

PRZEWODNICZĄCY RADY LEGISLACYJNEJ  
PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW

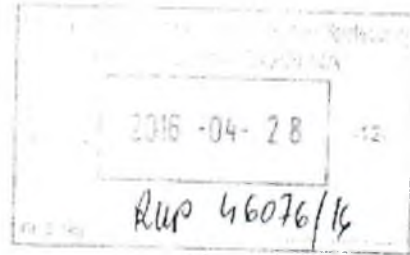
prof. dr hab. Mirosław Stec

DP.RL.10.11.2016.BC(2)

MRPIPS



KAND43269



Warszawa, dnia 14 kwietnia 2016 r.

Pani  
Elżbieta Rafalska  
Minister Rodziny, Pracy i Polityki  
Społecznej

*Dear Minister!*

W załączeniu uprzejmie przekazuje opinię Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw. Jednocześnie, stosownie do § 43 pkt 3 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979), proszę o ustosunkowanie się do przesłanych uwag.

*Very much*  
*M. Stec*

RL-0302-12/16

**Opinia**  
**o projekcie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych**  
**oraz niektórych innych ustaw**

1. Pismem z dnia 25 marca 2016 r. Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji zwrócił się do Rady Legislacyjnej z prośbą o zaopiniowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw (w wersji z dnia 22 marca 2016 r.). Najważniejszym celem projektowanej nowelizacji jest dostosowanie regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania związków zawodowych do wymogów wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. (K 1/13) polegających na zniesieniu ograniczeń w zakresie prawa koalicji związkowej. W cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność z ustawą zasadniczą art. 2 ust. 1 i 2 ustawy *o związkach zawodowych* (w zakresie, w jakim przepisy te ograniczają prawa związkowe osób w nich nie wymienionych). Warto także zwrócić uwagę, że w podobnym tonie wypowiedział się już wcześniej Komitet ds. Wolności Związkowych przy Międzynarodowej Organizacji Pracy, który w marcu 2012 r. na skutek skargi NSZZ „Solidarność” wydał zalecenia w sprawie niezgodności z Konwencją MOP nr 87 przepisów ustawy *o związkach zawodowych* w zakresie wolności koalicji. Uchylenie przez Trybunał Konstytucyjny ograniczeń wynikających z art. 2 ustawy *o związkach zawodowych* dało formalnie osobom niekorzystającym do tej pory z praw związkowych prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Niemniej w dotychczasowym brzmieniu ustawa regulująca te kwestie ukierunkowana jest prawie wyłącznie na sytuację prawną pracowników w rozumieniu przepisów *Kodeksu pracy*, tym samym nie uwzględnia ona specyfiki zatrudnienia niepracowniczego i w praktyce uniemożliwia efektywne korzystanie z prawa koalicji przez osoby, które to prawo nabyły z mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. Projektowana nowelizacja zmierza zatem do urealnienia nowej, rozszerzonej formuły wolności związkowej.

Oprócz tego w projekcie opiniowanej ustawy znajdują się także propozycje niezwiązane bezpośrednio z rozszerzeniem prawa koalicji, a których celem jest wyeliminowanie dostrzeżonych usterek technicznych i redakcyjnych dotychczasowych regulacji, jak również wprowadzenie modyfikacji wybranych rozwiązań prawnych odnoszących się do funkcjonowania związków zawodowych.

2. Opiniowany projekt ustawy jest najpoważniejszą ingerencją w normatywny model związków zawodowych w Polsce od przywrócenia wolności koalicji w 1989 r. Wydaje się, że nawet wejście w życie obecnie obowiązującej ustawy o związkach zawodowych z 1991 r. nie wiązało się z tak istotną modyfikacją statusu prawnego tych organizacji. Związki zawodowe tradycyjnie postrzegane były jako organizacje robotnicze. Z czasem prawa związkowe zostały rozszerzone najpierw na ogół pracowników, a potem także na niektórych funkcjonariuszy zatrudnionych w aparacie państwowym (urzędników, a nawet funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych). Upowszechnienie zatrudnienia cywilnoprawnego, wykonywanego w formie umów zlecenia, o świadczenie usług, czy nawet umów o dzieło, w tym realizowanego także w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (samozatrudnienie), sprawiło, że znaczna część osób wykonujących pracę zarobkową o charakterze zależnym, znalazła się poza systemem regulacji socjalnych i zawodowych wynikających z ochronnego prawa pracy. Masowy charakter zjawiska zatrudnienia niepracowniczego wpłynął ostatnio na zmianę pojmowania konstytucyjnego pojęcia pracownika poprzez rozszerzenie jego zakresu. Opiniowany projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych nie tyle prowadzi do rozszerzenia zakresu prawa koalicji związkowej, bo efekt taki już nastąpił z mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego, co zmierza do dostosowania regulacji ustawowych do specyficznego statusu osób pozostających w zatrudnieniu cywilnoprawnym. Status ten jest bowiem zasadniczo różny od statusu pracowników podporządkowanych organizacyjnie pracodawcy (w rozumieniu prawa pracy), stąd dotychczasowe przepisy ustawy o związkach zawodowych ukierunkowane na pracowników z trudem dają się zastosować do osób wykonujących pracę zarobkową na innej niż stosunek pracy podstawie prawnej.

Projektodawca miał do wyboru dwie metody rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy o związkach zawodowych, z obu z nich zresztą skorzystał. Pierwsza polega na prostym zabiegu legislacyjnym polegającym na dodaniu nowego przepisu, w którym przewiduje się, że przepisy dotyczące pracowników mają odpowiednie zastosowanie do osób wykonujących pracę na innej podstawie prawnej. W ten sposób projektodawca postąpił na gruncie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Druga metoda to

dokonanie szczegółowych zmian w całej ustawie polegających na zastępowaniu terminu „pracownik” szerszym pojęciem osoby wykonującej pracę zarobkową. Ten z kolei sposób wykorzystano w ustawie o *związkach zawodowych*. Obie metody mają zarówno wady, jak i zalety. Podstawową zaletą pierwszej z nich jest zwięzłość dokonywanych zmian, wadą – brak możliwości ustawowego dostosowania nowych regulacji do specyfiki danej grupy zatrudnionych. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów daje co prawda możliwość takiego dostosowania, ale jedynie w procesie stosowania prawa. Związana z tym elastyczność zmniejsza poczucie pewności przepisów prawa i zagraża jednolitemu ich stosowaniu przez różne podmioty. Natomiast drugiej metodzie rozszerzenia zakresu podmiotowego przepisów prawa związkowego można przypisać te same wady i zalety, ale na zasadzie odwrotności. Zdaniem Rady Legislacyjnej ze względu na obszerność, a zwłaszcza istotę przeprowadzanych zmian, właściwszym zabiegiem legislacyjnym jest ten, który wykorzystano na gruncie ustawy o *związkach zawodowych*. Pozwolił on na dyferencjację statusu związków zawodowych, które będą mogły przeszać zróżnicowane kategorie osób zatrudnionych, poprzez dopasowanie poszczególnych elementów tego statusu do rodzaju danej organizacji. Brakuje natomiast takiego dopasowania na gruncie ustawy o *rozwiązywaniu sporów zbiorowych*. Warto także zauważyć, że w niektórych przypadkach projektodawca posłużył się na gruncie ustawy o *związkach zawodowych* swego rodzaju kombinacją obu wymienionych metod, kiedy to zachował pracowniczy charakter danego przepisu nakazując jednocześnie jego odpowiednie stosowanie do innych niż pracownicy osób. W związku z powyższym celowym wydaje się zwrócenie uwagi na możliwe trudności w stosowaniu przepisów ustawy o *rozwiązywaniu sporów zbiorowych* do innych osób niż pracownicy. Nie wydaje się bowiem możliwe, by obecny kształt wielu szczegółowych unormowań tej ustawy, z prawem do strajku włącznie, był dostosowany do specyfiki zatrudnienia cywilnoprawnego. Istnieje więc realna obawa, że w zaproponowanej postaci zmieniona ustawa o *rozwiązywaniu sporów zbiorowych* będzie w odniesieniu do zleceniobiorców czy świadczeniobiorców martwą literą prawa.

W istocie rozszerzenie zakresu podmiotowego praw związkowych i objęcie jednym aktem prawnym ogółu zatrudnionych w zasadniczy sposób zmienia charakter i przyporządkowanie systemowe regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania związków zawodowych. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., a na pewno z dniem wejścia w życie proponowanych zmian, ustawa o *związkach zawodowych* oraz inne przepisy związkowe utracą swój pracowniczy charakter. Nie będzie możliwe postrzeganie ich jako – co do zasady – aktów z zakresu prawa pracy, staną się one bowiem częścią składową szerszej pojmowanego systemu prawa zatrudnienia. Tym samym straci rację bytu posługiwanie

się kategorią „zbiorowego prawa pracy”, a w to miejsce bardziej adekwatnym stanie się termin „zbiorowe prawo zatrudnienia”. Powstaje zatem pytanie, czy w obliczu tak poważnych zmian systemowych nie należałoby postulować przygotowania nowej ustawy, która kompleksowo regulowałaby prawa związkowe ogółu osób korzystających z wolności koalicji. Przyjęta w opiniowanym projekcie ustawy technika nowelizacji dotychczasowych przepisów grozi nie tylko brakiem czytelności, ale także spójności nowych – często piętrowych – rozwiązań prawnych. Zdaniem Rady Legislacyjnej z punktu widzenia wymogów poprawnej legislacji korzystniejszym zabiegiem, choć zapewne wymagającym o wiele więcej czasu, byłoby przygotowanie całkowicie nowej ustawy o związkach zawodowych. Dlatego przyjętą w opiniowanym projekcie formułę polegającą na nowelizacji dotychczasowej ustawy o *związkach zawodowych* można zaakceptować, jeśli w stosunkowo krótkim czasie zostaną podjęte prace nad przygotowaniem nowego aktu prawnego (być może kodeksu zbiorowego prawa pracy), który w spójny, adekwatny i przejrzysty sposób uwzględniac będzie prawa związkowe innych niż pracownicy osób wykonujących pracę zarobkową.

3. Innym problemem ogólnym jest to, czy projektodawcy udało się zrealizować zamierzenie, jakim było przyznanie praw związkowych osobom wykonującym pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy, w taki sposób, by osoby te mogły z tych praw efektywnie korzystać. Ocena ta nie jest obecnie możliwa, gdyż wymaga zbadania praktyki funkcjonowania nowych rozwiązań prawnych. Jednak już obecnie można wyrazić wątpliwość, czy zachowany w projekcie w niemal niezmienionej postaci model organizacyjny ogniw zakładowych związków zawodowych nadaje się do wykorzystania przez osoby pozostające w niepracowniczym (zwłaszcza cywilnoprawnym) zatrudnieniu. Po pierwsze trzeba wskazać, że projekt dokonuje zróżnicowania związków zawodowych na pracownicze i niepracownicze. Co prawda z treści zaproponowanych regulacji wprost to nie wynika, ale jednak wniosek taki można z nich wyprowadzić pośrednio. W wielu miejscach projektu mowa jest bowiem o związkach zawodowych zrzeszających pracowników, z czego można wnosić, że będą mogły powstawać także związki, których członkami będą wyłącznie osoby pozostające w niepracowniczym zatrudnieniu. Oczywiście należy przyjąć, że pracowniczym związkiem zawodowym będzie taka organizacja, w skład której wchodzić będą wyłącznie pracownicy lub pracownicy i inne osoby pozostające w stosunkach zatrudnienia niepracowniczego. Związki niepracownicze zaś to takie, w skład których nie będzie wchodził ani jeden pracownik. Przyjmując, że wątpliwa z prawnego punktu widzenia będzie możliwość statutowego ograniczenia składu członkowskiego danego związku, a więc wykluczanie przez statut prawa

określonych kategorii zatrudnionych do przystępowania do danej organizacji, to należy stwierdzić, że charakter danego związku zawodowego (pracowniczy lub pozapracowniczy) nie będzie wynikał z prawa, lecz ze stanu faktycznego. Projektodawca nie wprowadził w ślad za tym zróżnicowania statusu organizacyjnego związków zawodowych uzależnionego od składu członkowskiego. W sytuacji związków mieszanych (pracowniczo-niepracowniczych) nie rodzi to poważniejszych problemów. Wątpliwości mogą natomiast pojawić się wówczas, kiedy mamy do czynienia z organizacjami związkowymi niezrzeszającymi pracowników (bądź zrzeszającymi ich w znikomej liczbie). Organizacje takie będą zmuszone do działania w formach prawnych przewidzianych dla organizacji pracowniczych i dostosowanych do specyfiki zatrudnienia pracowniczego. Chodzi tu o formułę zakładowej organizacji związkowej, która zgodnie z ustawą może być zakładowym związkiem zawodowym lub jednostką organizacyjną ponadzakładowej organizacji związkowej. Zakładowa organizacja związkowa jest jedyną strukturą, która może korzystać z uprawnień związkowych na poziomie zakładu pracy. Innymi słowy nie jest możliwe reprezentowanie konkretnego członka związku zawodowego względem podmiotu zatrudniającego bez powołania zakładowej organizacji związkowej. Tymczasem nie wydaje się możliwe, by formuła zakładowej organizacji związkowej była właściwa do zrzeszania i reprezentowania członków, którzy nie posiadają statusu pracowniczego. Status ten wiąże się z istnieniem pewnej więzi prawnej opartej na podporządkowaniu pracownika i bieżącym kierownictwie pracodawcy. Stosunki cywilnoprawnego zatrudnienia nie kreują tak ścisłych relacji pomiędzy kontrahentami, jak ma to miejsce pomiędzy pracownikiem a pracodawcą. Z tego względu celowe byłoby umożliwienie członkom związków zawodowych, zwłaszcza niepozostającym w zatrudnieniu pracowniczym, powoływania innego rodzaju struktur przedstawicielskich, aniżeli zakładowe organizacje związkowe. Musiałyby to być więc struktury organizacyjne ułożone poza zakładami pracy.

Z pewnością uelastyczenie przepisów ustawy związkowej w zakresie form organizacyjnoprawnych struktur związkowych mogłoby przyczynić się do lepszego i bardziej efektywnego korzystania z prawa koalicji przez osoby niebędące pracownikami.

4. Jak wyżej stwierdzono rozszerzeniu ulegnie zakres podmiotowy wolności koalicji. Przede wszystkim zmieni się formuła, w myśl której projektodawca określa krąg adresatów ustawy. I tak pojęcie „pracownika” zostanie zastąpione pojęciem „osoby wykonującej pracę zarobkową”, pojęcie „pracodawcy” – pojęciem „podmiotu zatrudniającego” (art. 1<sup>1</sup> ustawy o związkach zawodowych). Przez osobę wykonującą pracę zarobkową rozumieć się będzie pracownika w rozumieniu prawa pracy 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 pory innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia. Natomiast podmiotem zatrudniającym będzie pracodawca w rozumieniu art. 3 *Kodeksu pracy* oraz inne podmioty, jeśli zatrudniają one inną niż pracownik osobę wykonującą pracę zarobkową. Przede wszystkim zauważyć należy, że projektodawca dość niefortunnie zawarł wzajemne odesłanie, które może być nieco mylące – z jednej strony osobą wykonującą pracę zarobkową jest osoba zatrudniona przez podmiot zatrudniający, podmiotem zatrudniającym jest natomiast podmiot zatrudniający osobę wykonującą pracę zarobkową. Być może jednak owa niezręczność jest nie do uniknięcia.

Ważniejsze znaczenie ma jednak innego rodzaju wątpliwość. Otóż z treści art. 1<sup>1</sup> pkt 1 ustawy *o związkach zawodowych* jednoznacznie wynika, że dotyczy on ogółu osób objętych tą ustawą. Tak więc należy przyjąć, że poza pracownikami każda inna osoba mająca prawo koalicji związkowej jest w świetle tego przepisu „osobą wykonującą pracę zarobkową”. Potwierdzeniem tego może być brzmienie innych przepisów, gdzie mowa jest o „innych niż pracownicy osobach wykonujących pracę zarobkową” (np. art. 3 ust. 3 ustawy *o związkach zawodowych*). Oznacza to więc, że do kategorii „innej osoby wykonującej pracę zarobkową” należą także funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych, którzy w większości przypadków już od ponad dwudziestu lat korzystają z praw związkowych (poza żołnierzami i funkcjonariuszami służb specjalnych). Wobec tego niezrozumiałą jest wymóg nieprzerwanego zatrudnienia, jaki wobec funkcjonariuszy stawia art. 1<sup>1</sup> pkt 1 ustawy *o związkach zawodowych*. Wymóg ten jest uzasadniony wobec osób pozostających w zatrudnieniu cywilnoprawnym, gdyż podkreśla wagę stabilizacji sytuacji zawodowej danej osoby, jednak w odniesieniu do funkcjonariuszy jest on nie tylko zbędny, ale wręcz wątpliwy z konstytucyjnego punktu widzenia. Wydaje się, że konieczne byłoby wyeliminowanie tej wady poprzez prosty zabieg polegający na uzupełnieniu o funkcjonariuszy wyliczenia kategorii osób w art. 1<sup>1</sup> ustawy *o związkach zawodowych*.

Nie budzą natomiast wątpliwości pozostałe wymogi warunkujące zakwalifikowanie danej osoby jako wykonującej pracę zarobkową, a więc osobisty i odpłatny charakter świadczenia pracy oraz zasada, że nie może ona zatrudniać innych osób. Niezrozumiałe jest natomiast szczegółowe ujęcie tej ostatniej przesłanki – w przepisie mowa jest o „niezatrudnieniu do tej pory innych osób”, co może sugerować, że chodzi tu o rozciąganie tego wymogu wyłącznie na okresy przeszłe. Ponadto zasadnym byłoby zawężenie tej przesłanki jedynie do niezatrudnienia osób w ramach działalności, którą kwalifikujemy jako pracę zarobkową. Nie ma bowiem powodu, by wyłączać prawo koalicji osobom, które bez związku ze swoją pracą zatrudniają np. opiekunkę do dzieci, czy pomoc domową.

5. Dobrze się stało, że w projekcie opiniowanej ustawy rozbudowano przepis dotyczący zakazu dyskryminacji ze względu na kryterium przynależności (nieprzynależności) związkowej (art. 3). W nowym brzmieniu przepis ten przykładowo określa rodzaje zakazanych działań, co więcej przerzuca ciężar dowodu w sprawach o dyskryminację na podmiot zatrudniający. Jest to zgodne z ogólną tendencją wynikającą z prawa unijnego. Naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na wskazane kryterium uprawniać będzie do dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów działu II a *Kodeksu pracy*. Jednocześnie spory w tym zakresie poddano kognicji sądów pracy (dla wszystkich osób wykonujących pracę zarobkową, a więc także dla funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych).

6. Bardzo duże znaczenie ma dodanie nowego ust. 3 do art. 21 ustawy o *związkach zawodowych*. Przepis ten stanowi, że przepisy działu XI *Kodeksu pracy* (o układach zbiorowych pracy) stosuje się odpowiednio do innych niż pracownicy osób wykonujących pracę zarobkową zatrudnionych u podmiotu zatrudniającego, zrzeszających te osoby organizacji związkowych, podmiotów zatrudniających oraz zrzeszających te podmioty organizacji pracodawców. Oznacza to rozciągnięcie prawa do zawierania układów zbiorowych pracy (przyznanie zdolności układowej) na niepracownicze organizacje związkowe oraz podmioty zatrudniające niebędące pracodawcami (i organizacje takich podmiotów). Oczywiście już obecnie układami zbiorowymi pracy można obejmować osoby pozostające w zatrudnieniu cywilnoprawnym, jednak zawsze obok – a nie zamiast – pracowników, po wejściu w życie cytowanej propozycji sytuacja ulegnie zasadniczej zmianie. Można oczywiście powątpiewać, czy faktycznie z możliwości takiej związki zawodowe i podmioty zatrudniające będą korzystać, raczej obserwujemy zanik praktyki układowej. Jednak tradycyjnie rokowania zbiorowe, których ważnym elementem jest negocjowanie układów zbiorowych pracy, są jednym z kluczowych instrumentów prawnych pozostających w gestii związków zawodowych (zwłaszcza w krajach o rozwiniętym dialogu społecznym). Związki zawodowe, które są pozbawione prawa do zawierania układów zbiorowych pracy (i prowadzenia sporów zbiorowych, z organizowaniem strajków włącznie) nie mogą należycie wypełniać funkcji obrony ludzi pracy.

Należy tu jednak zwrócić uwagę na nieścisłość, która pojawi się w związku z nowym brzmieniem art. 21 ust. 3 ustawy o *związkach zawodowych*. Otóż przyjmując założenie, że innymi osobami wykonującymi pracę zarobkową są także funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych (o czym była mowa wyżej), należy skonstatować, że z mocy omawianego przepisu związki zawodowe funkcjonariuszy uzyskają prawo do rokowań układowych, a funkcjonariusze będą mogli być takimi układami obejmowani. Pomijając teoretyczny jedynie



wymiar takiej regulacji (pragmatyki służbowe jako przepisy prawa publicznego nie pozostawiają prawie żadnego pola do ewentualnych negocjacji zbiorowych) należałoby wskazać na niespójność z art. 239 *Kodeksu pracy*. Przepis ten wyłącza spod zakresu układów zbiorowych pracy m. in. członków korpusu służby cywilnej, pozaumownych pracowników samorządowych oraz sędziów i prokuratorów. W tym stanie rzeczy powyższe wyłączenie, wobec objęcia regulacją układową funkcjonariuszy, jest całkowicie niezrozumiałe i godzi w konstytucyjną zasadę równości.

7. Istotne zmiany dotyczą reprezentatywności organizacji związkowych. Po pierwsze planowane jest przeniesienie z *Kodeksu pracy* do ustawy o związkach zawodowych przepisów statuujących przesłanki i tryb nabywania reprezentatywności przez ponadzakładowe i zakładowe organizacje związkowe, co wydaje się zabiegiem w pełni uzasadnionym. Jednocześnie zaostreniu ulegają niektóre z przesłanek reprezentatywności poprzez podniesienie progu liczby osób należących do związku, która to liczba warunkuje uzyskanie omawianego przymiotu. Decyzja o podniesieniu progów ma charakter polityczny i jako taka nie podlega ocenie przez Radę Legislacyjną.

Jednocześnie modyfikacji ulegają uprawnienia reprezentatywnych zakładowych organizacji związkowych. W licznych zmianach dokonywanych zarówno w ustawie o związkach zawodowych, jak i innych przepisach związkowych (np. w *Kodeksie pracy*, ustawie o europejskich radach zakładowych, ustawie o zwolnieniach grupowych etc.) przewiduje się, aby zawieranie różnego rodzaju porozumień między podmiotami zatrudniającymi a przedstawicielstwem związkowym odbywało się w dwóch etapach – w pierwszym podmiot zatrudniający byłby zobowiązany do uzgadniania porozumienia ze wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi, w drugim – jedynie z organizacjami reprezentatywnymi, zrzeszającymi pracowników. W ten sposób następuje dodatkowo uprzywilejowanie pracowniczych organizacji związkowych. Propozycja taka sama w sobie nie budzi poważniejszych zastrzeżeń, jednak wątpliwości mogą pojawić się w związku z treścią art. 25<sup>3</sup> ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Przepis ten przewiduje, że w braku zakładowych organizacji związkowych spełniających przesłanki reprezentatywności oparte na ustalonej liczbie członków – status ten uzyskuje organizacja najliczniejsza. Do tej pory zasadą było więc, że bez względu na okoliczności w każdym przypadku istnieje co najmniej jedna reprezentatywna organizacja związkowa. To ona w ostateczności miała uprzywilejowaną pozycję i prawo do wyrażania zgody na różnego rodzaju zamierzenia pracodawcy. W proponowanym stanie prawnym przewiduje się także uprzywilejowanie reprezentatywnych

organizacji związkowych, ale wyłącznie tych, które zrzeszają pracowników. Tymczasem nowa formuła reprezentatywności zakładowej, wedle której status ten mogą uzyskiwać także niepracownicze związki zawodowe, może prowadzić do sytuacji, że żadna z organizacji związkowych zakładowych zrzeszających pracowników nie spełni warunków wymienionych w art. 25<sup>3</sup> ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych. Oznaczać to będzie, że liczne projektowane przepisy odwołujące się do uprzywilejowanej pozycji reprezentatywnych zakładowych organizacji związkowych nie spełnią swej funkcji, jaką jest uniknięcie blokady negocjacji prowadzonych z podmiotem zatrudniającym.

8. Projektodawca doprecyzowuje – budzącą w praktyce liczne spory – regulację z art. 28 ustawy o związkach zawodowych dotyczącą obowiązków informacyjnych pracodawców (podmiotów zatrudniających). Z jednej strony w przepisie znajdzie się wyraźne wskazanie, że chodzi jedynie o informacje obiektywnie związane z działalnością związkową, z drugiej – wprowadza się tryb rozwiązywania powstających na tym tle konfliktów. Przede wszystkim podmiot zatrudniający będzie mógł zażądać uzasadnienia wniosku organizacji związkowej (ust. 1), a potem zwrócić się do właściwego okręgowego inspektora pracy o zajęcie stanowiska w tej sprawie (ust. 2). Z analogicznym wnioskiem do inspektora pracy może zwrócić się zakładowa organizacja związkowa (ust. 3). Nie jest do końca jasna relacja pomiędzy ust. 2 i 3 analizowanego przepisu. Z jednej strony można się spodziewać, że podmiot zatrudniający powinien zwrócić się do inspektora pracy każdorazowo, kiedy nie zamierza od razu uwzględnić wniosku organizacji związkowej. Jeśli istotnie tak jest, to wątpliwym jest wówczas powielanie udziału inspektora przewidziane w ust. 3. Ponadto z propozycji nie wynika, by stanowisko inspektora pracy w sprawie obowiązku informacyjnego było wiążące (przepis posługuje się formułą „zajęcia stanowiska”, a nie decyzji).

9. Projektodawca podjął próbę rozwiązania części problemów, które wywołuje regulacja związkowej reprezentacji w indywidualnych sprawach pracowników. Poświęcony temu zagadnieniu art. 30 ust. 2<sup>1</sup> ustawy o związkach zawodowych wywołuje szczególnie wiele wątpliwości interpretacyjnych. W samym orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane są równolegle co najmniej trzy różne interpretacje trybu pozyskiwania przez pracodawcę informacji o tym, czy pracownik korzysta ze związkowej ochrony jego praw i interesów. Projektodawca usuwa część z tych wątpliwości poprzez wskazanie, że podmiot zatrudniający jest obowiązany zwrócić się do organizacji związkowej o informację na temat pracowników korzystających z jej ochrony „przed podjęciem działania”, z czego należy wnosić, że tzw. etapu informacyjnego nie należy łączyć z etapem ścisłego współdziałania związku i pracodawcy

(najczęściej konsultacji). Żałować można jedynie, że projektodawca nie wykorzystał okazji do usunięcia innych wątpliwości powstających od lat na tym tle (np. co do indywidualnego, czy zbiorowego charakteru, obowiązku informacyjnego).

10. W sposób prawidłowy rozwiązano w projekcie kwestię tzw. szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia działaczy związkowych. Ochrona przed zwolnieniem z pracy osób zaangażowanych w działalność związkową nie może podlegać dyskusji, gdyż stanowi ona gwarancję niezależności tych organizacji. Brak gwarancji niezależności pozbawia związek zawodowy jednego z najważniejszych jego atrybutów i instrumentu umożliwiającego rzeczywiste reprezentowanie ludzi pracy. Słusznie projektodawca dostrzega specyfikę zatrudnienia niepracowniczego (zwłaszcza cywilnoprawnego) i różnicuje mechanizmy sankcjonowania naruszeń przepisów (zakazów) wynikających z art. 32 ustawy *o związkach zawodowych* przez podmioty zatrudniające. Kwestią oczywistą jest, że wobec osób pozostających w zatrudnieniu cywilnoprawnym nie jest możliwe stosowanie mechanizmu przywrócenia do pracy przewidzianego prawem pracy, dlatego w projekcie przewidziano jako sankcję wypłatę specjalnego świadczenia (rekompensaty) i ewentualne dochodzenie odszkodowania uzupełniającego (art. 32 ust. 1<sup>2</sup> ustawy *o związkach zawodowych*). Rekompensata przybiera postać ryczałtu, który przysługuje w jednakowej wysokości „niezależnie od wysokości poniesionej szkody” (powinno być chyba „niezależnie od wielkości szkody”). Przy tej okazji warto zwrócić uwagę, że nie określono relacji, w jakiej pozostaje art. 32 ust. 1<sup>2</sup> do art. 3 ust. 3 ustawy *o związkach zawodowych*, w którym także przewiduje się sankcje za naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność związkową. Czy wobec tego, że art. 32 ust. 1<sup>2</sup> ustawy *o związkach zawodowych* dotyczy działaczy związkowych obie sankcje się kumulują, czy jedna wyklucza drugą? Warto tę kwestię przesądzić. Ponadto – jak można sądzić – art. 32 ust. 1<sup>2</sup> ustawy będzie miał także zastosowanie do funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, a więc w istocie pogorszy się ich sytuacja w porównaniu do stanu obecnego.

Wreszcie ważną zmianę zawarto w nowododawanym ust. 1<sup>1</sup> w art. 32 ustawy *o związkach zawodowych*. Przepis ten stanowi, że „termin na przedstawienie stanowiska w sprawie, o której mowa w ust. 1, wynosi 5 dni roboczych liczonych od dnia zawiadomienia złożonego przez podmiot zatrudniający”. Intencją tej zmiany jest wyeliminowanie praktyki blokowania przez związek zawodowy decyzji podmiotu zatrudniającego w sprawie pracowniczej danego działacza związkowego. W świetle dotychczasowej interpretacji art. 32 ustawy przyjmowano, że pracodawca nie może podjąć zamierzonego działania dopóki nie

otrzyma zwrotnie stanowiska organizacji związkowej. Jeśli jednak już wprowadza się termin na podjęcie takiego stanowiska, to warto określić konsekwencje jego niedotrzymania.

11. Zmianę regulacji art. 35 ustawy *o związkach zawodowych* w zakresie, w jakim uzupełnia katalog czynów zabronionych, w tym o czyny popełniane przez działaczy związkowych, wynikająca z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r. (sygn. P 50/07) należy uznać za trafną. Uzasadniona jest także rezygnacja z dotychczasowej kary ograniczenia wolności. Zastrzeżenia natomiast dotyczą niedookreślenia w projekcie maksymalnej liczby stawek dziennych grożących za wyszczególnione czyny. Takie wskazanie, uwzględniające przykład porównywalnych zachowań karalnych przewidzianych w innych aktach prawnych, należy uznać za konieczne i celowe.

12. Pozostałe zmiany przewidziane w opiniowanym projekcie ustawy mają najczęściej charakter redakcyjny lub korygujący i jako takie nie budzą większych wątpliwości.

13. W konkluzji Rada Legislacyjna stwierdza, że generalny kierunek zmian przewidzianych w opiniowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw (w wersji z dnia 22 marca 2016 r.) zasługuje na pozytywną ocenę. Natomiast z uwagi na liczne dostrzeżone wady projekt ten przed skierowaniem do dalszych prac legislacyjnych powinien być poprawiony.

*Na podstawie projektu opinii przygotowanej przez dr hab. Jakuba Stelinę, prof. UG Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym w dniu 27 kwietnia 2016 r.*

Przewodniczący Rady Legislacyjnej

*prof. dr hab. Mirosław Stęć*