

Decyzja

Prezydium KK

nr 64/16

ws. projektu ustawy

o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” zgłasza następujące uwagi do rządowego projektu *ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw*.

Projektowane zmiany podzielić można na dwie grupy. Jedną z nich stanowią zmiany wynikające z konieczności dostosowania stanu prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r. (sygn. akt K 1/13) oraz dostosowania w zakresie ochrony działaczy związkowych do prawa międzynarodowego (Konwencja nr 135 MOP), co wynika z uzasadnienia projektu. Z drugiej strony, wydaje się, że zmiany mają charakter systemowy i podyktowane są założeniami projektodawcy, a nie racjonalnością.

W wyroku Trybunał uznał, że pozbawienie prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych lub osób samozatrudnionych jest niezgodne z Konstytucją. Podobnej treści rekomendacje skierowała w odniesieniu do Polski Międzynarodowa Organizacja Pracy już w 2012 r. na skutek skargi NSZZ „Solidarność” (raport MOP: GB.313/INS/9). Jednakże zauważyć należy, że materia wymagająca uregulowania może być trudna, z czego zdajemy sobie sprawę. Projektodawca dokonał w większości pozytywnej próby zmiany przepisów, choć w niektórych przypadkach nazbyt ingerując w niezależność związków zawodowych.

Jednoczesne rozszerzenie prawa koalicji na wszystkie osoby pracujące i dokonanie znaczących zmian w szeregu innych przepisów, które przecież z wyroku TK nie wynikają, może niekorzystnie wpłynąć na działalność związków zawodowych, a tym samym osłabić zakładowy jak i ponadzakładowy dialog społeczny w Polsce. Wymagają one szeregu analiz, szczególnie pod kątem ich skutków dla funkcjonowania związków zawodowych oraz dla

jakości dialogu społecznego, a tym samym ich procedowanie nie może skończyć się na wyrażeniu opinii przez partnerów społecznych.

Prezydium Komisji Krajowej przedstawia następujące uwagi szczegółowe do przesłanego projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw.

1) Uwagi dotyczące zmiany art. 1(1) ustawy o związkach zawodowych

Ustawodawca zaproponował zmianę terminologii rozszerzając prawo koalicji na „osoby wykonujące pracę zarobkową”. W myśl ustawy „należy przez to rozumieć pracownika w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.) oraz osobę świadczącą osobiście pracę za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu zatrudniającego nieprzerwanie przez okres co najmniej 6 miesięcy na innej podstawie niż stosunek pracy, niezatrudniająca do tej pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia”.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zawarta w projekcie definicja nie obejmuje osób niezarabiających np. wolontariuszy, doktorantów, studentów czy świadczących pracę w ramach środków publicznych. Jednocześnie w Konwencji MOP nr 87 używa się zwrotu „worker” – osoba pracująca/zatrudniona. Przepisy MOP nie uzależniają wolności koalicji od „zarobkowania” dlatego nie można zgodzić się na takie ograniczenie ustawowe. Należy ponadto zwrócić uwagę na jednoznaczne wypowiedzi Komitetu Wolności Związkowych MOP zawarte w publikacji pt.: *„Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP”*, Gdańsk 2012; (wersja angielska Genewa 2006). Wynika z nich, że:

- Wszyscy pracujący, z jedynym wyjątkiem wojskowych i policjantów, mają prawo tworzyć i wstępować do organizacji według swego uznania. Komitet stwierdza ponadto, że kryterium uznania komu to prawo przysługuje nie zależy od istnienia stosunku zatrudnienia, którego często brak w przypadku np. pracowników rolnych, szeroko pojętych samozatrudnionych lub też przedstawicieli wolnych zawodów, którzy niemniej powinni posiadać prawo do organizowania się (pkt 254);
- Osoby zatrudnione w ramach praktyk powinny mieć prawo do organizowania się (pkt 258);
- Status, zgodnie z którym pracujący są zatrudniani przez pracodawcę, czy to jako praktykanci czy też w innym charakterze, nie powinien mieć wpływu na ich prawo do przystępowania do organizacji i uczestniczenia w ich działalności (pkt 259);

- Osoby pracujące w ramach wspólnotowych programów zwalczania bezrobocia są pracującymi w rozumieniu Konwencji nr 87, tak więc muszą posiadać prawo do organizowania się ze względu na to, że bezsprzecznie posiadają zbiorowe interesy wymagające wspierania i obrony (pkt 260).

Kolejna uwaga dotyczy użytego w projekcie sformułowania „Nieprzerwanie przez okres co najmniej 6 miesięcy na innej podstawie niż stosunek pracy”. W tym miejscu przypomnieć należy, że w dniach 14-16 maja 2014 r. w Warszawie w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyły się spotkania partnerów społecznych z prawnikami Międzynarodowego Biura Pracy w ramach tzw. pomocy technicznej MOP. Celem misji MOP w Polsce była analiza polskiego ustawodawstwa w wyznaczonym zakresie oraz przedstawienie partnerom społecznym standardów i zaleceń zgodnych z poglądami MOP. Opinia ekspertów zewnętrznych wyrażona na spotkaniu związkowym była jednoznaczna - prawo koalicji ma przysługiwać pracującym „bez żadnych ograniczeń”. Prezydium KK przypomina, że Ministerstwo dysponuje nagraniem z tego spotkania.

Co się tyczy drugiej z zaproponowanych definicji „podmiot zatrudniający” to definicja ta może okazać się zbyt wąska w kontekście prowadzenia sporów zbiorowych. Szczegółowe uwagi w tym zakresie przedstawione zostaną poniżej do projektu zmian ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

Powyższe uwagi terminologiczne należy zastosować do całego projektu ustawy. W dalszej części opinii przy kolejnych przepisach zawierających taką samą terminologię nie będą już podnoszone.

2) Uwagi dotyczące zmiany art. 3 ustawy o związkach zawodowych

Projektowany przepis wprowadza zakaz nierównego traktowania osób wykonujących pracę zarobkową. Do innych niż pracownicy osób wykonujących pracę zarobkową stosowane będą odpowiednio przepisy rozdziału IIa działu pierwszego Kodeksu pracy (Równe traktowanie w zatrudnieniu). Powyższe ocenić należy pozytywnie, tak samo jak właściwość sądu pracy w przypadku naruszeń. Jednocześnie jednak warto zwrócić uwagę, że poza rozdziałem IIa działu pierwszego Kodeksu pracy znajduje się przepis art. 18 k.p. Norma zawarta w art. 18 ust. 3 wprowadza pewien automatyzm doprowadzania do zgodności z przepisami tych postanowień umów o pracę i innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy. W myśl przywołanego przepisu, postanowienia, które naruszają zasadę równego traktowania w zatrudnieniu są nieważne. Zamiast takich postanowień stosuje się odpowiednio przepisy prawa pracy, a w razie braku takich przepisów – postanowienia te należy zastąpić

odpowiednimi postanowieniami niemającymi charakteru dyskryminacyjnego. Aby jak najbardziej zbliżyć sytuację prawną wszystkich osób, w zakresie ochrony przed niekorzystnymi następstwami przynależności związkowej lub jej braku, proponujemy dodać zdanie drugie do ust. 3. Przepis uregulowany w zdaniu drugim powinien wskazywać, iż do osób niebędących pracownikami odpowiednie zastosowanie znajdować będzie art. 18 Kp. W przeciwnym wypadku, wprowadzenie zmian w zaproponowanym zakresie nie przyczyni się do poprawy na przyszłość sytuacji prawnej osoby niebędącej pracownikiem, ponoszącej ujemne następstwa przynależności związkowej. Niekorzystne postanowienia umowy nie zostaną z mocy prawa zastąpione postanowieniami zgodnymi z prawem zaś osoba niebędąca pracownikiem, która poniesie owe ujemne następstwa, mimo możliwości pozwania podmiotu zatrudniającego o odszkodowanie, nadal pozostanie w sytuacji mniej korzystnej niż pracownik w analogicznej sytuacji.

Ponadto, w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego w tytule VII księgi I znajduje się dział II (art. 459 i nast.) dotyczący postępowania odrębnego „w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych”, a nie - jak w opiniowanym przepisie - „postępowania z zakresu prawa pracy”.

3) Uwaga dotyczące zmiany art. 16 ustawy o związkach zawodowych

Za niewystarczający uważamy termin 7 dni od daty podjęcia stosownej uchwały, na zawiadomienie właściwego sądu o zmianie statutu.

4) Uwagi dotyczące zmiany art. 19 ustawy o związkach zawodowych

Założenia albo projekty aktów prawnych powinny być przekazywane nie tylko na adres poczty elektronicznej ale także, jak dotychczas, w formie papierowej.

5) Uwagi dotyczące zmiany art. 25 ust. 2-5 i art. 31 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych

Prezydium KK zdecydowanie nie zgadza się na ograniczenie czasowe dla wykonania doraźnej czynności związkowej wynikającej z funkcji związkowej. W myśl nowelizacji czynność ta nie może przekroczyć jednego dnia roboczego. Ponadto, negatywnie należy ocenić wyliczenie, zgodnie z którym czynnością doraźną nie będzie udział w zwoływanych w zwykłym trybie posiedzeniach zarządów, prezydiów, komisji oraz innych organów organizacji związkowych. Projektowane zmiany w sposób istotny ograniczają działalność związkową. Należy pamiętać, że zgodnie z ust. 11 pkt 1 Zalecenia MOP nr 143 dotyczącego ochrony przedstawicieli w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, „w celu

umożliwienia przedstawicielom wykonywania swych funkcji w sposób skuteczny, należy im udzielać zwolnień od pracy potrzebnych do uczestniczenia w posiedzeniach, kursach szkoleniowych, seminariach, kongresach i konferencjach związkowych”. Nowelizacja zdecydowanie ogranicza prawo do zwolnień od pracy.

Niezrozumiały jest także sens przepisu art. 25 ust. 5 w zaproponowanym brzmieniu. Rodzi się pytanie: w jaki sposób zaproponowana zmiana ma zapewnić równe prawo do zachowania wynagrodzenia za czas dokonywania czynności doraźnej przez działaczy związkowych, skoro przepisy o zwolnieniach od pracy, które mają dotyczyć także odpowiednio innych niż pracownik osób wykonujących pracę zarobkową, a nie gwarantują im w tym czasie prawa do wynagrodzenia gdy jest ono uzależnione od rezultatów pracy lub ma charakter ryczałtowy”.

6) Uwagi dotyczące zmiany art. 25(1) ustawy o związkach zawodowych

W przedmiotowym przepisie proponuje się dodanie ust. 3-9. Projektowane przepisy mają na celu wprowadzenie do ustawy nowego rozwiązania, które ma polegać na dokonywaniu przez inspekcję pracy ustalenia, na wniosek podmiotu zatrudniającego lub dowódcy jednostki, rzeczywistej liczby członków organizacji związkowej. W celu realizacji tego zadania, w projektowanym ust. 6 planuje się, aby zarząd organizacji związkowej przekazywał właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy dokumenty niezbędne do ustalenia liczby członków organizacji związkowej. NSZZ „Solidarność” zwraca uwagę, że w ustawie o państwowej inspekcji pracy uregulowana jest już procedura ustalania stanu faktycznego przez inspektorów PIP. Stan faktyczny ustalany jest na podstawie dowodów i ustaleń, zebranych lub dokonanych przez inspektora pracy w siedzibie lub w miejscu prowadzenia działalności kontrolowanego. Nie widzimy podstaw dla odmiennego ukształtowania sposobu ustalania liczby członków związku. Brak też uzasadnienia dla przekazywania oryginałów dokumentów związkowych na zewnątrz, poza siedzibę organizacji związkowej. Z tej przyczyny, w opinii Prezydium KK ustalanie liczby członków związku powinno odbywać się w miejscu wskazanym przez zarząd organizacji związkowej przy odpowiednim zastosowaniu art. 23 ustawy o PIP. W przeciwnym wypadku, zakładowa organizacja związkowa zostanie obciążona obowiązkiem ponoszenia kosztów poświadczenia za zgodność odpisów dokumentów albo, po zakończeniu postępowania, obowiązkiem poniesienia opłaty skarbowej za sporządzenie kopii dokumentów w celu pozostawienia kopii w aktach sprawy, w przypadku wniosku o wydanie oryginałów dokumentów po zakończeniu postępowania. Ponadto, zarząd organizacji związkowej powinien być poinformowany na co najmniej siedem dni o dniu i godzinie ustalania liczebności organizacji związkowej. Stosowne

uprzedzenie umożliwi przygotowanie przez zarząd organizacji związkowej stosownych dowodów pozwalających ustalić liczbę członków związku.

Wydaje się też konieczne zwrócenie uwagi na praktyczną stronę projektowanego art. 25(1) ust. 3. Przepis ten stanowi, że dla ustalenia liczebności związku zawodowego osoba wykonująca pracę zarobkową będzie mogła być uwzględniona tylko jeden raz oraz wprowadzając procedury kontroli przekazanych przez związek zawodowy informacji o jego liczebności. W pierwszej kwestii proponowaną zmianę należy, co do zasady ocenić pozytywnie. Jednakże, organizacje związkowe w praktyce pozbawione są narzędzi do zweryfikowania, czy ich członek nie jest lub czy nabył członkostwa również w innym związku zawodowym. W powyższym przypadku wprowadzenie sankcji karnej za wskazanie wyższej liczby członków związku niż faktyczna, jest nieuzasadnione (por. art. 35 ust. 2(1) pkt 3 ustawy o związkach zawodowych w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą). Trzeba też zauważyć, że nawet kontrolujący liczebność organizacji nie ma możliwości „wskazania” osób należących do dwóch lub więcej organizacji, dopóki takiej kontroli nie będą poddane wszystkie organizacje działające w danym zakładzie. Tymczasem podmiot zatrudniający może zwrócić się o ustalenie liczby członków jednej organizacji.

Ponadto, wydaje się, że do decyzji ustalającej liczbę członków związku powinny mieć zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego tzn. decyzja ta powinna podlegać zaskarżeniu do Głównego Inspektora Pracy, a ta ostatecznie do sądu administracyjnego.

W konsekwencji wskazanych zastrzeżeń odnośnie zaproponowanego w projekcie sposobu ustalania liczby członków zakładowej organizacji związkowej, odpowiedniej zmianie powinny ulec przepisy art. 1 pkt. 16 lit. e) projektu dotyczące dodanych ust. 6-9. Konsekwentnie, zmianie powinna również ulec treść art. 12 pkt. 2 dotyczącego zmiany art. 10 ustawy o PIP.

Natomiast, aby uniknąć nadużyć w zakresie nieuzasadnionych wniosków o ustalenie liczby członków organizacji związkowej i uchronić inspekcję pracy przed nadmiernymi wydatkami związanymi z realizacją zadania ustalania liczby członków związku, proponujemy, aby w przypadku gdy liczba członków związku ustalona w trybie art. 25(1) ust. 5-9 ustawy przez okręgowego inspektora pracy na wniosek podmiotu zatrudniającego lub dowódcę jednostki jest równa liczbie członków organizacji zakładowej podanej przez zarząd zakładowej organizacji związkowej w trybie art. 25(1) ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, wnioskodawca powinien ponieść rzeczywiste koszty postępowania. Rozwiązania takie

niewątpliwie przyczyni się do ograniczania nadużywania wniosków o ustalenie liczby członków organizacji zakładowej przez podmioty zatrudniające.

Prezydium KK proponuje także aby w art. 1 pkt. 16 litera e) projektu dotyczącym dodania ust. 3-9 do art. 25(1) ustawy o związkach zawodowych, w ust. 5 po wyrazach „Podmiot zatrudniający a także dowódca jednostki, o której mowa w ust. 1 pkt. 2” dodać wyrazy „oraz zarząd zakładowej organizacji związkowej”. Celem proponowanej zmiany jest umożliwienie również zakładowym organizacjom związkowym wystąpienie z wnioskiem o ustalenie liczby członków innych organizacji związkowych, działających w podmiocie zatrudniającym. Pozwoli to na ustalenie czy inne związki spełniają ustawowy wymóg liczebności do uzyskania statusu zakładowej organizacji związkowej. Ma to swoje szczególne znaczenie przy zawieraniu porozumień.

7) Uwagi dotyczące nowego art. 25(3) ustawy o związkach zawodowych

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” za właściwe uznaje przeniesienie regulacji dotyczących ustalania reprezentatywności z Kodeksu pracy do ustawy o związkach zawodowych, i nadania im norm ogólnych. Zgadzając się z intencją projektodawcy, wyraźniejszego niż w obecnych przepisach zaznaczenia roli reprezentatywnych organizacji związkowych, **nie akceptujemy** jednak zwiększenia, ponad obecnie obowiązujący, 7% próg reprezentatywności dla organizacji związkowych będących jednostkami organizacyjnymi albo organizacjami członkowskimi ponadzakładowych organizacji związkowych uznanych za reprezentatywne w oparciu o nowo projektowane przepisy art. 25(2) ust. 1 pkt. 1 ustawy o związkach zawodowych. Uznajemy za konieczne utrzymanie dotychczasowego progu dla tych organizacji z uwagi na ciążącą na nich odpowiedzialność za wszystkich zatrudnionych w zbiorowych stosunkach pracy i spełnianą funkcję merytorycznie i organizacyjnie przygotowanej reprezentacji. Podniesienie progów dla tej grupy organizacji, szczególnie w okresie tak głębokich zmian systemowych może mieć negatywne konsekwencje dla dialogu społecznego, tak na poziomie pracodawcy jak i na poziomie ponadzakładowym.

8) Uwagi dotyczące zmiany art. 26(1) ustawy o związkach zawodowych

Rozróżnienie na zakładowe organizacje związkowe i zakładowe organizacje związkowe zrzeszające pracowników wydaje się być niezrozumiałe i wzbudza wątpliwości natury konstytucyjnej. Wprawdzie transfer zakładu pracy lub jego części dotyczyć może wyłącznie pracowników i to dla pracowników zawierane jest porozumienie o którym mowa w przepisie, to jednak dokonywanie rozróżnienia na zakładowe organizacje związkowe zrzeszające

pracowników i inne organizacje należy uznać nie tylko za nieprawidłowe, ale również niemające najmniejszego oparcia w przepisach, także tych wprowadzanych w nowelizacji. Należy bowiem przywołać art. 7 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych w brzmieniu nadawanym przez nowelizację zgodnie, z którym „w zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową, niezależnie od ich przynależności związkowej.” Tym samym przepis ten rozstrzyga, że związki zawodowe w zakresie spraw zbiorowych reprezentują wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową i brak jest podstaw do wewnętrznego różnicowania związków zawodowych z uwagi na osoby, jakie zrzesza. Takie działanie można również zakwestionować, jako niezgodne z Konstytucyjną zasadą równości (art. 32 Konstytucji). Powyższe uwagi dotyczą również innych przypadków, gdzie projekt ustawy stanowi o uzgadnianiu lub ustalaniu stanowiska z organizacjami zrzeszającymi pracowników.

9) Uwagi dotyczące zmiany art. 28 ustawy o związkach zawodowych

Kolejną istotną i kontrowersyjną zmianą jest wprowadzenie wymogu uzasadniania wniosku o udzielenie przez pracodawcę informacji niezbędnej do prowadzenia działalności związkowej. Nowelizacja *de facto* stwarza pracodawcom możliwość odmowy udzielenia informacji, nawet w przypadku, gdy występuje obiektywny związek żądanej informacji z prowadzeniem działalności związkowej. Możliwość taka jest wynikiem tego, że art. 35 ust. 1 pkt 2(1) ustawy w jej zmienianym brzmieniu nakłada sankcję karną dopiero w przypadku nieudzielenia przez pracodawcę informacji po pozytywnym dla związku stanowisku właściwego okręgowego inspektora pracy. Tym samym przepis ten stanowić może oczywistą zachętę dla pracodawców do mechanicznego odmawiania udzielenia żądanych informacji i odwlekania czasu, w którym żądana informacja zostanie udzielona. Jednocześnie projekt ustawy nie przewiduje terminu zajęcia stanowiska przez okręgowego inspektora pracy. Z uwagi na powyższe uzasadnione wydaje się twierdzenie, że w takim przypadku znajdą zastosowanie przepisy postępowania administracyjnego (art. 35 i art. 36 Kpa) przewidujące nawet dwu miesięczny termin na załatwienie sprawy. Konieczność uzasadniania wniosku, połączona z możliwością zakwestionowania konieczności udzielenia informacji i brakiem określenia krótszego, niż wynikający z Kpa terminu na zajęcie stanowiska przez okręgowego inspektora pracy skutkować może nagminnymi odmowami udzielenia informacji, co zdecydowanie utrudni prowadzenie działalności związkowej.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że przy postępowaniu przed okręgowym inspektorem pracy znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co prowadzi do wniosku, że od stanowiska okręgowego inspektora pracy pracodawca będzie uprawniony do wniesienia odwołania. Należy przyjąć, że do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy wnioskowana przez zakładową organizację związkową informacja nie zostanie udzielona. Z uwagi na ryzyko znacznego upływu czasu od złożenia wniosku o udzielenie informacji do prawomocnego rozstrzygnięcia, ostateczne udzielenie tej informacji organizacji związkowej może utracić jakiegokolwiek znaczenie dla prowadzonej działalności związkowej. Takie uregulowanie prawne praktycznie pozbawia związek zawodowy możliwości uzyskania informacji w czasie niezbędnym dla prawidłowego wykonywania zadań związków zawodowych, co może budzić wątpliwości pod względem jego zgodności z Konwencją MOP nr 87. W myśl art. 3 Konwencji związkom zawodowym przysługuje m.in. prawo do działania oraz układania swojego programu działania (art. 3 ust. 1). Jednocześnie Konwencja stanowi, że władze publiczne powinny powstrzymać się od wszelkiej interwencji, która by ograniczała to prawo lub przeszkadzała w jego wykonywaniu zgodnie z prawem (art. 3 ust. 2). Przyznanie Państwowej Inspekcji Pracy decydowania czy uzyskanie danej informacji jest obiektywnie niezbędne do prowadzenia działalności związkowej budzi wątpliwości, czy nie stanowi to aktu ingerencji w zagwarantowane w Konwencji prawa związków zawodowych.

10) Uwagi dotyczące zmiany art. 30 ustawy o związkach zawodowych

Prezydium KK przede wszystkim pozytywnie ocenia nowelizację art. 30 ust. 2(1) w zakresie w jakim uprzednio zobowiązuje do współdziałania z zakładową organizacją związkową.

W praktyce dochodziło do wielu sytuacji, gdy pracodawcy dokonywali tej konsultacji po dokonaniu określonego działania, bez żadnych konsekwencji. Po wprowadzeniu dodatkowego sformułowania „przed podjęciem działania” brak uprzedniej konsultacji jednoznacznie spowoduje możliwość przywrócenia do pracy.

Pozytywnie należy ocenić propozycję wprowadzenia ust. 7 zgodnie z którym w sprawach wskazanych w ust. 5 stanowisko jedynej organizacji reprezentatywnej będzie dla pracodawcy wiążące. Z uwagi na kształtującą się w tym zakresie linię orzeczniczą Sądu Najwyższego rozwiązanie to wzmocni pozycję związków reprezentatywnych na szczeblu zakładu pracy. Jednakże sugeruje się doprecyzowanie tego przepisu, względnie rozwinięcie uzasadnienia projektu ustawy, tak aby możliwe było możliwie precyzyjne określenie intencji i kierunku dokonywanych zmian w tym zakresie.

11) Uwagi dotyczące zmiany art. 31 ustawy o związkach zawodowych

Nowelizowany przepis zawiera szereg propozycji zmian związanych z rozszerzeniem prawa koalicji o osoby pracujące, nie mające statusu pracownika. W pierwszej kolejności pozytywnie oceniamy pozostawienie poza zakresem zmian tj. utrzymanie możliwości udzielania zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy w niepełnym wymiarze godzin i w tym przypadku dalsza możliwość udzielania go większej liczbie pracowników.

Odnosząc się do zaproponowanych zmian, Prezydium KK negatywnie opiniuje wprowadzenie w dodanym ust. 2(1) obowiązku przedstawiania podmiotowi zatrudniającemu informacji o liczbie członków związku zawodowego w przypadku występowania z wnioskiem o udzielenie zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy. W obecnym stanie prawnym obowiązek wskazania pracodawcy informacji o liczbie członków związku istnieje raz na kwartał. Istnieją podstawy do uznania, że w okresie pomiędzy kwartałami organizacja związkowa zachowuje swoje uprawnienia, niezależnie od zmiany liczby członków związku zawodowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2015 r. II PK 208/14). Ponadto, o obowiązek powiadamiania podmiotu zatrudniającego o zmianie stanu faktycznego tj. zmianie liczby członków organizacji związkowej uregulowany jest już w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 2.

Odnosząc się do proponowanego brzmienia ust. 3 zaproponowanych zmian krytyczne uwagi zawarte zostały w pkt. 5 niniejszej Decyzji. W stosunku do propozycji zawartej w pkt 24 lit. e) dotyczącej treści dodanego ust. 4 przewidującego prawo do zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy przez osobę niebędącą pracownikiem należy poddać w wątpliwość celowość uzależnienia tego prawa od tego czy charakter pracy pozwala na udzielenie takiego zwolnienia. Przede wszystkim, przesłanka warunkująca to uprawnienie jest niezwykle ogólna i nie jest wiadomym, czy zwrot o możliwości wykonania pracy przez inne osoby dotyczy możliwości teoretycznej (istnieją inne osoby o takich możliwościach, ale nie koniecznie są zatrudniane przez podmiot zatrudniający) czy też od faktycznych możliwości (podmiot zatrudniający faktycznie zatrudnia takie osoby i osoby te mogą zastąpić zwalnianego). Rozwiązanie ustawowe mające zagwarantować prawo do zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy ma na celu umożliwienie prowadzenia działalności związkowej i powinno być maksymalnie precyzyjne. Niedookreślona treść normy może w praktyce mieć ten skutek, iż uprawnienie do zwolnienia od pracy zawodowej działaczy związkowych niebędących pracownikami będzie pozorne, co w praktyce przełoży się na brak faktycznych możliwości korzystania z tego przepisu. Natomiast pozostawienie doktrynie prawa pracy oraz orzecznictwu sądowemu obowiązku wypełnienia treścią tego przepisu należy uznać za

nieprawidłowe. Ponadto należy wskazać, że w przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę prawo do tego zwolnienia nie zostało uzależnione od spełnienia analogicznych warunków, pomimo że także w przypadku pracownika takie cechy osobiste czy charakter pracy mogą uniemożliwiać udzielenie zwolnienia. Dokonanie rozróżnienia w tym zakresie sztucznie różnicuje uprawnienia związkowe, w zależności od rodzaju stosunku prawnego łączącego działacza związkowego z podmiotem zatrudniającym. Tym samym proponowany przepis nie gwarantuje w sposób należyty możliwości faktycznego prowadzenia działalności związkowej innym niż pracownik osobom wykonującym pracę zarobkową.

12) Uwagi dotyczące zmiany art. 32 ustawy o związkach zawodowych

Prezydium KK pozytywnie ocenia przepisy dotyczące rozszerzenia zakresu podmiotowego ochrony działaczy na wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową. Przyjęty kierunek nowelizacji co do zasady zgodny jest z rekomendacjami MOP z 2012 r. (raport MOP: GB.313/INS/9).

Jednocześnie jednak krytycznie oceniamy ograniczony do czasu trwania upoważnienia okres ochronny (ust. 2). W praktyce nie zawsze upoważnienie obejmuje konkretny czas. Trudno przykładowo przewidzieć czas negocjacji układowych.

Trudno zgodzić się też na nową definicję kadry kierowniczej, ponieważ ustawodawca zdecydowanie ogranicza zakres podmiotowy kadry kierowniczej przez dodanie po przecinku ust. 5 sformułowania „a także inne osoby umocowane do zawierania i rozwiązywania w imieniu podmiotu zatrudniającego umów z osobami wykonującymi pracę zarobkową”.

Z kolei użyty w ust. 9 zwrot „urlop” wydaje się nie pasować do osoby mającej umowę cywilnoprawną czy osoby samozatrudnionej.

Poza tym wytyczne do wydania aktu wykonawczego w końcowej części proponowanego przepisu nie są zbyt czytelne, w szczególności fragment co do „przejrzystości, aktualności i kompletności” wniosku. Natomiast delegacja do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów w ogóle nie jest potrzebna. Przedmiotowa materia normatywna powinna być w ustawie poprzez dodanie kilku dodatkowych ustępów do art. 32.

Wydaje się też, że osoby uzyskujące ochronę na podstawie upoważnienia pozbawione są ochrony po okresie tego upoważnienia. Zaproponowany w projekcie sposób sformułowania (okres określony uchwałą nie dłuższy niż okres trwania upoważnienia) zmian przepisu może być rozumiany w ten sposób, iż faktycznie okres wskazany w upoważnieniu będzie okresem maksymalnej ochrony, bez względu na to jak długi będzie okres wskazany w uchwale.

W uzasadnieniu do projektu oprócz wskazania, że zmiana stanowi doprecyzowanie, brak jest informacji jaki w rzeczywistości jest cel zmian i doprecyzowanie czego zmiana stanowi. W opinii Związku na pewno nie stanowi wystarczającej ochrony osoby, o której mowa w art. 32 ust. 1 pkt. 1 ustawy o związkach zawodowych, działającej na podstawie upoważnienia takie rozwiązanie, zgodnie z którym okres ochrony upływa z mocy prawa tuż po zakończeniu działania - upływu okresu trwania upoważnienia. Przepis stanowi, że „Ochrona, o której mowa w ust. 1, przysługuje przez okres określony uchwałą zarządu nie dłuższy jednak niż okres trwania upoważnienia, a po jego upływie - dodatkowo przez czas odpowiadający połowie okresu określonego uchwałą, nie dłużej jednak niż rok po jego upływie” Prezydium KK zgłasza w tym wypadku wątpliwość, czy po okresie wskazanym w upoważnieniu, skądinąd nie zawsze będzie ono wskazywało czasokres (por. uwagi wyżej), również przysługiwać będzie działaczowi ochrona dodatkowo przez czas odpowiadający połowie okresu określonego uchwałą, nie dłużej jednak niż rok po jego upływie.

Na marginesie należy postawić pytanie o cel i zasadność wprowadzenia 5-dniowego terminu od którego liczy się termin przedstawienia stanowiska (ust. 1(1)). Zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą Sądu Najwyższego (por. m. in. uchwałę SN z dnia 11 stycznia 1994 r. I PZP 54/93, wyrok SN z dnia 19 lipca 2005 r. II PK 389/04) w przypadku, gdy zakładowa organizacja związkowa nie przedstawiła swojego stanowiska w przedmiocie zamiaru pracodawcy wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem podlegającym szczególnej ochronie, było to równoznaczne z brakiem wyrażenia takiej zgody. Każdorazowo zgoda na wypowiedzenie lub rozwiązanie stosunku pracy musiała być wyrażona w sposób wyraźny, przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy z pracownikiem podlegającym szczególnej ochronie. Powyżej przedstawione stanowisko Sądu Najwyższego było jednolite, ukształtowane wieloletnią praktyką, a przepisy w tym zakresie nie budziły większych wątpliwości.

13) Uwagi dotyczące zmiany art. 33 ustawy o związkach zawodowych

Uważamy, że należy utrzymać dotychczasowy sposób rozpoznawania spraw dotyczących udostępniania pomieszczeń i urządzeń technicznych w postępowaniu właściwym do spraw pracy. Postępowanie to zawiera szereg ułatwień w porównaniu ze „zwykłą procedurą” z Kodeksu postępowania cywilnego.

14) Uwagi dotyczące zmiany art. 35 ust. 2(1) pkt 3 ustawy o związkach zawodowych

Należy poddać w wątpliwość wprowadzenie sankcji karnej za podanie wyższej liczby członków organizacji związkowej niż wynikająca ze stanu faktycznego. W praktyce organizacje związkowe pozbawione są narzędzi do zweryfikowania, czy ich członek nie jest lub czy nabył członkostwa również w innych związkach zawodowym (por. uwagi do art. 25(1) ustawy o związkach zawodowych).

15) Uwagi do ustawy Kodeks pracy

W sprawach zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich zatrudnionych (art. 7 ustawy o zw.zaw.). Zastanawia wobec powyższego dlaczego decydować mają tylko organizacje związkowe zrzeszające pracowników. W uzasadnieniu do projektu Ministerstwo podkreśla, iż Konstytucja nie różnicuje związków zawodowych i stanowi w art. 59 ust. 2, że związki zawodowe (rozumiane jako każde związki zawodowe) mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Jakże jest więc uzasadnienie do różnego traktowania organizacji zrzeszających pracowników i innych zarobkujących oraz z drugiej strony organizacji zrzeszających tylko pracowników. Powstaje zasadne pytanie o zgodność takiego rozwiązania z Konstytucją.

16) Uwaga do art. 16 ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw

Nie można zgodzić się aby pracownik objęty ochroną, o której mowa w art. 32 ustawy na mocy obecnie obowiązujących przepisów, po nowelizacji podlegał tej ochronie w okresie roku od dnia wejścia w życie art. 32 w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw. Ochronę działaczy związkowych należy utrzymać do końca okresu określonego uchwałą zarządu aby zapewniona była pewność prawa. Wszelkie zabiegi ustawowe w obrębie czasokresu ochrony podczas wykonywania mandatu związkowego powodować mogą negatywne konsekwencje i obawę o utratę zatrudnienia. Tymczasem zmiany prawa powszechnego nie powinny powodować negatywnych konsekwencji dla osób uczestniczących w działalności związkowej.

17) Uwagi do art. 5(1) ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych

Projektodawca przewiduje, że przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, w których jest mowa o pracodawcach, mają mieć odpowiednie zastosowanie do innych niż

pracodawcy podmiotów zatrudniających, o których mowa w art. 1(1) pkt 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881).

W ocenie Prezydium KK stroną sporu zbiorowego należy rozumieć szerzej. Użycie sformułowania „podmiot zatrudniający” nie odpowiada standardom MOP. W skardze złożonej do MOP w styczniu 2015 r. (case nr 3111) NSZZ „Solidarność” wskazuje, że ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych narusza Konwencję MOP nr 87 przez ograniczenie strony sporu zbiorowego i strajku do pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy, oraz narusza Konwencję MOP nr 151 przez brak przepisów, które uznawałby „władze publiczne” za stronę rokowań zbiorowych i stroną sporu dla pracowników służby publicznej. Eksperti misji MOP, którzy kontrolowali polskie ustawodawstwo związkowe w maju 2014 r. zwrócili uwagę na konieczność zmiany ustawy w zakresie strony sporu zbiorowego i zastąpienie obecnego zwrotu „pracodawca” sformułowaniem „employer or responsible authority” (pracodawca lub instytucja odpowiedzialna/odpowiedzialne władze) – zob. pkt 33 raportu z misji MOP.

Mając powyższe na uwadze, należy raczej w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 295 oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 1240) wprowadzić następujące zmiany:

„w art. 2 po ust. 1 dodaje się ust. 1a-1c w brzmieniu:

„1a. Prawa i interesy pracodawców będących państwowymi jednostkami sfery budżetowej mogą być reprezentowane przez właściwego ministra lub centralny organ administracji rządowej.

1b. Prawa i interesy pracodawców będących samorządowymi jednostkami sfery budżetowej mogą być reprezentowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz przewodniczącego zarządu związku międzygminnego lub powiatowego.

1c. Prawa i interesy pracodawców wchodzących w skład tej samej osoby prawnej mogą być reprezentowane przez właściwy organ tej osoby prawnej”;

18) Uwagi do art. 1 i art. 10 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy

Pierwsza uwaga dotyczy propozycji zmiany art. 1 ustawy o PIP, regulującego cel i zakres działania inspekcji. Należy zwrócić uwagę, iż planowana jest zmiana tej jednostki redakcyjnej tekstu ustawy o PIP również w innym projekcie tj. w projekcie ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw. Wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw, w tym wejście w życie zmian art. 10 ustawy o PIP planuje się na dzień 1 września 2016 r. W opiniowanym projekcie wskazany w art. 1 ustawy o PIP, zakres

przedmiotowy działań PIP nie obejmuje nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia, zawartego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw. Zakres ten obejmuje natomiast wykonywanie innych zadań określonych w ustawie i przepisach szczególnych, co jest konsekwencją zawartej w projekcie propozycji wskazania inspekcji jako podmiotu ustalającego liczbę członków zakładowej organizacji związkowej. Zakres ten jest więc inny niż w projekcie ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw. W zależności od tego, która ustawa wejdzie w życie pierwsza, może dojść do sytuacji, gdy wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw wprowadzi zaproponowany tą ustawą zakres przedmiotowy art. 1 ustawy o PIP, a następnie wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw (3 miesiące od ogłoszenia) ponownie ten zakres zmieni, wykreślając zmiany wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw. Zakres działania inspekcji uregulowany w art. 1 ustawy o PIP powinien zostać dostosowany do zmian wprowadzanych przez obie wymienione ustawy.

19) Uwagi dodatkowe

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” wnosi ponadto o wprowadzenie dodatkowego uregulowania w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, pozwalającego na odliczanie od podstawy opodatkowania (dochodu) podatkiem dochodowym od osób fizycznych, opłaconych składek członkowskich na rzecz związków zawodowych. Nie należy zapominać, że w taki właśnie sposób są uregulowane kwestie podatkowe dotyczące składek członkowskich organizacji pracodawców, które dla przedsiębiorców stanowią koszty działalności. Takie odliczenie, z jednej strony wprowadzi kompatybilne i zrównujące warunki podatkowe dla członków organizacji pracodawców i związków zawodowych oraz będzie stanowić pozytywną motywację do wstępowania do związków zawodowych, a tym samym zwiększania zaangażowania w działalność pracowniczą i społeczną.

NSZZ „Solidarność” wskazuje na konieczność uporządkowania sfery zgód i porozumień, których stroną jest pozazwiązkowy przedstawiciel pracowników. Po pierwsze, należy wprowadzić wymogi dotyczące formy wyrażania zgody przez przedstawicieli. Powinny one przykładowo obejmować tworzenie minimalnej dokumentacji z przeprowadzonych konsultacji z przedstawicielem pracowników oraz zapewnienie pisemnej formy zawartego porozumienia. Po drugie, należy wprowadzić mechanizm zapewniający możliwość skutecznej

zmiany zastanej sytuacji przez nowo powstałą zakładową organizację związkową. Obecny stan prawny powoduje *de facto* pośrednie ograniczenie kompetencji związków zawodowych. Funkcjonuje jedynie zasada, że przedstawiciel pracowników może wyrażać określone zgody w razie braku zakładowej organizacji związkowej. Ustawodawca nie odnosi się natomiast do konsekwencji powstania związku zawodowego w zakładzie pracy. Postulujemy, aby po upływie 6 miesięcy od powstania zakładowej organizacji związkowej wygasły wszelkie wcześniejsze zgody udzielane przez przedstawicieli wybieranych *ad hoc*. Konieczne jest także usunięcie naruszeń przez Polskę Konwencji 135 MOP. Chodzi tu o określenie zasad wyboru przedstawicieli, minimalną wielkość przedstawicielstwa uzależnionej od wielkości pracodawcy oraz elementy ochrony bezpieczeństwa przedstawicieli przed naciskami pracodawcy, przede wszystkim przez wprowadzenie jednoznacznego zakazu wypowiedzania lub rozwiązywania umów z powodów związanych z pełnieniem funkcji przedstawiciela.

Można ponadto wysunąć postulat zwolnienia z opodatkowania składek związkowych. W preambule ustawy zasadniczej dialog społeczny wskazany jest jako jedna z podwalin na jakich oparte jest istnienie i działanie Polski - państwa prawa. Dalej art. 20 ustawy zasadniczej wskazuje, iż dialog i współpraca partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. W Polsce dialog społeczny prowadzony jest na różnych poziomach: zakładowym, ponadzakładowym, krajowym. Uczestnikami dialogu społecznego są organizacje pracodawców oraz związki zawodowe reprezentujące interesy pracowników, a wkrótce również innych osób wykonujących pracę zarobkową. Zarówno organizacje pracodawców jak i związki zawodowe realizują na różnych poziomach istotne zadania, pozwalające na utrzymanie ładu społecznego. Pomimo tego, że oba wskazane rodzaje organizacji społecznych pełnią tożsamą rolę dla swoich członków, ustawodawca w sposób bardziej korzystny uregulował podatkowe skutki przynależności do organizacji zrzeszających przedsiębiorców i pracodawców. I tak, stosownie do art. 23 ust. 1 pkt. 30 lit. b) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, za koszty uzyskania przychodów uważa się składki na rzecz organizacji zrzeszających przedsiębiorców i pracodawców, działających na podstawie odrębnych ustaw - do wysokości łącznie nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty odpowiadającej 0,15 % kwoty wynagrodzeń wypłaconych w poprzednim roku podatkowym, stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne; jeżeli przedsiębiorca nie wypłacał tych wynagrodzeń, kwota składek zaliczana do kosztów uzyskania przychodów w roku podatkowym nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej kwocie 114 zł. Również, stosownie do art. 16 ust. 1 pkt. 37 lit. c) ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, za koszty uzyskania przychodów

uważa się składki na rzecz organizacji zrzeszających przedsiębiorców i pracodawców, działających na podstawie odrębnych ustaw - do wysokości łącznie nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty odpowiadającej 0,15% kwoty wynagrodzeń wypłaconych w poprzednim roku podatkowym, stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Nie istnieje analogiczne rozwiązanie, które pozwoliłoby na zwolnienie od podatku składek członkowskich wnoszonych przez członków związku zawodowego. W myśl uregulowanej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Skoro zatem zarówno organizacje pracodawców jak i związki zawodowe pełnią równie ważną prawno-ekonomiczną rolę w strukturze działania państwa, to ich członkowie powinni korzystać z analogicznych rozwiązań prawnych. Skoro członkowie organizacji pracodawców i przedsiębiorców korzystają z rozwiązań pozwalających na zaliczenie składek członkowskich do kosztów uzyskania przychodu, to z rozwiązań pomniejszających należny podatek powinni korzystać również członkowie związków zawodowych. Członkowie związku składki członkowskie na związek ponoszą z wynagrodzenia netto, zatem w ich przypadku, dochód do opodatkowania powinien być pomniejszony o zapłacone składki. Brak wskazanego rozwiązania dla członków związków zawodowych, w opinii Związku stanowi naruszenie zasady równego traktowania, przejawiające się zaniechaniem legislacyjnym. W przekonaniu Związku zwolnienie od podatku wniesionych składek członkowskich wpłacanych na związek zawodowy przez jego członków powinno zostać pilnie objęte stosowną inicjatywą legislacyjną.

20) Podsumowanie

Prezydium Komisji Krajowej pozytywnie opiniuje kierunek niektórych zmian ponieważ prawo krajowe dostosowane zostanie do standardów międzynarodowych. Jednakże nie zgadzamy się na tak obszerną zmianę systemową jaka została zaproponowana w projekcie bez gruntownej dyskusji z partnerami społecznymi. Nie budzą wątpliwości konieczne zmiany ustawy o związkach zawodowych w obszarze prawa koalicji i ochrony działaczy, bo wynikają z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. oraz *de facto* rekomendacji MOP z 2012 r. wydanych na skutek skargi NSZZ „Solidarność”. Na pozytywną ocenę zasługują również zmiany dotyczące rozgraniczenia kompetencyjnego pomiędzy organizacje reprezentatywne i niereprezentatywne na poziomie pracodawcy w sprawach zbiorowych, Zakres jednak wielu pozostałych regulacji ma charakter zdecydowanie systemowy, wymaga analizy skutków społecznych ponieważ ich wprowadzenie może doprowadzić do osłabienia ruchu związkowego w Polsce i tym samym osłabienia dialogu dwu i trójstronnego, do czego

nie powinniśmy dopuścić. Jednocześnie deklarujemy wolę współpracy i udział w konstruktywnym dialogu społecznym, który miejmy nadzieję doprowadzi do pełnej harmonizacji przepisów związkowych ze standardami MOP jak i Konstytucją.

Warszawa, 27 kwietnia 2016 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
NSZZ „Solidarność”
Ewa Zydorek
Ewa Zydorek