

Warszawa, dnia 30 maja 2016 roku

**Małgorzata Lewicka**

Przewodnicząca Krajowej Komisji Wykonawczej

Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Policji

reprezentowana przez:

**r.pr. Michała Kijewskiego**

adres do korespondencji:

Kancelaria Prawna Kijewski Graś Sp. K.

ul. Miła 2

00-180 Warszawa

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki**

**Spółecznej**

**ul. Nowogrodzka 1/3/5**

**00-513 Warszawa**

W związku z otrzymanym projektem zmiany ustawy o związkach zawodowych (dalej jako „u.z.z.”) oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 marca 2016 r., działając w imieniu NSZZ Pracowników Policji, poniżej przedstawiam nasze uwagi dotyczące projektu. Zwracamy się jednocześnie z uprzejmą prośbą o przedstawienie propozycji uregulowania poniższych kwestii. NSZZ Pracowników Policji bierze pod uwagę podjęcie rozmów w zakresie ostatecznego kształtu projektu Ustawy.

**1) W pkt. 2 proponujemy:**

**a. zmianę projektowanego art. 1<sup>1</sup> ust. 1 u.z.z. i nadanie mu następującego brzmienia:**

„1. osobie wykonującej pracę zarobkową – należy przez to rozumieć pracownika w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.<sup>2)</sup>) lub osobę świadczącą osobiście pracę za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu zatrudniającego na innej podstawie niż stosunek pracy, niezależnie od podstawy zatrudnienia, uzyskującą od podmiotu zatrudniającego co najmniej 50% przychodów ze swojej działalności.”

Uzasadnienie: Wymóg niezatrudniania innych osób do pracy świadczonej na rzecz podmiotu zatrudniającego prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia prawa koalicji związkowej osób wykonujących pracę zarobkową, które zatrudniają inne osoby w charakterze stricte pomocniczym (np. w celu administrowania biurem osoby samozatrudnionej). W naszej ocenie, wymóg wykonywania pracy osobiście pozwala na osiągnięcie celu, jaki w zamyśle Projektodawcy miał spełnić ten wymóg. W związku z tym, proponujemy rezygnację z omawianego ograniczenia.

Ponadto, nieprzekonujące jest uzasadnienie konieczności wprowadzenia wymogu wykonywania nieprzerwanej pracy przez okres 6 miesięcy. Należy wskazać, że prawo koalicji związkowej posiadają, m.in. pracownicy tymczasowi, pracownicy zatrudnieni w celu zastępstwa za nieobecnego pracownika lub do pracy sezonowej, czy też pracownicy zatrudnieni na czas określony krótszy niż 3 miesiące. Wprowadzenie ograniczenia o charakterze czasowym wyłącznie w stosunku osób wykonujących pracę zarobkową innych niż pracownicy stwarza poważną nierówność pomiędzy tymi grupami społecznymi. Stoi to w sprzeczności z celem nowelizacji, jakim jest przyznanie tym grupom równych praw koalicji związkowej. Podkreśleniu szczególnej więzi osoby wykonującej pracę zarobkową z podmiotem zatrudniającym może służyć wprowadzenie (w ślad za ustawodawstwem innych państw europejskich) w miejsce kryterium czasowego - kryterium procentowego udziału w przychodach.

- b. **zmianę projektowanego art. 1<sup>1</sup> ust. 2 u.z.z. i nadanie mu następującego brzmienia:**

„2. podmiocie zatrudniającym - należy przez to rozumieć pracodawcę w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy, a także osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, 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.”

Uzasadnienie: Proponowana zmiana redakcji definicji podmiotu zatrudniającego w naszej opinii uczyni ją bardziej przejrzystą i jednoznaczną.

- 2) **W pkt. 3 lit. c) proponujemy zmianę art. 2 ust. 6 u.z.z. i nadanie mu następującego brzmienia:**

„6. Do praw związkowych funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej i Służby Więziennej oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników Najwyższej Izby Kontroli stosuje się wprost przepisy niniejszej ustawy, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw.”

Uzasadnienie: Tylko odpowiednie stosowanie przepisów u.z.z. do funkcjonariuszy wymienionych powyżej służb jest zupełnie nieuzasadnione. Jednocześnie, w naszej ocenie, brak jest przeciwwskazań do stosowania ustawy wprost do praw związkowych wyżej wymienionych służb.

- 3) **W pkt. 10 proponujemy rezygnację ze zmiany art. 16 ust. 1 u.z.z.**

Uzasadnienie: W naszej ocenie, doprecyzowanie tego przepisu nie jest konieczne. Termin 7 dni przyjęty przy zgłaszaniu większości zmian do Krajowego Rejestru Sądowego ma na celu zapewnienie aktualności tego rejestru. Tymczasem, w przypadku zmian statutu związku zawodowego taka konieczność nie zachodzi, gdyż zmiany te nie wchodzą w życie przed ich zarejestrowaniem. Co więcej, jak pokazuje praktyka, termin 7 dni jest zbyt krótki dla sporządzenia dokumentacji zjazdów członków i delegatów i innych dokumentów niezbędnych do zarejestrowania zmian statutu, zwłaszcza dla związków zawodowych nieposiadających odpowiedniego zaplecza administracyjnego. Mając zaś na

uwadze wprowadzone w opiniowanym projekcie przepisy przewidujące odpowiedzialność karną za niezgłoszenie zmian statutu oraz brak takich obostrzeń dla innych organizacji realizujących cele społeczne (np. stowarzyszeń), należy stwierdzić, że proponowane przez Projektodawcę zmiany spowodują dyskryminację związków zawodowych.

- 4) **W pkt. 11 proponujemy zmianę art. 17 ust. 1 pkt. 2 u.z.z. i nadanie mu następującego brzmienia:**

„2) podmiot zatrudniający, u którego dotychczas działał związek zawodowy, został wykreślony z właściwego rejestru z powodu jego likwidacji lub upadłości albo jego przekształcenia organizacyjno-prawnego, uniemożliwiającego kontynuowanie działalności tego związku, chyba że nastąpiła sukcesja uniwersalna obowiązków podmiotu zatrudniającego na inny podmiot;”

Uzasadnienie: Konieczne jest wskazanie wprost, że sukcesja uniwersalna obowiązków podmiotu zatrudniającego (w tym przejście zakładu pracy na nowego pracodawcę) nie uniemożliwia kontynuowania działalności związku zawodowego.

- 5) **W pkt. 12 proponujemy rezygnację ze zmiany art. 19 ust. 2 i 2<sup>1</sup> u.z.z.**

Zmianę sposobu uzyskiwania opinii reprezentatywnych związków zawodowych proponowaną przez Projektodawcę należy ocenić negatywnie. W projekcie rezygnuje się z doręczeń papierowych na rzecz niepewnych doręczeń elektronicznych. Co więcej, jako początek biegu terminu do przedstawienia opinii wskazuje się niedookreślony „dzień przekazania”, a nie jak dotychczas - „dzień doręczenia”, który nota bene jest używany jako początek biegu terminów zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i cywilnym, karnym, gdyż umożliwia ustalenie pewnej daty podania określonych pism do wiadomości adresata.

Dążąc zatem do przyspieszenia i rzekomego usprawnienia uzyskiwania opinii związków zawodowych, zmniejsza się gwarancje ochrony praw związków zawodowych. Mając na względzie doświadczenie życiowe, nie sposób nie zauważyć, że przekazanie dokumentu drogą elektroniczną nie zawsze powoduje otrzymanie go przez adresata w tym samym dniu, czy w ogóle. Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, gdy organ administracji przekazuje projekt na adres poczty elektronicznej związku zawodowego, popełniając przy tym pomyłkę w adresie, przez co związek zawodowy nie otrzymuje projektu przed upływem terminu i traci przez to prawo do wyrażenia opinii albo gdy następuje przeciążenie skrzynki pocztowej związku zawodowego i otrzymuje on wiadomość z dokumentacją w dniu innym niż dzień przekazania, o czym może nie wiedzieć i w związku z tym uchybić terminowi przekazania opinii.

W związku z powyższym, dla ochrony praw związków zawodowych związanych z opiniowaniem założeń i projektów aktów prawnych, proponujemy pozostawienie regulacji w dotychczasowym brzmieniu i zwiększenie jedynie korzystania z możliwości elektronicznego przekazywania dokumentacji.

- 6) W pkt. 16 lit. a) proponujemy zmianę art. 25 ust. 2 u.z.z. i nadanie mu następującego brzmienia:

„2. Pracownik ma prawo do zwolnienia od pracy zawodowej z zachowaniem prawa do wynagrodzenia na czas niezbędny do wykonania doraźnej czynności wynikającej z jego funkcji związkowej poza zakładem pracy, jeżeli czynność ta nie może być wykonana w czasie wolnym od pracy. Czas niezbędny do wykonania doraźnej czynności, o którym mowa w zdaniu poprzednim obejmuje czas dojazdu i powrotu z miejsca wykonania doraźnej czynności oraz czas wykonania doraźnej czynności. Czas wykonania doraźnej czynności nie może przekroczyć pięciu dni roboczych.”

Uzasadnienie: Projektodawca postanowił ustanowić jednodniowy termin na wykonanie czynności doraźnych, co istotnie może ograniczyć członka związku zawodowego w wykonywaniu funkcji związkowej. Wskazywanie terminu w ustawie nie powinno mieć miejsca, co najwyżej podmiot zatrudniający powinien otrzymać dowody zaistniałych doraźnych, nieplanowanych okoliczności.

Biorąc pod uwagę, że w zakres czasu niezbędnego do wykonania czynności doraźnej wchodzi czas dojazdu, tak krótki termin na jej wykonanie spowoduje, że uprawnienie to de facto nie będzie przysługiwało członkom organizacji ponadzakładowej, ogólnokrajowej lub obejmującej duży obszar terytorialny. Powstanie zatem nierówność pomiędzy członkami zakładowych i ponadzakładowych organizacji związkowych, gdyż ci ostatni będą częściej niż ci pierwsi zmuszeni do korzystania z urlopów wypoczynkowych lub bezpłatnych celem sprawowania swojej funkcji w związku.

W związku z powyższym, wnosimy o rezygnację z ustanawiania terminu w tym zakresie.

Jeżeli jednak wskazanie terminu uważa się za niezbędne, w ostateczności wnosimy o ustanowienie co najmniej 5-dniowego terminu, aby możliwe było przeprowadzenie czynności doraźnych, których wykonanie wymaga więcej czasu niż 24 godziny, np. przeprowadzenie w zastępstwie szkolenia, czy udział w nadzwyczajnym zebraniu ogólnokrajowego związku zawodowego.

- 7) W pkt. 16 lit. e) proponujemy rezygnację z dodania ust. 3-9 w art. 25<sup>1</sup> u.z.z.

Uzasadnienie: Zapropionowany sposób ustalania i weryfikacji liczby członków związków zawodowych jest godzi w wolność zrzeszania się zagwarantowaną w art. 59 Konstytucji oraz niezależność związków zawodowych od podmiotów zatrudniających i organów administracji zapewnioną w art. 1 ust. 2 u.z.z.

Projektowany ust. 3 opiniowanego przepisu nakazuje członkowi dwóch związków zawodowych wskazanie tylko jednego związku, który będzie uprawniony do uwzględnienia go w swoim składzie. Narusza to jego konstytucyjne prawo zrzeszenia w więcej niż jednym związku zawodowym. Jeżeli zaś członek nie dokona wyboru i nie poinformuje związków o fakcie należenia do więcej niż jednej organizacji związkowej, związki zawodowe nie mają prawa żądać od niego takiej informacji. Co więcej, na gruncie projektowanej regulacji związki zawodowe nie mają zapewnionych mechanizmów

weryfikacji, czy dany członek należy do więcej niż jednej organizacji. Przy takich trudnościach praktycznych, sankcja w postaci utraty uprawnień zakładowej organizacji związkowej jest zbyt daleko idąca i zupełnie nieadekwatna do naruszenia.

Z kolei, przepisy dotyczące kontroli liczebności związków zawodowych podważają niezależność związków zawodowych od podmiotów zatrudniających i organów administracji zapewnioną w art. 1 ust. 2 u.z.z. poprzez poddanie działalności związków zawodowych kontroli podmiotowi innemu niż niezawisły sąd (okręgowemu inspektorowi pracy) i to kontroli wszczynanej wyłącznie na wniosek podmiotu zatrudniającego lub dowódcy jednostki, o którym mowa w ust. 2, z wyłączeniem związków zawodowych.

W związku z powyższym, jeżeli przepisy te zostaną jednak wprowadzone, proponujemy wprowadzenie możliwości zainicjowania kontroli liczebności związków także przez zarząd zakładowej lub międzyzakładowej organizacji związkowej. Konieczne jest także wskazanie wprost, że do dnia zakończenia postępowania kontrolnego domniemywa się, że informacja przekazana przez związek zawodowy jest zgodna z faktyczną liczbą jej członków.

8) **W pkt. 17 proponujemy pozostawienie dotychczasowych progów reprezentatywności**

Uzasadnienie: Zwiększenie progów reprezentatywności godzi w interes związków zawodowych. Tak znacząca ingerencja (zwiększenie progów o 50%) jest oparta wyłącznie na szacunkach, jest nieuzasadniona faktycznym wzrostem liczby członków związków zawodowych po wprowadzeniu opiniowanej nowelizacji, a przy tym oznacza utratę reprezentatywności dla wielu organizacji reprezentujących dotychczas duże grupy pracowników i wnoszących nieoceniony wkład w funkcjonowanie dialogu społecznego. W związku z tym, próbując przeniesienie regulacji z Kodeksu pracy do u.z.z., wnosimy o pozostawienie dotychczasowych progów reprezentatywności.

9) **W pkt. 19 proponujemy rezygnację z dodania art. 26<sup>1</sup> ust. 3<sup>1</sup> oraz zmiany art. 26<sup>1</sup> ust. 4**

Uzasadnienie: Projektowana zmiana ogranicza uprawnienia związków zawodowych dotyczące sprawowania kontroli nad działalnością pracodawcy poprzez przyznanie pracodawcy prawa do samodzielnej zmiany warunków zatrudnienia pracowników bez konieczności porozumienia się ze wszystkimi organizacjami związkowymi. Przy pozostawieniu podwyższonych progów reprezentatywności, tylko nieliczne związki zawodowe będą uprawnione do wykonywania takiej kontroli. W związku z tym wnosimy o rezygnację z proponowanych zmian.

10) **W pkt. 21 proponujemy zmianę art. 28 u.z.z. i nadanie mu następującego brzmienia:**

„Art. 28. Podmiot zatrudniający jest obowiązany udzielić na wniosek zakładowej organizacji związkowej informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji dotyczących warunków pracy i zasad wynagradzania, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku. Podmiot zatrudniający może zobowiązać zakładową organizację związkową do zachowania w tajemnicy

informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.”

Uzasadnienie: Zaproponowane w projekcie zmiany art. 28 u.z.z. dają podmiotom zatrudniającym narzędzie do odmowy udzielenia informacji niezbędnych związkom zawodowym do prowadzenia działalności związkowej, a przynajmniej do znaczącego wydłużania czasu ich uzyskania, a to poprzez wprowadzenie nieostrych pojęć („informacje obiektywnie związane z działalnością związkową”), brak terminu do udzielenia odpowiedzi na wnioski związków zawodowych, a także możliwość wymagania uzasadnienia wniosku (co może niweczyć cel uzyskania informacji, gdy uzasadnieniem do żądania informacji jest planowana kontrola legalności działania podmiotu zatrudniającego).

Zupełnie nieakceptowalne jest także decydowanie przez organ administracji (okręgowego inspektora pracy), czy dana informacja jest potrzebna związkom, czy też nie. Stanowi to nieuprawnioną i nieuzasadnioną ingerencję w niezależność związków zawodowych.

W związku z tym, proponujemy pozostawienie dotychczasowej treści art. 28 u.z.z., z jednoczesnym dodaniem postanowienia o terminie do udzielenia informacji przez podmiot zatrudniający oraz obowiązku zachowania w tajemnicy przez związki zawodowe informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa podmiotu zatrudniającego.

**11) W pkt. 23 lit. b) proponujemy rezygnację z dodania art. 30 ust. 3<sup>1</sup> u.z.z.**

Uzasadnienie: W przypadku, gdy u podmiotu zatrudniającego działa kilka organizacji związkowych zrzeszonych w jednej centrali, oznacza to zazwyczaj, że każda z nich reprezentuje różne grupy zawodowe o często sprzecznych interesach. W takiej sytuacji, ograniczenie reprezentatywności tych organizacji, jako arbitralnie pozbawiające należytej reprezentacji części osób wykonujących pracę zarobkową, jest niedopuszczalne. W związku z tym, proponujemy rezygnację z wprowadzenia takiego ograniczenia.

**12) W pkt. 23 lit. d) proponujemy zmianę art. 30 ust. 7 u.z.z.**

„7. Gdy u podmiotu zatrudniającego działa jedna reprezentatywna organizacja związkowa zrzeszająca pracowników, w sprawach o których mowa w ust. 4 i 5, stanowisko tej organizacji jest dla pracodawcy wiążące.”

Uzasadnienie: Niedopuszczalne jest, by decyzje w tych sprawach podejmował pracodawca po rozpatrzeniu stanowiska jedynej organizacji związkowej. W związku z tym, proponujemy, by stanowisko takiej organizacji było wiążące dla pracodawcy.

**13) W zakresie pkt. 24 lit. d) – patrz: uwagi do pkt. 16 projektu.**

**14) W pkt. 25 lit. b) proponujemy rezygnację z dodania art. 32 ust. 1<sup>1</sup> u.z.z. i zmianę art. 32 ust. 1<sup>2</sup> u.z.z. i nadanie mu następującego brzmienia:**

„12. W przypadku naruszenia przez podmiot zatrudniający przepisu art. 32 ust. 1, dokonana czynność nie wywołuje skutków prawnych, zaś osobie wykonującej pracę zarobkową, innej niż pracownik, przysługuje, niezależnie od wysokości poniesionej szkody, rekompensata w wysokości równej 6-miesięcznemu wynagrodzeniu przysługującemu tej osobie w ostatnim okresie zatrudnienia, a w przypadku, gdy wynagrodzenie tej osoby nie jest wypłacane w okresach miesięcznych - w wysokości równej 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1 1 1 oraz z 2015 r. poz. 2199). Osoba ta może dochodzić odszkodowania przenoszącego wysokość rekompensaty.”

Uzasadnienie: Postulujemy rezygnację z ustanawiania terminu dla związku zawodowego dla wyrażenia zgodny na rozwiązanie umowy o pracę z członkiem rady zakładowej lub delegatem związkowym. Milczenie organizacji związkowej powinno być w takich przypadkach uznane za brak zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Inne rozwiązanie znacznie osłabi ochronę trwałości stosunku pracy takich osób.

Z kolei, podstawowym skutkiem naruszenia art. 32 ust. 1 powinna być bezskuteczność takiej czynności, zaś zwiększenie wysokości rekompensaty ma zapewnić odpowiednią do naruszenia dolegliwość sankcji.

15) **W pkt. 31 lit. a) proponujemy zmianę art. 35 ust. 1 i nadanie mu następującego brzmienia:**

„1. Kto w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją:

- 1) przeszkadza w utworzeniu zgodnie z prawem organizacji związkowej,
- 2) utrudnia wykonywanie działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami prawa,
- 2<sup>1</sup>) wbrew obowiązkowi nie udziela na wniosek zakładowej organizacji związkowej informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej,
- 3) dyskryminuje osobę wykonującą pracę zarobkową z powodu przynależności do związku zawodowego, pozostawania poza związkiem zawodowym lub wykonywania funkcji związkowej,
- 4) nie dopełnia obowiązków określonych w art. 26<sup>1</sup>, 33<sup>1</sup> i 34<sup>1</sup> ustawy

- podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.”

Uzasadnienie: Proponowane brzmienie pkt. 2<sup>1</sup> wynika z naszych uwag do zmiany art. 28 u.z.z. W naszej ocenie, konieczność uprzedniego uzyskania opinii organów PIP w tej sprawie powoduje nie tylko wydłużenie procesu uzyskiwania informacji, ale przede wszystkim stanowi nieuprawnione ograniczenie niezależności związków zawodowych.

Jednocześnie, należy stanowczo zaprotestować przeciwko złagodzeniu odpowiedzialności karnej za naruszenie praw i wolności związkowych. Dotychczasowy rozmiar sankcji pozwalał na należyłą ochronę praw pracowniczych.

16) W pkt. 31 lit. b) proponujemy zmianę art. 35 ust. 2<sup>1</sup> i nadanie mu następującego brzmienia:

„2<sup>1</sup>. Kto w związku z pełnioną funkcją związkową przeznaczą dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez związek zawodowy na cele niesłużące realizacji zadań statutowych związku lub dzieli go pomiędzy członków związku  
- podlega grzywnie.”

Uzasadnienie: Brak podstaw do karania za niezgłoszenie zmian w statucie związku zawodowego, gdyż zmiany niezgłoszone nie wchodzi w życie. Co więcej, krótki termin do zgłoszenia tych zmian powodować może ponoszenie odpowiedzialności przez członków zarządu związku zawodowego również w przypadku obiektywnej niemożności zgłoszenia zmian w terminie. Co więcej, analogiczna regulacja dotycząca zmian statutu stowarzyszeń nie przewiduje sankcji z tego tytułu. Nie jest także sprecyzowane, kto dokładnie ma ponosić odpowiedzialność z tego tytułu.

Również projektowany pkt. 3) tego przepisu nie spełnia wymogu precyzyjności, jakiemu sprostać powinny przepisy karne. Informacje, o których mowa w powoływanych w nim przepisach podaje się w celu innym niż uzyskanie statusu zakładowej organizacji związkowej lub reprezentatywnej zakładowej organizacji związkowej. W takim kształcie przepis ten nie może zostać wprowadzony do ustawy, gdyż nie formułuje w sposób jasny znamion czynu zabronionego.

NSZZ Pracowników Policji nie zgłasza uwag do pozostałych zmian proponowanych w przesłanym projekcie.

Jednocześnie, **proponujemy wydłużenie vacatio legis** do co najmniej 6 miesięcy od publikacji ustawy. Okres 3 miesięcy należy ocenić jako zbyt krótki na przygotowanie się związków zawodowych do tak znacznych zmian.

Michał Kijewski  
radca prawny

