

<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Stanisław Szwed, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Marek Wałęskiewicz, Dyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w MRPiPS <a href="mailto:marek.waleskiewicz@mrpips.gov.pl">marek.waleskiewicz@mrpips.gov.pl</a>, tel. 22 661 16 38</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 1.08.2016 r.</p> <p><b>Źródło:</b> Wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego P 50/07 i K 1/13</p> <p><b>Nr w wykazie prac</b> UB2</p>
--	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

1. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (dalej jako „u.z.z.”) w zakresie, w jakim ogranicza wolność tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osobom wykonującym pracę zarobkową niewymienionym w tym przepisie oraz art. 2 ust. 2 u.z.z. został uznany za niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym przepis art. 2 ust. 2 u.z.z. utracił moc powszechnie obowiązującą z dniem 12 czerwca 2015 r. Trybunał stwierdził, że ciążący na ustawodawcy obowiązek urzeczywistnienia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych musi polegać na przyznaniu możliwości tworzenia związków i wstępowania do nich wszystkim osobom, które na gruncie konstytucyjnym mogą być zaliczone do kategorii pracowników. W obecnie obowiązującej ustawie o związkach zawodowych jest więc zbyt wąsko określony zakres podmiotowy prawa tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, stąd też norma z art. 2 ust. 1 u.z.z. wymaga niezbędnej zmiany.
2. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07, art. 35 ust. 2 u.z.z. został uznany za niezgodny z art. 42 ust. 1 oraz z art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i utracił moc powszechnie obowiązującą z dniem 26 maja 2008 r. Trybunał stwierdził, że unormowanie art. 35 ust. 2 u.z.z., który stanowi, że ten, kto w związku z pełnioną funkcją związkową kieruje działalnością sprzeczną z ustawą podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoności czynu zabronionego wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, a w konsekwencji nie spełnia konstytucyjnych wymogów, określonych w art. 31 ust. 3, obowiązujących przy ustanawianiu ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Niezbędna jest więc interwencja ustawodawcy i doprecyzowanie ww. przepisu karnego.
3. W/w zmiany powodują konieczność dostosowania innych przepisów ustaw.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

- Celem projektowanej regulacji będzie:
1. Rozszerzenie prawa koalicji związkowej na osoby wykonujące pracę zarobkową niewymienione w przepisie art. 2 ust. 1 u.z.z., które mają wszystkie cechy pracowników w rozumieniu konstytucyjnym i pozostają w zatrudnieniu na innej podstawie niż wymieniona w przywołanym wyżej przepisie (np. na podstawie umów cywilnoprawnych czy jako tzw. osoby samozatrudnione). Projektowane zmiany wynikają z konieczności wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13.
  2. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07 poprzez zmianę przepisów karnych u.z.z. w taki sposób, aby spełniały one wymóg określoności. Wprowadzenia podobnych zmian wymaga również przepis karny z ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.; dalej jako „ustawa o organizacjach pracodawców”).
  3. W projekcie zaproponowano również zmiany przepisów u.z.z. o charakterze doprecyzującym, w tym zmiany przepisów ustawy - Kodeks pracy, ustawy o organizacjach pracodawców, ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ustawy o europejskich radach zakładowych, ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, ustawy o pracowniczych programach emerytalnych, ustawy o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej, ustawy o spółdzielni europejskiej, ustawy o

uczestnictwie pracowników w spółce powstałej w wyniku transgranicznego połączenia się spółek, ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, które stanowią konsekwencję rozszerzenia prawa koalicji związkowej.

4. W projektowanej regulacji przewidziano także mechanizm weryfikacji liczebności członków związku zawodowego.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W Hiszpanii problematyka praw zbiorowych osób samozatrudnionych uregulowana jest w ustawie z dnia 11.07.2007 r. w sprawie statusu osób samozatrudnionych, którą zgodnie z jej art. 1 stosuje się do osób fizycznych wykonujących regularnie, osobiście i bezpośrednio na swój własny rachunek i poza zakresem kierownictwa i organizacji innej osoby zarobkową działalność gospodarczą lub zawodową. Zgodnie z art. 19 ust. 1 lit. a ww. aktu osoby samozatrudnione są uprawnione do zrzeszania się w formie związku zawodowego (ale nie do tworzenia) lub stowarzyszenia przedsiębiorców według swojego wyboru, na zasadach określonych we właściwym ustawodawstwie. Ponadto osoby samozatrudnione uprawnione są wykonywać działalność zbiorową mającą na celu ochronę ich interesów zbiorowych – tak M. Kurzynoga, *Prawo do wszczęcia sporu zbiorowego oraz prawo do akcji zbiorowych osób zarobkowo wykonujących pracę niebędących pracownikami*, Monitor Prawa Pracy 12/2014.

W Holandii osoby samozatrudnione mają prawo przynależności do związku zawodowego, pod warunkiem że statut związku daje taką możliwość – zob. <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/trade-union-extends-membership-to-self-employed-workers> i M. Kurzynoga, *Prawo do wszczęcia sporu zbiorowego oraz prawo do akcji zbiorowych osób zarobkowo wykonujących pracę niebędących pracownikami*, Monitor Prawa Pracy 12/2014.

W Czechach według obowiązujących przepisów związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, w tym osoby zatrudnione nienależące do związków zawodowych. Organizacje związkowe mogą zrzeszać osoby niepozostające w stosunku pracy (bezrobotnych, emerytów, pracownice na urlopie macierzyńskim, osoby samozatrudnione pracujące na własny rachunek, które nie zatrudniają innych osób). Osoby samozatrudnione mają status „przedsiębiorców”, a nie „pracowników” i dlatego przepisy kodeksu pracy w zakresie układów zbiorowych pracy nie mają do nich zastosowania. Osoba zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej w celu wykonania pracy posiada status pracownika z takimi samymi prawami i obowiązkami jak pracownicy z pewnymi wyjątkami. Zob. [http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS\\_158893/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158893/lang--en/index.htm) oraz informacja „Czech Republic: Self-employed workers” – <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/czech-republic/czech-republic-self-employed-workers>.

W Niemczech art. 12a ustawy o układach zbiorowych pracy („Tarifvertragsgesetz”) pozwala na zawieranie układów zbiorowych pracy dla osób pracujących na własny rachunek (osób samozatrudnionych), które są prawnie uznane za posiadające status podobny do pracowników, ze względu na ich ekonomiczną zależność tj. gdy więcej niż 50% dochodów tych osób (lub 30% w sektorze mediów) jest osiągniętych na podstawie umów z jednym klientem lub pracodawcą. Na podstawie tego artykułu istnieje kilka porozumień na poziomie przedsiębiorstw w radiofonii i telewizji publicznej zawartych między związkami zawodowymi i kilkoma nadawcami publicznymi. Zob. <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/self-employed-workers-industrial-relations-and-working-conditions>

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby wykonujące działalność osobiście (o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych – t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 361, z późn.zm.; dalej jako „ustawa o podatku dochodowym od osób	Ok. 974 tys. osób (w 2013 r.) Ok. 1015 tys. osób (w 2014 r.)	Dane Ministerstwa Finansów, zawarte w Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013 oraz zawarte w piśmie Ministerstwa Finansów Departamentu Podatków Dochodowych z grudnia 2015 r. w sprawie danych za 2014 r. (w odpowiedzi na zapytanie	Tej grupie – z wyłączeniem osób niemających wszystkich cech pracowników w rozumieniu konstytucyjnym – przyznane zostanie prawo koalicji związkowej.

<p>fizycznych”), w tym na podstawie umów o dzieło i zlecenia</p>		<p>MRPiPS Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego).</p> <p>Należy pamiętać, że wskazana kategoria podatników poza osobami pracującymi na podstawie umów zleceń oraz umów o dzieło, obejmuje także osoby uzyskujące dochody w oparciu o pozostałe formy działalności zarobkowej wymienione w art. 13 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w tym m.in. z działalności duchownych, osiągniętych z innego tytułu niż umowa o pracę czy osoby uzyskujące przychody w związku z zasiadaniem w zarządach i radach nadzorczych. Dostępne dane statystyczne nie umożliwiają wyodrębnienia osób, które osiągnęły przychody z tytułu wykonywania umów zlecenia lub umów o dzieło.</p> <p>Jednocześnie należy pamiętać, że część spośród tych osób nie ma wszystkich cech pracowników w rozumieniu konstytucyjnym.</p>	
<p>Osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych</p>	<p>Ok. 2267 tys. osób (w 2014 r.)</p> <p>Ok. 2885 tys. osób (rok 2013)</p> <p>Ok. 2897 tys. osób (rok 2014)</p> <p>Ok. 2940 tys. osób</p>	<p>Dane Ministerstwa Finansów, zawarte w Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2014 r. oraz w Informacji dotyczącej ryczału od przychodów ewidencjonowanych za 2014 rok. Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, którzy złożyli zeznania podatkowe w 2014 r. – 2267 tys.osób, przy czym należy pamiętać, że część spośród tych osób nie ma wszystkich cech pracowników w rozumieniu konstytucyjnym.</p> <p>Drugim źródłem wiedzy na temat liczby samozatrudnionych jest Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności. Zgodnie z danymi BAEL,</p>	<p>Tej grupie - z wyłączeniem osób niemających wszystkich cech pracowników w rozumieniu konstytucyjnym - przyznane zostanie prawo koalicji związkowej.</p>

	(rok 2015)	liczba pracujących na własny rachunek w roku 2015 wyniosła około 2940 tys., w tym około 632 tys. stanowili pracodawcy, natomiast 2308 tys. to przedsiębiorcy niezatrudniający pracowników. Wśród tych osób, 191 tys. stanowią samozatrudnieni a więc osoby, które świadczą usługi dla wyłącznie lub głównie jednego klienta / kontrahenta. (por.załączniona Tabela 1.)	
Osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę nakładczą	Ok. 974 osoby (rok 2013) Ok. 812 osoby (rok 2014)	Według Danych Głównego Urzędu Statystycznego za 2013 r., liczba osób wykonujących pracę nakładczą w Polsce systematycznie się zmniejsza. W roku 2012 na tej podstawie świadczyło pracę 1242 osób. W roku 2013 pracę nakładczą wykonywały 974 osoby, a w roku 2014 – 812 osoby. Należy jednak pamiętać, że część spośród tych osób nie ma wszystkich cech pracowników w rozumieniu konstytucyjnym.	Tej grupie – z wyłączeniem osób niemających wszystkich cech pracowników w rozumieniu konstytucyjnym – przyznane zostanie prawo koalicji związkowej.
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy był już przedmiotem uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych przeprowadzonych w marcu br., w wyniku których projektodawca zrewidował koncepcję wprowadzanych zmian. Obecny projekt zostanie ponownie skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. Projekt ustawy zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2013 r. poz. 979, z późn.zm.) projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt zostanie przesłany do zaopiniowania następującym partnerom społecznym:

1) na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych do:

- a) Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych,
- b) Forum Związków Zawodowych,
- c) NSZZ „Solidarność”,

2) na podstawie art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców do:

- a) Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) Konfederacji „Lewiatan”,
- c) Związku Rzemiosła Polskiego,
- d) Związku Pracodawców Business Centre Club.

Ponadto, projekt zostanie skierowany do zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego na podstawie art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz.1240).

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ..... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
<b>Dochody ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Wydatki ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Saldo ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Skutki finansowe rozszerzenia prawa koalicji związkowej na nowe grupy podmiotów są trudne do oszacowania, ponieważ nie są dostępne wiarygodne dane liczbowe o osobach zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto, trudno przewidzieć, w jaki sposób postąpią podmioty zatrudniające po wejściu w życie proponowanych zmian.</p> <p>Można założyć, że poziom uzwiązkowienia w Polsce wzrośnie, co może przekładać się z jednej strony na potencjalną poprawę warunków zatrudnienia wszystkich osób zatrudnionych (w tym osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, które zyskają reprezentantów ich praw i interesów), a z drugiej strony na potencjalny wzrost kosztów działalności podmiotów zatrudniających związanych z zapewnieniem ochrony nowym działaczom związkowym czy zwolnień od pracy zawodowej z zachowaniem prawa do wynagrodzenia lub z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji w zarządzie zakładowej organizacji związkowej.</p>

## 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ..... r.)	duże przedsiębiorstwa								
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw								
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe								
	(dodaj/usuń)								
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Trudne do oszacowania.							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Trudne do oszacowania.							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Rozszerzenie prawa koalicji związkowej umożliwi nowym członkom związków zawodowych reprezentację i obronę swoich praw, interesów zawodowych, socjalnych oraz zapewni im wpływ na przebieg i kształt stosunków społeczno-ekonomicznych w kraju.							
	(dodaj/usuń)								
Niemierzalne	(dodaj/usuń)								
	(dodaj/usuń)								

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	
--	--

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwrotnej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

### 9. Wpływ na rynek pracy

W wyniku rozszerzenia prawa koalicji związkowej na nowe grupy podmiotów można założyć, że nastąpi wzmocnienie pozycji organizacji związkowych i wszystkich osób zatrudnionych w relacjach z pracodawcami. Osoby, które są członkami związku zawodowego, mają bowiem wyższą świadomość prawa i potrafią lepiej negocjować swoje warunki pracy. Powyższe może pozytywnie wpłynąć na ustabilizowanie warunków zatrudnienia. Poza tym, proponowane zmiany mogą pomóc w odwróceniu trendu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Rozszerzenie prawa koalicji związkowej może więc skutkować zwiększeniem liczby osób pracujących na podstawie umów o pracę (umowy cywilnoprawne będą zastępowane umowami o pracę).

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		

Omówienie wpływu

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewidywany termin wejścia w życie przepisów ustawy – I kwartał 2017 r.

### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Z uwagi na podstawowe gwarancje wolności związkowych, którymi są: samorządność i niezależność, ewaluacja efektów projektu nie będzie możliwa. Kwestie związane z ustalaniem przez organy władzy publicznej liczby ich członków oraz podstawy prawnej ich zatrudnienia mogłyby być ocenione przez partnerów społecznych jako zmierzające do ingerencji w niezależność związków zawodowych. Związki zawodowe są w swej statutowej działalności niezależne od organów administracji państwowej. Brak podległości innym organom oznacza, że w działalność związków zawodowych nie mogą ingerować podmioty zewnętrzne. Z tego też względu żaden podmiot zewnętrzny nie jest

uprawniony do nadzoru lub kontroli nad nimi.

### 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Tabela 1. Pracujący na własny rachunek w roku 2015 (w tys.)

PRACUJĄCY NA WŁASNY RACHUNEK W 2015 ( w tys.)		
2939,7		
ZATRUDNIAJĄCY PRACOWNIKÓW NAJMENYCH (PRACODAWCY)	NIE ZATRUDNIAJĄCY PRACOWNIKÓW NAJEMENYCH	
632,0	2307,7	
	SAMOZATRUDNIENI (PRACUJĄCY WYŁĄCZNIE LUB GŁÓWNI DLA JEDNEGO KLIENTA/ZLECENIODAWCY )	MIKROPRZEDSIĘBIORCY (PRACUJĄCY DLA WIĘCEJ NIŻ JEDNEGO KLIENTA)
	190,8	2116,9

Źródło: Obliczenia własne DAE MRPiPS na podstawie kwartalnych danych jednostkowych BAEL GUS.