



OPZZ/P/10/2017

Warszawa, 23 stycznia 2017 roku

Pani

Joanna Wronecka

Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw
Zagranicznych

Warszawa

Szanowna Pani Minister,

W odpowiedzi na pismo Pani Minister z dnia 14 grudnia 2016 roku (BDG.0240.1637.2016/6), przy którym przekazano, z prośbą o przedstawienie ewentualnego stanowiska, projekt Krajowego Planu Działania na rzecz wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka na lata 2017-2019, w imieniu Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, wyrażam poniższą opinię.

Uwagi ogólne

Krajowy Plan Działania na rzecz wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka na lata 2017-2019 (dalej: projekt KPD) jest dokumentem, na który od dawna oczekuje wiele środowisk i organizacji, w tym Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Zaniepokojenie stanem prac nad polską wersją Krajowego Planu Działania znalazło wyraz w apelu z dnia 27 marca 2015 r., przekazanym Prezesowi Rady Ministrów przez ponad 30 organizacji. Sam fakt przygotowania i skierowania projektu KPD do konsultacji społecznych oraz podjęcia się przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych roli koordynatora procesu opracowania polskiego Krajowego Planu Działania należy ocenić pozytywnie. Treść skierowanego

do konsultacji społecznych dokumentu budzi jednak zastrzeżenia, a przed wszystkim obawę o jego skuteczną implementację i późniejszy monitoring. Dlatego OPZZ przedstawia poniższe wnioski i sugestie, mając nadzieję, że zostaną one wykorzystane w dalszych pracach nad ostateczną wersją Krajowego Planu Działania.

- 1) Projekt Krajowego Planu Działania, w naszej ocenie, powinien w zwięzły sposób prezentować, gdzie polskie prawo wymaga konkretnych zmian oraz wskazywać na obszary, w których konieczna jest interwencja ustawodawcy. Dokumentowi należy nadać bardziej skondensowaną formę, przez co zyska on większą przejrzystość. Należy ponadto unikać niepotrzebnego przytaczania przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Więcej miejsca warto natomiast poświęcić na wyjaśnienie, w jaki sposób zaprojektowane działania będą wspierać przestrzeganie praw człowieka. Konieczne jest także usunięcie zapisów, które nie mają związku z wdrożeniem Wytycznych ONZ.
- 2) Projekt KPD powinien wyznaczać cele (w układzie zadaniowym), które są istotne do osiągnięcia w określonym horyzoncie czasowym oraz wskazywać podmioty odpowiedzialne za ich realizację, a także czas, instrumenty i metody działań. W celu zwiększenia efektywności prac nad implementacją Krajowego Planu Działania oraz przejrzystości dokumentu, także dla przeciętnego obywatela, projekt KPD powinien zawierać mierniki, które wskażą stopień realizacji wyznaczonych celów.
- 3) W monitorowanie Krajowego Planu Działania powinni zostać zaangażowani nie tylko przedstawiciele administracji publicznej. Należy wykorzystać potencjał związków zawodowych i innych organizacji pozarządowych. W tym celu, projekt KPD powinien wskazywać na potrzebę powołania specjalnego Zespołu, którego zadaniem będzie ocena implementacji Krajowego Planu Działania. Monitoring, o którym mowa na s. 57 projektu KPD, proponuje się prowadzić także w oparciu o analizę rocznych sprawozdań Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy i we współpracy z Państwową Inspekcją Pracy. Przegląd i monitoring nowo uchwalanego prawa z pewnością ułatwiłoby wprowadzenie obowiązku umieszczania w Ocenie Skutków Regulacji informacji o wpływie projektowanych regulacji na prawa człowieka. Zapobiegłoby to przypadkom uchwalania ustaw, które budzą wątpliwości w zakresie poszanowania praw człowieka. Proponujemy także, aby sprawozdanie

o efektach implementacji i monitoringu było przedmiotem prac Sejmu RP, w tym Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

- 4) W treści projektu KPD brak jest informacji o skali naruszeń praw pracowniczych przez biznes oraz diagnozy sytuacji w zakresie przestrzegania tych praw. Wobec powyższego stosowną analizę prezentujemy w ostatnim punkcie niniejszej opinii. Zbyt mało jest także informacji o planowanych przez stronę rządową działaniach na rzecz zwiększenia stopnia poszanowania praw człowieka przez biznes, dlatego w tym samym punkcie przedstawiamy nasze oczekiwania i wnioski legislacyjne.

Uwagi szczegółowe

1) Prawo do godziwego wynagrodzenia

W zakresie spraw dotyczących podrozdziału „Prawo do godziwego wynagrodzenia” (s. 19), należy dostosować zawartą w nim treść do tytułu podrozdziału, tak aby odpowiadała ona w pełni zakresowi znaczeniowemu pojęcia „godziwe wynagrodzenie”. Jest to istotne, bowiem projekt KPD zawęża znaczenie tego pojęcia i sugeruje, że obowiązek państwa w zakresie zapewnienia pracownikom godziwego wynagrodzenia ogranicza się jedynie do ustanowienia instytucji wynagrodzenia minimalnego za pracę i minimalnej stawki godzinowej. Nie jest to jednak prawda. Wynagrodzenie godziwe jest szerszym pojęciem od wynagrodzenia minimalnego. Jest interpretowane jako wynagrodzenie, które obejmuje nie tylko niezbędne środki na utrzymanie oraz płace sprawiedliwe polegające na równej płacy za pracę równej wartości, ale także wskazane w art. 4 Europejskiej Karty Społecznej (EKS) inne warunki, jak: zakaz wszelkiej dyskryminacji w ustalaniu wynagrodzenia i zakaz wyzysku. W tej części projektu KPD warto wskazać, że pojęcie płaca godziwa zostało wprowadzone nie tylko do art. 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, ale także do wyżej wymienionego art. 4 Europejskiej Karty Społecznej, która wyznacza europejskie standardy w zakresie prawa pracy i prawa socjalnego. Określono w nim prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia. Zgodnie z postanowieniami ustępu 1 tego artykułu prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia powinno zapewnić się m.in. poprzez uznanie prawa pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia. Zdaniem

Komitetu Niezależnych Ekspertów Rady Europy, który zinterpretował art. 4 ust. 1 EKS, kryterium godziwości oznacza: 2/3 lub 68% przeciętnej płacy w danym kraju (po zmianach 60% wynagrodzenia netto) lub 66% dochodu narodowego do podziału na jednego mieszkańca jednak z uwzględnieniem sytuacji rodzinnej, dochodów innych członków rodzin, a także systemu podatkowego.

Na gruncie polskiego prawa trzeba zauważyć, że wynagrodzenie godziwe zostało podniesione do rangi jednej z podstawowych zasad prawa pracy. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, w art. 13, stanowi, że *„pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. Warunki realizacji tego prawa określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności ustalenie minimalnego wynagrodzenia za pracę.”*. Poza Kodeksem pracy warto zwrócić także uwagę na przepisy Konstytucji RP, która w art. 65 ust. 4 stanowi, że *„minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalenia tej wysokości określa ustawa.”*. Realizację cytowanych przepisów, odpowiednio Konstytucji RP jak i Kodeksu pracy, zapewnia ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Może to sugerować, że prawo pracowników do godziwego wynagrodzenia jest w pełni zabezpieczone. Przykład Polski dowodzi, że tak nie jest, ponieważ rząd może w oparciu o krajowe ustawodawstwo dowolnie kształtować reguły wynagradzania. Polska, co prawda, ratyfikowała Europejską Kartę Społeczną, ale z wyłączeniem m.in. ust. 1 w art. 4, a więc nie jest związana postanowieniem EKS w zakresie uznania prawa pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia. W rezultacie obowiązujące od 1 stycznia 2017 r. minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 2000 zł brutto (1459 zł netto) znacząco odbiega od wynagrodzenia godziwego w rozumieniu aktów praw międzynarodowego, którymi nasz kraj jest związany. W Polsce minimalne wynagrodzenie za pracę nie spełnia zatem kryteriów godziwości. Dodatkowo egzekwowanie prawa do godziwego wynagrodzenia jest utrudnione. Zgodnie bowiem z obowiązującymi poglądami doktryny i orzecznictwa, art. 13 Kodeksu pracy nie stanowi samodzielnej podstawy do wysuwania roszczeń przez pracowników względem pracodawcy, dotyczących ustalenia wynagrodzenia na wyższym, godziwym poziomie. Przepis ten jest jedynie swoistą wytyczną dla pracodawców i ustawodawcy. Celem rządu na najbliższe dwa lata powinno być zatem jak najszybsze dostosowanie prawa do wiążących Polskę aktów międzynarodowych. W tej sytuacji, w ocenie OPZZ, projekt KPD powinien zawierać

informację o planowanych przez stronę rządową działaniach w zakresie ratyfikacji art. 4 ust. 1 Europejskiej Karty Społecznej.

Warto ponadto wskazać w treści projektu KPD na konieczność wprowadzenia do ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę zmian, które zwiększą poszanowanie praw człowieka. Jak zauważono na s. 19 projektu KPD, od 1 stycznia 2017 r. zniesiona została możliwość ustalania wynagrodzenia pracownika w wysokości niższej niż obowiązująca wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę dla osób z krótkim stażem zawodowym (tj. 80% tego wynagrodzenia). Zmianie uległ również zakres składnikowy minimalnego wynagrodzenia (wyłączenie dodatku za pracę w porze nocnej). Nie są to niestety jedyne przykłady przepisów, które wymagają interwencji ustawodawcy. Analogiczny problem dotyczy np. przepisu regulującego dodatek za staż pracy. Jego wliczanie do płacy minimalnej powoduje, że stał się on fikcją a nie dodatkiem za długoletnią pracę. Należy przyjąć, że skoro przepisy prawa przyznają pracownikom prawo do tego dodatku, to powinny również zagwarantować jego wypłatę w pełnej wysokości, która wynika z przepisów prawa dotyczących zasad wynagradzania za pracę. Tymczasem w świetle obowiązującej ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę pracownicy z długoletnim stażem pracy są poszkodowani w wyniku włączenia dodatku za staż pracy do minimalnego wynagrodzenia, co w praktyce powoduje zrównanie ich wynagrodzenia z wysokością wynagrodzenia otrzymywanego przez pracowników bez stażu pracy. Oznacza to pozbawienie tych pierwszych wypracowanego przez lata pracy dodatku. W przypadku pracowników sfery budżetowej, w której od kilku lat wynagrodzenia są „zamrożone”, oznacza to, że część pracowników z długoletnim stażem pracy – w sytuacji corocznego wzrostu wysokości płacy minimalnej – otrzymuje minimalne wynagrodzenie kosztem zmniejszenia wysokości otrzymywanego dodatku za staż pracy, co narusza ich prawa. Należy zauważyć także, że Kodeks pracy w art. 18^{3c} gwarantuje pracownikom prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Jednocześnie określa, że wynagrodzenie obejmuje wszystkie składniki wynagrodzenia, bez względu na ich nazwę i charakter, a także inne świadczenia związane z pracą, przyznawane pracownikom w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna. Mając na uwadze powyższe OPZZ wielokrotnie zgłaszało postulat wyłączenia dodatku stażowego i innych dodatków (np. dodatku za pracę w warunkach szkodliwych, dodatku do wynagrodzenia za pracę zmianową) z wynagrodzenia minimalnego.

Przytaczając powyższy przykład chcemy zwrócić uwagę, że projekt KPD powinien w większym stopniu diagnozować i wskazywać na przepisy, które powinny ulec zmianie. W opisanym przypadku poprzez jednorazowe wyłączenie wszystkich dodatków z wynagrodzenia minimalnego. W konsekwencji minimalne wynagrodzenie stałoby się kategorią jednoskładnikową, wynagrodzeniem zasadniczym, co przywracałoby właściwą funkcję dodatkom i składnikom wynagrodzenia.

2) Dokumenty o charakterze strategicznym – Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Na s. 25 projektu KPD przedstawiono najważniejsze założenia projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej: SOR), ale nie wskazano związku pomiędzy tymi dokumentami oraz tego, w jaki sposób SOR ma przyczyniać się do poprawy poszanowania praw człowieka przez biznes. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju faktycznie zawiera szereg trafnych ocen społeczno-gospodarczych oraz prawidłowo definiuje bariery rozwoju, ale niestety pomija zupełnie kwestię przestrzegania praw człowieka przez biznes; koncentruje się głównie na aspektach ekonomicznych i technicznych, tracąc z pola widzenia człowieka i jego prawa. To duży błąd, bowiem realizacja założonego w SOR nowego modelu rozwoju nie jest możliwa bez poszanowania praw człowieka. Wychodząc z założenia, że to gospodarka powinna służyć człowiekowi, a nie człowiek gospodarce, proponowaliśmy w trakcie prowadzonych konsultacji społecznych i prac w Radzie Dialogu Społecznego, aby wskazać w SOR, że odpowiedzialny i zrównoważony rozwój jest możliwy wyłącznie w oparciu o poszanowanie najbardziej podstawowych praw – praw człowieka oraz zawrzeć w Strategii jednoznacznie wyrażone oczekiwanie państwa, że wszystkie przedsiębiorstwa mające siedzibę na terytorium Polski będą szanować prawa człowieka we wszystkich swoich działaniach. SOR pomija te aspekty, więc nawiązanie w treści KPD do SOR wydaje się niecelowe lub wymaga szerszego uzasadnienia.

3) Raportowanie niefinansowe

Z punktu widzenia przestrzegania praw człowieka, transpozycja do polskiego prawa dyrektywy 2014/95/UE w sprawie ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże spółki oraz grupy ma

szczególne znaczenie, bowiem dzięki niej pracownicy będą mogli upominać się, aby firmy w sprawozdaniu z działalności ujawniały informacje dotyczące np.: działań podejmowanych w celu zapewnienia równouprawnienia płci, wdrożenia podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, warunków pracy, dialogu społecznego, poszanowania prawa pracowników do informacji i do wyrażania opinii, poszanowania praw związków zawodowych, bezpieczeństwa i higieny pracy etc. Dyrektywa przesądziła, że część firm będzie musiała informować, w ramach sprawozdania z działalności, m.in. o swojej polityce w zakresie kwestii środowiskowych, spraw społecznych, pracowniczych, poszanowania praw człowieka. Niestety, wszystko wskazuje na to, że jej implementacja nie poprawi w sposób znaczący transparentności w raportowaniu oraz nie wpłynie w istotny sposób na poprawę przestrzegania praw człowieka. Rozszerzenie zakresu raportowania informacji niefinansowych dotyczy bowiem spełniających określone kryteria formalne dużych jednostek zainteresowania publicznego, natomiast wymóg dotyczący ujawniania informacji o polityce różnorodności składu organów spółek wyłącznie dużych giełdowych spółek. W praktyce oznacza to, że z blisko 600 podmiotów, w których państwo wykonuje prawa z akcji lub udziałów kryteria dyrektywy spełnia jedynie 9 spółek. Nawiązanie w treści projektu KPD do wyżej wymienianej dyrektywy będzie miało zatem wymiar jedynie symboliczny.

Dyrektywa pozwala jednak państwom członkowskim na poszerzenie grona firm objętych obowiązkiem informacyjnym. OPZZ od dawna proponuje, aby objąć nim spółki z udziałem Skarbu Państwa. Byłoby to korzystne nie tylko dla tych podmiotów i pracowników, ale także dla właściciela. Budowanie przewag konkurencyjnych, poprawienie efektywności działania, transparentności i skuteczności zarządzania – to tylko niektóre korzyści, które można dzięki temu osiągnąć. Realizacja tego postulatu stworzyłaby ramy prawne zapewniające poszanowanie praw człowieka.

Nie można zapominać, że państwowe spółki dysponują mieniem publicznym. Z tego powodu podatnicy mają prawo oczekiwać, że będą one ujawniać wszystkie istotne informacje z zakresu obszarów o dużym znaczeniu dla państwa jako właściciela oraz dla opinii publicznej, w tym pracowników. Dzisiaj tak nie jest. Firmy niechętnie raportują dane pozafinansowe. Rzadko też zamieszczają w sprawozdaniu z działalności jednostki zapisy o stanie dialogu społecznego czy takich zdarzeniach jak np. strajki, które wpływają na działalność jednostki. Poza tym, z uwagi na liczbę przedsiębiorstw znajdujących się w nadzorze właścicielskim oraz skalę ich oddziaływania na gospodarkę, w tym na sektor małych i średnich przedsiębiorstw,

spółki Skarbu Państwa powinny promować dobre praktyki na rynku oraz wytyczać standardy w dziedzinie CSR.

Warto podkreślić, że pierwotnie Komisja Europejska proponowała, aby obowiązek raportowania informacji niefinansowych dotyczył większej liczby spółek, a nie tylko niektórych jednostek, oraz aby limit dotyczący zatrudnionych pracowników był dużo niższy i wynosił 250. Niestety Polska, jako jedyny kraj stała na stanowisku, że nie można zmuszać firm przepisami do raportowania, tylko należy je zachęcać poprzez np. wytyczne czy zalecenia. Ostatecznie, pod naciskiem Polski, udało się ograniczyć krąg jednostek, które będą miały obowiązek raportowania danych pozafinansowych. To nie pierwszy przypadek, gdy strona rządowa zgłasza na forum Komisji Europejskiej propozycje, które osłabiają pozycję pracowników w dialogu z pracodawcami. Przypomnieć należy sytuację z roku 2015, gdy minister infrastruktury i rozwoju walczyła w Brukseli o niższe pensje i gorsze warunki pracy dla polskich kierowców świadczących usługi na terytorium Niemiec.

4) Dialog oraz wymiana wiedzy i doświadczeń w zakresie wdrażania CSR

Zaangażowanie OPZZ w działania na rzecz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR) wynika nie tylko z roli, jaką związki zawodowe przypisują społecznej odpowiedzialności biznesu w rozwoju przedsiębiorstw, promowaniu dialogu społecznego, minimalizowaniu i rozwiązywaniu konfliktów społecznych w firmach, budowaniu właściwych relacji kapitał-praca, ale również z obaw, że CSR staje się coraz częściej kolejnym narzędziem public relations. Potwierdzają to praktyka gospodarcza i liczne badania, które dowodzą, że wciąż niewielki odsetek zarządzający posiada wiedzę o CSR i raportowaniu danych niefinansowych. Dlatego tak ważny są dialog oraz wymiana wiedzy i doświadczeń w zakresie wdrażania CSR pomiędzy stroną rządową i partnerami społecznymi, o czym wspomniano w Rozdziale 2, na s. 34, projektu KPD. Możemy w nim przeczytać, że *„Odpowiedzialne podejście do prowadzenia działalności biznesowej wspierane jest przez administrację publiczną poprzez prowadzenie dialogu z biznesem i stroną społeczną.”*. Przestrzenią do tego dialogu jest obecnie Zespół do spraw Zrównoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, działający na podstawie Zarządzenia nr 53 Ministra Rozwoju z dnia 21 września 2016 r. O ile można zgodzić się ze stwierdzeniem, że strona rządowa prowadzi dialog w zakresie CSR z biznesem, o tyle nie jest prawdą, że w dialogu tym

uczestniczą związki zawodowe. W składzie Zespołu nie ma organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu przepisów ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Zabrakło w nim także przedstawicieli niezależnych, niepowiązanych z biznesem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które - podobnie jak związki zawodowe - na co dzień monitorują przestrzeganie standardów odpowiedzialnego biznesu. Tym samym można stwierdzić, że strona rządowa próbuje stworzyć fundamenty dla zrównoważonego rozwoju oraz wdrażać strategię odpowiedzialnego biznesu w firmach bez udziału pracowników. Z całą pewnością wpłynie to negatywnie nie tylko na promocję społecznej odpowiedzialności biznesu oraz na realizację Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Strategia ta, podobnie jak koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu, uznaje pracowników i instytucje społeczeństwa obywatelskiego za kluczowych interesariuszy w procesie jej wdrażania. Brak przedstawicieli wyżej wymienionych podmiotów w składzie Zespołu uniemożliwi zatem pełną realizację innego zadania Zespołu, o którym mowa w Zarządzeniu nr 53, tj. wypracowywania rekomendacji dotyczących kierunków wdrażania zasad społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w odniesieniu do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Mając na uwadze powyższe konieczne jest dokonanie zmian treści Rozdziału 2, tak aby odpowiadał on stanowi faktycznemu.

5) Społeczna odpowiedzialność spółek z udziałem Skarbu Państwa

W Rozdziale 5, na s. 36, stwierdza się, że *„Spółki z udziałem Skarbu Państwa powinny dawać przykład w zakresie społecznie odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej i kompleksowo opierać ją na zasadach etycznych i prospołecznych oraz przyjaznych środowisku. Podmioty te powinny w swojej działalności propagować nowoczesny model funkcjonowania oparty na społecznej odpowiedzialności i zrównoważonym rozwoju w celu zapewnienia ich długofalowej efektywności ekonomicznej.”*. Intencje rządu w zakresie CSR nie korespondują jednak z podejmowanymi inicjatywami legislacyjnymi, o czym świadczą rozwiązania wprowadzone do ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Ustawy te budzą zastrzeżenia OPZZ, zwłaszcza w zakresie poszanowania prawa pracowników do wyboru swoich przedstawicieli do organów statutowych spółek kapitałowych.

Wprowadzenie nowych wymogów dla kandydatów na członków rady nadzorczej i zarządu spółki, wskazanych przez pracowników, stanowi nieuzasadnione ograniczenie ustawowego prawa do dokonania swobodnego wyboru przez pracowników. Narzucenie zaproponowanych wymogów, poza ograniczeniem praw i wolności obywatelskich, utrudnia także pracownikom dokonanie właściwego wyboru.

6) Konstytucja dla biznesu

Konstytucja dla biznesu, o której mowa na s. 41 projektu KPD, nie daje żadnej gwarancji zwiększenia poszanowania praw człowieka przez biznes, a w niektórych obszarach może wręcz pogorszyć sytuację prawną pracowników. W treści projektu KPD nie określono jej wpływu na poprawę stanu przestrzegania praw człowieka. Wprowadzany równolegle Pakiet 100 zmian dla firm, którego celem jest ułatwienie działalności gospodarczej już dzisiaj rodzi negatywne konsekwencje dla pracowników w obszarze praw socjalnych. Uchwalona niedawno ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców podniosła z 20 do 50 pracowników próg, od którego istnieje obowiązek tworzenia przez pracodawcę zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz ustalania regulaminu pracy i regulaminu wynagradzania. Uwzględniając strukturę poszczególnych klas wielkości przedsiębiorstw w Polsce, w której dominują podmioty do 9 pracujących, oraz obowiązujące regulacje prawne, należy stwierdzić, że ustawa zwiększa liczbę przedsiębiorstw, które nie są zobligowane do tworzenia regulaminów pracy i wynagradzania oraz tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Tym samym ponad 4,5 mln osób (51% pracujących) w około 1,7 mln firm (98,9%) może być pozbawiona ochrony praw człowieka w przepisach wewnątrzzakładowych.

Nie ulega wątpliwości, iż wprowadzenie tych zmian w życie stwarza możliwość nadużywania przez pracodawcę pozycji dominującej względem pracownika, a także dość swobodnego i samodzielnego określania warunków pracy i płacy, czego skutkiem może być naruszanie praw człowieka poprzez np. nierówne traktowanie pracowników w zakładzie pracy czy też znaczny spadek standardów zatrudnienia. Brak regulaminu wynagradzania w firmach spowoduje, że pracownikom trudno będzie np. wykazać nieuzasadnione różnicowanie wynagrodzenia poszczególnych osób zatrudnionych na takich samych lub podobnych stanowiskach. Wprowadzone

zmiany stanowią zatem poważny regres w rozwoju zbiorowego prawa pracy w Polsce oraz dialogu społecznego, prowadzonego na poziomie zakładu pracy. Wskazanie zatem w treści projektu KPD na zapisy Konstytucji dla biznesu wydaje się dość kontrowersyjne i budzi nasze zastrzeżenia.

7) Polityka równego traktowania

Projekt KPD, na s. 40 wskazuje na politykę równego traktowania, ale nie wspomina w ogóle o proponowanych przez Komisję Europejską zmianach w unijnej dyrektywie o pracownikach delegowanych. Propozycja Komisji Europejskiej zmierza do wprowadzenia zasady, że pracownikom delegowanym, czyli tymczasowo wysłanym do pracy w innym kraju Unii Europejskiej, powinno przysługiwać takie samo wynagrodzenie jak pracownikom lokalnym wykonującym tę samą pracę. Prawo to powinno obejmować nie tylko płacę minimalną kraju przyjmującego, ale także dodatkowe składniki wynagrodzenia, jak premie czy dodatki urlopowe. Wprowadzenie nowych przepisów pozytywnie wpłynie na przestrzeganie praw człowieka, co powinno znaleźć wyraz w treści projektu KPD.

OPZZ od dawna wnosi o wprowadzenie do polskiego i europejskiego prawa zasady równej płacy za tę samą pracę i europejskiej płacy minimalnej. Nie ma naszej zgody na to, aby dwóch pracowników pracujących w tym samym miejscu, wykonujących te same zadania, dostawało diametralnie różne wynagrodzenia. Wdrożenie nowych przepisów ułatwi delegowanie pracowników w warunkach uczciwej konkurencji i poszanowania praw pracowniczych, zapewni sprawiedliwe warunki wynagrodzenia oraz zlikwiduje nieuczciwą konkurencję, która dzisiaj opiera się głównie na dyskryminacji płacowej. Zmiana dyrektywy oznacza zatem dobrą zmianę dla wszystkich pracowników; zmianę, która ograniczy nadużycia, oszustwa i dumping socjalny.

8) Zamówienia publiczne

Projekt KPD, na s. 23, lakonicznie przedstawia rolę i zadania krajowego systemu zamówień publicznych we wdrażaniu Wytycznych ONZ. W dokumencie zaprezentowano informację o przyjęciu zmian ustawy – Prawo zamówień publicznych, jednak nie uzasadniono, w jaki sposób przepisy tej ustawy zostaną wykorzystane przez państwo we wdrażaniu Wytycznych ONZ. Fragment projektu

KPD odnoszący się do obszaru systemu zamówień publicznych budzi wątpliwości ze względu na wymagające interwencji państwa praktyki występujące na rynku zamówień publicznych, które negatywnie wpływają na funkcjonowanie gospodarki - poziom przestrzegania praw pracowniczych na rynku pracy i stosowania zasad społecznej odpowiedzialności w biznesie. Wybór ofert z najniższą ceną dominujący wśród zamawiających instytucji publicznych szkodzi konkurencyjności gospodarki – realizacja tych zamówień publicznych odbywa się najczęściej kosztem bezpieczeństwa pracy i poziomu wynagrodzeń pracowników. Przy wydatkowaniu publicznych środków dochodzi wręcz do nieprzestrzegania prawa pracy - zamiast umów o pracę stosuje się niezgodnie z przeznaczeniem umowy cywilnoprawne z niskimi stawkami wynagrodzeń, co przyczynia się m.in. do zwiększenia się liczby tzw. biednych pracujących. Tym samym, nie wykorzystuje się pełnego potencjału systemu zamówień publicznych dla kształtowania zrównoważonej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu i podnoszenia standardów etycznych w biznesie. Dyrektywy Parlamentu i Rady w sprawie zamówień publicznych kładą nacisk na obowiązek przestrzegania praw pracowniczych oraz uwzględniania aspektów społecznych i środowiskowych w realizacji zamówień publicznych - dają państwom narzędzia do efektywnego wydatkowania środków publicznych i kształtowania zrównoważonego rozwoju gospodarki. Do krajowego ustawodawstwa wprowadzono w 2016 r. zmiany uwzględniające część zapisów powyższych unijnych regulacji, które jeśli będą stosowane właściwie, zwiększą stopień przestrzegania prawa w działalności gospodarczej i pogłębią społeczną odpowiedzialność biznesu. Do realizacji zamówień publicznych należy wybierać wykonawców prowadzących działalność zgodnie z zasadami społecznej odpowiedzialności biznesu, którzy gwarantują przestrzeganie prawa w trakcie całego procesu realizacji zamówienia, także przez podwykonawców. Wpłynie to na kształtowanie praktyk w gospodarce wolnych od nadużyć w zakresie praw człowieka.

Projekt KPD odnotowuje ponadto realizację przez Urząd Zamówień Publicznych działań na rzecz zrównoważonych zamówień publicznych, ale nie wyjaśnia szczegółowo jego roli we wdrażaniu Wytycznych ONZ. Według OPZZ, zwiększenie odsetka zielonych i społecznych zamówień publicznych pozytywnie wpłynie na stopień przestrzegania praw człowieka w Polsce. Niestety, w ramach dotychczas realizowanego Planu Działań na rzecz zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013-2016 nie osiągnięto wskaźników w zakresie zasadniczych celów Planu, czyli określonego na 2016 r. docelowego poziomu zielonych i społecznych zamówień

publicznych. Może to oznaczać, że realizacja działań w ramach Planu nie przekłada się na zwiększenie odsetka zielonych i społecznych zamówień publicznych w systemie zamówień publicznych. Analiza projektu Krajowego Planu Działań na rzecz zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017-2019 także budzi wątpliwości, czy w oparciu o określone w dokumencie działania uda się skutecznie zwiększyć odsetek zrównoważonych zamówień publicznych. Tym samym, wpływ realizacji Planu może w ograniczonym stopniu przyczynić się do wdrożenia w kraju Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka.

9) Państwowa Inspekcja Pracy – instytucja kontrolna w zakresie biznesu i praw człowieka

Planowana nowelizacja ustawy o związkach zawodowych, o której mowa na s. 30 projektu KPD, stwarza szansę na wzmocnienie praw człowieka, a to za sprawą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z czerwca 2015 roku. Trybunał, rozpatrując wniosek OPZZ o zbadanie zgodności z Konstytucją i prawem międzynarodowym przepisów ustawy o związkach zawodowych, orzekł, że ograniczenie prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych do pracowników zatrudnionych na etacie jest niezgodne z Konstytucją RP. Oznacza to, że np. osoby zatrudnione na umowach cywilnoprawnych i samozatrudnieni mogą tworzyć związki zawodowe i wstępować do już istniejących. To przełomowy wyrok, który wzmacnia pozycję pracowników i chroni jedno z podstawowych praw człowieka.

W ślad za tym wyrokiem powinny pójść zdecydowane i konsekwentne działania legislacyjne ustawodawcy, które rozszerzyłyby nie tylko zakres ochrony kilku milionów samozatrudnionych i osób świadczących pracę w oparciu o umowy cywilnoprawne, ale również kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem takiego zatrudnienia. Konstytucja bowiem zobowiązuje państwo do należytej ochrony wszelkiej pracy i nadzoru nad warunkami jej wykonywania, a nie tylko praw zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Jeśli państwo nie stanie po stronie obywatela, zatrudnieni na tzw. umowach śmieciowych nadal nie będą korzystać z przysługujących im praw, w tym praw socjalnych, a inspektorzy pracy wciąż będą czuli się bezradni w sytuacji, gdy łamane jest prawo.

Coraz więcej sygnałów otrzymywanych od organizacji związkowych OPZZ wskazuje na postrzeganie Państwowej Inspekcji Pracy jako instytucji posiadającej

stanowczo niewystarczające środki prawne w stosunku do skali naruszeń przez pracodawców przepisów prawa pracy.

OPZZ od dłuższego czasu wskazuje, że konieczne jest wzmocnienie uprawnień PIP celem zwiększenia jej skuteczności i efektywności, jak również zwiększenie wydatków na ochronę pracy w Polsce. Znacznego wzrostu wymagają także bardzo niskie kwoty sankcji i mandatów karnych nakładanych przez inspektorów pracy na pracodawców za nieprzestrzeganie prawa pracy i przepisów bezpieczeństwa pracy.

Analiza wyników kontroli przeprowadzonych w 2015 r. ujawnia wiele znaczących i powtarzających się nieprawidłowości w obszarze prawnej ochrony pracy i bezpieczeństwa pracy.

Za szczególnie niepokojące OPZZ uznaje:

- 1) utrzymywanie się wysokiej skali nieprawidłowości stosowania art. 22 § 1 Kodeksu pracy, polegających na bezprawnym zastępowaniu umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Na ponad 13 tys. skontrolowanych umów cywilnoprawnych prawie 27% z nich nosiło cechy umowy o pracę. Dzięki działaniom inspekcji pracy 8,3 tys. osób uzyskało umowy o pracę;
- 2) naruszenia prawa w zakresie wypłaty wynagrodzenia za pracę, zwłaszcza wzrost odsetka pracodawców niewypłacających należności za pracę w godzinach nadliczbowych, płacących nieterminowo oraz zaniżających wysokość zapłaty za pracę (14%, w 2014 r. – 11%);
- 3) rażące naruszenia przepisów odnośnie czasu pracy, polegające głównie na: niedopełnieniu obowiązku określenia systemów, rozkładów i okresów rozliczeniowych czasu pracy (51,4%, w 2014 r. – 55%); zapewnienia dni wolnych wynikających z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym (45%, w 2014 r. – 40%); prawidłowości prowadzenia ewidencji czasu pracy (42%, w 2014 r. – 42%); rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych wynikających z przekroczenia przeciętnie tygodniowej normy czasu pracy (31%, w 2014 r. – 26,5%) czy dobowej normy czasu pracy (27,3%, w 2014 r. – 25,8%);
- 4) nieprawidłowości w obszarze legalności zatrudnienia zarówno obywateli polskich jak i zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono podczas co trzeciej kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców (najwięcej naruszeń w budownictwie,

głównie wobec obywateli Ukrainy – 989 osób, w większości w mikroprzedsiębiorstwach);

- 5) występowanie wielu negatywnych zjawisk na rynku pracy tymczasowej. Kontrole prowadzone w latach 2013-2015 w tym obszarze wskazują, że w przypadku tej nietypowej formy zatrudnienia najczęściej trudności sprawia współpraca pomiędzy agencją pracy tymczasowej, a pracodawcą – użytkownikiem (31% nieprawidłowości, w 2014 r. – 34,2%). Często praktyką jest także kierowanie osób do pracy tymczasowej w tym samym podmiocie kilkakrotnie, po kolei przez różne agencje zatrudnienia, co sprawia, że praca tymczasowa staje się pracą o charakterze stałym. Ponadto w niemal w co trzeciej skontrolowanej agencji (na 465) stwierdzono naruszenia przepisów związane z wypłatą wynagrodzeń lub innych świadczeń ze stosunku pracy oraz wzrost liczby umów cywilnoprawnych zawieranych niezgodnie z przepisami;
- 6) liczne naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, skutkujące wydaniem ponad 302 tys. decyzji eliminujących bezpośrednie zagrożenia dla zdrowia i życia 71 tys. pracowników i innych osób świadczących pracę. Nieprawidłowości związane były najczęściej z brakiem oceny ryzyka zawodowego (wobec 281 tys. osób), środkami ochrony indywidualnej (wobec 39 tys. osób) czy szkoleń bhp (wobec 80 tys. osób);
- 7) znaczące naruszenia (aż w 51,6%) w zakresie profilaktycznych badań lekarskich, na które z reguły nie byli kierowani pracownicy zatrudniani na krótko, ponieważ pracodawcy uważali, że ponoszenie kosztów badań takich osób jest nieuzasadnione;
- 8) wzrastającą liczbę skarg pracowniczych (ponad 43,7 tys. skarg, w 2014 r. - 42 tys. skarg), poruszających ponad 90 tys. problemów, z tego 60% zostało uznanych przez inspektorów pracy za zasadne bądź częściowo zasadne. Dotyczyły one najczęściej: wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń, nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, warunków pracy);
- 9) wciąż niską skuteczność działań prokuratury w zakresie ścigania przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową (złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracowniczych, fałszowanie dokumentów czy poświadczanie nieprawdy). Pomimo, iż do prokuratury skierowanych zostało 512 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wszczętych zostało zaledwie 130 postępowań (nadal w toku), a 184 postępowania umorzono. Nieakceptowalne są także bardzo niskie średnie kwoty grzywien nakładanych

przez sądy (2,2 tys. zł) na wnioski inspektorów (łącznie wysokość grzywien wyniosła 6,5 mln zł na 3,1 tys. wniosków o ukaranie pracodawców popełniających wykroczenia przeciwko prawom pracownika).

- 10) opieszałość sądów pracy w sprawach pracowniczych. Przykładem jest skierowanie do sądów pracy 140 powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz 230 osób, z tego sądy w 38 przypadkach wydały wyroki ustalające istnienie stosunku pracy uwzględniając powództwa inspektorów pracy; w 4 przypadkach strony zawarły ugodę sądową; w 21 przypadkach sąd oddalił powództwo z uzasadnieniem, że wolą stron było zawarcie umowy cywilnoprawnej; w 3 przypadkach umorzył postępowanie;
- 11) olbrzymią skalę (86,8 tys.) wykroczeń przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, z których większość dotyczyła nieprawidłowości w zakresie przygotowania do pracy, wynagrodzenia za pracę i innych należności ze stosunku pracy oraz czasu pracy;
- 12) powtarzające się okoliczności i przyczyny 2024 wypadków przy pracy zgłoszonych do inspekcji pracy, w których poszkodowanych zostało 2 301 osób, w tym 272 osoby poniosły śmierć, a 709 doznało ciężkich obrażeń ciała (w 2014 r. odpowiednio – 2572 i 849). Wśród poszkodowanych ze skutkiem śmiertelnym ok. 40% (w branżach o największej wypadkowości) osób świadczyło pracę na podstawie innej niż stosunek pracy (ponad 31% wszystkich poszkodowanych ze skutkiem śmiertelnym to ofiary wypadków na budowach).

Wyżej wymienione naruszenia przepisów w zakresie prawnej ochrony pracy, wskazują, że zarówno skala wykroczeń przeciwko prawom pracownika jak i wzrastająca liczba skarg pracowniczych są dowodami na brak poprawy praworządności w stosunkach pracy.

OPZZ zauważa, że skala wskazanych nieprawidłowości to zaledwie część patologii istniejących i utrzymujących się na rynku pracy. Jest ona z pewnością większa, zwłaszcza w obszarze nielegalnego zatrudnienia czy wypadkowości bowiem statystyki nie uwzględniają osób zatrudnionych na innej podstawie niż stosunek pracy.

OPZZ uważa, że poprawa stanu praworządności w stosunkach pracy i skuteczne wyeliminowanie zjawisk patologicznych wymaga wprowadzenia zmian ustawowych. Stąd OPZZ zgłasza i podtrzymuje szereg rekomendacji legislacyjnych dla organów stanowiących prawo.

Za najistotniejsze uważamy:

- zniesienie obowiązku powiadamiania przez inspektorów pracy o zamiarze przeprowadzenia kontroli poprzez zmianę przepisów w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej;
- nadanie uprawnień PIP do dokonywania merytorycznych ustaleń i oceny stanowisk pracy w sytuacjach wykonywania przez pracowników pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze;
- zwiększenie kwoty sankcji tj. mandatów karnych i grzywien nakładanych na pracodawców przez inspektorów pracy za naruszenia prawa pracy i bhp. Obecne kwoty są niewspółmiernie niskie do wykroczeń;
- coroczne zwiększanie środków finansowych na działalność inspekcji pracy, które umożliwiłyby intensyfikację działań oraz skuteczność i efektywność jej działalności;
- wprowadzenie obowiązku zgłaszania do inspekcji pracy wszystkich śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych wypadków przy pracy - niezależnie od postawy jej świadczenia. Umożliwi to Państwowej Inspekcji Pracy efektywniejsze działania, służące zarówno ograniczeniu zagrożeń wypadkowych, jak i zapewnieniu niezbędnej ochrony prawnej osobom poszkodowanym i ich rodzinom. Statystyki publiczne GUS, odnotowując systematyczny spadek liczby wypadków przy pracy (zgłoszonych), nie ujmują dużej części wypadków zaistniałych, którym ulegają osoby niebędące pracownikami (karty wypadków sporządza dla nich ZUS);
- ujednolicenie systemu zbierania informacji o wypadkach przez GUS, ZUS i PIP;
- objęcie większą ochroną prawną oraz bhp osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych;
- przyznanie inspektorom pracy prawa wydawania nakazów przekształcenia umów cywilnoprawnych w umowy o pracę (z możliwością odwołania się od tej decyzji do sądu) - ustanowienie „domniemania istnienia stosunku pracy”;
- wystąpienie do ministra sprawiedliwości w sprawach przedłużających się procesów sądowych w zakresie prawa pracy.

Inne propozycje działań PIP na rzecz pracowników:

- intensyfikacja działań kontrolnych w szczególności w zakresie: przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności dotyczących wypłacania wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy, czasu pracy, zasadności

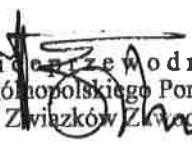
zawierania umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę, legalności zatrudnienia, działalności i funkcjonowania agencji pracy tymczasowej;

- wzmożenie działalności kontrolnej i prewencyjnej w szczególności wobec pracowników o stażu krótszym niż 1 rok, jako grupy najczęściej ulegającej wypadkom przy pracy;
- intensyfikacja działań prewencyjnych wobec nowoprzyjętych pracowników;
- wzmocnienie działalności kontrolnej w zakresie wykroczeń dotyczących przygotowania pracownika do pracy (szkolenia i badania profilaktyczne);
- systematyczne monitorowanie przyczyn wypadków przez inspektorów pracy, w tym śmiertelnych, uwzględniając także przygotowanie zawodowe pracowników, jakość szkoleń wstępnych bhp, przestrzeganie zasad właściwej organizacji pracy czy zaangażowanie pracodawców w kształtowanie bezpiecznych warunków pracy;
- wzmocnienie współpracy PIP z Prokuratorem Generalnym w zakresie wniosków kierowanych przez Państwową Inspekcję Pracy do organów prokuratury;
- zwracanie uwagi, w toku czynności kontrolnych, inspektorom pracy na praktyczną realizację ustawowego obowiązku wynikającego z art. 29 ustawy o PIP tj. obowiązku informowania związków zawodowych i Społecznej Inspekcji Pracy o tematyce i zakresie przeprowadzanej kontroli, analizowania zgłoszonych uwag i spostrzeżeń, informowania o wynikach kontroli i podjętych decyzjach oraz udzielania porad i informacji z zakresu prawa pracy;
- poprawa dostępności oraz liczby i jakości udzielanych telefonicznie bezpłatnych porad prawnych (dostępność specjalistów z poszczególnych dziedzin prawa pracy);
- częstsze rekontrole sposobu realizacji wniosków pokontrolnych, decyzji, wystąpień czy poleceń kierowanych do pracodawców przez inspektorów pracy w toku czynności kontrolnych;
- kontynuowanie i rozszerzanie zakresu działalności prewencyjnej inspekcji pracy, także w partnerstwie z organizacjami związkowymi, zwłaszcza kampanii informacyjno-promocyjnej „Przeciwdziałanie negatywnym skutkom stresu w miejscu pracy”, wzmocnienia konkursu „Najaktywniejszy Społeczny Inspektor Pracy” przeniesienia go na szczebel centralny oraz kontynuowania cyklu szkoleń w zakresie „Akademii SIP”.

Pozostałe uwagi:

- 1) W treści projektu KPD, na s. 8, w zdaniu ostatnim: „Odpowiedzialne prowadzenie działalności biznesowej zostanie także uwzględnione w Strategii (...)”. należy – w przypadku przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przez Radę Ministrów – użyć wyrazu „uwzględniono”. Warto wówczas wskazać datę jej przyjęcia. Według zapowiedzi strony rządowej nastąpi to na przełomie stycznia i lutego br.
- 2) W związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa należy dostosować zapisy projektu KPD na s. 9 do treści ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym.
- 3) Na s. 16, w trzecim akapicie, należy dostosować brzmienie zapisów projektu KPD do obowiązującego stanu prawnego, poprzez wykreślenie zdania pierwszego i drugiego, wskazujących na: (1) wysokość płacy minimalnej w 2016 roku i (2) uchylony przepis dotyczący tzw. subminimum. Stosownej modyfikacji powinno ulec także zdanie czwarte w tym samym akapicie, zaczynające się od słów: „Od przyszłego roku (...)”, które odsyła czytelnika do roku 2018 zamiast do roku 2017.
- 4) W podrozdziale dotyczącym Konstytucji dla biznesu (s. 41), należy uwzględnić aktualny stan zaawansowania prac nad jej wdrożeniem. Konstytucja została oficjalnie zaprezentowana wraz projektami aktów prawnych 18 listopada 2016 r. przez wicepremiera Mateusza Morawieckiego.

Z poważaniem


Wiceprzewodniczący
Ogólnopolskiego Porozumienia
Związków Zawodowych
Franciszek Bobrowski