

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2016 r.

OPINIA PRAWNA

Opinia sporządzona przez: Adw. dr Martę Derlatka
Kancelaria Adwokacka Adwokat Dr Marta Derlatka
ul. Łowicka 23 lok. 210
02 – 502 Warszawa

Opinia sporządzona w dniu: 25 kwietnia 2016 roku

Opinia sporządzona dla: NSZZ FSG

Opinia sporządzona wg stanu prawnego: na dzień sporządzenia opinii.

Wykorzystane akty prawne:

- ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234, ze zm.), dalej jako u.z.z.
- ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 769, ze zm.)
- ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240)

- ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589, ze zm.)
- ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 163, ze zm.)
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1996 r. w sprawie trybu udzielania urlopu bezpłatnego i zwolnień od pracy pracownikom pełniącym z wyboru funkcje w związkach zawodowych oraz zakresu uprawnień przysługujących pracownikom w czasie urlopu bezpłatnego i zwolnień od pracy (Dz. U. Nr 71, poz. 336, ze zm.)

Wykorzystane orzeczenia:

- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. (sygn. K 1/13, Legalis nr 1271433)
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia marca 2015 r. (sygn. K 39/13, OTK ZU 2015 seria A, nr 3, poz. 27)
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r. (sygn. P 50/07, Legalis nr 97761)
- uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 września 1996 r. (sygn. I PZP 19/96, Legalis nr 30218)
- uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1994 r. (sygn. I PZP 54/93, Legalis nr 28391)
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2012 r. (sygn. I PK 120/11, Legalis nr 490938)
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2010 r. (sygn. II PK 311/09, Legalis nr 400939)
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2006 r. (sygn. II CSK 293/06, Legalis nr 165201)
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2001 r. (sygn. I PKN 460/00, Legalis nr 53332)

OPINIA PRAWNA

Opinia prawna w przedmiocie projektu nowelizacji z dnia 22 marca 2016 r. ustawy o związkach zawodowych z dnia 23 maja 1991 r. i innych ustaw.

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena projektu nowelizacji ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych oraz innych ustaw pod względem jej wpływu na prawa i obowiązki związków zawodowych i zrzeszonych w nich pracowników. W szczególności analizie poddana będzie funkcjonalność proponowanych rozwiązań, a także ich treściowy związek z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, których wydanie było przyczynkiem do nowelizacji ustawy.

I. Cel projektowanej nowelizacji ustawy o związkach zawodowych.

Podstawowym celem projektowanych zmian w u.z.z. jest rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych w celu wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.z.z., który utracił moc z dniem opublikowania ww. wyroku, tj. z dniem 12 czerwca 2015 r., osobom wykonującym pracę nakładczą przysługiwało prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą. Trybunał uznał ograniczenie polegające na przyznaniu osobom wykonującym pracę nakładczą jedynie prawa wstąpienia do związku zawodowego, z wyłączeniem możliwości tworzenia związków, za nieuzasadnione z punktu widzenia funkcji, jaką spełniać ma taka organizacja i tym samym przepis art. 2 ust. 2 u.z.z. za niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wskazanego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ciążący na ustawodawcy obowiązek urzeczywistnienia wolności zrzeszania się w związkach

zawodowych musi polegać na przyznaniu możliwości tworzenia związków i wstępowania do nich wszystkim osobom, które na gruncie konstytucyjnym mogą być zaliczone do kategorii pracowników. Na ustawodawcy ciąży przy tym obowiązek rozróżnienia, głównie w grupie osób samozatrudnionych, tych, którzy mają wszystkie cechy pracowników i muszą mieć możliwość zrzeszania się w związki zawodowe, i tych, którzy zaliczają się do grupy przedsiębiorców.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że zmiany u.z.z. zmierzają do objęcia pełnym prawem koalicji związkowej, tj. prawem tworzenia i wstępowania do organizacji związkowych, wszystkich osób świadczących osobiście pracę za wynagrodzeniem, bez względu na podstawę zatrudnienia, które na gruncie konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym mogą być zaliczone do kategorii pracowników.

Celem projektowanej nowelizacji u.z.z. jest również wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r., P 50/07, w którym Trybunał stwierdził niezgodność art. 35 ust. 2 u.z.z. z art. 42 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadzane w celu wykonania ww. wyroku zmiany mają na celu dostosowanie regulacji karnych w u.z.z. do zaleceń Trybunału. Zakwestionowany art. 35 ust. 2 u.z.z. stanowił, że grzywnie albo karze ograniczenia wolności podlega ten, kto w związku z pełnioną funkcją związkową kieruje działalnością sprzeczną z ustawą. Trybunał orzekł, iż przepis ten narusza zasadę określoności przepisów karnych wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. W nowelizacji doprecyzowano więc znamiona czynu zabronionego.

II. Wybrane proponowane zmiany związane z rozszerzeniem prawa koalicji związkowej.

W projektowanej regulacji dokonano zmiany, zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny, art. 2 ust. 1 u.z.z. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych przysługuje osobom wykonującym pracę zarobkową. W konsekwencji wprowadzono również do ustawy o związkach zawodowych

definicję pojęcia „osoby wykonującej pracę zarobkową”. Mianowicie, zgodnie z dodanym art. 11 pkt 1 u.z.z. pod pojęciem „osoby wykonującej pracę zarobkową” należy rozumieć pracownika w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy oraz osobę świadczącą osobiście pracę za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu zatrudniającego przez okres co najmniej 6 miesięcy na innej podstawie niż stosunek pracy, niezatrudniającą do tej pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia.

Jak już podnoszono wyżej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że na ustawodawcy ciąży obowiązek rozróżnienia, głównie w grupie osób samo zatrudnionych, tych, którzy na gruncie konstytucyjnym mogą być zaliczeni do kategorii pracowników i muszą mieć możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych, i tych, którzy zaliczają się do grupy przedsiębiorców.

W celu zrealizowania nałożonego przez Trybunał obowiązku przyjęto w projekcie, że wszystkie cechy pracowników w rozumieniu konstytucyjnym posiadają osoby wykonujące na rzecz podmiotu zatrudniającego pracę stosunkowo długoterminową i które pozostają w trwałej więzi z tym podmiotem. Takich cech nie posiadają m.in. zleceniobiorcy realizujący zlecenie przez okres krótszy niż 6 miesięcy czy wykonawcy dzieła zatrudniający do świadczonej przez nich pracy także inne osoby. W projekcie zaproponowano, aby minimalny okres zatrudnienia innej niż pracownik osoby wykonującej pracę zarobkową uprawniający do zrzeszania się w związkach zawodowych wynosił 6 miesięcy.

Zaproponowane w nowelizacji u.z.z. rozszerzenie prawa koalicji związkowej oznacza, że w organizacjach związkowych będą mogły zrzeszać się osoby, które dotychczas nie korzystały z prawa koalicji - zatrudnione na podstawie umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług, umowy o dzieło, a także tzw. osoby samozatrudnione (osoby prowadzące jednoosobową pozarolniczą działalność gospodarczą). W dalszym ciągu będą mogły zrzeszać się osoby wymienione uprzednio w art. 2 ust. 1 i 2 u.z.z. - pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osoby wykonujące pracę nakładczą i zatrudnione na podstawie umowy agencyjnej. Wszystkie wymienione wyżej podmioty, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, będą korzystać w równym stopniu zarówno z prawa do tworzenia, jak i wstępowania do związków zawodowych.

Na skutek dokonania zmiany art. 2 ust. 1 u.z.z i wprowadzenia pojęcia „osoby wykonującej pracę zarobkową”, w art. 11 pkt 2 u.z.z. zdefiniowano również pojęcie „podmiotu zatrudniającego”. Pojęcie to obejmuje pracodawcę w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy, a także osobę fizyczną, osobę prawną oraz 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.

W związku z wyżej wskazaną zmianą, dużą część przedmiotowej nowelizacji stanowi zmiana przepisów poprzez proste dostosowanie ich do sytuacji, w której ustawa swoim zakresem podmiotowym obejmuje szerszy krąg osób wykonujących pracę zarobkową. Projektodawca wprowadza jednakże szereg zmian niezwiązanych wprost z sentencją przywołanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a wpływających znacząco na prawa i obowiązki adresatów ustawy. Stąd też w dalszych rozważaniach analizie poddane zostaną przede wszystkim te przepisy, które w odmienny od dotychczasowego sposób regulują prawa koalicji związkowej, w szczególności zaś te, które mogą mieć wpływ na sytuację związków zawodowych w formacjach mundurowych.

III. Omówienie wybranych zmian w ustawie o związkach zawodowych.

- **uchylenie art. 2 ust. 7 u.z.z.**

W dotychczasowym stanie prawnym na mocy art. 2 ust. 7 u.z.z. przepisy dotyczące pracowników stosuje się odpowiednio również do innych osób uprawnionych do zrzeszania się w związkach zawodowych. Przepis ten, a przede wszystkim zakres odesłania w nim, budzi wątpliwości interpretacyjne. Na tym tle powstał m.in. problem, czy mechanizmy ochronne z art. 32 u.z.z. (zasady ochrony trwałości stosunku pracy przysługujące działaczom związkowym) miały zastosowanie do osób zatrudnionych w ramach stosunków administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych.

Mając na uwadze wskazane wątpliwości interpretacyjne związane z dotychczasowym odesłaniem z art. 2 ust. 7 u.z.z., należy uznać za zasadne zrezygnowanie z generalnego odesłania do przepisów u.z.z. na rzecz zmiany poszczególnych przepisów tejże ustawy, w których jest mowa o pracownikach. W projektowanej regulacji przyjęto rozwiązanie polegające na zmianie poszczególnych przepisów, w których zwrot „pracownik” zastąpiono pojęciem „osoby wykonującej pracę zarobkową”. Natomiast w przypadku, gdy przepisy u.z.z. mają mieć zastosowanie wyłącznie do osób, o których mowa w art. 2 Kodeksu pracy, pozostawiono termin „pracownik”.

- **zmiana art. 3 u.z.z.**

Art. 3 u.z.z. w dotychczasowym brzmieniu wskazywał ogólnie, że przynależność do związku zawodowego czy wykonywanie funkcji związkowej nie może skutkować dla takiej osoby ujemnymi następstwami, a zwłaszcza że nie może to stanowić warunku nawiązania stosunku pracy i pozostawania w zatrudnieniu oraz awansowania pracownika.

W proponowanym brzmieniu przepisu proponuje się rozszerzenie powyższego katalogu o kolejne przykładowe okoliczności, na które przynależność związkowa nie powinna mieć wpływu, w tym o przyznawanie świadczeń związanych z pracą oraz kształtowanie warunków płacy i innych warunków zatrudnienia, chyba, że podmiot zatrudniający będzie w stanie wykazać, że kierował się obiektywnymi powodami. Ponadto przepis określa tryb dochodzenia roszczeń związanych z naruszeniem przepisu, wskazując na drogę sądów pracy.

Projektowaną zmianę ocenić należy jednoznacznie pozytywnie. Umacnia ona pozycję członków związków zawodowych wobec podmiotu zatrudniającego, umacnia zasadę niedyskryminacji zatrudnionego z uwagi na przynależność związkową oraz zapewnia mu dochodzenie swych roszczeń w trybie dla zatrudnionego dogodnym.

- **zmiana art. 2 ust. 6 u.z.z.**

W dotychczasowym stanie prawnym ustawa stanowiła, iż przepisy przedmiotowej ustawy – z uwzględnieniem przepisów szczególnych – stosuje się do praw związkowych

funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników Najwyższej Izby Kontroli.

Przedmiotowy projekt zakłada rozszerzenie katalogu służb mundurowych do których przepisy znajdują odpowiednie zastosowanie o Służbę Celną. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza w kontekście dążenia do ujednoczenia pozycji Służby Celnej z pozycją pozostałych formacji mundurowych, co znalazło m.in. wyraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. marca 2015 r. (sygn. K 39/13, OTK ZU 2015 seria A, nr 3, poz. 27).

- **zmiana art. 16 ust. 1 u.z.z.**

Zmiana art. 16 ust. 1 u.z.z., który dotyczy obowiązku zawiadomienia sądu o zmianach dokonanych w statucie związku zawodowego, ma charakter doprecyzowujący. Do tej pory przepis nie wskazywał terminu w jakim obowiązek ten powinien być spełniony, posługiwał się jedynie niesprecyzowanym w ustawie pojęciem „niezwłocznie”. Komentowana zmiana wprowadza termin 7-dniowy, liczony od daty podjęcia stosownej uchwały, na powiadomienie właściwego sądu przez związek zawodowy o zmianie statutu. W uzasadnieniu projektu wskazano, że termin 7-dniowy jest stosowany przy zgłaszaniu większości zmian do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 22 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym).

W doktrynie wskazuje się, że oznaczenie „niezwłocznie” powoduje konieczność dokonania czynności możliwie jak najszybciej w konkretnych okolicznościach, bez zbędnego opóźnienia, zwłoki. Sąd Najwyższy w licznych orzeczeniach na tle przepisów różnych ustaw podejmował tematykę interpretacji pojęcia „niezwłocznie”, wskazując że terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, gdyż oznacza on termin realny do dokonania określonej czynności, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu (np. wyrok z dnia 13 grudnia 2006 r., II CSK 293/06).

Niewątpliwie powyższą zmianę należy ocenić pozytywnie z uwagi dotychczasowe brzmienie przepisu, które mogło budzić wątpliwości interpretacyjnych.

- **zmiana art. 19 ust. 2 i 2¹ u.z.z.**

W projektowanej regulacji zmodyfikowano początek biegu terminu z art. 19 ust. 2 u.z.z. na przedstawienie opinii do założeń i projektów aktów prawnych przez organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Termin na przedstawienie tych opinii będzie liczony od dnia następującego po dniu przekazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii, a nie jak dotychczas - od dnia doręczenia.

Wskazana wyżej zmiana związana jest z nowym brzmieniem art. 19 ust. 2¹ u.z.z., w którym to przepisie ustawodawca zrezygnował z pisemnego doręczania organizacjom związkowym reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego założeń i projektów aktów prawnych do opinii na rzecz przekazywania ich elektronicznie - na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku. W uzasadnieniu projektu wskazano założenie, że zmiana ta ma usprawnić i przyspieszyć proces uzyskiwania opinii związków zawodowych.

Należy jednak zauważyć, że projektowana zmiana art. 19 u.z.z. może spowodować faktyczne skrócenie czasu, jakim do tej pory dysponował związek zawodowy na przygotowanie i przekazanie opinii. W dotychczasowym stanie prawnym możliwa był sytuacja, iż założenia albo projekty aktów prawnych były przekazywane na odpowiedni adres elektroniczny zanim zostały doręczone w formie pisemnej organizacjom związkowym, a w takim przypadku termin na przedstawienie opinii rozpoczynał swój bieg dopiero od dnia doręczenia formy pisemnej. W nowym stanie prawnym taka sytuacja nie będzie mogła mieć miejsca.

- **zmiana art. 25 ust. 2 u.z.z.**

W znowelizowanym przepisie art. 25 ust. 2 u.z.z. określono wymiar zwolnienia od pracy zawodowej z zachowaniem prawa do wynagrodzenia na czas niezbędny do wykonania doraźnej czynności wynikającej z funkcji związkowej danego pracownika poza zakładem pracy. Obecnie obowiązujące przepisy nie wskazują czasu tego zwolnienia. W projekcie przyjęto założenie, że jeden dzień roboczy wystarczy na wykonanie doraźnej czynności.

Ponadto wskazano, że czas zwolnienia w wymiarze maksymalnie jednego dnia roboczego, obejmuje także czas dojazdu (powrotu) do miejsca wykonania doraźnej czynności.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego, jak i poglądy doktryny na temat pojęcia doraźności czynności nie są jednoznaczne. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 czerwca 2001 r., I PKN 460/00 stwierdził, że czynność ma charakter "doraźny", czyli niecierpiący zwłoki, jeżeli jej podjęcie w tym dniu jest niezbędne dla zachowania praw związku, jego członków lub innych pracowników, którym związek zapewnia ochronę. Z kolei niektórzy przedstawiciele doktryny uznają, że zbędne jest precyzowanie tego pojęcia, gdyż jest to zagadnienie konkretnego stanu faktycznego i decydujące są tu potrzeby związku zawodowego. W związku z powyższym zasadne wydaje się rozumienie przez czynność doraźną wyłącznie takiej czynności, której nie można zaplanować, a więc takiej, która ma charakter niecierpiący zwłoki, innymi słowy natychmiastowy, jest dorywcza oraz ograniczona czasowo, przy czym nie da się określić czasu wykonywania tej czynności. Jest to zatem czynność, która nie może być planowana czy przewidywana nieuchronnością jej zaistnienia. Ponadto za czynność doraźną należałoby uznać także takie zdarzenie, na dokonanie którego związek zawodowy nie ma żadnego wpływu.

Analizując powyższe zagadnienie, należy uznać za słuszne dotychczasowe rozwiązanie braku wskazania limitu czasu komentowanego zwolnienia. Należy podkreślić, że okres zwolnienia ze świadczenia pracy w celu dokonania doraźnej czynności związkowej nie da się ogólnie określić, gdyż będzie on każdorazowo uzależniony od zaistnienia obiektywnych przesłanek. Zatem może być to okres bardzo krótki, np. kilku godzin, ale nie można wykluczyć także sytuacji, że może obejmować on przedział czasowy nawet kilku dni.

- **dodanie art. 25 ust. 3-5 u.z.z.**

Z treści obecnie obowiązujących przepisów nie wynika, kto i w jakim terminie powinien złożyć wniosek w sprawie zwolnienia od pracy zawodowej. W projekcie dodano postanowienie (art. 25 ust. 3 u.z.z.) wskazujące, że wniosek powinien być złożony przez organizację związkową, w której pracownik pełni daną funkcję, niezwłocznie po uzyskaniu informacji o konieczności wykonania doraźnej czynności.

Ponadto w projekcie przesądzono, że nie stanowi doraźnej czynności udział w zwoływanych w zwykłym trybie posiedzeniach zarządów, prezydiów, komisji oraz innych organów organizacji związkowych (dodany art. 25 ust. 4 u.z.z.).

Należy przyjąć, stosując wnioskowanie „*a contrario*”, że udział w zwoływanych w nadzwyczajnym trybie posiedzeniach organów związków powinien być traktowany jako czynność doraźna.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że nie ma przeszkód, aby pracodawca i związki zawodowe zawarły porozumienie (np. w ramach układu zbiorowego pracy) w zakresie trybu i zakresu udzielanych zwolnień doraźnych na korzystniejszych warunkach niż wynikające z ustawy o związkach zawodowych.

Należy wskazać negatywny wpływ jaki wywrze wskazana nowelizacja art. 25 u.z.z. na sytuację związków zawodowych. Ogranicza ona dotychczasowy zakres praw związkowych. Po pierwsze, wprowadzenie w ustawie szczegółowej procedury występowania przez związek zawodowy do pracodawcy z wnioskiem o zwolnienie działacza związkowego od obowiązku pełnienia pracy na wypadek zaistnienia konieczności wzięcia przez niego udziału w czynności doraźnej stanowi nową, sztywną formalność. Po drugie, ustawodawca planuje znacznie zawęzić dotychczasową interpretację pojęcia „czynność doraźna”, poprzez ustawowe określenie, że nie stanowi czynności doraźnych wzięcie udziału w wielu czynnościach związkowych, które do tej pory mogły być traktowane jako czynności doraźne. Mając na uwadze powyższe uwagi, należy uznać omówioną zmianę art. 25 u.z.z., za negatywną z punktu widzenia funkcjonowania związków zawodowych.

- **dodanie ust. 4 w art. 25¹ u.z.z.**

Dotychczas obowiązujące przepisy nie przewidywały, jaki skutek pociąga za sobą zaniechanie obowiązku przedłożenia przez organizację związkową informacji o liczbie członków. Sąd Najwyższy na gruncie dotychczasowego stanu prawnego wielokrotnie zajmował stanowisko, że jeżeli związek zawodowy nie przedłoży takiej informacji pracodawcy, to pracodawca ma prawo uznać, że organizacja związkowa utraciła uprawnienia

do uznawania jej za zakładową organizację związkową (np. wyrok z dnia 19 kwietnia 2010 r., II PK 311/09 czy wyrok z dnia 2 marca 2012 r., I PK 120/11). Komentowaną nowelizacją ustawodawca w art. 25¹ ust. 4 określił, że organizacji, która nie wypełniła w terminie obowiązku przedłożenia informacji o liczbie członków, nie przysługują uprawnienia zakładowej organizacji związkowej do czasu wykonania tego obowiązku. Zatem ustawodawca jednoznacznie przesądził, jakie są konsekwencje zaniechania ww. obowiązku.

Dodanie komentowanego ustępu 4 w art. 25¹ u.z.z., w którym ustawodawca wprowadza swoistą sankcję za zaniechanie obowiązku przedłożenia przez organizację związkową informacji o liczbie członków, należy ocenić negatywnie z uwagi na potencjalne ograniczenie dotychczasowych praw związków zawodowych w tym zakresie.

- **dodanie ust. 5-9 w art. 25¹ u.z.z.**

Liczebność związku zawodowego przesądza o zakresie jego uprawnień zagwarantowanych przepisami prawa, i tak np. im więcej członków liczy organizacja związkowa, tym więcej jej działaczy podlega ochronie trwałości stosunku pracy. Stąd też liczebność organizacji związkowej jest istotną kwestią nie tylko dla jej członków, lecz również dla pracodawcy, odpowiednio - dowódcy jednostki. Uprawnienia organizacji związkowej są przecież powiązane z obowiązkami pracodawcy, niejednokrotnie związanymi z obciążeniem finansowym.

Na gruncie obowiązujących przepisów u.z.z. pracodawcy nie przysługują żadne instrumenty prawne pozwalające zweryfikować dane liczbowe przekazywane mu przez zakładową organizację związkową. Przy czym należy zauważyć, że mechanizm taki został przewidziany w przepisach Kodeksu pracy regulujących kryteria uznania zakładowej organizacji związkowej za reprezentatywną w rozumieniu art. 241^{25a} § 4 Kodeksu pracy. Zgodnie z tym przepisem zakładowa organizacja związkowa oraz pracodawca mogą przed zawarciem układu zakładowego zgłosić uczestnikom prowadzącym rokowania w sprawie zawarcia układu zakładowego pisemne zastrzeżenie, co do spełniania przez inną zakładową organizację związkową kryteriów reprezentatywności. Jest to *de facto* uprawnienie do zakwestionowania liczebności organizacji związkowej biorącej udział w rokowaniach nad układem zbiorowym pracy. Omawiana nowelizacja uchyla wskazany artykuł Kodeksu pracy.

W projekcie nowelizacji u.z.z. przewidziano w dodanym art. 25¹ ust. 5-9, że z wnioskiem o ustalenie liczby członków związku i tym samym o weryfikację oświadczenia organizacji związkowej w tej sprawie pracodawca będzie zwracał się do właściwego okręgowego inspektora pracy.

Postępowanie w sprawie ustalenia liczebności organizacji związkowej będzie ograniczone terminami, ustawodawca przewidział 7-dniowy oraz 14-dniowy termin. Jednocześnie należy przyjąć, że do czasu zakończenia postępowania w tej sprawie obowiązuje domniemanie, że informacja przekazana przez organizację związkową jest zgodna z faktyczną liczbą jej członków. Na takie domniemanie wskazuje uzasadnienie projektu nowelizacji.

Zgodnie z projektowanymi zmianami właściwy okręgowy inspektor pracy będzie wydawał decyzję, w której stwierdzi, jaka jest liczba członków organizacji związkowej według stanu na ostatni dzień danego kwartału. Na mocy art. 12 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Okręgowy inspektor pracy na mocy ustępu 6 omawianego artykułu zostanie wyposażony w uprawnienie do zobowiązania zarządu organizacji związkowej (lub innego właściwego statutowo organu pełniącego rolę zarządu) do przedstawienia dokumentów niezbędnych do ustalenia liczby członków organizacji związkowej. Za niewywiązanie się z tego obowiązku przewidziano sankcję polegającą na uznaniu, że organizacja związkowa nie będzie korzystała z uprawnień zakładowej organizacji związkowej do czasu przedłożenia właściwych dokumentów. Zgodnie z ustępem 9 analizowanego artykułu informacje i dowody przedstawione przez organizację związkową i dołączone do akt postępowania nie będą stanowiły informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i nie będą podlegały udostępnieniu w postępowaniu przed właściwym okręgowym inspektorem pracy i w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Należy negatywnie ocenić powyższą inicjatywę ustawodawcy wprowadzenia do u.z.z. szczegółowego trybu kontroli spełniania kryteriów liczebności przez organizację związkową z uwagi na zwiększenie formalizmu w stosunkach pomiędzy pracodawcami a związkami

zawodowymi, co utrudnić może realizację ich ustawowych funkcji. Ponadto należy poddać w wątpliwość zasadność przekazania uprawnień weryfikacyjnych okręgowym inspektorom pracy zamiast sądom, jak to było w dotychczasowym mechanizmie z art. 241^{25a} Kodeksu pracy. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że powyższa zmiana przyczyni się do szybszego procedowania, a także zapobiegnie przedłużaniu stanu niepewności co do tego, czy pracodawca ma obowiązek współdziałać z organizacją związkową i respektować przysługujące jej uprawnienia zakładowej organizacji związkowej. Jednak z drugiej strony przeniesienie uprawnień kontrolnych z niezależnych sądów powszechnych na urzędników instytucji podległej Sejmowi może spowodować obniżenie gwarancji ochrony praw pracowniczych i związkowych.

- **dodanie art. 25² oraz art. 25³ u.z.z.**

Projektowana nowelizacja przewiduje przeniesienie regulacji dotyczącej reprezentatywności ponadzakładowej organizacji związkowej z Kodeksu pracy (art. 241¹⁷) do u.z.z. w postaci nowo dodanego art. 25². W projekcie zwiększono dotychczasowy próg reprezentatywności z 10 % do 15 % ogółu osób wykonujących pracę zarobkową objętych zakresem działania statutu danej organizacji, nie mniej jednak niż piętnaście tysięcy (do tej pory dziesięć tysięcy) osób wykonujących pracę zarobkową.

Przeniesienie przepisów dotyczących reprezentatywności ponadzakładowej organizacji związkowej z Kodeksu pracy do u.z.z. jest ściśle związane z rozszerzeniem prawa koalicji związkowej. W uzasadnieniu projektu nowelizacji przyjęto założenie, że nowe grupy podmiotów uprawnione do zrzeszania się w związkach zawodowych powinny być uwzględniane przy ustalaniu reprezentatywności organizacji związkowej, której są członkami. Nie istnieją bowiem podstawy do różnicowania pod tym względem sytuacji pracowników i osób wykonujących pracę zarobkową niebędących pracownikami. Mając na uwadze przewidywane zwiększenie liczebności organizacji związkowych z powodu rozszerzenia prawa koalicji podniesiono wskazany próg reprezentatywności.

Podobnie jak w przypadku przepisów regulujących reprezentatywność ponadzakładowej organizacji związkowej, projektowana nowelizacja zakłada przeniesienie

przepisów dotyczących reprezentatywności zakładowej organizacji związkowej z Kodeksu pracy (art. 241^{25a}) do u.z.z. W projekcie przewidziano modyfikację progów reprezentatywności, a mianowicie w dodanym art. 25³ u.z.z. zwiększono procentowe progi reprezentatywności - w przypadku ponadzakładowej organizacji związkowej reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z 7 % do 10 %, natomiast w przypadku zakładowej organizacji związkowej z 10 % do 15 % - osób wykonujących pracę zarobkową zatrudnionych u podmiotu zatrudniającego.

Projektowane zwiększenie dotychczasowych progów reprezentatywności ponadzakładowych oraz zakładowych organizacji związkowych należy ocenić negatywnie, gdyż ogranicza ono prawo koalicji poprzez utrudnienie bądź uniemożliwienie pozyskania przez organizacje związkowe charakteru reprezentatywnych organizacji. Ponadto należy podkreślić, że ustawodawca w związku z rozszerzeniem prawa koalicji związkowej na podmioty, której do tej pory nie korzystały z tego przywileju, przewiduje wzrost liczebności związków zawodowych. W konsekwencji uzyskanie przez organizację związkową przymiotu reprezentatywności także i bez zmiany przewidzianej w projekcie będzie wymagało zaangażowania większej liczby członków związków zawodowych niż do tej pory. Skoro bowiem określony status zależny jest od odsetka zrzeszonych zatrudnionych, a nie od wartości nominalnej, to zwiększenie kręgu zatrudnionych poprzez rozszerzenie ich na inne – poza pracownikami – osoby podejmujące działalność zarobkową wpłynie automatycznie na podniesienie nominalnej liczby zatrudnionych, którą musi zrzeszać organizacja związkowa by zyskać pożądany status. Komentowana nowelizacja art. 25² i art. 25³ u.z.z. zmniejsza zatem możliwości uzyskania przez organizacje związkowe statusu przewidzianego tymi przepisami.

- **dodanie art. 26¹ ust. 3¹ u.z.z.**

W nowo dodanym ust. 3¹ art. 26¹ u.z.z. przyjęto, że porozumienie w sprawie zamierzonych działań dotychczasowego lub nowego pracodawcy dotyczących warunków zatrudnienia pracowników w związku z planowanym przejściem zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę zawierają wszystkie zakładowe organizacje związkowe, które

prowadziły negocjacje nad tym porozumieniem, bądź przynajmniej wszystkie reprezentatywne w rozumieniu art. 25¹ ust. 1-3 u.z.z. zakładowe organizacje związkowe zrzeszające pracowników - osoby, które będą objęte przedmiotowym porozumieniem - uczestniczące w negocjacjach.

W uzasadnieniu wskazano, że celem projektowanej zmiany jest usprawnienie procesu negocjowania i zawierania omawianego porozumienia. Zgodnie z dotychczas obowiązującymi przepisami wskazane porozumienie zawierały wszystkie zakładowe organizacje związkowe, które prowadziły negocjacje. W związku z czym, dotychczasowy mechanizm zawierania omawianego porozumienia mógł prowadzić do powstania sytuacji, w której sprzeciw pojedynczej, nawet nielicznej organizacji związkowej niezrzeszającej pracowników, dla których porozumienie ma być zawarte, uniemożliwiłby prowadzenie negocjacji w sprawie tego porozumienia. Projektodawca podnosi, że niejednokrotnie w procesie negocjowania treści i zawierania porozumień zbiorowych uczestniczy przecież szereg podmiotów o różnych interesach.

Należy uznać zaproponowane rozwiązanie, którego istota sprowadza się do doprowadzenia do zawarcia porozumienia w wyniku zgodnego działania organizacji zrzeszających pracowników, nawet wbrew stanowisku organizacji związkowych niezrzeszających pracowników, a które w dotychczas obowiązującym stanie prawnym wywierały rzeczywisty wpływ na proces zawierania wskazanego porozumienia, za negatywną zmianę, która ogranicza prawa związków zawodowych do reprezentacji interesów wszystkich zrzeszonych w nich zatrudnionych. Organizacje związkowe mają na celu ochronę interesów wszystkich zatrudnionych, nie zaś tylko ich większości, stąd też ważenie dwóch wartości – szybkości postępowania na linii pracodawca—związki oraz ochrony interesów wszystkich pracowników – wymaga uwzględnienia podstawowego celu regulacji, jaką jest ochrona praw pracowniczych.

- **zmiana art. 26¹ ust. 4 u.z.z.**

Przepis art. 26¹ ust. 4 u.z.z. określa sposób postępowania pracodawcy na wypadek niezawarcia z zakładowymi organizacjami związkowymi porozumienia w sprawie

zamierzonych działań dotyczących warunków zatrudnienia pracowników w związku z planowanym przejściem zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę.

Zmiana omawianego przepisu jest ściśle związana z wprowadzeniem w art. 26¹ ust. 3¹ u.z.z. szczególnego mechanizmu uzgodnień i zawierania wskazanego porozumienia. Uzgodnienia wspólnego stanowiska w sprawie porozumienia z art. 26¹ ust. 3 u.z.z. powinny dokonać – zgodnie z art. 26¹ ust. 3¹ u.z.z. - wszystkie działające na terenie zakładu pracy organizacje związkowe, a jeżeli jest to niemożliwe, to co najmniej zakładowe organizacje związkowe zrzeszające pracowników. W wyniku zmiany art. 26¹ ust. 4 u.z.z. pracodawca będzie uprawniony do samodzielnego podjęcia działań zmieniających warunki zatrudnienia pracowników, po uwzględnieniu ustaleń z zakładowymi organizacjami związkowymi w toku negocjacji, jeżeli nie udało mu się uzgodnić treści porozumienia z wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi bądź przynajmniej z zakładowymi organizacjami związkowymi zrzeszającymi pracowników.

Należy negatywnie ocenić wskazaną zmianę art. 26¹ ust. 4 u.z.z. z uwagi na przyznanie pracodawcy uprawnienia do samodzielnego podjęcia działań zmieniających warunki zatrudnienia pracowników bez konieczności uzgodnienia treści porozumienia z wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi. Wskazana zmiana ogranicza kontrolę związków zawodowych nad działalnością pracodawcy i tym samym prowadzi do ograniczenia dotychczasowych uprawnień związków zawodowych z tym zakresie.

- **zmiana art. 27 ust. 2 u.z.z.**

W projekcie przewidziano, że przyznawanie jakichkolwiek świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych powinno być dokonywane w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową. Art. 27 ust. 2 u.z.z. w aktualnym brzmieniu wskazuje jedynie na konieczność uzgadniania z zakładową organizacją związkową przyznawania świadczeń pracownikom. Tymczasem zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, osobami uprawnionymi do korzystania z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych mogą być nie tylko pracownicy, ale i członkowie ich rodzin, emeryci i renciści,

byli pracownicy i ich rodziny oraz inne osoby, którym pracodawca przyznał w regulaminie prawo korzystania ze świadczeń socjalnych finansowanych z tego funduszu.

Należy zatem uznać wskazaną zmianę, która doprecyzowuje kwestię uzgodnień w zakresie przyznawania świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, za zasadną. W uzasadnieniu powołano się na charakter porządkujący zmiany art. 27 ust. 2 u.z.z.

- **zmiana art. 28 u.z.z.**

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 28 u.z.z., pracodawca jest obowiązany udzielić na żądanie związku zawodowego informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej, w szczególności informacji dotyczących warunków pracy i zasad wynagradzania.

Ustawa używa nieostrego określenia informację "niezbędne do prowadzenia działalności związkowej", stąd - *a contrario* - związek zawodowy nie ma prawa do informacji, które nie służą temu celowi. Nie jest jednak możliwe ustalenie zamkniętego katalogu informacji, do których przekazania zobowiązany jest pracodawca. Z tego też względu należy uznać, że zakres przedmiotowy i podmiotowy informacji udzielanych przez pracodawcę uzależniony jest od konkretnych okoliczności danej sprawy.

W doktrynie wskazuje się, że zakres przedmiotowy żądanych informacji został w u.z.z. niedostatecznie określony. W związku z czym postuluje się, aby uznać, iż zakładowa organizacja związkowa uprawniona jest do żądania informacji, które łącznie spełniają dwie przesłanki. Po pierwsze, są niezbędne do jej prowadzenia oraz po drugie, obiektywnie łączą się z jej działalnością. W nowym art. 28 ust. 1 u.z.z. prawo do informacji związku zawodowego zostało dookreślone właśnie przez tę drugą przesłankę - „informacje obiektywnie związane z działalnością związkową”.

Wprawdzie z jednej strony zrozumiałe jest, że pracodawca jest zainteresowany przyczynami, dla których organizacja zwraca się z wnioskiem o udostępnienie informacji. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że obowiązek uzasadniania wniosków o udostępnienie określonych informacji stanowi dodatkowy formalizm po stronie organizacji związkowej.

Można też wyobrazić sobie sytuację, w której uprzednie wyjawienie celu, dla którego organizacja domaga się określonych informacji, zniweczyłoby cel, któremu informacja ma służyć (np. w sytuacji, gdy związek chce – w ramach ustawowych uprawnień – dokonać swoistej kontroli legalności działań pracodawcy względem pracowników). Stąd też rozważyć należy, czy regulacja w proponowanym kształcie prawidłowo będzie realizować cele, którym ma służyć.

Projekt nowelizacji ustawy wprowadza także możliwość wystąpienia do właściwego okręgowego inspektora pracy o zajęcie stanowiska w sprawie obowiązku pracodawcy udzielenia informacji, o którą wnioskuje organizacja związkowa. Zgodnie z nowo dodanym ust. 2 i 3 art. 28 u.z.z., wniosek w tej sprawie może złożyć pracodawca lub zainteresowana zakładowa organizacja związkowa.

W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z proponowaną regulacją stanowisko Państwowej Inspekcji Pracy w kwestii ww. informacji nie będzie wiążące. Należy jednak mieć na uwadze treść nowo dodanego pkt 2¹ w ust. 1 art. 35 u.z.z., zgodnie z którym bezzasadna odmowa udzielenia wnioskowanej informacji przez pracodawcę może skutkować odpowiedzialnością karną. W świetle tego przepisu nieudzielenie przez pracodawcę wnioskowanej informacji, mimo istnienia obowiązku w tym zakresie i wbrew stanowisku właściwego okręgowego inspektora pracy, będzie podlegało sankcji karnej określonej w tym przepisie ustawy.

- **zmiana art. 31 u.z.z.**

Art. 31 u.z.z. reguluje instytucję zwolnienia pracownika z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji w zarządzie zakładowej organizacji związkowej, potocznie zwaną „urlopem związkowym”.

Zwolnienie z obowiązku świadczenia pracy dokonywane jest wyłącznie na wniosek zarządu zakładowej organizacji związkowej. Zgodnie § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie trybu udzielania urlopu bezpłatnego i zwolnień od pracy pracownikom pełniącym z wyboru funkcje w związkach zawodowych oraz zakresu uprawnień

przysługujących pracownikom w czasie urlopu bezpłatnego i zwolnień od pracy, stosowny wniosek zarządu zakładowej organizacji związkowej powinien zawierać:

- * wskazanie pracownika, któremu zwolnienie od świadczenia pracy ma być udzielone,
- * wskazanie okoliczności uzasadniających udzielenie zwolnienia,
- * określenie wymiaru i okresu zwolnienia,
- * określenie, czy zwolnienie ma być odpłatne czy też nieodpłatne.

Z uwagi na to, że uprawnienie do zwolnienia ze świadczenia pracy uzależnione jest od liczby członków związku zawodowego zatrudnionych u danego pracodawcy, to ustawodawca postanowił zmienić art. 31 u.z.z. przez dodanie nowego ustępu 2¹, w którym przesądził o obowiązku zarządu zakładowej organizacji związkowej do przedłożenia wraz z wnioskiem ws. zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy także informacji dotyczącej liczby członków danej organizacji zatrudnionych u pracodawcy. Do tej pory taki obowiązek nie istniał. W doktrynie podkreślano, że pracodawca w celu sprawdzenia, czy takie uprawnienie faktycznie przysługuje pracownikowi wybranemu do zarządu zakładowej organizacji związkowej mógł zażądać przedstawienia dokumentu (uchwały), z którego będzie wynikało, że jest on członkiem zarządu oraz wskazania liczby członków zakładowej organizacji związkowej, jeżeli związek zawodowy nie uczyni tego w trybie art. 25¹ u.z.z.

Wskazaną zmianę należy ocenić negatywnie. Celem regulacji w dotychczasowym brzmieniu jest ochrona pracownika przed potencjalnymi represjami ze strony pracodawcy z uwagi na przynależność związkową. Pracodawca wiedząc, ilu zatrudnionych jest zrzeszonych w organizacji związkowej, mógł pośrednio powziąć wiedzę o tym, którzy z pracowników do tej organizacji należą. Przepis pełnił swoją funkcję ochronną poprzez ograniczenie dostępności informacji, na podstawie których pracodawca mógłby uzyskać wiedzę co do zatrudnionych zrzeszonych w organizacji związkowej. Regulacja w nowym brzmieniu wzmacnia pozycję pracodawcy w stosunku do działających u niego organizacji związkowych i osłabia ochronę prywatności pracowników.

Ponadto w art. 31 ust. 2¹ u.z.z. przewidziano także, że w razie zastrzeżeń pracodawcy w zakresie liczby członków związku zawodowego znajdzie odpowiednie zastosowanie procedura opisana w zmienionym przepisie art. 25¹ ust. 3-9 u.z.z.

Projektowana regulacja zakłada również zmianę przepisu art. 31 ust. 3 u.z.z. poprzez wskazanie maksymalnego wymiaru zwolnienia od pracy na czas niezbędny do wykonania jednej doraźnej czynności wynikającej z funkcji związkowej.

Jak już wskazano przy analizie projektowanej zmiany art. 25 u.z.z., pojęcie czynności doraźnych budzi wątpliwości interpretacyjne. Zarówno orzecznictwo Sądu Najwyższego, jak i poglądy doktryny na ten temat nie są ani jednoznaczne, ani jednolite.

W związku z powyższym, należy raz jeszcze podkreślić, że dotychczas obowiązujące przepisy komentowanej ustawy nie wprowadzały żadnego limitu ilości i czasu zwolnień na potrzeby wykonywania związkowych czynności doraźnych. Rozwiązanie takie należy uznać za potrzebne, jednakże jego kształt może budzić poważne wątpliwości. Podkreślenia przede wszystkim wymaga okoliczność, że okresu zwolnienia ze świadczenia pracy w celu dokonania doraźnej czynności związkowej nie da się ogólnie określić, gdyż zależy on od charakteru konkretnej czynności. Może to być zatem okres bardzo krótki, kilku godzin, lecz nie można wykluczyć sytuacji, że może obejmować on przedział czasowy nawet kilku dni. Mając powyższe na uwadze, należy negatywnie ocenić projektowaną zmianę komentowanego przepisu, polegającą na sztywnym określeniu czasu omawianego zwolnienia - w wymiarze nieprzekraczającym jednego dnia roboczego.

- **zmiana art. 32 u.z.z.**

Art. 32 u.z.z. określa zasady ochrony trwałości stosunku pracy przysługujące działaczom związkowym.

W projektowanej regulacji przewidziano, że gwarancje ochronne określone w art. 32 ust. 1 u.z.z. nie będą miały zastosowania w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy. Podobne rozwiązanie jest przewidziane w art. 41¹ § 1 Kodeksu pracy, który to

przepis uchyla ochronę pracowników przed wypowiedzeniem właśnie w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy.

Zgoda zarządu związku zawodowego na rozwiązanie stosunku pracy ma charakter uprzedni, tzn. musi być wyrażona przed dokonaniem przez pracodawcę czynności rozwiązującej umowę. Dotychczas obowiązujący art. 32 u.z.z. nie precyzuje terminu, w jakim stanowisko związku zawodowego powinno zostać wyrażone. W doktrynie przyjmuje się, że zarząd powinien podjąć stosowną uchwałę w terminie 3 lub 5 dni od dnia zawiadomienia złożonego przez pracodawcę w zależności od tego, czy dotyczyć by to miało wypowiedzenia umowy o pracę, czy rozwiązania w trybie natychmiastowym. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że w dotychczasowym stanie prawnym milczenie zarządu związku zawodowego nie upoważnia pracodawcy do dokonania rozwiązania umowy o pracę. W efekcie czego niezajęcie stanowiska przez organ związku związkowego nie może być kwalifikowane jako konkludentne wyrażenie zgody. Stanowisko takie wynika zarówno z doktryny, jak i orzecznictwa. Powyższy pogląd wyraził Sąd najwyższy już w uchwale z dnia 11 stycznia 1994 r., I PZP 54/93. Ponadto, zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 11 września 1996 r., I PZP 19/96, odmowa wyrażenia zgody przez zarząd zakładowej organizacji związkowej na rozwiązanie stosunku pracy nie podlega ocenie sądu pracy.

W projekcie przewidziano nowy ust. 1¹ w art. 32 u.z.z., który wprowadza 5-dniowy termin (5 dni roboczych) na przedstawienie stanowiska w sprawie przez zarząd zakładowej organizacji związkowej, liczony od dnia zawiadomienia złożonego przez pracodawcę. Należy dostrzec, że nowelizacja w tym zakresie prowadzi do nałożenia na organizacje związkowe ściślejszego rygoru w stosunku do dotychczasowych przepisów.

Z kolei, w art. 32 ust. 2 u.z.z. doprecyzowano, że ochrona, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.z.z., przysługuje przez okres określony uchwałą zarządu nie dłuższy jednak niż okres trwania upoważnienia.

- **zmiana art. 33 ust. 1 u.z.z.**

Na podstawie przepisu art. 33 ust. 1 u.z.z. pracodawca ma ustawowy obowiązek udostępnienia zakładowej organizacji związkowej pomieszczeń i urządzeń technicznych niezbędnych do wykonywania działalności związkowej.

Realizacja tego obowiązku następuje na podstawie umowy o charakterze cywilnoprawnym, w której strony określają zasady użytkowania lokalu oraz koniecznego sprzętu, a także materiałów eksploatacyjnych. W dotychczasowym brzmieniu komentowany przepis literalnie nie przewidywał możliwości określenia warunków udostępnienia zakładowej organizacji związkowej pomieszczeń i urządzeń technicznych w układzie zbiorowym pracy. Należy wskazać, że w doktrynie nie widziano przeszkód prawnych, aby warunki, na jakich miał zostać udostępniony zakładowej organizacji związkowej lokal oraz urządzenia techniczne, były określone w układzie zbiorowym pracy, innymi słowy nie było żadnych przeciwwskazań, aby umowa ta była częścią układu zbiorowego pracy. Zmiana art. 33 ust. 1 u.z.z. ma charakter doprecyzowujący, gdyż jednoznacznie wskazano, że omawiane warunki mogą zostać określone także w układzie zbiorowym pracy.

Niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy może być podstawą dochodzenia przez obie strony (tj. zakładową organizację związkową lub pracodawcę) na drodze sądowej swoich roszczeń. Zgodnie z dotychczasowo obowiązującym art. 33 ust. 1 u.z.z., pomimo że umowa zawarta przez zakładową organizację związkową i pracodawcę była umową cywilnoprawną, to rzeczowo właściwym sądem do rozpoznania sprawy był sąd pracy. Ustawodawca w projektowanej regulacji uznał, że roszczenia na tle niewykonania bądź nienależytego wykonania wskazanej umowy będą mogły być dochodzone przed sądem cywilnym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Tym samym omawiana nowelizacja zmienia właściwość sądów w tych sprawach - z sądu pracy na sąd cywilny.

Należy w tym miejscu zauważyć, że procedura cywilna stosowana do spraw z zakresu prawa pracy jest procedurą uproszczoną, względniejszą dla pracownika, w stosunku do ogólnych przepisów z zakresu postępowania cywilnego. W konsekwencji poddanie sporów wynikających z umów w przedmiocie udostępniania organizacjom związkowym pomieszczeń przez pracodawcę ogólnej procedurze cywilnej skutkować będzie pewnymi utrudnieniami po

stronie związków zawodowych, m.in. w zakresie wymogów formalnych stawianych pismom procesowym czy wymogów w zakresie opłat sądowych. Może to skutkować utrudnieniami po stronie związków zawodowych w zakresie dochodzenia praw wynikających z opiniowanej ustawy.

- **zmiana art. 35 u.z.z.**

Zmieniony przepis art. 35 ust. 1 pkt 2 u.z.z. penalizuje zachowanie polegające na utrudnianiu wykonywania działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami prawa. Dotychczas obowiązujący przepis odwoływał się do działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami ustawy. Należy jednak zauważyć, że przepisy dotyczące uprawnień i działalności związków zawodowych zawarte są nie tylko w ustawie o związkach zawodowych, ale również w innych ustawach, m.in. w Kodeksie pracy czy w ustawie o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Szeroki zakres uprawnień składających się na działalność związkową powoduje, że nie sposób wymienić i opisać wszystkich możliwych w stosunkach pracy sytuacji, które mogą zostać potraktowane jako utrudnianie legalnej działalności związkowej.

W związku ze zmianą art. 28 u.z.z. dodano odrębny punkt 2 (1) ust. 1 art. 35 u.z.z., który przewiduje odpowiedzialność karną dla osób działających w imieniu podmiotu zatrudniającego, które nie udzieliły informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej wbrew obowiązkowi określonemu w art. 28 ust. 1 i wbrew stanowisku właściwego okręgowego inspektora pracy.

Zgodnie z proponowanym mechanizmem organ prowadzący postępowanie karne powinien dokonać oceny, czy na podmiocie zatrudniającym ciążył obowiązek udzielenia informacji, o którą wnioskował dany związek. Ponadto organ ten będzie weryfikował zakres wnioskowanej informacji z punktu widzenia przesłanki niezbędności do prowadzenia działalności związkowej oraz przesłanki obiektywnego związku z działalnością związkową. Wydaje się, że ocena ta powinna być niezależna od oceny dokonanej przez organy Państwowej Inspekcji Pracy zgodnie z art. 28 ust. 2 i 3 u.z.z., choć sam fakt nieudzielenia

informacji wbrew stanowisku właściwego okręgowego inspektora pracy, stanowi jedną z przesłanek odpowiedzialności z komentowanego przepisu. Należy również zauważyć, że stanowisko zajęte przez organy Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie obowiązku udzielenia informacji nie będzie podlegało zaskarżeniu, w przeciwieństwie do oceny dokonanej przez organ prowadzący postępowanie karne.

Art. 35 ust. 1 u.z.z. w dotychczasowym brzmieniu przewidywał za popełnienie czynów zabronionych w nim określonych sankcję w postaci kary grzywny albo kary pozbawienia wolności. Natomiast w projekcie uchylono zagrożenie karą pozbawienia wolności i tym samym przyjęto, że sankcja w postaci kary grzywny za popełnienie czynów zabronionych określonych w omawianym przepisie będzie wystarczająca dla osiągnięcia wobec sprawcy celów kary i zapobieżenia ponownemu popełnieniu przestępstwa.

Powyższą zmianę należy ocenić negatywnie. Nie wydaje się bowiem zasadnym przyjęcie, że złagodzenie odpowiedzialności karnej za popełnienie czynów godzących w prawa i wolności związkowe prowadzić będzie do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona praw i wolności związkowych, a przez to – praw pracowniczych. Jednocześnie mając na uwadze rodzaj dóbr chronionych przez przedmiotowe przepisy, dotychczasowy rozmiar sankcji należy uznać za adekwatny.

- **zmiana art. 36 ust. 1 u.z.z.**

Zmiana art. 36 ust. 1 u.z.z. jest związana z omówioną wyżej zmianą art. 35 ust. 1 pkt 2 u.z.z., który penalizuje zachowanie polegające na utrudnianiu wykonywania działalności związkowej prowadzonej niezgodnie z przepisami prawa.

Art. 36 ust. 1 u.z.z. wprowadza instrument legalizmu w zbiorowych stosunkach pracy. Mimo iż związki zawodowe są niezależne w prowadzeniu swojej działalności, to sąd rejestrowy sprawuje kontrolę nad zgodnym z prawem prowadzeniem działalności przez związki zawodowe.

Dotychczasowe brzmienie przepisu art. 36 ust.1 u.z.z., poprzez użyty tam zwrot „działalność sprzeczna z ustawą”, budziło wątpliwości interpretacyjne, czy chodziło o każdą

ustawę, czy tylko o ustawę o związkach zawodowych. Według niektórych poglądów doktryny stosujących wykładnię literalną w komentowanym artykule chodziło o działalność sprzeczną wyłącznie z ustawą o związkach zawodowych, a nie działalność sprzeczną z przepisami innych ustaw, gdyż wówczas należałoby stosować sankcje przewidziane w tych innych aktach prawnych. Reprezentowane w doktrynie było również stanowisko, że należało dokonywać interpretacji tego przepisu zgodnie z dyrektywami wykładni funkcjonalnej, a zatem należało go rozumieć w ten sposób, że dotyczyło to wszystkich aktów prawnych rangi ustawowej.

W związku z powyższymi wątpliwościami interpretacyjnymi w projektowanej regulacji zastąpiono zwrot „działalność spreczna z ustawą” — pojęciem „działalności niezgodnej z prawem”. Ustawodawca opowiedział się za dotychczasową wykładnią funkcjonalną komentowanego przepisu i przesądził, że wzorzec kontroli zgodnego z prawem prowadzenia działalności przez związek zawodowych obejmuje nie tylko u.z.z., ale również inne ustawy. Należy jednak zauważyć, że na gruncie znowelizowanego przepisu może powstać wątpliwość interpretacyjna, czy ustanowiony wzorzec kontroli obejmuje także akty prawne niższej rangi niż ustawy, takie jak rozporządzenia. W konsekwencji należy negatywnie ocenić rozszerzenie zakresu przedmiotowego wzorca kontroli działalności związków zawodowych na inne ustawy. Prowadzi to bowiem do rozszerzenia odpowiedzialności związków zawodowych, kosztem ograniczenia ich prawa i wolności; nie znajduje to jednak należytego uzasadnienia aksjologicznego.

IV. Podsumowanie

Podsumowując, opiniowany projekt co do zasady prowadzi do usunięcia niezgodności ustawy z prawem, stwierdzonej przez przywołane na wstępie wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany te co do zasady przyczyniają się do umocnienia praw i wolności związkowych, a zwłaszcza praw wszystkich zatrudnionych do posiadania swojej reprezentacji. Przede wszystkim wpływa na to rozszerzenie zakresu podmiotów, które uprawnione są do zrzeszania się w związkach zawodowych. Zmiany w tym zakresie należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

Należy jednak zauważyć, że przy okazji powyższych zmian projektodawca proponuje szereg rozwiązań jakościowo nowych. Nie wszystkie te zmiany stanowią zmiany pozytywne z punktu widzenia związków zawodowych – wiele z nich doprecyzowuje przepisy w sposób nakładający na organizacje związkowe dodatkowe obowiązki. Zaleca się zatem podjęcie stosownych konsultacji na linii projektodawca—pracodawcy—związki zawodowe w ten sposób, aby ustawa w nowym brzmieniu uwzględniała interesy obu stron stosunku pracy oraz nie ograniczała praw i wolności związkowych w tych miejscach, gdzie uregulowanie niewłaściwego stanu prawnego może nastąpić w inny, względniejszy dla związków zawodowych sposób.



ADWOKAT
dr Marta Derlatka