Uzasadnienie

Zgodnie z przepisami art. 12a i 15 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 oraz z 2015 r. poz. 1064), Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, tworzyć komisje do opracowania projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa, uwzględniając dorobek nauki i doświadczenie praktyki. Rada Ministrów wydając rozporządzenie, określa nazwę i przedmiot działania komisji oraz jej skład i tryb postępowania, a także sposób finansowania i obsługi komisji.

Projektowane rozporządzenie Rady Ministrów stanowi wykonanie powyższego upoważnienia.

Obecny stan prawny

Obecnie przy Ministrze Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie działa Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy, utworzona na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy (Dz. U. poz. 1167 i 2044), zakończyła swoją pracę w październiku 2006 r. i przekazała w dniu 5 grudnia 2006 r. ówczesnemu Prezesowi Rady Ministrów projekt ustawy – Kodeks pracy oraz projekt ustawy – Zbiorowy Kodeks pracy. Wychodząc naprzeciw postulatom wielu środowisk naukowych i organizacji zawodowych, a także obywateli – o udostępnienie projektów, ówczesny Minister Pracy i Polityki Społecznej podjął decyzję o zamieszczeniu obu projektów ustaw na stronie internetowej Ministerstwa, stosownie do przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, z późn. zm.).

Projekty ustaw opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy nie zostały poddane dalszym pracom legislacyjnym.

Potrzeba wprowadzenia projektowanych zmian

I. Od zakończenia pracy przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy upłynęło ponad 9 lat. W tym czasie zarówno w ustawodawstwie z zakresu indywidualnego, jak i zbiorowego prawa pracy wprowadzono szereg istotnych zmian. Mają one znaczący wpływ na wzajemne prawa i obowiązki stron stosunku pracy, jak również na relacje między przedstawicielami pracowników i pracodawców, dostosowując ustawodawstwo pracy do dynamicznie zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, a także do zmian zachodzących w prawie Unii Europejskiej.

Do najistotniejszych zmian w tej gałęzi prawa wprowadzonych w ostatnich 9 latach należy zaliczyć:

1) w obszarze indywidualnego prawa pracy zmiany dotyczące:
   a) uprawnień pracowniczych związanych z pełnieniem funkcji rodzicielskich:
      — ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1654 oraz z 2013 r. poz. 675),
      — ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. poz. 1655),
      — ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 675),
      — ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. poz. 1028),
      — ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1268 i poz. 1735),
   b) równego traktowania w zatrudnieniu:
      — ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. poz. 1460),
      — ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. poz. 1700, z późn. zm.),
   c) zasad podnoszenia przez pracowników kwalifikacji zawodowych – ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. poz. 655),
   d) czasu pracy:
      — ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. poz. 1035 oraz z 2010 r. poz. 1445),
      — ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1459),
      — ustawa z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. poz. 896),
   e) terminowych umów o pracę:
      — ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców,

— ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1220),

f) bezpieczeństwa i higieny pracy:

— ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. poz. 1460),

— ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 1662),

2) w obszarze zbiorowego prawa pracy zmiany dotyczące:

1) zasad wybierania członków rady pracowników – ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. poz. 805),

2) roszczeń o przywrócenie do pracy działaczy związkowych zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony – ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. poz. 855),

3) zasad funkcjonowania europejskich rad zakładowych – ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o europejskich radach zakładowych (Dz. U. poz. 1265),

4) powołania nowej instytucji dialogu społecznego – ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240).

Łącznie, w okresie ostatnich 9 lat wprowadzono:

— 30 zmian w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.),

— 3 zmiany w przepisach ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 360),

— 4 zmiany w przepisach ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2015 r. poz. 192, z późn. zm.),

— 2 zmiany w przepisach ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. poz. 550, z późn. zm.).

II. Dynamiczne zmiany zachodzące na rynku pracy wymagają także nowego spojrzenia na obecne regulacje prawne dotyczące nietypowych stosunków pracy, do których należy

zwłaszcza zaliczyć pracę tymczasową, telepracę, staże zawodowe, wykonywanie pracy w gospodarstwie domowym, a także dotyczące tzw. zatrudnienia niepracowniczego, obejmującego zwłaszcza wykonywanie pracy na innej podstawie niż stosunek pracy. Istnieje potrzeba dokonania głębokiej analizy przepisów obowiązujących w powyższym zakresie. Zmiany regulacji prawnych powinny z jednej strony zmierzać do eliminacji zjawiska nadużywania innych, niż klasyczny stosunek pracy, podstaw prawnych świadczenia pracy, z drugiej zaś ich celem powinno być stworzenie systemu ochrony zatrudnienia niepracowniczego i wykonywania obowiązku państwowej kontroli nad warunkami takiej pracy. Potrzebę podjęcia debaty w tym zakresie widzi zwłaszcza Rzecznik Praw Obywatelskich, a także Rada Ochrony Pracy.

Ekspansja prawa pracy na inne podstawy prawne świadczenia pracy wymaga także przeanalizowania obowiązków pracodawców związanych z zapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków pracy pod kątem dostosowania zakresu tych obowiązków do specyfiki pracy wykonywanej na innej podstawie niż stosunek pracy.

Prace nad kodyfikacją indywidualnego prawa pracy powinny także objąć problematykę ewentualnego włączenia do nowego Kodeksu pracy regulacji zawartych obecnie w odrębnych ustawach, zwłaszcza w ustawie z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, a także w ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. W analizie zakresu zmian wprowadzanych do przepisów dotyczących pracy tymczasowej zasadne wydaje się wykorzystanie dotychczasowego dorobku partnerów społecznych pracujących nad tą problematyką w ramach Okrągłego Stołu Pracy Tymczasowej oraz zespołu eksperckiego działającego w 2015 r. przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej.

Z kolei jeśli chodzi o kodyfikację zbiorowego prawa pracy, to istnieje potrzeba ujednolicenia przepisów wielu ustaw kształtujących zbiorowe stosunki pracy oraz relacje pomiędzy pracodawcami a przedstawicielami pracowników, w tym związkami zawodowymi. Rozwiązania przyjęte w nowym kodeksie powinny zapewnić maksymalną autonomię w kształtowaniu stosunków prawnych, których przedmiotem są zbiorowe prawa i interesy pracowników i pracodawców. Ponad dwudziestoletni okres obowiązywania przepisów wskazuje na potrzebę ich kompleksowej i systemowej nowelizacji, w szczególności w celu harmonizacji zbiorowego prawa pracy z zasadami gospodarki społeczno–rynkowej, która została uznana przez Konstytucję za podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20). Przejawia się to zarówno w postulatach partnerów społecznych: związków zawodowych i organizacji pracodawców, którzy wskazują na problemy interpretacyjne

przepisów, jak i w potrzebach Rządu. Kierunki zmian powinny wyznaczać potrzeby partnerów społecznych (stron zbiorowych stosunków pracy) oraz państwa, którego harmonijny rozwój zależy od odpowiednio zagwarantowanego przepisami prawa poziomu pokoju społecznego.

Z uwagi na zakres oraz szczegółowość zamian w obszarze indywidulanego i zbiorowego prawa pracy brak jest możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do uchwalenia rozporządzenia o Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, środków umożliwiających uporządkowanie materii przedmiotowych obszarów prawa.

III. Kształtowanie relacji prawnych między stroną pracowników i pracodawców, zarówno w aspekcie indywidualnym, jak i zbiorowym wymaga czynnego udziału w tym procesie przedstawicieli praktyki tej gałęzi prawa. Powinno to wpłynąć na projektowanie przepisów w maksymalnym stopniu uwzględniających oczekiwania odbiorców norm prawnych, co do ich spójności, czytelności i przejrzystości, a to z kolei powinno wpłynąć na minimalizację sporów związanych ze stosowaniem norm prawnych oraz sprzyjać efektywności działań kontrolnych podejmowanych przez Państwową Inspekcję Pracy.

IV. Bogaty dorobek ustawodawstwa unijnego oraz stale rozwijające się orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wraz z aktualnymi i przyszłymi kierunkami zmian w polityce społecznej Unii, powinno stanowić ważny aspekt w pracach nad projektem Kodeksu pracy oraz Kodeksu zbiorowego prawa pracy. Także standardy międzynarodowego prawa pracy w istotny sposób wywierają wpływ na kształt krajowych regulacji prawnych, co także powinno być brane pod uwagę przy ich projektowaniu.

Projektowane zmiany

Projektowane rozporządzenie zakłada utworzenie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, zwanej dalej „Komisją", działającej przy Ministrze Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zwanym dalej „Ministrem", której zadaniem byłoby opracowanie projektu ustawy – Kodeks pracy oraz projektu ustawy – Kodeks zbiorowego prawa pracy. Normy prawne tworzące indywidualne prawo pracy wymagają bowiem rekodyfikacji, zaś regulacje ustawowe składające się na zbiorowe prawo pracy powinny zostać skodyfikowane.

Nowa Komisja w swoich pracach będzie wykorzystywała projekty wypracowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy utworzoną na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy.

W celu zapewnienia efektywnej pracy Komisji proponuje się, aby pracowała ona w dwóch zespołach, tj. Zespole do spraw opracowania projektu ustawy – Kodeks pracy oraz w Zespole do spraw opracowania projektu ustawy – Kodeks zbiorowego prawa pracy, zwanych dalej „Zespołami".

Proponuje się, aby Komisję tworzyli: przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego, a także członkowie – powoływani spośród wybitnych przedstawicieli nauki i praktyki indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Udział w pracach Komisji braliby także dwaj sekretarze.

Projektowane rozporządzenie zakłada, że na osobowy skład Komisji będą mieli wpływ partnerzy społeczni wchodzący w skład Rady Dialogu Społecznego, którzy będą wskazywać po jednym kandydacie na członka Komisji (łącznie 7 osób), a także strona rządowa, przez przyznanie Ministrowi prawa do wskazania kandydatów na członków Komisji w liczbie równej liczbie kandydatów wskazanych przez organizacje związkowe oraz organizacje pracodawców, wchodzące w skład Rady Dialogu Społecznego (także 7 osób). Taki tryb wskazywania kandydatów na członków Komisji powinien zapewnić właściwą reprezentację w jej pracach zarówno teoretyków, jak i praktyków prawa pracy reprezentujących obie strony dialogu społecznego.

Proponuje się, aby Prezes Rady Ministrów powoływał dane osoby na poszczególne funkcje w Komisji, przy czym:

- przewodniczący Komisji byłby powoływany spośród osób wskazanych przez Ministra,
- zastępcy przewodniczącego byliby powoływani spośród osób wskazanych przez organizacje wchodzące w skład Rady Dialogu Społecznego,
- członkowie Komisji byliby powołani spośród osób wskazanych przez Ministra i organizacje wchodzące w skład Rady Dialogu Społecznego.

Sekretarze Komisji byliby powoływani przez Ministra w porozumieniu z przewodniczącym Komisji, spośród pracowników urzędu obsługującego Ministra.

Projektowane rozporządzenie zakłada, że zadania Komisji, tj. opracowanie projektu ustawy – Kodeks pracy oraz projektu ustawy – Kodeks zbiorowego prawa pracy (wraz z uzasadnieniami do tych projektów) powinny być zrealizowane w czasie 18-miesięcznej kadencji Komisji i zakończyć się przekazaniem opracowanych projektów ustaw wraz z

uzasadnieniem Ministrowi. W celu sprawnego rozpoczęcia prac przez Komisję, a także bieżącego monitorowania prac Zespołów i Komisji proponuje się, aby:

— na pierwszym posiedzeniu Komisja powołała Zespoły i wybrała ich przewodniczących, którzy powinni zwołać pierwsze posiedzenie Zespołów nie później, niż w ciągu 14 dni od ich powołania,
— opracowanie projektu planu i harmonogramu prac Komisji i Zespołów nastąpiło na posiedzeniu Prezydium Komisji zwołanym nie później niż w ciągu 14 dni od otrzymania projektów tych dokumentów od Zespołów,
— Przewodniczący Zespołów przedstawiali informacje o pracach Zespołów na posiedzeniach Prezydium Komisji nie rzadziej niż raz na dwa miesiące,
— Prezydium Komisji przedstawiało Ministrowi informację o pracach nad realizacją zadań Zespołu nie rzadziej niż raz na kwartał,
— Prezydium Komisji czuwało nad sprawnym i terminowym wykonywaniem zadań Komisji.

Komisja będzie podejmowała decyzje w drodze uchwały. W sprawach proceduralnych, takich jak powołanie Zespołów i wybór przewodniczących Zespołów, ustalenie ostatecznego planu i harmonogramu prac Komisji i Zespołów oraz podstawowe rozstrzygnięcia w zakresie realizacji zadań określonych w § 8, Komisja będzie podejmować uchwały zwykłą większością głosów obecnych na posiedzeniu plenarnym członków Komisji. W razie równej liczby głosów za i przeciw, decydujący będzie głos przewodniczącego Komisji.

Odrębny tryb przyjmowania uchwał został przewidziany w § 14 projektu rozporządzenia, który mówi o przyjęciu uchwały podsumowującej prace Komisji. W tym przypadku uchwała przekazująca Ministrowi dokumenty, o których mowa w § 8, będzie musiała być podjęta bezwzględną większością głosów wszystkich członków Komisji. Oznacza to, że do przyjęcia takiej uchwały wymagane będzie 8 głosów za, niezależnie od liczby osób biorących udział w posiedzeniu plenarnym. Z uwagi na fakt, że będzie to najważniejsza uchwała, która będzie przyjmowana przez Komisję, zasadnym jest odmienne uregulowanie trybu jej przyjęcia.

Projektowane rozporządzenie przewiduje, że osoby tworzące Komisję (z wyjątkiem członków korpusu służby cywilnej, którzy swoje obowiązki pełniliby w ramach pracy zawodowej w urzędzie obsługującym Ministra) otrzymywałyby miesięczny ryczałt w wysokości uzależnionej od pełnionej funkcji. Proponuje się, aby miesięczny ryczałt dla:

— przewodniczącego Komisji wynosił 5 000 zł,

— zastępców przewodniczącego Komisji oraz przewodniczących Zespołów wynosił 4 500 zł,
— członków Komisji wynosił 4 000 zł.

Z tytułu udziału w pracach Komisji jej członkom nie będą przysługiwały inne świadczenia, w tym zwrot kosztów podróży i dodatkowe honoraria.

Wydatki związane z działalnością Komisji i Zespołów będą finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest Minister, zaś obsługę organizacyjno-techniczną Komisji i Zespołów zapewni urząd obsługujący Ministra.

Proponuje się, aby projektowane rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 września 2016 r. Zaproponowany termin wynika z priorytetów Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Projekt nie podlega procedurze notyfikacji określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt rozporządzenia nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawiania, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu.