Warszawa, 22.09.2020 r.

MINISTERSTWO
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Sekretarz Stanu
Stanisław Szwed

DDP-VI.0210.1.2.2020.KW/AŚK

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący!

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 sierpnia 2020 r. przekazujące informację dotyczącą podjętego przez Senat postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy *o zmianie ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (druk senacki nr 177),* przedstawiam opinię wobec rozwiązań zaproponowanych w tym dokumencie:

Projekt nowelizacji ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. poz. 550, z późn. zm.), zgodnie z informacjami zawartymi w uzasadnieniu, ma na celu ułatwienie działania rad pracowników, również w czasie stanu epidemii.

Zmiana art. 4

Projekt nowelizacji wprowadza przepisy dotyczące zmniejszenia liczby koniecznych podpisów do zgłoszenia kandydatury (projektowana zmiana art. 4 ust. 4 ustawy) uzasadniając to ograniczeniem ryzyka rozprzestrzeniania pandemii w trakcie zbierania podpisów. Jeżeli zatem celem proponowanej regulacji jest przeciwdziałanie okolicznościom o charakterze przejściowym – tj. utrudnieniom związanym ze stanem pandemii, to obowiązywanie projektowanej zmiany powinno być ograniczone czasowo i powiązane z obowiązywaniem

stanu pandemii. Niezależnie od powyższego w ocenie resortu w celu ułatwienia pracownikom rozpoczęcia procedury powoływania rady pracowników liczba podpisów koniecznych do zgłoszenia kandydata może ulec zmniejszeniu. Jednakże kwestia liczby progów oraz wymaganych podpisów wymaga pogłębionej analizy.

Zmiana art. 8

Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, stanowi implementację do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/14/WE z 11 marca 2002 r. ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz.Urz. WE L 80 z 23.3.2002 r.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 05, t. 4, s. 219). Z preambuły do dyrektywy wynika, że wspólnotowe ramy informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami powinny ograniczać do minimum obciążenia dotyczące przedsiębiorstw i zakładów, zapewniając jednocześnie efektywne korzystanie z przyznanych pracownikom praw.

Powyższe założenia znalazły odzwierciedlenie w regulacji art. 8 ust. 1 ustawy, z którego wynika, że utworzenie rady pracowników jest inicjowane złożeniem przez uprawnioną grupę pracowników wniosku o przeprowadzenie przez pracodawcę wyborów członków rady pracowników. Dopiero taki wniosek rozpoczyna sekwencję zdarzeń, która po spełnieniu innych przesłanek powinna doprowadzić do utworzenia rady u pracodawcy.

Proponowana w nowelizacji zmiana art. 8 ust. 1 polegająca na skreśleniu wyrazów „na pisemny wniosek grupy co najmniej 10% pracowników", oznacza w istocie, że przeprowadzenie wyborów członków rady pracowników będzie cyklicznym obowiązkiem pracodawcy, niezależnym od woli i inicjatywy pracowników. Nasuwa się pytanie o sens nakładania na pracodawcę obowiązku organizacji wyborów w przypadku gdy pracownicy nie wykazują zainteresowania powstaniem rady do tego stopnia, że nie są w stanie zebrać grupy pracowników, aby złożyć wniosek o przeprowadzenie wyborów członków rady pracowników.

Na charakter prawa do informacji i konsultacji zwróciła uwagę również Komisja Europejska w swoim dokumencie „Fitness check" on EU law in the area of Information and Consultation, Brussels. 26.8.2013 r., SWD(2013) 293 final. W raporcie Komisja postawiła wniosek, że trzy dyrektywy dotyczące informacji i konsultacji (dyrektywa 2002/14/WE ustanawiająca ogólne ramy informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie

Europejskiej, dyrektywa 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych oraz dyrektywa 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów) są zasadniczo narzędziami pozwalającymi osiągnąć stawiane w nich cele. Jednocześnie Komisja zwróciła uwagę, że w dużej liczbie przedsiębiorstw objętych działaniem dyrektyw ciała informacyjno – konsultacyjne nie istnieją, ponieważ prawo do informacji i konsultacji jest uprawnieniem pracowniczym wymagającym akcji po ich stronie, tak aby mogło być użyte w praktyce.[1]

Zmiana art. 10

Projekt w odniesieniu do art. 10 wprowadza szereg zmian dotyczących przeprowadzenia wyborów rady pracowników mających na celu zmniejszenie ryzyka zarażenia w ich trakcie. W uzasadnieniu do projektu wskazano na zwiększenie „ryzyka zarażenia poprzez zbędne intensyfikowanie kontaktów bezpośrednich między członkami ograniczonych środowisk przez akt głosowania". Jeżeli projektodawca wiąże cel wprowadzenia zmiany do art. 10 z pandemią, to obowiązywanie projektowanej zmiany powinno być ograniczone czasowo i powiązane z obowiązywaniem stanu pandemii. Przepisy w zaproponowanym kształcie będą obowiązywały niezależnie od ogłoszenia stanu pandemii.

Odnosząc się bezpośrednio do kwestii istnienia ograniczeń związanych ze stanem pandemii należy jednak podkreślić, że obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na przeprowadzenie wyborów rady pracowników również w sytuacjach nadzwyczajnych takich jak stan epidemii. Ogólne zebranie pracowników w celu wyboru rady pracowników, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy, nie jest koniecznością. Wybór rady pracowników może zostać przeprowadzony również w inny sposób, np. za pośrednictwem systemu elektronicznego, jeśli zostanie on przewidziany w regulaminie komisji wyborczej. W związku z powyższym, możliwe jest zorganizowanie wyborów za pomocą środków komunikowania się na odległość.

W przypadku, gdy głosowanie odbywa się w drodze elektronicznej, stosowany system powinien zapewniać anonimowość głosującego (w szczególności nie jest dopuszczalne głosowanie za pomocą imiennego adresu e-mail), ponieważ zgodnie z przepisem art. 10 ust. 4

[1] „Fitness check" on EU law in the area of Information and Consultation, Brussels. 26.8.2013 r., SWD(2013) 293 final, strona 40.

ustawy wybory członków rady pracowników są bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Co prawda, zgodnie z obecnie obowiązującym przepisem art. 10 ust. 3 ustawy, wybory do rady pracowników przeprowadza się w dniu roboczym (tj. w ciągu jednego dnia), jednak w ocenie doktryny prawniczej regulamin w celu zapewnienia jak największej liczbie pracowników faktycznej możliwości uczestnictwa w wyborach może przewidywać ich przeprowadzenie w danym okresie (por. M. Wojewódka, A. Pabisiak, Informowanie pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji. Komentarz do ustawy, Warszawa 2007). Niemniej, w celu uniknięcia wątpliwości, wydaje się zasadne uregulowanie wyraźnie tej kwestii w przepisie ustawy.

Wątpliwości może budzić zaproponowana rezygnacja z wyborów bezpośrednich do rady pracowników, przy jednoczesnym braku dodatkowych przepisów, które określałyby zasady decydowania przez załogę o trybie wyborów (bezpośrednie czy pośrednie) czy wyboru delegatów/elektorów. Zawarta w uzasadnieniu informacja o „delegowaniu przez ustawodawcę trybu przeprowadzenia wyborów na zakłady pracy" jest zbyt ogólnikowa. Ponadto wybory pośrednie, polegające na wyborze elektorów/delegatów, którzy wybierają przedstawicieli, są dwu- lub wielostopniowe. W ocenie resortu taka zmiana oznaczałaby w praktyce komplikację procedury wyborczej, a nie jej ułatwienie. W sytuacji, gdy istnieje możliwość zorganizowania wyborów za pomocą środków komunikowania się na odległość, nie ma potrzeby rezygnowania z wyborów bezpośrednich.

Natomiast wątpliwości interpretacyjne może budzić zapis mówiący o tym, że „Pracodawca na pierwszym posiedzeniu komisji przekazuje projekt regulaminu". Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami regulamin określający tryb działania komisji wyborczej podlega konsultacji, a w proponowanej nowelizacji element uzgodnień jest pominięty. Dodatkowo w ocenie resortu jest niezasadne wpisywanie w ustawie nazwy wirusa SARS-CoV-2, ponieważ powoduje to, że przepis ten przestaje być uniwersalny w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej spowodowanej np. innym patogenem.

Zgodnie z obecnie obowiązującą regulacją wybory są ważne, jeżeli weźmie w nich udział co najmniej 50% pracowników zatrudnionych u pracodawcy. Skutki niższej frekwencji podczas wyborów, określa art. 10 ust. 6 ustawy. W przypadku gdy w wyborach uczestniczyło mniej niż 50% pracowników, po upływie 30 dni od dnia tych wyborów przeprowadza się ponowne wybory, które uznaje się za ważne bez względu na liczbę pracowników, którzy wzięli w nich udział. W ocenie resortu obniżenie wysokości progu wydaje się zasadne, jednak kwestia

konkretnej ich wysokości wymaga analizy. Obniżenie progu z 50% pracowników do 10% pracowników przy pierwszej próbie zorganizowania wyborów znacząco zredukuje mandat demokratyczny, jakim powinni się cieszyć wybrani przez załogę przedstawiciele.

Zmiana art. 11

Propozycja dodania ust. 1a w art. 11 zawarta w projekcie nowelizacji, polegająca na wydłużeniu kadencji rady do dnia pierwszego posiedzenia nowo wybranej rady pracowników stanowi powrót do brzmienia art. 11 ust. 4 obowiązującego od dnia 25 czerwca 2006 r. do dnia 13 czerwca 2008 r. (obecne brzmienie art. 11 ust. 4 zostało nadane ustawą z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz.U. Nr 93, poz. 584). Zmiana powyższej regulacji była uzasadniona tym, że w niektórych przypadkach uprawnione podmioty mogą nie utworzyć takiej rady, co powodowałoby funkcjonowanie dotychczasowej rady w nieograniczonym czasie. Pracodawca nie jest bowiem zobligowany do zorganizowania wyborów członków rady pracowników w każdym przypadku, ponieważ zgodnie z art. 8 ust. 1 powstanie rady pracowników zależy wyłącznie od woli i inicjatywy pracowników.

Powyższa argumentacja pozostaje aktualna i nie ma na nią wpływu obowiązywanie stanu epidemii, w związku z tym powrót do brzmienia przepisu obowiązującego przed 13 czerwca 2008 r. jest w ocenie resortu niezasadny.

Zmiana art. 12

Zawarta w projekcie propozycja obsadzania wakatów w razie ustania członkostwa rady kolejną osobą, która otrzymała największą liczbę głosów w wyborach wydaje się być zasadna. Wątpliwości budzi propozycja obsadzania wakatu w drodze kooptacji przez członków rady z uwagi na niespełnianie wymogu wyboru członka rady przez pracowników, których ci członkowie rady mają reprezentować. Powoływanie członków rady przez samych pracowników to demokratyzacja stosunków pracy na poziomie zakładowym. Mechanizm kooptowania członków rady pracowników przez pozostałych członków rady pracowników bez udziału załogi zakładu pracy może być postrzegany jako źródło nadużyć. Nie można bowiem pomijać faktu, że członek rady pracowników korzysta ze szczególnej ochrony stosunku pracy określonej w art. 17 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. Umocowanie do zapewnienia danemu pracownikowi szczególnej ochrony,

która jest wyjątkiem od zasady wolności pracy, powinno być oparte o demokratyczne mechanizmy.

Mając powyższe na uwadze można uznać, że tylko niektóre propozycje zawarte w projekcie mogą być podstawą prowadzenia prac legislacyjnych. Jednakże wymagają one dalszego doprecyzowania. Niezależenie od powyższego projekt powinien stać się czynnikiem, który spowoduje otwarcie szerszej dyskusji na temat funkcjonowania rad pracowników, w szczególności na forum Rady Dialogu Społecznego. Rady pracowników, obok związków zawodowych, są częścią zakładowego systemu przedstawicielstwa załogi zakładu pracy. Zmiany w ustawie o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji nie powinny być przeprowadzone bez uprzedniej dyskusji nad wzajemnym uprawnieniami rad pracowników i związków zawodowych.

Z poważaniem

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu
/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/