

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 17 marca 2011 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy.

Jednocześnie upoważnia senator Grażynę Sztark do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks pracy

Art. 1.

W ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.¹⁾) w art. 50 § 5 otrzymuje brzmienie:

"§ 5. Przepisu § 3 nie stosuje się w razie wypowiedzenia umowy o pracę pracownicy w okresie ciąży lub urlopu macierzyńskiego, pracownikowi-ojcu wychowującemu dziecko w okresie korzystania z urlopu macierzyńskiego, a także pracownikowi, w okresie korzystania z ochrony stosunku pracy na podstawie przepisów ustawy o związkach zawodowych. W tych przypadkach stosuje się odpowiednio przepisy art. 45."

Art. 2.

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

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 113, poz. 717, z 1999 r. Nr 99, poz. 1152, z 2000 r. Nr 19, poz. 239, Nr 43, poz. 489, Nr 107, poz. 1127 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 11, poz. 84, Nr 28, poz. 301, Nr 52, poz. 538, Nr 99, poz. 1075, Nr 111, poz. 1194, Nr 123, poz. 1354, Nr 128, poz. 1405 i Nr 154, poz. 1805, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 135, poz. 1146, Nr 196, poz. 1660, Nr 199, poz. 1673 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 166, poz. 1608 i Nr 213, poz. 2081, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252 i Nr 240, poz. 2407, z 2005 r. Nr 10, poz. 71, Nr 68, poz. 610, Nr 86, poz. 732 i Nr 167, poz. 1398, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 133, poz. 935, Nr 217, poz. 1587 i Nr 221, poz. 1615, z 2007 r. Nr 64, poz. 426, Nr 89, poz. 589, Nr 176, poz. 1239, Nr 181, poz. 1288 i Nr 225, poz. 1672, z 2008 r. Nr 93, poz. 586, Nr 116, poz. 740, Nr 223, poz. 1460 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 116, poz. 740, Nr 98, poz. 817, Nr 99, poz. 825, Nr 115, poz. 958, Nr 157, poz. 1241, Nr 219, poz. 1704 i Nr 58, poz. 485, z 2010 r. Nr 105, poz. 655, Nr 135, poz. 912, Nr 182, poz. 1228, Nr 224, poz. 1459, Nr 249, poz. 1665 i Nr 254, poz. 1700 oraz z 2011 r. Nr 36, poz. 181.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2010 r. (sygnatura akt P 4/10), stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu art. 50 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.; dalej jako: k.p.) w zakresie, w jakim przepis ten pomija prawo pracownika – znajdującego się pod ochroną przewidzianą w art. 32 ust. 1 pkt 1 i ust. 8 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.; dalej jako: ustawa o związkach zawodowych) – do żądania przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach w razie wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony z naruszeniem przepisów o tej ochronie.

Sentencję wyroku opublikowano w Dz. U. Nr 135, poz. 912 (data publikacji: 26 lipca 2010 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK Z.U. Nr 6A.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 50 § 3 k.p. w zakresie wskazanym w sentencji wyroku.

Sąd konstytucyjny skonfrontował zaskarżoną normę z gwarancjami wywodzonymi z art. 2 oraz art. 59 ust. 1 ustawy zasadniczej. Trybunał przypomniał przy tym, że art. 59 Konstytucji dotyczy fundamentalnej sfery wolności człowieka, jaką jest wolność zrzeszania się, poręczona w odniesieniu do związków zawodowych, jak również organizacji społeczno-zawodowych rolników oraz organizacji pracodawców. Wolność ta jest zarazem jedną z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Według art. 12 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, a także stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

Wolność koalicji związkowej została umieszczona wśród innych form dobrowolnego zrzeszania się i organizacji obywateli, mających na celu wyrażanie ich interesów, dążeń i aspiracji. Ma ona swój aspekt indywidualny, jak też pochodny od niego – kolektywny. W pierwszym z wymienionych aspektów jako wartość konstytucyjna chroniona jest swoboda pracobiorców w zakresie tworzenia związków, przystępowania do tychże związków oraz występowania z nich i ich rozwiązywania, a w drugim – niezależność owych związków, jak również swoboda podejmowania przez nie działań na korzyść ich członków i pozostałych pracowników.

Gwarancje wolności związkowych w wymiarze indywidualnym przewidują zarówno regulacje prawa międzynarodowego (w tym zwłaszcza ratyfikowane przez Polskę konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy: nr 98 – dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, przyjęta w Genewie w dniu 1 lipca 1949 r. i opublikowana w Dz. U. z 1958 r., Nr 29, poz. 126, oraz nr 135 – dotycząca ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, przyjęta w Genewie w dniu 23 czerwca 1971 r. i opublikowana z kolei w Dz. U. z 1977 r. Nr 39, poz. 178, a także zalecenia MOP nr 143), jak i normy prawa krajowego, nade wszystko zaś art. 32 ustawy o związkach zawodowych. Na gruncie tego przepisu przewidziana została szczególna ochrona trwałości stosunku pracy działaczy związkowych, przy czym zaakcentowania wymaga to, że powołany art. 32 odnosi się do wszystkich stosunków pracy, bez względu na podstawę ich nawiązania, a więc w rachubę wchodzi tu: umowa o pracę, powołanie, mianowanie, wybór i spółdzielcza umowa o pracę. Nie ma również znaczenia to, czy konkretny stosunek pracy został nawiązany na czas nie określony, czy też na czas określony, ani to, w jakim wymiarze czasu pracy pracownik jest zatrudniony. Jak zauważył ponadto Trybunał Konstytucyjny, ochrona poręczona na mocy art. 32 ustawy o związkach zawodowych znajduje wsparcie w treści art. 3 tej ustawy, zgodnie z którym nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim albo wykonywania funkcji związkowej. Nie może to być zwłaszcza warunkiem nawiązania stosunku pracy i pozostawania w zatrudnieniu oraz awansowania pracownika.

Zdaniem Trybunału ustawodawca ustanowił ochronę na zasadzie art. 32 ust. 1 i 8 ustawy o związkach zawodowych, aby „(...) umożliwić pracownikom będącym działaczami związkowymi podejmowanie działań zmierzających do realizacji celów, dla których dany związek został powołany, tj. do obrony praw pracowników, ich interesów zawodowych i socjalnych. Pracownicy ci, z racji pełnionych funkcji, są szczególnie bezpośrednio narażeni na konflikty z pracodawcą, a w konsekwencji na działania zmierzające do ograniczenia ich aktywności w obronie interesów oraz praw pracowniczych, bądź też na niebezpieczeństwo

niekorzystnej zmiany warunków pracy lub płacy albo utratę zatrudnienia, ze względu na ich działalność związkową. Przyczyną tych konfliktów jest rozbieżność interesów ekonomicznych pracodawców i pracowników oraz niewywiązywanie się z obowiązków spoczywających na pracodawcach w zakresie zapewnienia pracownikom należytych, odpowiadających wymogom bezpieczeństwa i higieny pracy, warunków pracy, lub naruszenia uprawnień pracowniczych.”

W świetle zatem celu, któremu ochrona trwałości stosunku pracy ma służyć, brak jest przesłanek, które uzasadniałyby różnicowanie tej ochrony z uwagi na podstawę stosunku pracy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „(...) za element gwarancji trwałości stosunku pracy działaczy związkowych należy uznać, jak zostało to ujęte w zaleceniu MOP nr 143, możliwość wystąpienia – w razie wypowiedzenia umowy o pracę z naruszeniem przepisów – z żądaniem przywrócenia do pracy. Ochrona trwałości stosunku pracy przez przywrócenie do pracy umożliwia działaczom prowadzenie działalności związkowej, a tym samym realizację prawa do zrzeszania się w związki zawodowe. Prawo to wyraża się bowiem zarówno w korzystaniu z biernego statusu przez zrzeszonych, jak i w wykonywaniu aktywnej działalności związkowej. Ta ostatnia bywa prowadzona w miejscu pracy i ma związek ze stosunkiem zatrudnienia. Dlatego też przyznanie – w wypadku pracowników, którym wypowiedziano umowę o pracę na czas określony z naruszeniem art. 32 ust. 1 pkt 1 i ust. 8 ustawy o związkach zawodowych – jedynie roszczenia o odszkodowanie stanowi ograniczenie prawa do zrzeszania się (...). W rozważanym przypadku została wyłączona gwarancja efektywności ochrony zatrudnienia, która wymaga istnienia restytucyjnych instrumentów jego ochrony. Zwolnienie z pracy – nawet jeśli naruszałoby prawo czy nosiło cechy szykany – w skuteczny sposób pozbawiałoby działacza związkowego możliwości realnego prowadzenia działalności związkowej w miejscu pracy. Odszkodowanie jest rekompensatą interesu majątkowego, lecz nie zapewnia warunków do prowadzenia działalności związkowej.”

Trybunał podkreślił, że poszanowanie i ochrona wolności związkowych jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej. Wszelkie ograniczenia wolności związkowych muszą być zgodne nie tylko z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi, ale także muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem omawiane ograniczenie wolności koalicji związkowej – jakkolwiek mające na celu ochronę praw innych osób (pracodawców) – nie posiada waloru niezbędności w rozumieniu wskazanego wzorca konstytucyjnego. Co więcej: wypowiedzenie umowy działaczowi związkowemu może osłabić działanie związku (brak lidera), jak również mieć poważny wpływ na dalsze funkcjonowanie organizacji zakładowej, a to ze względu na wymaganą minimalną liczbę członków. Dodatkowy argument na rzecz przyznania związkowcom możliwości dokonania wyboru roszczenia w sytuacji, o której mowa w art. 50 § 3 k.p., stanowi okoliczność, iż alternatywnie zgłoszone

żądanie przywrócenia do pracy nie zawsze musi być uwzględnione przez sąd pracy. Otóż Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że żądanie takie, sformułowane przez działacza związkowego, który rażąco narusza podstawowe obowiązki pracownika, może być uznane – stosownie do art. 8 k.p. – za sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa lub z zasadami współżycia społecznego (tak przykładowo SN w wyroku z dnia 6 kwietnia 2006 r., III PK 12/06, OSNP z 2007 r. Nr 7-8, poz. 90).

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że pominięcie w treści zakwestionowanego przepisu możliwości ubiegania się o przywrócenie do pracy przez pracowników objętych szczególną ochroną zgodnie z postanowieniami ustawy o związkach zawodowych ma charakter nieuzasadnionej ingerencji w wolność zrzeszania się.

Jednocześnie Trybunał stwierdził, iż występujące w k.p. „(...) zróżnicowanie sytuacji działaczy związkowych w zakresie przysługujących im roszczeń w razie wypowiedzenia (rozwiązania) umowy z naruszeniem art. 32 ustawy o związkach zawodowych nie pozostaje w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych osób. Zawieranie umów na czas określony, zwłaszcza w wypadku umów długoterminowych, winno stwarzać działaczom związkowym gwarancje trwałości zatrudnienia. Dopuszczalność wypowiedzania tych umów znajduje co prawda uzasadnienie, ale wypowiedzenie takiej umowy z naruszeniem przepisów o szczególnej ochronie działaczy związkowych powinno skutkować możliwością skorzystania z takich samych uprawnień, niezależnie od tego, czy podstawą nawiązania stosunku pracy była umowa na czas nie określony, czy na czas określony.”

Dlatego ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis art. 50 § 3 k.p. narusza także zasadę sprawiedliwości społecznej, której źródłem jest art. 2 Konstytucji.

Wyrok wydany w sprawie P 4/10 wywołał skutki prawne z dniem 26 lipca 2010 r.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2010 r., kierując się brzmieniem sentencji powołanego wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy polegała na nadaniu nowego brzmienia art. 50 § 5, jako że to właśnie w tym przepisie uregulowana została kwestia alternatywnych roszczeń, jakie mogą zgłaszać niektórzy spośród pracowników zatrudnionych na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy.

W opinii projektodawcy nowelizacja k.p. nie może jednak ograniczyć się wyłącznie do tej grupy pracowników, której dotyczy wypowiedź Trybunału. Mianowicie: zasadne jest

wprowadzenie w zmienianej jednostce redakcyjnej ogólnego odesłania do norm zawartych w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, zapewniających działaczom związkowym szczególną ochronę przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę. Rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego zapadło bowiem na skutek pytania prawnego, które to z kolei zostało przedstawione na tle konkretnego stanu faktycznego, gdzie zastosowanie znajdowały jedynie przepisy art. 32 ust. 1 pkt 1 i ust. 8 powołanej ustawy. Tymczasem nie tylko tam pracownikom zaangażowanym w działalność związkową przyznana została ochrona przed wypowiedzeniem czy też rozwiązaniem stosunku pracy. Odnosi się to również do osób, o których mowa w art. 32 ust. 3 i ust. 4 oraz ust. 6, ust. 7 i ust. 9 ustawy o związkach zawodowych, a także do członków międzyzakładowych organizacji związkowych (por. art. 34² ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych). Nie ulega przy tym wątpliwości, że z punktu widzenia wartości płynących z art. 59 ust. 1 Konstytucji, odmienne traktowanie wymienionych grup nie znajdowałoby należytego usprawiedliwienia. Podobnie ma się też rzecz z tymi związkowcami, którzy zatrudnieni są nie na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony, lecz na podstawie innego rodzaju kontraktu terminowego, tzn. umowy o pracę zawartej na czas wykonywania określonej pracy. Projekt dostosowujący system prawa do wskazań zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego winien więc uwzględniać również pracowników należących do tej drugiej kategorii.

Niemniej w dalszym ciągu zakres wyjątków ustalony na mocy projektowanego art. 50 § 5 k.p. będzie stosunkowo wąski. Z roszczeniem uznania wypowiedzenia za bezskuteczne (przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach) nie będą mogli występować pracownicy objęci szczególną ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę zgodnie z przepisami innych aktów normatywnych. Aczkolwiek warto zaznaczyć, że odpowiada to intencjom Trybunału, który w swym wywodzie opowiedział się przeciwko nieograniczonemu mnożeniu odstępstw od zasady przyjętej w art. 50 § 3 k.p. (aktualnie odmiennie regulowana jest zaledwie sytuacja pracownicy w okresie ciąży lub urlopu macierzyńskiego, a ponadto pracownika-ojca wychowującego dziecko w okresie korzystania z urlopu macierzyńskiego, pracowników korzystających z dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlopu ojcowskiego). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podmioty wyliczone w art. 50 § 5, art. 182¹, art. 182³, art. 183 § 1 i 3 k.p. charakteryzują się szczególnym statusem rodzinnym. Powoduje to zakotwiczenie gwarancji ich dotyczących w konstytucyjnej ochronie rodziny (art. 18 Konstytucji). Natomiast potwierdzenie potrzeby przyznania restytucyjnej ochrony trwałości zatrudnienia w przypadku działaczy związkowych zatrudnionych na czas określony

(tudzież na czas wykonywania określonej pracy) związane jest aksjologicznie z postanowieniami art. 12 i art. 59 Konstytucji.

W projekcie nie zaproponowano przepisu przejściowego normującego kwestię spraw w toku, gdyż nowelizacja k.p. polega na wyraźnym przesądzeniu, że w sytuacjach objętych hipotezą art. 50 § 3 k.p. pracownikom, o których była wyżej mowa, przysługuje roszczenie alternatywne. Nie ma zatem przeszkód, aby w tych wypadkach, w których nie zostało jeszcze zasądzone odszkodowanie w oparciu o art. 50 § 4 k.p., uprawnieni dokonali odpowiedniej modyfikacji powództwa, wnosząc o przywrócenie ich do pracy na poprzednich warunkach.

4. Konsultacje

Projekt ustawy został skonsultowany z Ministrem Spraw Zagranicznych, Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Głównym Inspektorem Pracy, Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa, Naczelną Radą Adwokacką, Krajową Radą Radców Prawnych, Rzecznikiem Ubezpieczonych, Helsińską Fundacją Praw Człowieka, a także z Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych Lewiatan, organizacją Pracodawcy RP, Forum Związków Zawodowych, Związkiem Rzemiosła Polskiego oraz Business Center Club.

Spośród wymienionych podmiotów uwagi zgłosili jedynie Minister Pracy i Polityki Społecznej, który zaproponował rozważenie innego sposobu wykonania wyroku Trybunału (tj. przez nowelizację ustawy o związkach zawodowych), oraz organizacja Pracodawcy RP, która to z kolei krytycznie oceniła założenia projektu co do zasady.

Minister Pracy i Polityki Społecznej podtrzymał swoje stanowisko na posiedzeniu komisji senackich (I czytanie). W trakcie II czytania nie zostały sformułowane dalsze uwagi pod adresem projektowanej ustawy.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Określenie skutków finansowych, jakie może wywołać wejście w życie proponowanej regulacji, nie jest łatwe z uwagi na brak danych co do ilości osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy, objętych zarazem szczególną ochroną, o której mowa w ustawie o związkach zawodowych. Ostateczne koszty będą ponadto uzależnione od ilości zdarzeń odpowiadających hipotezie art. 50 § 3 k.p.,

mianowicie – od ilości wypowiedzeń wskazanych powyżej umów dokonanych z naruszeniem prawa, jak również od ilości roszczeń zgłoszonych w trybie projektowanego przepisu oraz od rodzaju rozstrzygnięć wydanych przez sądy w tego typu sprawach.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.