

WACŁAW SZUBERT

O NOWY MODEL PRAWA PRACY

I

W prawie pracy występują współcześnie nowe tendencje, które zmieniają w poważnej mierze jego oblicze. Przemiany te są widoczne z szerszej perspektywy porównawczej, obejmującej kraje o różnych ustrojach. Powszechnym zjawiskiem jest poddawanie rewizji wielu dotychczasowych kanonów oraz poszukiwanie nowych rozwiązań odpowiadających wymaganiom, jakie stawia postęp techniczny w niespotykanej dotąd skali oraz towarzyszące mu przekształcenia strukturalne w gospodarce.

W krajach kapitalistycznych powstają-na tym tle napięcia na rynkach pracy: występuje bezrobocie, którego nie mogą wchłonąć rozwijające się sektory gospodarki; maleje siła oddziaływania związków zawodowych, które nie są w stanie skutecznie przeciwstawić się wynikającym stąd zagrożeniom, tym bardziej że równocześnie zmniejszają się szeregi ich członków. Sprawa zatrudnienia nabiera w tych warunkach charakteru priorytetowego i wymaga ochrony nawet za cenę ustępstw w zakresie niektórych uprawnień pracowniczych. Pojawia się tendencja do rozluźnienia rygorów prawnych dotyczących czasu i warunków pracy, jeśli mogłoby to przyczynić się do zapobieżenia zwolnieniom z pracy lub ograniczenia ich zasięgu. Toruje to drogę tzw. deregulacji, tj. odstępowaniu od bezwzględnie obowiązującego charakteru niektórych przepisów czy postanowień układowych, co podważa uznawaną dotychczas hierarchię źródeł prawa pracy. Poddawany jest krytyce rygoryzm jego norm ochronnych i postulowane jest ich uelastycznienie, odpowiednio do potrzeb i możliwości gospodarczych. W skrajnych sformułowaniach oznacza to dążenie do uwolnienia przedsiębiorstw od krępujących je ograniczeń w zakresie gospodarowania siłą roboczą i poddania zasadniczej rewizji obowiązującego w tym zakresie systemu prawnego¹. Równocześnie upow-

¹ *Faut-il brûler le code du travail?* (materiały kolokwium zorganizowanego pod tym hasłem w Montpellier 25 IV 1986 r.), *Droit Social* 1986, nr 7 - 8, s. 559 i p.;

szechniają się nowe tak zwane nietypowe formy zatrudnienia o charakterze częściowym, dorywczym, przerywanym, na podstawie na przykład powtarzanych umów zlecenia, co wyłącza w praktyce znaczną część pracowników spod działania przepisów ochronnych prawa pracy².

W krajach socjalistycznych, a wśród nich w Polsce, występują niektóre przejawy powyższych tendencji, przede wszystkim jednak trwa poszukiwanie rozwiązań prawnych sprzyjających podnoszeniu efektywności procesów pracy. Zaznacza się w związku z tym dążenie do rozpowszechniania form zatrudnienia wzmagających zainteresowanie materialne pracowników wynikami pracy zespołowej i przerzucających na nich część ryzyka produkcyjnego³. Znamienne z tego punktu widzenia są nowe przepisy wydane w ostatnich latach w ZSRR⁴, a także unormowania zawarte w kodeksie pracy, jaki wszedł w życie w 1986 r. w Bułgarii⁵. Podobne tendencje zaznaczyły się w pracach przygotowawczych do nowelizacji polskiego kodeksu pracy. Dążenia te prowadzą, podobnie jak w krajach kapitalistycznych — jakkolwiek w innym zakresie i z innych motywów — do rewizji dotychczasowych konstrukcji prawa pracy. Można zatem stwierdzić, że prawo to znajduje się wszędzie w obliczu głębokich przemian, których zasięg i charakter trudno byłoby w tej chwili bliżej określić, ale których ogólny kierunek zarysowuje się już dość wyraźnie.

J. J. Dupeyroux, *La déstabilisation du droit du travail*, Droit Social 1986, nr 12, s. 823-827; Ph. Séguin, *L'adaptation du droit du travail*, tamże, s. 328-833; *Flexibilité du droit du travail: objectif ou réalité*, Paris 1986; M. Vrancken, *Deregulating the Employment Relationship: Current Trends in Europe*, Comparative Labour Law 1986, vol. 7, nr 2, s. 143-165; R. L. Heenan, *New Technologies and Employment Law: the United States and Canadian Positions*, Comparative Labor Law Journal 1988, vol. 9, nr 3, s. 357 - 368.

² E. Cordova, *Nuevas formas y aspectos de las relaciones de trabajo atípicas*, 11° Coingreso Internacional, Caracas (Venezuela), t. I, 1985, s. 67-121; P. Leighton, *Atypical Employment; the Law and Practice in the United Kingdom*, Comparative Labor Law Journal 1986, vol. 8, nr 1, s. 34-47; J. Pelissier, *Travail intermittent*, Droit Social 1987, nr 2, s. 93 - 100.

³ Znajduje to wyraz w tzw. grupowej organizacji pracy, której zasady zostały określone w *Wytężnych* nr 28 Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 21 VIII 1985, Służba Pracownicza 1985, nr 10, s. 5 i n.; por. J. Szreter, *Rozwój grupowych form organizacji pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1987, nr 8, s. 1 - 8, oraz J. Wratny, *Wynagrodzenie w systemie grupowej organizacji pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1987, nr 12, s. 13 - 18. Na uwagę zasługuje także tworzenie tzw. zakładowych zespołów gospodarczych w przedsiębiorstwach produkujących na rynek (Rozp. RM z 14 XI 1983 r., Dz. U. 1983, nr 68, poz. 302).

⁴ S. A. Ivanov, *Le Statut des Collectifs de Travailleurs en URSS*, Extrait de la Société de Législation Comparée, Paris 1986, s. 231 - 238.

⁵ W. Mraczkow, *Założenia nowego kodeksu pracy Ludowej Republiki Bułgarii*, Państwo i Prawo 1987, nr 4, s. 43 - 51.

II

Spoglądając z tej perspektywy na stan prawa pracy w Polsce dostrzegamy w nim wiele ujemnych zjawisk. W wielu ważnych zakresach prawo to nie jest skutecznym regulatorem stosunków pracy ani stymulatorem pożądanых zmian. W różnych dziedzinach nie wypełnia należycie swych funkcji: jego przepisy nie są wprowadzane w życie lub nie przynoszą pożądanых skutków społecznych. Szczególnie wymowne jest w tym względzie zestawienie stanu stosunków pracy z celami prawa pracy zapisanymi w preambule kodeksowej. Cele te oznaczają wprawdzie ogólne kierunki działania, które z natury rzeczy mogą być realizowane tylko stopniowo. Nieunikniona jest też pewna rozbieżność pomiędzy prawem zapisanym w tekstach a urzeczywistnianym w praktyce. Tym niemniej konfrontacja celów sformułowanych w preambule kodeksu pracy⁶ z realiami życia nasuwa nieodparcie pesymistyczne wnioski.

Rzetelna i uczciwa praca nie znajduje się pod należytą ochroną, a w każdym razie nie jest odpowiednio oceniana i wynagradzana. Aktywny udział pracowników w działalności zakładów pracy nie nabiera dostatecznego wyrazu. Wiele troski budzi niezadowolający stan dyscypliny pracy, wobec którego przepisy prawa pracy pozostają bezsilne. W kolizji z zasadą równości ludzi pracy są liczne odstępstwa od zakładanej jednolitości praw i obowiązków, wyrażające się w nadmiernej, rzeczowo nieuzasadnionej dyferencjacji uprawnień oraz rozbudowie świadczeń i przywilejów o charakterze branżowym i zakładowym. Nie udało się zapewnić poważniejszego wpływu prawa pracy na doskonalenie organizacji pracy, której stan jest przedmiotem powszechnej krytyki. Dodajmy do tego, że na duże trudności natrafia wprowadzanie w życie regulacji prawnych niedawnej daty, dotyczących samorządu załóg pracowniczych⁷ i układów zbiorowych pracy⁸.

To prawda, że wiele ujemnych zjawisk w sferze stosunków pracy ma swe źródło w dziedzinie ekonomiki: w nieracjonalności zatrudnienia sił ludzkich, w wadliwej polityce płac, w brakach zaopatrzenia materiałowego i energetycznego etc. Bez zasadniczych zmian w tych dziedzinach nie jest możliwe uzdrowienie stosunków pracy. Nie zwalnia to jednak od poszukiwania w obrębie samego prawa pracy zmian mogących zwiększyć jego efektywność społeczną.

Próby tych poszukiwań prowadzą w różnych kierunkach. Jako panaceum wskazywane jest niekiedy zaostrenie rygorów dyscyplinarnych

⁶ Chodzi w szczególności o sformułowania zawarte w ust. 2 preambuły kodeksu pracy; Dz. U. 1974, nr 24, poz. 141.

⁷ Ustawa z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego; Dz. U. 1981, nr 24, poz. 123.

⁸ Ustawa z 24 XI 1986 r. o zmianie ustawy — kodeks pracy; Dz. U. 1986, nr 42, poz. 201.

oraz osłabienie barier ochronnych, w szczególności ograniczających możliwości zwalniania pracowników. Inny kierunek postulowanych zmian zmierza do przekształcenia istotnych elementów stosunku pracy w celu przesunięcia punktu ciężkości ze starannego działania na gwarancje rezultatu. Nie wydaje się, aby były to środki właściwie dobrane i zapowiadające osiągnięcie założonych celów. Przede wszystkim jednak na sprawę reformy prawa pracy trzeba spojrzeć z szerszego punktu widzenia obejmującego ten model prawa pracy, jaki ukształtował się u nas do 1980 r. oraz zarysowujące się w ostatnich latach zmiany tego modelu i przesłanki ich urzeczywistnienia.

III

1. Model prawa pracy uformowany w ciągu paru dziesięcioleci i utrwalony w kodeksie pracy z 1974 r. można określić jako etatystyczno-centralistyczny. Do jego cech charakterystycznych należy przede wszystkim wyłączność stanowienia norm tego prawa bezpośrednio przez organy państwowe. Najważniejsze instytucje prawa pracy zostały uregulowane ustawami, z których znaczna część została następnie inkorporowana do kodeksu lub zastąpiona jego przepisami. Dużego znaczenia nabrały jednak również przepisy niższego rzędu, a wśród nich tzw. samoistne uchwały Rady Ministrów wydawane z tytułu jej ogólnych kompetencji w zakresie zarządzania gospodarką narodową, regulujące warunki wynagrodzenia za pracę i różne świadczenia należne pracownikom. Uchwały te nie mogły wprawdzie być uznane za źródło prawa, jednakże — zgodnie z szeroko rozpowszechnionym, jakkolwiek kontestowanym poglądem — przyjęto uważać je za źródło uprawnień pracowniczych⁹. Do istotnych cech omawianego modelu należał również bujny rozwój instrukcji i okólników (a więc tzw. prawa powielaczowego), dotyczących wprawdzie spraw o charakterze organizacyjnym, ale mających pośrednio wpływ na sytuację prawną pracowników.

Brak było natomiast aktów normatywnych nie pochodzących od organów państwa. Układy zbiorowe pracy zostały bowiem pozbawione (poza krótkimi okresami zwiększonego wpływu związków zawodowych¹⁰) cech autentyczności, a treść ich została poddana uprzedniej kontroli ze strony organów państwowych. Kodyfikacja prawa pracy spowodowała ponadto ograniczenie treści układów do spraw związanych ze szczególnymi właściwościami gałęzi pracy i zawodów¹¹.

⁹ Por. T. Zieliński, Rola instrukcyjnych aktów normatywnych w stosunkach pracy, *Państwo i Prawo* 1967, nr 3.

¹⁰ Bezpośrednio po wojnie i w latach 1956 - 1957. Pod wpływem doświadczeń tego okresu powstała moja książka *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960.

¹¹ Art. 238 pkt 2 k. p.; przeciwko takiemu ograniczeniu podnosiłem zastrzeżenia w artykule *Rola układów zbiorowych w dalszym rozwoju prawa pracy*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego Seria I, zeszyt 107, Łódź 1974, s. 13 - 23.*

2. Na charakter omawianego modelu prawa pracy wpłynęło w sposób decydujący skupienie w osobie państwa nie tylko imperium obejmującego wyłączność stanowienia norm, lecz również tytułu własności mienia uspołecznionego i wynikającego stąd zarządzania tym mieniem w sposób pozbawiający poszczególne przedsiębiorstwa samodzielności gospodarczej¹². Formalnie została im wprowadzie przyznana osobowość prawna, w istocie jednak stały się one organiczną częścią aparatu wytwórczego, zarządzanego przez organy administracji państwowej, do których kompetencji należało również mianowanie dyrektorów przedsiębiorstw¹³. Na skutek tego państwo znalazło się w pozycji pracodawcy, nie występującego wprowadzie jako strona w stosunkach pracy, ale mającego rozstrzygający wpływ na ich treść i warunki ich urzeczywistniania. Dotyczyło to przy tym zarówno administracji, jak i gospodarki, z formalnym jedynie wyłączeniem spółdzielczości, której niezależność była pozorna. Sektor nieuspołeczniony, zatrudniający bardzo nieznaczną liczbę pracowników, miał natomiast w tym modelu znaczenie marginalne.

Wpływ państwa zwiększały wspomniane wyżej regulacje, podejmowane z tytułu zarządzania gospodarką narodową. Jednak niezależnie od tego bardzo ograniczona samodzielność poszczególnych przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecznionej sprawiała, że ponad nimi działał zawsze podmiot nadrzędny, mający w stosunku do nich daleko idące prawo dyspozycji. Owa szczególna rola państwa jako pośredniego pracodawcy znalazła też odbicie w niektórych instytucjach prawa pracy.

Należało do nich uzależnienie uprawnień pracownika w danym stosunku pracy od okoliczności ukształtowanych w ramach poprzedniego zatrudnienia w innych jednostkach gospodarki uspołecznionej. Mogło to przy tym uzasadniać zarówno wzrost tych uprawnień (np. zwiększenie wymiaru urlopu z tytułu poprzedniego stażu)¹⁴, jak i ich ograniczenie (np. w postaci sankcji za tzw. porzucenie pracy)¹⁵. Regulacje te stawiały pracownika w szczególnej sytuacji jako pozostającego jakby w

¹² Por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 69 i in.

¹³ W związku z tym w piśmiennictwie okresu bezpośrednio powojennego przyjęto uznawanie samych dyrektorów przedsiębiorstw za organ administracji państwowej. Od poglądu tego odstąpiono w późniejszym czasie; por. T. Liszcz, *Stosunek pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w PRL*, Lublin 1986, s. 23-24. Preambuła do kodeksu pracy stwierdza jednak, że kierownik socjalistycznego zakładu pracy (a więc także przedsiębiorstwa państwowego) odpowiada za prawidłowe wykonywanie jego zadań wynikających „z planu społeczno-gospodarczego i zarządza nim w imieniu państwa.

¹⁴ Wiązało się to z instytucją tzw. ciągłości pracy; por. J. Kruszevska, *Skutki prawne ciągłości pracy według przepisów kodeksu pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1975, nr 4, s. 9-21, oraz T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Warszawa-Kraków 1986, t. II, s. 276 i n.

¹⁵ Por. J. Szczepański, *Konstrukcja prawna porzucenia pracy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1979, z. 2, s. 54 i n.

stosunku prawnym nie tylko ze swym bezpośrednim pracodawcą, lecz również z podmiotem o szerszym zakresie działania, reprezentującym całą gospodarkę uspołecznioną¹⁶. Samo określanie owego bezpośredniego pracodawcy jako „zakładu pracy” osłabiało zresztą, zgodnie z powszechną intuicją językową, jego podmiotowy charakter (a także stawało się niekiedy źródłem terminologicznych nieporozumień)¹⁷. Samodzielność tego pracodawcy została również ograniczona przepisami dotyczącymi usprawiedliwiania nieobecności w pracy, stosowania kar za naruszenie porządku i dyscypliny pracy oraz odpowiedzialności materialnej za przyczynione przez pracownika szkody, we wszystkich tych sprawach zostały bowiem ustanowione powszechnie obowiązujące zasady postępowania, które pozostawiały wąski margines dla indywidualnych decyzji¹⁸.

Znamienny fakt z omawianego punktu widzenia stanowiło również przenoszenie niektórych unormowań i pojęć z prawa służby publicznej do umownych stosunków pracy. Można by też wskazać na szeroką interpretację pojęcia „urzędnika”, jaka wystąpiła w swoim czasie na gruncie odpowiedzialności karnej za tzw. przestępstwa urzędnicze, którą stosowano także wobec wykonawczych pracowników, w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych¹⁹.

3. W omawianym modelu prawa pracy nie było miejsca na niezależne związki zawodowe. Rola tej organizacji została sprowadzona do transmisji, która mogła wprawdzie przenosić do właściwych instancji skargi i postulaty pracownicze, nie dysponowała jednak środkami umożliwiającymi wymuszenie ich uwzględnienia. W praktyce działalność związków zawodowych sprowadzała się do wywierania nacisków, których skuteczność zależała od konkretnych sytuacji, postaw działaczy, warunków lokalnych itp. Z modelem tym nie harmonizowały natomiast bezpośrednio konfrontacje i postawy kontestacyjne, nie mówiąc już o strajkach, które nie były wprawdzie zakazane wyraźnymi przepisami prawa, ale które uznawano za niezgodne z zasadami socjalistycznego ustroju.

Nie miało w tych warunkach poważniejszego znaczenia uczestniczenie związków zawodowych w zawieraniu układów zbiorowych pracy, pozabawionych — jak wyżej stwierdzono — cech autentyczności. Dodajmy, że

¹⁶ Por. C. Chmielewski, M. Świącicki, *Prawo pracy*, w: *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 211.

¹⁷ Por. W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 85 - 86, oraz J. Pietrzykowski, *Pojęcie zakładu pracy według kodeksu pracy*, Państwo i Prawo 1976, nr 6.

¹⁸ Nie zmienia wymowy tych przepisów fakt, że w praktyce nie są one często stosowane. Świadczy to natomiast o nieskuteczności przepisów prawa pracy zmierzających do dyscyplinowania pracowników w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej.

¹⁹ Por. W. Szubert, *O charakterze prawnym stosunku pracy*, Państwo i Prawo 1964, nr 7, s. 89 i n.

związki zawodowe zostały powołane nie tylko do reprezentowania interesów pracowniczych, lecz również do organizowania akcji pomnażających wyniki produkcji (w postaci współzawodnictwa pracy itp.), przy czym te ostatnie zadania nabierały w pewnych okresach priorytetowego znaczenia.

Omawiany model prawa pracy nie stwarzał również warunków dla rozwoju organów przedstawicielskich załogi, biorących udział w zarządzaniu zakładami pracy. Stąd też organy te (tzw. rady robotnicze) tylko przez krótki czas w latach 1956 - 1957 odgrywały poważniejszą rolę, po czym ich wpływ i kompetencje uległy znacznemu ograniczeniu, a następnie zostały one zlikwidowane. Istniejąca natomiast nadal instytucja tzw. konferencji samorządu robotniczego przybrała charakter fasadowy, pozbawiony realnego znaczenia²⁰.

4. Zabrakło tym samym w omawianym modelu prawa pracy organów dysponujących realnymi możliwościami działania w imieniu zespołów pracowniczych oraz środkami prawnymi, wymuszającymi w konflikto- wych sytuacjach obronę ich interesów. Doprowadziło to do atrofii ważnego działu prawa pracy, jaki stanowi prawo zbiorowe, obejmujące takie instytucje, jak negocjacje zbiorowe, pojednawstwo i rozjemstwo, reguły postępowania w obliczu zatargów zbiorowych i inne. Materie te pozostały w istocie poza sferą regulacji prawnych, nie przyciągały też zainteresowania doktryny, czego wyrazem było poświęcanie im niewielkiej uwagi w podręcznikach.

Prawo pracy sprowadzało się w tym stanie rzeczy do indywidualnego prawa pracy, którego główną część stanowiło prawo stosunku pracy, określające sytuację prawną poszczególnych pracowników wobec przedsiębiorstw i instytucji działających w ramach państwowego aparatu administracyjno-gospodarczego. Taki charakter tego prawa był czynnikiem ułatwiającym jego kodyfikację, która też ograniczała się w istocie do wskazanego powyżej zakresu spraw²¹. Tym także tłumaczył się fakt, że we wszystkich krajach socjalistycznych prawo pracy przybrało formy skodyfikowane, w przeciwieństwie do krajów kapitalistycznych, w których stała temu na przeszkodzie złożoność stosunków charakteryzujących zbiorowe prawo pracy oraz duże znaczenie prawa układowego²².

5. utrwalenie się opisanego wyżej etatystyczno-centralistycznego modelu prawa pracy pociągało za sobą następstwa ujemne, które z czasem

²⁰ Por. L. Bar, *Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym*, Państwo i Prawo 1980, nr 12, s. 6 i n.

²¹ Pierwotny projekt ustawy kodyfikacyjnej przygotowany w 1969 r. przez Komisję do spraw uporządkowania prawa pracy (Zespół stosunku pracy, działający pod przewodnictwem S. Rozmaryna) nosił nazwę ustawy o stosunku pracy.

²² Zagadnienia te omówiłem szerzej w referacie generalnym (W. Szubert, *La Codification du Droit du Travail*, 9th International Congress, Reports and Proceedings, t. I, Heidelberg 1979, s. 275 - 298).

były coraz dotkliwiej odczuwane. Należało do nich przede wszystkim osłabienie możliwości obrony interesów pracowniczych, dla której zabrakło odpowiednich gwarancji instytucjonalnych, poza procedurą rozstrzygnięcia indywidualnych sporów ze stosunku pracy, nie zapewniającej również w pewnych okresach dostatecznej ochrony ze względu na ograniczenie dostępu do sądów²³. Na tym podłożu rozwinął się w 1980 r. protest robotników pozbawionych w ich odczuciu rzeczywistej reprezentacji interesów.

Negatywne zjawisko stanowiło również zatracenie się odrębności ekonomicznej poszczególnych podmiotów zatrudniających (pracodawców), którzy stali się w istocie przedłużeniem aparatu państwowego. Prowadziło to do ugruntowania się prymatu (krótkowzrocznie pojmowanej) polityki nad ekonomiką oraz do rozpowszechnienia się metod administrowania aparatem wytwórczym sprzecznych ze zdrowymi zasadami gospodarczości. W ten sposób po obu stronach stosunków pracy doszło do głębokich wypaczeń, uniemożliwiających ich prawidłowe kształtowanie się.

Kryzys lat osiemdziesiątych oraz działania zmierzające do reformy politycznej i ekonomicznej musiały w tych warunkach postawić na porządku dziennym sprawę zmiany modelu prawa pracy, który stanowił organiczną część dotychczasowego systemu społeczno-gospodarczego. Pewne zmiany modelowe zaznaczyły się istotnie już w początkowej fazie protestu robotniczego z 1980 r., a następnie zostały w pewnych zakresach rozwinięte na drodze ustawodawczej. Spróbujmy z kolei dokonać ich przeglądu oraz ocenić ich znaczenie.

IV

1. Już na progu tych przemian pojawiła się nowa forma aktu dwustronnego o dużym znaczeniu prawno-politycznym w postaci porozumień pomiędzy delegacją rządową a międzyzakładowymi komitetami strajkowymi w Szczecinie, Gdańsku i Jastrzębiu. Treść tych aktów obejmowała szeroki zakres spraw wykraczających poza prawo pracy, a szczególna ich właściwość polegała na tym, że dotyczyły one nie tylko zakładów pracy reprezentowanych przez komitety strajkowe, lecz uzyskały — zgodnie z wolą ich sygnatariuszy — charakter ogólnopolski. Były to akty bez precedensu w dotychczasowym systemie prawno-politycznym, stanowiące w istocie rodzaj umowy społecznej, otwierającej nowy rozdział kształ-

²³ W latach 1954-1974 istniał odrębny tryb rozpatrywania sporów o roszczenia pracowników przez zakładowe komisje rozjemcze, przy czym uprawnienia kasacyjne przysługiwały zarządom głównym związków zawodowych, a kontrola prawomocnych orzeczeń komisji należała do CRZZ. Jednolity tryb rozpatrywania tych sporów przez sądy obowiązuje od 1985 r. na podstawie dwóch ustaw z 18 IV 1985 r.; Dz. U. 1985, nr 20, poz. 85 i 86.

towania się stosunków pomiędzy władzą a społeczeństwem. Ten właśnie nowy, nieznanym poprzednio charakter porozumień sprawił, że zakwalifikowanie ich na gruncie przyjętych dotychczas pojęć prawnych natrafiło na duże trudności. Żadna z propozycji sformułowanych w tym względzie nie była w istocie zadowalająca²⁴, chodziło tu bowiem o akt nie mieszczący się w siatce znanych pojęć i wykraczający poza model prawa traktowanego wyłącznie jako przejaw woli organów państwa.

Bez precedensu był również tryb opracowywania projektu nowego prawa o związkach zawodowych, które powstawało w drodze autentycznych negocjacji i którego zasady zostały uznane przez stronę rządową i związkową za obowiązujące w stosunkach wzajemnych, zanim doszło do uchwalenia samej ustawy²⁵.

Porozumienia, o których była wyżej mowa, były wprowadzane aktami jednorazowymi, zapisały się jednak na trwałe w świadomości społecznej, a ich moc obowiązująca nie podlega kwestionowaniu. Stanowią one tym samym część organiczną systemu prawnego, którego kształtowanie się na nowych zasadach zostało zapoczątkowane ich podpisaniem.

Nie wprowadziły natomiast dalszych zmian w tym kierunku późniejsze posunięcia legislacyjne. Instytucja układów zbiorowych pracy została bowiem unormowana przez ustawę z 24 X 1986 r. na dawnych zasadach ze ścisłą reglamentacją ich zakresu przedmiotowego i podmiotowego (branże i zawody określone przez Radę Ministrów), z ministrem właściwym jako stroną oraz z uzależnieniem ich rejestracji od zgodności nie tylko z prawem, lecz także z polityką społeczną i gospodarczą państwa oraz z zasadami kształtowania wynagrodzeń określonymi przez Radę Ministrów (tyle że stwierdzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w tych ostatnich kwestiach nie są ostateczne, a rozstrzygnięcie sprawy w razie sporu należy do komisji parytetycznej powoływanej *ad hoc*). W praktyce zawieranie układów opartych na tych zasadach zostało zaledwie zapoczątkowane, wobec czego trudno byłoby ocenić ich znaczenie. Nie doszło w każdym razie do ukształtowania się pełniejszego systemu układowego, obejmującego także zakładowe umowy zbiorowe, mające służyć przede wszystkim regulowaniu zakładowych systemów wynagrodzania pracowników²⁶.

2. Sprawa form zarządzania mieniem ogólnonarodowym i pozycji przedsiębiorstw, a także tytułów własności stała się jednym z głównych tematów kontrowersji, jakie rozgorzały w 1981 r. wokół kierunków re-

²⁴ Por. T. Zieliński, *Prawo pracy*, t. I, s. 160 i n.

²⁵ Do treści tej ustawy, uchwalonej 8 X 1982 r., zostały jednak wprowadzone pewne zmiany w porównaniu z tym tekstem.

²⁶ Zakładowe systemy wynagrodzenia tworzone są na podstawie ustawy z 26 I 1984 r. (Dz. U. 1984, nr 5, poz. 25), znowelizowanej ostatnio w kierunku zwiększenia samodzielności przedsiębiorstw (ustawą z 17 VI 1988 r.; Dz. U. 1988, nr 20, poz. 134). Ocena tych systemów kształtuje się kontrowersyjnie; por. krytyczne stanowisko

formy gospodarczej. Wiązała się z tym również sprawa wewnętrznej struktury przedsiębiorstw, a w szczególności samorządności pracowniczej, ponieważ traktowano ją jako jedną z gwarancji umocnienia ich samodzielnego charakteru.

Na tym tle zrodziła się koncepcja przedsiębiorstwa społecznego, wyłączonego spod administracji państwowej oraz funkcjonującego na zasadzie powierzenia zorganizowanej załodze części mienia ogólnonarodowego, reprezentowanej przez to przedsiębiorstwo. Organ naczelny samorządu pracowniczego miał być wyłącznym podmiotem zarządzania przedsiębiorstwem w imieniu załogi, a dyrektor organem wykonawczym samorządu odpowiedzialnym przed nim za należyte wykonywanie swych zadań. Koncepcja ta postulowała zatem zmiany daleko idące, jakkolwiek dążyła nie tyle do parcelacji własności ogólnonarodowej, ile do uwydatnienia jej społecznego charakteru przez przełamanie państwowego monopolu decyzyjnego i głęboką demokratyzację systemu zarządzania²⁷. Szczególny przedmiot kontrowersji stanowił przy tym tryb powoływania dyrektora przedsiębiorstwa: koncepcji rządowej mianowania dyrektora przez tzw. organy założycielskie był bowiem przeciwstawiany postulat wybierania go przez załogę.

Ostateczne rozwiązania, będące wyrazem pewnego kompromisu, zostały zapisane w dwóch ustawach z 25 IX 1981 r.²⁸, z których jedna określała przedsiębiorstwo jako jednostkę gospodarczą działającą na zasadzie tzw. trzech „S”, a więc samodzielną, samorządną i samofinansującą się, a druga stwierdzała, że do samorządu załogi należy stanowienie w istotnych sprawach przedsiębiorstwa oraz sprawowanie kontroli nad jego działalnością. Kompetencje w zakresie powoływania dyrektora przedsiębiorstwa zostały natomiast podzielone pomiędzy organy założycielskie (w przypadku przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki) i radę pracowniczą (w pozostałych przedsiębiorstwach) z wzajemnym prawem sprzeciwu rozstrzyganego przez sąd.

Ustawy te zostały uchwalone na krótko przed wprowadzeniem stanu wojennego, które spowodowało zahamowanie tworzenia organów samorządu pracowniczego oraz zawieszenie uprawnień tych organów, jakie zostały uprzednio powołane do życia. Przywrócenie stanu prawnego za-

W. Krencika, *Zakładowe systemy wynagradzania (próba oceny)*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1986, nr 10-11, s. 1-15. Zgodnie z ustawą z 24 XI 1986 r. (Dz. U. 1986, nr 42, poz. 201) tworzenie zakładowych systemów wynagrodzenia, po zawarciu odpowiednich układów na szczeblu branżowym, powinno następować w drodze zakładowych umów zbiorowych.

²⁷ Por. *Przedsiębiorstwo społeczne*, Solidarność 1981, nr 14, s. 3, oraz S. Jakubowicz, *Spór o samorząd*, Solidarność 1981, nr 15, s. 8-9.

²⁸ Ustawa z 25 XI 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. 1981, nr 24, poz. 122) i ustawa z tej samej daty o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. 1981, nr 24, poz. 123).

dekretowanego w 1981 r. nastąpiło dopiero po paru latach w warunkach niezbyt sprzyjających — rozwojowi samorządu ze względu na zaostrzenie się przejawów kryzysowych w gospodarce oraz umocnienie się na nowo metod administrowania przedsiębiorstwami, dla których samorząd miał stanowić przeciwwagę.

Urzeczywistnianie idei samorządu pracowniczego następuje w tym stanie rzeczy wśród poważnych trudności i ścierania się przeciwstawnych sił oraz nie przynosi efektów odpowiadających pierwotnym zamierzeniom²⁹. Instytucja ta pozostaje jednak nadal istotnym elementem programu reform warunkujących uzdrowienie gospodarki.

3. Kluczową rolę w modelu prawa pracy odgrywa pozycja i charakter ruchu zawodowego. Jest to sprawa, na którą reaguje żywo opinia społeczna, szczególnie uwrażliwiona na punkcie niezależności tego ruchu i jego autentyzmu. Przyczyniły się do tego długie lata złych doświadczeń, w czasie których związki zawodowe były instytucją fasadową, pozbawioną realnego znaczenia. W świadomości społecznej tkwią również mocno wydarzenia niedawnych lat, w których rozwinął się spontanicznie autentyczny ruch zawodowy, jak również okoliczności, jakie położyły mu kres oraz doprowadziły do powstania związków zawodowych w obecnie istniejących formach. Na tym tle musiały zrodzić się opory przeciwko akceptacji tych związków, stanowiące istotny element realnej sytuacji, w jakiej następowało ich organizowanie się oraz w jakich kształtowała się następnie ich działalność.

Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na szersze omawianie tych spraw. Wypada natomiast skupić uwagę na paru elementach treści ustawy o związkach zawodowych z 1932 r., mających znaczenie z punktu widzenia zmian modelowych prawa pracy. Należy do nich przede wszystkim określenie trybu załatwiania tzw. sporów zbiorowych. Już samo wprowadzenie pojęcia tego sporu, nie znanego dotychczasowemu ustawodawstwu, stanowi wyraz realnego spojrzenia na kształtowanie się zbiorowych stosunków pracy oraz na nieuniknione konflikty, dla których trzeba przewidzieć określone formy załatwiania w porządku prawnym, aby uniknąć przeradzania się ich w zatargi o groźniejszym wymiarze. Ustawa o związkach zawodowych uregulowała taki tryb w postaci postępowania pojednawczego i arbitrażu, powiązanego z sądownictwem (na szczeblu sądów okręgowych bądź Sądu Najwyższego, zależnie od zasięgu sporu). Należy przy tym stwierdzić, że tryb ten, łącznie z arbitrażem, znalazł zastosowanie w pewnej liczbie przypadków, a więc praktyka potwierdziła jego użyteczność³⁰.

²⁹ Por. L. Bar, *Bezbronna idea samorządu*, Polityka 1988, nr 26.

³⁰ Por. S. Świątkowski, *Kompetencje związków zawodowych w sporach zbiorowych pracy*, w: *Kompetencje związków zawodowych*, pod red. A. Świątkowskiego, Warszawa-Kraków 1984, s. 329 i n.

Jeszcze większe znaczenie, co do zasady, ma przyznanie związkom zawodowym, po wyczerpaniu postępowania pojednawczo-rozjemczego, prawa do strajku. Skorzystanie z tego prawa zostało jednak obarczone tyłoma warunkami i ograniczeniami (w tym zwłaszcza uzależnieniem od decyzji większości całej załogi wyrażonej w głosowaniu tajnym, od zatwierdzenia przez nadrzędny organ związkowy, przestrzegania określonych terminów etc), że uczynienie z niego użytku, zgodnie z przepisami, stało się niezmiernie trudne. Należało się w tych warunkach od razu obawiać, że w praktyce powstanie tendencja wyłamywania się z tych ograniczeń i ogłaszania strajków bez przestrzegania przepisów ustawy. Usiłowanie bowiem wtłoczenia próby sił — jaką z natury rzeczy stanowi strajk — w ramy zbyt ścisłych rygorów grozi zawsze przetoczeniem się próby sił poza te ramy, co stawia też pod znakiem zapytania możliwość zastosowania sankcji przewidzianych za nielegalne działania strajkowe. W warunkach, w których państwo jest bezpośrednim gestorem gospodarki, sprawy te nabierają przy tym nieuchronnie charakteru politycznego, co utrudnia rozstrzygnięcie ich na płaszczyźnie ścisłej legalności.

Sprawą o szczególnym znaczeniu jest wolność związkowa oznaczająca swobodę tworzenia organizacji zawodowych przez pracowników według ich uznania, bez ograniczeń wynikających z narzucania im określonego schematu organizacyjnego. Pod tym względem ustawa z 1982 r. podlega krytyce, wprowadziła ona bowiem na czas bliżej nieoznaczony ograniczenie, polegające na dopuszczeniu do działania tylko jednej organizacji związkowej w zakładzie pracy³¹. Zadekretowany został w ten sposób monizm organizacyjny, wprowadzono jako przepis przejściowy, ale z pozostawieniem czasu jego obowiązywania do dyskrecjonalnej oceny przez Radę Państwa.

Nie podejmując analizy problemów, jakie nasuwa ta regulacja, należy stwierdzić, że będzie ona stanowiła stałe zarzewie konfliktów, a także powód do krytyki na terenie międzynarodowym ze względu na oczywistą niezgodność z postanowieniami ratyfikowanej przez Polskę konwencji nr 87 MOP. Wydaje się, że pożądanego rozwiązania tego problemu należy poszukiwać na drodze porozumienia społecznego, które określiłoby formy organizacyjne ruchu zawodowego na gruncie poszanowania wolności związkowej w skojarzeniu z poczuciem odpowiedzialności za czynienie z niej użytku.

4. Przedstawione powyżej zmiany sprawiły, że poszerzyło się pojmowanie prawa pracy. Nie ogranicza się ono, tak jak dawniej, do regulacji indywidualnych stosunków pracy, lecz obejmuje również stosunki zbiorowe, które są normowane przepisami mającymi praktyczne zasto-

³¹ Art. 53 ust. 4 ustawy z 8 X 1982 r. o związkach zawodowych w brzmieniu ustalonym ustawą z 24 VII 1985 r.; Dz. U. 1985, nr 35, poz. 162.

sowanie i nasuwają problemy będące przedmiotem pogłębionych analiz. Ozwierciedla się to w piśmiennictwie, w którym problematyka zbiorowego prawa pracy jest szeroko uwzględniana, a nawet skupia na sobie szczególną uwagę doktryny³²

V

Podsumowując powyższe spostrzeżenia należy stwierdzić, że w prawie pracy pojawiły się nowe tendencje, które nie doprowadziły wprawdzie do zasadniczej zmiany dotychczasowego modelu, ale dokonały w nim pewnych wyłomów i zarysowały kierunki ewolucji, która — o ile nie zostanie wstrzymana — może przynieść głębsze przeobrażenia. Istotny jej sens polega na przechodzeniu od etatystyczno-centralistycznego porządku prawnego w dziedzinie stosunków pracy do demokratyczno-pluralistycznych form ich kształtowania, opierających się na systemie porozumień społecznych i samorządnym działaniu zespołów pracowniczych³³.

Pełna realizacja takiego modelu prawa pracy zakłada rzeczywiste upodmiotowienie zarówno pracowników (w zbiorowych formach ich działania), jak i pracodawców (przez wyzwolenie ich od podporządkowania organom administracji gospodarczej państwa) oraz rozwój autonomicznego prawotwórstwa, dopełniającego ustawową regulację stosunków pracy przez regulowanie wynagrodzeń i innych świadczeń należnych pracownikom w formie porozumień zawieranych zarówno na szczeblu centralnym, jak dla różnych branż i zawodów oraz w poszczególnych zakładach pracy. Zawieraniu takich porozumień powinny sprzyjać przepisy prawa zarówno o charakterze materialnym, jak proceduralnym, łącznie z optymalnym trybem postępowania w sytuacjach konfliktowych, połączonych z mobilizacją sił społecznych. Przepisy te powinny przy tym unikać nadmiernego formalizowania procedur i stosowania rygorów nie wytrzymujących próby życia. Przy całej swej elastyczności ten pluralistyczny system prawotwórstwa powinien jednak opierać się na zasadzie przestrzegania hierarchii norm, zależnej od szczebla ich stanowienia oraz mocy obowiązującej prawa ustawowego o charakterze ochronnym, a tym samym nie dopuszczać do tzw. deregulacji.

³² Por. T. Zieliński, *Idea zbiorowego prawa pracy w socjalistycznym porządku prawnym*, Państwo i Prawo 1980, nr 10, s. 14-26; W. Szubert, *Kierunki rozwoju zbiorowego prawa pracy*, Państwo i Prawo 1981, nr 6, s. 15 - 27; J. Jończyk, *Zbiorowe stosunki pracy*, Państwo i Prawo 1981, nr 8, s. 17 - 28. W opracowaniach książkowych: J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1984, s. 175-353; T. Zieliński, *Prawo pracy*, t. III, s. 120-151, 267-330.

³³ Por. T. Zieliński, *Podstawy rozwoju prawa pracy*, Warszawa-Kraków 1988, s. 149 - 150,

Nowe elementy omawianego modelu prawa pracy dotyczą przede wszystkim zbiorowych stosunków pracy, sięgają jednak również w sferę stosunków indywidualnych, które wymagają dopuszczenia większej swobody regulowania warunków pracy na drodze umownej, bez naruszania zasad ustawodawstwa ochronnego³⁴. Powinno to także prowadzić do zrównania sytuacji prawnej pracowników zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej i w rozwijającym się sektorze nieuspołecznionym. Kwestie te wymagają uwagi w ramach prowadzonych prac nad nowelizacją kodeksu pracy. Główny kierunek zmian modelowych w prawie pracy dotyczy jednak spraw nie nadających się z natury rzeczy do ujmowania w skodyfikowane normy.

Ewolucja prowadząca w powyższym kierunku została zaledwie zapoczątkowana i napotyka na wiele przeszkód. Dalszy jej postęp zależy w zasadniczej mierze od ogólniejszych przemian w sferze gospodarki: rzeczywistego usamodzielnienia przedsiębiorstw, oparcia ekonomiki krajowej na zdrowych zasadach, zapewniających racjonalne spożytkowywanie zasobów materialnych i pracy ludzkiej, co ma z kolei głębsze uwarunkowania o charakterze społeczno-politycznym i ustrojowym. Zmian tego rodzaju nie można wymusić przez zaostrzanie rygorów prawa pracy, byłoby to zresztą sprzeczne z logiką reformy gospodarczej, której istotny sens sprowadza się do nadania decydującego znaczenia tym właśnie mechanizmom. Główne uwarunkowania w tej dziedzinie są raczej odwrotne: to od postępów tej reformy i ogólniejszej odnowy zależy ukształtowanie się nowego modelu prawa pracy.

Prawo pracy zajmuje jednak kluczową pozycję na froncie walki o urzeczywistnienie tych przemian, dostarczając w tym kierunku narzędzi działania i stwarzając warunki dla organizowania się sił społecznych. Takie znaczenie ma zwłaszcza tworzenie struktur samorządu pracowniczego w zakładach pracy, będącego naturalnym sprzymierzeńcem reformy gospodarczej, oraz nadawanie formy prawnej zbiorowym działaniom zespołów występujących w imię interesów pracowniczych.

Czynnikiem sprzyjającym takim przeobrażeniom prawa pracy są zmiany w sferze świadomości społecznej. Doświadczenia ostatnich lat przyczyniły się do ukształtowania nowych postaw ludzi pracy, nacechowanych wzmocnionym poczuciem ich siły moralnej i godności oraz przekonaniem o słuszności dążeń do głębszej przebudowy istniejącego porządku społeczno-gospodarczego. Stwarza to nową sytuację społeczną, w której trudno jest traktować prawo jako wyłączną emanację woli centralnych organów władzy, zachodzi natomiast potrzeba poszukiwa-

³⁴ Może to uzasadniać m. in. odstąpienie od sztywnego ustalania powszechnie obowiązujących norm w odniesieniu do organizacji czasu pracy, a także okresów wypowiedzenia i odszkodowań należnych pracownikom w przypadku zwalniania z pracy. Wydaje się też, że należałoby odstąpić od obligatoryjnego orzekania przywrócenia do pracy w razie uznania wypowiedzenia umowy za nieuzasadnione.

nia rozwiązań liczących się z siłami społecznymi, których istnienie stanowi fakt realny, jakkolwiek nie zawsze dążenia ich znajdują możliwość pełnej artykulacji. Jest rzeczą bardzo istotną, aby rozwiązania te nie przybierały charakteru doraźnych działań dyktowanych potrzebą chwili, poza obowiązującym prawem czy nawet wbrew jego przepisom, ponieważ prowadziłyby to do zaostrzania konfliktowych sytuacji oraz podważałyby zaufanie do prawa i obniżałyby jego autorytet. Tkwi w tym poważny argument na rzecz potrzeby głębszych zmian modelowych w prawie pracy, do których dojrzała sytuacja społeczna i które warunkują jej dalsze konstruktywne kształtowanie. Znaczenie tego czynnika jest często niedoceniane, stąd też należy szczególnie je podkreślić.

Refleksja nad prawem pracy w fazie jego współczesnych przemian nasuwa wnioski o ogólniejszym znaczeniu. Sprzyja szerokiemu spojrzeniu na prawo i system jego źródeł, odrywającemu się od formalizmu państwowego. Uwydatnia znaczenie pluralizmu prawnego, wyrastającego ze ścierania się idei i dążeń, przeciwstawiających się monopolowi władzy³⁵. Ukazuje ścisły związek prawa z normami moralnymi, wyrażającymi wartości związane z ochroną godności człowieka i utrwalaniem podstaw sprawiedliwego społecznego ładu. Prawo pracy tkwi bardzo mocno w tym społeczno-moralnym kontekście. Regulacja stosunków pracy leży bowiem w płaszczyźnie szczególnie predestynowanej do oceniania ze stanowiska słuszności i przesyconej wartościami, które decydują o społecznym znaczeniu prawa i jego wpływie na realia życia³⁶.

FOR A NEW MODEL OF THE LABOUR LAW

Summary

The article is devoted to the presentation of some most important elements of a new model of the labour law. First, the author shows the contrasts between the situation which existed before and after 1980 in the sphere of the labour law and labour relations. Next, he formulates some postulates concerning the future shape of the labour law. He indicates that the pre-1980 model was of etatistic and centraliste character where the employers were the extension of the State and the protection of the employees' interests could not be adequate since on the one hand the law regulating the employment relations was formed exclusively by the State organs and on the other the trade unions, being a part of the State structure, did not represent the employees' interests properly. After 1980 some new forms of relations between the State and the employees appeared: social agreements and negotiations. Moreover, the Act of 1981 on State Enterprises put forth a compromise between the old and the new models of relations, introducing the institution

³⁵ Por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, s. 18, oraz Z. Ziemiński, *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1972, s. 147.

³⁶ Por. tamże uwagę Z. Ziemińskiego o „systemie prawnym społecznie realnym”, s. 96.

of the employees' self-government and the 3 S rule (self-financing, self-dependence, self-government of enterprises). Although the solutions contained in the legislation promulgated after 1980 have not produced the effects commensurate with the original expectations, they introduced several important legal institutions, such as the right to strike; collective disputes or the employees' self-government. For the future reform of the labour law the above institutions remain of vital importance. However, it is also (necessary to add other elements, e. g. freedom of trade-unions (at present only 1 trade union organization per 1 factory is allowed, what is against ILO convention no. 87), more room for regulating matters connected with employment by contractual means, or equal treatment of socialized and non-socialized sectors. Generally speaking, the changes should go in the direction of a pluralistic and democratic model based on social agreements, self-governments of the employees and greater independence of employers due to a decreased influence of the State administration on their activities.