



# Minister do spraw Unii Europejskiej

Adam Szłapka

DPUE.720.758.2024. ASŚ(4)  
Warszawa, 25 lipca 2024 r.  
Dot.: DDP-III.0210.5.2024 z 25.06.2024 r.

Pani Agnieszka Dziemianowicz-Bąk  
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

## Opinia

**o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**

Szanowna Pani Minister,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej w art. 3 zawiera słownik z definicjami. Definicje zawarte w pkt 3) dotyczące rokowań zbiorowych, pkt 4) dotyczące umowy zbiorowej, pkt 5) dotyczące zasięgu rokowań zbiorowych dotyczą tematyki objętej projektowaną ustawą. Wskazane powyżej definicje nie zostały wdrożone w projektowanej ustawie. W tabeli zgodności wskazano, że zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej zaprezentowanym w Grupie ekspertów ds. wdrożenia dyrektywy 2022/2041 zawarte w dyrektywie definicje są ustanowione tylko na potrzeby dyrektywy i nie zastępują definicji przyjętych przez państwa na poziomie krajowym. Zwracam jednak uwagę, że w przekazanym przez Komisję Europejską dokumencie wyjaśniającym do celów wdrożenia dyrektywy 2022/2041 przy definicjach wyjaśniono, że definicje zawarte w tym przepisie nie muszą być dosłownie wdrożone do prawa krajowego. Państwa członkowskie powinny jednak dopilnować, aby środki wdrażające inne przepisy dyrektywy je uwzględniały. Dlatego też konieczne jest wskazanie przy definicjach zawartych w art. 3 pkt 3-5) przepisów prawa krajowego je uwzględniających.

W związku z powyższym konieczne jest uzupełnienie projektu albo wskazanie w tabeli zgodności przepisów prawa krajowego zapewniających pełne wdrożenie art. 3 pkt 3-5) dyrektywy 2022/2041.

2. Projekt ustawy nie zapewnia pełnego wdrożenia art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2022/2041, który zobowiązuje państwa członkowskie do wspierania budowania i dalszego wzmocnienia zdolności partnerów społecznych do angażowania się w rokowania zbiorowe mające na celu ustalenie wynagrodzeń, w szczególności na poziomie sektorowym lub międzybranżowym. Jako wdrożenie tego artykułu w tabeli zgodności został wskazany art. 5 ust. 3 pkt 2 lit. b) projektowanej ustawy stanowiący, że uprawnieni do rokowań nad zawarciem ponadzakładowego układu zbiorowego pracy są pracodawcy, jeśli układ ma obejmować co najmniej dwóch pracodawców niezrzeszonych w organizacjach pracodawców. Należy zauważyć, że wskazany projektowany artykuł określa jedynie kto jest uprawniony do zawierania ponadzakładowego układu zbiorowego, a nie działania państwa członkowskiego w

kierunku wzmocnienia zdolności partnerów społecznych do angażowania się w rokowania zbiorowe mające na celu ustalanie wynagrodzeń.

Dodatkowo konieczne jest wyjaśnienie dlaczego w tabeli zgodności ograniczono się jedynie do wskazania art. 5 ust. 3 pkt 2 lit. b) projektowanej ustawy dotyczącego ponadzakładowego układu zbiorowego zawieranego przez pracodawców, jeśli układ ma obejmować co najmniej dwóch pracodawców niezrzeszonych w organizacjach pracodawców. Zgodnie z definicją rokowań zbiorowych zawartą w art. 3 lit. c) dyrektywy 2022/2041 oznaczają one wszelkie negocjacje między pracodawcą, grupą pracodawców lub co najmniej jedną organizacją pracodawców, z jednej strony, a co najmniej jednym związkiem zawodowym, z drugiej strony, w celu określenia warunków pracy i zatrudnienia. Definicja ta obejmuje zatem rokowania uregulowane w projektowanej ustawie także rokowania nad zakładowym układem zbiorowym, a nie tylko nad ponadzakładowym układem zbiorowym. Ponadto jako przepisy wdrażające w tabeli zgodności powinny zostać wskazane przepisy określające zarówno stronę pracowników jak i pracodawców, a nie tak jak w tabeli zgodności jedynie pracodawców. W związku z powyższym jako przepis wdrażający w tabeli zgodności powinien zostać wskazany cały ust. 3 art. 5 projektowanej ustawy, a także ust. 1 wskazujący, że układy zbiorowe pracy zakładowe i ponadzakładowe zawiera się w drodze rokowań. Niezależnie od wskazanych powyżej przepisów w tabeli zgodności, jako przepis wdrażający art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2022/2041 powinien zostać także wskazany art. 3 ust. 3 pkt 5 projektowanej ustawy wskazujący, że zakładowy lub ponadzakładowy układ zbiorowy pracy może być zawierany w zakresie warunków wynagrodzenia.

W przedłożonej tabeli zgodności wskazano także działania, jakie będą podejmowane w ramach w EFS +, Priorytet IV Spójność społeczna i zdrowie, których celem ma być wspieranie budowania i dalszego wzmocnienia partnerów społecznych w angażowaniu się w rokowania zbiorowe mające na celu ustalanie wynagrodzeń. Zwracam jednak uwagę, że wskazane w pierwszym myślniku działania nie dotyczą angażowania się partnerów społecznych w rokowania zbiorowe mające na celu ustalanie wynagrodzeń. Obejmują one inne obszary takie jak transformację energetyczną, cyfryzację miejsc pracy, zapewnienie pracownikom zdrowego i dobrze przystosowanego środowiska pracy, a także wyzwania związane z zapewnieniem równości szans w miejscu pracy i ułatwieniem godzenia ról zawodowych i prywatnych. Z kolei działania w kolejnych myślnikach są na tyle ogólne (realizacja strategii zachęcających do zrzeszania w organizacjach związków zawodowych i pracodawców czy też realizacja programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o dialogu społecznym oraz kampanii informacyjnych dotyczących wpływu dialogu społecznego na kształtowanie warunków rozwoju społeczno-gospodarczego), że trudno jednoznacznie na ich podstawie stwierdzić, że obejmą one akurat negocjowanie wynagrodzeń za pracę.

W związku z powyższym konieczne jest uzupełnienie projektu ustawy albo wskazanie w tabeli zgodności przepisów prawa krajowego zapewniających pełne wdrożenie art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2022/2041.

3. Dyrektywa 2022/2041 w art. 4 ust. 1 lit. b) zobowiązuje państwa członkowskie do zachęcania partnerów społecznych do konstruktywnych, merytorycznych i świadomych negocjacji w sprawie wynagrodzeń na równych zasadach, w ramach których obie strony mają dostęp do odpowiednich informacji w celu wykonywania swoich funkcji w odniesieniu do rokowań zbiorowych mających na celu ustalanie wynagrodzeń. Projektodawca ani w projektowanej ustawie ani w przekazanej tabeli zgodności nie wykazał na czym będą polegały działania zachęcające partnerów społecznych do negocjacji w sprawie wynagrodzeń. Ograniczył się jedynie do przedstawienia przepisów projektowanej ustawy stanowiących ramy prawne do przeprowadzania takich negocjacji. Wskazanie zawartego w art. 6 projektowanej ustawy mechanizmu mającego

na celu ułatwienie rokowań polegającego na wskazaniu kwestii spornych powstałych w trakcie rokowań i odesłanie w tym zakresie do ustawy o sporach zbiorowych czy też określone w art. 8 projektowanej ustawy ograniczenie czasowe obowiązywania układu zbiorowego albo w art. 11 projektowanej ustawy zobowiązanie do dokonywania corocznych aktualizacji jego postanowień nie wypełniają nałożonego na państwo członkowskie obowiązku zachęcania partnerów społecznych do rokowań.

W związku z powyższym konieczne jest uzupełnienie projektu ustawy albo wskazanie w tabeli zgodności przepisów prawa krajowego lub działań faktycznych zapewniających pełne wdrożenie art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2022/2041.

4. Projekt ustawy nie zapewnia także wdrożenia art. 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2022/2041, zgodnie z którym państwa członkowskie wprowadzają środki w celu ochrony korzystania z prawa do rokowań zbiorowych mających na celu ustalanie wynagrodzeń oraz ochrony pracowników i przedstawicieli związków zawodowych przed działaniami, które dyskryminują ich w odniesieniu do ich zatrudnienia ze względu na to, że uczestniczą lub chcą uczestniczyć w rokowaniach zbiorowych mających na celu ustalanie wynagrodzeń. W tabeli zgodności jako wdrożenie tego przepisu został wskazany art. 37 pkt 3 projektowanej ustawy zmieniający ustawę o związkach zawodowych. Dodawany do tej ustawy art. 28<sup>1</sup> przewiduje, że pracodawca zapewnia dostęp do zakładu pracy lub innego miejsca wyznaczonego przez pracodawcę do wykonywania pracy osobom niezatrudnionym przez tego pracodawcę, które są przedstawicielami zakładowej organizacji związkowej, która swym działaniem obejmuje tego pracodawcę, a także związku zawodowego, którego członkami są osoby wykonujące pracę zarobkową na rzecz tego pracodawcy. Osoba, która korzysta z takiego dostępu jest zobowiązana przestrzegać wewnętrznych przepisów i nie powodować utrudnienia w wykonywaniu pracy. Zwracam uwagę, że o ile można byłoby uznać, że jest to jedno z działań, które mają służyć ochronie korzystania z prawa do rokowań, to działanie to na pewno nie realizuje normy polegającej na ochronie pracowników i przedstawicieli związków zawodowych przed działaniami, które dyskryminują ich w odniesieniu do ich zatrudnienia ze względu na to, że uczestniczą lub chcą uczestniczyć w rokowaniach zbiorowych mających na celu ustalanie wynagrodzeń.

Jednym z przepisów wdrażających mógłby także być wskazany w wyjaśnieniach w tabeli zgodności art. 18<sup>3a</sup> ustawy – Kodeks pracy, który nakazuje równe traktowanie w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, a więc w zakresie wskazanym w art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2022/2041 m.in. ze względu na przynależność związkową.

Kolejnym przepisem, który mógłby uzupełnić wykazane w tabeli zgodności wdrożenie mógłby też być art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o związkach zawodowych, który nie pozwala pracodawcy wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku pracy z działaczem związkowym bez zgody zakładowej organizacji związkowej (oprócz wyjątków takich jak ogłoszenie upadłości lub likwidacja pracodawcy).

W związku z powyższym konieczne jest uzupełnienie projektu ustawy lub wskazanie w tabeli zgodności przepisów prawa krajowego zapewniających pełne wdrożenie art. 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2022/2041.

5. Dyrektywa 2022/2041 w art. 4 ust. 1 lit. d) zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia środków w celu promowania rokowań zbiorowych mających na celu ustalanie wynagrodzeń, w celu ochrony związków zawodowych i organizacji pracodawców uczestniczących lub chcących uczestniczyć w rokowaniach zbiorowych przed wszelką wzajemną ingerencją lub ingerencją ze strony ich przedstawicieli lub członków w ich zakładanie, funkcjonowanie lub zarządzanie nimi. Projektodawca w

przekazanej tabeli zgodności wskazał, że przepis ten nie wymaga wdrożenia. W wyjaśnieniach ogólnie odwołał się do stwierdzenia, że obowiązująca obecnie ustawa o związkach zawodowych gwarantuje niezależność związków zawodowych od wszelkich podmiotów natomiast ustawa o organizacjach pracodawców gwarantuje samodzielne tworzenie i działanie takich organizacji.

Należy jednak zauważyć, że przepis ten zawiera zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia określonych w nim działań i w związku z tym podlega wdrożeniu. Potwierdza to także przekazany dokument wyjaśniający, zgodnie z którym od państw członkowskich jest wymagane przedstawienie przepisów krajowych wdrażających cały ust. 1 art. 4 dyrektywy 2022/2041.

W związku z powyższym konieczne jest uzupełnienie projektu ustawy albo wskazanie w tabeli zgodności przepisów prawa krajowego zapewniających pełne wdrożenie art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2022/2041.

6. Projekt ustawy nie zapewnia pełnego wdrożenia art. 4 ust. 2 dyrektywy 2022/2041, zgodnie z którym państwa członkowskie, w którym wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych jest poniżej progu 80 %, ustanawia ramy warunków sprzyjających rokowaniom zbiorowym, w drodze ustawy po konsultacji z partnerami społecznymi albo w drodze porozumienia z nimi. Takie państwo członkowskie ustanawia również plan działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych. Zgodnie z przekazanym przez Komisję Europejską dokumentem wyjaśniającym, jeżeli państwo członkowskie jest poniżej progu 80% powinno ono przedstawić środków krajowych, które ustanawiają ramy umożliwiające negocjacje zbiorowe. Obowiązek ten został wykazany w tabeli zgodności przez wskazanie przepisów projektowanej ustawy.

Brakuje jednak realizacji drugiego elementu wymaganego art. 4 ust. 2 dyrektywy 2022/2041, a mianowicie ustanowienia planu działania na rzecz wspierania rokowań zbiorowych. Z wyjaśnień zawartych w tabeli zgodności do art. 4 ust. 2 dyrektywy 2022/2041 wynika, że plan działania na rzecz promowania rokowań zbiorowych zostanie przyjęty w konsultacji z partnerami. Tymczasem w wyjaśnieniach do art. 17 ust. 3 dyrektywy 2022/2041 wskazano, że w ramach wstępnych konsultacji partnerzy społecznie nie wyrazili jednomyślnego stanowiska w sprawie przyjęcia planu działań na rzecz promowania rokowań zbiorowych w formie przez nich uzgodnionej. Wyjaśnienia zatem wymaga w jaki sposób plan zostanie ustanowiony i kto będzie zobowiązany do jego stworzenia. Koniecznym elementem wynikającym z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2022/2041 jest także zapewnienie, aby był on jasny i zawierał konkretne środki mające na celu stopniowe zwiększenie wskaźnika zasięgu rokowań zbiorowych, przy pełnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych. W odniesieniu do planu działania nie podano także ram czasowych dla jego ustanowienia, wskazanych w wyjaśnieniach w tabeli zgodności przez projektodawcę na koniec 2025 r. Brakuje także nałożenia obowiązku jego przeglądu co najmniej raz na 5 lat i w razie potrzeby jego aktualizacji wynikającego z motywu 25 dyrektywy 2022/2041 oraz jej art. 4 ust. 2. Plan taki powinien być także, zgodnie z ww. przepisami dyrektywy ustanowiony po konsultacji z partnerami społecznymi lub w drodze porozumienia z nimi, lub – na wspólny wniosek partnerów społecznych – w formie przez nich uzgodnionej.

W związku z powyższym konieczne jest uzupełnienie projektu ustawy albo wskazanie w tabeli zgodności przepisów prawa krajowego zapewniających pełne wdrożenie art. 4 ust. 2 dyrektywy 2022/2041.

7. Jednocześnie zwracam uwagę, że projektodawca w ogóle nie ujął w przekazanej tabeli zgodności:

- art. 9 dyrektywy 2022/2041, zgodnie z którym państwa członkowskie wprowadzają odpowiednie środki w celu zapewnienia, aby przy udzielaniu zamówień publicznych lub koncesji i realizacji umów w sprawie zamówień publicznych lub umów koncesji wykonawcy i ich podwykonawcy przestrzegali mających zastosowanie obowiązków dotyczących organizowania się i rokowań zbiorowych mających na celu ustalenie wynagrodzeń, w obszarze prawa socjalnego i prawa pracy ustanowionych w prawie Unii, w prawie krajowym, w umowach zbiorowych lub w międzynarodowych przepisach prawa socjalnego i prawa pracy, w tym w Konwencji MOP nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych z 1948 r. oraz w Konwencji MOP nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych z 1949 r.;
- art. 10 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2022/2041, zgodnie z którym państwa członkowskie co dwa lata, do dnia 1 października każdego roku sprawozdawczego, przekazują Komisji następujące informacje na temat wskaźnika zasięgu rokowań zbiorowych i jego zmiany;
- art. 10 ust. 2 akapit 4 dyrektywy 2022/2041, wskazującego zakres i termin pierwszego sprawozdania;
- art. 11 dyrektywy 2022/2041, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewniają, aby informacje dotyczące ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego przewidzianej na mocy powszechnie obowiązujących umów zbiorowych, w tym informacje na temat mechanizmów dochodzenia roszczeń, były publicznie dostępne, w razie potrzeby w najodpowiedniejszym języku określonym przez dane państwo członkowskie, w kompleksowy i łatwo dostępny sposób, w tym dla osób z niepełnosprawnościami;
- art. 12 dyrektywy 2022/2041, zgodnie z którym państwa członkowskie wprowadzają środki niezbędne do ochrony pracowników i przedstawicieli pracowników, w tym będących członkami lub przedstawicielami związków zawodowych, przed jakimkolwiek niekorzystnym traktowaniem przez pracodawcę oraz przed negatywnymi konsekwencjami wynikającymi ze skargi wniesionej do pracodawcy lub z postępowania wszczętego w celu wyegzekwowania zgodności z prawem w przypadku naruszeń praw związanych z ochroną w postaci wynagrodzenia minimalnego;
- art. 13 dyrektywy 2022/2041 zobowiązującego państwa członkowskie do ustanawiania sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń praw i obowiązków objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, jeżeli te prawa i obowiązki przewidziano w prawie krajowym. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające;
- art. 14 dyrektywy 2022/2041 zobowiązującego państwa członkowskie do zapewnienia, aby pracownicy i pracodawcy, w tym mali i średni przedsiębiorcy, zostali powiadomieni o krajowych środkach transponujących niniejszą dyrektywę oraz o odpowiednich już obowiązujących przepisach odnoszących się do przedmiotu dyrektywy określonego w jej art. 1.

Przepisy te merytorycznie odpowiadają zakresowi przedłożonego projektu ustawy i w związku z tym powinien być wskazany sposób ich wdrożenia.

8. Ponadto zwracam uwagę, że w projekcie ustawy przy tytule nie zamieszczono odnośnika informującego o jej wdrażającym charakterze. Obowiązek taki wynika z art. 17 ust. 1 akapit 2 dyrektywy 2022/2041, zgodnie z którym wszystkie akty wdrażające powinny

zawierać odniesienie do tej dyrektywy sformułowane zgodnie z zasadami określonymi w przepisach krajowych.

W związku z powyższym konieczne jest uzupełnienie projektowanej ustawy o odnośnik, sformułowany zgodnie z § 19a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, informujący, że ustawa ta dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 2022/2041.

9. Zgodnie z art. 44 projektu ustawy planowany termin wejścia w życie ustawy to 1 stycznia 2025 r, a więc już po terminie wdrożenia dyrektywy 2022/2041, który został wyznaczony na 15 listopada 2024 r. Zwracam uwagę, że Komisja Europejska w przekazanym dokumencie wyjaśniającym, w odniesieniu do art. 17 dyrektywy 2022/2041 dotyczącego terminu wdrożenia, wskazała, że należy pamiętać, że data wejścia w życie środka lub środków wdrażających dyrektywę 2022/2041 jest niezbędnym elementem przeprowadzanego przez Komisję przeglądu terminowej transpozycji dyrektywy. W związku z powyższym należy się spodziewać, że Komisja dokonując oceny wdrożenia dyrektywy 2022/2041 będzie miała na uwadze planowany termin wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy, który będzie miał miejsce po dacie transpozycji.

**Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem uwag zawartych w niniejszej opinii.**

*Z wyrazami szacunku*

z upoważnienia

**Agnieszka Bartol-Saurel**

Sekretarz Stanu

*/dokument podpisany elektronicznie/*