



Komisja Krajowa
80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24
tel. 58/ 308-4480, fax /58 308-4219
sekprez@solidarnosc.org.pl

L.dz. PBE

Gdańsk, dnia 5.08.2016

Mariusz Haładyj
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Rozwoju

Szanowny Panie Ministrze,

Działając z upoważnienia Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawiam opinię do projektu ustawy Ministra Rozwoju *o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorstw (zwanej dalej projektem ustawy).*

Przedłożony projekt ustawy zawiera przede wszystkim zmiany, które w założeniu mają przyczynić się do poprawy warunków wykonywania działalności gospodarczej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw. Jednocześnie projektodawca zakłada, że zmniejszenie obciążeń administracyjnych spowoduje oszczędności dla przedsiębiorców i obywateli (ok. 89.000.000 zł w pierwszym roku obowiązywania ustawy).

Niniejsza opinia ze względu na bezpośredni wpływ na funkcjonowanie związków zawodowych oraz prawa pracowników będzie koncentrować się na zmianach w: *ustawie - Kodeksie pracy, ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, ustawie o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie dodanego art. 78a.*

Podkreślenia wymaga powszechny charakter zmian, które będą dotyczyły wszystkich pracodawców, a nie tylko podmiotów będących przedsiębiorcami, jak sugeruje tytuł ustawy.

1. Art. 3 projektu ustawy – zmiany ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U z 2014 r. poz. 1502, z późn.zm.), Art. 4 – zmiany w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 800).

Zmiana wymogów prawa pracy w zakresie obowiązku ustalania regulaminu wynagradzania, regulaminu pracy i tworzenia ZFŚS dotyczyć będzie bardzo dużej grupy podmiotów (ok. 46 tysięcy). Do trzech najmniejszych klas wielkości przedsiębiorstw według

kryterium rozmiaru zatrudnienia należy łącznie 99 proc. podmiotów gospodarczych z 70 proc. ogółu zatrudnionych. Niestety przedsiębiorcy z tego sektora nie dostrzegają walorów partycypacji pracowniczej. Nie jest tajemnicą, iż w praktyce pracownicy bardziej przestrzegają postanowień tych aktów, które były ustalane przy udziale i akceptacji związków zawodowych. Natomiast pracodawcy prezentują nierzadko pogląd, że prawo pracy wystarczająco dobrze chroni interesy pracowników wobec ich pracodawców, a instytucje reprezentujące interesy pracowników i negocjacje zbiorowe nie są niezbędne. Poza tym przedsiębiorcy uważają niejednokrotnie, że sami najlepiej wiedzą, co jest dobre dla ich podwładnych.

Nie ulega wątpliwości, że celem większości zaproponowanych zmian są ułatwienia dla pracodawców np. poprzez zwolnienie z obowiązku tworzenia niektórych aktów prawa wewnątrzzakładowego w wypadku podmiotów zatrudniających mniej niż 50 pracowników.

Mając powyższe na uwadze, mimo próby zniwelowania negatywnych konsekwencji ograniczenia wymogów prawa pracy poprzez możliwość wnioskowania przez zakładową organizację związkową o wprowadzenie regulaminów, nadal pozostaje wątpliwość dotycząca wpływu zaproponowanych zmian na prawa pracownicze i sposób organizacji pracy, która przecież wpływa bezpośrednio na wydajność.

- Zmiana w pkt 6 art. 3 dotycząca wydłużenia terminu do wniesienia przez pracownika odwołania do sądu od wypowiedzenia umowy o pracę zasługuje na pozytywną ocenę, natomiast jego długość jest nie do zaakceptowania. Warto w tym miejscu wskazać, że Prezydium Komisji Krajowej wypowiedziało się dwukrotnie na temat konieczności zmiany art. 246 kodeksu pracy (Decyzja Prezydium nr 40/16 i Decyzja Prezydium nr 83/16) oraz była ona przedmiotem prac Zespołu do spraw prawa pracy Rady Dialogu Społecznego. Ich treść pozostaje aktualna i zostaną one dołączone do niniejszej opinii. Zdaniem NSZZ „Solidarność” w obecnym brzmieniu przepis art. 264 par. 1 narusza konstytucyjne prawo do sądu, ponieważ nie pozwala na realne przygotowanie się przez pracownika do wytoczenia powództwa, o czym szerzej w Decyzji nr 40/16. NSZZ „Solidarność” uważa, że termin 14 dni jest za krótki również dlatego, że podczas rozmów w Radzie Dialogu Społecznego najdalej idący wniosek wskazywał na 30 dni. Warto dodać, że wydłużenie terminu na odwołanie się do sądu może urealnić wynikający z art. 187 par 1 pkt 3 kpc obowiązek informowania w pozwie o próbie polubownego załatwienia sporu. Krótki termin de facto powoduje brak możliwości polubownego załatwienia sprawy pomiędzy stronami. Wydłużenie terminu nie będzie miało negatywnych konsekwencji dla pracodawców, ponieważ nie ulega wątpliwości, że to nie wydłużony termin na wniesienie odwołania do sądu pracy może mieć taki skutek, ale długi czas rozpatrywania spraw przez sądy. Ponadto pracodawcy w okresie po wypowiedzeniu umowy o pracę (czy rozwiązaniu umowy bez

wypowiedzenia) nie są zobowiązani do powstrzymywania się od zatrudnienia nowego pracownika.

Jednocześnie podtrzymujemy postulat dotyczący wydłużenia terminu na wniesienie pozwu z roszczeniem kompensacyjnym lub restytucyjnym w związku z wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy (3 miesiące po ustaniu stosunku pracy), który został uzasadniony w Decyzji Prezydium nr 40/16 .

- Pewne wątpliwości budzi zmiana zaproponowana w punkcie 1 art. 3 projektu ustawy.

Zgodnie z tym przepisem pracodawcy podlegający nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego będą mieli prawo żądać od osoby ubiegającej się o zatrudnienie podania informacji dotyczącej skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Biorąc pod uwagę zakres zadań, które wykonują tego typu podmioty, nie można odmówić tej propozycji słuszności. Niestety proponowane rozwiązanie nie ogranicza zakresu osób w stosunku do których takie żądanie zostać może skierowane. Brak jest uzasadnienia dla objęcia tym rozwiązaniem osób , które będą aplikować do zajmowania stanowisk , a które nie są związane bezpośrednio z obrotem na rynkach finansowych lub którym nie będzie powierzany majątek innych osób (stanowiska pomocnicze lub obsługa).

- Odnosząc się do propozycji art. 3 pkt 2) i 4) trzeba zwrócić uwagę na porządkujący i gwarancyjny charakter regulaminów a w szczególności regulaminu pracy w stosunkach pracy.

W aktualnym stanie prawnym ustawodawca nakazuje tworzenie i stosowanie wewnątrzzakładowych aktów prawa w postaci regulaminu wynagradzania, regulaminu pracy wyłącznie tej grupie pracodawców, którzy zatrudniają co najmniej 20 pracowników, nieobjętych zakładowym i ponadzakładowym układem zbiorowym pracy – w przypadku regulaminu wynagradzania oraz zatrudniających co najmniej 20 pracowników i nieposiadających układu zbiorowego pracy bądź też posiadających układ zbiorowy pracy, który nie reguluje organizacji i porządku w procesie pracy i nie określa w przedmiotowym zakresie praw i obowiązków pracowniczych – w przypadku regulaminu pracy.

Natomiast zgodnie z projektem ustawy próg zobowiązujący pracodawców do tworzenia regulaminu wynagradzania oraz regulaminu pracy ma zostać podwyższony do co najmniej 50 pracowników. Uzasadnienie wprowadzenia zmian jest mało przekonujące, a w szczególności argument, że regulaminy są przeszkodą w zwiększaniu zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę, a ich brak usprawni funkcjonowanie przedsiębiorstw jest gołosłowny. Z przytoczonego w uzasadnieniu (bez wskazania daty ani tytułu) badania PARP wynika, że tylko 29, 6% przedsiębiorców wskazywało na zmianę obowiązku ustalania regulaminu pracy, która może

najbardziej usprawnić funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Projektodawca nie wskazał w jaki sposób proponowane zmiany miałyby realnie przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania przedsiębiorstwa. Regulaminy pracy, służą zabezpieczeniu prawidłowego przebiegu procesu pracy, spełniają funkcję organizacyjną, wpływają pozytywnie na zachowania pracowników w trakcie wykonywania pracy i wydawane są przede wszystkim w interesie pracodawcy. Określenie w regulaminie pracy porządku wewnętrznego w zakładzie pracy, obowiązków stron stosunku pracy, informacji o karach porządkowych, ułatwia organizację pracy. Szczególnie istotne, niezależnie od ilości zatrudnionych pracowników są postanowienia dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy.

Jednocześnie projektodawca proponuje aby pracodawcy zatrudniający poniżej 50 pracowników mogli fakultatywnie ustalać regulamin wynagradzania i wprowadzać regulamin pracy przy czym, gdy pracodawcy zatrudniają nie mniej niż 20 i mniej niż 50 pracowników i działa u nich zakładowa organizacja związkowa – będą ustalać regulamin wynagradzania i wprowadzać regulamin pracy, jeżeli z wnioskiem wystąpi ta organizacja. Takie rozwiązanie odczytujemy jako próbę wzmocnienia roli i aktywności zakładowych organizacji związkowych, niemniej jednak obawiamy się aby nie był to kolejny pretekst do utrudniania zakładania związku zawodowego przez pracodawców, szczególnie z uwagi na zbyt często występujące w Polsce zjawisko negatywnych postaw pracodawców wobec nowo tworzonych organizacji związkowych. Nagminnym jest fakt dyskryminacji czy wręcz represjonowania aktywnych pracowników za tworzenie związków zawodowych, a prawo w sposób nieskuteczny, (mimo gwarancji konstytucyjnych) ich chroni.

Projekt nie zawiera symulacji czy skutek dla pracodawcy w obszarze motywacji i identyfikacji pracowników z firmą nie będzie ujemny.

- Proponowane zmiany w art. 4 projektu ustawy wprowadzają taką samą zasadę jak w wypadku regulaminu wynagradzania i regulaminu pracy. Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych ma być tworzony przez pracodawcę zatrudniającego według stanu na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Ponadto pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1- stycznia danego roku, co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty, mają tworzyć Fundusz na wniosek zakładowej organizacji związkowej.

Odnosząc się do w/w propozycji nie można odnieść się bezkrytycznie do argumentacji, która jest identyczna z treścią uzasadnień do art.3 pkt 2 i 4 projektu ustawy.

Utworzenie ZFŚS daje pracodawcy wsparcie najbardziej potrzebujących pracowników. Wprowadzenie proponowanych zmian tę szansę znacznej części z nich odbierze. A przecież oczekiwane ułatwienia po stronie pracodawcy nie mogą ograniczać szansy skorzystania z ZFŚS osób znajdujących się w trudnej sytuacji, a zakładowy fundusz świadczeń socjalnych jest funduszem mającym łagodzić różnice w poziomie życia osób uprawnionych do korzystania z jego zasobów. Fundusz świadczeń socjalnych jest instytucją prawną, która ma łagodzić różnice w poziomie życia, nie tylko pracowników i ich rodzin, ale także emerytów i rencistów. Jest on wyrazem funkcji społecznej zakładu pracy, zaś jego adresatami są zwłaszcza rodziny o najniższych dochodach. (Wyrok Sądu apelacyjnego w Katowicach z 7 lutego 2013 r., sygn. akt III AUa 1880/12)

Ponadto zwracam uwagę, że w podmiotach małych i średnich poziom uzwiązkowienia nie jest wysoki. Składają się na to różne przyczyny, m.in. niska skłonność pracodawców do akceptowania istnienia związków zawodowych oraz brak aktywności i zdolności do zawierania układów zbiorowych pracy. Nie można również pominąć roli dialogu społecznego, który zdaniem Związku powinien obejmować coraz więcej podmiotów, a przecież jednym z jego elementów powinny być rokowania dotyczące wewnętrzzakładowych aktów prawa .

Projekt nie zawiera przepisów przejściowych i może to doprowadzić do sytuacji uchylania regulaminów przez pracodawców zatrudniających poniżej 50 pracowników, nawet u pracodawców gdzie funkcjonuje związek zawodowy, co zasługuje na negatywną ocenę. Dodatkowo pojawia się wątpliwość czy nie nastąpi nie uzasadnione różnicowanie praw pracowników i pracodawców ze względu na fakt funkcjonowania związków zawodowych.

- NSZZ „Solidarność” wnioskuje o przeprowadzenie dyskusji na temat proponowanych rozwiązań w Zespołach Problemowych Rady Dialogu Społecznego w szczególności w zakresie zmian w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń pracowniczych oraz propozycji zmian dotyczących regulaminów pracy.

- Pilnego uregulowanie natomiast wymaga kwestia wzruszenia lub wejścia w prawa strony pracowników regulaminów pracy, wynagrodzeń czy zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz innych porozumień, wprowadzonych w uzgodnieniu z przedstawicielem pracowników wyłonionego ad hoc, w sytuacji powstania u takiego pracodawcy organizacji związku zawodowego.

2. Art. 16 projektu – zmiany w ustawie z dnia 2 lipca 2002 r. o swobodzie działalności gospodarczej Dz.U.z 2015 .poz. 584 , z późn. zm.).

W punkcie 6 art. 16 zaproponowano dodanie art. 78 a, zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny planować i organizować kontrole po uprzednim przeprowadzeniu identyfikacji podobieństwa naruszenia prawa. Propozycja ta nie została opisana w sposób czytelny. Jest to bardzo istotne zagadnienie, biorąc pod uwagę chociażby prowadzone dyskusje w Radzie Dialogu Społecznego związane z procedowaniem projektu zmian do ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za prace (tzw. stawka godzinowa) o roli kontroli Państwowej Inspekcji Pracy. Zdaniem PIP uprzedzanie kontrolowanych o terminach kontroli była powodem mniejszej skuteczności Inspekcji na co wskazywały niejednokrotnie związki zawodowe. Dlatego propozycja „analizy ryzyka” wzbudza kontrowersje i wymaga dokładniejszego wyjaśnienia. Dobrym rozwiązaniem byłoby zamieszczenie definicji tego pojęcia w słowniczku ustawy.

z poważaniem

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”
E. Zydorek
Ewa Zydorek

Decyzja
Prezydium KK
nr 40/16

ws. opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pozytywnie opiniuje poselski (KP Nowoczesna) *projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy*.

Prezydium Komisji Krajowej stwierdza, że zmiana art. 264 § 1 Kodeksu pracy jest propozycją, która zasługuje na poparcie.

Jednocześnie Prezydium Komisji Krajowej proponuje wprowadzenie zmiany treści art. 264 §1 i 2 Kodeksu pracy polegającą na wydłużeniu terminu na odwołanie się do sądu pracy w przypadku, gdy przedmiotem żądania pracownika jest wyłącznie odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę.

1. Wydłużenie terminu z art. 264 § 1 uzasadnione jest przede wszystkim potrzebą

zagwarantowania realnego prawa do sądu dla pracownika. Siedmiodniowy termin na dochodzenie roszczeń o przywrócenie do pracy lub o odszkodowanie w przypadku wypowiedzenia przez pracodawcę umowy o pracę jest zbyt krótki z punktu widzenia możliwości realnego przygotowania się do uruchomienia procedury sądowej. Wypowiedzenie umowy o pracę jest zazwyczaj dla pracownika zaskakujące. W takich warunkach, bez względu na zaplanowane wcześniej czynności zawodowe i życiowe, musi on w terminie 7 dni znaleźć czas na przygotowanie pozwu, dowodów na poparcie swoich roszczeń oraz ewentualnie na znalezienie profesjonalnego pełnomocnika, który udzieli mu w tym czasie pomocy prawnej poprzez przygotowanie i wniesienia pozwu do sądu pracy. Trudno uznać, aby tak ustalony termin umożliwiał dokonanie tych wszystkich czynności. Problemu nie załatwia możliwość przywrócenia terminu na podstawie art. 265 k.p., ponieważ w takim przypadku pracownik musi uprawdopodobnić brak winy we wniesieniu odwołania w terminie.

W obecnym brzmieniu przepis art. 264 § 1 k.p. narusza konstytucyjne prawo do sądu, albowiem nie pozwala na realne przygotowanie się przez pracownika do wytoczenia powództwa przeciwko pracodawcy.

Na pojęcie, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez

właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd) składa się m.in. tak ukształtowana procedura sądowa, która czyni realnym dochodzenie naruszonych praw i wolności, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności (por. post. NSA z 19 marca 2008 r., II FZ 105/08). Przyjmuje się przy tym, że prawo do sądu może podlegać ograniczeniom, między innymi przez ustanowienie terminów, po których upływie uruchomienie procedury sądowej nie będzie możliwe. Muszą to być jednak takie terminy, które gwarantują realną możliwość wniesienia skargi (pozwu, wniosku, itp.) do sądu w sposób odpowiadający wymogom proceduralnym.

Należy przy tym pamiętać, że 7-dniowy termin z art. 264 § 1 k.p. jest terminem prawa materialnego. Niezwykle rzadko ustawodawca decyduje się na ustalenie tak krótkiego terminu prawa materialnego, po upływie którego traci się możliwość dochodzenia roszczenia przed sądem.

Termin na wniesienie odwołania do sądu, o którym mowa w art. 264 § 1 k.p., miał swoje podłoże genealogiczne w terminach proceduralnych, a mianowicie przed 1 lipca 1985 r. był to termin na wniesienie odwołania od orzeczenia komisji rozjemczej, co z natury rzeczy rzutowało na określenie jego długości. Obecnie, tj. od 1985 r. termin ten jest terminem prawa materialnego, a zatem co do zasady nie powinien być tak krótki.

2. Termin na wniesienie pozwu z roszczeniem kompensacyjnym lub restytucyjnym w związku z wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy powinien upływać jakiś czas po rozwiązaniu stosunku pracy. Dla przykładu mógłby być to termin, który upływałby 3 miesiące po ustaniu stosunku pracy. Nie jest to termin na tyle długi, aby uznać, że narusza on w sposób istotny bezpieczeństwo obrotu prawnego. W szczególności trudno byłoby postawić taki zarzut w stosunku do roszczenia o odszkodowanie, albowiem pracodawca nie musi uwzględniać przy dalszym prowadzeniu swoich interesów ewentualnego orzeczenia sądu nakazującego ponownie zatrudnić pracownika.

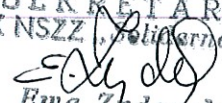
Znacznie dłuższe niż w Polsce terminy do dochodzenia roszczeń restytucyjnych i kompensacyjnych w związku z rozwiązaniem stosunku pracy za wypowiedzeniem czy bez wypowiedzenia przewiduje się obecnie w wielu państwach Unii Europejskiej, np. w Wielkiej Brytanii czy we Włoszech. W Wielkiej Brytanii zgodnie z przepisami ustawy Employments Right Act z 1996 r. termin na dochodzenie roszczeń na tle nieuzasadnionego rozwiązania umowy o pracę z zachowaniem lub bez zachowania okresu wypowiedzenia, wynosi 3 miesiące od daty ustania stosunku pracy. Sądy pracy mają także, podobnie jak w systemie polskim, prawo wyrażenia zgody na wniesienia pozwu po tym terminie, przy wykazaniu przesłanek przewidzianych w ustawie.

Roszczenie o odszkodowanie jest podobnym roszczeniem pieniężnym, jak roszczenie o wynagrodzenie czy odprawę pieniężną z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracownika. Te dwa ostatnie roszczenia przedawniają się z upływem 3 lat od dnia wymagalności, natomiast roszczenie o odszkodowanie z tytułu wadliwego rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem można dochodzić w terminie 7 dni od daty doręczenia pracownikowi oświadczenia woli pracodawcy.

Prezydium Komisji Krajowej zwraca uwagę, że obowiązek wniesienia odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę w terminie 7 dni od dnia otrzymania oświadczenia woli pracodawcy wielokrotnie prowadzi do zaostrzenia konfliktu pomiędzy stronami, co często kończy się rozwiązaniem umowy o pracę przez pracodawcę bez wypowiedzenia na podstawie art 52 § 1 pkt. 1 k.p. w okresie biegnącego wypowiedzenia.

Gdańsk, 22 marca 2016 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zborek

Decyzja
Prezydium KK
nr 83/16

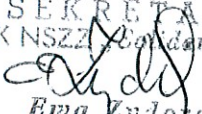
ws. opinii o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” podtrzymuje stanowisko w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (KP Nowoczesna), zawarte w Decyzji 40/16 i odnoszące się do propozycji zmiany art. 264 Kodeksu pracy.

Jednocześnie ze względu na istotność zagadnienia i potrzebę wypracowania jak najbardziej optymalnych rozwiązań uważamy, że stosowna propozycja legislacyjna powinna zostać wypracowana przez zespół do spraw prawa pracy Rady Dialogu Społecznego.

Warszawa, 7 czerwca 2016 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek