

USTAWA

z dnia 2013 r.

o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy o organizacjach pracodawców

Art. 1. W ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osoby wykonujące pracę nakładczą oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami.”,

b) uchyla się ust. 2,

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Przejście na emeryturę lub rentę nie pozbawia osób, o których mowa w ust. 1, prawa przynależności i wstępowania do związków zawodowych.”;

2) w art. 33¹ ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Pracodawca jest obowiązany przekazywać kwoty pobranych składek związkowych na rachunek bankowy wskazany przez zakładową organizację związkową, w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania.”;

3) w art. 35:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

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

1) przeszkadza w utworzeniu zgodnie z prawem organizacji związkowej,

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080 i Nr 128, poz. 1405, z 2002 r. Nr 135, poz. 1146 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 213, poz. 2081, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2011 r. Nr 244, poz. 1454.

- 2) utrudnia wykonywanie działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami prawa,
- 3) dyskryminuje pracownika z powodu przynależności do związku zawodowego, pozostawania poza związkiem zawodowym lub wykonywania funkcji związkowej,
- 4) nie dopełnia obowiązków określonych w art. 26¹ ust. 1-4, art. 33¹ i art. 34¹ ust. 1 i 4.
– podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.”,

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2¹ - 2³ w brzmieniu:

„2¹. Kto w związku z pełnioną funkcją związkową:

- 1) przeznacza dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez związek zawodowy na cele niesłużące realizacji zadań statutowych związku lub dzieli go pomiędzy członków związku,
- 2) uchyla się od przedstawienia informacji, o której mowa w art. 34¹ ust. 2, w terminie, o którym mowa w art. 34¹ ust. 3
– podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

2². Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w ust. 1 i 2¹, następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

2³. Oskarżycielem publicznym w sprawach o czyny, o których mowa w ust. 1 i 2¹, jest prokurator.”;

4) w art. 36 w ust. 1 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Postępowanie wszczyna się na wniosek prokuratora okręgowego.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 19 w ust. 1 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Postępowanie wszczyna się na wniosek prokuratora okręgowego.”;

2) po art. 19 dodaje się art. 19¹ w brzmieniu:

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1996 r. Nr 34, poz. 148, z 1997 r. Nr 121, poz. 769, z 2000 r. Nr 60, poz. 700 i Nr 107, poz. 1127, z 2001 r. Nr 100, poz. 1080 oraz z 2004 r. Nr 240, poz. 2407.

„Art. 19¹. 1. Kto w związku z pełnioną funkcją przeznaczą dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez związek pracodawców, federację lub konfederację na cele niesłużące realizacji ich zadań statutowych lub dzieli go pomiędzy członków związku, federacji lub konfederacji podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

2. Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w ust. 1, następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

3. Oskarżycielem publicznym w sprawach o czyny, o których mowa w ust. 1, jest prokurator.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Projektowana ustawa ma na celu:

- 1) dostosowanie polskiego prawa związkowego do zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z postanowień Europejskiej Karty Społecznej,
- 2) wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07 (Dz. U. Nr 90, poz. 562), w którym stwierdzono niezgodność art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.) z art. 42 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych oraz w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.), mających na celu dostosowanie zawartych tam regulacji karnych do zaleceń przedstawionych w powyższym wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

I. Dostosowanie polskiego prawa związkowego do zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej

Europejska Karta Społeczna to podstawowy dokument Rady Europy, dotyczący praw społeczno-ekonomicznych obywateli, otwarty do podpisu dnia 18 października 1961 r. w Turynie. Polska, w akcie ratyfikacyjnym z dnia 10 czerwca 1997 r., przyjęła między innymi zobowiązania wynikające z art. 5 Europejskiej Karty Społecznej (Prawo do organizowania się), który stanowi:

„W celu zapewnienia lub popierania swobody pracowników i pracodawców tworzenia lokalnych, krajowych lub międzynarodowych organizacji w celu ochrony ich interesów ekonomicznych i społecznych oraz wstępowania do tych organizacji, Umawiające się Strony zobowiązują się, że ustawodawstwo krajowe nie będzie naruszać ani też nie będzie stosowane w sposób, który naruszałby tę swobodę. Zakres, w jakim gwarancje przewidziane w niniejszym artykule będą miały zastosowanie do policji, zostanie określony przez ustawodawstwo krajowe. Zasada dotycząca stosowania tych gwarancji do członków sił zbrojnych i zakres, w jakim będą one miały zastosowanie do tej grupy osób, zostaną również określone przez ustawodawstwo krajowe.”.

Na podstawie Sprawozdań Polski z wykonania postanowień Europejskiej Karty Społecznej, Komitet Niezależnych Ekspertów (organ kontrolny Rady Europy) wydał negatywną konkluzję dotyczącą art. 5 Europejskiej Karty Społecznej. Konkluzja negatywna obejmowała prawo do organizowania się w związkach zawodowych przez osoby wykonujące pracę nakładczą (chałupników) oraz przez emerytów i osoby bezrobotne. Stanowisko Polski wobec tej konkluzji, wyjaśniające brak podstaw do jej wydawania

wobec ww. trzech kategorii osób, zostało zaakceptowane przez Komitet Niezależnych Ekspertów w zakresie dotyczącym bezrobotnych i emerytów. Jednocześnie jednak została podtrzymana konkluzja negatywna w stosunku do osób wykonujących pracę nakładczą.

Podtrzymanie konkluzji negatywnej w zakresie braku prawa do tworzenia związków zawodowych przez osoby wykonujące pracę nakładczą wynika z brzmienia art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych określającego jedynie prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nakładca nawiązał umowę o pracę nakładczą. Natomiast art. 5 Europejskiej Karty Społecznej gwarantuje nie tylko prawo wstępowania, ale również tworzenia związków zawodowych.

Podtrzymanie przez organ kontrolny Rady Europy konkluzji negatywnej do aktualnego brzmienia art. 2 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych przemawia za uznaniem potrzeby dokonania zmiany przepisów tej ustawy w zakresie wprowadzenia możliwości tworzenia związków zawodowych przez osoby wykonujące pracę nakładczą.

W czasie obrony IX Sprawozdania z wykonania przez Polskę postanowień Europejskiej Karty Społecznej poinformowano o podjęciu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej analizy zmierzającej do usunięcia ograniczenia prawa do organizowania się nakładców. Przewidywany termin następnego Sprawozdania z wykonania postanowień Europejskiej Karty Społecznej wyznaczono na rok 2013, a zatem do tego czasu powinno nastąpić wejście w życie projektowanej nowelizacji ustawy o związkach zawodowych.

Praca nakładcza jest odrębną formą zatrudniania pracowników uregulowaną rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą (Dz. U. z 1976 r. Nr 3 poz. 19, z późn. zm.).

Cechą charakterystyczną umowy o pracę nakładczą jest fakt, że łączy ona ze sobą zarówno elementy tradycyjnej umowy o pracę jak i elementy umowy o dzieło. Jej specyficzny charakter pozwala pracownikowi korzystać z niektórych praw pracowniczych np. urlopu wypoczynkowego, czy ubezpieczenia zdrowotnego. Dostaje on jednak wynagrodzenie tylko za pracę faktycznie wykonaną.

Według danych otrzymanych z Głównego Urzędu Statystycznego, liczba osób wykonujących pracę nakładczą w Polsce wynosiła w roku 2011 (najbardziej aktualne dane) 1388 osób, w tym 32 osoby wykonywały taką pracę w sektorze publicznym, a 1356 osób – w sektorze prywatnym.

Z danych statystycznych wynika, że liczba osób wykonujących ten rodzaj pracy systematycznie się zmniejsza.

Tabela

Osoby wykonujące pracę nakładczą, w podziale na sektor publiczny i prywatny

| Sektor/rok | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Sektor publiczny | 280 | 335 | 14 | 13 | 8 | 6 | 15 | 13 | 18 | 12 | 12 | 32 |
| Sektor prywatny | 4272 | 3923 | 3489 | 3349 | 2348 | 2175 | 2266 | 3699 | 3960 | 1728 | 1513 | 1356 |
| Ogółem | 4552 | 4258 | 3503 | 3362 | 2356 | 2181 | 2281 | 3712 | 3978 | 1740 | 1525 | 1388 |

Źródło: Dane otrzymane z GUS.

II. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07

Jak wskazano na wstępie uzasadnienia, przedmiotowy projekt nowelizacji zmierza również do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych z art. 42 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie, w projekcie przewiduje się wprowadzenie zmian w ustawie o związkach zawodowych oraz w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, które mają na celu dostosowanie zawartych tam regulacji karnych do zaleceń przedstawionych w powyższym wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

1. Stan prawny w zakresie penalizacji działań sprzecznych z prawem, podejmowanych w związku z pełnioną funkcją związkową

Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych 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 art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych narusza zasadę *nullum crimen sine lege*, wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl której czyn zabroniony, rodzaj kary i jej wysokość oraz zasady jej wymierzania należy określić w ustawie – zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Ponadto, podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą być wskazane w ustawie w taki sposób, aby adresat normy prawnej na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się, co do treści ustanowionego zakazu – zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego. Tym samym, regulacja prawno-karna, aby spełniała standardy konstytucyjne

powinna wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu.

W derogowanym przez Trybunał Konstytucyjny przepisie podmiotem czynu zabronionego była wyłącznie osoba pełniąca funkcję związkową, która w związku z tą funkcją kierowała działalnością sprzeczną z ustawą. Zatem ukształtowana została konstrukcja prawna, w której konkretne jednostkowe działanie nie zostało uznane za społecznie szkodliwe w stopniu uzasadniającym jego kryminalizację, natomiast już kierowanie zespołem takich działań (działalność) kryminalizację uzasadnia. Na gruncie omawianego przepisu wątpliwości Trybunału wzbudziło przede wszystkim samo pojęcie „działalności sprzecznnej z ustawą”. Po pierwsze, dlatego, że na działalność musi składać się zespół powtarzających się działań, przy czym ustawodawca nie wskazywał, jaka działalność powinna być penalizowana oraz, jakie konkretnie działania składają się na taką działalność sprzeczną z ustawą. Po drugie, nie było jasne, czy dotyczy to tylko działań sprzecznych z ustawą o związkach zawodowych, czy też z innymi ustawami mającymi wpływ na wykonywanie działalności przez związki zawodowe.

Analiza niekonstytucyjnego art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych wykazała, że przepis wprowadził odpowiedzialność osoby fizycznej za przestępstwo, jeżeli kieruje ona całym zespołem działań sprzecznych z ustawą, przy czym jak zaznaczył Trybunał, poszczególne działanie nie musi stanowić przestępstwa. Zgodnie z jego brzmieniem możliwe było pociągnięcie do odpowiedzialności karnej działacza związkowego, który podejmował kolejne działania składające się na prowadzoną działalność związkową naruszającą normy prawne wyrażone w tej ustawie i ewentualnie w innych ustawach. Dlatego, jak zauważył Trybunał, jeżeli ustawodawca chciał dokonać kryminalizacji kierowania działalnością naruszającą wyłącznie zakazy wymienione w ustawie o związkach zawodowych to mógł to zrobić za pomocą odesłań do konkretnych przepisów w niej określonych.

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, iż Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował samej kryminalizacji określonych działań, wpływających negatywnie na wypełnianie przez związek zawodowy jego podstawowych funkcji – dotyczących ochrony praw pracowniczych, a jedynie sposób sformułowania przepisów karnych, który niezwykle utrudniał wskazanie konkretnych czynów poddanych karze. Dokonując analizy stanu prawnego, Trybunał zaznaczył, że ustawa powinna precyzyjnie wskazywać nie tylko granice ingerencji pracodawcy w sferę działalności związkowej, ale również granice działania związków zawodowych, przy czym może w tym celu wykorzystywać instrumenty prawa karnego.

Wolność tworzenia i działania związków zawodowych, zagwarantowana w umowach międzynarodowych: Konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco dnia 9 lipca 1948 r. (część I Załącznika), Europejskiej Karcie Społecznej (należy. 5), Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartym do

podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (należy. 8), nie jest nieograniczona. Zarówno w ww. Konwencji (należy. 8), jak i w ww. Międzynarodowym Pakcie (należy. 8) zaznaczono, iż przy wykonywaniu uprawnień związkowych należy przestrzegać obowiązujących w kraju przepisów prawnych.

Mając na uwadze wytyczne Trybunału Konstytucyjnego oraz zachowanie spójności regulacji, proponuje się w art. 35 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych nadanie nowego brzmienia pkt 2 i 4, a także dodanie ust. 2¹. Proponuje się również dodanie art. 19¹ w ustawie o organizacjach pracodawców.

2. Założenia nowelizacji w zakresie dostosowania aktu aktualnego stanu prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Należy podkreślić, iż celem przedkładanego projektu nie jest wprowadzenie nowych regulacji w zakresie odpowiedzialności karnej osób pełniących funkcje związkowe, a jedynie doprecyzowanie katalogu czynów dotychczas zagrożonych sankcją pod rządami ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z zaleceniami Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w przedmiotowym wyroku. Zapewnienie przejrzystości przepisów karnych ustawy o związkach zawodowych zostanie zapewnione przez enumeratywne wymienienie czynów, za które grozi odpowiedzialność karna. Jednakże, podjęcie działań legislacyjnych w tym zakresie pociąga za sobą konieczność nowelizacji ustawy o organizacjach pracodawców. Uzasadnieniem dla takiego działania jest zachowanie spójności systemu prawa oraz zadośćuczynienie zasadzie równości podmiotów wobec prawa. Zasada równości podmiotów wobec prawa, wyrażona w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nakazuje, aby osoby znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji faktycznej prawo traktowało podobnie. Natomiast jakiegokolwiek zróżnicowanie tych podmiotów musi być uzasadnione przez prawodawcę. Pomimo różnych podmiotów ochrony, ustawodawca regulując kwestie zrzeszania się pracodawców miał na celu zapewnienie im takiego samego prawa do zrzeszania się, jak pracownikom. Dlatego też, regulacje prawne zawarte w ustawie o związkach zawodowych, jak i w ustawie o organizacjach pracodawców są podobne, a w niektórych przypadkach nawet identyczne.

Materie wyżej przytoczonych ustaw są z sobą ściśle powiązane, zatem rozwiązania prawne w nich zawarte powinny być analogiczne, co w szczególności dotyczy norm prawnych regulujących odpowiedzialność podmiotów w nich wskazanych.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że konieczne – w celu pełnego wykonania zaleceń Trybunału Konstytucyjnego – zmiany w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236, z późn. zm.) zostaną zawarte w odrębnej, kompleksowej nowelizacji tej ustawy.

3. Zmiany w ustawie o związkach zawodowych

Projektowana ustawa dodaje w art. 35 ustawy o związkach zawodowych ust. 2¹ zawierający normę penalizującą czyny – obejmujące zarówno działanie, jak i zaniechanie – popełnione przez osoby pełniące funkcje związkowe. W ust. 2¹: w pkt 1 dokonano penalizacji dopuszczenia się czynu sprzecznego z art. 24 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych przez osobę pełniącą funkcję związkową, natomiast w pkt 2 penalizuje się uchylenie się od przedstawienia informacji określonej w art. 34¹ ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

3.1. Dopuszczenie się czynu sprzecznego z art. 24 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych

W przedmiotowym projekcie przewidziano odpowiedzialność członków organizacji związkowej za naruszenie normy wyrażonej w art. 24 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych stanowiącej, iż dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez związki zawodowe służy realizacji ich zadań statutowych, i nie może być przeznaczony do podziału pomiędzy ich członków. Jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1997 r., sygn. akt II SA 193/97: „Związek zawodowy nie może (...) podejmować przedsięwzięć gospodarczych, które w zamiarze stanowią źródło dochodu dla członków – pracowników, emerytów lub rencistów. Zakaz podziału dochodu z działalności gospodarczej pomiędzy związkowców dotyczy każdego sposobu podziału.”.

Treść art. 24 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych wskazuje, iż działalność gospodarcza nie jest celem związku samym w sobie, lecz środkiem do realizacji jego zadań statutowych. Dochód z prowadzonej działalności ma umożliwić związkowi zawodowemu wypełnianie jego powinności polegających na ochronie praw pracowniczych i staniu na straży ich interesów zawodowych i socjalnych (art. 1).

Ze względu na to, że osoby pełniące funkcje związkowe mają uprzywilejowaną pozycję w dostępie do środków finansowych uzyskanych z prowadzenia przez związek działalności gospodarczej, powinny one cieszyć się szczególnym zaufaniem członków związku zawodowego. Natomiast działania naruszające art. 24 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych nie tylko prowadzą do utraty zaufania pracowników do tego rodzaju organizacji, ale przede wszystkim powodują wypaczenie istoty ich funkcjonowania. Dlatego też, uzasadnione jest wprowadzenie odpowiedzialności karnej dla każdego, kto w związku z pełnioną funkcją związkową dopuszcza się działania sprzecznego z art. 24 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, przez to, że przeznaczają dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez związek zawodowy na cele niesłużące realizacji zadań statutowych związku lub dzieli ten dochód pomiędzy członków związku zawodowego.

3.2. Niedopełnienie obowiązku wskazanego w art. 34¹ ust. 2 ustawy o związkach zawodowych

W przepisie art. 34¹ ustawy o związkach zawodowych w ust. 1 określono obowiązek pracodawców w zakresie wspólnego ponoszenia kosztów działalności międzyzakładowej organizacji związkowej, doprecyzowany w ust. 4. Natomiast w ust. 2 ww. przepisu zobowiązano zarząd międzyzakładowej organizacji związkowej do przedstawiania pracodawcy, który zwolni pracownika lub pracowników z obowiązku świadczenia pracy, informacji o liczbie członków tej organizacji zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych działaniem tej organizacji oraz u każdego z tych pracodawców, w terminie określonym w art. 34¹ ust. 3 ww. ustawy. Informacja ta powinna być rzetelna ze względu na jej rozstrzygające znaczenie przy rozliczaniu kosztów między pracodawcami.

Zgodnie z poglądem przyjętym w doktrynie, informację o liczbie członków zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych zakresem działania międzyzakładowej organizacji związkowej należy przedstawić precyzyjnie, ze wskazaniem na liczbę jej członków u każdego z tych pracodawców – w przeliczeniu na pełen wymiar czasu pracy, oraz według stanu na ostatni dzień miesiąca. Powyższą informacją należy objąć wszystkich członków tej organizacji, nie tylko tych mających status pracownika (K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Oficyna, 2007 r.). W związku z powyższym, uchylenie się od przedstawienia informacji, o której mowa w art. 34¹ ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, w terminie, o którym mowa w art. 34¹ ust. 3, powinno pociągać za sobą odpowiedzialność osoby pełniącej funkcję w organizacji związkowej, która odpowiadała za przekazanie ww. informacji.

Podkreślić należy, iż w dotychczasowym stanie prawnym niedopełnienie powyższego obowiązku mogło być zakwalifikowane, jako kierowanie działalnością sprzeczną z ustawą.

3.3. Zmiany w zakresie art. 35 ust. 1

Projektowana ustawa przewiduje zmianę art. 35 ust. 1 pkt 2 przez zastąpienie wyrazów „utrudnia wykonywanie działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami ustawy” wyrazami „utrudnia wykonywanie działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami prawa”. Zaproponowane rozwiązanie uzasadnione jest tym, że dana działalność może być określona mianem działalności związkowej tylko w przypadku gdy mieści się w ramach nadanych jej przez prawo. Nie jest zatem wystarczające wskazanie, że działalność ta powinna być zgodna z ustawą. W ustawie o związkach zawodowych wyraz „ustawa”, jak i „prawo” używane są zamiennie, co może budzić wątpliwości przy próbie ich interpretacji, na które wskazywał Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku. Należy zauważyć, że np. w obecnie obowiązującym art. 35 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych – z jednej strony pkt 1 stanowi, iż grzywnie albo karze ograniczenia wolności podlega ten, kto (...) przeszkadza w utworzeniu zgodnie z prawem organizacji związkowej, z kolei pkt 2 stanowi, że karze tej podlega także ten, kto utrudnia wykonywanie działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami ustawy. Powyższe

rozdzielenie terminologiczne powoduje w doktrynie problemy interpretacyjne, gdyż nie jest jasne czy ustawodawca miał na myśli tylko przepisy ustawy o związkach zawodowych, czy też każdą inną ustawę, która chociaż częściowo dotyka kwestii działalności związków zawodowych. Zważywszy na fakt, że prawo jest pojęciem szerszym od przepisów ustawy, na gruncie projektowanej ustawy proponuje się nawiązywanie właśnie do tego pojęcia, gdyż działalność związku zawodowego musi być zgodna nie tylko z ustawą, w której przepis sankcjonujący został zamieszczony, ale także z innymi ustawami regulującymi sytuację prawną związków zawodowych oraz ze statutem związku, uszczegółwiający zasady jego funkcjonowania.

Z kolei, proponowane zmiany w art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o związkach zawodowych mają na celu doprecyzowanie odpowiedzialności w zakresie niedopełnienia obowiązków, o których mowa w:

- art. 26¹ ust. 1 - 4 ustawy,
- art. 33¹ ust. 1 lub 2 ustawy,
- art. 34¹ ust. 1 lub 4 ustawy.

Zastosowanie metody odesłań w art. 35 ust. 1 pkt 4 do penalizowanych czynów niedozwolonych, popełnionych w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją, ma na celu pełne odzwierciedlenie wymogu określoności i przejrzystości przepisów prawa represyjnego, która jest jedną z konsekwencji konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege*. Naruszenie tej zasady było głównym przedmiotem zarzutów Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyroku z dnia z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07.

4. Zmiany w ustawie o organizacjach pracodawców

Wprowadzenie odpowiedzialności członków organizacji związkowej za naruszenie normy wyrażonej w art. 24 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych pociąga za sobą konieczność nowelizacji ustawy o organizacjach pracodawców, w celu zachowania spójności systemu prawa oraz w celu zadośćuczynienia zasadzie równości podmiotów wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo różnych podmiotów ochrony, ustawodawca regulując kwestie dotyczące zrzeszania się pracodawców miał na celu zapewnienie im takiego samego prawa do zrzeszania się, jak pracownikom. Dlatego też, regulacje zawarte zarówno w ustawie o związkach zawodowych, jak i w ustawie o organizacjach pracodawców są analogiczne, a w niektórych przypadkach nawet identyczne. W szczególności dotyczy to odpowiedzialności przed sądem rejestrowym, za naruszenie przepisów prawa w zakresie działania organów związkowych pracowników, jak i pracodawców.

Tym samym, zasadne wydaje się, aby członkowie organizacji pracodawców, w związku z pełnioną funkcją, również ponosili odpowiedzialność za naruszenie normy wynikającej z art. 18 ust. 1 ustawy o organizacji pracodawców, stanowiącej, iż dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez

związki pracodawców służy realizacji ich zadań statutowych i nie może być przeznaczony do podziału pomiędzy ich członków. Taka odpowiedzialność jest tym bardziej uzasadniona, że na podobnych zasadach odpowiadać będą członkowie związków zawodowych, którzy w związku z pełnioną funkcją naruszyli normę prawną określoną w art. 24 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych.

5. Jednoznaczne określenie trybu orzekania w sprawach o czyny, o których mowa w art. 35 ust. 1 i ust. 2¹ ustawy o związkach zawodowych oraz w art. 19¹ ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców.

Biorąc pod uwagę postulat precyzyjności norm karnych, a także możliwe wątpliwości w zakresie kwalifikacji (K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Oficyna, 2007 r.), proponuje się jednoznaczne ukształtowanie tych czynów jako wykroczeń. Wprowadzenie tej zmiany ujednotoczy reguły odpowiedzialności za naruszenie przepisów zbiorowego prawa pracy, bowiem w innych ustawach z tego zakresu (np. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, o europejskich radach zakładowych), naruszenia ich przepisów także stanowią wykroczenia. Orzekanie w sprawach o omawiane czyny będzie następować w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (proponowane dodanie ust. 2² w art. 35 ustawy o związkach zawodowych).

Analogiczne rozwiązanie proponuje się w przypadku czynów stypizowanych w art. 19¹ ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców (proponowane dodanie ust. 2 w art. 19¹ ustawy o organizacjach pracodawców).

W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na skutki zmiany reżimu odpowiedzialności za czyny zabronione określone w nowelizowanych ustawach z odpowiedzialności karnej na odpowiedzialność za wykroczenie, które są określone w Kodeksie karnym oraz w Kodeksie postępowania karnego. W myśl art. 17 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania karnego, postępowanie karne o czyn zabroniony określony w nowelizowanych ustawach nie może zostać wszczęte, a jeżeli zostało wszczęte, to musi zostać umorzone. Natomiast w myśl art. 4 § 4 Kodeksu karnego, skazanie za czyn zabroniony określony w nowelizowanych ustawach ulegnie zatarciu z mocy prawa.

6. Określenie terminu przekazywania przez pracodawcę kwoty pobranych składek związkowych na rachunek bankowy wskazany przez zakładową organizację związkową.

Mając na uwadze potrzebę precyzyjności norm prawnych, których nieprzestrzeganie może być przedmiotem odpowiedzialności karnej, proponuje się w art. 33¹ ust. 2 ustawy o związkach zawodowych jednoznaczne określenie terminu przekazywania przez pracodawcę na rachunek bankowy wskazany przez zakładową organizację związkową kwoty składek związkowych pobranych z wynagrodzenia pracowników. W obecnym stanie prawnym, pracodawca ma obowiązek niezwłocznego przekazywania

takich składek, co jednak w różnych sytuacjach faktycznych może być niejednolicie interpretowane. Ponieważ naruszenie tego obowiązku będzie stanowiło wykroczenie, karane karą ograniczenia wolności albo grzywny (zgodnie z proponowanym art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o związkach zawodowych), proponuje się wprowadzenie 7-dniowego terminu na przekazanie przez pracodawcę składek związkowych na rachunek bankowy wskazany przez zakładową organizację związkową, licząc ten termin od dnia otrzymania składek.

7. Pozostałe zmiany

W związku ze zmianą polegającą na ukształtowaniu czynów niedozwolonych stypizowanych w 35 ust. 1 i ust. 2¹ ustawy o związkach zawodowych oraz w art. 19¹ ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców jako wykroczeń, przy jednoznacznym wskazaniu, że orzekanie w sprawach o te czyny będzie następować w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (*vide* pkt 5), konieczne jest uregulowanie, że oskarżycielem publicznym w omawianych sprawach jest prokurator (dodawane: art. 35 ust. 2³ ustawy o związkach zawodowych oraz 19¹ ust. 3 ustawy o organizacjach pracodawców), przy czym ustalenie prokuratora właściwego w konkretnej sprawie następować będzie na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Ponadto, w celu dostosowania przepisów obydwu nowelizowanych ustaw do aktualnej terminologii wynikającej z przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), konieczne jest dokonanie zmiany w art. 36 ust. 1 w zdaniu drugim ustawy o związkach zawodowych oraz w art. 19 ust. 1 w zdaniu drugim ustawy o organizacjach pracodawców, polegającej na zastąpieniu wyrazów „właściwego prokuratora wojewódzkiego” wyrazami „prokuratora okręgowego”.

W związku z ukształtowaniem ww. czynów niedozwolonych jako wykroczeń, konieczne jest nadanie brzmienia sankcji stosowanej w przypadku popełnienia tych czynów, w sposób analogiczny do przyjętego w przepisach ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń. Ponadto, zgodnie z przyjętymi regułami redagowania przepisów karnych, jeżeli przepis wyznaczający sankcję karną dopuszcza alternatywnie kilka rodzajów kar, w przepisie tym kary należy wskazywać w kolejności: od najsurowszej do najłagodniejszej.

W tym celu w art. 35 ust. 1 i ust. 2¹ ustawy o związkach zawodowych, a także w art. 19¹ ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców sankcję tę określa się wyrazami „podlega karze ograniczenia wolności oraz grzywny”.

Mając na uwadze charakter wykroczeń, penalizowanych przepisami projektowanej ustawy, odpowiedzialności karnej podlegać będzie jedynie popełnienie tych czynów, a nie ich usiłowanie.

Zgodność projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana regulacja nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy został udostępniony wszystkim zainteresowanym podmiotom w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce *Rządowy Proces Legislacyjny*, zgodnie z § 11a uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.).

Żaden z podmiotów nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projektowana regulacja oddziałuje na osoby wykonujące pracę nakładczą oraz na podmioty zatrudniające takie osoby.

Projekt ustawy będzie również oddziaływał na członków związków zawodowych oraz członków organizacji pracodawców pełniących funkcje w tych organizacjach, w związku z precyzyjnym wskazaniem obowiązków, których niedopełnienie skutkować będzie sankcją karną.

II. Wyniki konsultacji społecznych

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych z organizacjami pracowników i pracodawców – reprezentatywnymi, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, tj. z:

- 1) Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych;
- 2) NSZZ „Solidarność”;
- 3) Forum Związków Zawodowych;
- 4) Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) Konfederacją „Lewiatan”;
- 6) Związkiem Rzemiosła Polskiego;
- 7) Związkiem Pracodawców Business Centre Club.

Stanowisko strony rządowej wobec uwag do projektu, zgłoszonych przez partnerów społecznych, zostanie zaprezentowane oraz poddane dyskusji na posiedzeniu Zespołu problemowego do spraw prawa pracy i układów zbiorowych Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

III. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na sektor finansów publicznych.

IV. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

V. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

VI. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.