

Stanowisko ZPP w sprawie projektu ustawy o sporach zbiorowych pracy (UD408)

Wstęp

We współczesnym ustawodawstwie państw europejskich bardzo dużą wagę przywiązuje się do kwestii związanych z zatrudnianiem i ochroną pracowników. Co do zasady większość przepisów dotyczących powstania i rozwiązania stosunku pracy, a także wzajemnych relacji między pracodawcą, a pracownikami znajduje się w Kodeksie pracy. Niektóre jednak kwestie z uwagi na swoją specyfikę uregulowane są w odrębnych aktach pranych. Takim zagadnieniem jest między innymi problematyka postępowania w przypadku konfliktu między pracodawcą, a pracownikami w zakresie np. warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników. W przypadku powstania tego rodzaju konfliktu bazującego na sprzecznych interesach pracodawcy i pracowników może dojść do powstania tak zwanego „sporu zbiorowego”, którego przebieg uregulowano w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Obecnie obowiązujące przepisy były wielokrotnie nowelizowane, jednak z uwagi na upływ czasu i pojawiające się liczne postulaty dotyczące zmian w tym zakresie Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej zdecydowało się przedstawić projekt nowej ustawy o sporach zbiorowych pracy (UD408).

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców wraz z przedstawicielami biznesu postanowił przeanalizować proponowane rozwiązania prawne. Poniżej prezentujemy nasze uwagi i sugestie do projektu.

Uwagi do projektu ustawy o sporach zbiorowych pracy (UD408)

1. art. 2 ust. 1 pkt 5).

Wskazujemy, że odejście od enumeratywnego katalogu sporów zbiorowych zawartego w art. 1 w obecnie obowiązującej ustawie może być przyczyną powstania wielu problemów praktycznych. Wskazać bowiem należy, że w projektowanych przepisach zdecydowano się na użycie ogólnych i nieprecyzyjnych sformułowań mogących budzić wątpliwości co do zakresu spraw mogących być przedmiotem sporu zbiorowego. W związku z powyższym należałoby rozważyć doprecyzowanie pojęć i wpisanie do przepisów jasnego katalogu spraw mogących być przedmiotem sporu zbiorowego.

2. art. 4 ust. 4.

Dokumenty takie jak regulamin pracy i regulamin wynagradzania są w świetle przepisów zakładowymi aktami normatywnymi. Zawierają one również element porozumienia ponieważ ich wprowadzenie wymaga uzgodnienia z zakładowymi organizacjami związkowymi. W związku z tym zakres zastosowania projektowanego przepisu jest niejasny, gdyż nie można w sposób jednoznaczny wskazać, jak odnieść jego treść do wskazanych aktów prawnych. Wydaje się, że zakładowa organizacja związkowa może wypowiedzieć wyłącznie dokonane uzgodnienie, ale uzgodniony i wydany przez pracodawcę akt normatywny (regulamin pracy lub wynagradzania) nadal będzie obowiązywać. Otwierałoby to organizacji związkowej możliwość zgłoszenia sporu zbiorowego dotyczącego treści aktu normatywnego. Kwestia ta wymaga jednak sprecyzowania przez projektodawcę, w przeciwnym razie można spodziewać się rozbieżnych interpretacji przepisu.

3. art. 5 ust. 1 pkt 2).

Należałoby doprecyzować zakres udzielanych informacji o pozostałych działających u pracodawcy organizacjach związkowych (np. nazwa, adres).

4. art. 5 ust. 2.

Wskazujemy, że w przepisie tym powinna znaleźć się sankcja za niewykonanie obowiązku powiadomienia pozostałych organizacji związkowych działających u danego pracodawcy o zakresie zgłoszonych żądań. W przypadku niewykonania obowiązku należałoby uznać spór za niezgłoszony. Brak sankcji może spowodować, że unormowanie to może być martwe, ze wszystkimi wynikającymi stąd negatywnymi konsekwencjami prawnymi.

5. art. 6 ust. 1.

Wskazujemy, że uzasadnione i konieczne jest uregulowanie zasad rozpoznawania przez sądy sporów między pracodawcami i związkami zawodowymi dotyczących ważności zgłoszenia sporu zbiorowego. Obecnie brak w tym zakresie drogi sądowej, co stanowi istotną lukę prawną, gdyż w praktyce w większości sporów zbiorowych pojawia się konflikt między stroną związkową a pracodawcą. Projekt przewiduje jedynie weryfikację legalności strajku, co uważamy za rozwiązanie trafne, ale niedostateczne. W związku z powyższym proponujemy dodać w projekcie ustawy regulacje dotyczące weryfikacji legalności zgłoszenia sporu zbiorowego. Sprawy te powinny być rozpatrywane na zasadach określonych w art. 27 wskazanego projektu, a zatem powinny należeć do właściwości sądu rejonowego – sądu pracy właściwego dla siedziby pracodawcy lub miejsca wykonywania przez niego działalności. Powinny być rozwiązywane w postępowaniu nieprocesowym. Prawo złożenia wniosku powinno przysługiwać pracodawcy, a także każdej zakładowej organizacji związkowej

uczestniczącej w sporze zbiorowym (na wypadek, gdyby pracodawca nie uznał sporu za ważnie zgłoszony i na tej podstawie odmówił przystąpienia do rokowań). Należałoby również uregulować skutki prawne zgłoszenia wniosku do sądu. Wydaje się, iż co do zasady powinny być one analogiczne, jak przewidziane w art. 26 Projektu.

6. Art. 6 ust. 3

Umieszczenie tego przepisu w rozdziale „Rokowania” wydaje się nie do końca prawidłowe. Zapis sugeruje możliwość ogłoszenia strajku bez konieczności spełnienia pozostałych warunków, w szczególności określonych w art. 21 Ustawy.

Proponujemy przeniesienie przepisu do rozdziału 4 i nadanie mu treści:

„Z zastrzeżeniem art. 21 dzień ogłoszenia strajku, o którym mowa w art. 6 ust. 2, nie może przypadać przed upływem 21 dni od dnia zgłoszenia żądań.”

7. art. 7 ust. 1 i 2.

Pragniemy podnieść, że ust. 2 projektowanego przepisu jest zbyt ogólny. Proponujemy następujące brzmienie przepisu:

„2. Pracodawca nie może odmówić podjęcia rokowań, jeżeli spór został zgłoszony zgodnie z przepisami ustawy.”

Proponowana zmiana jest skorelowana z propozycją dodania uregulowań umożliwiających sądową kontrolę legalności sporu zbiorowego (uwagi do art. 6 ust. 1).

8. art. 8 ust. 2 i 3.

Wskazujemy, że projektowany ust. 2 należy uznać za rozwiązanie dalece problematyczne. Wskazać należy, że u jednego pracodawcy występować może wiele organizacji związkowych, które mogą mieć odmienne i wzajemnie sprzeczne oczekiwania. W praktyce doprowadzić to może do sytuacji, w której poszczególne organizacje związkowe będą równolegle prowadzić spory o różnych stopniach zaawansowania. Skutkiem tego będzie praktyczny brak możliwości wypracowania rozwiązania kompromisowego (np. kilka zakładowych organizacji związkowych równocześnie występuje z żądaniami podwyżek dla tych samych grup zawodowych, ale w różnych kwotach albo wg innego „klucza” podziału środków na wynagrodzenia, co powoduje, że pracodawca nigdy nie będzie w stanie zaspokoić sprzecznych żądań). W związku z powyższym proponujemy wprowadzenie wymogu powołania wspólnej reprezentacji przez te organizacje związkowe, które nie mają statusu organizacji reprezentatywnych, albo przynajmniej przez te, których żądania są tego samego rodzaju.

W odniesieniu do ust. 3 wskazujemy na możliwość przyjęcia rozwiązania, zgodnie z którym w przypadku utworzenia przez organizacje niereprezentatywne wspólnej reprezentacji związkowej, ich stan uzwiązkowienia (liczbę osób zrzeszonych) można byłoby sumować. Wówczas udział organizacji reprezentatywnej w sporze zbiorowym nie byłby już niezbędny, pod warunkiem jednak, że tak zsumowany stan uzwiązkowienia organizacji niereprezentatywnych nie będzie niższy od określonego minimum pracowników (określonego procentowo w stosunku do stanu zatrudnienia u pracodawcy, np. 3%).

9. art. 9 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1.

Wskazane przepisy powinny być bardziej precyzyjne w sytuacji, gdy (z różnych powodów) nie ma możliwości sporządzenia protokołu rozbieżności jako wspólnego dokumentu stron sporu. W takiej sytuacji ustawodawca proponuje, żeby protokół został sporządzony przez jedną ze stron, nie określając konkretnie strony odpowiedzialnej za sporządzenie protokołu w przedmiotowej sytuacji i tym samym nie wykluczając możliwości sporządzenia protokołu przez każdą stronę sporu z osobna.

Proponujemy zmienić brzmienie przepisu dodając w jego ostatnim zdaniu następującą treść:
„[...] W przypadku braku możliwości sporządzenia protokołu rozbieżności jako wspólnego dokumentu stron, jest on sporządzany przynajmniej przez jedną ze stron sporu, fakt ten zostaje przyjęty do wiadomości przez drugą stronę sporu.”

10. art. 16.

Wskazujemy, że w projektowanym przepisie pominięto kwestię referendum strajkowego. Referendum strajkowe przewidziane jest jedynie przed strajkiem właściwym, jednak również w przypadku strajku ostrzegawczego wymóg ten wydaje się zasadny z uwagi na poważne konsekwencje jakie wiążą się z jego prowadzeniem.

11. art. 18.

Pragniemy zauważyć, że z treści projektowanych przepisów można wywnioskować, iż w przypadku spisania protokołu rozbieżności oraz przeprowadzenia strajku spór może nigdy nie wygasnąć. Z obecnej treści przepisów wydaje się, że ustawodawca nie przewidział takiej możliwości bądź też przewidział ją umożliwiając jednocześnie kontynuowanie sporu przez czas nieokreślony. W związku z tym należałoby doprecyzować projekt np. wskazując, że w przypadku spisania protokołu rozbieżności z mediacji w terminie określonym w ust. 1, spór przedłuża się na kolejne 3 miesiące. Ten termin powinien wystarczyć stronom zarówno

na porozumienie się, jak i na przeprowadzenie przez związek zawodowy ewentualnego kolejnego protestu.

12. art. 21 ust. 2.

Wydaje się, że projektowany przepis ust. 2 jest niejasny, gdyż można wnioskować, że w przypadku, gdy do zawarcia żadnego porozumienia „częstkowego” nie dojdzie, dopuszczalne jest przeprowadzenie strajku nawet bez mediacji. Tymczasem strajk zawsze powinien być poprzedzony mediacją (chyba, że pracodawca bezprawnie uniemożliwi jej przeprowadzenie).

13. art. 23 ust. 2.

Wskazujemy na szereg problemów dotyczących tego przepisu:

- Po pierwsze, to pracodawca (osoba kierująca zakładem pracy / zarząd) odpowiada wyłącznie za właściwe funkcjonalnie zakładu pracy, a zakładowe organizacje związkowe nie ponoszą w tym zakresie odpowiedzialności;
- Po drugie, odpowiednie stosowanie art. 30 ust 6 i 7 ustawy o związkach zawodowych oznacza, że:

- w przypadku ustalenia wspólnego stanowiska przez zakładowe organizacje związkowe w tym zakresie, jeśli to stanowisko będzie sprzeczne ze stanowiskiem pracodawcy, nie będzie możliwe podpisanie w tym zakresie porozumienia ustającego taką listę stanowisk pracy;

- Po trzecie, nie jest wiadome kiedy taka lista jest ustalana. Czy następuje to w trakcie trwania sporu zbiorowego, czy wcześniej, zanim potencjalny spór powstanie? Jakie są wobec tego skutki jej nie ustalenia, co wobec odpowiedniego stosowania art. 30 ust. 6 i 7 ustawy o związkach zawodowych, jest możliwe.

Postulujemy zmianę projektu ustawy poprzez rezygnację z ust. 2 lub jego modyfikację i ustalenie jego następującej treści:

„23 ust. 2 „Pracodawca, w uzgodnieniu z działającymi u niego organizacjami związkowymi, określi wykaz stanowisk pracy, o których mowa w ust. 1. Po rozpatrzeniu wspólnego stanowiska organizacji związkowych, a także w razie niezajęcia przez organizacje związkowe wspólnego stanowiska w terminie 30 dni, pracodawca samodzielnie określi wykaz stanowisk pracy, o których mowa w ust. 1 .”.

14. art. 24 ust. 1.

Wskazujemy, że należałoby doprecyzować, że chodzi o zakładowe organizacje związkowe prowadzące spór zgodnie z ustawą. Legalność sporu zbiorowego jest bowiem warunkiem legalności strajku.

15. art. 24 ust. 3.

Forma w jakiej ogłoszenie następuje wydaje się kluczowa, aby skutecznie został o tym zawiadomiony pracodawca. Określenie „ogłoszenie” oznaczać może np. zamieszczenie informacji na tablicy związkowej, co zapewne nie spełni wymogu skutecznego powiadomienia pracodawcy. Skuteczne powiadomienie pracodawcy z co najmniej 7 dniowym wyprzedzeniem jest istotne nie tylko z uwagi na konieczność przygotowanie się do strajku (odstawienie maszyn itp.) ale w szczególności z uwagi na nowy art. 26 Ustawy przyznający w okresie od ogłoszenia do rozpoczęcia strajku prawo złożenia wniosku o zbadanie zgodności z prawem przeprowadzonego głosowania.

Postulujemy zmianę:

„ Art. 24 ust. 3 *Ogłoszenie strajku i skuteczne zawiadomienie pracodawcy o terminie jego rozpoczęcia powinno nastąpić co najmniej na 7 dni przed jego rozpoczęciem.*”.

16. art. 24 ust. 5.

Z uwagi na okres przedawnienia roszczeń ze stosunku pracy proponujemy, aby powyższy termin wynosił 3 lata od zakończenia sporu zbiorowego.

17. art. 25 ust. 1 i 3.

Pragniemy podnieść, że w ust. 1 należałoby doprecyzować, że chodzi o sporządzenie protokołu rozbieżności z mediacji (chyba, że strajk zostanie wyjątkowo zorganizowany bez mediacji, jeżeli pracodawca ją bezprawnie uniemożliwił, jest to jednak sytuacja wyjątkowa).

W odniesieniu do ust. 3, należałoby rozważyć wprowadzenie wyjątku. Jeżeli pozostałe organizacje prowadzące spór utworzą wspólną reprezentację związkową i łącznie zrzeszają dostatecznie dużą liczbę pracowników (np. 3%), wówczas udział organizacji reprezentatywnej nie byłby konieczny.

18. art. 27 ust. 5.

Wydaje się, że właściwym środkiem prawnym powinno być zażalenie, a nie apelacja (analogicznie, jak to uregulowano w art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach).

19. art. 34 pkt 1 – 4.

Proponujemy doprecyzowanie projektowanych przepisów w następujący sposób:

- „1) nie podejmuje rokowań, o których mowa w art. 7 ust. 1, jeżeli spór zbiorowy został zgłoszony zgodnie z przepisami ustawy,*
- 2) uniemożliwia przeprowadzenie głosowania, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 2, jeżeli spór zbiorowy został zgłoszony zgodnie z przepisami ustawy,*
- 3) (...),*
- 4) zabrania wzięcia udziału w strajku, jeżeli spór zbiorowy został zgłoszony zgodnie z przepisami ustawy,”.*

Powyższa propozycja wynika z faktu, że od pracodawcy nie można wymagać prowadzenia rokowań, umożliwienia prowadzenia referendum strajkowego ani umożliwienia udziału w strajku w sytuacji, gdyby spór nie był ważnie zgłoszony.

W sytuacji, gdy spór zbiorowy nie został zgłoszony zgodnie z przepisami ustawy, nie można też przedstawicielowi pracodawcy zarzucić popełnienia czynu zabronionego.

20. Propozycja dotycząca sposobu pokrycia kosztów mediacji

Proponujemy następujące ustalenie sposobu pokrycia kosztów mediacji w przypadku, gdy strony nie mogą tego zrobić osobiście.

Propozycja zmiany:

Dodać do treści projektu ustawy przepis na wzór Art. 11¹, ust. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, który zobowiązuje ministra ds. polityki rodzinnej (w przypadku projektu ustawy właściwym będzie minister ds. rodziny, pracy i polityki społecznej) do pokrycia kosztów mediacji w przypadku, gdy strony nie mogą tego zrobić osobiście.

Podsumowanie

Wskazujemy, że mimo zgłoszonych uwag Związek Przedsiębiorców i Pracodawców pozytywnie ocenia przedstawiony projekt nowej ustawy o sporach zbiorowych pracy (UD408). Przedstawione przepisy mają spójny charakter i po dokonaniu koniecznych poprawek mogą stanowić skuteczną i wartościową regulację trudnego obszaru, jakim jest rozwiązywanie sytuacji konfliktowych między pracodawcami i pracownikami.