

NIEZGODNE Z KONSTYTUCJĄ przepisy o karaniu związkowców

W dniu 13 maja 2008 r. Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt P 50/07) wypowiedział się w kwestii odpowiedzialności za działalność sprzeczną z ustawą o związkach zawodowych. Działacze związkowi, którzy w związku z pełnioną funkcją wykonują działalność niezgodną z ustawą o związkach zawodowych, nie będą podlegać karze grzywny lub ograniczenia wolności, ponieważ zdaniem Trybunału art. 35 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t. j. Dz. U. z 2001 r. nr 79, poz. 854 z późn. zm.) jest niezgodny z konstytucją.

Do tej pory było tak, że pracodawca mógł zgłosić do prokuratury doniesienie przeciwko związkowcowi, który działał w sposób spreczny z ustawą. Jednakże w związku z tym, że za-

kwestionowany przepis (art. 35 ust. 2 ustawy o zw. zaw.) nie wyznaczał bezpośrednio granic działań związkowców w związku z prawem do rokowań, do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, podobnie w przypadku organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że był on niezgodny z Konstytucją. Przepis określał sankcję za naruszenia zakazów i nakazów, ale jednocześnie nie spełniał konstytucyjnego wymogu określoności regulacji prawnych. Trudno na podstawie zakwestionowanego przepisu ustalić, czego konkretnie nie wolno, co jest zakazane. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może

pozostawić jednostki w nieświadomości, czy nawet niepewności co do tego, czy jakieś zachowanie stanowi czyn zabroniony. W demokratycznym państwie prawnym musi istnieć możliwość ustalenia na podstawie przepisu karnego, jakie zachowanie podlega karze.

W praktyce wyrok Trybunału oznacza, że każdy związkowiec musi dokładnie wiedzieć na czym polega niedozwolone działanie. Tym samym dotychczasowa treść art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych nie może być podstawą wszczęcia dochodzenia przeciwko działaczom, bo nie precyzuje na czym ma polegać niezgodne z tą ustawą działanie związkowców. Fizycznie niemożliwe jest zatem karanie na jego podstawie. □

ZMIANY W PRZEPISACH

1. Dz. U. 08.97.623

ustawa z dnia 25.04.2008 zmieniająca ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych;

2. Dz. U. 08.107.679

rozporządzenie z dnia 03.06.2008 w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych;

3. Dz. U. 08.108.690

rozporządzenie z dnia 06.06.2008 zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy;

4. Dz. U. 08.108.694

rozporządzenie z dnia 09.06.2008 zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006;

6. Dz. U. 08.111.710

rozporządzenie z dnia 20.06.2008 w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki;

7. Dz. U. 08.112.716

rozporządzenie z dnia 24.06.2008 zmieniające rozporządzenie w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom;

8. Dz. U. 08.112.717

rozporządzenie z dnia 24.06.2008 w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących oraz innych dokumentów;

9. Dz. U. 08.112.718

rozporządzenie z dnia 25.06.2008 zmieniające rozporządzenie w sprawie refundacji wynagrodzenia oraz składek na ubezpieczenia społeczne pracodawcy zatrudniającemu osoby niepełnosprawne;

10. Dz. U. 08.113.723

rozporządzenie z dnia 12.06.2008 zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej;

11. Dz. U. 08.116.740

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2008r., sygn. akt P 23/07

„1) art. 237 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) w zakresie, w jakim nie określają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, oraz 2) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach (Dz. U. Nr 132, poz. 1115) – są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

12. Dz. U. 08.118.754

rozporządzenie z dnia 27.06.2008 w sprawie określenia przedsiębiorstwa górniczego wypłacającego zaległe wynagrodzenia;

13. Dz. U. 08.119.771

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008r., sygn. akt SK 16/06

„art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, z 2006 r. Nr 221, poz. 1615, z 2007 r. Nr 47, poz. 318

i Nr 115, poz. 792 oraz z 2008 r. Nr 93, poz. 582), rozumiany w taki sposób, że w podstawie wymiaru zasiłku chorobowego nie uwzględnia się wypłaconych pracownikowi – w okresie przyjętym do jej ustalenia – składników wynagrodzenia, od których pracownik ten uiszczał składkę na ubezpieczenie chorobowe, a które nie są mu wypłacane w okresie pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby albo zasiłku chorobowego – jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

14. Dz. U. 08.120.775

rozporządzenie z dnia 02.07.2008 zmieniające rozporządzenie w sprawie czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej;

15. Dz. U. 08.120.778

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt K 23/07

„art. 4 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Nr 79, poz. 550 oraz z 2008 r. Nr 93, poz. 584) w zakresie, w jakim określa tryb wyboru oraz odwołania rady pracowników w zależności od przynależności pracowników do reprezentatywnej organizacji związkowej

– jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis wymieniony w części I wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”;

16. Dz. U. 08.122.785

rozporządzenie z dnia 19.06.2008 zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury. □

Podstawowym wnioskiem wynikającym z badań OECD¹ jest przekonanie o kluczowej roli kapitału ludzkiego dla rozwoju gospodarczego.

Dotychczas wiele uwagi poświęcono roli wstępnej edukacji dzieci i młodzieży, dla jakości kapitału ludzkiego i co za tym idzie wzrostu ekonomicznego. Badania pokazują wyraźne makroekonomiczne korzyści z inwestowania w kapitał ludzki – polepszenie o 10 proc. przeciętnego okresu nauki szkolnej zwiększa produkt krajowy brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 4 proc. do 7 proc. w wymiarze długookresowym². Na uwagę zasługuje jednak także edukacja dorosłych, która jest istotnym czynnikiem rozwoju kapitału ludzkiego danego państwa i ma bardzo pozytywny wpływ na efektywność, poziom innowacji i poziom zatrudnienia³. Edukacja dorosłych staje się tym istotniejsza im bardziej gwałtowne są zmiany technologiczne.

Niektóre badania⁴ wskazują, że podnoszenie poziomu podstawowych umiejętności obywateli ma większe oddziaływanie na wzrost gospodarczy niż inwestowanie w podnoszenie kwalifikacji wybranych, wysoko wykwalifikowanych osób. Mówiąc o edukacji dorosłych, nie można zapominać, że poza przesłankami ekonomicznymi dużą wartość samostanowią zyski społeczne – większy udział w życiu obywatelskim. Oddzielną i ważną płaszczyzną jest pozytywna zależność pomiędzy edukacją a samopoczuciem i dobrym stanem zdrowia, czy większą samodzielnością i osobistą satysfakcją.

„Dorośli uczący się” (*adult learners*) to pojęcie niezmiennie zróżnicowane – są to osoby biorące udział w formalnej i nieformalnej nauce, związanej z pracą czy szkoleniu zorganizowanym przez pracodawcę, osoby biorące udział w różnorodnych kursach zorganizowanych przez władze publiczne, osoby bezrobotne oraz nieaktywne zawodowo biorące udział w działaniach podejmowanych w ramach aktywnej polityki na rynku pracy. Należy także zwrócić uwagę, że zaangażowanie czasu poszczególnych dorosłych uczących się będzie bardzo zróżnicowane. Dla części z nich szeroko rozumiana edukacja będzie stanowiła podstawowe zajęcie, dla innych zajęcia będzie łączone z pracą zarobkową czy obowiązkami rodzinnymi.

Podstawowym problemem we wszystkich państwach wysokorozwiniętych jest szerszy dostęp do edukacji młodszych osób, osób z lepszym dotychczasowym wykształceniem i pracowników zatrudnionych w większych zakładach pracy.

Kluczowe pytanie jakie powstaje to, jak zwiększyć dostępność edukacji dla osób dorosłych o niskich kwalifikacjach i osób starszych?

Przystępując do prezentacji uwag dotyczących finansowania edukacji osób dorosłych należy na samym początku podkreślić dwa zagadnienia.

Pierwsze dotyczy tego, że przedsiębiorcy mogą być nie zainteresowani (mogą nie mieć środków, bądź preferować inne ich wykorzystanie) podnoszeniem kwalifikacji pracowników a koncentrować się jedynie na doskonaleniu ich umiejętności bezpośrednio powiązanych z zakresem obowiązków pracowniczych. Po drugie pracownicy nisko wykwalifikowani i pracownicy starsi – są mniej zmotywowani do ponoszenia kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych – pierwsi ponieważ zazwyczaj nie mają środków na inwestowanie w swoją edukację (przyczyną są niskie wynagrodzenia pracowni-

ków nisko wykwalifikowanych), a drudzy – ponieważ okres amortyzacji poniesionych kosztów jest krótki (pracownicy starsi w stosunkowo krótkim czasie opuszczają rynek pracy). W odniesieniu do pracowników starszych także pracodawcy, z powodu krótkiego okresu aktywności na rynku pracy, mogą nie być zainteresowani podnoszeniem ich kwalifikacji.

Zachęty i modele finansowania szkoleń mogą być nastawione albo na przedsiębiorców albo na poszczególne osoby, czy też pracowników.

W wielu państwach przedsiębiorcy mogą odliczyć koszty poniesionych szkoleń w większym wymiarze niż koszty faktycznie poniesione. Przykładowo w Luksemburgu faktycznie poniesione koszty mogą być zwiększone o 10 proc., o 20 proc. w Austrii i Holandii, aż do zwiększenia o 50 proc. w odniesieniu do pewnych typów kosztów związanych ze szkoleniami we Włoszech. Oczywiście istnieją liczne różnice pomiędzy regulacjami w poszczególnych państwach – prawo w Holandii i Luksemburgu pozwala na odliczenie podatkowe zarówno kosztów szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych, a w Austrii szkolenia wewnętrzne mogą być odliczone tylko wówczas, gdy są dokonywane przez podmiot niezależny od pracodawcy⁵.

Mechanizm zwiększonego odliczenia kosztów szkoleń ma kilka zalet. Po pierwsze jest prosty do stworzenia i administrowania (opiera się na istniejących wszędzie mechanizmach poboru podatków). Po drugie pozostawia pracodawcom wybór rodzaju szkolenia i wskazanie do niego pracowników. I co najważniejsze powoduje, że ekonomicznie opłacalne jest przeszkolenie dotychczasowych pracowników, a nie poszukiwanie nowych. Wśród wad takiego rozwiązania wskazuje się, że jest kosztowne dla budżetu państwa a także, że firmy poniosłyby koszty szkoleń nawet gdyby nie mogły skorzystać z preferencyjnego odpisu, a więc publiczne środki są wykorzystane nieefektywnie. Rozwiązanie to nie zawiera szczególnych zachęt dla małych i średnich przedsiębiorstw (które mogą nie być zainteresowane koniecznością ponoszenia biurokratycznych obowiązków związanych z koniecznością udokumentowania kosztów poniesionych na szkolenia), a także nie zapobiega zjawisku polegającemu na tym, że przedsiębiorcy są bardziej zainteresowani podnoszeniem kwalifikacji pracowników, którzy już posiadają wyższy poziom kwalifikacji.

Podejmowano próby wprowadzenia prawnych rozwiązań na zasadzie wprowadzenia dodatkowych zachęt dla pracodawców organizujących szkolenia, które objęłyby starszych pracowników. Przykładowo pomiędzy rokiem 1998 a 2003 w Danii wprowadzono mechanizm pozwalający zwiększyć rzeczywiste koszty szkolenia o 40 proc. jeżeli dotyczyło ono pracowników ponad czterdziestoletnich. Spowodowało to jednak odczuwalne zmniejszenie ilości szkoleń dla pracowników poniżej 40 roku życia i zrezygnowano z tego rozwiązania⁶. W Holandii możliwy jest preferencyjny odpis w sytuacji, gdy szkolenie dotyczy podstawowych umiejętności zwiększających zatrudnialność pracowników.

Rozwiązanie może także polegać na zwiększonym odpisie poniżej wskazanego kosztu szkolenia, co stanowi preferencję dla małych i średnich firm. Wręcz można przyjąć rozwiązanie, że preferencyjny odpis podatkowy dotyczy tylko małych przedsię-

biorstw – przykładowo we Francji możliwość zwiększenia o 20 proc. w stosunku do rzeczywiście poniesionych kosztów dotyczy przedsiębiorstw, których obrót nie przekracza określonego poziomu⁷.

Dwa schematy działania opierają się na zwiększeniu pozapłacowych kosztów pracy. Pierwszy, który można nazwać „szkół albo płac”, polega na tym, że przedsiębiorstwo musi wydać określoną kwotę na szkolenia swoich pracowników (stanowiąca procent funduszu płac) a w razie, gdy tego nie uczyni odprowadza składkę na specjalny fundusz. Drugie rozwiązanie polega na składce, której wysokość powiązana jest z funduszem płac, a która zostaje przekazana na specjalny fundusz szkoleniowy utworzony zazwyczaj dla danej branży.

Najczęściej omawianym w literaturze przykładem pierwszego rozwiązania jest Francja. Od roku 1970 wszyscy przedsiębiorcy we Francji zatrudniający powyżej 10 pracowników zobowiązani są do przeznaczenia co najmniej 1,5 proc. funduszu płac na podnoszenie kwalifikacji zawodowych (obciążenie to składa się z 3 elementów 0,9 proc. funduszu płac musi być przeznaczone na szkolenia wewnętrzne, 0,2 proc. to składka na „wynagrodzenia” za okres szkoleń, a 0,4 proc. na szkolenia alternatywne).

Przykładem drugiego rozwiązania jest Hiszpania, gdzie przedsiębiorcy obciążeni są składką w wysokości 0,6 proc. funduszu płac, która trafia do specjalnego funduszu. Następnie przedsiębiorcy aplikują do wskazanego funduszu o środki na szkolenia. Pozwala to na redystrybucję środków zgodnie z pewnymi priorytetami (stworzonymi przez państwo i partnerów społecznych). Aplikacje przedsiębiorców podlegają ocenie przez przedstawicieli pracowników (rady pracownicze). Uczestniczą one także w ocenie efektywności szkoleń. Oczywiście efektywność szkoleń jest jednym z kryteriów przyznawania grantów⁸.

Najwyższy czas na poważną debatę w środowisku związkowym jakie mechanizmy należałoby wprowadzić, aby zwiększyć ilość pracowników podnoszących kwalifikacje zawodowe.

¹ OECD, *The New Economy: Beyond the Hype*, Paryż, 2001 r.

² OECD, *Economic Outlook* nr 68, 2000 r., Paryż oraz OECD, *The Source of Economic Growth in OECD Countries*, Paryż, 2003 r.

³ OECD, *Employment Outlook*, 2004 oraz Ok, W. Tergeist, P., *Improving Workers Skills: Analytical Evidence and the Role of Social Partners*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers nr 10, Paryż, 2003 r.

⁴ Arnal, E., Ok, W., Torres, R., *Knowledge, Work Organization and Economic Growth*, OECD Labour Market and Social policy Occasional Papers, nr 50, czerwiec 2001 r.

⁵ Coulombe, S., Tremblay, J., F., Marchand, S., *International Adult Literacy Survey, Literacy scorers, human capital and growth cross fourteen OECD countries*, Ottawa, 2004 r.

⁶ OECD, *Promoting Adult Learning*, Paryż, 2005, str. 53 oraz Schogl, P., Schneeberger, A., OECD Thematic Review of adult Learning in Austria: Background Report, 2004.

⁷ Leuven, E., Oosterbeek, H., *Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training*, *Journal of Labour Economics*, vol. 22 nr 2, kwiecień 2004, str. 461-488

⁸ OECD, *Employment Outlook*, rozdział 5, Paryż, 2003
⁹ Ok, W., Tergeist, P., *Improving Workers Skills: Analytical Evidence and the Role of Social Partners*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers nr 10, 2003, Paryż