

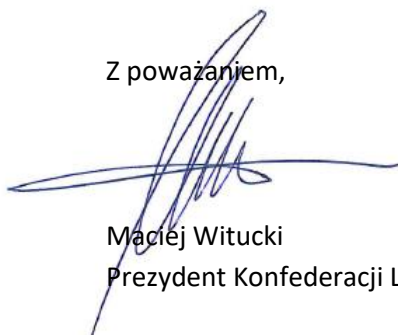
Warszawa, 24 lipca 2023 r.  
KL/292/137/RL/2023

Pani  
**Agata Oklińska**  
Zastępca Dyrektora  
Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego  
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

*Szanowna Pani Dyrektor,*

w nawiązaniu do przekazanego w dniu 7 lipca 2023 r., w ramach prekonsultacji, projektu ustawy o układach zbiorowych pracy, przesyłam w załączeniu stanowisko Konfederacji Lewiatan.

Z poważaniem,



Maciej Witucki  
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik: Stanowisko Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o układach zbiorowych pracy

member of



member of

BUSINESSEUROPE

Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. +48 22 55 99 900  
lewiatan@lewiatan.org  
www.lewiatan.org.

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m. st. Warszawy w Warszawie XIII  
Wydział Gospodarczy

## **Stanowisko Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o układach zbiorowych pracy**

Projekt ma na celu realizację zobowiązań w zakresie implementacji przez Polskę dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w krajach UE, która wymaga, aby w państwach gdzie mniej niż 80 proc. pracowników jest objętych porozumieniami zbiorowymi, wprowadzono działania promujące ich zawieranie. Polska, podobnie jak większość krajów naszego regionu od wielu lat przeżywa regres w tym zakresie, a liczba układów zbiorowych nie tylko się nie zwiększa, ale wręcz obserwujemy odchodzenie, zwłaszcza na poziomie ponadzakładowym od praktyki układowej. Warto podkreślić, że wdrożenie zapisów wspomnianej dyrektywy powinno nastąpić do 15 listopada 2024 r., a kraje członkowskie zobowiązują się do monitorowania postępu w zakresie rozwoju porozumień zbiorowych i opracowywania planów oraz działań, które sprzyjać będą rozwojowi praktyki układowej.

Zgodnie z Dyrektywą 2020/0310 w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej państwa członkowskie mają obowiązek promowania negocjacji zbiorowych w sprawie ustalania wynagrodzeń, szczególności w celu zwiększenia zasięgu negocjacji zbiorowych państwa członkowskie, w porozumieniu z partnerami społecznymi, wprowadzają co najmniej następujące środki:

- a) wspieranie budowania i wzmacnianie zdolności partnerów społecznych do angażowania się w negocjacje zbiorowe w sprawie ustalania wynagrodzeń na poziomie sektorowym lub międzysektorowym;
- b) zachęcanie partnerów społecznych do konstruktywnych, merytorycznych i świadomych negocjacji w sprawie wynagrodzeń.

Państwa członkowskie, w których zasięg negocjacji zbiorowych wynosi mniej niż 80 % pracowników w rozumieniu art. 2 dyrektywy (dotyczy to Polski), ustanawiają ponadto ramy sprzyjających warunków dla negocjacji zbiorowych, z mocy prawa po konsultacji z partnerami społecznymi lub w drodze porozumienia z partnerami społecznymi, oraz ustanawiają plan działania na rzecz wspierania negocjacji zbiorowych. Plan działania podaje się do wiadomości publicznej i zgłasza do Komisji Europejskiej.

Dyrektywa, nakładając na państwa członkowskie obowiązki odwołuje się do kilku ważnych pojęć i definicji. I tak „negocjacje zbiorowe” oznaczają wszelkie rokowania, które odbywają się między pracodawcą, grupą pracodawców lub co najmniej jedną organizacją pracodawców, z jednej strony, a co najmniej jedną organizacją pracowników, z drugiej strony, w celu określenia warunków pracy i warunków zatrudnienia; lub w celu uregulowania stosunków między pracodawcami

a pracownikami; lub w celu uregulowania stosunków między pracodawcami lub ich organizacjami a organizacją lub organizacjami pracowników;

Z kolei w świetle dyrektywy „układ zbiorowy” oznacza wszystkie pisemne porozumienia dotyczące warunków pracy i warunków zatrudnienia zawarte przez partnerów społecznych w wyniku negocjacji zbiorowych, a „zasięg negocjacji zbiorowych” oznacza odsetek pracowników na szczeblu krajowym, do których ma zastosowanie układ zbiorowy.

W tym kontekście należy podkreślić, że projekt przygotowany przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie uwzględnia szerokiej możliwości jakie daje detektywa w zakresie szerszego ujęcia w statystykach i sprawozdawczości porozumień zbiorowych, corocznie zawieranych i negocjowanych przez partnerów społecznych. Mimo, że w projekcie i w uzasadnieniu mowa jest o nowej definicji porozumienia zbiorowego (art. 2) jego zakres nie eksponuje w szczególności corocznie zawieranych porozumień płacowych, ale i innych porozumień np. zawieranych w trybie art. 23<sup>1</sup>KP w związku z art. 26<sup>1</sup> ustawy o związkach zawodowych, zwolnień grupowych, porozumień restrukturyzacyjnych, porozumień w zakresie uprawnień socjalnych, szkoleń i wielu innych. Warto też podkreślić, że dialog społeczny i proces porozumień zbiorowych odbywa się także poprzez porozumienia zawierane z przedstawicielami załogi w firmach nieuzwiązkowionych, co nie znalazło potwierdzenia w niniejszym projekcie. Szersze i uczciwe spojrzenie na proces dialogu i zawierania porozumień oddawałoby lepiej zdaniem KL realny obraz negocjacji zbiorowych, poprawiając tym samym realną ocenę stanu zbiorowych stosunków pracy w Polsce.

Odrębnym, ale podstawowym problemem jest nowe podejście do prawa układowego, które od połowy lat 90-tych, tj. od czasu wprowadzenia nowych regulacji działu IX Kodeksu pracy – Układy zbiorowe pracy, przeżywa regres. Zabrakło naszym zdaniem w podejściu resortu bardziej krytycznego spojrzenia na tę problematykę, choć bez wątplenia docenić trzeba kilka odważnych propozycji zmian, które określiłbym jako interesujące, niestety nie przełomowe w tej materii.

Porozumienia zbiorowe, a w szczególności Układy zbiorowe pracy przeżywają w Polsce zapaść a statystyka rejestrowa wskazuje na poważny regres w zawieraniu ponadzakładowych układów zbiorowych pracy i wyraźny spadek zawierania układów na poziomie zakładu pracy. Przyczyn tego zjawiska jest wiele i jak zawsze są one złożone. Sceptyczny stosunek pracodawców do zawierania UZP wynika przede wszystkim z następujących czynników:

- warunków dyktowanych przez otoczenie gospodarcze - kryzysy gospodarcze, dużą konkurencję, która wymusza konieczność trzymania w ryzach kosztów działania

przedsiębiorców, w wyniku czego pracodawcy unikają długookresowych zobowiązań, dokonując jednak w ostatnich latach podwyżek wynagrodzeń na poziomie 8-9% rocznie.

- szybkich zmianach jakie następują w gospodarce - procesy restrukturyzacji, wynikiem których jest zmiana pracodawcy w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy i konieczność zmian organizacyjnych po stronie organizacji związkowych (status zakładowej organizacji związkowej), a to oznacza ograniczenie możliwości rozpoczynania rokowań zbiorowych;
- dużym zróżnicowaniu sytuacji ekonomicznej pracodawców i dekompozycji dawnych branż, co stanowi barierę zwłaszcza dla zawierania układów ponadzakładowych;
- braku stron do zawarcia układu zbiorowego pracy ze względu na strukturę gospodarki – ponad 90% firm w Polsce to małe i średnie przedsiębiorstwa, które rzadko zrzeszają się w organizacje pracodawców, w których w zdecydowanej większości nie działają związki zawodowe, a nawet gdy działają to często brak jest wykwalifikowanej kadry, która prowadziłaby rokowania i potrafiłaby tworzyć źródło prawa jakim jest układ ;
- trudności w rokowaniach i często sztywnej postawie organizacji związkowych – brak zgody na pogorszenie warunków płacowych, czy stosowanie proefektywnościowych systemów wynagradzania lub zmian w organizacji i czasie pracy, czyli de facto brak zgody na zawarcie układu lub zawarcia protokołu dodatkowego zmieniającego treść układu zbiorowego pracy;
- przeregulowanym prawie pracy ograniczającym przestrzeń negocjacyjną, gdyż postanowienia układowe, zgodnie z zasadą korzystności, nie mogą być mniej korzystne od przepisów ustaw i aktów wykonawczych do tych ustaw (pracodawcy często używają argumentu, że nie stać ich na podwyższanie ustawowych standardów, że przepisy prawa są zbyt skomplikowane i niejasne);
- sztywnych przepisach w zakresie zasad wynagradzania pracowników jednostek budżetowych (rozporządzenia szczegółowo regulują obowiązkowe składniki wynagrodzenia i świadczeń związanych z pracą, a nawet taryfikatory kwalifikacyjne);
- instytucji regulaminu wynagradzania – regulaminy wynagradzania wypierają instytucje układu zbiorowego pracy, pracodawca sam redaguje jego treść, którą musi uzgodnić ze związkami zawodowymi o ile takie działają w zakładzie pracy, a ponieważ w większości firm brak jest organizacji związkowych to pracodawca sam decyduje o zasadach wynagradzania pracowników, w konsultacji z przedstawicielami załogi).

Rozwojowi negocjacji zbiorowych powinno towarzyszyć przede wszystkim umacnianie się partnerów społecznych i tworzenie zachęt do rozwoju takiej współpracy ze strony państwa. Aby poszerzyć zasięg stosowania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy i zapewnić rozwój układów zakładowych należałoby położyć nacisk przede

wszystkim na zainteresowanie partnerów społecznych podejmowaniem wspólnych działań, które znalazłyby wsparcie środkami publicznymi np. w zakresie szkoleń, przekwalifikowania, opodatkowania działalności. Nie można przy tym zapominać, że znaczna część porozumień zbiorowych zawieranych przez polskich partnerów społecznych nie jest dziś uwzględniana w statystyce porozumień zbiorowych, co jest krzywdzące dla oceny jakości dialogu społecznego w Polsce.

Rozwój porozumień zbiorowych, zwłaszcza układów wymaga także szerokiej akcji promującej zbiorowe stosunki pracy, ulepszaniu technik rokowania układów oraz świadczeniu usług doradztwa dla pracodawców, pracowników i ich organizacji. Oczywiście należy także rozważyć odpowiednie zmiany prawa układowego. Czy zmiana prawa układowego jest wystarczająca dla ożywienia dialogu autonomicznego, czy też do tego potrzebne są zmiany całego systemu prawa pracy, a także innych dziedzin i obszarów?

Analiza niniejszego projektu pozwala na wskazanie zmian korzystnych oraz sformułowanie kolejnych postulatów, które w zasadniczym zakresie sprzyjać będą rozwojowi układów zbiorowych pracy:

- zawieranie układów zbiorowych pracy na czas określony tj. do 5 lat (powszechne rozwiązanie w krajach europejskich; bodziec dla pracodawcy – łatwiej wyjść z zobowiązań; bodziec dla dialogu autonomicznego – strony muszą zdecydować, czy przedłużają obowiązywanie układu czy też widzą potrzebę dokonania w nim zmian – to dobre rozwiązanie;
- uproszczona procedura rejestracji, a de facto notyfikacji to także bardzo dobra propozycja.
- dobrze ocenić też należy propozycję wspierania procesu rokowań zaangażowaniem mediatora, choć z drugiej strony pojawia się obowiązek prowadzenia rokowań w zakresie układu zbiorowego co 2 lata dla wszystkich podmiotów nie objętych układem zbiorowym, co naszym zdaniem sprzyjać będzie pozorowaniu rokowań, a kontekście zmian w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych może być zarzewiem konfliktów zbiorowych.
- ułatwienie procesu rozszerzania zakresu stosowania układu na innych pracodawców poprzez wspólny wniosek pracodawcy i organizacji związkowych może być formą zachęty do podejmowania dobrych rozwiązań.
- konieczne jest umożliwienie zawierania układów ponadzakładowych u pracodawców powiązanych ze sobą kapitałowo lub organizacyjnie (przepis uwzględniający procesy restrukturyzacji, w wyniku których rzeczywistym pracodawcą jest podmiot dominujący) – to także krok w dobrym kierunku;



LEWIATAN

- należałoby także rozważyć, czy nie zwolnić stron układu z obowiązku stosowania licznych przepisów branżowych po wprowadzeniu układu zbiorowego pracy (zmiana systemu prawa pracy – tylko minimalne normy, które muszą być przestrzegane w układach, a sposób realizacji norm i ich forma wykonania regulowana w układach. Zasada dotyczyłaby także jednostek budżetowych, które podlegają szczegółowym regulacjom branżowym.

Zastrzeżenia budzi kwestia cyklicznego wracania do negocjacji układu – pracodawca, u którego działa co najmniej jedna organizacja związkowa, zatrudniający co najmniej 50 pracowników i nie objęty układem, podejmuje raz na dwa lata rokowania w celu zawarcia układu zakładowego (pracodawca przesyła działającym u niego organizacjom związkowym propozycję przedmiotowego zakresu układu). To w naszej ocenie sztuczne rozwiązanie, które oznacza dodatkowe utrudnienia a i tak nie przełoży się na realne zwiększenie liczby układów zbiorowych w zakładach pracy. Nie można zobowiązać nikogo do zawarcia układu, co oznacza, że ten przepis najpewniej skończy się na tym, że układu będą negocjowane pozornie co dwa lata, ale nie zawierane.

Dalszych rozmów wymaga kwestia poufności w kontekście przekazywanych związkom informacji w ramach negocjacji układu zbiorowego.

Za absolutnie kluczowe uważamy, poszerzenie przestrzeni negocjacyjnej w Kodeksie pracy poprzez ograniczenie zasady korzystności, w ramach klauzul generalnych w niektórych obszarach (czas pracy, przywileje branżowe, umowy na czas określony, inne), co wcale nie wynika z treści zaprezentowanego projektu, choć możemy dopatrzeć się takiej intencji w uzasadnieniu do projektu.

Innym koniecznym rozwiązaniem jest zbudowanie systemu zachęt do negocjowania układów i porozumień zbiorowych poprzez angażowanie środków publicznych np. na szkolenia, przekwalifikowanie, czy systemy świadczeń – takie instrumenty sprzyjać będą realnie jako motywacja do rokowań i zawierania układów zbiorowych i porozumień.

Proponowanym zmianom powinny jednak towarzyszyć rozwiązania, które poszerzać będą także zakres podmiotowy układów zbiorowych pracy, dając szanse ich zawierania reprezentatywnym organizacjom pracodawców i związków zawodowych na rzecz pracodawców i pracowników, nawet w przypadku braku reprezentacji związkowej, pod warunkiem przystąpienia firmy do zawartego układu po konsultacji z przedstawicielami pracowników, wyłonionymi w sposób przyjęty u danego pracodawcy. Szczególnie

member of



member of



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. +48 22 55 99 900  
lewiatan@lewiatan.org  
www.lewiatan.org.

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m. st. Warszawy w Warszawie XIII  
Wydział Gospodarczy

rozwiązania dotyczące implementacji takich regulacji na poziom ponadzakładowy i zakładowy mogłoby zwiększyć przestrzeń oddziaływania prawa układowego w Polsce.

1. Odważnym, ale potrzebnym zarazem rozwiązaniem może być zmiana regulacji w zakresie zawierania i stosowania układów zbiorowych pracy poprzez wprowadzenie w ustawie o radzie dialogu społecznego oraz dziale XI Kodeksu pracy nowej instytucji tzw. ramowych układów zbiorowych pracy, opartej na urealnieniu możliwości ich negocjowania i zawierania na poziomie Rady Dialogu Społecznego przez reprezentatywne organizacje pracowników i pracodawców, a następnie ich implementacji na poziom zakładowy lub branżowy, według ściśle zdefiniowanych reguł prawa układowego.

2. Materia układowa powinna zostać określona dla całego obszaru prawa pracy w ustawie Kodeks pracy, dając ustawowe upoważnienie do odstępstwa od zasady korzystności, jeśli Strony w trybie rokowań postanowią zawrzeć porozumienie w tej sprawie w ramowym układzie zbiorowym pracy (układy ramowe). Taki przykładowy katalog kwestii podlegających regulacjom w układach ramowych powinien stanowić koncesję państwa na rzecz dialogu autonomicznego w zakresie prawa pracy oraz prawa rynku pracy, prawa ubezpieczeń społecznych i zabezpieczenia społecznego oraz wybranych aspektów prawa podatkowego i powinien obejmować następujący przykładowy katalog:

- wprowadzenie szczególnych regulacji w zakresie ograniczenia stosowania umów na czas określony, poprzez skrócenie lub wydłużenie okresu zatrudnienia na czas określony lub liczby zawieranych umów na czas określony oraz możliwości zdefiniowania zasad ochrony oraz stosowania tzw. zatrudnienia projektowego na potrzeby zakładu pracy;
- wprowadzenie zasad czasowych odstępstw od regulacji płacy minimalnej i minimalnej stawki godzinowej lub podwyższenia tych standardów w ramach branży, regionu lub zakładu pracy;
- wprowadzenie odstępstw, w zakresie ograniczeń w stosowaniu pracy tymczasowej poprzez wydłużenie lub ograniczenie okresów jej stosowania, ale wydłużenie tylko w przypadku pracy tymczasowej realizowanej na podstawie umowy o pracę, a ograniczenie dla umów cywilnoprawnych;
- wprowadzenie szczególnych zasad rozliczania czasu pracy w ramach okresów rozliczeniowych na podstawie tzw. kont czasu pracy i kont wynagrodzeń, poprzez ustanowienie możliwości 24 lub 36 miesięcznego okresu rozliczeniowego, ewentualnie przenoszenia niektórych uprawnień w ramach okresów rozliczeniowych 12+12+12 i wprowadzenia gwarancji pracowniczych w zakresie wysokości gwarantowanych miesięcznych wynagrodzeń, dodatkowych świadczeń oraz

- gwarancji państwa w zakresie realizacji zdeponowanych na kontach uprawnień pracowniczych;
- wprowadzenie szczególnych zasad w zakresie skracania tygodnia pracy i kształtowania czasu pracy oraz zasad wynagradzania pracowników, powiązanych z produktywnością lub/i akcjonariatem pracowniczym;
  - wprowadzania szczególnych zasad wynagradzania pracowników z tytułu choroby poprzez zmniejszenie lub zwiększenie okresu i wymiaru wynagrodzenia pracownika i odstępstwa od ogólnej zasady wypłaty przez pracodawcę wynagrodzenia z tytułu choroby za pierwsze 33 dni;
  - wprowadzenie zasad ubezpieczenia od bezrobocia dla pracowników oraz zasad finansowania usług pomocy w poszukiwaniu pracy lub kształcenia zawodowego z funduszu ubezpieczeń, z możliwością uregulowania zasad finansowania ubezpieczenia, powiązanych z regulacjami publicznymi i gwarancjami państwa w tym zakresie;
  - wprowadzenie gwarancji finansowania z funduszu pracy/funduszu ubezpieczenia od bezrobocia systemu szkoleń pracowników firm restrukturyzowanych, w ramach gwarancji zatrudnienia w programie rekonwersji wewnętrznej;
  - wprowadzenie gwarancji finansowania z funduszu pracy/funduszu ubezpieczenia od bezrobocia programów szkoleń cyfrowych dla pracowników zakładów pracy przechodzących transformację technologiczną ze zobowiązaniem pracodawcy do stabilizacji zatrudnienia pracowników;
  - wprowadzenie gwarancji finansowania programów restrukturyzacji z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy/funduszu ubezpieczenia od bezrobocia w ramach priorytetów wskazanych przez Radę Rynku Pracy;
  - wprowadzenie szczególnych uprawnień dla pracowników starszych 60+, w zakresie ograniczenia wymiaru czasu pracy, szkoleń finansowych z Funduszu Pracy/funduszu ubezpieczenia od bezrobocia lub odliczanych od podstawy opodatkowania i modyfikacji ochrony osób w wieku przedemerytalnym (art. 39 KP);

3. Ramowy Układ Zbiorowy Pracy w przedstawionym zarysie przykładowego katalogu regulacji byłby formą porozumienia normatywnego stanowiącego źródło prawa pracy, w którym uczestniczą np. co najmniej 2 reprezentatywne organizacje pracodawców i 2 reprezentatywne organizacje związkowe, reprezentowane w Radzie Dialogu Społecznego, a istotą tej instytucji jest alternatywne uregulowanie praw i obowiązków pracodawcy i pracowników w zakresie treści stosunku pracy, które następnie mogłyby być implementowane na poziomie branży (ramowy PZUP), regionu (ramowy PUZP) lub firmy (ramowy ZUPZ).

4. Ramowy Układ Zbiorowy Pracy podlegałby rejestracji/notyfikacji ministra właściwego ds. pracy, dopiero jego rejestracja/notyfikacja i wejście w życie uprawniałby do przyjęcia

member of



member of



Konfederacja Lewiatan  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

tel. +48 22 55 99 900  
lewiatan@lewiatan.org  
www.lewiatan.org.

NIP 5262353400  
KRS 0000053779  
Sąd Rejonowy dla  
m. st. Warszawy w Warszawie XIII  
Wydział Gospodarczy



tych regulacji w układzie branżowym lub zakładowym przez partnerów społecznych na poziomie branżowym, regionalnym lub zakładowym. Implementowane na poziomie branżowym, regionalnym lub zakładowym ramowe układy zbiorowe pracy podlegałyby następnie rejestracji przez odpowiednio przez ministra właściwego ds. pracy lub PIP, co pozwalałoby na jego stosowanie.

5. Partnerzy społeczni tj. pracodawca i organizacje związkowe mogłyby postanowić o stosowaniu układu ramowego bezpośrednio lub z modyfikacjami określonymi w układzie zbiorowym pracy. Szczególnym rozwiązaniem powinna być także możliwość jego stosowania przez pracodawców, u których nie działają związki zawodowe, ale w tym przypadku możliwość stosowania układu nie zawierałaby możliwości jego modyfikacji, tylko stosowanie bezpośrednie i w brzemieniu literalnym układu ramowego przyjętego przez partnerów społecznych z Rady Dialogu Społecznego. W tym przypadku o przyjęciu układu decydowałaby Załoga w formie referendum lub porozumieniu zawierającym przez pracodawcę z reprezentacją załogi wyłonioną w sposób przyjęty u pracodawcy. Układ podlegałby zgłoszeniu, na wniosek pracodawcy i reprezentacji pracowników.

6. Alternatywnym rozwiązaniem, wartym rozważenia jest możliwość zawarcia porozumienia w sprawie stosowania układu ramowego z radą pracowników, działającą na podstawie ustawy z 2006 roku o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. W tym przypadku rada pracowników wchodziłaby w uprawnienia organizacji związkowej. Układy ramowe podlegałyby kontroli PIP, a przegląd układów ramowych i zasady oraz warunki ich stosowania byłyby przedmiotem analizy i monitorowania przez Radę Dialogu Społecznego.

Zaproponowana propozycja kierunkowa regulacji wymaga pewnie szczegółowej analizy ze strony rządowej i partnerów społecznych i przedstawienia poglądów doktryny prawa pracy, ale podjęcie zarysowanych kierunkowo reform wydaje się umożliwiać partnerom społecznym dyskusję.

***Konfederacja Lewiatan, KL/292/137/RL/2023***