



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 225

Warszawa, dnia 4-02, 2016 r.

PG VII G 025.13.2016

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. AP-A3-48/16

Data wpływu 05.02.2016

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma z dnia 19 stycznia 2016 r., nr GMS-WP-173-6/16, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy – Kodeks pracy*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie informuję, że wobec regulacji zawartych w przedstawionym projekcie ustawy, w zakresie odnoszącym się do obszaru działania prokuratury nie wnoszę uwag.

Z poważaniem

66 PRZEWISŁA J. STĘPIA
PROKURATOR GENERALNY
[Signature]



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA III-021-14/16

Warszawa, dnia 4 lutego 2016 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. AP-123-43/16

Data wpływu 05.02.2016

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 stycznia 2016 r., GMS-WP-173-6/16 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy – Kodeks pracy.**

Z poważaniem

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA III-021-14/16

Warszawa, dnia 4 lutego 2016 r.

Opinia

o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy – Kodeks pracy przedstawionym przez grupę posłów Klubu Poselskiego „Nowoczesna”.

Na wstępie należy zaznaczyć, że projektodawcy, proponując zmiany w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (jt.: Dz.U. z 2014 r., poz. 167 ze zm.), nie uwzględnili wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13 (Dz.U. z 2015 r., poz. 791; OTK ZU z 2015 r., nr 6A, poz. 80). W wyżej powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

„1. Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167) w zakresie, w jakim ogranicza wolność tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osobom wykonującym pracę zarobkową niewymienionym w tym przepisie, jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 2 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji”.

Wykonanie powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymaga wprowadzenia istotnych i obszernych zmian w ustawie o związkach zawodowych. Regulacje tej ustawy, w szczególności te dotyczące ochrony działaczy związkowych, są bowiem dostosowane do pracowniczego statusu członków związku zawodowego. Używane w tej ustawie pojęcie „pracownik” oznacza pracownika w rozumieniu przepisów kodeksu pracy (art. 2 i art. 22 § 1 k.p.). Powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego tego nie zmienia.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, należy do grupy wyroków, w których Trybunał Konstytucyjny orzeka o niekonstytucyjności tzw. pominięcia prawodawczego, czyli nieuregulowaniu przez prawodawcę określonego zagadnienia, które zgodnie z postanowieniami Konstytucji powinien pozytywnie uregulować. We wskazanym wyroku Trybunału za niekonstytucyjny został uznany brak regulacji uprawniającej do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych przez osoby świadczące pracę na rzecz innego podmiotu na innej od stosunku pracy podstawie prawnej (zatrudnienie niepracownicze). W końcowej części powołanego wyroku, zatytułowanej „Skutki wyroku”, Trybunał wskazał, że jego wykonanie wymaga przede wszystkim podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych przez ustawodawcę. Trybunał stwierdził m. in., że „ (...) niekonstytucyjność art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych polega na ograniczeniu wolności zrzeszania się w związkach osobom wykonującym pracę zarobkową, które nie zaliczają się do jednej z trzech kategorii podmiotów wymienionych w tym przepisie. Wadliwość regulacji ustawowej wynika zatem z jej zbyt wąsko ujętego zakresu podmiotowego. Uniemożliwia realizowanie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych pewnej grupie osób będących adresatami wolności, o której mowa w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji. (...) Ustawodawca powinien zagwarantować tym podmiotom możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych. (...) Wyrok wydany w niniejszej sprawie nie skutkuje utratą mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych ani modyfikacją jego obecnego brzmienia. Trybunał nie podważył bowiem wolności tworzenia związków zawodowych osób posiadających status pracownika w rozumieniu art. 2 kodeksu pracy, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych ani też osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej i wstępowania do nich. Wyrok Trybunału powinien doprowadzić do niezwłocznej interwencji ustawodawcy i uzupełnienia badanego przepisu ustawy w taki sposób, który zapewni realizację normy konstytucyjnej wyrażonej – w tym wypadku – w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego odwołuje się do pojęcia pracownika w znaczeniu konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym. W tym kontekście pracownikiem jest każdy, kto wykonuje określoną pracę zarobkową na rzecz innego podmiotu w ramach łączącego go z tym podmiotem stosunku prawnego. Dostosowanie ustawy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymaga zmiany

szeregu przepisów ustawy o związkach zawodowych. W wypadkach, gdy przepisy tej ustawy wprowadzają szczególne regulacje dotyczące stosunków pracy działaczy związkowych, konieczne jest rozważenie, czy te regulacje mogą i powinny być stosowane do niepracowniczych stosunków prawnych, które nie podlegają regulacjom prawa pracy. Rozciąganie obowiązywania tych regulacji na niepracownicze stosunki zatrudnienia oznaczać będzie powiem rozszerzanie zakresu zastosowania prawa pracy i wprowadzanie do stosunków regulowanych prawem cywilnym rozwiązań, które mogą być niezgodne z założeniami i konstrukcjami prawa cywilnego.

W sytuacji, gdy podstawowym zagadnieniem legislacyjnym jest dostosowanie przepisów ustawy o związkach zawodowych do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, trzeba uznać za wysoce wadliwą technikę prawodawczą wprowadzania do tej ustawy zmian częściowych, obejmujących tylko niektóre przepisy.

Z powyższego powodu przedłożonemu projektowi ustawy nie powinien zostać nadany dalszy bieg legislacyjny.

Projektowanej ustawie, niezależnie od przedstawionego wyżej zarzutu nieuwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt K 1/13, trzeba postawić zarzut, że proponowane zmiany są wybiórcze i nie składają się na określoną całość, która byłaby oparta na ogólniejszych założeniach.

Projektowane zmiany obejmują cztery zagadnienia. W dalszej części opinii zostaną przedstawione i ocenione te zmiany.

Pierwsza grupa zmian obejmuje zastąpienie płatnych zwolnień od pracy na czas trwania kadencji w zarządzie zakładowej organizacji związkowej oraz na czas wykonywania czynności doraźnych wynikających ze sprawowanej funkcji związkowej zwolnieniami bezpłatnymi. Regulacje ustawy o związkach zawodowych w tej materii od początku były różnie oceniane w doktrynie prawa pracy. Projektowana zmiana jest w istocie opowiedzeniem się za krytycznymi wypowiedziami w stosunku do omawianej regulacji. Trzeba przy tym zaznaczyć, że dawniej w polskim prawie pracy pracownik na czas sprawowania funkcji związkowej uzyskiwał urlop bezpłatny (zob: uchylony art. 175 k.p.). Takie rozwiązanie prawne obowiązuje obecnie, gdy chodzi o sprawowanie funkcji związkowych w organizacjach ponadzakładowych (art. 25 ust. 1 ustawy o zw. zaw.).

Z prawnego punktu widzenia projektowana zmiana nie nasuwa zastrzeżeń, a ocena zasadności jej wprowadzenia opiera się na kryteriach pozaprawnych.

Druga proponowana zmiana polega na zniesieniu obowiązku pracodawcy pobierania na wniosek zakładowej organizacji związkowej składek związkowych i wprowadzeniu możliwości pobierania tych składek przez pracodawcę na podstawie umowy z zakładową organizacją związkową (zmiana art. 33¹ ustawy o zw. zaw.).

W stosunku do tej zmiany należy stwierdzić, że projektodawcy chcą przywrócić stan prawny, który istniał przed wprowadzeniem art. 33¹ ustawy o zw. zaw. przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2000 r., nr 107, poz. 1127). Dobrowolne pobieranie przez pracodawcę na wniosek zakładowej organizacji związkowej składek związkowych było możliwe w ramach instytucji fakultatywnych potrąceń z wynagrodzenia za pracę, uregulowanej w art. 91 k.p. Przepis art. 91 § 1 k.p. stanowi: „Należności inne niż wymienione w art. 87 § 1 i 7 mogą być potrącane z wynagrodzenia pracownika tylko za jego zgodą wyrażoną na piśmie”. W ramach instytucji fakultatywnych potrąceń mogą być potrącane z wynagrodzenia za pracę zarówno należności pracodawcy, jak i należności osób trzecich, w tym składki związkowe.

Do przywrócenia stanu prawnego sprzed wprowadzenia art. 33¹ ust. o zw. zaw. wystarczające byłoby skreślenie tego artykułu. Wskazany artykuł w brzmieniu proponowanym w istocie jest tylko odmiennym werbalnie powtórzeniem treści regulacji zawartej w art. 91 § 1 k.p. Powtarzanie takich samych merytorycznie regulacji w różnych ustawach jest oczywiście wadliwą techniką legislacyjną.

W stosunku do proponowanej zmiany trzeba zwrócić uwagę na to, że projektodawcy nie dostrzegli, iż z obowiązkiem pracodawcy pobierania składek związkowych jest związana sankcja karna za jego niedopełnienie (art. 35 ust. 1 pkt 4 ust. o zw. zaw.). Przy przyjęciu zaproponowanej zmiany art. 33¹ ust. o zw. zaw. sankcja karna miałaby zastosowanie w razie niedopełnienia przez pracodawcę zaciągniętego przez niego dobrowolnie zobowiązania pobierania składek związkowych. Takie regulacja oczywiście nie miałaby żadnego racjonalnego uzasadnienia. Poprawność legislacyjna wymagałaby usunięcia tej sankcji.

Na marginesie należy zaznaczyć, że ustanowienie w art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o zw. zaw. sankcji karnej za niedopełnienie obowiązków określonych w art. 26¹, 33¹ i 34¹ spotkało się z bardzo mocną krytyką doktryny prawa pracy i doktryny

prawa karnego (zob. np.: M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe prawo karne. Tom III. Przestępstwa w dziedzinie porządku publicznego, wyborów, polityki i inicjatywy ustawodawczej, pracy i ubezpieczeń społecznych, kultury i własności intelektualnej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2003 r., s. 296; L. Pawlak, *Zakres i zasadność wykorzystania sankcji karnych w prawie pracy*, Państwo i Prawo, 2008 r., nr 7, przypis 52 na ss. 93–94.).

W sytuacji, gdy proponowane zmiany wiążą się z zakresem zastosowania sankcji karnej, przy ich ocenie powinno się podjąć problematykę granic zasadności i możliwości korzystania z sankcji karnej jako środka zapewnienia przestrzegania zbiorowego prawa pracy.

Trzeba także wskazać, że uzasadnione zastrzeżenia nasuwa nie tylko regulacja, która ustanawia obowiązek pobierania przez pracodawcę składek związkowych, ale także regulacja, która dopuszcza taką możliwość. Przykładowo w prawie francuskim jest ustanowiony zakaz pobierania przez pracodawcę z wynagrodzeń pracowników składek związkowych (art. L 2141-6 franc. kodeksu pracy). Naruszenie przez pracodawcę tego obowiązku stanowi występki zagrożony karą grzywny do 3.750 euro (art. L 2146-2 franc. kodeksu pracy). Pobieranie przez pracodawcę składek związkowych uważa się bowiem za sposób wspierania działalności związków zawodowych, który nie powinien być akceptowany.

Można by zatem rozważyć, zasadność wprowadzenia podobnego zakazu w prawie polskim. W sytuacji, gdyby pracodawca miał pobierać składki związkowe dobrowolnie, mógłby różnie traktować pod tym względem działające u niego organizacje związkowe. Obowiązek pobierania składek związkowych wyklucza taką możliwość.

Negatywnie należy ocenić projektowane regulacje ustanawiające obowiązek podawania przez związki zawodowe do publicznej wiadomości sprawozdań finansowych sporządzonych na podstawie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (jt.: Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.). Taki obowiązek stanowiłby nadmierną ingerencję w prowadzenie przez związki zawodowe swojej działalności. Związki zawodowe musiałyby podawać do publicznej wiadomości, a więc także do wiadomości pracodawców, u których działają, jakimi środkami dysponują na działalność związkową. W szczególności musiałyby podać do publicznej wiadomości stan środków zgromadzonych w funduszu strajkowym i wydatki dokonywane z tego funduszu, co w oczywisty sposób byłoby sprzeczne z uzasadnionym interesem

związku zawodowego. Związki zawodowe reprezentują swoich członków. Członkowie związku są kręgiem osób, którzy powinni mieć dostęp do informacji o gospodarce finansowej związku.

Projektowana regulacja nie zawiera poza tym określenia skutków, jakie miałyby pociągać za sobą niedopełnienie przez związek zawodowy powyższego obowiązku. Stosowanie w tym wypadku sankcji przewidzianych w art. 36 ustawy o zw. zaw. w razie prowadzenia przez związek zawodowy działalności sprzecznej z ustawą byłoby niewspółmierne do wagi naruszenia.

Należy także zwrócić uwagę, że sprawozdania miałyby być publikowane na stronach internetowych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw pracy. Publikowanie sprawozdań wiązałoby się z koniecznością ponoszenia przez budżet państwa określonych wydatków. Trzeba też mieć na względzie, że organizacji związkowych, które musiałyby publikować sprawozdania, jest kilkanaście tysięcy.

Negatywnie należy ocenić także propozycję zmiany art. 258 § 2 k.p. i obciążenie kosztami działalności komisji pojednawczej w równych częściach pracodawcy i działających u pracodawcy organizacji związkowych. Proponowana regulacja jest w oczywisty sposób sprzeczna z celem działania komisji pojednawczych. Komisje pojednawcze są powoływane w celu polubownego załatwiania sporów o roszczenia pracowników ze stosunku pracy (art. 244 § 1 k.p.). Ich istnienie służy interesom pracodawców i indywidualnych pracowników, a nie interesom związków zawodowych. Obciążanie związków zawodowych częścią kosztów działania u pracodawcy komisji pojednawczej nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia.

W świetle przedstawionych wyżej uwag opiniowany projekt ustawy nie powinien być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.