Warszawa, dnia 9 sierpnia 2021 r.

**OPINIA PRAWNA**

**w przedmiocie dopuszczalności przeprowadzenia akcji protestacyjnej**

**Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP**

Opinia prawna sporządzona na zlecenie Zarządu Głównego Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP.

**I. Opis problemu, określenie przedmiotu i zakresu opinii prawnej**

Przedmiotem analizy formalnej jest ocena dopuszczalności przeprowadzenia akcji protestacyjnej przez Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP „STOP ZAMROŻENIU PŁAC 2022” oraz wynikających stąd uprawnień pracowników i obowiązków pracodawcy.

**II. Konkluzja oceny formalnej:**

Akcja protestacyjna przeprowadzana przez Związek Zawodowy Prokuratorów i  Pracowników Prokuratury RP „STOP ZAMROŻENIU PŁAC 2022” jest działaniem legalnym, zgodnym z przepisem art. 25 ust. 1 ustawy dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych **(**Dz. U. z 2020 r. poz. 123), gwarantującym prawo do organizowania akcji protestacyjnych, zaś ograniczenie tego prawa może wynikać tylko z przepisów ustawy. Stąd też niedozwolone jest podjęcie przez pracodawcę działań, które ograniczałyby lub uniemożliwiały podległej kadrze prokuratorskiej i administracyjnej powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury uczestnictwo w ogólnopolskiej akcji protestacyjnej, prowadzonej w  prokuraturach i sądach, polegającej na przeprowadzeniu zebrań przed budynkami w  ramach zagwarantowanych przez przepisy prawa prawy przerw.

Zarządzenie wydane w dniu 30 lipca 2021 r. przez Prokuratora Okręgowego w Szczecinie należy uznać za naruszające przepisy prawa i godzące w uprawnienia pracownicze związkowców uczestniczących w akcji protestacyjnej.

## III. Ważniejsze akty prawne będące podstawą opinii prawnej

1. przepis art. 59 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej,

2. przepisy art. 1, art. 2 i art. 25 ust. 1 oraz art. 26 ustawy dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych **(**Dz. U. z 2020 r. poz. 123, zwanej dalej: ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych),

3. przepisy art. 1 i art. 35 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263), zwanej dalej: ustawa o związkach zawodowych,

4. przepisy art. 22 2 § 1, § 3 i § 6- § 8 k.p. oraz art. 1041 § 1 pkt 1 k.p., art. 1042k.p., art.  1043k.p. i art. 134 k.p.,

5. przepisy art. 4 pkt. 1 i nast. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), zwanego dalej: Rozporządzenie RODO.

## IV. Ocena stanu faktycznego i prawnego sprawy

W uchwale z dnia 14 lipca 2021 r. Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP przekazała Prezesowi Rady Ministrów stanowisko stanowczo potępiające rządowe plany zamrożenia wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej w 2022 r., co nie przyniosło oczekiwanego rezultatu (bezskutecznie upłynął trzy-dniowy okres na podjęcie rokowań). Stąd na mocy uchwały z dnia 20 lipca 2021 r. podjętej przez Radę Główną Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP ogłoszono przystąpienie do pierwszego etapu akcji protestacyjnej, który w prokuraturach będzie polegał na:

1. Wywieszeniu na budynkach i wewnątrz emblematów protestacyjnych.

2. Organizacji zebrań przed budynkami prokuratur i sądów w każdą środę w ramach przerwy przysługującej zgodnie z przepisami Kodeksu pracy.

Jednocześnie Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP zastrzegła, że w przypadku dalszego łamania konstytucyjnego prawa pracowników sfery budżetowej do corocznej waloryzacji płac Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP przystąpi do kolejnych etapów protestu.

Związkom zawodowym zostało konstytucyjnie zagwarantowane prawo do organizowania akcji protestacyjnych. Przepis **art. 25 ust. 1** ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych określa kumulatywne przesłanki podjęcia innych niż strajk akcji protestacyjnych w obronie praw i interesów zbiorowych: wyczerpanie trybu postępowania określonego w rozdziale 2, akcja protestacyjna nie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzkiemu, nie może doprowadzić do przerwania pracy oraz nie może naruszać obowiązującego porządku prawnego. Z prawa tego mogą korzystać także pracownicy niemający prawa do strajku czyli m.in. pracownicy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy.

Uznać należy, iż zakreślone ustawowo przesłanki warunkujące prawo do przeprowadzenia akcji protestacyjnej zostały w odniesieniu do analizowanego protestu spełnione w sposób prawidłowy i zgodny z ustawowymi wymogami formalnymi.

#### Akcja może polegać na różnych formach protestu, w tym oplakatowaniu, oflagowaniu miejsca pracy, zamieszczeniu emblematów informujących o akcji protestacyjnej, organizowaniu wieców, zebrań, spotkań itp., w tym zebrań protestacyjnych wewnątrz i przed budynkami prokuratur w ramach przerwy zagwarantowanej przez prawo pracy, z wykorzystaniem emblematów protestacyjnych: plakatów, transparentów i flag. Forma akcji protestacyjnej przyjęta w uchwale z dnia 20 lipca 2021 r. Rady Głównej Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP odpowiada formalnym zasadom prowadzenia akcji protestacyjnej. W szczególności pracownik jest uprawniony do wzięcia udziału w akcji protestacyjnej, wykorzystując w tym celu przerwę w pracy określoną w przepisie **art. 134 k.p. Taki sposób prowadzenia akcji protestacyjnej nie** zakłóca funkcjonowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz **powinien być uznany za realizowany z poszanowaniem pracowniczego obowiązku przestrzegania regulaminu pracy i  ustalonego w zakładzie pracy porządku (art. 100 par. 2 pkt 2 k.p.). Organizowanie i  wykorzystanie zaliczanej do czasu pracy płatnej przerwy na udział w proteście mieści się z ustawowo zagwarantowanej wolności związkowej i w ramach swobodnie realizowanych uprawnień związkowych pracownika. Korzystanie z płatnej przerwy w pracy zaliczanej do czasu pracy na uczestnictwo w akcji protestacyjnej zorganizowanej przed siedzibą pracodawcy nie** powoduje przerwania świadczenia pracy ani nie narusza obowiązującego porządku prawnego**.**

Pracownik biorący udział w legalnej akcji protestacyjnej zachowuje wszystkie uprawnienia wynikające ze stosunku pracy, w tym prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego i prawo do wynagrodzenia. Udział w legalnym strajku nie może stanowić podstawy zastosowania przez pracodawcę jakiejkolwiek sankcji wobec pracowników.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na sytuację, zaistniałą w Prokuraturze Okręgowej w Szczecinie, w której w dniu 30 lipca 2021 r. Prokurator Okręgowy w Szczecinie wydał zarządzenie, nakazujące sporządzanie pracownikom i  prokuratorom tej powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury harmonogramu przerw z podziałem na 4 grupy zatrudnionych oraz zakazał opuszczania budynków podczas przerw przewidzianych w **art. 134 k.p.** Ponadto w zarządzeniu polecono kierownikom jednostek informowanie Prokuratora Okręgowego w Szczecinie o każdym przypadku opuszczenia siedziby budynku podczas przerwy. Polecenie to uzasadnione zostało potrzebą zapewnienia ciągłości pracy w związku z wdrożeniem systemu PROK-SYS. Nadto polecono zabezpieczenie monitoringu wizyjnego Prokuratury Okręgowej w Szczecinie w celu ustalenia danych osobowych uczestników akcji protestacyjnej przeprowadzonej w ramach przerwy śniadaniowej w dniu 28 lipca 2021 r.

# Co do zasady w imieniu pracodawcy - Prokuratury Okręgowej w Szczecinie, występuje Prokurator Okręgowy w Szczecinie jako uprawniony organ reprezentujący pracodawcę i kierujący prokuraturą okręgową zgodnie z art. 23 § 3 ustawy z dnia 28  stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66 ze zm) w związku z art. 3 k.p. i art. 3 1 k.p. oraz § 90 ust. 1 pkt. 3 i pkt. 9 Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2017  r.,  poz. 1206 ze zm.), regulującym kompetencje prokuratora okręgowego w  zakresie spraw pracowniczych.

Co prawda zasady korzystania przez pracowników z przerw od pracy ustala pracodawca, a organizowanie i wykorzystywanie płatnej przerwy zaliczanej do czasu pracy nie zależy od swobodnego uznania uprawnionego pracownika. Pracownik nie może dowolnie decydować o miejscu wykorzystania płatnej przerwy, poza siedzibą pracodawcy lub poza innym miejscem wyznaczonym przez pracodawcę. Jednakże sposób i miejsce korzystania z tej przerwy oraz czas przerwy powinny być uregulowane w regulaminie pracy (**art. 1041 § 1 pkt 1 k.p.**). **[[1]](#footnote-1)** Jedynie wówczas, gdy nie ma obowiązku wprowadzenia regulaminu pracy (mniej niż 50 pracowników) formę i tryb korzystania z przerwy ustala pracodawca w obwieszczeniu ([**art. 150**](http://lex/lex/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=Powszechny.2389246:part=a150&full=1)**k.p.**). Ponadto zgodnie z art. **104 2 k.p.** regulamin pracy (a także zmiany do regulaminu) ustala pracodawca w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową. Dopiero w razie nieuzgodnienia treści regulaminu pracy z zakładową organizacją związkową w ustalonym przez strony terminie samodzielne uprawnienie do wydania regulaminu uzyskuje pracodawca. Nadto na mocy **art. 1043 k.p.** regulamin pracy wchodzi w życie po upływie 2 tygodni od dnia podania go do wiadomości pracowników, w sposób przyjęty u danego pracodawcy. Zarządzenie Prokuratora Okręgowego w Szczecinie z dniu 30 lipca 2021 r. narusza powyższe wymogi prawne, albowiem regulacje, dotyczące wskazanego w nim trybu korzystania z przerw wliczanych do czasu pracy, mogły być skutecznie prawnie wprowadzone tylko w drodze wydania zarządzenia zmieniającego regulamin pracy, po uprzednim uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową lub po bezskutecznym upływie terminu na to uzgodnienie, a także po upływie 14 dni od dnia podania go do wiadomości pracowników, w sposób przyjęty u danego pracodawcy. A zatem opisane zarządzenie nie może stanowić legalnej podstawy prawnej do wydania polecenia służbowego stosowania takim reguł wykorzystania przerwy, a tym bardziej wywodzenia sankcji wobec pracowników. Skoro zaś w regulaminie pracy nie określono reguł wykorzystania przerwy należnej na mocy **art. 134 k.p.**, to tym samym pracownik może skorzystać z przysługującej mu przerwy w sposób i w formie przyjętej w ramach akcji protestacyjnej. Przepisy nakładają na pracodawcę szereg obowiązków związanych z komicznością zapewnienia pracownikom odpowiednich warunków pracy (w tym przerw). Jednocześnie w  Prokuraturze Okręgowej w Szczecinie w treści regulaminu pracy nie zawarto żadnych uregulowań, które nakazywałyby pracownikom wykorzystywanie tych przerw w ściśle określony sposób. Służbowe konsekwencje naruszania sposobu wykonywania pracy u danego pracodawcy powinny być również określone w regulaminie pracy w sposób ścisły i precyzyjny oraz powinny być wcześniej znane pracownikom, czego nie przewiduje regulamin pracy obowiązujący w Prokuraturze Okręgowej w Szczecinie. Nie ma zatem żadnych przeszkód prawnych, aby pracownik w trakcie przysługujących mu z mocy prawa przerw uczestniczył w akcji protestacyjnej. Brak jest też podstaw prawnych do wywodzenia jakichkolwiek sankcji czy też konsekwencji służbowych wobec uczestników tej akcji.

Działanie podjęte w ramach zabezpieczenia monitoringu wizyjnego Prokuratury Okręgowej w Szczecinie w celu ustalenia danych osobowych uczestników akcji protestacyjnej uchybia też normom **art.** **22 2 § 1, § 3 i § 6- § 8 k.p.** w związku z komunikatem Prezesa Urzędu ochrony Danych Osobowych z dnia 167 czerwca 2019 r. w sprawie wykazu rodzajów operacji przetwarzania danych osobowych wymagających oceny skutków przetwarzania dla ich ochrony **[[2]](#footnote-2)**

Monitorowanym pracownikom przysługują takie same prawa jak osobom, których dane są przetwarzane, a pracodawca monitorujący ma takie same obowiązki, jak podmioty przetwarzające dane osobowe. Monitoring i przetwarzanie danych osobowych objętych rejestracją obrazu jest dopuszczalne tylko w wypadku niezbędności dla celów zapewnienia bezpieczeństwa pracowników lub ochrony mienia lub kontroli produkcji lub zachowania w tajemnicy informacji, co nie występuje w przedmiotowej sprawie. Tym samym zabezpieczenia monitoringu wizyjnego w celu ustalenia danych osobowych uczestników akcji protestacyjnej stanowi nieuprawnione przetwarzanie danych osobowych pracowników. Sam monitoring prowadzony w Prokuraturze Okręgowej w Szczecinie oraz cele, zakres i sposób stosowania, powinny być ustalone w regulaminie pracy, uzgodnionym z zakładową organizacją związkową lub przyjętym w trybie określonym w **art.** **1042 § 2 k.p.** i **art. 1043 k.p.** Pracodawca informuje pracowników o wprowadzeniu monitoringu, w sposób przyjęty u danego pracodawcy, nie później niż 2 tygodnie przed jego uruchomieniem. Powyższe zasady stosowania monitoringu nie były przestrzegane w Prokuraturze Okręgowej w Szczecinie, co skutkuje uznaniem, że przetwarzanie tych danych osobowych jest nieuprawnione.

Niezależnie od powyższegopodkreślić należy, iż wizerunek osoby fizycznej jest chroniony przepisami art. 4 pkt. 1 i nast. Rozporządzenia RODO) oraz przepisami art. 23 k.c. i art. 24 k.c. **[[3]](#footnote-3)**

Jednocześnie wskazać należy, iż utrudnianie prowadzenia innej niż strajk akcji protestacyjnej może w pewnych okolicznościach faktycznych zostać uznane jako utrudnianie działalności związkowej, co stanowi czyn zabroniony (występek), określony w art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

członek Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP

prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie

delegowany do Prokuratury Krajowej

Małgorzata Ułaszonek-Kubacka

1. **.** Potwierdza to doktryna i orzecznictwo, przykładowo:

   |  |
   | --- |
   | ,,… przerwy w pracy, o których mowa w komentowanym przepisie, są wliczane do czasu pracy, a zatem do pracodawcy należy określenie czasu i miejsca ich wykorzystania. Pracodawca czyni to w regulaminie pracy lub w inny przyjęty sposób.” (cyt. za:  Krzysztof Stefański: Komentarz do art.134 Kodeksu pracy, 2020.01.01)  ,,Czas przerwy określony jest w układzie zbiorowym lub regulaminie pracy ([art. 1041 § 1 pkt 1](http://lex/lex/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=Powszechny.2389246:part=a104(1)%C2%A71p1&full=1) k.p.), a gdy nie ma obowiązku jego wprowadzenia, ustala go pracodawca w obwieszczeniu ([art. 150](http://lex/lex/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=Powszechny.2389246:part=a150&full=1) k.p.).” (cyt. za: Kazimierz Jaśkowski, Komentarz aktualizowany do art.134 Kodeksu pracy, 2021.07.05) |
   |  |
   | ,, Co najmniej piętnastominutowe przerwy w pracy wliczane do czasu pracy oraz miejsce ich wykorzystania określa pracodawca w regulaminie pracy lub w inny ustalony sposób” (cyt. za: [Łukasz Pisarczyk](http://lex/lex/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=NotkaAutoraPub.92105:ver=0&full=1), Komentarz do art.134 Kodeksu pracy, 2017.09.01)  ,, …co najmniej 15 minutowe przerwy w pracy wliczane do czasu pracy oraz miejsce ich wykorzystania określa pracodawca w regulaminie pracy (art. 104, 1041 i art. 1042 § 1 k.p.) lub w inny ustalony sposób (art. 1042 § 2 k.p.), w tym akceptowany przez pracodawcę lub uzgodniony z pracownikiem” (SN w wyroku z dnia 16.03.2017 r., I PK 124/16, LEX nr 2284199 |

   [↑](#footnote-ref-1)
2. **.** Zgodnie z **art.** **22 2 § 1, § 3 i § 6- § 8 k.p.** jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa pracowników lub ochrony mienia lub kontroli produkcji lub zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, pracodawca może wprowadzić szczególny nadzór nad terenem zakładu pracy lub terenem wokół zakładu pracy w postaci środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu (monitoring). Nagrania obrazu pracodawca przetwarza wyłącznie do celów, dla których zostały zebrane, i przechowuje przez okres nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia nagrania. Cele, zakres oraz sposób zastosowania monitoringu ustala się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy albo w obwieszczeniu, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy. Pracodawca informuje pracowników o wprowadzeniu monitoringu, w sposób przyjęty u danego pracodawcy, nie później niż 2 tygodnie przed jego uruchomieniem. Pracodawca przed dopuszczeniem pracownika do pracy przekazuje mu na piśmie informacje, o których mowa w § 6. [↑](#footnote-ref-2)
3. **.** Wizerunek osoby fizycznej objęty jest definicją zawartą w art. 4 pkt 1 Rozporządzeniu RODO:

   „W*szelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej, („osobie, której dane dotyczą”); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej*”. [↑](#footnote-ref-3)