

Decyzja
Prezydium KK
nr 22/2013

ws. opinii o projekcie ustawy MPiPS o zmianie ustawy o związkach zawodowych
oraz ustawy o organizacjach pracodawców

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie opiniuje przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy o organizacjach pracodawców.

W projekcie proponuje się rozszerzenie tzw. pełnego prawa koalicji (prawo tworzenia oraz wstępowania do związków zawodowych) na osoby wykonujące pracę nakładczą (tzw. chałupników). Jak wynika z uzasadnienia projekt ma na celu m.in. dostosowanie polskiego prawa związkowego do zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. Biorąc pod uwagę zakres regulacji zaproponowanej w projekcie zasługuje on na krytyczną ocenę. Nasz kraj zobowiązany jest do przestrzegania standardów międzynarodowych określonych nie tylko w art. 5 Europejskiej Karty Społecznej (prawo do organizowania się), ale także w ratyfikowanych przez Polskę konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy: Nr 87 w sprawie wolności związkowej i prawa do organizowania się, Nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych oraz Nr 135 dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznawania im ułatwień. W wydanej w ubiegłym roku, na wniosek NSZZ „Solidarność”, rekomendacji nr 2888 Komitet Praw i Wolności Związkowych Międzynarodowej Organizacji Pracy stwierdził, że ustawodawstwo naszego kraju nie realizuje zobowiązań wynikających z tych konwencji w zakresie, w jakim: 1) ogranicza prawo niektórych kategorii osób świadczących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy (zwłaszcza osób samozatrudnionych oraz świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych) do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, 2) pozbawia chałupników prawa tworzenia związków zawodowych przyznając im jedynie prawo przystępowania do organizacji już utworzonych i 3) nie zapewnia skutecznej ochrony przed aktami dyskryminacji ze względu na działalność związkową przedstawicielom zatrudnionych nie będących pracownikami. Komitet zwrócił się do władz Rzeczypospolitej Polskiej, aby dokonały odpowiednich zmian w przepisach prawa pracy.

W projekcie nowelizacji ustawy o związkach zawodowych proponuje się jedynie rozwiązanie jednego z tych problemów - rozszerzenie tzw. pełnego prawa koalicji na osoby świadczące pracę na podstawie umów o pracę nakładczą.

Prezydium Komisji Krajowej domaga się uwzględnienia pozostałych, jakże istotnych z punktu widzenia praktyki funkcjonowania ruchu związkowego w Polsce zastrzeżeń Komitetu Wolności Związkowych MOP w projektowanej zmianie ustawy o związkach zawodowych.

Drugą istotną kwestią poddaną nowelizacji w przedłożonym Projekcie jest problem wskazania czynów zabronionych w zakresie tzw. zbiorowego prawa pracy. Przedstawiona propozycja w tym zakresie zawiera po pierwsze propozycję nowelizacji art. 35 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 ustawy o związkach zawodowych oraz dodanie nowego ust. 2¹ w tymże przepisie oraz nowelizację art. 36 ust.1 tejże ustawy, po drugie – propozycję nowelizacji art. 19 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców oraz dodanie w tejże ustawie nowego art. 19¹.

Prezydium KK dokonując oceny przedłożonych propozycji nowelizacyjnych nie zgłasza żadnych uwag do propozycji dodania nowego art. 36 ust.1 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 19 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców, gdyż oba te przepisy stanowią po prostu uwzględnienie aktualnej struktury organów prokuratury w Polsce w wyniku zniesienia prokuratur wojewódzkich w 1998 r. w związku z reformą administracyjną kraju. Prezydium Krajowej nie zgłasza uwag do propozycji zawartej w nowym ust. 2¹ pkt 1 art. 35 ustawy o związkach zawodowych oraz 19¹ ustawy o organizacjach pracodawców penalizujących przeznaczanie dochodu z działalności gospodarczej organizacji związkowych czy organizacji pracodawców na cele pozastatutowe lub do podziału między członków tychże organizacji.

Natomiast w odniesieniu do propozycji nowelizacji art. 35 poprzez nadanie nowego brzmienia ust. 1 pkt 2 i pkt 4 oraz dodanie nowego ust. 2¹ w tymże przepisie Prezydium KK pragnie zaznaczyć, iż przedłożona propozycja jako mająca na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r., (P 50/07), w istocie rzeczy stanowi co najwyżej połowiczne jego wykonanie. Co prawda usuwa się z przepisu ust. 1 pkt 2 wyrażenie „sprzeczne z ustawą” jako nieprecyzyjne i z prawnego punktu widzenia nonsensowne, co wykazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do swego orzeczenia, ale nadal korzysta z metody odesłań do innych przepisów jako sposobu formułowania znamion czynu zabronionego, który to sposób jest co do zasady dopuszczalny, ale w konkretnym prawozwiązkowym przypadku może jednak prowadzić do kolejnych trudności w odkodowaniu ich treści przez organy stosujące te przepisy, naruszając tym samym zasadę określoności regulacji represyjnych - *nullum crimen sine lege certa*. Wynika to z faktu, że

mamy tu do czynienia z tzw. odesłaniem dynamicznym czyli odesłaniem do przepisów, które mogą ulegać zmianom w trakcie obowiązywania przepisu blankietowego.

Ponadto okoliczności wskazane jako podstawa odpowiedzialności karnej działaczy związkowych wyglądają na zupełnie przypadkowe i nieuzasadnione (np. kara za uchylanie się od przedstawienia informacji o której mowa w art.34¹ ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, a pominięcie innych, np. obowiązku niezwłocznego zaprzestania działalności związku po skreśleniu go z rejestru wyrokiem sądu - art. 36 ust. 5).

Na marginesie przedłożonego projektu Prezydium KK pragnie rozpocząć dyskusję na temat zmiany trybu ścigania przestępstw określonych w art. 35 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 26 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

Z uwagi na niechętny stosunek organów ścigania do zajmowania się czynami zabronionymi z art. 35ust. 1 pkt 1-2 i 4 ustawy o zw. zaw. oraz art. 26 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o sporach zbiorowych, wyrażający się w przeważającej praktyce umarzania postępowań w tych sprawach, NSZZ „Solidarność” postuluje rozważenie wprowadzenia ścigania tego rodzaju przestępstw w trybie oskarżenia prywatnego, co oznaczałoby, iż pokrzywdzone organizacje związkowe miałyby prawo występowania do sądu bezpośrednio z własnym tzw. prywatnym aktem oskarżenia przeciwko sprawcy takiego przestępstwa ewentualnie wyposażenie Państwowej Inspekcji Pracy – jako instytucji profesjonalnie zajmującej się kontrolą przestrzegania prawa pracy - w kompetencje do prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania oskarżenia w tego rodzaju sprawach.

Ponadto Prezydium KK proponuje rozszerzenie zakresu penalizacji zachowań pracodawcy określonych w art. 35 ust 1. pkt 4 o art. 34¹ ust. 4 ustawy. Obowiązek zawarty w tym przepisie mieści się w katalogu powinności przypisanych pracodawcy, albowiem nakłada na niego obowiązek określenia sposobu i trybu ponoszenia kosztów, o których mowa w ust. 1 w sytuacji zwolnienia pracownika z obowiązku świadczenia pracy lub od pracy zawodowej (czynność doraźna) z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Praktyka pokazuje, że powyższy przepis nie jest respektowany, pomimo sankcji przewidzianej w dotychczasowym stanie prawnym. Utrudnia to rozliczanie kosztów pomiędzy pracodawcami objętymi działalnością międzyzakładowych organizacji związkowych, zwłaszcza, że przepisy nie określają bliżej sposobu ich dokonywania. Całkowity brak sankcji uczyni ten przepis zupełnie martwym.

Warte rozważenia jest rozszerzenie katalogu obowiązków o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy, zagrożonych sankcją karną – o obowiązek ustanowiony w art. 28 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z jego brzmieniem pracodawca jest zobowiązany udzielić

na żądanie związku zawodowego informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej (katalog otwarty), w szczególności informacji dotyczących warunków pracy i zasad wynagradzania. Pracodawcy uchylają się od ich przekazywania, zdając sobie sprawę z bezkarności takiego postępowania. Informacje powyższe są niezbędne dla wypełniania konstruktywnej roli związków zawodowych w tworzeniu prawa wewnątrzzakładowego (negocjowanie układów zbiorowych pracy, regulaminów wynagradzania, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz procedowaniu sporów zbiorowych). Pełna i rzetelna informacja o sytuacji finansowej zakładu pracy jest niezbędna do pełnego wykonywania tej roli.

Warszawa, 13 lutego 2013 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek