

Decyzja

Prezydium KK

nr 86/18

ws. opinii o projekcie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych
za czyny zabronione pod groźbą kary (UD 74)

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pozytywnie ocenia zmiany zaproponowane w *projekcie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (UD 74)*.

Propozycja dotycząca wprowadzenia zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, polegających na możliwości ustanowienia zabezpieczenia w postaci nakazania do czasu prawomocnego rozpoznania sprawy dalszego zatrudnienia zwolnionego pracownika, którego stosunek pracy podlega szczególnej ochronie stanowi realizację postulatów NSZZ „Solidarność”.

Gwarancje ochrony trwałości stosunku pracy działaczy związkowych zawarte w prawie materialnym (zakaz rozwiązywania stosunku pracy bez zgody zarządu związku zawodowego, obowiązek wypłaty wynagrodzenia za cały czas trwania procesu oraz prawo do przywrócenia do pracy) powinny mieć odpowiednie przełożenie na ich prawa procesowe związane z roszczeniem restytucyjnym (przywrócenie do pracy, ustalenie bezskuteczności wypowiedzenia) w razie zwolnienia, wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy. Same gwarancje wynikające z prawa materialnego są bowiem niewiele warte, o ile iluzoryczne staje się ich dochodzenie przed sądem pracy. Ta sama zasada odnosi się do innych niż działacze związkowi pracowników, których stosunek pracy podlega szczególnej ochronie.

Z tej przyczyny, zaproponowane zmiany stanowiąc będą uzupełnienie norm materialnych i powinny przyczynić się do osiągnięcia skutecznej ochrony stosunku pracy, o której mowa w prawie międzynarodowym, a w odniesieniu do działaczy związkowych, w Konwencji MOP 135 *dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznawania im ulatwień*.

Przechodząc do oceny szczegółowych postanowień projektu, Prezydium KK wskazuje, iż zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt. 1) zakresem projektu ustawy objęte będą czyny zabronione przez ustawę pod groźbą kary jako przestępstwa. Do czynów takich należą czyny stypizowane w art. 35 ustawy o związkach zawodowych. Stosownie do postanowień pkt. 2) na podstawie

projekt ustawy podmiot zbiorowy ma podlegać odpowiedzialności w związku z osiągnięciem korzyści majątkowej z czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary jako przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Zakres podmiotowy art. 35 ustawy o związkach zawodowych obejmuje osoby reprezentujące pracodawcę, które w związku z zajmowanym stanowiskiem albo pełnioną funkcją popełniły czyn określony w pkt 1 -4. Mimo, iż odpowiedzialności za dokonanie czynu zabronionego podlegają wskazane w przepisie osoby, korzyść majątkową z czynu osiąga inny podmiot, a mianowicie pracodawca tj. podmiot zbiorowy w rozumieniu projektu ustawy.

1. W ocenie NSZZ „Solidarność”, rozszerzenie odpowiedzialności za naruszenie art. 35 ustawy o związkach zawodowych również na podmioty zbiorowe, na zasadach określonych w projekcie (brak obowiązku uzyskania prejudykatu) w praktyce może przyczynić się do wzmocnienia ochrony działania związków zawodowych i prowadzić do skutecznego zniechęcenia, w szczególności duże przedsiębiorstwa, do naruszania ustawy o związkach zawodowych. Biorąc pod uwagę, iż zakładowa organizacja związkowa jest z mocy art. 26 pkt 3) ustawy o związkach zawodowych uprawniona do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem w zakładzie pracy przepisów prawa pracy, wzmocnienie ochrony organizacji związkowej miałyby przełożenie na poprawę przestrzegania przez pracodawców prawa pracy i, w konsekwencji, poprawę sytuacji materialnej i prawnej pracowników.

W sferze zbiorowego prawa pracy, skutkiem naruszenia art. 35 ustawy o związkach zawodowych, w szczególności pkt. 2 dotyczącego przestępstwa utrudniania wykonywania działalności związkowej łączy się z uzyskiwaniem korzyści majątkowej przez podmiot zbiorowy – pracodawcę. Przez korzyść majątkową w tym przypadku należy rozumieć utrzymanie *status quo* w sferze poziomu świadczeń i zablokowanie dążeń organizacji związkowej do zwiększenia świadczeń dla pracowników, co mogłoby zostać osiągnięte, gdyby nie doszło do naruszenia np. przepisu art. 35 pkt. 2 ustawy o związkach zawodowych, tj. gdyby zrealizowany był np. obowiązek uzgadniania (uzyskania zgody zakładowej organizacji związkowej na treść postanowień) np. treści regulaminu wynagradzania czy regulaminu pracy. Korzyścią materialną jest również pomniejszenie wydatków w wyniku naruszania przepisów prawa pracy (przekraczanie norm czasu pracy, niewypłacanie nadgodzin, zaniżanie lub niewypłacanie wynagrodzeń), gdy naruszanie ustawy o związkach zawodowych ma na celu uniemożliwienie sprawowania kontroli przez zakładową organizację związkową nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy w zakładzie. Związkom

zawodowym nie przysługują takie uprawnienia kontrolne jakie przysługują Państwowej Inspekcji Pracy. Jednak, w przeciwieństwie do Inspekcji, związki zawodowe swoim działaniem są w stanie objąć większą liczbę pracodawców niż Inspekcja (ze względu na ograniczone zasoby kadrowe), zaś znakomita część postępowań kontrolnych Inspekcji wszczynana jest właśnie na wniosek zakładowych organizacji związkowych, na podstawie zaobserwowanych przez związki nieprawidłowości. Dlatego naruszanie ustawy o związkach zawodowych łączy się z wymiernymi korzyściami po stronie pracodawcy.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 projektu, regulującego zasady odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, podmiot zbiorowy odpowiada za czyn zabroniony, popełniony z związku z prowadzoną przez ten podmiot działalnością, poprzez działanie lub zaniechania organu tego podmiotu lub członka tego organu. W praktyce, przestępstwa z art. 35 ustawy o związkach zawodowych dopuszczają się osoby nie wchodzące w skład organu osoby prawnej. Są to często pracownicy działu kadr, przełożeni, pełnomocnicy do spraw kontaktu ze związkami czy też osoby wyznaczone do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, w rozumieniu art. 3¹ Kodeksu pracy.

2. W art. 5 ust. 2 projektu uregulowane zostały zasady odpowiedzialności podmiotu zbiorowego za czyn popełniony przez osoby inne, niż wskazane w ust. 1, jednak w tym przypadku warunkiem odpowiedzialności jest osiągnięcie choćby pośrednio korzyści majątkowej.

Zasady logiki wskazują, iż u podstawy penalizowanych działań leży kwestia ekonomiczna – jest to opłacalne biorąc pod uwagę bilans potencjalnych zysków i niskie ryzyko strat (odpowiedzialności). Jednak wielkość osiągniętej przez podmiot zbiorowy korzyści majątkowej lub jej sam fakt uzyskania w przypadku utrzymania *status quo* wskutek naruszeń, jest bardzo trudna do wykazania. Tak będzie np. w przypadku naruszenia przepisów o ustalaniu lub konsultowaniu wewnątrzzakładowych źródeł prawa w wyniku czego wynagrodzenia pozostałyby na niezmiennym poziomie (nie doszłoby do zwiększenia świadczeń dla pracowników). W świetle powyższego zaproponowane w art. 5 pkt. 2 zasady odpowiedzialności, wymagające osiągnięcia z czynu zabronionego choćby pośrednio korzyści majątkowej sprawia, iż w praktyce czyny skryminalizowane w art. 35 ustawy o związkach zawodowych, popełnione w interesie podmiotu zbiorowego przez osoby inne niż wchodzące w skład organu osoby prawnej, zostaną poza zakresem odpowiedzialności, o której mowa w projekcie ustawy. W związku z tym wnosimy

o usunięcie w pkt. 2 znamienia czynu w postaci osiągnięcia choćby pośrednio korzyści majątkowej przez podmiot zbiorowy.

Konsekwencją powyższej uwagi jest uwaga do art. 38 ust. 2 projektu, zawierającego dyrektywy ustalania okoliczności zaistnienia interesu społecznego jako przesłanki warunkującej wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego za czyn zabroniony. Ponadto, z przepisu wynika, iż aby wszcząć postępowanie, osiągnięte korzyści powinny zostać nie tylko oszacowane, ale również kształtować się na odpowiednim (w domyśle – wysokim) poziomie. W przypadku przestępstwa z art. 35 ustawy o związkach zawodowych ustalenie wystąpienia korzyści majątkowej dla pracodawcy, jako skutku czynu zabronionego, jest niejednokrotnie znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe, zaś skutki społeczne naruszeń są znaczne. O praktycznej trudności lub wręcz niemożności określenia wysokości uzyskanej przez podmiot zbiorowy korzyści majątkowej mówi również art. 11 ust. 2 projektu. Ze wskazanym przyczyn, wnosimy o usunięcie w art. 38 ust. 2 przesłanki w postaci wysokości osiągniętych przez podmiot zbiorowy korzyści. Dodatkowy argument przemawiający za wprowadzeniem proponowanej przez nas zmiany zawarty jest w treści art. 1 pkt. 1 projektu. Zgodnie z przywołanym przepisem, zakresem projektu objęte są również czyny zabronione przez ustawę pod groźbą kary jako przestępstwa, które nie wiążą się z osiągnięciem korzyści majątkowej z czynu zabronionego. W odniesieniu do tych czynów, utrzymanie przesłanki osiągnięcia korzyści majątkowej w art. 5 ust. 2 oznacza brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego w przypadku, gdy czynu dokona osoba wskazana w art. 5 ust. 2 oraz w kontekście art. 38 ust. 2 projektu, tj. ryzyko ustalenia przez prokuratora, iż wobec braku zaistnienia przesłanki osiągnięcia korzyści majątkowej przez podmiot zbiorowy nie występuje interes społeczny warunkujący wszczęcie postępowania.

3. Na pozytywną ocenę zasługują propozycje przepisów zawartych w Rozdziale 5, dotyczącym odpowiedzialności podmiotu zbiorowego związanej z czynnościami wymierzonymi wobec osób sygnalizujących nieprawidłowości. W świetle koncepcji wprowadzenia szczególnego rodzaju uprawnień umożliwiających przeciwdziałaniu przez sądy negatywnym konsekwencjom wyciąganym wobec sygnalistów (str. 15 uzasadnienia) proponujemy doprecyzowanie zasad ustalania odszkodowania o którym mowa w art. 14 pkt. 2) projektu, które ze względu na cel wprowadzenia przepisu ochronnego dla sygnalistów, wydaje się, iż powinno być ustalone na

zasadach bardziej korzystnych niż te określone w Kodeksie pracy lub w Kodeksie cywilnym.

4. Dodatkowo dla zwiększenia ochrony osoby, zgłaszającej nieprawidłowości proponujemy, aby art. 14 projektu uzupełnić o zasadę przerzucenia ciężaru dowodu na pracodawcę w przypadku sporu sądowego - tak jak ma to miejsce w przypadku dyskryminacji. Na podmiocie zbiorowym spoczywałby ciężar udowodnienia, iż przyczyną rozwiązania stosunku prawnego, w tym stosunku pracy lub naruszenia uprawnień pracownika, nie było zgłoszenie informacji o której mowa w przepisie art. 12 projektu.
5. Jak już wskazano powyżej czyny zabronione, o których mowa w art. 35 ustawy o związkach zawodowych, wymierzone przeciwko związkowi zawodowemu lub jego członkom, w swoich skutkach wykraczają poza sferę jednego podmiotu prawa jakim jest związek zawodowy. Skutki czynów mają szerokie przełożenie społeczne, gdyż poprzez obstrukcję działalności związku zawodowego oddziałują na sytuację prawną wielu osób, w tym członków związku i ich rodzin. W sferze zbiorowego prawa pracy czyny te negatywnie oddziałują na wszystkich pracowników podmiotu zbiorowego. Z tej przyczyny, ze względu na szerokie negatywne społeczne skutki naruszania ustawy o związkach zawodowych uzasadnione jest aby poszerzyć katalog, o którym mowa w art. 22 ust. 4 projektu o dodatkowy pkt. 5) następującej treści „5) o którym mowa w art. 35 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j Dz.U.2015, poz.1881)”.

W przekonaniu NSZZ „Solidarność”, dotkliwa ekonomicznie sankcja w postaci zakazu ubiegania się o zamówienia publiczne w przypadku popełnienia czynu, o którym mowa w art. 35 ustawy o związkach zawodowych, znacznie wzmocniłaby ochronę swobody działalności związkowej i pełniłaby skuteczną funkcję prewencyjną.

6. Art. 59 projektu wprowadza zmiany do art. 24 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w zakresie doprecyzowania katalogu podmiotów wykluczonych z ubiegania się o zamówienie publiczne. Podmiotem wykluczonym ma być wykonawca będący podmiotem zbiorowym, wobec którego sąd orzekł zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne na podstawie ustawy z dnia roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Pragniemy wskazać, iż przepis art. 59 ustawy - Prawo zamówień publicznych, nie będzie miał zastosowania do podmiotów ubiegających się o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Art. 138 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j.Dz.U.2017, poz. 1938) wprost wyłącza stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych do zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. W ocenie Związku, brak jest podstaw do bardziej korzystnego traktowania - w kontekście dostępu do środków publicznych - świadczeniodawców usług zdrowotnych, dopuszczających się czynów o których mowa w art. 1 projektu. Z tej przyczyny wnosimy o uzupełnienie projektu o dodanie nowego przepisu – art. 59a następującej treści.

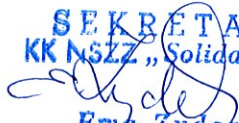
„Art. 59a. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j.Dz.U.2017, poz. 1938) w art. 149 ust. 1 pkt.) dodaje się pkt. 9) następującej treści:

„9) złożona przez świadczeniodawcę wobec którego sąd orzekł zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne na podstawie ustawy z dnia o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U.. poz....)”.

Gdańsk, 25 czerwca 2018 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek