

#Law4Growth policy paper #2:

Związki zawodowe w służbach mundurowych, instytucjach publicznych i spółkach skarbu państwa

Od dwóch tygodni w szeregach Policji rozgrywa się konflikt o sposób rozliczania nadgodzin. Rozsądną i zabezpieczającą przed nadużyciami regulację Biura Kadr Komendy Głównej Policji oprotestowali policyjni związkowcy i przy braku wsparcia MSWiA, Komendant Główny Policji polecił wycofanie wytycznych przygotowanych przez swojego podwładnego. W sytuacji, w której związki zawodowe przedkładają zbyt daleko idące żądania, zastanawiamy się jak rozszerzyć ich aktywność w obszarach, w których dochodzi do faktycznych naruszeń praw pracowniczych.

8 listopada 2018 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał porozumienie kończące akcję protestacyjną funkcjonariuszy służb mundurowych z przedstawicielami pięciu związków zawodowych reprezentujących nadzorowane przez Ministra służby mundurowe. Porozumienie przewidywało m.in. wprowadzenie **odpłatności w wys. 100% stawki godzinowej za nadgodziny w 6-miesięcznym okresie rozliczeniowym**. Rozwiązanie to od początku budziło poważne wątpliwości wynikające z niedoskonałego uregulowania zasad kwalifikowania ponadwymiarowego czasu pracy policjantów.

Specyfika pracy policjantów, w szczególności pionu kryminalnego, daje im dużą swobodę organizowania pracy własnej, co stanowi istotną przesłankę skuteczności podejmowanych przez nich działań. Dotychczas potrzeba uregulowania sposobu naliczania nadgodzin nie była paląca, gdyż Komenda Główna Policji wypracowała szczegółowy system sprawozdawczości, który opiera się na badaniu liczby wykryć przestępstw i ich sprawców, czasu trwania postępowań i postawienia zarzutów. Jakkolwiek zasady prowadzenia statystyk policyjnych nie są wolne od możliwości dokonywania nadużyć (m.in. kwalifikowanie czynu ciągłego jako przestępstw odrębnych i odwrotnie, podawanie w ogólnej statystyce wykrytych przestępstw tych popełnionych przez nieletnich, gdzie cele postępowania są odmienne od celów postępowania karnego itd.), to oparta na nich pragmatyka sprawozdawczości pracy spełnia założoną rolę w zakresie redukcji biurokratycznego nadzoru nad czasem pracy policjantów. Również odbiór nadgodzin nie rodził konfliktów, gdyż odbywał się na wniosek policjanta w okresie do zakończenia służby w Policji.

W związku ze słabościami w zakresie uregulowania sposobu kwalifikowania zadań wykonywanych w dodatkowym wymiarze czasu pracy, 21 października br. Komenda Główna Policji skierowała do komendantów oraz dyrektorów biur KGP pismo zawierające wytyczne rozliczania godzin nadliczbowych podpisane przez dyrektora Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej, insp. Jarosława Siekierskiego. **Wytyczne zobowiązują przełożonych do takiego ustalania grafików służby, które przewidywać będą odbiór nadgodzin do dnia zakończenia danego okresu rozliczeniowego**, tj. do 31 czerwca i 31 grudnia każdego roku. KGP zobowiązała przełożonych do prowadzenia ewidencji czasu służby w taki sposób, żeby wynikało z niej kto, kiedy i jakie czynności polecił realizować w ramach ponadnormatywnego czasu służby, ustalając limit nadgodzin na 8 godzin w tygodniu.

Wytyczne przyznają pierwszeństwo odbioru nadgodzin (co jest powszechnym standardem w firmach prywatnych i administracji publicznej), przenosząc odpowiedzialność wyznaczenia czasu wolnego od pracy na przełożonych układających grafiki służby. „Dopuszczenie do powstania nadgodzin w większym wymiarze niż 8 godzin w tygodniu może stanowić podstawę do pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariusza Policji, ale – jeśli przełoży się to na wydatkowanie środków publicznych – także odpowiedzialności według przepisów o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)”. Powyżej cytowane, zawarte w piśmie KGP, rozwiązanie stanowiłoby zabezpieczenie przed nieuzasadnionym generowaniem nadgodzin.

Potwierdzeniem realności zagrożenia występowania nieprawidłowości w rozliczaniu czasu pracy stanowiło nadużywanie przez służby mundurowe zwolnień chorobowych w czasie, gdy odpłatność za nie wynosiła 100% wynagrodzenia. Po likwidacji tego przywileju w czerwcu 2014 r. liczba mundurowych korzystających z L4 spadła o niemal jedną trzecią, a liczba dni zwolnienia lekarskiego spadła z 1,5 mln do 1,1 mln. W porównaniu do wszystkich zatrudnionych w gospodarce narodowej, pracownicy służb mundurowych około czterokrotnie częściej przebywali na zwolnieniach lekarskich, co tylko częściowo można wytłumaczyć specyfiką służby.

Zabezpieczające interesy Policji rozwiązania wypracowane przez Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej Komendy Głównej Policji spotkały się ze sprzeciwem działacza Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów. Na pismo związkowców zareagował Komendant Główny Policji, gen. insp. dr Jarosław Szymczyk w krótkim i niejednoznacznym oświadczeniu, zapewniając, że środki finansowe na wypłatę nadgodzin są zabezpieczone w budżecie formacji oraz, iż **biurokratyczne opinie oderwane od rzeczywistości wprowadzają w błąd środowisko policyjne**, nie precyzując jednak czy ocena ta odnosi się do wytycznych w sprawie rozliczania ponadnormatywnego czasu pracy. Obecnie KGP rozpoczęła dialog z NSZZP. Związek poinformował swoich członków, że oczekuje na uwagi do opracowania jednoznacznych wytycznych w kwestii rozliczania nadgodzin. Warty podkreślenia jest fakt, że **w oświadczeniu Komendanta Głównego Policji nie pojawiło się stwierdzenie o wycofaniu z obiegu prawnego pisma z 21 października br.**, zaś znalazło się ono w piśmie przewodniczącego Zarządu Głównego NSZZP Rafała Jankowskiego.

Powyższe studium przypadku wskazuje na niezwykle niepokojące i symptomatyczne zjawisko „nadreprezentowania” środowiskowego interesu przez działające w podmiotach publicznych związki zawodowe. „Nadreprezentacja” polega na wykroczeniu ponad zabezpieczenie praw, interesów zawodowych i socjalnych na poziomie gwarantowanym przez regulacje prawne i dobre obyczaje. Związki zawodowe działające w służbach mundurowych, ale również w wielu innych instytucjach publicznych i spółkach skarbu państwa uzyskały tak silną pozycję, że zabiegają raczej o dodatkowe przywileje pracownicze, nieproporcjonalne do wzrostu wydajności pracy podwyżki, a nawet obsadę stanowisk managerskich oraz dystrybucję podwyżek i awansów na niekorzyść nieuzwiązkowanej części załóg.

Silna pozycja przetargowa związków zawodowych wynika z ich znakomitej organizacji i upolitycznienia, w czym nie przeszkadza zła opinia pracowników, społeczeństwa i samych szeregowych związkowców¹. Przynależność do związków zawodowych deklaruje 5% Polaków, tj. około 11% pracowników najemnych, przy najwyższym odsetku uzwiązkowienia u średnich, dużych oraz publicznych pracodawców. Taka struktura uzwiązkowienia powoduje, że obrony związków zawodowych pozbawieni są pracownicy mikro i małych przedsiębiorstw, w których najczęściej dochodzi do nadużyć praw pracowniczych, i którzy najbardziej takiej obrony potrzebują.

¹ „Działalność związków zawodowych w Polsce”, Komunikat z badań nr 87/2017, CBOS lipiec 2017.

Postulowanym przez Forum Prawo dla Rozwoju rozwiązaniem, prowadzącym do zmniejszenia siły nacisku organizacji związkowych w podmiotach publicznych i spółkach skarbu państwa oraz do objęcia ochroną pracowników mikro i małych przedsiębiorstw jest „wyprowadzenie” organizacji związkowych z zakładów pracy. W tym celu niezbędne byłoby przyjęcie następujących zmian prawnych:

- likwidacja konieczności rejestracji organizacji związkowej w każdym przedsiębiorstwie przy jednoczesnym umożliwieniu dołączenia do związku zawodowego każdemu pracownikowi;
- likwidacja instytucji oddelegowania pracownika do organizacji związkowej oraz związanej z tym ochrony przed zwolnieniem;
- likwidacja obowiązku udostępnienia pomieszczeń reprezentatywnym organizacjom zbiorowym.

W nowym modelu **związki zawodowe stałyby się organizacjami bardziej powszechnymi**, zabiegającymi o pozyskanie większej liczby członków spośród dominujących w strukturze zatrudnienia pracowników mikro i małych przedsiębiorstw (motywowane interesem poboru składek). **Wzmocnieniu uległaby reprezentatywność organizacji związkowych** wobec rządu i organizacji pracodawców w ramach Rady Dialogu Społecznego (poprzez wzrost liczby członków), co przyczyniłoby się również do usprawnienia rządowego procesu konsultacji społecznych.

W praktyce powstałyby organizacje o charakterze terenowym (np. powiatowe), dysponujące własnym zapleczem lokalowym i organizacyjnym, które prowadziłyby codzienną obronę interesów pracowników (zapewniały pomoc prawną, prowadziły szkolenia, etc.) oraz brały udział w dialogu społecznym z pracodawcami i rządem. Zawodowi związkowcy wykorzystywaliby swoje kompetencje negocjacyjne dla zabezpieczenia interesów swoich członków niezależnie od branży czy zakładu pracy, w którym aktualnie pracują.

Polska potrzebuje związków zawodowych przyczyniających się do budowania spójności społecznej, sprzyjających procesom rozwojowym i dbających o słusze interesy środowisk pracowniczych w szczególności tam, gdzie są one najczęściej naruszane. Dysfunkcyjną oraz nieakceptowalną społecznie rolę związków zawodowych jest odgrywanie decydującej roli w zarządzaniu podmiotami, w których działają. Niezależnie od politycznych i historycznych przyczyn, jakie doprowadziły do osiągnięcia przez część związków zawodowych takiej pozycji, niezbędne jest przemodelowanie regulacji prawnych, kształtujących ich strukturę

#Law4Growth

organizacyjną i gwarantujących nieuprawnione przywileje.

Kontakt do autora:

dr Konrad Hennig

tel.: 576 020 096

e-mail: konrad.hennig@law4growth.com

kontakt Piotr Matryba - Sekretarz Forum
e-mail: piotr.matryba@law4growth.com, tel. +48 607 894 484
Biuro organizacyjne
e-mail: info@law4growth.org, tel. +48 796 309 888

