

Decyzja
Prezydium KK
nr 103/24

ws. opinii o projekcie ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych
z dnia 20 czerwca 2024 r.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” postrzega przedstawiony przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projekt ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych z dnia 20 czerwca 2024 r. (dalej: Projekt) jako pierwszą od wielu lat inicjatywę legislacyjną mogącą się przyczynić do ułatwienia i ożywienia praktyki układowej. Jest to próba wyjścia naprzeciw postulatam związków zawodowych. Przypominamy, że to na wniosek NSZZ „Solidarność” przygotowana została w roku 2022 ekspertyza na temat aktualnej sytuacji oraz perspektyw rozwoju układów zbiorowych pracy w Polsce, którą polski rząd uznał następnie za swój wkład w realizację jednego z kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy.

Jednocześnie Prezydium KK stwierdza, że przedstawiony Projekt wymaga szeregu modyfikacji i uzupełnień. W szczególności dlatego, że w obecnym kształcie nie spełnia kryterium aktu legislacyjnego wdrażającego Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej (dalej: Dyrektywa), w odniesieniu do części dotyczącej promowania rokowań zbiorowych mających na celu ustalanie wynagrodzeń. Art. 4 ust. 2 Dyrektywy wskazuje, że zgodnie z art. 4 ust. 2 Państwa Członkowskie, w których odsetek pracowników objętych rokowaniami zbiorowymi jest niższy niż 80%, są zobowiązane do ustanowienia ram warunków sprzyjających zwiększenia zasięgu rokowań zbiorowych i planu działania na rzecz promowania rokowań zbiorowych. Ten próg należy traktować jako wskaźnik uruchamiający wskazane powyżej obowiązki. Jest oczywiste, że dotyczy to Polski jako państwa UE o najniższym obecnie (2023 r.) zasięgu rokowań zbiorowych. **Oznacza to, że konieczne jest ustawowe uregulowanie procedury przyjmowania takiego planu działania i raportowania Komisji o postępie/braku postępu w osiągnięciu przewidzianych w nim celów.** Nie dotyczy to oczywiście treści samego planu, która może być wypracowana w jednej z formuł wskazanych

w Dyrektywie. Bezdyskusyjne jest jednak to, że rząd państwa członkowskiego, w tym przypadku Polski, jest odpowiedzialny za wypracowanie zasad tej procedury. Zwracamy także uwagę, że w projekcie Ustawy brakuje rozwiązań, które zgodnie z **motywem 16** preambuły do Dyrektywy nakierowane byłyby na promowanie i **wzmacnianie rokowań zbiorowych na poziomie branżowym**.

Dodatkowo w Projekcie nie można odnaleźć refleksji w odniesieniu do Zalecenia Rady z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie wzmacniania dialogu społecznego w Unii Europejskiej, skierowanego do państw członkowskich wskazującego m.in., że mają one umożliwić prowadzenie rokowań zbiorowych na wszystkich odpowiednich szczeblach, zachęcać do koordynacji między tymi szczeblami i w ich obrębie, wspierać większy zasięg rokowań i umożliwiać ich skuteczność poprzez usunięcie instytucjonalnych lub prawnych barier dla dialogu wokół nowych form pracy lub niestandardowych form zatrudnienia. Zalecenie Rady nie jest aktem wiążącym państwa członkowskie, ale niezrozumiałe jest całkowite pominięcie zawartych w nim wskazówek mających służyć ożywieniu praktyki układowej na poziomie branżowym.

Uwagi szczegółowe

W ocenie NSZZ Solidarność następujące zapisy Projektu należy ocenić pozytywnie:

- Art. 4 ust. 4: Dopuszczalność zawierania układów zbiorowych pracy dla członków korpusu służby cywilnej.
- Art. 5 ust 2 lit.: Wprowadzenie możliwości zawarcia układu ponadzakładowego z grupą pracodawców (co najmniej 2) nie będących zorganizowanymi w organizację pracodawców.
- Art. 14 ust. 3: Likwidacja zapisu obecnego art. 241⁹ § 4 k.p. przewidującego możliwość dołączenia do zakładowego układu zbiorowego pracy organizacji związkowej, która po zawarciu układu stała się reprezentatywna. Uważamy, że strony układu powinny mieć wyłączne prawo decydowania o tym, kto staje się nową stroną układu zbiorowego.
- Art. 17-20: Uproszczenie procedury zawierania układu zbiorowego pracy poprzez rezygnację z rejestracji na rzecz wprowadzenia ewidencji w Krajowej Ewidencji Układów Zbiorowych Pracy (KEUZP).
- Art. 37: Modyfikacja ustawy o związkach zawodowych poprzez wprowadzenie art. 28¹ (art. 37 Projektu) przewidującego w ustawie o związkach zawodowych zasady dostępu do zakładu pracy przedstawicielom związków zawodowych nie będących pracownikami danego pracodawcy.

Następujące zapisy Projektu należy uzupełnić/częściowo zmodyfikować:

- **Art. 2 pkt 5: Zgłaszamy następującą wątpliwość natury legislacyjnej.** Obecnie proponowana definicja porozumienia zbiorowego wzbudza wątpliwości z punktu widzenia logiki prawniczej i zasad prawidłowej legislacji. Wydaje się, że sformułowanie „porozumienie zbiorowe”, zazwyczaj jest rozumiane jako zbiór składających się z elementów: układy zbiorowe pracy, porozumienia zbiorowe oparte na ustawie, inne porozumienia zbiorowe. Wydaje się, że bardziej naturalne byłoby posługiwanie się pojęciem „porozumienie zbiorowe oparte na ustawie”. Obawiamy się, że w przeciwnym przypadku powstaną wątpliwości jak rozumieć konsekwencje zapisu art. 9 ust. 2 „Postanowień zakładowego układu zbiorowego pracy, ponadzakładowego układu zbiorowego pracy lub porozumienia zbiorowego oraz protokołu dodatkowego niezgłoszonego do KEUZP, nie stosuje się.”

Porozumieniami zbiorowymi są przykładowo porozumienia zawierane w trakcie zmian właścicielskich, porozumienia dotyczące programów dobrowolnych odejść i inne – celem Projektu nie jest rozstrzygnięcie o ich charakterze prawnym szeroko omawianym w orzecznictwie SN.

- Art. 3 ust. 3: Uważamy, że należy promować potencjalne obszary rokowań, które mają wymiar ogólnospołeczny – zawarte wyliczenie jest przecież tylko sugestią dla stron. Dlatego widzimy potrzebę rozważenia wskazania takich, istotnych dla nowoczesnej gospodarki tematów jak: wsparcie pracowników podnoszących kwalifikacje zawodowe, urlopy szkoleniowe, zarządzanie wiekiem (rozwiązania w zakresie aktywnego starzenia) czy rozwiązania w obszarze godzenia życia zawodowego z rodzinnym. Obecny katalog jest zbyt zachowawczy nie stanowi inspiracji do podejmowania ważnych społecznie i gospodarczo tematów rokowań.
- Art. 5 ust. 2: Proponujemy aby wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa lub przewodniczący zarządu związku samorządowego mógł być stroną zarówno zakładowego jak i ponadzakładowego układu zbiorowego pracy zależnie od tego czy reprezentuje w nim jednego lub więcej pracodawców zatrudniających pracowników samorządowych jednostek sektora finansów publicznych.
- Art. 7 ust. 1: Proponujemy w tym miejscu oraz w art. 28 ustawy o związkach zawodowych wprowadzić jednolity 15 dniowy termin na udzielenie informacji.
- Art. 9 ust. 6: Nie rozwiązano kwestii efektywnego oddziaływania treści układu zbiorowego pracy na treść umowy, na podstawie której wykonywana jest praca przez osoby inne

niż pracownicy w rozumieniu kodeksu pracy. Propozycja przewiduje, 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 nie egzekwowalność 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 zależna od woli stron umowy, na podstawie której świadczona jest praca. Proponujemy, aby mechanizm obowiązywania norm układu zbiorowego pracy obejmujących osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy ukształtować na wzór mechanizmu wynikającego z art. 8a ust. 1-4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagradzaniu za pracę.

- Art. 16: postulujemy wydłużenie okresu 1 roku obowiązywania układu po przejściu zakładu pracy na nowego pracodawcę. Promocja układów zbiorowych wymaga przyjęcia korzystniejszego rozwiązania niż minimalny standard wynikających z prawa UE.
- Art. 20 ust. 3 oraz art. 18 ust. 8: Pozytywnie oceniamy wprowadzenie dostępności do treści układów zbiorowych pracy online w ramach Krajowej Ewidencji Układów Zbiorowych Pracy. Także pozytywnie oceniamy wprowadzenie zasady jednoznacznej jawności treści układów zbiorowych pracy. Aby przepisy były jednoznaczne potrzebna jest jednak modyfikacja art. 9 ust. 10 (frazą: „chyba że zostało to inaczej uregulowane w jego postanowieniach”) oraz art. 3 ust. 5 (frazą: „zasady publikacji i udostępniania”) – tak, aby zasada jawności układów nie budziła wątpliwości.
- Art. 24: Uważamy, że pracodawca inicjując negocjacje nad układem zbiorowym pracy powinien przedstawić ramową propozycję jego treści, w której powinny znaleźć się propozycje mające charakter wartości dodanej w odniesieniu do obowiązujących powszechnie przepisów prawa pracy. Dokonując modyfikacji należy odwołać się do art. 162 projektu Kodeksu Zbiorowego Prawa Pracy przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną, zgodnie z którym pracodawca przedstawia rozwiązania, które mogą się znaleźć w układzie w określonych obszarach (warunki wynagradzania za pracę, równe traktowanie w zatrudnieniu oraz rozwój zawodowy pracowników). Takie propozycje nie naruszają autonomii stron, a spowodują konieczność realnego namysłu po stronie pracodawcy w jaki sposób uregulować kwestie (np. podnoszenia kwalifikacji) z uwzględnieniem określonych potrzeb i specyfiki zakładu. Podkreślamy: jest to wyłącznie propozycja podjęcia negocjacji.

- Art. 34: Sformułowanie: „ustalenie liczby członków związku zawodowego” należy zastąpić sformułowaniem: „ustalenie liczby członków zakładowej organizacji związkowej”.
- Art. 35, pkt 1), lit. A: Negatywnie należy ocenić pominięcie ograniczenia ustawowego dla instytucji zawieszenia przepisów prawa pracy. Postulujemy aby wprost z Projektu wynikało, że okres zawieszenia postanowień u.z.p. nie może przekraczać 3 lat (zgodnie z art. 9 (1) zawartym w kodeksie pracy).

Następujące postanowienia Projektu (lub ich brak) oceniamy jednoznacznie krytycznie:

- Art. 34: Nie jest jasne jakie są przyczyny wprowadzenia w tym projekcie ustawy zmian do art. 476 § 1 kodeksu postępowania cywilnego zapisu wskazującego, że sprawą z zakresu prawa pracy jest sprawa o ustalenie istnienia sporu zbiorowego i innych spraw związanych z przebiegiem sporu zbiorowego oraz dodatkowo nie przeanalizowano jakie będą konsekwencje zaproponowanego rozwiązania.

W ocenie Prezydium KK potrzebna jest kompleksowa nowelizacja/ nowa ustawa dotycząca problematyki sporu zbiorowego. Jakakolwiek kontrola sądowa wszczęcia sporu zbiorowego lub innych spraw związanych z przebiegiem sporu zbiorowego (jak rozumiemy taką inną sprawą przykładowo jest strajk) wymaga wprowadzenia terminów rozstrzygnięcia przez sąd i co jest kluczowe - terminów wiążących a nie instrukcyjnych. Nie wyrażamy zgody na wprowadzenie tego zapisu w tej formie w tej ustawie, oraz w tej treści – gdyż jest to przedwczesne i nie przyczyni się w żaden sposób do rozwiązania narastającego problemu jakim jest praktyka nieuznawania zaistnienia sporu zbiorowego przez pracodawcę.

- W projekcie brakuje przepisu zakazującego częściowego wypowiedzenia układu zbiorowego pracy. Projekt Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z 2023 r. poddany prekonsultacji przewidywał w art. 17 ust. 4, że nie jest możliwe częściowe wypowiedzenie oraz częściowe wystąpienie z układu.
- Projekt nie przewiduje długości okresu wypowiedzenia układu zbiorowego pracy. W projekcie z 2023 r. przewidywano w art. 17 ust. 5, że okres wypowiedzenia układu i wystąpienia z układu wynosi trzy miesiące kalendarzowe, chyba że strony w układzie postanowią inaczej. Proponujemy, aby był to okres 6 miesięcy o ile strony nie postanowią o dłuższym okresie.
- Krytycznie oceniamy wprowadzenie regulacji przewidującej funkcjonowanie wyłącznie układów o charakterze terminowym (art. 8 ust. 1 i 2 Projektu) oraz przekształcenie automatyczne układów zawartych na czas nieokreślony w układy terminowe (art. art. 41 ust. 1 Projektu). Uważamy, że nie należy zmieniać obecnie obowiązujących zasad

pozwalających na zawieranie zarówno układów zbiorowych pracy o charakterze terminowym jak też i na czas nieokreślony.

- **Art. 27: Całkowicie krytycznie oceniamy przedstawioną w projekcie konstrukcję generalizacji układu zbiorowego pracy.**

Proponujemy skreślić art. 27 z Projektu oraz wprowadzić nowy artykuł (robocza numeracja art. 27 (1)):

„Strony uprawnione do zawarcia układu mogą zawrzeć porozumienie o stosowaniu w całości lub w części układu, którego nie są stronami. Pracodawca, u którego nie działa zakładowa organizacja oraz organizacja związkowa do której osoby wykonujące pracę zarobkową zwróciły się o reprezentowanie ich interesów zbiorowych, mogą zawrzeć porozumienie o stosowaniu części lub całości układu.”

Uzasadnienie: rozwiązanie to dedykowane byłoby przede wszystkim sytuacji, gdy u pracodawcy nie działają związki zawodowe. Jest ono niezbędne w sytuacji, gdyby w ustawodawstwie pojawiły się zachęty do zawierania układów zbiorowych pracy (poprzez zamówienia publiczne, bonusy dla pracowników które mogą być wypłacone wyłącznie, gdy są objęci układem czy inne mechanizmy).

Równocześnie postulujemy wprowadzić artykuł (robocza numeracja 27(2)) dotyczący mechanizmu rzeczywistej generalizacji. Proponujemy następujący zapis:

„§1 Na wniosek organizacji pracodawców lub pracodawców lub organizacji związkowych, które zawarły układ ponadzakładowy, minister właściwy do spraw pracy może – gdy wymaga tego ważny interes społeczny lub gospodarczy – rozszerzyć w drodze rozporządzenia stosowanie tego układu w całości lub w części na pracowników zatrudnionych u pracodawcy nieobjętego żadnym układem ponadzakładowym, prowadzącego działalność gospodarczą taką samą lub zbliżoną do działalności pracodawców objętych tym układem (ustalonej na podstawie odrębnych przepisów dotyczących klasyfikacji działalności), po zasięgnięciu opinii tego pracodawcy lub wskazanej przez niego organizacji pracodawców oraz zakładowej organizacji związkowej, o ile taka działa u pracodawcy.

§2 Wniosek o rozszerzenie stosowania układu ponadzakładowego powinien identyfikować układ ponadzakładowy oraz zawierać uzasadnienie potrzeby rozszerzenia.

§3 Minister właściwy ds. pracy przekazuje wnioskodawcy motywy swojej decyzji o stosowaniu lub niezastosowaniu rozszerzenia. Informacje te przekazuje równocześnie do Prezydium RDS.”

Uzasadnienie: Mechanizm generalizacji (rozszerzenia) układu ponadzakładowego jest niezbędny, aby zwiększyć realnie liczbę pracowników objętych układami. Ponieważ decyzja ostatecznie należy do władzy publicznej uważamy, że wystarczy wniosek jednej ze stron układu. Uważamy, że mechanizm ten musi być maksymalnie promowany. W razie odrzucenia wniosku o rozszerzenie uzasadnienie przedstawiane przez ministra właściwego do spraw pracy może być inspiracją do dalszych działań negocjacyjnych.

- Art. 35 pkt 3) dotyczący zmiany w art. 67²⁰ § 2 k.p: Przyjęcie terminu 30 dni, aby uregulować zasady pracy zdalnej w układzie zbiorowym pracy lub protokole dodatkowym do układu zbiorowego pracy pod rygorem samodzielnego uregulowania tej kwestii przez pracodawcę w regulaminie godzi w zasadę równości stron rokowań. W przypadku podjęcia rokowań nad układem zbiorowym pracy lub protokole dodatkowym w celu uregulowania zasad pracy zdalnej pozostawienie tak ustalonego terminu nie jest uzasadnione.
- Art. 35 pkt. 1 lit a) negatywną ocenę pozostawienia decyzji stron porozumienia terminu zawieszenia stosowania w całości lub w części przepisów prawa pracy, określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Powinna pozostać uregulowana obecnie w zmienianym par. 3 ustawowa gwarancja, iż termin na jaki porozumienie może być zawarte nie może przekraczać 3 lat.

Dodatkowo, aby osiągnąć zgodność z celami Dyrektywy postulujemy o wprowadzenie do Projektu zapisów dotyczących następujących kwestii.

1. Wprowadzenie definicji branżowego układu zbiorowego pracy, czyli ponadzakładowego układu zbiorowego pracy obejmującego co najmniej 50% osób wykonujących pracę zarobkową w danej branży. Koncepcja ta mogłaby pozwolić na wykorzystanie specyficznych instrumentów promocji układów zbiorowych (np. branżowe fundusze szkoleniowe wspierane ze środków publicznych).
2. Wprowadzenie zapisów promujących układy zbiorowe pracy poprzez mechanizmy zamówień publicznych.
3. Umożliwienie zawarcia w układach zbiorowych pracy postanowień dotyczących bonusów dla pracowników, których wypłata łączyłaby się z określonymi konsekwencjami z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych i prawa podatkowego. Bonusy te (o ograniczonej wysokości i dotyczące określonych sfer np. promocja zdrowego stylu życia, ćwiczeń fizycznych etc.) nie podlegałyby składce na ubezpieczenie emerytalne i rentowe a pracodawca miałby możliwość wliczania ich w koszty działalności.

4. W Projekcie nie ma zapisów umożliwiających prowadzenie przez związek zawodowy nowoczesnej polityki informacyjnej – dostęp do ogółu załogi online poprzez emaile służbowe (w szczególności do pracowników pracujących zdalnie!). Ze względu na zasadę, że w kwestiach zbiorowych związku reprezentują ogół pracowników związku mają wręcz obowiązek informowania ogółu załogi o podejmowanych działaniach – brak możliwości dostępu online w obecnych uwarunkowaniach czyni to niewykonalnym. Postulujemy wprowadzenie rozwiązań umożliwiających związkom dostęp do pracowników online.
5. W kontekście celu Dyrektywy pozostaje również do rozwiązania kwestia obejmowania układami zbiorowymi pracy pracodawców, u których nie działa zakładowa organizacja związkowa (międzyzakładowa organizacja związkowa). Proponujemy rozważenie koncepcji, w ramach której to przedstawiciel (delegat związkowy) mógłby negocjować w imieniu pracowników układ zbiorowy pracy. Przypominamy, że było to zawarte we wspólnej propozycji 3 central związkowych z 23 stycznia 2023 r., jednakże przedstawiony Projekt pomija to zagadnienie.

Równocześnie podkreślamy konieczność zakończenia prac legislacyjnych dotyczących instytucji sporu zbiorowego. Nadmierne ograniczenia prawa do strajku (sprzeczne z wiążącymi Polskę konwencjami MOP) są jednym z czynników utrudniających możliwość efektywnych rokowań zbiorowych w Polsce. Kluczowe jest powiązanie instytucji układu zbiorowego z instytucją sporu zbiorowego - tak jak to ma miejsce w większości państw UE o wysokim zasięgu rokowań zbiorowych. Oznacza to potrzebę zapewnienia możliwości prowadzenia sporu zbiorowego w kwestii realizacji lub przestrzegania układu zbiorowego pracy.

Ponownie zwracamy uwagę, że w przepisach prawa pracy nie powinna być promowana instytucja „przedstawicielstwa pracowniczego wyłanianego w trybie przyjętym u danego pracodawcy” (zob. art. 35 Projektu). Należy uznać ją za sprzeczną z konwencją nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Samo wyłanianie przedstawicielstwa pracowniczego *ad hoc* nasuwa wiele problemów prawnych sygnalizowanych w literaturze prawa pracy. Wspomnieć wypada chociażby o braku uregulowania ochrony szczególnej przedstawicieli *ad hoc* (zob. J. Wratny, [w:] System Prawa Pracy. Tom V. Zbiorowe prawo pracy, red. K. W. Baran, pkt 13.8, Warszawa 2014). Zatem przedstawicielstwo pracownicze nie powinno mieć uprawnień do podejmowanie decyzji w zakresie istotnych dla załogi kwestii (np. dot. wydłużenia okresu rozliczeniowego nawet do 12 miesięcy czy też uzgadnianie regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych).

Mając na względzie powyższe zastrzeżenia, Prezydium KK uważa, że Projekt aczkolwiek zawierający szereg pozytywnych rozwiązań powinien zostać zmodyfikowany,

aby można było uznać go za propozycję legislacyjną przyczyniającą się do promowania praktyki rokowań zbiorowych w Polsce oraz za akt prawny realizujący cele Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej.

Gdańsk, 24 lipca 2024 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK
NSZZ „Solidarność”


Maciej Kłosiński