

Decyzja  
Prezydium KK  
nr 58/26

ws. opinii o projekcie ustawy z dnia 29.04.2026 r. o wzmocnieniu stosowania prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy z dnia 29.04.2026 r. *o wzmocnieniu stosowania prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości* jest drugą wersją, przekazaną przez MRPIPS do zaopiniowania przez partnerów społecznych.

W ocenie Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” skrajnie oburzająca i całkowicie nieakceptowalna jest próba wprowadzenia do projektu ustawy dotyczącej przejrzystości wynagrodzeń zmian odnoszących się do wymogów stawianych Głównemu Inspektorowi Pracy. Związek stanowczo sprzeciwia się podejmowanej przy okazji implementacji dyrektywy 2023/970 próbie przeforsowania istotnych zmian ustrojowych dotyczących funkcjonowania Państwowej Inspekcji Pracy, które nie pozostają w żadnym rzeczywistym związku z przedmiotem procedowanej regulacji. Szczególnie bulwersująca jest propozycja rezygnacji z obowiązku posiadania przez Głównego Inspektora Pracy wiedzy z zakresu działania Państwowej Inspekcji Pracy potwierdzonej egzaminem państwowym, co oznacza faktyczne obniżenie standardów stawianych osobie kierującej najważniejszym organem nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy i ochroną praw pracowniczych. Propozycja ta pojawia się przy tym bez jakiegokolwiek przekonującego uzasadnienia merytorycznego, mimo że w ostatnim czasie kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy zostały istotnie rozszerzone. Zdaniem Prezydium KK tego rodzaju działania podważają rangę Państwowej Inspekcji Pracy.

Prezydium KK przypomina, że projekt ustawy stanowi implementację Dyrektywy 2023/970 *w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania*, która powinna nastąpić do dnia

7 czerwca 2026 r. Związek podkreśla, że prace nad projektem powinny rozpocząć się dużo wcześniej, zważywszy, że Dyrektywa została przyjęta w roku 2023.

Projekt ma na celu określenie zasad i trybu dokonywania oceny wartości pracy przez pracodawców, w tym zasady ustalenia kryteriów oraz ewentualnych podkryteriów wartościowania i ich wagi. Ponadto projekt określa zasady i tryb tworzenia struktur wynagrodzeń zapewniających realizację prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości.

Projekt ustawy określa także środki w zakresie przejrzystości wynagrodzeń, np.: dostęp pracowników do kryteriów służących ustalaniu wynagrodzeń, poziomów wynagrodzeń i wzrostu wynagrodzeń, prawo pracownika do informacji dotyczących jego indywidualnego poziomu wynagrodzenia oraz średnich poziomów wynagrodzenia w podziale na płeć w odniesieniu do kategorii pracowników wykonujących jednakową pracę jak on lub pracę o jednakowej wartości jak jego praca, sprawozdawczość w zakresie luki płacowej między pracownikami płci żeńskiej i męskiej oraz wspólną ocenę wynagrodzeń.

Projekt określa zasady i tryb monitorowania realizacji przez pracodawców zasady równego wynagradzania za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości oraz sankcje karne za m.in. nierealizowanie obowiązków sprawozdawczych czy brak wspólnej oceny wynagrodzeń.

Pierwotna wersja projektu nie uzyskała pozytywnych opinii zarówno strony pracowników jak i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego. W ramach konsultacji zgłoszono bardzo wiele uwag i wniosków.

Prezydium KK doceniając decyzję o przygotowaniu nowego projektu ustawy i poddaniu go ponownym konsultacjom społecznym, uważa, że nadal rodzi on wiele wątpliwości, które utrudnią jego stosowanie w praktyce.

Prezydium KK zwraca uwagę, że niektóre wnioski wyrażone w Decyzji Prezydium KK nr 8/26 zostały uwzględnione:

- nastąpiła zmiana treści oraz poszerzenie definicji, aby były bardziej czytelne i precyzyjne,
- zmodyfikowano strukturę ustawy w kierunku zwiększenia jej przejrzystości i logiczności,
- wskazano podmioty, które mają pełnić funkcje: organu do spraw równości – Komisja do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji w Zatrudnieniu, o której mowa w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2025 r. poz. 1452 Dz. U. z 2025 r. poz. 1452

oraz z 2026 r. poz. 160) oraz organu monitorującego – podmiot, o którym mowa w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (funkcja może zostać powierzona członkowi Rady Ministrów, sekretarzowi stanu, podsekretarzowi stanu albo Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równości),

- projekt wskazuje zasady obliczania liczby pracowników zatrudnionych w roku kalendarzowym w celu ustalenia czy podlega obowiązkowi sporządzania sprawozdania z luki placowej i częstotliwości tego obowiązku.

Jednocześnie Związek nadal postuluje:

- wzmocnienie roli związków zawodowych poprzez zastosowanie na wszystkich etapach formuły uzgodnień, zamiast proponowanej konsultacji,
- odstąpienie od niewłaściwej definicji pracownika w rozumieniu prawa krajowego,
- wprowadzenie obowiązku sporządzania sprawozdania z luki placowej przez pracodawców zatrudniających poniżej 100 pracowników,
- harmonijne ukształtowanie odszkodowania i zadośćuczynienia zgodnie z krajowym dorobkiem prawnym,
- dokonanie bardziej precyzyjnego określenia „jednego źródła”,
- wyeliminowanie wątpliwości dotyczącej zobowiązania pracownika do niewykorzystywania informacji na temat jego indywidualnego poziomu wynagrodzenia.

#### Uwagi szczegółowe

##### **Art. 5, Art. 7, Art. 33**

Związek nie zgadza się z zaproponowanym, zróżnicowanym modelem współpracy pracodawcy z zakładowymi organizacjami związkowymi na poszczególnych etapach badania przejrzystości wynagrodzeń. Projektodawca stosuje formułę uzgadniania z zakładową organizacją związkową lub zakładowymi organizacjami związkowymi jedynie w sytuacji ustalania obowiązkowych kryteriów, ewentualnie podkryteriów i dodatkowych kryteriów.

Natomiast klasyfikacja stanowisk i ustalenie kategorii pracowników, potwierdzenie rzetelności informacji zawartych w sprawozdaniu z luki placowej, przeprowadzenie wspólnej oceny wynagrodzeń, pracodawca dokonuje po konsultacji z zakładową organizacją związkową lub zakładowymi organizacjami związkowymi.

Przy założeniu, że Dyrektywa wprost nie wskazuje trybu uzgadniania na wszystkich etapach, Prezydium KK zwraca uwagę, że Państwa członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymać

przepisy, które są korzystniejsze dla pracowników niż te ustanowione w niniejszej dyrektywie. Ponadto w dyrektywie ustanawia się minimalne wymogi służące wzmocnieniu stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości. Od polskiego projektodawcy należałoby oczekiwać podejścia wychodzącego poza ramy Dyrektywy, które wzmocniłoby wpływ związków zawodowych na kształtowanie wynagrodzeń, szczególnie w zakresie prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet.

Wątpliwości budzi art. 5 ust. 3 in fine projektu, w którym jest mowa o tym, że w przypadku gdy pracodawca nie uzgodni w terminie 30 dni obowiązkowych kryteriów, ewentualnych podkryteriów i dodatkowych kryteriów, o których mowa w art. 18<sup>3c</sup> § 3 Kodeksu pracy, ze wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi albo z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi w rozumieniu art. 25<sup>3</sup> ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, z których każda zrzesza co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy, pracodawca po rozpatrzeniu odrębnych stanowisk organizacji związkowych do czasu zakończenia uzgodnień stosuje kryteria obowiązkowe i może stosować podkryteria, o których mowa w art. 18<sup>3c</sup> § 3 Kodeksu pracy. Z projektowanego przepisu nie wynika jak długo mają trwać uzgodnienia i stosowanie przez pracodawcę samodzielnie bez uzgodnień kryteriów obowiązkowych i podkryteriów, o których mowa w art. 18<sup>3c</sup> § 3 Kodeksu pracy. Proponowane rozwiązanie podważa sens prowadzonych uzgodnień ze stroną związkową, a tym samym osłabienie dialogu społecznego, więc proponujemy stworzenie obowiązku powrotu do negocjacji we wskazanym w ustawie terminie.

#### **Art. 17**

Wątpliwości budzi art. 17 ust. 1 projektu ustawy i możliwość zobowiązania pracownika do niewykorzystywania, w innym celu niż realizacja praw wynikających z zasady równego traktowania w zatrudnieniu, informacji dotyczących średnich poziomów wynagrodzenia w podziale na płeć w odniesieniu do kategorii pracowników wykonujących jednakową pracę jak on lub pracę o jednakowej wartości jak jego praca. Wprowadzenie powyższego ograniczenia należy uznać za zbędne w ustawie. Ponadto, należy podkreślić, że zgodnie z art. 7 ust. 6 dyrektywy pracodawcy mogą wymagać, aby pracownicy, którzy uzyskali informacje „inne niż dotyczące ich własnych wynagrodzeń lub poziomu wynagrodzenia” nie wykorzystywali tych informacji do celów innych niż wykonywanie prawa do równego wynagrodzenia. Wskazanie zatem w ustawie, że możliwe jest zobowiązanie pracownika do niewykorzystywania informacji dotyczących „średnich poziomów wynagrodzenia w podziale na płeć w odniesieniu do kategorii pracowników wykonujących jednakową pracę”,

które to pojęcie mieści się w określeniu „poziom wynagrodzenia” użytym w ww. przepisie dyrektywy, jest niezgodne z treścią art. 7 ust. 6 dyrektywy.

Trudno także odnaleźć uzasadnienie dla wprowadzenia takiego ograniczenia. Ponadto, odesłanie do przepisów działu IV rozdziału VI k.p. należy uznać za zbyt ogólne. Odpowiedzialność porządkowa może zostać pracownikowi wymierzona za enumeratywnie wyliczone przewinienia wskazane w art. 108 k.p. Ogólne odesłanie może prowadzić do niejasności interpretacyjnych.

#### **Art. 51**

Prezydium KK podtrzymuje uwagę dotyczącą regulacji odnoszących się do odszkodowania i zadośćuczynienia. Związek nie kwestionuje konieczności implementacji art. 16 dyrektywy 2023/970, jednak ponownie zaznacza, że celem implementacji prawa unijnego nie powinno być literalne przenoszenie przepisów dyrektywy do prawa krajowego, lecz takie dostosowanie krajowego porządku prawnego, które zapewni osiągnięcie celu dyrektywy przy zachowaniu spójności i harmonii istniejących konstrukcji prawnych. W ocenie Prezydium KK projekt nadal w sposób bardzo szczegółowy określa elementy odszkodowania, mimo że jego istota jest od lat ugruntowana w polskim prawie pracy i prawie cywilnym. Jej zakres oraz funkcje zostały szeroko omówione w literaturze i doktrynie, a ponadto wskazane w dyrektywie oraz projekcie ustawy. Elementy składające się na odszkodowanie wpisują się w aktualne rozumienie pojęcia odszkodowania w polskim prawie. Wskazana obawa o wszczęcie postępowania naruszeniowego przez Komisję Europejską wydaje się zatem nieuzasadniona. Projekt nie zachowuje analogicznej precyzji w odniesieniu do zadośćuczynienia, przy czym fakt, że rozwinięcie tego pojęcia nie znalazło się w dyrektywie nie wyłącza możliwości wprowadzenia go do przedmiotowej ustawy. Z perspektywy spójności legislacyjnej zasadne wydaje się przyjęcie jednolitego podejścia do obu instytucji, tj. albo pozostawienie pojęć odszkodowania i zadośćuczynienia bez ich szczegółowego rozwijania, albo analogiczne doprecyzowanie obu tych pojęć w przepisach ustawy. Zdaniem NSZZ „Solidarność” implementacja dyrektywy powinna koncentrować się przede wszystkim na zapewnieniu skutecznej ochrony praw pracowniczych oraz harmonijnym wkomponowaniu rozwiązań unijnych w istniejący system prawa krajowego, a nie na możliwie dosłownym odwzorowywaniu treści dyrektywy w przepisach ustawy.

Jednocześnie z perspektywy spójności regulacji niezrozumiałe jest przewidzenie minimalnego gwarantowanego poziomu wyłącznie dla zadośćuczynienia, przy braku analogicznego rozwiązania w odniesieniu do odszkodowania.

## Art. 55

Prezydium KK podtrzymuje uwagę dotyczącą konieczności bardziej precyzyjnego określenia pojęcia „jednego źródła” wynagrodzenia. W ocenie Związku odpowiedź projektodawcy, zgodnie z którą ustalenie istnienia „jednego źródła” ma następować w indywidualnych sprawach przez organ rozpatrujący spór na podstawie wszystkich okoliczności faktycznych, nie usuwa zgłaszanych wątpliwości. W praktyce oznacza to bowiem, że ocena ta będzie dokonywana dopiero na etapie naruszenia prawa i dochodzenia roszczeń, co prowadzi do istotnej niepewności prawnej zarówno po stronie pracowników, jak i pracodawców. Takie rozwiązanie stwarza ryzyko braku jednolitości stosowania przepisów oraz prowadzi do sytuacji, w której ocena istnienia „jednego źródła” będzie uzależniona od indywidualnej interpretacji organu rozpatrującego konkretną sprawę. W konsekwencji pojęcie to może być różnie rozumiane i stosowane w praktyce, mimo występowania porównywalnych okoliczności faktycznych, co nie powinno mieć miejsca w przypadku tak istotnej instytucji prawnej. Zdaniem NSZZ „Solidarność” pojęcie „jednego źródła” powinno być interpretowane w sposób jednolity i przewidywalny, a przepisy ustawy powinny zawierać bardziej jednoznaczne kryteria jego oceny, zamiast pozostawiać tak szeroki zakres uznaniowości organom rozpatrującym indywidualne sprawy.

Ponadto w art. 55 wskazuje się przykładowe ujęcie „jednego źródła”. Zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt. 3 jedno źródło ma istnieć m.in. w przypadku: 3) wewnętrznych regulacji wiążących w ramach grupy kapitałowej, grupy przedsiębiorstw lub grupy przedsiębiorców prowadzących wspólną działalność gospodarczą. Ma to stanowić realizację art. 19 ust. 1 i motywu 29 dyrektywy 2023/970.

Motyw 29 wskazuje na „warunki ustalane centralnie dla więcej niż jednej organizacji lub przedsiębiorstwa w ramach spółki holdingowej lub konglomeratu”. Unijny ustawodawca nie wymaga, aby warunki te przyjęły jakąkolwiek sformalizowaną postać. Nie wymaga również, aby były formalnie wiążące.

W tym kontekście odwołanie polskiego ustawodawcy do „regulacji wiążących” w ramach grupy kapitałowej zawęża zakres przedmiotowy stanów faktycznych (praktyki), mogących zostać zakwalifikowane jako „jedno źródło” w myśl przepisu art. 55. Może to rodzić wiele problemów praktycznych, łącznie z pytaniem o charakter prawny tych regulacji i sposób ich przyjęcia. Stąd powstaje pytanie czy wadliwie przyjęte - ale stosowane w praktyce - regulacje wewnętrzne lub praktyka stosowana w ramach grupy kapitałowej lecz nieujęta formalnie, również zostaną zakwalifikowane jako jedno źródło w rozumieniu projektowanego przepisu? Jeśli nie - będą to potencjalne obszary omijania przepisów o jednym źródle.

## Art. 62

Art. 62 pkt. 4 dotyczy zmiany w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, 807, 1423 i 1661 oraz z 2026 r. poz. 25 i 473). Projekt dodaje art. 291<sup>1</sup> w brzmieniu:

„Art. 291<sup>1</sup>. Roszczenia wynikające z działu pierwszego, rozdziału IIa oraz art. 22<sup>1</sup>–22<sup>1b</sup> przedawniają się z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o naruszeniu wobec niego zasady równego traktowania w zatrudnieniu albo przepisów o ochronie danych osobowych.”.

W art. 21 Dyrektywa zawiera postanowienia dotyczące terminów przedawnienia roszczeń dotyczących równego wynagrodzenia. Unijny ustawodawca wskazał dwa sposoby ich uregulowania. Po pierwsze bieg terminów przedawnienia nie może rozpocząć się, zanim powód nie będzie świadomy lub zanim można w uzasadniony sposób oczekiwać, że będzie świadomy naruszenia. Po drugie unijny ustawodawca przyjął, iż Państwa członkowskie mogą zdecydować, że bieg terminów przedawnienia nie rozpoczyna się w czasie trwania naruszenia lub przed rozwiązaniem umowy o pracę lub stosunku pracy. Takie terminy przedawnienia nie mogą być krótsze niż trzy lata.

Motyw 53 dyrektywy wskazuje, iż przepisy krajowe dotyczące terminów przedawnienia w odniesieniu do dochodzenia roszczeń dotyczących zarzucanych naruszeń praw przewidzianych w niniejszej dyrektywie powinny być takie, aby praktycznie nie uniemożliwiały lub nadmiernie nie utrudniały wykonywania tych praw.

Uwzględniając praktykę z której wynika, iż pracownicy mogą spotkać się z negatywną reakcją ze strony pracodawcy w przypadku dochodzenia swoich praw (motyw 58 i art. 21) unijny ustawodawca wskazał, iż Państwa członkowskie mogą postanowić, że bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się w czasie, gdy dochodzi do naruszenia lub przed rozwiązaniem umowy o pracę lub stosunku pracy.

Analizując zaproponowane w dyrektywie sposoby uregulowania kwestii rozpoczęcia terminu przedawnienia dochodzenia roszczeń z tytułu równości wynagrodzenia, można wskazać iż propozycja zawarta w art. 21 ust. 1 zdanie 2 dyrektywy ustala podstawowy standard ochrony. Natomiast propozycja zawarta w zdaniu 3 stanowi o podwyższonym standardzie ochrony dochodzenia roszczeń, uwzględniającym specyfikę stosunku prawnego, którego termin przedawnienia roszczeń dotyczy.

W art. 62 pkt. 4 projektu zawarta jest propozycja pierwsza stanowiąca standard podstawowy. Jest to rozwiązanie analogiczne do rozwiązania zawartego w art. 442<sup>1</sup>. § 1. ustawy z dnia 23

kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.) regulującego termin przedawnienia roszczeń z deliktów.

Zastosowanie wprost w prawie pracy konstrukcji cywilnej nie jest właściwe, ze względu na nierówność stron stosunku pracy. Pracownicy ze względu na obawę przed retorsjami ze strony pracodawcy, w tym obawą przed utratą pracy, raczej będą obawiali się dochodzenia roszczeń z tytułu równego wynagrodzenia tak długo jak stosunek pracy trwa.

W szczególności gdy polski ustawodawca, w ocenie NSZZ „Solidarność”, nie przewidział w projekcie ochrony przed zwolnieniem pracowników, którzy zdecydują się na wykonywanie swoich praw związanych z zasadą równego traktowania w zatrudnieniu.

Z tego powodu, mając na uwadze praktykę stosowania przepisów wnosimy o zmianę brzmienia dodawanego przepisu art. 291<sup>1</sup> k.p. o postanowienie, iż bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się w czasie, gdy dochodzi do naruszenia lub przed rozwiązaniem umowy o pracę lub stosunku pracy.

#### **Art. 67 i art. 69**

W art. 67 projektu proponuje się wprowadzić zmiany w ustawie z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2025 r. poz. 1688) polegające na wprowadzeniu nowej podstawy fakultatywnego wykluczenia wykonawcy od udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji. Zmiana ma polegać m.in. na dodaniu pkt. 3a w art. 32 ust. 2.

Analogiczne zmiany tj. wprowadzenie nowej podstawy fakultatywnego wykluczenia wykonawcy zawiera art. 69 projektu. W przepisie tym proponuje się zmiany w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z 2025 r. poz. 620, 769, 794, 1165, 1173, 1235 oraz z 2026 r. poz. 252) polegające na wprowadzeniu nowej podstawy fakultatywnego wykluczenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Zmiana ma polegać na dodaniu pkt 3a w art. 109 ust. 1.

Powyższe zmiany stanowią realizację wytycznych zawartych w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2023/970. Przywołany przepis nakłada na państwa członkowskie na podstawie art. 30 ust. 3 dyrektywy 2014/23/UE, art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE i art. 36 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE obowiązek podjęcia odpowiednich środków mających na celu zapewnienie, aby podczas realizacji zamówień publicznych lub koncesji podmioty gospodarcze przestrzegały swoich obowiązków związanych z zasadą równości wynagrodzeń.

Jednocześnie przywołane przepisy tj. art. 30 ust. 3 dyrektywy 2014/23/UE, art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE i art. 36 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE nakładają na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia stosownych środków służących zapewnieniu,

by w postępowaniu o zamówienie publiczne lub realizacji umów koncesji wykonawcy przestrzegali mających zastosowanie obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy, ustanowionych w przepisach unijnych, krajowych, układach zbiorowych bądź w przepisach międzynarodowego prawa ochrony środowiska, międzynarodowego prawa socjalnego i międzynarodowego prawa pracy takich jak:

- Konwencja MOP nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych,
- Konwencja MOP nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych,
- Konwencja MOP nr 29 dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej,
- Konwencja MOP nr 105 dotycząca zniesienia pracy przymusowej,
- Konwencja MOP nr 138 dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia,
- Konwencja MOP nr 111 dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu,
- Konwencja MOP nr 100 dotycząca jednakowego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości,
- Konwencja MOP nr 182 dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci.

Art. 109 ust. 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych jako fakultatywną przesłankę wykluczenia wskazuje naruszenie przez wykonawcę obowiązków m.in. w dziedzinie prawa pracy, tj. skazanego prawomocnie za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o którym mowa w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego, lub za odpowiedni czyn zabroniony określony w przepisach prawa obcego. Niestety przepis ten stanowi tylko częściową implementację art. 57 ust. 4 Dyrektywy 2014/24/UE ws. zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE zgodnie z którym instytucje zamawiające mogą wykluczyć lub zostać zobowiązane przez państwa członkowskie do wykluczenia z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia każdego wykonawcy, gdy instytucja zamawiająca za pomocą dowolnych stosownych środków może wykazać naruszenie mających zastosowanie obowiązków, o których mowa w art. 18 ust. 2 dyrektywy. W art. 18 ust. 2 dyrektywy zostały wymienione obowiązki w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy, ustanowione w przepisach unijnych, krajowych, układach zbiorowych bądź w przepisach międzynarodowego prawa ochrony środowiska, międzynarodowego prawa socjalnego i międzynarodowego prawa pracy wymienionych w załączniku X, w tym Konwencja MOP nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych

oraz Konwencja MOP nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 109 ust. 1 pkt. 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych, z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę, który naruszył obowiązki w dziedzinie ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy: będącego osobą fizyczną skazanego prawomocnie za przestępstwo przeciwko środowisku, o którym mowa w rozdziale XXII Kodeksu karnego lub za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o którym mowa w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego, lub za odpowiedni czyn zabroniony określony w przepisach prawa obcego.

Jednak przestępstwa przeciwko wolności związkowej nie są uregulowane w Kodeksie karnym, lecz w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 549). Tym samym, przepisy ustawy - Prawo zamówień publicznych nie pozwalają na wykluczenie od udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego tych wykonawców, którzy łamią wolności związkowe określone w umowach międzynarodowych, w tym w konwencjach 87 i 98 MOP. Tym samym dyrektywa 2014/24/UE w zakresie przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa pracy oraz stosowania się do zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych nie jest prawidłowo wdrożona, gdyż nie wypełnia postulatu eliminowania z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego tych wykonawców, którzy naruszają obowiązki w zakresie prawa pracy, w tym w zakresie przestrzegania wolności związkowej.

Te same zarzuty o niepełnej implementacji dotyczą art. 30 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, implementowanej ustawą z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1688 z późn. zm.).

Art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, regulujący fakultatywne podstawy wykluczenia wykonawcy z postępowania o zawarcie umowy koncesji ma następująca treść:

„a) będącego osobą fizyczną skazanego prawomocnie za przestępstwo przeciwko środowisku, o którym mowa w rozdziale XXII Kodeksu karnego, popełnione nieumyślnie lub za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o którym mowa w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego, lub za odpowiedni czyn zabroniony określony w przepisach prawa obcego,” i nie obejmuje przestępstwa przeciwko wolności związkowej o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych.

NSZZ „Solidarność” od 2021 r. wielokrotnie wskazywała na konieczność uzupełnienia w przepisach implementujących dyrektywę 2014/23/UE i dyrektywę 2024/24/UE, fakultatywnych podstaw wykluczenia wykonawców o przestępstwa przeciwko wolności związkowej, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych.

W dniu 16 stycznia 2025 r. strona pracowników i strona pracodawców Rady Dialogu Społecznego przyjęła uchwałę nr 136 w sprawie przyjęcia projektu ustawy o zmianie ustawy – **Prawo zamówień publicznych**. Jednym z postulatów zawartych w uchwale jest poszerzenie katalogu podstaw wykluczenia o wykluczenie za popełnienie przestępstwa naruszenia niektórych przepisów ustawy o związkach zawodowych.

W odpowiedzi na uchwałę strony pracowników i pracodawców, Minister Rozwoju i Technologii uznał zasadność proponowanych zmian i wskazał, iż zasadne jest uwzględnienie rozwiązania postulowanego w § 1 pkt 1 Uchwały nr 136 w ramach szerszej nowelizacji, stanowiącej efekt prowadzonych prac przeglądowych ustawy Pzp. (pismo: DPG-V.053.1.2025 z dnia 02 kwietnia 2025 r.).

Jest to kolejny raz kiedy legislator uznaje zasadność wniosku NSZZ „Solidarność” jednak w żaden sposób nie przekłada się to na działania legislacyjne.

Zgodnie z artykułem 13 dyrektywy 2023/970 na państwach członkowskich spoczywa obowiązek zapewnienia skutecznego zaangażowania partnerów społecznych, gdyż stanowi to element realizacji prawa do równego wynagrodzenia. Obowiązek ten nie może być rozumiany wyłącznie jako stworzenie procedury konsultacji kwestii związanych z równym wynagrodzeniem. Obowiązek ten powinien być również rozumiany jako wprowadzenie mechanizmów przeciwdziałania utrudnianiu związkom zawodowych wzięcia udziału w stworzonych mechanizmach konsultacji. Z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia w przypadkach, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych.

Inną jest sytuacja, gdy brak przedstawicielstwa związkowego jest wynikiem decyzji pracowników o nieutworzeniu związku zawodowego lub zakładowej organizacji związkowej a inną jest sytuacja, gdy brak reprezentacji związkowej jest wynikiem antyzwiązkowej działalności pracodawcy. To ostatecznie nie może pozostać bez reakcji polskiego ustawodawcy przy okazji wdrażania dyrektywy 2023/970. Mając na względzie zawartą w art. 24 ust. 2 dyrektywy wskazówkę rozważenia przez Państwa członkowskie wymogu względem instytucji zamawiających, aby w stosownych przypadkach, wprowadziły kary i warunki rozwiązania umowy, zapewniające zgodność z zasadą równości wynagrodzeń podczas realizacji zamówień publicznych i koncesji, uzasadniony jest wniosek o uzupełnienie projektu o przepisy

poszerzające fakultatywną podstawę wykluczenia o naruszenia wolności związkowej w ustawie prawo zamówień publicznych i ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych wnosimy o uzupełnienie projektu o uzupełnienie treści przepisu art. 67 i art. 69 projektu we wskazany poniżej sposób:

**Art. 67.** W ustawie z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2025 r. poz. 1688) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 32 w ust. 2:

a) pkt. 2 lit a) otrzymuje brzmienie:

*„a) będącego osobą fizyczną skazanego prawomocnie za przestępstwo przeciwko środowisku, o którym mowa w rozdziale XXII Kodeksu karnego lub za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o którym mowa w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego lub za przestępstwo, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2026 r., poz. 549), lub za odpowiedni czyn zabroniony określony w przepisach prawa obcego,”*

b) po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

*„3a) który ma lukę płacową ze względu na płeć w którejkolwiek kategorii pracowników w rozumieniu ustawy z dnia ..... o wzmocnieniu stosowania prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości (Dz. U. ...), wynoszącą, w wartości bezwzględnej, więcej niż 5%, zwaną dalej „luką płacową”, a jednocześnie nieuzasadnioną obiektywnymi, neutralnymi pod względem płci kryteriami;”*

c) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

*„6. Wykonawca nie podlega wykluczeniu w okolicznościach określonych w ust. 1 pkt 1, 2 i 5 lub ust. 2 pkt 2-5 i 7-11, jeżeli udowodni zamawiającemu, że naprawił lub zobowiązał się do naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem, wykroczeniem lub swoim nieprawidłowym postępowaniem, w tym poprzez zadośćuczynienie pieniężne, wyczerpująco wyjaśnił fakty i okoliczności związane z przestępstwem, wykroczeniem lub swoim nieprawidłowym postępowaniem oraz spowodowanymi przez nie szkodami, aktywnie współpracując odpowiednio z właściwymi organami, w tym organami ścigania, lub zamawiającym oraz podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe, odpowiednie dla zapobiegania dalszym przestępstwom, wykroczeniom lub nieprawidłowemu postępowaniu lub w terminie*

6 miesięcy od przekazania sprawozdania z luki płacowej zlikwidował lukę płacową, lub uzasadnił lukę płacową.”.

**Art. 69.** W ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z 2025 r. poz. 620, 769, 794, 1165, 1173, 1235 oraz z 2026 r. poz. 252) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 109 w ust. 1:

a) pkt. 2 lit. a nadaje się następujące brzmienie:

*„a) będącego osobą fizyczną skazanego prawomocnie za przestępstwo przeciwko środowisku, o którym mowa w rozdziale XXII Kodeksu karnego lub za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o którym mowa w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego lub za przestępstwo, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2026 r., poz. 549), lub za odpowiedni czyn zabroniony określony w przepisach prawa obcego, ”*

b) po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) który ma lukę płacową ze względu na płęć w którejkolwiek kategorii pracowników w rozumieniu ustawy z dnia ..... o wzmocnieniu stosowania prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości (Dz. U. ...), wynoszącą, w wartości bezwzględnej, więcej niż 5%, zwaną dalej „luką płacową”, a jednocześnie nieuzasadnioną obiektywnymi, neutralnymi pod względem płęci kryteriami;”;

2) w art. 110 w ust. 2 dodaje się pkt 4 - 5 w brzmieniu:

4) w terminie 6 miesięcy od przekazania sprawozdania z luki płacowej zlikwidował lukę płacową;

5) uzasadnił lukę płacową.

Gdańsk, 27 maja 2026 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK  
Sekretarz KK  
NSZZ „Solidarność”  
  
Grzegorz Adamowicz