

Decyzja
Prezydium KK
nr 102/23

ws. projektu ustawy o układach zbiorowych pracy i innych porozumieniach zbiorowych

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawia następujące uwagi do projektu ustawy o układach zbiorowych pracy i innych porozumieniach zbiorowych z dnia 25 maja 2023 r. (dalej: projekt) przedstawionego w ramach prekonsultacji przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

Układy zbiorowe pracy są niezbędnym elementem nowoczesnej gospodarki, gwarantując równowagę między potrzebami konkurencyjności przedsiębiorstw, a bezpieczeństwem pracowników. Zalecenie przyjęte przez Radę UE wprost wskazuje, że rokowania zbiorowe są jednym z kluczowych narzędzi pomagających pracownikom i pracodawcom w dostosowywaniu się do zmieniającego się świata pracy. Jest to szczególnie istotne w kontekście obiektywnych wyzwań stojących przed polskim rynkiem pracy, takich jak zmiana technologiczna, demograficzna i klimatyczna oraz zagrożenia pułapką państwa średniego dochodu. Dlatego niepokoić powinna trwająca od dawna i niestety ciągle postępująca w Polsce zapaść praktyki negocjacji układowych, potwierdzona przez ekspertyzę przygotowaną przez zespół naukowców z inicjatywy NSZZ „Solidarność” na zamówienie Rady Dialogu Społecznego. Aby spowodować odwrócenie tego trendu konieczne są zasadnicze zmiany prawne. Równocześnie Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2022/2041/WE nakłada na państwa członkowskie, w których odsetek pracowników objętych rokowaniami zbiorowymi jest niższy niż 80%, obowiązek stworzenia warunków sprzyjających zwiększeniu zasięgu rokowań zbiorowych i przygotowaniu planu działania na rzecz promowania rokowań zbiorowych i zwiększania zasięgu układów zbiorowych. Mając na względzie oba te czynniki pozytywnie oceniamy przygotowanie wyjściowej propozycji reformy legislacyjnej prawa układowego, uznając to jednak jedynie za pierwszy krok w kierunku przywrócenia układom zbiorowym pracy właściwej rangi w stosunkach pracy i relacjach między pracą a kapitałem.

Przedstawiony projekt zakłada uchylenie regulacji prawnej zawartej w przepisach działu jedenastego Kodeksu pracy i uregulowanie kwestii związanych z zawieraniem układów

zbiorowych pracy oraz innych porozumień zbiorowych pracy w odrębnej ustawie. Jest to zabieg trafny. Problematyka układów zbiorowych pracy i innych porozumień zbiorowych jest zaliczana do tzw. zbiorowego prawa pracy, które poza dzisiejszą regulacją działu jedenastego Kodeksu pracy w całości jest uregulowane poza Kodeksem pracy. Propozycja uregulowania układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień zbiorowych poza Kodeksem pracy pozwoli zachować odrębność tzw. indywidualnego prawa pracy, które pozostanie skodyfikowane, od zbiorowego prawa pracy, które w całości będzie uregulowane w odrębnych ustawach. Propozycja ta nawiązuje do rozwiązań prawnych obowiązujących w Polsce w okresie przedkodeksowym, kiedy to zawieranie układów zbiorowych pracy było przedmiotem ustawy z 1937 r. o układach zbiorowych pracy. Jak piszą autorzy w uzasadnieniu projektu ustawy, zabieg ten pozwoli również stosować w zbiorowym prawie pracy jednolitą formułę pracodawcy odmienną od definicji zawartej w art. 3 KP.

W uzasadnieniu projektu podkreśla się, że jego celem jest realizacja najistotniejszych postulatów zgłaszanych od wielu lat przez partnerów społecznych, w szczególności dotyczących uproszczenia procedury zawierania oraz rejestrowania układów zbiorowych pracy oraz uwzględnienie wniosków wynikających z wymienionej powyżej ekspertyzy sporządzonej na zamówienie RDS.

W ocenie Prezydium KK projekt realizuje niektóre propozycje od lat postulowane przez NSZZ „Solidarność”, a także część kierunkowych propozycji reprezentatywnych central związkowych, przedstawionych w informacji z dnia 19 stycznia 2023 r. Następujące proponowane zapisy należy ocenić pozytywnie:

- wprowadzenie katalogu otwartego spraw, które mogą być przedmiotem regulacji układu zbiorowego pracy (w celu promocji układów zbiorowych postulujemy rozszerzenie przykładowego katalogu poprzez wskazanie w szczególności na: urlopy szkoleniowe, wsparcie pracowników podnoszących kwalifikacje zawodowe, prawo pracowników do odłączenia się czy zarządzanie wiekiem);
- uproszczenie procesu rejestrowania układów zbiorowych pracy oraz wprowadzenie wpisu do Krajowej Ewidencji Układów Zbiorowych Pracy;
- wprowadzenie możliwości skorzystania z pomocy mediatora przez strony negocjujące układ zbiorowy pracy;
- uproszczenie procedury rozszerzenia (generalizacji) ponadzakładowego układu zbiorowego pracy;

- wyraźne wykluczenie możliwości częściowego wypowiedzenia układu oraz częściowego wystąpienia z układu;
- wprowadzenie możliwości zawarcia przez pracodawców układu ponadzakładowego dla grupy liczącej co najmniej 2 pracodawców.

Niewątpliwie częściowym krokiem we właściwą stronę jest wprowadzenie obowiązku pracodawcy zatrudniającego co najmniej 50 pracowników i nieobjętego układem, podjęcia raz na 2 lata rokowań w celu zawarcia układu zakładowego wraz z przedstawieniem przez niego propozycji zakresu przedmiotowego proponowanego układu. Jednakże, aby uniknąć powielania w takiej propozycji wyłącznie zapisów Kodeksu pracy, należy wskazać, że proponowany zakres powinien zawierać zapisy np. dotyczące co najmniej: zasad wynagradzania, efektywnej realizacji zasady równego traktowania w zatrudnieniu, przeciwdziałania zagrożeniom psychospołecznym oraz rozwoju zawodowego pracowników.

Natomiast Prezydium KK krytycznie ocenia następujące zapisy projektu:

- Ustawa nie powinna wykluczać możliwości zawarcia układu na czas nieokreślony. Zawarcie układu na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat, powinno następować w przypadku, gdy strony układu wyrażą taką wolę. Nie do przyjęcia jest propozycja, aby zasada terminowości układów zbiorowych pracy miała zastosowanie również do układów zbiorowych pracy zawartych na czas nieokreślony zarejestrowanych przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 31 projektu). Mogłoby to zniweczyć i tak już nikły dotychczasowy dorobek układowy, w sytuacji, gdy na miejsce układów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy nie zostałyby zawarte nowe układy terminowe.
- W projekcie brak jest przepisów określających zdolność układową do zawarcia układu ponadzakładowego i zakładowego po stronie pracodawców. Art. 19 i art. 22 projektu regulują jedynie zdolność układową po stronie związkowej. Art. 5 projektu reguluje z kolei zasady (w tym zdolność do) prowadzenia rokowań nad układem zbiorowym pracy. W projekcie brak jest natomiast regulacji określającej zdolność do zawarcia ponadzakładowego układu zbiorowego pracy po stronie pracodawców w sytuacji, gdy układ taki jest zawierany dla pracodawców, z których co najmniej jeden należy do organizacji pracodawców, a co najmniej jeden do żadnej z takich organizacji nie należy oraz w sytuacji, gdy pracodawcy, dla których zawiera się układ ponadzakładowy należą do więcej niż jednej organizacji pracodawców.
- Nie do przyjęcia jest wprowadzenie przewidzianej w art. 17 ust. 2 projektu propozycji wystąpienia podmiotu z ponadzakładowego układu zbiorowego pracy. Już dziś pracodawcy

będący członkami organizacji pracodawców, która zawarła układ mogą uwolnić się od obowiązku stosowania układu rezygnując z członkostwa w takiej organizacji. Propozycja przewidziana w art. 17 ust. 2 projektu podważa obowiązek pracodawcy stosowania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy ułatwiając pracodawcy w stopniu zdecydowanie większym niż w aktualnym stanie prawnym uwolnienie się, bez jakichkolwiek negatywnych konsekwencji, od tego obowiązku w drodze jego indywidualnej decyzji.

- Wątpliwości budzi również regulacja zdolności do zawarcia układu ponadzakładowego po stronie pracowników. Dotyczy to w szczególności przyznania zdolności do zawarcia układu ponadzakładowego ze strony pracowników wyłącznie międzyzakładowym organizacjom związkowym. Powstaje pytanie, dlaczego taka zdolność nie została przyznana organizacjom zakładowym w sytuacji, gdy pracownicy, dla których zawierany jest układ są objęci zakresem działania takiej organizacji oraz dlaczego taka zdolność układowa nie została przyznana ponadzakładowej organizacji związkowej w przypadkach, gdy zakładowa lub międzyzakładowa organizacja związkowa reprezentująca pracowników, dla których zawiera się taki układ wchodzi w skład odpowiedniej struktury ponadzakładowej. Za zbyt daleko idące należy uznać wyłączenie w art. 19 ust. 2 zd. 2 projektu stosowania wymogu zawarcia układu ponadzakładowego przez co najmniej jedną reprezentatywną międzyzakładową organizację związkową, co prowadzić będzie do osłabienia pozycji reprezentatywnych organizacji związkowych, stwarzając możliwości zawarcia takiego układu przez słabe, pozbawione autonomii układowej i zależne od pracodawcy organizacje związkowe.
- Za kontrowersyjny uznać należy mechanizm obowiązywania postanowień układu zbiorowego pracy dotyczących osób świadczących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy przewidziany w art. 11 ust. 4 projektu ustawy. Przewiduje on, że postanowienia układu obejmujące inne niż pracownicy osoby wykonujące pracę zarobkową wprowadza się przez zmianę w akcie będącym podstawą wykonywania pracy zarobkowej. Zastosowanie tego mechanizmu oznacza nieegzekwowalność postanowień układu zbiorowego pracy dotyczących osób wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, bowiem zmiana warunków świadczenia pracy przewidziana w układzie będzie i tak w pełni uzależniona od woli stron umowy, na podstawie której świadczona jest praca. Podważa to normatywny charakter układu w stosunku do osób wykonujących pracę na innej podstawie aniżeli stosunek pracy. Wydaje się, że nie ma przeszkód prawnych, aby mechanizm obowiązywania norm układu zbiorowego pracy obejmujących osoby

świadczące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, ukształtować na wzór mechanizmu przewidzianego w art. 8a ust. 1-4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207), z zachowaniem specyfiki wynikającej z układowego a nie ustawowego charakteru regulacji prawnej.

- Zmiany wymaga proponowany art. 4 ust. 3 projektu. Stanowi on powtórzenie art. 239 § 3 k.p. Ten przepis jest nieaktualny, ponieważ nie ma już pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie mianowania, a ponadto nieuzasadnione jest tak obszerne wyłączenie w zakresie zawierania układów zbiorowych pracy w służbie cywilnej. Tutaj przywołujemy wypowiedzi Komitetu Wolności Związkowej, który podkreśla, że jedynie siły zbrojne, policja i pracownicy służby publicznej uczestniczący w zarządzaniu państwem, mogą być wyłączeni z objęcia rokowaniami zbiorowymi (Międzynarodowe Biuro Pracy, Wolność Związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowej Rady Administracyjnej MOP, 2018, pkt 1239).

Prezydium KK zwraca także uwagę na potrzebę uwzględnienia w pracach nad reformą prawa układowego następujących wspólnych propozycji central związkowych z dnia 19 stycznia 2023 r.:

- Kluczowe jest powiązanie instytucji układu zbiorowego z instytucją sporu zbiorowego, tak jak ma to miejsce w większości państw UE o wysokim zasięgu rokowań zbiorowych. Oznacza to zapewnienie możliwości prowadzenia sporu zbiorowego w kwestii realizacji lub przestrzegania układu zbiorowego pracy oraz uwzględnienie postulatu uznania porozumienia zawartego w sporze zbiorowym jako protokołu dodatkowego do układu zbiorowego pracy. Strony sporu zbiorowego będące tożsame ze stronami układu zbiorowego mogą postanowić, iż porozumienie zawierane w sporze zbiorowym staje się częścią układu zbiorowego bez konieczności uruchamiania oddzielnego trybu związanego ze zmianą układu zbiorowego.
- Rozszerzenie katalogu rodzajów układów zbiorowych pracy. Strona związkowa postulowała, aby w celu ułatwienia zawierania układów zbiorowych pracy wprowadzić nowy rodzaj układu zbiorowego pracy, taki jak branżowy układ zbiorowy pracy (ponadzakładowy układ zbiorowy pracy, który obejmuje co najmniej 50% pracowników zatrudnionych w danej branży).
- Możliwość zawarcia układu zbiorowego pracy u pracodawcy, u którego nie funkcjonuje zakładowa (międzyzakładowa) organizacja związkowa. W obecnym stanie prawnym

stronami zakładowego układu zbiorowego pracy jest pracodawca oraz funkcjonujące u niego zakładowe i międzyzakładowe organizacje związkowe. Z uwagi na niski stopień uzwiązkowienia w Polsce, w wielu zakładach pracy nie jest możliwe podjęcie prac nad układem zbiorowym pracy. Proponuje się zatem, aby załoga w głosowaniu, w sposób pośredni lub bezpośredni, wybierała reprezentatywną centralę związkową, której przedstawiciel (delegat związkowy) będzie negocjował w jej imieniu układ zbiorowy pracy. W razie powstania u pracodawcy zakładowej (międzyzakładowej) organizacji związkowej mandat przedstawiciela (delegata) będzie wygasł.

- Promocja układów zbiorowych pracy poprzez stworzenie odpowiedniego systemu zachęt dla pracodawców. Wprowadzenie tego typu rozwiązań można postulować przede wszystkim w obszarze zamówień publicznych i korzystania przez pracodawców ze środków unijnych lub w przypadkach szczególnych - z krajowego budżetu (tego typu „zachęty” mogłyby być wprowadzane wyłącznie w branżowych układach zbiorowych pracy).
- Wyłączenie obowiązującej możliwości wprowadzenia rozwiązań mniej korzystnych dla pracowników w porównaniu do przepisów powszechnie obowiązujących poprzez regulaminy czy porozumienia z zakładowymi organizacjami związkowymi i wprowadzenie jej jedynie poprzez układy zbiorowe pracy (dotyczy to np. przedłużenia okresu rozliczeniowego czy też postanowienia o nietworzeniu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych).

Zarówno w Dyrektywie 2022/2041/WE jak i w Zaleceniu ws. wzmacniania dialogu społecznego w UE przyjętym przez Radę w dniu 12 czerwca br. mocno podkreślona jest potrzeba promowania rokowań zbiorowych przez państwa członkowskie. Kompleksowa naprawa systemu układów zbiorowych powinna obejmować rozwiązania ułatwiające prowadzenie negocjacji układowych i sprzyjające budzeniu świadomości o roli układów zbiorowych pracy. Zwracamy uwagę, że szerokie spektrum takich propozycji zostało sformułowane we wspólnym stanowisku strony związkowej, a mianowicie:

- Zagwarantowanie wolnego wstępu na teren zakładu pracy przedstawicieli związku zawodowego, którzy nie są zatrudnieni u danego zatrudniającego, lecz którego pracownicy lub inne osoby wykonujące pracę zarobkową są członkami tego związku;
- Możliwość prowadzenia przez związek zawodowy „nowoczesnej” polityki informacyjnej w zakładzie pracy np. dostęp do pracowników online, tablice elektroniczne, dostęp do adresów służbowych poczty elektronicznej pracowników;


- Nałożenie na pracodawcę obowiązku informowania kandydatów do pracy oraz nowo zatrudnionych pracowników o funkcjonujących w zakładzie pracy zakładowych (międzyzakładowych) organizacjach związkowych oraz uprawnieniach, zadaniach i roli związków zawodowych (w formie pisemnej łącznie z podaniem kontaktu do biur związków);
- Zapisanie wprost w odpowiednich przepisach prawa do udziału w rokowaniach zewnętrznych ekspertów związkowych;
- Utworzenie Centrum Rokowań Zbiorowych, które byłoby podmiotem świadczącym zaawansowaną i fachową pomoc dla stron w przedmiocie prowadzenia rokowań (negocjacji) zbiorowych. Centrum prowadziłyby również szkolenia dla stron zakładowego/ponadzakładowego dialogu społecznego. Wprowadzenie do szkół przedmiotu (w ostatnim roku nauczania w szkole średniej i branżowej) dotyczącego funkcjonowania na rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem roli związków zawodowych;
- Kampanie medialne promujące układy zbiorowe pracy i rokowania zbiorowe.

Podsumowując, Prezydium KK ocenia pozytywnie inicjatywę podjęcia działań na rzecz reformy i wzmocnienia prawa układowego. Wiele z rozwiązań zaproponowanych w projekcie zmierza w postulowanym przez partnerów społecznych oraz doktrynę kierunku. Jednakże są to propozycje niewystarczające, aby doprowadzić do przełomu w zbiorowych stosunkach pracy, a zwłaszcza, aby przyczynić się do wyraźnego postępu w zwiększeniu zasięgu układów zbiorowych pracy, czyli celów przewidzianych w art. 4 ust. 1 i 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2022/2041 w sprawie adekwatnych minimalnych wynagrodzeń w Unii Europejskiej. Mając to na względzie, po raz kolejny podkreślamy, że wysiłki legislatora powinny skoncentrować się na opracowaniu i wspieraniu środków pomocnych w promowaniu tworzenia, wzmocnienia i rozwijania branżowego poziomu rokowań zbiorowych.

Gdańsk, 27 lipca 2023 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek