

## Odpowiedź Komisji Europejskiej na skargę INSPRO

Dotyczy: Państwa skargi z dnia 4 grudnia 2014 przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, zarejestrowanej pod nr. sprawy CHAP(2015)00068.

Szanowny Panie Górski,

Dziękuję za wyżej wspomnianą skargę z dnia 4 grudnia 2014, która została skierowana do mnie do dalszego rozpoznania.

Chciałbym przeprosić za opóźnienia związane z ostateczną opinią w tej sprawie. Jest to spowodowane wyjątkowo dużą ilością napływających skarg i wniosków, jakie otrzymujemy na podstawie prawa pracy Unii Europejskiej.

W swojej skardze stwierdza Pan, że Dyrektywa 2002/14/EC ustalająca podstawowe ramy w zakresie informowania i konsultowania zatrudnionych nie jest wdrażana zgodnie z intencjami autorów w/w Dyrektywy.

Wskazuje Pan, w szczególności, po pierwsze, że od czasu wprowadzenia poprawki do Ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 w zakresie informowania i konsultacji z zatrudnionymi, liczba rad pracowników w Polsce znacząco zmalała, z Pańskiego punktu widzenia jest to spowodowane naciskami wywieranymi przez pracodawców na pracowników, by nie podpisywali wniosków z prośbą o utworzenie rady pracowników.

Po drugie, zastanawia się Pan nad wieloznacznością treści wyżej wymienionej Ustawy w zakresie tematów, jakie zostały objęte informacją i prowadzeniem konsultacji oraz stwierdza Pan, że polskie władze nie były w stanie skutecznie wdrożyć w życie przepisów w/w Ustawy.

Po trzecie, oświadcza Pan, że treść Ustawy dopuszcza sytuację, w której zarząd przedsiębiorstw może nie informować ani nie przeprowadzać konsultacji z przedstawicielami pracowników w sytuacji, jeśli decyzja o restrukturyzacji została podjęta przez firmę-matkę.

Po czwarte, dokonuje Pan krytyki braku w niniejszej Ustawie jednoznacznych wskazówek związanych ze wsparciem finansowym dla ekspertów.

Zwrócił się Pan do Komisji Europejskiej z prośbą o dokonanie weryfikacji „autentyczności” odpowiedzi, jakie zostały załączone do sporządzonej przez Pana skargi, od Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na interpretacje zgłoszone przez posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej pana Kamińskiego w 2013 r. na kwestie, do których nawiązuje treść wniosku w oparciu o Ustawę z dnia 7 kwietnia 2006 roku.

Pozwoli Pan, że na początek przedstawię Panu zakres możliwych interwencji Komisji Europejskiej. Jej zadaniem jest stanie na straży Traktatów Unii Europejskiej, Komisja w znacznym stopniu ponosi odpowiedzialności za monitorowanie prawidłowej transpozycji ustawodawstwa Unii Europejskiej przez rządy państw członkowskich do ich krajowych systemów prawnych.

Może to skutkować uruchomieniem postępowania w sprawie naruszenia wobec kraju członkowskiego, w celu dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego. Jednakże, wdrożenie

ustawodawstwa unijnego całkowicie opiera się na kompetencjach krajowych władz administracyjnych i sądowniczych.

Pragnę podkreślić, że zasada poważnej współpracy pomiędzy Unią Europejską i państwami członkowskimi jest zawarta w ustawodawstwie Unii Europejskiej. Zgodnie z Artykułem 4 (3) Traktatu Unii Europejskiej, strony powinny, przy pełnym obustronnym poszanowaniu, okazywać sobie wsparcie w zakresie realizacji zadań, które wynikają z treści Traktatów. Upraszczając, to nie Komisja powinna być adresatem ustalającym faktyczną informację, jaka mogła zostać sporządzona w formie pisemnej przez władze państwa członkowskiego.

Zostaliśmy poinformowani, że władze polskiej dokonały transpozycji Dyrektywy 2002/14/EC do polskiego ustawodawstwa poprzez wdrożenie Ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 roku w zakresie informowania i odbywania konsultacji z pracownikami, ogłoszonego w Dzienniku Ustaw w dniu 10 maja 2006 roku, wraz z późniejszymi poprawkami zawartymi w Ustawie z dnia 11 kwietnia 2008 roku i opublikowanymi 30 maja 2008 roku.

Obie ustawy zostały zgłoszone do Komisji. W następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że pewne zapisy Ustawy z 2006 r. są sprzeczne z Konstytucją, naniesiono poprawki zawarte w Ustawie z dnia 22 maja 2009 r.

W związku z powyższym, prosimy zapoznać się z naszymi wnioskami.

#### **1) W kwestii rzekomego spadku liczby rad pracowników w Polsce**

Pragnę podkreślić, że zgodnie z art. 4(1) Dyrektywy 2002/14/EC, zadaniem Dyrektywy jest ustanowienie ogólnych ram, określających minimum warunków gwarantujących prawo do informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami.

Art 4(2) głosi, że przygotowanie udzielenia informacji i przeprowadzenia konsultacji powinno zostać określone i wdrożone zgodnie z ustawodawstwem krajowym i praktyką stosunków w sektorze przedsiębiorczości (przemysłu) każdego państwa członkowskiego w taki sposób, by zapewnić ich efektywność.

W związku z powyższym, Dyrektywa uwzględnia różnorodność krajowych systemów i tradycji. Godnym odnotowania jest fakt, że ona nie zobowiązuje państwa członkowskiego do obowiązkowego powołania podmiotów reprezentujących pracowników w zobowiązaniach i ustaleniach nałożonych na pracowników określonych w Dyrektywie.

Zasada zawarta w polskim ustawodawstwie, że pracodawca ma obowiązek powołać radę pracowników na wniosek podpisany przez przynajmniej 10% zatrudnionych w przedsiębiorstwie, nie może zostać uznana za stojącą w sprzeczności z Dyrektywą 2002/14/EC.

Kwestia ilości rad pracowników w Polsce nie ma żadnego związku z przepisami Dyrektywy i ich wdrażaniem przez władze Rzeczypospolitej Polskiej. Opierając się na dostarczonej przez Pana informacji, nie znajdujemy podstaw, by zasady stosowane w Polsce w tej sferze można uznać za niejasne, a tym samym, że państwo członkowskie narusza ustawodawstwo Unii Europejskiej.

Co do kwestii zobowiązania spoczywającego na pracodawcach, zgodnie z polskim prawem, by przekazywać informację o tworzeniu rad pracowników do ministra odpowiedzialnego za kwestie związane z pracą, to Dyrektywa nic o tym nie wspomina, a tym samym nie istnieje kwestia kompatybilności tego zobowiązania z przepisami Dyrektywy.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w odpowiedzi na interpelację posła Kamińskiego sugeruje, że nieogłoszenie tej informacji przez pewną liczbę przedsiębiorstw może mieć pewien wpływ na statystyki związane z liczbą rad pracowników.

**W nawiązaniu do kwestii związanych z obowiązkowym informowaniem i przeprowadzaniem konsultacji i rzekomą nieefektywnością władz Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wdrażania Ustawy z 2006.**

W zakresie pytania, związanego z kwestiami jakie powinny być ujęte w procesie informowania i przeprowadzania konsultacji w oparciu o polskie ustawodawstwo, nie podzielamy Pańskiego poglądu, jakoby niejasnej treści odpowiednich przepisów.

Art.13 i 14 Ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. określa zakres informowania i przeprowadzania konsultacji oraz warunki, jakie muszą zostać spełnione. Są one zbieżne do tych, jakie zostały zastosowane w samej Dyrektywie.

Póki nie otrzymamy bardziej sprecyzowanej informacji, popierającej Pańskie oświadczenie, nie dysponujemy wystarczającymi podstawami, by stwierdzić, że Polska naruszyła ustawodawstwo Unii Europejskiej w tej kwestii.

Ponadto powołuje się Pan, że Państwowa Inspekcja Pracy w swoich działaniach jest nieefektywna, przede wszystkim z powodu niejasnej treści przepisów w zakresie informowania i przeprowadzania konsultacji oraz, że według Pana, należy wziąć pod uwagę fakt, że tylko niewielka liczba ujawnionych naruszeń Ustawy znalazła swój finał w sądach.

W związku z powyższym pragnę podkreślić, że Dyrektywa 2002/14/EC stwierdza w art.8(1), że państwo członkowskie zapewnia dostęp do adekwatnych procedur administracyjnych i sądowych, tak by umożliwić wdrożenie zobowiązań wynikających z treści Dyrektywy.

Art. 8(2) wymaga, by państwo członkowskie zapewniło odpowiednie, skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje w przypadku naruszenia Dyrektywy przez pracodawcę bądź reprezentanta pracowników.

Pragnę zwrócić Pańską uwagę na informację zawartą w aneksie do roboczego dokumentu Komisji, załączoną do wiadomości w zakresie oceny wdrożenia Dyrektywy. W przypadku Polski, Komisja stwierdza, w nawiązaniu do art.\*(1) niniejszej Dyrektywy, że: „ w przypadku niespełnienia treści przepisów wynikających z Ustawy z 2006 r., rady pracowników mogą wystąpić na drogę sądową w sądach publicznych. Ponadto, inspektor pracy oczekuje, że prokurator publiczny odegra rolę w sprawach związanych z drobnymi wykroczeniami określonymi w art.19 niniejszej Ustawy”.

W art.8(2) zostało wyjaśnione, że „Art.19 Ustawy z 2006 r. określa grzywnę lub karę pozbawienia wolności w przypadku naruszenia Ustawy, zwłaszcza w przypadku, kiedy pracodawca nie informuje lub nie przeprowadza konsultacji z radami pracowników w kwestiach wyszczególnionych w Ustawie, bądź kiedy utrudnia przeprowadzenie konsultacji lub dyskryminuje pracownika będącego członkiem rady pracowników w związku z jego/jej działalnością w zakresie informowania bądź przeprowadzania konsultacji”.

Zatem, w oparciu o informację jaką dysponujemy, nie mamy podstaw, by stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska narusza w/w. Dyrektywę, i co więcej, treść przepisów z niej wynikających.

W szczególności, niewielka ilość sankcji jakie zostały nałożone za niedostosowanie się do krajowych przepisów oraz przypadków sporów nie pozwalają stwierdzić, że art.8 Dyrektywy o ochronie praw został naruszony.

**2) Dotyczy rzekomego niepowodzenia Ustawy z 2006 r. w zakresie przeprowadzania czynności związanych z informowaniem i przeprowadzaniem konsultacji reprezentantów pracowników w przypadku decyzji o restrukturyzacji przedsiębiorstwa podjętej przez firmę-matkę.**

Szereg dokumentów legislacyjnych Unii Europejskiej zawierających przepisy dotyczące Informowania i przeprowadzania konsultacji, np. Dyrektywa 98/59/EC poświęcona masowym zwolnieniom oraz Dyrektywa 2001/23/EC dotycząca zobowiązań, stwierdza wprost, że naruszenie wymagań w zakresie informowania i przeprowadzania konsultacji nie może być usprawiedliwione przez fakt, że wymagana informacja nie została zapewniona w wyniku kontroli wypełnienia zobowiązania przez Pracodawcę.

Z kolei Dyrektywa 2002/14/EC nie zawiera dokładnych regulacji. Jednakże, w art. 2(c), Dyrektywa określa termin „*pracodawca*” jako *osobę fizyczną bądź prawną zdolną do zawierania umów o pracę bądź wstępującą w stosunek pracy z pracownikami zgodnie z ustawodawstwem krajowym i obowiązującą praktyką*”.

W art.4(4)(c) stwierdzono, że przeprowadzanie konsultacji powinno mieć miejsce „*w oparciu o informację dostarczoną przez pracodawcę (...)*”.

W związku z powyższym z treści Dyrektywy jasno wynika, że zobowiązania pracodawcy, w większości przypadków, spoczywają na osobie fizycznej bądź prawnej dającej zatrudnienie pracownikom, bez względu na środki jakimi dysponują przedstawiciele pracowników, by przeprowadzić czynności związane z informowaniem lub przeprowadzaniem konsultacji w oparciu o zobowiązanie, które daje podstawę do kontroli bezpośredniego pracodawcy, np. firmy matki.

Mimo że Ustawa z 2006 r. nie określa terminu „*pracodawca*”, to nie wydaje się, by zabroniona została interpretacja, zgodnie z którą przedstawiciele pracowników muszą należycie informować i przeprowadzać konsultacje w szeregu kwestii z zarządem podmiotu prawnego, który daje im pracę.

W celu zapewnienia skuteczności prawa wynikającego z Dyrektywy w tej kwestii, polskie ustawodawstwo powinno dokonać interpretacji trzymając się treści Dyrektywy.

**3) W nawiązaniu do precyzyjnych wskazówek ustawy z 2006 r. w zakresie finansowania pracy ekspertów**

Eksperci mogą okazać cenną pomoc przedstawicielom pracowników w realizowaniu ich zadań. Dyrektywa 2002/14/EC przewiduje możliwość korzystania z pomocy ekspertów, wspominając w art.6 dotyczącym informacji poufnej, „*(...) przedstawiciele pracowników jak i wszyscy eksperci którzy im okazują pomoc (...)*”. Jednakże, Dyrektywa nie zawiera przepisów określających ewentualne sposoby finansowania pracy ekspertów.

A zatem, nie znajdujemy podstaw, by rozpatrywać przepisy Ustawy z 2006 r., która dopuszcza korzystanie z doradztwa ekspertów przez rady pracowników, lecz nie określa sposobów w jaki eksperci powinni być finansowani, by stwierdzić, że byłoby to niezgodne z treścią Dyrektywy, a uproszczając, z prawem unijnym.

Podsumowując, informacje jakie zostały załączone do treści Pańskiej skargi nie pozwalają nam określić jakiegokolwiek elementu, który mógłby sugerować złamanie prawodawstwa Unii Europejskiej przez polskie władze. W związku z powyższym, Komisja nie jest w stanie przeprowadzić kontroli w kwestiach jakie Pan zawarł w swojej skardze.

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, oddaliśmy Pańską skargę. W przypadku uzyskania przez Pana jakiegokolwiek informacji, która według Pana, mogłaby przyczynić się do wydania odmiennej decyzji, prosimy o jej jak najszybsze przesłanie, lecz nie później niż cztery tygodnie od otrzymania tego pisma.

Z poważaniem

Muriel Guin

Szef Zespołu

(tłumaczenie tekstu: Max Fojtuch)