



Warszawa, dnia 28 października 2016 r.

MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

DDP.I.02100.6.40.2.2016.JŻ/KB

Pan
Jan Guz
Przewodniczący
Ogólnopolskiego Porozumienia
Związków Zawodowych

Stosowny Panie Przewodniczący,

Stosownie do § 43 pkt 4 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979, z późn. zm.) przedstawiam następujące stanowisko do uwag zgłoszonych do *projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw* z dnia 2 sierpnia 2016 r. w piśmie z dnia 6 września 2016 r., znak OPZZ/AR/PŚ/359/2016:

Odnosząc się do uwagi dotyczącej początku biegu terminu na przedstawienie opinii do założeń albo projektów aktów prawnych przez reprezentatywne organizacje związkowe, w tym rozumienia pojęcia „przekazania” projektu albo założeń pocztą elektroniczną, należy wskazać, że uwaga ta nie została uwzględniona. Przekazywanie założeń albo projektów aktów prawnych na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku pozwoli na usprawnienie procesu opiniowania tych dokumentów przez organizacje związkowe oraz umożliwi precyzyjne zaplanowanie i dotrzymanie terminów procedowania nad przekazywanymi do opiniowania projektami, bez konieczności oczekiwania na otrzymanie odpowiedzi drogą pocztową. Taki tryb przekazywania aktów prawnych został już przewidziany w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego i po rocznym okresie stosowania nie rodzi on żadnych problemów. Wobec powyższego pojęcie „przekazanie” należy rozumieć jako „doręczenie”.

Nie uwzględniono także uwagi dotyczącej sposobu weryfikacji liczebności innych niż pracownicy osób wykonujących pracę zarobkową, które mogłyby zostać uwzględnione w liczbie członków wymaganej do realizacji uprawnień zakładowej organizacji związkowej. Wyjaśniamy, że weryfikacja liczby innych niż pracownicy osób wykonujących pracę zarobkową będzie mogła nastąpić np. na podstawie składanych przez te osoby oświadczeń o spełnianiu przez nie ww. kryteriów. Obowiązek składania odpowiednich oświadczeń przez inne niż pracownicy osoby wykonujące pracę zarobkową będzie mógł np. zostać uregulowany w statutach związków. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że w myśl projektowanego przepisu art. 35 ust. 2¹ ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881; dalej jako „u.z.z.”) odpowiedzialności karnej

będzie podlegał ten, kto podaje w informacji o liczbie członków wyższą liczbę niż wynikająca ze stanu faktycznego – w celu uzyskania m.in. uprawnień zakładowej organizacji związkowej. Oznacza to, że opisany w tym przepisie czyn zabroniony będzie można popełnić tylko umyślnie, w zamiarze bezpośrednim kierunkowym – do znamion tego czynu należy bowiem działanie w celu uzyskania uprawnień zakładowej organizacji związkowej.

Nie została uwzględniona również uwaga odnosząca się do projektowanego rozwiązania polegającego na przyjęciu, że przy ustalaniu liczby członków zrzeszonych w zakładowej organizacji związkowej osoba wykonująca pracę zarobkową należąca do kilku organizacji związkowych może być uwzględniona tylko jako członek jednej wskazanej przez nią organizacji związkowej. Należy mieć na względzie, że w ślad za raportem Misji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), która miała miejsce w dniach 13-16 maja 2014 r. na zaproszenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej kwestia przynależności do wielu związków zawodowych ma znacznie bardziej negatywne skutki dla pracodawców pozostających w relacjach przemysłowych niż rozszerzenie prawa do zrzeszania się na osoby pracujące na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto do ww. kwestii odniósł się Komitet Ekspertów ds. stosowania konwencji i zaleceń w przeglądzie ogólnym z 2012 r. poświęconym konwencjom fundamentalnym, wskazując, że ustawodawstwo w niektórych państwach stanowi, że członkowie związku zawodowego muszą wykonywać ten sam lub podobny zawód lub pracować w tej samej branży bądź też narzuca ogólną strukturę ruchu związkowego. W opinii Komitetu Ekspertów, takie restrykcje mogą być zastosowane do organizacji zakładowych pod warunkiem, że organizacje te mogą swobodnie tworzyć organizacje międzyzawodowe i przystępować do federacji i konfederacji w formie i w sposób najbardziej odpowiedni dla zainteresowanych pracodawców i pracowników. Ustawa o związkach zawodowych nadaje związkom zawodowym szeroko rozumianą autonomię, między innymi w zakresie tworzenia struktur organizacyjnych o charakterze ogólnokrajowym w postaci federacji czy konfederacji, zaś każda organizacja, federacja i konfederacja ma prawo przystępowania do międzynarodowych organizacji związkowych. Mając na uwadze powyższe okoliczności, w ocenie resortu, nie istnieją przeszkody do zastosowania powyższego rozwiązania polegającego na przyjęciu, że przy ustalaniu liczby członków zrzeszonych w zakładowej organizacji związkowej osoba wykonująca pracę zarobkową należąca do kilku organizacji związkowych może być uwzględniona tylko jako członek jednej wskazanej przez nią organizacji związkowej.

W dalszej kolejności, odnosząc się do uwagi zawierającej propozycję utrzymania na poziomie 7% progu reprezentatywności w przypadku organizacji, o której mowa w projektowanym art. 25³ ust. 1 pkt 1 u.z.z., pragnę zauważyć, że w piśmie z dnia 30 października 2013 r. trzy reprezentatywne centrale związkowe, w tym m.in. OPZZ, wyraziły postulat, w myśl którego próg reprezentatywności organizacji związkowych będących jednostkami organizacyjnymi albo organizacjami członkowskimi ponadzakładowych organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o RDS, ustalony na poziomie 7%, należało nieznacznie podwyższyć. Ponadto, we wspólnym stanowisku FZZ, NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ z dnia 7 czerwca 2016 r. (data wpływu podpisanego pisma do ministerstwa: 21.09.2016 r.) do projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, powołano się po raz kolejny na pismo z dnia 30 października 2013 r., wskazując na wyrażoną wówczas zgodę na niewielkie podwyższenie

dotychczasowego 7% progu dla organizacji członkowskich reprezentatywnych central związkowych oraz zmianę progu z 10% na 15% dla pozostałych związków zawodowych. Mając na względzie powyższe, w projektowanej ustawie przyjęto ww. próg na poziomie 8%. Ponadto w kolejnej wersji projektu zostanie zaproponowane podwyższenie progu reprezentatywności dla pozostałych organizacji związkowych z 12% (jak w projekcie z 2 sierpnia 2016 r.) do 15%.

Na uwzględnienie zasługuje uwaga dotycząca konieczności dookreślenia grupy największej liczby osób wykonujących pracę zarobkową zatrudnionych u pracodawcy (tzw. „bazy”), od której zależy wykazanie przez zakładową organizację związkową swojej reprezentatywności. Wobec powyższego w kolejnej wersji projektu zostanie zaproponowana następująca zmiana art. 25³ ust. 6 i 7 u.z.z.:

„6. Przy ustalaniu liczby osób wykonujących pracę zarobkową zrzeszonych w zakładowej organizacji związkowej, o której mowa w ust. 1 lub 2, uwzględnia się wyłącznie osoby wykonujące pracę zarobkową należące do tej organizacji przez okres co najmniej 6 miesięcy przed przystąpieniem do rokowań lub uzgodnień.

7. Przy ustalaniu liczby osób wykonujących pracę zarobkową zatrudnionych u pracodawcy, od której liczy się procent wskazany w ust. 1 pkt 1 lub 2 lub przy ustalaniu największej liczby osób wykonujących pracę zarobkową zatrudnionych u pracodawcy, o której mowa w ust. 2, uwzględnia się wyłącznie osoby wykonujące pracę zarobkową zatrudnione u pracodawcy przez okres co najmniej 6 miesięcy przed rozpoczęciem rokowań lub uzgodnień.”

W ocenie resortu nie znajduje podstaw do uwzględnienia uwagi zawierająca propozycję wprowadzenia w projekcie dodatkowego przepisu, który nakładałby na pracodawcę obowiązek wskazania w piśmie wyrażającym jego zastrzeżenie co do liczebności organizacji związkowej konsekwencji, o których mowa w art. 25¹ ust. 7 u.z.z. Warto przypomnieć, że w myśl podstawowej zasady prawa, wywodzącej się z prawa rzymskiego, nieznajomość prawa szkodzi (*ignorantia iuris nocet*). Zgodnie z ww. zasadą nie można zasłaniać się nieznajomością normy prawnej. W praktyce wyraża się to tym, że nikt nie może podnosić, iż zachował się niezgodnie z normą dlatego, że nie wiedział o jej istnieniu. Mając powyższe na względzie, jak również biorąc pod uwagę fakt, iż akty prawne w Rzeczypospolitej Polskiej są publikowane w sposób umożliwiający każdemu zapoznanie się z nimi, w ocenie projektodawcy nie istnieje konieczność, aby dodatkowo nakładać na pracodawcę obowiązek zwrócenia uwagi organizacji związkowej na ewentualne konsekwencje wynikające z projektowanego art. 25¹ ust. 7 u.z.z.

Ponadto, uwaga wskazująca na długotrwałość postępowania sądowego wszczynanego w przypadku odmowy przez pracodawcę udzielenia organizacji związkowej informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej oraz uwaga dotycząca konieczności przesądzenia o odpowiedzialności pracodawcy w sytuacji jego „milczenia” na otrzymany wniosek o udzielenie informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej – nie są już aktualne, ponieważ w wyniku zgłoszonych uwag do projektu z dnia 2 sierpnia 2016 r. zrezygnowano z mechanizmu kontroli realizacji obowiązku informacyjnego pracodawcy w art. 28 u.z.z. W kolejnej wersji projektu zostanie zaproponowane następujące brzmienie art. 28 u.z.z.:

„Art. 28. Pracodawca jest obowiązany udzielić na wniosek zakładowej organizacji związkowej informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji dotyczących:

- 1) warunków pracy i zasad wynagradzania;
- 2) działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy związanych z zatrudnieniem oraz przewidywanych w tym zakresie zmian;
- 3) stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia;
- 4) działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia.”

Z kolei, odnosząc się do uwagi związanej z koniecznością przyznania innym niż pracownicy osobom wykonującym pracę zarobkową prawa do zwolnienia od pracy na czas niezbędny do wykonania czynności doraźnej wynikającej z ich funkcji związkowej informując, że została ona uwzględniona.

W kolejnej wersji projektu (w stosunku do projektu z dnia 2 sierpnia 2016 r.) w projektowanym art. 31 zostanie zmieniony ust. 3 w następujący sposób:

„3. Pracownik ma prawo do zwolnienia od pracy zawodowej z zachowaniem prawa do wynagrodzenia na czas niezbędny do wykonania doraźnej czynności wynikającej z jego funkcji związkowej, jeżeli czynność ta nie może być wykonana w czasie wolnym od pracy. Przepis ten stosuje się odpowiednio do innej niż pracownik osoby wykonującej pracę zarobkową.”

Nie uwzględniono uwagi dotyczącej konieczności doprecyzowania terminu na przedstawienie przez organizację związkową stanowiska w sprawach określonych w art. 32 ust. 1 oraz wskazującej na brak skutków niedotrzymania tego terminu dla organizacji związkowej. Obecnie obowiązujący przepis art. 32 u.z.z. nie precyzuje terminu, w którym zarząd powinien podjąć uchwałę. Do tej pory w piśmiennictwie uznawano, że w tej materii obowiązywać powinny terminy analogiczne jak w kodeksie pracy, tj. że odmowa zgody w przypadku wypowiedzenia, zarówno definitywnego, jak i zmieniającego, powinna nastąpić w ciągu pięciu dni od daty zawiadomienia właściwego podmiotu przez pracodawcę, zaś w przypadku rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia - w ciągu trzech dni. W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z długością terminu na przedstawienie przez organizację związkową stanowiska projektodawca przyjął, że terminy te będą wynosiły 14 i 7 dni roboczych. Ponadto wskazujemy, iż ewentualne konsekwencje nieprzedstawienia stanowiska przez zarząd zakładowej organizacji związkowej we wskazanym terminie będą podlegały rozstrzygnięciu przez sądy.

Nie zostały również uwzględnione uwagi odnoszące się do odpowiedzialności karnej z projektowanego art. 35 ust. 2¹ pkt 1 u.z.z. Należy bowiem zauważyć, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07 Trybunał Konstytucyjny wymienił obowiązek niezwłocznego zawiadamiania sądu rejestrowego o zmianach statutu jako jedno z ograniczeń swobody działania związków zawodowych ustanowione w ustawie o związkach zawodowych. Dla tej odpowiedzialności istotne znaczenie ma jednak fakt, że najnowsza wersja projektu zakłada wydłużenie terminu na zawiadomienie sądu o zmianie statutu. W ocenie resortu nie znajduje także podstaw do uwzględnienia uwagi odnoszącej się do odpowiedzialności karnej z projektowanego art. 35 ust. 2¹ pkt 3 u.z.z. Warto mieć

na względzie, że w myśl projektowanego przepisu odpowiedzialności karnej będzie podlegał ten, kto podaje zawyżoną informację na temat liczebności związku zawodowego w celu uzyskania m.in. uprawnień zakładowej organizacji związkowej. W projekcie przesądzono, że czyn ten można popełnić jedynie w zamiarze bezpośrednim, w formie działania. Świadczy o tym użycie w przepisie sformułowania „w celu uzyskania uprawnień zakładowej organizacji związkowej”. Osoba, która dopuszcza się takiego czynu, ma wiedzę, że informacja o liczbie członków związku zawodowego jest nieprawdziwa, a mimo to przekazują ją pracodawcy, aby organizacja związkowa, w której pełni funkcję, mogła uzyskać uprawnienia zakładowej organizacji związkowej, reprezentatywnej zakładowej organizacji związkowej, międzyzakładowej organizacji związkowej lub reprezentatywnej ponadzakładowej organizacji związkowej.

Nie uwzględniono także uwag dotyczących objęcia jednostek sektora finansów publicznych regulacją przewidzianą w art. 27 ust. 3 u.z.z., jak również odliczania składek związkowych od podatku dochodowego od osób fizycznych. Uznano, iż istotnie wykraczają one poza zakres projektowanej regulacji, nie mając związku z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. sygn. akt K 1/13. Ponadto, w toku uzgodnień projektu ustawy z dnia 22 marca 2016 r., negatywne stanowisko w zakresie dotyczącym objęcia jednostek sektora finansów publicznych regulacją przewidzianą w art. 27 ust. 3 u.z.z. wyraził Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w piśmie z dnia 11 lipca 2016 r.

2 *porównanie*
MINISTER
z up. Stanisław Szwed
Stanisław Szwed
SEKRETARZ STANU