasięg dla jednych i drugich powinien też mieć zakładowy układ zbiorowy pracy, choć tu ratunkiem może być zastosowanie art. 241^{28} k.p. Jak się wydaje, jedyną drogą do pogodzenia roli pracodawcy jako podmiotu zatrudniającego zarówno pracowników, jak i inne osoby wykonujące pracę zarobkową jest zmiana prawa polegająca na przyjęciu, że pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p. oraz w rozumieniu przepisów zbiorowego prawa prac może być tylko podmiot mający zdolność prawną wskazany w art. 33 i art. 33^1 k.c. Zmiana ta dałaby też nadzieję na przywrócenie postulowanej przez Profesora Tadeusza Kuczyńskiego spójności systemowej prawa w zakresie stosowania pojęcia pracodawcy[17].

Bibliografia

Baran K.W., *Komentarz do art. 39 ustawy z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2019.

Florek L., *Prawo pracowników do informacji i konsultacji*, „Monitor Prawa Pracy" 2006, nr 5.

Frąckowiak J., *Osoby prawne*, [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012.

Hajn Z., *Inicjowanie i organizacja wyborów członków rad pracowników*, [w:] *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza*, TNOiK, Toruń 2017.

Hajn Z., *The concept of employer and the extension of the subjective (ratione personae) scope of collective labour law*, Acta Universitatis Lodziensis, „Folia Iuridica" 2021, nr 95.

[17] T. Kuczyński, *Pracodawca jako kategoria systemu prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3844, „Przegląd Prawa i Administracji" 2018, t. CXIII, s. 68 i n.

Kuczyński T., *Pracodawca jako kategoria systemu prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3844, „Przegląd Prawa i Administracji" 2018, t. CXIII.

Tomanek A., *Wątpliwości wokół nowej definicji pracodawcy w prawie związkowym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2019, nr 9.