



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Do druku nr 1933

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 11 grudnia 2017 r.

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-390/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 13.12.2017r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 17 października 2017 r., GMS-WP-173-249/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw.*

Z wyrazami szacunku



Opinia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw został przedstawiony Sądowi Najwyższemu przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 17 października 2017 r., znak GMS-WP-173-249/17.
2. Projektodawca zmianę ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych tłumaczy dążeniem do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13. Przedstawiony projekt zmierza jednak dużo dalej. Nie ogranicza się do poszerzenia zakresu podmiotowego prawa koalicji związkowej (wprowadzając pojęcie „osoby wykonującej pracę zarobkową”). Zwiększa katalog uprawnień związku zawodowego i w istotny sposób modyfikuje definicję pracodawcy. Zmiany te nie stanowią jedynie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ale ingerują niezwykle poważnie w całokształt systemu prawa pracy.
3. Trzeba w związku z tym przypomnieć, że szeroka reforma instytucjonalna systemu prawa pracy stanowi obecnie przedmiot działań Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy. Nie są znane – poza pewnym zarysem – rozwiązania, jakie w sferze prawa koalicji związkowej zamierza zaproponować Komisja. Uregulowania, jakie zawiera projekt, nie mogą jednak pozostawać z nimi w sprzeczności czy rozbieżności. Mają one wywołać skutki długofalowe, którym ewentualne kolejne zmiany o charakterze konstrukcyjnym przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną z pewnością nie posłużą. Biorąc zatem pod uwagę, że oceniany projekt ma charakter wycinkowy a prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy zmierzają do przedstawienia rozwiązań o charakterze kompleksowym, sugerowane jest wstrzymanie prac nad projektem albo – co najmniej – uwzględnienie w ich ramach rozwiązań przygotowywanych przez Komisję.
4. Niezależnie od powyższego, dokonując oceny projektu w kontekście obowiązujących regulacji prawnych, budzi on szereg generalnych i indywidualnych wątpliwości.

I. Aspekty podmiotowe

5. Projekt modyfikuje, w istotny sposób poszerzając, obowiązujący katalog podmiotów uprawnionych do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych. W tym zakresie projektodawca przewiduje, że art. 2 nowelizowanej ustawy zostanie w sposób znaczący zmieniony. Przynajmniej dwie z proponowanych zmian budzą wątpliwości. Jest to brzmienie dodawanego ust. 4¹, zgodnie z którym „wolontariuszom, stażystom i innym osobom, które świadczą osobiście pracę bez wynagrodzenia, przysługuje prawo wstępowania do związków zawodowych w przypadkach i na warunkach określonych statutami związków”, oraz nowa

treść ust. 5, tj.: „prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych działających u pracodawców przysługuje również osobom skierowanym do tych pracodawców w celu odbycia służby zastępczej. Do tych osób stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące osób wykonujących pracę zarobkową”.

6. Już pobieżna analiza wprowadzanych zmian nasuwa poważne wątpliwości w zakresie zróżnicowania prawa do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osób wymienionych w ust. 4¹ i 5 projektowanego art. 2. Między tymi wyszczególnionymi grupami trudno znaleźć obiektywne różnice - w kontekście świadczenia pracy bez wynagrodzenia - poza tymi, które ustala sam projektodawca (osoby skierowane do odbycia służby zastępczej mają być traktowane odpowiednio jak osoby wykonujące pracę zarobkową). Zauważyć należy, że wszystkie wymienione osoby świadczą osobiście pracę bez wynagrodzenia choć na podstawie innych tytułów prawnych; charakter czynności wykonywanych w ramach pracy nie jest z założenia inny niż osoby wykonującej pracę zarobkowo; nie ponoszą ryzyka gospodarczego; ich interesy zawodowe mogą być grupowo chronione. Na tym tle trudno doszukać się racjonalnej podstawy zróżnicowania zakresu prawa koalicji związkowej wobec tych osób. Znamienne jest również, że uzasadnienie projektu milczy w tym zakresie.

Zaznaczenia wymaga, że sytuacja prawna osób wymienionych w projektowanym ust. 4¹, tj. którym odmówiono prawa tworzenia związków zawodowych, została zrównana w analizowanym zakresie z sytuacją np. emerytów i rencistów czy osób bezrobotnych. Takie ukształtowanie sytuacji prawnej „wolontariuszy, stażystów i innych osób”, którzy świadczą osobiście pracę bez wynagrodzenia stoi w sprzeczności z argumentacją TK przedstawioną w wyroku sygn. akt K 1/13, który projektowana ustawa ma wykonywać. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku TK, ograniczenie polegające na przyznaniu osobom prawa wstąpienia do związku zawodowego z wyłączeniem możliwości tworzenia związku nie może odbierać ochrony zawodowych interesów zrzeszonych w nim osób (tak też s. 6 uzasadnienia projektu). Nie sposób przyjąć, że zasadne jest zrównanie zakresu ochrony zawodowych interesów wolontariuszy i stażystów z osobami bezrobotnymi, emerytami i rencistami. Poszukując samodzielnie możliwych przyczyn zróżnicowania zakresu ochrony zawodowych interesów osób o których mowa w ust. 4¹ i 5 projektowanego art. 2 można dążyć do porównania długości okresu trwania „zawodowych interesów” porównywanych grup osób świadczących pracę bez wynagrodzenia u danego pracodawcy. Jednak i to kryterium nie uzasadnia takiej możliwości zróżnicowania sytuacji prawnej, gdyż zgodnie z obowiązującym stanem prawnym służba zastępcza trwa 18 miesięcy, a dla absolwentów szkół wyższych - 6 miesięcy. Z kolei czas pracy stażysty w minimalnym wymiarze trwa 3 miesiące, zaś maksymalnie 6 miesięcy. Może jednak być wydłużony do 12 miesięcy, jeżeli stażysta to osoba bezrobotna do 30. roku życia (czas pracy wolontariusza w organizacji nie jest ograniczony przepisami, zależy od wolontariusza i może trwać latami).

7. Z tej perspektywy projektowane regulacje budzą poważne wątpliwości natury konstytucyjnej i muszą zostać negatywnie ocenione. W uzasadnieniu projektu nie podano żadnego kryterium wedle którego nastąpiło zróżnicowanie sytuacji prawnej osób wymienionych w analizowanych regulacjach, ani w żaden inny sposób nie uargumentowano proponowanego rozróżnienia. Zgodnie zaś z orzecznictwem TK, prawodawca powinien przedstawić argumenty przemawiające za wprowadzaniem rozwiązaniem, które wykażą, że różnicowanie jest

uzasadnione w świetle zasady równości obywateli wobec prawa i równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP), a zróżnicowanie powinno znajdować usprawiedliwienie w świetle obiektywnych okoliczności. Ponadto, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych (np. wyrok TK z 14.11.2000 r., K 7/00). Tym samym, jednoznacznie krytycznie należy ocenić wprowadzaną zmianę, wobec której sam projektodawca nie znajduje na tyle ważnych argumentów aby uzasadnić nadanie (odmowę nadania) uprawnień określonym grupom jednostek w porównaniu ze statusem grup podobnych. Brak takiego uzasadnienia stanowi zarazem wadę projektu w świetle § 12 Zasad Techniki Prawodawczej.

8. Zastrzeżenia dotyczące techniki prawodawczej skupiają się wokół kwestii numerycznego uporządkowania treści projektowanego art. 2. W związku z tym, że treść art. 2 nowelizowanej ustawy ma w zasadzie otrzymać nowe brzmienie - z wyjątkiem ust. 3 - pożądane byłoby uchwalenie tego przepisu w kształcie uwzględniającym utratę mocy przez art. 2 ust. 2 (z dniem 12 czerwca 2015 r. zgodnie z wyrokiem TK K 1/13).
9. Analizowane powyżej zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 4¹ i 5 pociąga za sobą dalsze konsekwencje, które należy łączyć z brzmieniem art. 7 projektowanej ustawy, a który dotyczy legitymacji związków zawodowych do reprezentowania określonych osób. W zależności od zawartego w tym przepisie zakresu przedmiotowego tej legitymacji, związki zawodowe mogą (lub muszą) reprezentować wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową, niezależnie od ich przynależności związkowej. W tym kontekście, osoby, które nie wykonują pracy zarobkowej, mimo iż świadczą pracę osobiście na rzecz pracodawcy (wolontariusze, stażyści i inne osoby), zostały całkowicie wykluczone z katalogu podmiotów mogących być reprezentowanymi przez związki zawodowe, o ile osoby te nie wstąpią do związków zawodowych. Istotne przy tym jest, że te same osoby nie mogą tworzyć własnych związków zawodowych zgodnie z art. 2 ust. 4¹ projektowanej ustawy. Również i w tym kontekście brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia poczynionego zróżnicowania sytuacji prawnej osób na niekorzyść osób wykonujących pracę bez wynagrodzenia.
10. Propozycja zawarta w art. 3 projektowanego aktu dotyczy problematyki zakazu nierównego traktowania osób z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim albo wykonywania funkcji związkowej (przynależność związkowa *sensu largo*). W obowiązującej ustawie brak jest precyzyjnych regulacji w tym zakresie, dlatego podjęcie tej inicjatywy należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Niemniej jednak zarówno konstrukcja analizowanego przepisu, jak i jego treść budzą zastrzeżenia. Już pobieżna lektura nasuwa wnioski, że projektodawca podjął decyzję o szerokim odwoływaniu się do innych źródeł prawa, jako regulacji właściwych dla odpowiedniego stosowania treści stanowiących w kolejnych ustępach tego przepisu. Takie rozwiązanie prowokuje pytanie o powody braku odesłania do art. 18^{3b} § 1 pkt 1, 2, 3 k.p. w art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy, zamiast powielania ich litery. Zauważyć należy, że projektodawca wprowadził jedną zmianę względem brzmienia wskazanego przepisu Kodeksu pracy, a która polega na dodaniu przymiotnika "zarobkowa" na końcu sformułowania zawartego w art. 18^{3b} § 1 pkt 2 k.p. Zmianę tę jednak należy ocenić jednoznacznie negatywnie, gdyż po raz kolejny w tym projekcie ustawy, przyczynia się do gorszego traktowania tych osób, które świadczą osobiście pracę bez

wynagrodzenia, tj. wolontariuszy, stażystów i inne osoby. To gorsze traktowanie jest o tyle wyraźne w tym przepisie, że to właśnie jego litera ma stanowić podstawę zakazu nierównego traktowania w zatrudnieniu osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 3-6 projektowanej ustawy. Wprowadzona przez projektodawcę zmiana nie ma jedynie "kosmetycznego" charakteru, a gorsze traktowanie np. wolontariuszy, w związku z przynależnością do związku zawodowego, nie sposób obiektywnie uzasadnić. Dlatego utrzymanie w art. 3 ust. 1 pkt 2 odniesienia do "pracy zarobkowej" jako pracy, w związku z którą należący do związku zawodowego nie może być nierówno traktowany w zakresie "(...) warunków zatrudnienia albo (...) innych świadczeń związanych z pracą (...)" w sposób wyraźny wyłącza z zakresu ochrony przed nierównym traktowaniem te warunki pracy wolontariusza, które dotyczą chociażby: bezpiecznych i higienicznych warunków wykonywania przez niego świadczeń, kosztów podróży służbowych i diet, szkoleń, przysługujących ubezpieczeń (ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U.2016.239).

11. Komentarza wymaga także projektowany art. 3 ust. 2, który wprowadza zasadę dochodzenia roszczeń przez pracownika, wobec którego naruszono zakaz nierównego traktowania w zatrudnieniu z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim albo wykonywania funkcji związkowej, na podstawie przepisów rozdziału II a działu pierwszego Kodeksu pracy. Propozycję tę należy ocenić pozytywnie, a zakazane przyczyny nierównego traktowania należy utożsamiać z szeroko pojętą "przynależnością związkową" wymienioną jako kryterium zakazanej dyskryminacji w art. 18^{3a} k.p.
12. Jednoznacznie pozytywnie nie można jednak już ocenić art. 3 ust. 3, który dotyczy roszczeń z tytułu zakazu nierównego traktowania w zatrudnieniu z powodu przynależności związkowej osób innych niż pracownicy. Wobec tych osób, przepis ten wprowadza regułę odpowiedniego stosowania art. 18^{3d} i 18^{3e} k.p. W uzasadnieniu projektu nie ma żadnej wzmianki dlaczego wobec tych osób projektodawca zdecydował się ograniczyć stosowanie Kodeksu pracy tylko do tych dwóch powołanych przepisów, które dotyczą odpowiednio skutków naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu i ochrony pracownika korzystającego z zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Już tylko z tego powodu propozycja ta budzi uzasadnione wątpliwości. Nie usuwa ich wnikliwsza analiza omawianej regulacji, a wręcz przeciwnie, skłania do stawiania pytań o powód odmowy stosowania do osób innych niż pracownicy przepisów zakazujących dyskryminacji pośredniej czy innych przejawów dyskryminującego traktowania w związku z przynależnością związkową. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że luki tej nie uzupełniają przepisy ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219), gdyż ustawa ta zawiera w art. 1 zamknięty katalog przesłanek uznanych za chronione, wśród których brak jest "przynależności związkowej". Tak istotne ograniczenie ochrony przed zakazaną dyskryminacją budzi wątpliwości o charakterze zasadniczym, zaś brak uzasadnienia dla wprowadzenia takiej regulacji stanowi wadę projektu w świetle §12 Zasad Techniki Prawodawczej.
13. Kolejna regulacja, która budzi zastrzeżenia, to art. 3 ust. 5. W uzasadnieniu projektu do tej części regulacji stwierdzono, że przyjęto w niej jednoznaczne wyartykułowanie skutku w postaci nieważności postanowień umów i innych aktów prawnych, na podstawie których inne niż pracownicy osoby wymienione w ust. 1 tego przepisu świadczą pracę, jeżeli te

postanowienia naruszają zasadę równego traktowania w zatrudnieniu. Zamiast nich stosuje się, odpowiednie dla danego stosunku prawnego, przepisy prawa lub postanowienia niemające charakteru dyskryminacyjnego. Wprowadzenie proponowanej regulacji budzi dwojakiego rodzaju wątpliwości. Po pierwsze, trudna do zaakceptowania jest sama koncepcja, aby na gruncie ustawy o związkach zawodowych wprowadzać jakiekolwiek sankcje z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu przez postanowienia umów i innych aktów na podstawie których, inne niż pracownicy osoby (wymienione w art. 3 ust. 1) świadczą pracę. Projektodawca zdaje się zapominać o tym, co zawarł w ust. 1 analizowanej regulacji, czyli o jedynym wskazanym tam kryterium zakazanej na gruncie analizowanej ustawy dyskryminacji, tj. szeroko pojętej przynależności związkowej. Tylko pod kątem tego kryterium możliwa jest na gruncie tej ustawy weryfikacja przez sąd pracy postanowień umów czy innych warunków zatrudnienia. W obecnym kształcie, analizowany ustęp funkcjonuje niejako w oderwaniu od kryterium przynależności związkowej, odwołując się za to do naruszenia równego traktowania w zatrudnieniu w ogóle. Po drugie, co należy po raz kolejny podkreślić, projektodawca w żaden sposób nie uzasadnił dlaczego regulacja ta nie ma zastosowania do pracowników a jedynie do osób innych, niż pracownicy, którzy zostali wymienieni w ust. 1 analizowanej jednostki redakcyjnej.

Dlatego na tym etapie prac nad projektem postulować należy wprowadzenie wymaganych prawem zmian do proponowanej regulacji zawartej w art. 3 projektowanej ustawy, gdyż w obecnym kształcie narusza ona bezpieczeństwo prawne osób tworzących i wstępujących do związków zawodowych, a bezpieczeństwo to jest fundamentem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00 podkreślono, że „zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”.

14. Modyfikacja prawa koalicji osób zatrudnionych przez wprowadzenie pojęcia „innej osoby wykonującej pracę zarobkową”, wymaga równolegle ingerencji w określenie podmiotu zatrudniającego. Projektodawca przewiduje w tym celu rozszerzenie definicji pracodawcy (planowany art. 1¹pkt 2 u.z.z.), w świetle której za pracodawcę uznaje się zarówno pracodawcę w rozumieniu art. 3 k.p. jak i osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną i do której stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych, jeżeli zatrudniają one inną niż pracownik osobę, wykonującą pracę zarobkową.

Zabieg ten wypada uznać za wątpliwy. Należy bowiem dążyć do zachowania jednolitego znaczenia określonych pojęć prawnych, przynajmniej w obrębie jednej gałęzi prawa. W systemie prawa pracy pojęcie „pracodawca” ma znaczenie utrwalone w treści art. 3 k.p. a zatem jako strony stosunku pracy w rozumieniu art. 22 k.p. Ilekroć chodzi o podmiot, nie będący pracodawcą w tym rozumieniu, ustawodawca posługuje się innym określeniem. W szczególności można wskazać na treść art. 304 § 3 k.p., w którym obowiązki pracodawcy w zakresie bhp nakłada się na „przedsiębiorcę niebędącego pracodawcą”. Takiej samej

terminologii – w odniesieniu do podmiotów zatrudniających, nie mających statusu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p. – używa także ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy. Uprawnienia kontrolne przysługują Inspekcji względem pracodawców (art. 10 ust. 1 ustawy), ale także względem innych podmiotów, co do których ustawodawca nie posługuje się terminem pracodawca (por. art. 10 ust. 2 ustawy).

Jedynym wyjątkiem, w ramach którego pojęcie pracodawcy zostaje istotnie zmodyfikowane, pozostaje art. 9 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, w świetle którego za pracodawcę uznaje się tylko niektórych przedsiębiorców posiadających zdolność upadłościową w rozumieniu art. 2 i nast. tej ustawy.

Rozszerzania definicji pracodawcy przez objęcie tym terminem – dla potrzeb ustawy o związkach zawodowych, ale także ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, por. art. 3 pkt 1 projektu – szeroko pojętych podmiotów zatrudniających nie można ocenić pozytywnie. Wprowadza to na dużą skalę chaos terminologiczny w systemie prawa pracy. Prowadzi – dla przykładu – do niespójności w obrębie samej ustawy o związkach zawodowych. W art. 26¹ tej ustawy (w świetle art. 1 pkt 15 projektu) w odniesieniu do tzw. porozumienia okołotransferowego konieczne okazuje się dookreślenie, że chodzi tu o pracodawcę w rozumieniu art. 3 k.p. O ile można zrozumieć, że celem krytykowanego zabiegu legislacyjnego było uniknięcie zmiany treści większości przepisów ustawy o związkach zawodowych, o tyle zabieg ten skutkuje innymi – przedstawionymi tu – wątpliwościami. Warto także, odwołując się do uwag przedstawionych na wstępie niniejszej opinii, wskazać, że tego rodzaju systemowa zmiana powinna stanowić przedmiot spójnej i systemowej propozycji Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy.

II. Uprawnienia związków zawodowych

15. Przyznanie osobom wykonującym pracę zarobkową prawa przynależności do związków zawodowych wymaga określenia, w jaki sposób związki zawodowe mogą działać w imieniu takich osób. Zdaniem projektodawcy ma to polegać na zastosowaniu istniejącego obecnie modelu przedstawicielstwa. W zakresie spraw indywidualnych związki mają zatem reprezentować wyłącznie osoby, które zwróciły się do nich o ochronę lub są członkami związku, w sferze zbiorowego prawa pracy – związki zawodowe mają reprezentować wszystkich pracowników i inne osoby wykonujące pracę zarobkową (projektowana treść art. 7 u.z.z.). Wszystko to oznacza, że niezależnie od woli osób wykonujących pracę zarobkową, wyrażającej się w przystępowaniu przez nie do związku zawodowego, związek będzie je reprezentował w sferze zbiorowego prawa pracy. W szczególności będzie miał możliwość zawierania dla nich układów zbiorowych pracy (wynika to z proponowanego brzmienia art. 21 ust. 3 u.z.z.), co wiąże się z przyznawaniem tym osobom uprawnień, ale także nakładaniem na nie obowiązków zawartych w układzie.

Wątpliwości dotyczą właśnie tej ostatniej kategorii. Niezależnie bowiem od woli osób zainteresowanych, będą oni musieli poddać się efektom ustaleń przedstawicielstwa związkowego i pracodawców. O ile konstrukcja taka w sposób utrwalony funkcjonuje w

prawie pracy w odniesieniu do pracowników, o tyle budzi zastrzeżenia w odniesieniu do osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych.

Możliwość wiążącego podejmowania działań w imieniu tych osób wskazuje, że z punktu widzenia regulacji prawa cywilnego mamy tu do czynienia z konstrukcją przedstawicielstwa ustawowego w rozumieniu art. 96 k.c. Trzeba jednak podkreślić, że konstrukcją przedstawicielstwa ustawowego posługuje się prawodawca jedynie w przypadkach, w których sam reprezentowany nie jest w stanie faktycznie i swobodnie wyrażać w pełni swojej woli. Przedstawiciel ustawy zastępuje małoletniego, który nie ukończył 18 lat a także osobę częściowo lub całkowicie ubezwłasnowolnioną (art. 11 – 22 k.c.). Należy poddać w wątpliwość rozszerzenie konstrukcji przedstawicielstwa układowego na osoby wykonujące pracę na podstawie umów prawa cywilnego. Nie ma po temu dostatecznych względów natury faktycznej.

Trzeba także podkreślić, że konstrukcja ustawowego przedstawicielstwa w sferze zbiorowego prawa pracy tak pracowników jak i innych osób wykonujących pracę zarobkową, nie służy wzmocnieniu związków zawodowych i ich roli jako rzeczywistych reprezentantów osób wykonujących pracę zarobkową. Niezależnie bowiem od woli tych ostatnich, wyrażającej się przede wszystkim przystąpieniem do związku, musi on działać w interesie wszystkich zatrudnionych. W tym zakresie postulowane jest rozważenie nie tylko zasadności rozszerzania konstrukcji ustawowej reprezentacji na inne niż pracownicy osoby wykonujące pracę zarobkową, ale także utrzymanie jej w odniesieniu do pracowników.

16. Projektodawca zakłada (art. 1 pkt 11 projektu wprowadzający, jak już wskazano, nowy ust. 3 w art. 21 u.z.z.), że przepisy działu XI Kodeksu pracy (poświęconego układom zbiorowym pracy) będą miały odpowiednie zastosowanie do innych niż pracownicy osób wykonujących pracę zarobkową oraz ich pracodawców (w poszerzonym w projekcie znaczeniu). Należy także poddać w wątpliwość skuteczność i zupełność tego rozwiązania.

Nie można zapominać, że znaczenie układów zbiorowych pracy dla poszczególnych pracowników wyznaczają nie tylko przepisy działu IX Kodeksu pracy, ale także całokształt systematyki tzw. autonomicznych źródeł prawa pracy, w szczególności regulacje art. 9 k.p. i art. 18 k.p. Postanowienia normatywne układu zbiorowego pracy oddziałują automatycznie na indywidualny stosunek pracy dzięki wszystkim tym normom. W przypadku stosunków pracy istniejących w momencie zawarcia układu, zastosowanie znajduje art. 241¹³ k.p. Natomiast to nie przepisy o układach zbiorowych pracy, lecz art. 18 k.p. nie pozwala na zmianę istniejącego stosunku pracy w taki sposób, by ukształtować pozycję prawną pracownika w sposób mniej korzystny niż przewidziana w układzie zbiorowym pracy. Podobnie, to art. 18 k.p., a nie przepisy o układach zbiorowych pracy gwarantują nowozatrudnionemu pracownikowi warunki zatrudnienia nie mniej korzystne niż wynikające z układu zbiorowego pracy.

Założenie, że do innych niż pracownicy osób wykonujących pracę zarobkową, znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy o układach zbiorowych pracy, stanowi więc rozwiązanie niepełne. Nie określa bowiem w sposób kompletny zasad oddziaływania układu zbiorowego pracy na sytuację tych osób. Pozostawia luki, które – mimo zawarcia układu zbiorowego pracy – pozwolą na pogorszenie treści ich stosunków zatrudnienia.

Wątpliwości te ponownie potwierdzają, że nie jest możliwe – przewidziane w projekcie – częściowe upodobnienie sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową do sytuacji pracowników. Wymaga to zmiany o charakterze systemowym, zmiany przemysłanej i uwzględniającej całokształt regulacji prawa pracy i prawa cywilnego. Wprowadzenie rozwiązań jedynie w projektowanym brzmieniu grozi powstaniem niespójności systemowych a także poważnych trudności w praktycznym zastosowaniu przewidzianych w nim rozwiązań.

17. Z zagadnieniem reprezentacji związkowej wiąże się także przeniesienie przez projektodawcę zagadnień reprezentatywności związków zawodowych do ustawy o związkach zawodowych i usunięcie stosownych regulacji zawartych w dziale XI Kodeksu pracy. Sam ten zabieg, ze względów systemowych, zasługuje na aprobatę, choć ma jedynie walor porządkujący. Zastrzeżenia wypada natomiast przedstawić pod adresem szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie.

Po pierwsze, ustawodawca zakłada podniesienie – w stosunku do obecnych poziomów (art. 241¹⁷ k.p., art. 241^{25a} k.p.) – progów procentowych reprezentatywności organizacji związkowych. Czyni to jednak w sposób niekonsekwentny. Widać to wyraźnie w przypadku organizacji zakładowych. Od organizacji, należących do struktur związkowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, wymaga, by zrzeszały 8% załogi (w miejsce dotychczasowych 7%). Natomiast dla innych organizacji, wymaga, by zrzeszały 15% pracowników (co dotyczy zarówno organizacji ponadzakładowych jak i zakładowych) w miejsce dotychczasowych 10%.

Dotychczas istniejące zróżnicowanie tych progów w przypadku organizacji zakładowych (7% vs. 10%) zaakceptował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23.10.2001 r., sygn. akt K 22/01. Niemniej jednak obecna zmiana wyraźnie deprecjonuje organizacje nienależące do związków reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Wymaga niemal dwukrotnie większej liczebności organizacji związkowej zakładowej od organizacji, która nie należy do jednej z central związkowych. O ile dotychczasowe zróżnicowanie można było akceptować, o tyle rozwiązanie proponowane z uwagi na różnicę wymagań stawianych organizacjom zakładowym stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej).

Niezależnie od powyższego, wypada stwierdzić, że poziom reprezentatywności dla organizacji zakładowych (zrzeszanie 8%, czy nawet 15% osób zatrudnionych) nie stanowi o istnieniu rzeczywistej legitymacji do reprezentowania załogi. Nowelizacja stanowi okazję, by podnieść ten poziom do wartości, które uprawniałyby w realny sposób związki zawodowe do występowania w imieniu pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową. Podnoszone wielokrotnie w debacie publicznej argumenty o roli większości w ustroju demokratycznym wyraźnie sugerują, że rzeczywista reprezentacja załogi wymaga wsparcia co najmniej połowy jej członków.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń, wypada zakwestionować także przewidywaną w projekcie zmianę zasad stwierdzania reprezentatywności organizacji związkowych. Z nieznanego powodu ustawodawca decyduje, by stwierdzeniem reprezentatywności każdej organizacji związkowej – zakładowej i ponadzakładowej – zajmował się Sąd Okręgowy w Warszawie (art. 25² ust. 2 u.z.z. samodzielnie oraz w zw. z art. 25³ ust. 8 u.z.z. – obu przepisów w brzmieniu nadanym w projekcie). Obecnie kognicja Sądu Okręgowego w Warszawie

zastrzeżona została jedynie w przypadku organizacji ponadzakładowej (art. 241¹⁷ § 2 k.p.). W przypadku reprezentatywności organizacji zakładowej władnym do jej stwierdzenia pozostaje sąd rejonowy właściwy ze względu na siedzibę pracodawcy (art. 241^{25a} § 5 k.p.). Odstąpienie od przytoczonych reguł wynikających obecnie z Kodeksu pracy utrudnia dostęp do wymiaru sprawiedliwości pracodawcom i zakładowym organizacjom związkowym działającym poza Warszawą. Rozwiązanie to należy uznać nie tylko za nieracjonalne, ale wręcz sprzeczne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

III. Wpływ na pracę sądów

18. W uzasadnieniu projektu ustawy zawarto pkt 2.4., w którym określono wpływ projektowanej ustawy na pracę sądów. W ocenie projektodawcy, proponowane zmiany do ustawy spowodują zwiększenie obciążenia pracą sądów i sędziów, jednak z uwagi na "aktualny poziom uzwiązkowienia w Polsce, nie należy oczekiwać, że zaistnieje konieczność zwiększenia liczby pracowników merytorycznych czy obsługi kancelaryjno-biurowej w sądach". W następnej kolejności projektodawca podaje 2 przykłady spraw - z zakresu funkcjonowania organizacji związkowych - jakimi obecnie zajmują się sądy, jako sprawy zbliżone przedmiotowo do tych, które pojawią się po wejściu w życie ustawy. Ten punkt uzasadnienia wymaga szerszego odniesienia się zarówno w kwestii przedstawionego w nim zakresu ilościowego jak i przedmiotowego spraw sądowych, gdyż stanowisko projektodawcy budzi wątpliwości. Już wstępna analiza projektowanych przepisów prowadzi do wniosku, że tak znaczne poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do tworzenia jak i zrzeszania się w związki zawodowe spowoduje istotne zwiększenie liczby związków zawodowych w Polsce. Wystarczy podkreślić, że według GUS¹, szacować należy, że na umowach innych niż umowy o pracę zatrudnionych jest ok. 1,09 mln osób w Polsce, co stanowi 6,9 % wszystkich zatrudnionych. Analiza struktury osób pracujących w nietypowych formach zatrudnienia (w głównym miejscu pracy) wskazuje, że najpopularniejszą formą jest praca wykonywana w oparciu o umowę zlecenie – aż 65,7% ogółu pracujących w ramach umów niebędących umową o pracę (osoby pracujące na umowy zlecenia to ok. 2,9% ogółu wszystkich pracujących). Pracujący w ramach umowy o świadczenie usług jako samozatrudnieni - druga pod względem częstości podejmowania pracy forma nietypowego zatrudnienia - to ok. 16,1% wszystkich pracujących na innych umowach niż umowa o pracę. Ich udział wśród ogółu pracujących wyniósł 0,7%. Dane te są o tyle istotne, że uprawnione jest założenie, że osoby te oraz inne tu niewymienione, które świadczą pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy i spełniają warunki wymienione w art. 1 pkt 1 projektowanej ustawy, będą tworzyły oraz wstępowały do związków zawodowych. Nie może być wątpliwości, że liczba związków zawodowych zwiększy się diametralnie, tak jak i liczba podmiotów reprezentowanych przez związki i objętych ochroną związkową.

¹ Informacje uzyskane z raportu opracowanego w 2016 r., www.stat.gov.pl.

Powyższe założenie prowadzi do kolejnego, związanego ze wzrostem spraw sądowych z zakresu szeroko pojętego funkcjonowania organizacji związkowych. Wypadałoby stwierdzić, że wzrost liczby tych spraw będzie przynajmniej wprost proporcjonalny do liczby podmiotów skupiających się w nowopowstałych związkach zawodowych. Oczywiście niezasadnie byłoby przypuszczać, że wzrost ten nastąpi już w pierwszym czy kolejnym roku funkcjonowania związków, niemniej w miarę upływu czasu i zakresu problemów, w jakie angażować się będą poszczególne związki, liczba spraw sądowych z tego tytułu znacznie wzrośnie.

Stwierdzić również należy, że to nie rodzaje spraw wymienionych przez projektodawcę w uzasadnieniu stanowiąc będą gros przewidywanego wpływu sądowego. Statystyki sądowe wskazują, że będą to sprawy z zakresu objęcia ochroną związkową, przeprowadzania wewnątrzzakładowych konsultacji, wypowiedania porozumień i układów zbiorowych, rejestracji związków oraz inne, które będą wymagały zajęcia przez sąd stanowiska na tle nowego stanu prawnego. W obliczu powyższego krytycznie należy ocenić przewidywania projektodawcy w zakresie wpływu projektowanej ustawy na pracę sądów.



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WO-020-120/17

Warszawa, 2017-12-14

Dot. GMS-WP-173-249/17

Druk sejmowy nr 1933

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. 14. 12. 2017

Data wpływu

Pan Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Klimiuk

W załączeniu przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 grudnia 2017 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw.

2 p. uci. limitu

WICEPRZEWODNICZĄCY
Krajowej Rady Sądownictwa

plk Piotr Rączkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 6 grudnia 2017 r.

**w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych
oraz niektórych innych ustaw**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, skierowanym przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z 17 października 2017 r. Nr GMS-WP-173-249/17, nie zgłasza uwag do jego treści.

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

Marek Wołczew

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa
plk Piotr Rączkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

