

ZBIGNIEW SALWA

## PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA PRZEBUDOWY PRAWA PRACY

W konkluzjach raportu o stanie prawa, przygotowanym przez Radę Legislacyjną w 1986 r., stwierdza się, że dokonana ocena stanu prawa pracy wskazuje, iż „nie odpowiada ono aktualnym i perspektywicznym potrzebom wynikającym z istniejącej i rozwijającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju; jest ono bowiem zarówno zbyt rozproszone w wielu aktach prawnych i niespójne w swym całości, jak i zawiera rozwiązania przestarzałe, niedostosowane do nowego modelu zarządzania gospodarką narodową i ukształtowanej pozycji pracowników, a także istotne luki osłabiające jego oddziaływanie na postawy pracowników. Wymaga więc odpowiedniej przebudowy, uporządkowania i uzupełnienia, podporządkowania jasno określonym założeniom generalnym”<sup>1</sup>. Ocena ta i wynikające z niej wnioski oddają w sposób syntetyczny powszechnie panujące w nauce prawa pracy poglądy, które w ostatnich latach znalazły swój wyraz w wielu publikacjach<sup>2</sup>. Generalne przeświadczenie o potrzebie zmiany istniejącego stanu, potwierdzone zapoczątkowaniem pracy przez powołaną przez Prezesa Rady Ministrów Komisję do spraw reformy prawa pracy, nie oznacza jednak zgodności poglądów w wielu istotnych kwestiach. Skłania to do podjęcia rozważań i zajęcia stanowiska co do dwu problemów mających zasadnicze znaczenie z punktu widzenia teoretycznych podstaw przebudowy prawa pracy.

Przystąpienie do reformy prawa pracy wymaga przede wszystkim uzyskania możliwie pełnej jasności odnośnie do tego: 1) w czym wyraża się niedostosowanie prawa pracy do przekształcanego modelu społeczno-gospodarczego i jakiego rodzaju zmiany są w tym zakresie niezbędne,

<sup>1</sup> *Raport o stanie prawa*, Warszawa 1986, s. 174.

<sup>2</sup> Np. J. Jończyk, *Projekt zmiany kodeksu pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1981, nr 7; W. Szubert, *Nad projektem nowelizacji kodeksu pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1981, nr 8; Z. Salwa, *Podstawowe problemy modelu prawa pracy*, Państwo i Prawo 1986, nr 1; tenże, *Ogólne problemy nowelizacji kodeksu pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1985, nr 7; W. Sanetra, *Kierunki i zakres nowelizacji kodeksu pracy*, w: *Przestanki i kierunki reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wrocław 1987; H. Lewandowski, *Uwagi w sprawie reformy prawa pracy*, w: *Przestanki i kierunki*.

2) jakim założeniom generalnym winna być podporządkowana przebudowa prawa pracy.

Nie jest zadaniem tego opracowania szczegółowe przedstawienie nasuujących się, różnego rodzaju i rangi, uwag krytycznych wskazujących na niedostosowanie obowiązującego ustawodawstwa pracy do przeprowadzanych zmian społeczno-gospodarczych. W znacznym stopniu zostały one już bowiem sformułowane w piśmiennictwie prawniczym. Uogólniając je można generalnie stwierdzić, że istniejący system prawa pracy nie odpowiada nowemu modelowi społeczno-gospodarczemu z trzech powodów. Po pierwsze — odzwierciedla on w znacznym stopniu model gospodarowania oparty na ekstenzywnych czynnikach wzrostu gospodarczego. Nie sprzyja więc stymulowaniu intensyfikowania procesów wytwórczych, warunkujących wzrost efektywności pracy skoooperowanej. Po drugie — jest on dostosowany do scentralizowanych metod zarządzania gospodarką narodową, utrudniając procesy decentralizacyjne w sferze stosunków pracy, wynikające z samorządności, samodzielności i samofinansowania przedsiębiorstw państwowych. Po trzecie — ukierunkowany jest na oddziaływanie na stosunki pracy przede wszystkim przy pomocy centralnie kształtowanych środków o charakterze administracyjno-prawnym, a nie mechanizmów ekonomicznych pobudzających aktywność pracowników oraz wymuszających określone działania kierownictw zakładów pracy. Ogranicza to lub wręcz hamuje skuteczność oddziaływania przepisów prawa pracy na efektywność procesu pracy oraz utrudnia harmonizowanie społecznego charakteru procesu produkcji z uspołecznianiem stosunków pracy i wywieraniem wpływu pracowników na kształtowanie treści tych stosunków. Wskazują one jednocześnie na kierunki, w których winna zmierzać reforma prawa pracy.

Niedostosowanie prawa pracy do rozwijających się stosunków społeczno-gospodarczych ma charakter systemowy i nie może być usunięte w drodze zwykłej nowelizacji takiej czy innej grupy przepisów, lecz wymaga głębszej, istotnej przebudowy istniejącego systemu prawa pracy. Trudno już dzisiaj w pełni przesądzić, jak głęboka ma być ta przebudowa i jak szeroki ma być jej zakres. Ostatecznie rozstrzygnie o tym bowiem szczegółowa analiza i ocena obowiązujących obecnie przepisów prawa pracy, dokonana pod kątem widzenia celów wynikających z założonych przemian społeczno-gospodarczych. Na pewno jednak winna ona objąć nie tylko kodeks pracy, lecz również inne ustawy oraz liczne przepisy aktów niższego rzędu, które — jak wiadomo — odgrywają w praktyce istotną rolę w kształtowaniu rzeczywistej treści stosunków pracy. Przebudowa prawa pracy, aby była skuteczna i zapewniała jednolitość całego systemu prawa pracy, musi mieć charakter kompleksowy. Nie ulega również wątpliwości, że wymaga ona weryfikacji konstrukcji prawnych wielu dotychczasowych rozwiązań, a przede wszystkim odpowiedniego wypracowania jej ogólniejszych koncepcji. Już teraz więc potrzeb-

ne jest podjęcie dyskusji nad teoretycznymi założeniami przebudowy prawa pracy, która nie może następować bez uzyskania pełnej jasności w tej sprawie. Sprecyzowanie teoretycznych założeń oraz podporządkowanie im proponowanych rozwiązań bardziej szczegółowych jest bowiem podstawowym warunkiem zapewnienia spójności i względnej trwałości dokonywanych zmian.

Nie ulega — jak sądzę — wątpliwości, że przebudowa obecnego systemu prawa pracy winna być częścią składową dokonywanych przemian społeczno-gospodarczych i zmierzać do zsynchronizowania rozwiązań prawnych ze społeczno-ekonomicznymi założeniami reformy gospodarczej, wspierać realizację tych założeń. Oznacza to konieczność przyjęcia jako jednego z zasadniczych kierunków przebudowy, odmiennych od dotychczasowych metod i środków oddziaływania przepisów prawa pracy na stosunki pracy, a przede wszystkim oparcia proponowanych rozwiązań prawnych o mechanizmy ekonomiczne. Wymagać więc będzie tworzenia takich konstrukcji i rozwiązań prawnych, które stymulowałyby postawy pracownicze w pożądanym kierunku i wymuszały, w oparciu o rachunek ekonomiczny, określone działania kierowników zakładów pracy. Dotyczy to zarówno przepisów realizujących organizacyjną, jak i ochronną funkcję prawa pracy. Przede wszystkim przepisy prawa pracy konsekwentnie i śmiało winny wykorzystać instrumenty i mechanizmy ekonomiczne do inspirowania działalności kierownictw zakładów pracy zmierzającej do podnoszenia efektywności pracy zakładów. Z tego względu przepisy prawa pracy muszą być tak kształtowane, by stwarzały rzeczywiste i większe ekonomiczne zainteresowanie zakładu pracy poprawą organizacji pracy, racjonalną polityką kadrową, wprowadzaniem postępu technicznego, należytym wykorzystaniem czasu pracy niż rozbudową zatrudnienia, opłacaniem przestojów, korzystaniem z pracy w godzinach nadliczbowych itd. Oparcie regulacji prawnych o mechanizmy ekonomicznego oddziaływania winno znaleźć również swoje odzwierciedlenie w metodach wpływania przepisów prawa pracy na poprawę ochrony pracy, a w szczególności na ograniczanie i usuwanie warunków pracy szkodliwych lub niebezpiecznych oraz przeciwdziałanie wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym. Może to nastąpić w drodze takiej przebudowy przepisów prawa pracy, by wymuszały one przy pomocy rachunku ekonomicznego zainteresowania zakładów pracy stałą poprawą tych warunków. Innymi słowy przepisy prawa pracy winny być tak skonstruowane, by poprawa warunków pracy, zapobieganie wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym było dla zakładów pracy bardziej opłacalne, niż płacenie stałych dodatków za pracę uciążliwą, szkodliwą lub niebezpieczną oraz płacenie odszkodowań za wypadki przy pracy. Będzie to oczywiście wymagało znacznego podniesienia wysokości tych dodatków i odszkodowań, co może budzić opory ze względu na do-  
różną potrzebę zwiększenia wydatków zakładów pracy na wynagrodzenia

i zmianę proporcji między wynagrodzeniem zasadniczym a dodatkiem za pracę szkodliwą lub niebezpieczną, lecz w dłuższym okresie czasu będzie z pewnością opłacalne. Jest to zresztą — jak sądzę — jedyna metoda, która może doprowadzić do rzeczywistego zainteresowania zakładów pracy przyspieszeniem poprawy warunków ochrony pracy pracowników.

Proponowane rozwiązania należałoby ponadto wzmocnić stymulowaniem działań zakładów pracy zapobiegającym wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym przez przepisy ubezpieczeniowe. Stymulacja taka mogłaby następować przez pewne uelastyczenie składek ubezpieczeniowych i uzależnienie wysokości, określonej ich części od ilości wypadków przy pracy i zachorowań na Choroby zawodowe w danym zakładzie pracy. Stworzyłoby to dodatkową motywację zainteresowania zakładów pracy zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym oraz nie obarczałoby pozostałych zakładów skutkami zaniedbań występujących w określonych zakładach pracy.

Znacznie pełniej i wszechstronniej powinny być także wykorzystane mechanizmy ekonomicznego oddziaływania przy nowelizowaniu tych przepisów prawa pracy, które ukierunkowane są na kształtowanie postaw pracowniczych w procesie pracy. W szczególności konsekwentnie należy wykorzystać motywacyjną funkcję płac i innych świadczeń, jako bodźca pobudzającego podnoszenie kwalifikacji zawodowych, przejawiania inicjatywy i aktywności w pracy, przestrzegania dyscypliny pracy itd. Pod tym kątem widzenia przebudowy wymagają zarówno przepisy o charakterze ogólniejszym, zawarte w kodeksie pracy i innych aktach ustawowych, jak i liczne przepisy niższego rzędu oraz postanowienia porozumień normatywnych, których praktyczne znaczenie w tym zakresie jest szczególnie doniosłe.

Środki oddziaływania ekonomicznego powinny również stanowić integralną część składową przepisów zmierzających do zapewnienia pełniejszego przestrzegania uprawnień pracowniczych przez kierowników zakładów pracy. Winny one zostać wkomponowane w regulacje prawne określające skutki, jakie pociąga za sobą sprzeczne z przepisami prawawypowiedzenie lub rozwiązanie bez wypowiedzenia umowy o pracę, naruszanie przepisów o czasie pracy, nieprzydzielanie niezbędnego sprzętu ochronnego itd. Należy jednak przestrzec przed ich połowicznym lub pozornym wykorzystaniem, gdyż mogą one spełniać swoją rolę i skutecznie oddziaływać w pożądanym kierunku jedynie wówczas, gdy będą dostatecznie odczuwalne.

Następujące zmiany społeczno-gospodarcze winny również znaleźć swoje odzwierciedlenie w nowym i jasnym ukształtowaniu wzajemnych relacji, miejsca i roli poszczególnych źródeł prawa pracy w systemie tej gałęzi prawa. W szczególności z decentralizacją zarządzania gospodarką narodową nie mogą pozostawać w sprzeczności sposoby i metody regulacji warunków pracy i płacy pracowników. Dążność do ich wzajemnego harmonizowania znalazła już zresztą swój wyraz w nowelizacji przepi-

sów dotyczących układów zbiorowych pracy, stworzeniu podstaw prawnych zawierania zakładowych porozumień płacowych oraz zakładowych umów zbiorowych.

Na tle wyraźnie zarysowanej i trwałej tendencji umocnienia porozumień normatywnych jako istotnych źródeł regulacji warunków pracy i płacy, które zresztą wymagają dalszego znacznego dopracowania, powstaje zasadniczy problem ukształtowania prawidłowej relacji między zcentralizowanymi a zdecentralizowanymi metodami regulacji prawnej stosunków pracy, między uniformizacją a dyferencjacją przepisów prawa pracy regulujących uprawnienia pracownicze. W tym kontekście rodzi się przede wszystkim pytanie: jaką rolę w zreformowanym systemie prawa pracy ma spełniać kodeks pracy, a w związku z tym — jak należy ukształtować jego zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz charakter jego norm, by nie pozostawał on w sprzeczności z ogólną tendencją do demokratyzacji i decentralizacji procesu prawotwórczego oraz nie hamował dalszego rozwoju prawa pracy?

Próby rozwiązania tych problemów nie można podejmować bez sformułowania ogólnych założeń, które winny leżeć u podstaw zamierzonej reformy prawa pracy i celów, jakie w jej następstwie chce się osiągnąć. Zamierzona przebudowa prawa pracy powinna — w moim przekonaniu — prowadzić m. in. do wzmocnienia spójności systemu prawa pracy, konsekwentnego oparcia go na wspólnych przewodnich zasadach generalnych, zapewnić jednolitość i powszechność opartych na tych zasadach konstrukcji wszystkich podstawowych jego instytucji, gwarantować pracownikom stabilność już osiągniętych standardów, traktowanych jako powszechne, minimalne granice poziomu posiadanych uprawnień. Powinna więc doprowadzić do nadania przyjmowanym rozwiązaniom prawnym znamion względnej trwałości, pozwalającej na ich utrwalenie w świadomości zarówno stosujących prawo, jak i ogółu pracowników. Cele te mogą być zrealizowane poprzez uniformizację konstrukcji poszczególnych instytucji prawa pracy, która winna znaleźć swój wyraz w kodeksie pracy. Z tych też względów kodeks pracy powinien być wiodącym, podstawowym źródłem prawa pracy, a zawarte w nim regulacje prawne powinny obejmować szerszy niż dotychczas zakres podmiotowy i przedmiotowy. Winien on stanowić fundament całego prawa pracy i być wyrazem pewnej trwałości określonych w nim założeń teoretyczno-prawnych oraz gwarantem przyjętego poziomu uprawnień pracowniczych. Zawarte w nim regulacje nie powinny natomiast krępować dalszego rozwoju tej gałęzi prawa lub uniemożliwiać dostosowanie ogólnych, powszechnych rozwiązań przyjętych w kodeksie do potrzeb wynikających ze specyfiki warunków pracy, ich uciążliwości lub szkodliwości w danej gałęzi zatrudnienia, zakładzie pracy lub zawodzie. Nie powinny również krępować swobody zakładów pracy w kształtowaniu warunków pracy i płacy swoich pracowników. Prawo pracy jest bowiem podlegającą stałej ewolucji i rozwojowi dynamiczną dziedziną prawa, nie poddającą się sztywnym reguła-

cjon. Dlatego też jednolite i powszechne uregulowania kodeksowe powinny być odpowiednio elastyczne, umożliwiające tę ewolucję i rozwój. Z tych też względów zawarte w nim regulacje powinny opierać się w zasadzie o normy o dwojakim, jasno określonym charakterze: 1) stosunkowo nieliczne normy ściśle bezwzględnie obowiązujące, nie dopuszczające żadnych zmian w aktach prawnych niższego rzędu; normami tego rodzaju powinny być uregulowane np. zasady i rodzaje odpowiedzialności porządkowej i materialnej pracowników, tryb i zasady rozstrzygania sporów z zakresu prawa pracy, przedawnienie roszczeń itd., — 2) normy jednostronnie bezwzględnie obowiązujące (semiimperatywne), pozwalające w ramach przyjętych jednolitych konstrukcji na korzystne dla pracowników odstępstwa w aktach prawnych niższego rzędu i umowie o pracę; normy te winny stanowić trzon kodeksu pracy i regulować przede wszystkim warunki pracy i płacy oraz inne uprawnienia pracowników.

Przyjęcie takiego założenia przy kształtowaniu treści i charakteru norm kodeksu pracy pozwoliłoby zapewnić spójność systemu prawa pracy, nadać mu znamię większej trwałości, a jednocześnie umożliwiło rozwijanie i różnicowanie warunków pracy i płacy oraz innych uprawnień pracowników w sposób zdecentralizowany, głównie w drodze porozumień normatywnych.

Jak należy sądzić, reforma prawa pracy powinna doprowadzić do ukształtowania nowego, względnie trwałego modelu tej gałęzi prawa, zdolnego do oddziaływania na rozwój społecznych stosunków pracy w dłuższym okresie czasu. Kształtując nowy model należy więc przede wszystkim dążyć do tego, by przyjmowane rozwiązania prawne były zgodne z obiektywnymi prawidłowościami rządzącymi życiem społeczno-ekonomicznym warunkującymi wartość i skuteczność regulacji prawnej w dłuższym horyzoncie czasowym. Oznacza to, że zamierzona przebudowa nie może być dokonywana pod wpływem występujących doraźnych trudności lub uwzględniać koncepcji przejściowych rozwiązań, z góry zakładających czasowe ich obowiązywanie. Odmienne podejście osłabiłoby bowiem jej znaczenie i uniemożliwiło wypracowanie jasnego i spójnego systemu odpowiadającego założonym celom. Winna ona także być zgodna z wypracowanymi w skali międzynarodowej ogólnymi wartościami i założeniami, na których opierają się współczesne systemy prawa pracy, akceptowanymi przez świat pracy. Jest to bowiem również istotna przesłanka trwałości przyjmowanych rozwiązań prawnych.

Jednocześnie należałoby przestrzec przed niebezpieczeństwem pochopnych, nieuzasadnionych merytorycznie zmian. Budowa nowego modelu prawa pracy nie musi bowiem oznaczać negacji wszystkich dotychczasowych unormowań. Niebezpieczeństwo takie rodzi się na ogół zawsze przy tego rodzaju przedsięwzięciach. Z tego względu wydaje się niezbędnym przyjęcie założenia, że wszelkie proponowane zmiany i uzupełnienia obecnie obowiązujących rozwiązań winny być głęboko i wszechstron-

nie uzasadnione, wynikać z wnikliwej oceny ich wartości oraz zgodności z przyjętymi generalnymi założeniami przebudowy prawa pracy. Pozwoliłoby to uniknąć prób nowelizowania konstrukcji lub norm tych instytucji prawa pracy, które nie kolidując z przemianami społeczno-ekonomicznymi mogą być nadal z powodzeniem utrzymane. Wiele przepisów prawa pracy odzwierciedla bowiem powszechnie uznane wartości, ma już za sobą wieloletni okres obowiązywania, wykształconą praktykę ich stosowania i utrwaliło się w świadomości prawnej pracowników, a ich pochopna, nieuzasadniona poważnymi względami merytorycznymi, nieraz niewielka zmiana może przynieść więcej szkody niż pożytku. Dążąc do przebudowy prawa pracy nie należy bowiem zapominać o tych wszystkich wartościach, jakie tkwią w stabilizacji przepisów, przyczyniającej się zarówno do zachowania poczucia bezpieczeństwa prawnego pracowników, jak i zapewnienia praworządności w stosunkach pracy. Nie może to oczywiście być pretekstem do hamowania samego procesu reformy, powinno natomiast skłaniać do głębszej refleksji i pełniejszego uzasadnienia proponowanych zmian.

Działania reformatorskie nie powinny prowadzić również do przyjmowania rozwiązań wynikających wyłącznie ze spekulacji teoretycznych, nie znajdujących oparcia w rzeczywistych przemianach społeczno-ekonomicznych, a zmierzających w istocie rzeczy do osłabienia ochronnej funkcji prawa pracy. Propozycje takie zostały już zasygnalizowane i znalazły swój wyraz w projektach bądź wysnuwających zbyt daleko idące wnioski z faktu przyznania załogom przedsiębiorstw państwowych prawa do udziału w zarządzaniu tymi przedsiębiorstwami, jako przesłanki obarczenia pracowników ryzykiem działalności przedsiębiorstwa, bądź też zmierzających do oparcia niektórych form świadczenia pracy o konstrukcję prawa cywilnego. Nie są to jednak propozycje, które ze względu na ich sprzeczność z zasadniczymi założeniami, na jakich zbudowane są stosunki pracy, należałoby brać poważnie pod uwagę. W poszukiwaniu nowych rozwiązań nie można bowiem uciekać się do koncepcji, które są obce istocie prawa pracy i w dłuższej perspektywie czasowej nie mogą przynieść pozytywnych rezultatów.

Głębszego rozważenia wymaga natomiast wyłaniająca się na tle nowego ustroju przedsiębiorstw państwowych kwestia wzajemnych relacji między pozycją prawną załogi, wpływem jej organów na zarządzanie przedsiębiorstwem i kształtowanie treści niektórych elementów stosunku pracy a statusem prawnym pracownika. Innymi słowy — czy i w jakim zakresie uprawnienia załogi do zarządzania przedsiębiorstwem mogą wpływać na osłabienie ochrony indywidualnych interesów i uprawnień pracowniczych. Dopracowanie się jasnego poglądu w tych sprawach będzie bowiem niezbędne dla zajęcia stanowiska w kilku ważnych kwestiach legistycznych, dotyczących w szczególności ukształtowania gospodarczego i technicznego ryzyka zakładu pracy, dopuszczalności wprowadzenia od-

rębnych regulacji pozycji prawnej załogi i jej organów oraz modyfikacji niektórych elementów treści stosunku pracy w okresie realizacji planu uzdrowienia przedsiębiorstwa, szczególnych regulacji rozwiązywania umów o pracę w razie upadłości zakładu pracy. Prezentuję pogląd, że demokratyzacja stosunków pracy znajdująca m.in. swój wyraz w kolektywnych uprawnieniach załogi, nie powinna uszczuplać uprawnień pracowników, ograniczać ich podmiotowości jako strony stosunku pracy, a regulacje prawne nowych zjawisk gospodarczych winny następować z poszanowaniem tej zasady.

Przebudowa prawa pracy powinna także doprowadzić do nadania stosunkom pracy w możliwie pełnym zakresie charakteru zobowiązaniowego. Jego cechy najlepiej bowiem odpowiadają poszanowaniu podmiotowości i suwerenności stron stosunku pracy, są zgodne z demokratycznym charakterem tych stosunków. Wymagać to będzie wzmocnienia znaczenia umowy o pracę jako źródła nawiązania stosunku pracy oraz konsekwentnego wyeliminowania tych wszystkich przepisów, które naruszają równość stron stosunku pracy i kolidują ze społeczną pozycją pracownika w ustroju socjalistycznym. Konsekwencją wzmocnienia znaczenia umowy o pracę winno być ograniczenie nominacji jako podstawy nawiązania stosunku pracy w tych zakładach, których pracownicy nie realizują władczych funkcji państwa oraz rezygnacja z powołania jako odrębnego źródła powstania stosunku pracy.

Ograniczeniu nawiązywania stosunku pracy z nominacji winno towarzyszyć wyraźne określenie i uporządkowanie jej podstawowych cech szczególnych i wynikających z nich konsekwencji w zakresie treści tego stosunku pracy. Wymaga więc przemyślenia sama koncepcja stosunku pracy z nominacji. Nie może to być bowiem — jak sądzę — jedynie prosta forma dyferencjacji niektórych praw i obowiązków pracowników, dokonywana według bliżej nie określonych kryteriów, lecz oparty na spójnej koncepcji rodzaj stosunku pracy, mający swoje merytoryczne uzasadnienie, łączący specyficzne cechy wykonywanej pracy z istotą stosunku pracy. Nadszedł już bowiem czas, by uporządkować ten obszar prawa pracy, a stosunkom pracy z nominacji nadać możliwie spójne oblicze i jednolitą treść<sup>3</sup>.

Wiele przesłanek przemawia także za rezygnacją z powołania jako odrębnego sposobu nawiązania stosunku pracy. Jego stosowanie uległo wprawdzie w ostatnich latach znacznemu rozszerzeniu, co mogłoby sugerować potrzebę jego zachowania, jednakże ujawniło jednocześnie wieloznaczność tego pojęcia oraz istotne zróżnicowanie jego treści, uwypuklając w ten sposób jego zasadnicze słabości. Przede wszystkim nie przekonywające są merytoryczne kryteria, które wskazywałyby na celowość

<sup>3</sup> Obraz stanu w tym zakresie daje W. Piotrowski w opracowaniu *Ocena stanu pragmatyk i propozycje ich uporządkowania*, w: *Przesłanki i kierunki*, s. 99 i n.



wyodrębnienia powołania jako prawnej podstawy powierzania określonego stanowiska pracy. Jest ono bowiem stosowane do powierzania bardzo zróżnicowanych w swym charakterze stanowisk pracy (kierownika zakładu pracy i jego zastępców, inspektora pracy, naczelnika urzędu miejskiego itd.), co wskazuje na brak jednolitej koncepcji zakresu podmiotowego powołania. Również różnice między aktem powołania a nominacją nie rysują się dostatecznie jasno. Wątpliwości budzi nawiązywanie stosunku pracy większości powoływanych w drodze aktu administracyjnego, gdyż nie odpowiada to charakterowi wykonywanej przez nich pracy. Zasadnicze zastrzeżenia budzą również stosunkowo niewielkie, lecz istotne odrębności w treści powstałego w ten sposób stosunku pracy, niekorzystne dla tych pracowników i sprzeczne z charakterem pełnionej przez nich funkcji. Dodajmy wreszcie, że powołanie nie występuje w innych ustawodawstwach pracy, co ma także swoją wymowę. W sumie jest to więc specyficzne dla naszego ustawodawstwa pracy źródło nawiązania stosunku pracy, za którym nie kryją się merytorycznie uzasadnione różnice w treści tego stosunku i z którego należałoby zrezygnować w jednych wypadkach na korzyść umowy o pracę, w innych natomiast na korzyść nominacji.

Powracając do umowy o pracę jako podstawy zawierania stosunku pracy z kierownikami zakładów pracy i ich zastępcami należałoby jednocześnie wprowadzić, ze względu na charakter pełnionych funkcji, dodatkowe, uzupełniające elementy określają status prawny tych osób. Winny one dotyczyć zarówno postępowania poprzedzającego zawarcie takiej umowy (wygranie konkursu na wakujące stanowisko), określenia uprawnień i obowiązków tych osób, jak i skutków nieuzasadnionego rozwiązania z nimi umowy o pracę. Uzupełnienia te powinny odnosić się w jednakowym stopniu do wszystkich kierowników zakładów pracy i ich zastępców, niezależnie od rodzaju zakładu pracy (przedsiębiorstwo państwowe lub inny uspołeczniony zakład pracy), w których mają oni pełnić swoje funkcje.

Jedną z istotnych słabości obowiązującego prawa pracy, z której należy wyciągnąć możliwie pełne wnioski w procesie jego przebudowy, jest niska jakość wielu jego regulacji, niedopracowanie ich zarówno pod względem materialno-prawnym, jak i formalno-prawnym. Rejestr występujących w tym zakresie braków jest dość znaczny. Znajdują one swój wyraz w niewypracowaniu jednolitej myśli przewodniej — cechującym zarówno niektóre unormowania ogólne (np. zasady prawa pracy), jak i regulacje niektórych instytucji prawnych (np. stażu pracy) — lub niekonsekwencji w jej przeprowadzeniu, w niedostatecznej spójności między konstrukcją prawną poszczególnych jego instytucji oraz między rozwiązaniami ustawowymi a ich konkretyzacją w aktach prawnych niższego rzędu, w istnieniu przepisów fasadowych, zawierających ogólne deklaracje o wątpliwej treści normatywnej, wieloznaczności niektórych uży-

wanych pojęć. Przejawiają się one również w sprzeczności niektórych przepisów z zasadą równego traktowania pracowników. Tak np. część przepisów określających skutki naruszania obowiązków pracowniczych została tak skonstruowana, że praktycznie nie dotyczą one w sposób jednakowy ogółu pracowników naruszających te obowiązki, a ich dolegliwość jest znacznie zróżnicowana w zależności od wieku, stażu pracy i stanu zdrowia pracownika oraz członków jego rodziny, nie mających nic wspólnego z naruszeniem tych obowiązków. Zawiera ono także niemało przepisów kreujących uprawnienia, których wyegzekwowanie jest niezmiernie utrudnione lub w ogóle niemożliwe.

Wszystko to podważa prestiż prawa pracy, obniża jego skuteczność i wywołuje ujemne skutki uboczne. Nie może więc budzić wątpliwości, że jednym z celów przebudowy prawa pracy winno być dążenie do podniesienia jakości jego regulacji, wyeliminowanie występujących w niej braków i nadanie przepisom prawa pracy jasnej treści prawnej. Będzie to przede wszystkim wymagało wypracowania koncepcji niektórych instytucji i rozwiązań prawnych (np. roli, miejsca i wpływu stażu pracy na uprawnienia pracownicze, systemu odpowiedzialności za naruszanie obowiązków pracowniczych oraz odpowiedzialności za naruszenie uprawnień pracowniczych) lub też weryfikacji dotychczasowych koncepcji dotyczących np. zakresu i form współdziałania związków zawodowych przy stosowaniu przepisów prawa pracy oraz zakresu i metod szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy. Będzie to także wymagało poprzedzenia przyjmowanych rozwiązań prawnych wnikliwą prognozą ich przewidywanej skuteczności oraz wystąpienia możliwych skutków ubocznych. Niezbędna wreszcie będzie większa staranność przy formułowaniu pojęć i poszczególnych norm, wykazanie dbałości o nadanie im nieodzownej jasności i precyzji.

Podstawowym celem determinującym założenia zamierzonej reformy prawa pracy jest taka jego przebudowa, by odpowiadało ono zachodzącym przemianom społeczno-gospodarczym. Nasuwa się jednak pytanie, czy i w jakim stopniu proponowane kierunki zmian mogą i powinny wpłynąć również na przebudowę i podniesienie poziomu różnego rodzaju uprawnień pracowniczych? Pytanie takie jest w pełni uzasadnione z dwu powodów. Po pierwsze — w porównaniu ze standardami przyjętymi w konwencjach MOP oraz ustalonymi w ustawodawstwach pracy innych krajów niektóre uprawnienia pracownicze ukształtowane są u nas na niższym poziomie i nie nadążają za ogólnymi trendami ich rozwoju. Dotyczy to w szczególności wymiaru czasu pracy, minimalnych urlopów wypoczynkowych oraz urlopów macierzyńskich<sup>4</sup>. Po drugie — w ostat-

<sup>4</sup> Por. M. Matey, *Kodeks pracy PRL na tle norm międzynarodowych i ustawodawstw zagranicznych*, w: *Przesłanki i kierunki*, s. 49 i n.

nich latach nastąpił pewien regres dotychczasowego poziomu niektórych uprawnień pracowniczych. Dopuszczono bowiem możliwość istotnego zwiększenia limitu pracy w godzinach nadliczbowych, obniżenia wysokości wynagrodzenia za te godziny oraz obniżenia podstawy obliczania wynagrodzenia za czas przestoju i niektórych świadczeń (np. premii jubileuszowych). Obniżeniu w stosunku do przeciętnej płacy uległa także wysokość odszkodowania z tytułu wypadków przy pracy. Brak jest również wyraźniejszych postępów w zakresie likwidacji lub ograniczenia warunków pracy uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia oraz jakości sprzętu ochronnego. Jednocześnie niektóre uprawnienia pracownicze (np. płatne i bezpłatne zwolnienia od pracy, zakres szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy, prawo do różnego rodzaju deputatów, ulg i przywilejów) zostały na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat znacznie rozbudowane, wykraczając poza merytorycznie uzasadnione granice i budząc w świetle założeń reformy gospodarczej znaczne zastrzeżenia.

Problem jest więc skomplikowany i z różnych względów niełatwy do rozwiązania. Podniesienie poziomu uprawnień pracowniczych, pociągając za sobą określone skutki ekonomiczne, zależne jest przede wszystkim od sytuacji gospodarczej kraju i — jak należy sądzić — nie będzie w najbliższych latach w szerszej skali możliwe. Trudno zatem w tej sytuacji zakładać, w ramach przeprowadzanej reformy prawa pracy, powszechnego obniżenia czasu pracy czy też podniesienia wymiaru urlopów wypoczynkowych i urlopów macierzyńskich. Nie oznacza to jednak, by prace nad przebudową prawa mogły w ogóle pominąć problem podniesienia poziomu uprawnień pracowniczych. Przyjmowane rozwiązania prawne, realizując przyjęte założenia generalne, mogą bowiem wpłynąć na poziom tych uprawnień zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio, stwarzając mechanizmy prawne stymulujące stopniowy ich rozwój.

Dażąc do intensyfikacji procesów pracy, stymulowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników, poprawy ochrony pracy, przyjmowane rozwiązania prawne nie mogą nie uwzględnić negatywnego wpływu, jaki na te procesy wywiera ułatwianie korzystania z pracy w godzinach nadliczbowych, obniżanie wynagrodzenia za czas przestoju lub odszkodowań za wypadki przy pracy. Podejmowane decyzje powinny więc bezpośrednio wpłynąć na ograniczenie pracy w godzinach nadliczbowych, odstąpić od dopuszczenia obniżenia wynagrodzenia za pracę w tych godzinach i wynagrodzenia za czas przestoju, prawidłowo, w sposób systemowy ukształtować wysokość odszkodowań za wypadki przy pracy, zapewnić pełniejszą ochronę uprawnień pracowniczych. Mogą one także w istotny sposób wpłynąć na ich stopniowy rozwój w sposób pośredni, kształtując mechanizmy pobudzające zakłady pracy do stałej poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy zatrudnionych, a także — w drodze po-

rozumień normatywnych — podnosząc w poszczególnych dziedzinach gospodarki narodowej inne uprawnienia pracownicze.

Znaczne trudności nasunie także problem przebudowy tych spośród wskazanych wyżej uprawnień pracowniczych, które w większym lub mniejszym stopniu kolidują z założeniami reformy gospodarczej. Jedne z nich poszły zbyt daleko w krępowaniu swobody zakładów pracy w prowadzeniu samodzielnej, racjonalnej polityki kadrowej, inne natomiast obarczają je wypłatami lub świadczeniami niezależnymi od wyników pracy pracowników. Uprawnienia te mają za sobą nie tylko pewne tradycje, lecz znaczna ich część jest także uwarunkowana sytuacją gospodarczą, niedostateczną podażą artykułów będących przedmiotem różnego rodzaju deputatów, co stwarza dodatkowe trudności i hamulec w ich racjonalnym ukształtowaniu. Występujące trudności nie mogą zwolnić od poszukiwania rozwiązań i podjęcia takich decyzji, które bądź ograniczą te uprawnienia wprost, bądź pozwolą na stopniowe ich ograniczanie lub całkowite od nich odejście w przyszłości. Sądzę, że reforma prawa pracy powinna zmniejszyć do rzeczywiście niezbędnych rozmiarów ilość zwolnień od pracy oraz krąg osób objętych szczególną ochroną trwałości stosunku pracy. Jest to w pełni możliwe bez naruszenia faktycznie uzasadnionych przesłanek, leżących u podstaw tych uprawnień. Przesłanki te zostały bowiem wyolbrzymione i nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistych potrzebach. Powinna ona także stworzyć pewne ogólne mechanizmy umożliwiające stopniowe odchodzenia od różnego rodzaju deputatów i innych świadczeń nie związanych z wynikami pracy. Realizacja generalnych założeń reformy prawa pracy powinna więc wywrzeć wpływ również na przebudowę poziomu uprawnień pracowniczych.

Wprowadzenie w życie założeń przebudowy prawa pracy i przekształcenie ich w konkretne normy nie będzie łatwe, gdyż ich realizacja napotkać może na różnego rodzaju opory, wynikające zarówno ze sprzeczności interesów, jak i niezrozumienia nowej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Również samo wypracowanie koncepcji poszczególnych rozwiązań będzie wymagało przewyciężenia dotychczasowych poglądów i postaw. Przede wszystkim trzeba będzie doprowadzić do przewartościowania poglądów na rzeczywistą rolę, jaką może spełniać prawo pracy w regulowaniu społecznych stosunków pracy i uświadomienia zależności, jakie warunkują skuteczność działania jego norm. U podstaw przyjmowania rozwiązań prawnych nie może bowiem leżeć przekonanie, że może ono spełniać swoją rolę niezależnie od uwarunkowań pozaprawnych i przyjętych metod regulacji.

Znacznego wysiłku wymagać będzie także wzajemne harmonizowanie przyjętych założeń przy kształtowaniu treści konkretnych rozwiązań. Niezbędnym wreszcie będzie opracowanie przekonującego uzasadnienia proponowanych zmian, by zostały one należycie zrozumiane i mogły być zaaprobowane przez szerszą opinię społeczną.

## BASIC ASSUMPTIONS OF THE LABOUR LAW REFORM

## Summary ,

The article discusses theoretical problems of the Polish labour law reconstruction, focusing its attention on basic directions of the labour law reform. The author begins his considerations with the presentation of the most vital reasons indicating the need to carry out a far-reaching reform of the labour law. Its main purpose should be to synchronize legal solutions with actual socio-economic changes and to ground legal construction on economic mechanisms to a greater degree than in the past. The above refers to provisions realizing both an organizational as well as a protective function of the labour law. Being of the opinion that the Labour Code should remain a basic source of the labour law, the author postulates that the regulations contained in that Code be based mostly on semi-imperative norms allowing, within uniform constructions, to depart from the Code's provisions in legal acts of a lower rank and in a contract for employment in the direction favourable to an employee. The above would make it possible to secure uniformity and coherency of the labour law system and to develop and differentiate the work and pay conditions and other rights of employees in a decentralized manner, mostly by way of normative agreements.

It is the author's opinion that the reconstruction of the labour law should increase the importance of a contract for employment, should reduce nomination as a basis of entering into the employment relationship and should lead to the elimination of appointment as a separate, known only in the Polish labour law, source of the employment relationship.

One of the directions of the labour law reform should be to improve the quality of the labour law in both its substantive as well as technical-legislative aspects. The planned reform should also exert influence on restructuring and increasing the level of different employees' rights, although the economic situation does not allow to expect too much in that respect. The reform should also strengthen the mechanisms securing the observance of those rights by the management of enterprises.