

PAKT O PRZEDSIĘBIORSTWIE

WŁODZIMIERZ PIOTROWSKI

PAKT O PRZEDSIĘBIORSTWIE PAŃSTWOWYM A POTRZEBA ZMIANY USTROJU PRACY W POLSCE

I

1. Zawarty przez przedstawicieli Rządu, związków zawodowych i pracodawców tzw. "Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania" (dalej: pakt o p.p.) nie dotyczy - wbrew jego nazwie - wyłącznie przedsiębiorstw państwowych i ich załóg. Obok bowiem kwestii prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, miejsca pracowników w tym procesie, statusu ich przedstawicieli po zmianie stosunków własnościowych, instrumentów finansowych wspierających ten proces czy też rozliczanie się przedsiębiorstw państwowych z budżetem państwa, pakt zawiera także uzgodnienia jego uczestników odnośnie do projektów czterech regulacji ważnych problemów z zakresu prawa pracy, które kształtować będą sytuację prawną nie tylko pracowników przedsiębiorstw państwowych¹. Treścią paktu o p.p. są ponadto ustalenia dotyczące pracowników sfery budżetowej, np. nauczycieli, byłych pracowników szkół wyższych oraz dotyczące szeregu innych jeszcze zagadnień². Jest to więc porozumienie o charakterze ogólniejszym. Taki charakter mają także zawarte w tym pakcie ustalenia dotyczące zmiany ustroju pracy w Polsce. Ustrój ten stanowi wszak element ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego państwa.

Proponowane przez strony paktu zmiany ustroju pracy zmierzają do dostosowania go do wymagań gospodarki rynkowej oraz zasad państwa demokratycznego. Niektóre jednak postanowienia paktu wywołują wrażenie jakby stronom nie chodziło o odejście od gospodarki centralnie sterowanej i dlatego spotkał się on z krytycznym odzewem w prasie³.

2. Ustrój pracy jako system indywidualnych i zbiorowych stosunków pracy i relacji państwa do tychże stosunków oraz wartości na których się one opierają jest niewątpliwie elementem składowym ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego państwa jako organizacji politycznej społeczeństwa. Charakteryzuje się on zwykle określonym stopniem koherencji

¹ Chodzi tu o dział X (Bezpieczeństwo i higiena pracy) i dział XI (Układy zbiorowe pracy i zakładowe układy zbiorowe) Kodeksu pracy oraz o ustawę o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy i ustawę o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

² Tytułem przykładu można wspomnieć o uzgodnieniu trybu wydawania przepisów wykonawczych do Kodeksu pracy, o zmianie przepisów podatkowych zachęcających pracodawców do wstępowania do ich organizacji, czy o ochronie w przepisach prawa lokalowego uprawnień osób zajmujących mieszkania zakładowe.

³ Zob. L. Dorn: *Umowa o chaosie*. Rzeczpospolita nr 223/92 oraz R. Matyja i K. Ujazdowski: *Mielizny korporatyzmu*. Rzeczpospolita nr 53/93.

poszczególnych elementów składowych. Istnieją, co prawda, państwa niedemokratyczne, w których gospodarka ma charakter rynkowy, jednakże regułą jest, iż gospodarka rynkowa stanowi trwałą podstawę demokracji i pluralizmu politycznego oraz rządów prawa.

Gospodarka centralnie sterowana natomiast występuje z reguły w państwach totalitarnych albo w państwach demokratycznych w czasie wojny. Dla funkcjonowania mechanizmu rynkowego jako instrumentu alokacji kapitału, zasobów pracy i innych czynników produkcji, niezbędne są nie tylko swoboda działalności gospodarczej i poszanowanie własności prywatnej, lecz także wolność zrzeszania się zarówno pracowników, jak i pracodawców oraz wolność słowa pozwalająca na publiczne artykułowanie własnych interesów także na forum politycznym. Dlatego też w państwach o gospodarce rynkowej przywiązuje się znacznie większe znaczenie do praw i wolności politycznych niż w państwie o gospodarce centralnie sterowanej, w których kluczowe znaczenie mają tzw. podstawowe prawa socjalne, zawierające określone zobowiązania państwa w sferze polityki społecznej. Urzeczywistnienie tych drugich wymaga kontroli ze strony państwa zarówno nad gospodarką, jak i życiem społecznym, co z konieczności powoduje co najmniej ograniczenia, a często zupełny brak praw i wolności politycznych.

Potwierdzenie tych prawidłowości są normy ustaw zasadniczych określających ustrój państw nazywanych niedawno kapitalistycznymi i państw określających się jako socjalistyczne. Wydaje się, że skutkiem tej prawidłowości jest także zjawisko braku koherencji różnych elementów ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego w państwach odchodzących od tzw. realnego socjalizmu do gospodarki rynkowej. Zjawisko to występuje w pełni w naszym systemie prawnym i to nie tylko w zwykłych ustawach, lecz także w ustawach określających ustrój państwa⁴. Przejawia się to w proklamowaniu z jednej strony swobody działalności gospodarczej (art. 6) i zapewnieniu ochrony wszelkiej własności (art. 7) i zasad demokratycznego państwa społeczno-prawnego (art. 1), a z drugiej w zachowaniu art. 68, tj. normy prawnej przyznającej obywatelom prawo do pracy oraz wynagrodzenie według ilości i jakości pracy⁵. Wszystkie wymienione tu normy określają w pewnym stopniu ustrój pracy. Ich ewidentna niespójność jest utrwalana przez normy ustaw zwykłych z zakresu czy to prawa pracy, czy prawa cywilnego, handlowego i innych gałęzi praw nie wyłączając prawa karnego, które wciąż jeszcze w szczególny sposób chroni własność społeczną.

Przyczyn tego stanu prawa należy dopatrywać się nie tylko w złożoności procesu przebudowy gospodarki, braku silnej reprezentacji interesów tej gospodarki, powolności procesu zmiany systemu prawnego i struktur politycznych państwa, lecz chyba przede wszystkim w świadomości społecznej

⁴ Po uchyleniu przez art. 77 ustawy z dnia 17 XI 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DZ. U. Nr 84, poz. 426) Konstytucji RP z dnia 22.VII.1952 r. (DZ. U. Nr 7/76, poz. 36 z późniejszymi zmianami) i pozostawieniu w mocy tylko przepisów rozdziałów 1, 4, 7 z wyjątkiem art. 60, rozdziałów 8, 9 z wyjątkiem art. 94 oraz rozdziałów 10 - 11 nie można mówić o istnieniu Konstytucji RP, lecz o ustawach konstytucyjnych. Zmiana ta ma charakter formalny i pozbawiona jest znaczenia prawnego. Ponieważ ustawodawca nie pomyślał o nazwie dla utrzymanych w mocy przepisów ustawy z 22. VII. 1952 r. będziemy nazywać ją nadal "byłą Konstytucją RP".

⁵ Chodzi o przepisy b. Konstytucji RP.

znacznej części społeczeństwa. Świadomość ta jest najtrudniejszą barierą na drodze przekształceń ustrojowych.

Dla znacznej części społeczeństwa, zwłaszcza tej, która utrzymuje się z pracy wykonywanej na rzecz innych podmiotów, cenną wartością społeczną nie jest wolność gospodarowania, lecz pełne zatrudnienie, niewielkie zróżnicowanie majątkowe, bezpieczeństwo socjalne, prawo do bezpłatnej opieki lekarskiej i bezpłatnego dostępu do wszystkich szkół. Żłudne jest przekonanie, że możliwe jest zachowanie wszystkich tych wartości w warunkach gospodarki rynkowej, w której państwo nie sprawuje pełnej kontroli nad gospodarką i życiem społecznym. Nie dostrzega się także tego, że niektóre z tych wartości w ramach tzw. realnego socjalizmu miały charakter pozorny, że pełne zatrudnienie zapewniane środkami prawnymi było w gruncie rzeczy ukrytym za bramami zakładów pracy bezrobociem i że nie umożliwiało ono wzrostu dochodu narodowego i zaspokojenia potrzeb. Gospodarka zaś miała charakter marnotrawny i charakteryzowała się permanentnym niedoborem dóbr, wywołującym różne uboczne negatywne skutki społeczne. Zapewnienie zaś ogółowi obywateli powszechnego zabezpieczenia społecznego, powszechnej opieki zdrowotnej i dostępu do oświaty ujawniło niewydolność systemu społeczno-gospodarczego realnego socjalizmu i w konsekwencji jego załamanie⁶.

Większość występujących na scenie politycznych partii nie ma jasno sprecyzowanego programu polityki społeczno-gospodarczej, w którym określono by warunki i zakres możliwości realizacji cenionych przez świat pracy wartości. Związki zawodowe zaś z natury rzeczy nastawione są na obronę społecznego *status quo* i realizację roszczeń różnych grup społecznych.

Dlatego omawiany pakt o p.p., w którym związki zawodowe zadeklarowały wolę uczestnictwa w przebudowie ustroju pracy i uznały współzależność poprawy warunków życia pracowników i całego społeczeństwa od rozwoju gospodarki uznać należy za doniosły fakt społeczno-polityczny.

3. Wyższa efektywność gospodarcza gospodarki rynkowej aniżeli gospodarki centralnie sterowanej stwarza niewątpliwie szansę realizacji niektórych przynajmniej wartości, które zapewnić miał realny socjalizm. Urzeczywistnienie tej szansy jest wszelako możliwe tylko po uprzednim przekształceniu struktury gospodarki i zapewnieniu warunków funkcjonowania mechanizmu rynkowego oraz czynników sprzyjających rozwojowi gospodarki w ramach tego systemu.

Jednym z decydujących o rozwoju gospodarki czynników jest napływ obcego kapitału, którego w kraju nie posiadamy, a bez którego nie ma możliwości modernizacji aparatu wytwórczego oraz pozyskanie nowoczesnej technologii.

Dokonanie opisanej tu transformacji systemu społeczno-gospodarczego wymaga gruntownej przebudowy systemu prawnego. Prawo bowiem określa nie tylko stosunki własnościowe oraz ustrój pracy, lecz także wyznacza określoną pozycję państwa w sferze gospodarki i stosunków społecznych. Pań-

⁶ Por. W. Szubert: *Refleksje nad polityką społeczną w dobie transformacji*, w: "O nowy model polityki społecznej w Polsce", praca zbiorowa. Studia i Materiały IPiSS z. 1/1993, s. 54 - 55.

stwo wciąż jeszcze jest dominującym właścicielem jednostek gospodarczych, występuje ono zarówno jako pracodawca jak i główny gwarant bezpieczeństwa socjalnego obywateli, przy jednoczesnym ograniczeniu roli i autonomii innych podmiotów, zwłaszcza pracodawców i pracowników i ich organizacji.

Nie ulega wątpliwości potrzeba nowego określenia roli i miejsca państwa zarówno w sferze gospodarki jak i polityki społecznej. Konieczne wydaje się ograniczenie zakresu uczestnictwa państwa w realizacji polityki gospodarczej, na rzecz wzmocnienia jego pozycji w zakresie egzekwowania prawa i bardziej efektywnej realizacji polityki społecznej.

Nie chodzi tu bynajmniej tylko o lepsze egzekwowanie obowiązku płacenia podatków i składek ubezpieczeniowych, z których finansowane są płace pracowników tzw. sfery budżetowej i świadczenia społeczne, lecz także o zapewnienie przestrzegania reguł gry rynkowej, poprzez zwalczanie monopoli i nieuczciwej konkurencji jak również o zapewnienie ochrony życia oraz zdrowia pracownika i konsumenta i ochrony środowiska naturalnego.

Jakkolwiek w ostatnich kilku latach nastąpiły liczne zmiany systemu prawnego dostosowujące rozwiązania prawne do potrzeb gospodarki rynkowej, nie małe są jeszcze obszary tego systemu wymagające pilnej i gruntownej zmiany. Do tych należy także prawo pracy i prawo socjalne, które ze względu na regulowaną przez te działy prawa materię wywołuje bardzo żywą reakcję szerokich grup społecznych, przekonanych, iż utrzymanie określonych uprawnień w mocy, zapewni też ich realizację. Przekonaniu temu sprzyjają fałszywi "prorocy" wśród polityków, którzy wykorzystując lęki i obawy społeczne niewątpliwie zagrożonych grup społecznych, obiecują w zamian za udzielenie im poparcia, utrzymanie wszystkich dotychczasowych uprawnień i świadczeń, określanymi jako zdobycze ludzi pracy⁷.

Jest oczywiste, że gospodarka rynkowa z natury swej nie wykazuje skłonności do realizacji wspomnianych wyżej wartości cenionych przez świat pracy⁸. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że realizację niektórych z nich wręcz wyklucza (jak np. pełnego zatrudnienia), co nie oznacza wcale, że poziom i jakość życia muszą być niższe aniżeli w realnym socjaliźmie.

Doświadczenie państw rozwiniętych gospodarczo nie tylko Europy wykazuje, że może być inaczej, lecz dla realizacji tych wartości w nowych warunkach potrzebne są całkowicie zmienione instrumenty prawne nadające nowe oblicze nie tylko stosunkom pracy, lecz także zmieniające rolę państwa i jego niektórych organów wobec tych stosunków. W literaturze niemieckiej poświęconej tej problematyce podkreśla się niezbędność zgodności prawa i rozwiązań organizacyjnych państwa z wymaganiami gospodarki rynkowej.

⁷ Taką obietnicę zawiera art. 67 b. Konstytucji RP, który do nowelizacji dokonanej przez ustawę z dnia 19.IV.1991 r. (Dz. U. Nr 41, poz. 176) *expressis verbis* mówił o "utrwalaniu i pomnażaniu zdobyczy ludu pracującego". Obecna skrócona redakcja tego przepisu stwierdza, że RP Polska "umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli".

⁸ Zwraca na to uwagę nie tylko doktryna socjalistyczna, lecz także nauka społeczna Kościoła Katolickiego w takich encyklikach papieskich jak: "*Laborem exercens*" i "*Sollicitudo rei socialis*". Praktyczne wnioski z tego stwierdzenia wyciągnęli twórcy koncepcji "społecznej gospodarki rynkowej" (*Soziale Marktwirtschaft*) A. Müller-Armack (*Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1947, s. 87), stwierdzający, że całkowicie wolna gospodarka rynkowa nie odpowiada współczesnym przekonaniom, gdyż była odzwierciedleniem poglądów z końca XVIII i początku XIX wieku. Tym zaś publicystom i politykom, którzy uważają, że nie ma innej drogi od realnego socjalizmu jak powrót do pozycji z XIX w., wypada zapytać, jakie przyczyny społeczne zrodziły faszyzm i komunizm. Czy za ich powstanie i dokonania nie jest odpowiedzialny liberalny kapitalizm?

Wymóg ten określa się mianem "Marktkonformität"⁹. O tym, że taki wymóg istnieje wydają się być przekonani także niektórzy partnerzy "Paktu o przedsiębiorstwie", jednakże co się tyczy tego, na czym ten wymóg ma polegać, strony paktu nie wykazują zgodności poglądów. Wskazują na to nie tylko rozbieżności w kilku istotnych kwestiach, lecz także niektóre w pełni uzgodnione postanowienia.

Niejednolitość zapatrywań w tej kwestii wynika nie tylko z faktu, że strona rządowa oraz pracodawcy zmuszeni byli prowadzić nad materiały paktu trzy odrębne rokowania zakończone podpisaniem oddzielnego protokołu a) przez NSZZ "Solidarność", b) przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz c) przez siedem innych związków (Konfederacji i federacji oraz związków branżowych)¹⁰. W treści tych protokołów znalazły wyraz pewne różnice odnośnie oceny zarówno stanu gospodarki jak i kierunku jej transformacji, które zdają się wskazywać na pewne, lecz nie pozabawione znaczenia różnice ideologiczne.

O ile w protokole podpisanym przez NSZZ "Solidarność" w sposób jednoznaczny wyrażono aprobatę dla prywatyzacji jako "ważnego elementu reformy gospodarki", to w protokole podpisanym przez OPZZ na czoło wysunięto tezę o potrzebie "przezwyciężenia kryzysu gospodarczego i wypracowania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego", co może być rozumiane jako wyraz przekonania o możliwości osiągnięcia sformułowanych celów przy zachowaniu status quo przedsiębiorstw państwowych.

Szczegółowe ustalenia nie potwierdzają wprawdzie tego podejrzenia, lecz z pewnością kierownictwo OPZZ nie wykazuje identycznego jak "Solidarność" przekonania o niezbędności prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych dla zbudowania gospodarki rynkowej.

Odnotować wypada także nieco osobliwą pozycję przedstawicieli polskich pracodawców jako stron paktu.

Wiadomo, że wciąż jeszcze większość pracowników zatrudniana jest przez przedsiębiorstwa państwowe i jednostki budżetowe, które łącznie zatrudniają 55% ogółu zatrudnionych. Pracodawcą dla większości pracowników jest więc nadal państwo reprezentowane przez Rząd. Nie wiadomo w jakim stopniu Konfederacja Pracodawców Polskich jest organizacją reprezentatywną w stosunku do ogółu pracodawców. Zupełnie oczywista jest jej nierównorzędność w stosunku do reprezentacji pracowniczej, której wpływ na treść ustaleń zawartych w pakcie o p.p. jest zdecydowanie większy. Świadczy o tym to, że niektóre umiarkowane i odpowiadające wymaganiom gospodarki rynkowej postulaty pracodawców nie znalazły wyrazu w treści paktu¹¹.

⁹ Tak: K. Grimm: *Socjalna gospodarka rynkowa w RFN. Koncepcja-rozwoj-problematyka*. Warszawa 1992, s. 19.

¹⁰ T.j. Federację Z.Z. Prac. P.K.P., Konfederację Z.Z. Energetyków, Porozumienie Z.Z. Dozoru Górniczego "Kadra", Z.Z. Inżynierów i Techników, Z.Z. Maszynistów Kolejowych w Polsce, Z.Z. Pracowników Komunikacji Miejskiej, Z.Z. Przemysłu Elektromaszynowego - które dalej nazywać będę w skrócie: "siedem zw. zaw.".

¹¹ Dotyczące zapewnienia przedstawicielom pracodawców udziału w komisjach decydujących o likwidacji, podziale lub łączeniu przedsiębiorstw państwowych, w komisjach wybierających dyrektorów lub zarządców mienia Skarbu Państwa, trybu powoływania tzw. dyrektora do spraw pracowniczych w przedsiębiorstwach przekształcanych w spółki oraz zwolnienia z odpowiedzialności za zobowiązania nabywanych przez prywatne podmioty przedsiębiorstw państwowych, o których mimo dołożenia staranności nabywca nie mógł wiedzieć, czy wreszcie dotyczące charakteru Funduszu Gwarancyjnego Świadczeń Pracowniczych. (Zob. *Pracodawcy o pakcie*. Rzeczpospolita nr 291/92 z dnia 11.XII.1992 r.).

Niewątpliwa przewaga strony związkowej nad reprezentacją pracodawców może okazać się czynnikiem niekorzystnym dla dalszych działań w zakresie transformacji gospodarki. Decyzje legislacyjne służące tej przebudowie powinny uwzględniać nie tylko doraźne interesy świata pracy, lecz także przyszłe interesy całego społeczeństwa. Te zaś wymagają aby w procesie stanowienia nowych ustaw uwzględnione zostały warunki dla rozwoju gospodarki, bez którego nie będzie możliwy rozwój społeczny i bardziej aktywna polityka społeczna. Odwrotna zależność niestety nie funkcjonuje, co jednakże nie oznacza, że takie dziedziny polityki społecznej jak ochrona zdrowia czy oświata nie mają wpływu na wzrost gospodarczy. Podstawowe wszakże znaczenie tak dla rozwoju gospodarki jak i postępu społecznego ma pokój społeczny. Ten zaś zapewnić może tylko odpowiedni ustrój pracy.

II

1. Rozważmy z kolei co oznacza "ustrój pracy", o którym mowa w tytule i poprzednich uwagach. Dla omówienia znaczenia "Paktu o przedsiębiorstwie" dla zmian tego ustroju nieodzowne jest także określenie jego obecnego stanu i modelu, który może stanowić wzór dla kształtowania potrzebnego z punktu widzenia gospodarki rynkowej ustroju pracy.

Pojęcie ustroju pracy pojawiło się w nauce o polityce społecznej¹² oraz w pracach tych przedstawicieli nauki prawa pracy, którzy sami uprawiają naukę o polityce społecznej¹³ lub dostrzegają potrzebę współdziałania z polityką społeczną¹⁴. Pojęcie ustroju pracy jest kategorią ogólną, obejmującą stosunki zachodzące pomiędzy pracownikami i pracodawcami, państwem i związkami zawodowymi oraz organizacjami pracodawców, jako pewien system opierający się na określonych założeniach aksjologicznych i realizujący określone cele społeczno-gospodarcze¹⁵.

Traktowanie stosunków pracy jako elementu systemu wyższego rzędu, jakim jest ustrój społeczno-gospodarczy i polityczny państwa wydaje się ze wszechmiar pożądane tak z punktu widzenia poznawczego jak i praktycznego. Rozwiązania prawne tak z zakresu indywidualnego jak i zbiorowego prawa pracy są wyraźnie zdeterminowane przez założenia ustroju społecz-

¹² Zob. I. Sienko: *"Motywacje pracownicze a społeczny ustrój pracy"* oraz K. Więckiewicz: *"Model społecznej organizacji przedsiębiorstwa w warunkach reformy gospodarczej"* w: *Polityka społeczna w okresie przemian*. Praca zbiorowa pod red. A. Piekary i J. Supińskiej. Warszawa 1985 s. 202 i 261, 264.

¹³ W. Szubert: *Ustrój pracy w koncepcjach programowych z okresu okupacji*. (Zob. sprawozdanie H. Lewandowskiego z zebrania naukowego w Łodzi dnia 5.III.1992 r. - *Państwo i Prawo* z. 8/1992 s. 106).

¹⁴ W literaturze niemieckiej pojęcie to wprowadził H. Potthoff: *Probleme des Arbeitsrecht*. Jena 1912 s. 130 - 160. Posługują się nim także niektórzy autorzy podręczników prawa pracy. Zob. np. F. Pick i M. Weigert: *Die Praxis des Arbeitsrechts*. Berlin 1925 s. 11 - 71, a współcześnie W. Däubler: *Das Arbeitsrecht*. Hamburg 1990, t. 2, s. 55.

¹⁵ W literaturze angielskiej, amerykańskiej i japońskiej pojęciem zbiorczym dla opisanych powyżej stosunków pracy jest termin "industrial relations system", który nie odnosi się wyłącznie do stosunków prawnych i ich aspektów społecznych jak i ekonomicznych pracy w przemyśle, lecz wszelkich stosunków pracy najemnej. Zob. D. Quinn Mills: *Labor Management Relations*. Nowy Jork 1986 s. 8 i nast. oraz T.A. Hanami: *Labour Law and Industrial Relations in Japan*. Kluwer-Deventer 1979, s. 44 i nast. C. Crouch: *The politics of Industrial Relations*, Suffolk 1982.

no-gospodarczego i politycznego każdego państwa. Kompleksowe badanie tych uregulowań jako systemu pozwala na poznanie ich uwarunkowań oraz umożliwia także bardziej racjonalne i efektywniejsze wspieranie procesu zmian społecznych, które w zakresie tego ustroju są zupełnie ewidentne i nie są rozdziałem zamkniętym. W okresie minionych 90-lat nastąpiły kolosalne zmiany w zakresie stosunków pracy w każdej części świata. Widoczne jest to także w Polsce, gdzie do 1918 r. obowiązywały normy prawne stanowione w ramach trzech państw zaborczych, różniących się zarówno stopniem rozwoju społeczno-gospodarczego jak i ustrojem politycznym. O ile w zaborze rosyjskim jeszcze w tym stuleciu pracownik zależny był osobiście od pracodawcy i podlegał jego nieograniczonej władzy¹⁶, to w zaborze niemieckim i austriackim, podstawę zatrudnienia stanowiła swobodnie zawierana umowa o pracę a elementem jej treści był obowiązek dbałości o dobro pracownika (tzw. Fürsorgepflicht § 618 B.G.B.). Pomimo tych uregulowań ocena norm regulujących stosunki pracy w Niemczech była ze strony nauki prawa pracy bardzo krytyczna. Stosunki pracy w Niemczech na początku XX w. pomimo uznania umowy o pracę za ich podstawę, kształtowane były w sposób arbitralny przez pracodawcę, który traktował pracownika wyłącznie w kategoriach wymiany dóbr majątkowych: siły roboczej na płacę, nie dostrzegając w nim człowieka i obywatela. Ostrą krytykę tych stosunków przeprowadził Heinz Potthoff na początku stulecia¹⁷. Nawiązując do propozycji Hugo Sinzheimerera przedstawionej w 1910 r. aby wzajemne prawa i obowiązki pracowników i pracodawców regulowane były przede wszystkim za pomocą porozumień zbiorowych, zarysował on koncepcję humanistycznego ustroju pracy, która oddziaływała na rozwój prawa pracy w okresie Republiki Weimarskiej.

W pracy Potthoffa "ustrój pracy" jest kategorią służącą nie tyle do opisu istniejących stosunków pracy, ile przede wszystkim do ich zmiany. Proces zmian został zapoczątkowany w okresie Republiki Weimarskiej m.in. przez ustawę z dnia 4.II.1920 r. o radach zakładowych¹⁸, rozporządzenie z 1.III.1928 r. o układach zbiorowych pracy, rozporządzenie z dnia 30.X.1923 r. o postępowaniu pojednawczym i szereg innych aktów prawnych. Na szczególną uwagę zasługuje ustawa o radach zakładowych, która obowiązywała także na części terytorium Górnego Śląska włączonej do Polski po konferencji ambasadorów we wrześniu 1921 r.¹⁹. Zobowiązywała ona do powoływania we wszystkich zakładach pracy zatrudniających co najmniej 5 pracowników przedstawicielstwa załogi w postaci męża zaufania, a w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 20 pracowników rad zakładowych. Pracodawca zobowiązany był z mocy tej ustawy do informowania jej o istotnych sprawach zakładu, współdziałania w zwalczaniu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz uzgadniania treści regulaminu pracy. Organa przedstawicielskie załogi zobowiązane zaś były do zgodnego współdziałania z pracodawcą i troski o pokój społeczny.

¹⁶ Zob. M. Lewy: *Prawo przemysłowe i robotnicze*. Warszawa 1918, s. 228.

¹⁷ H. Potthoff: op. cit. s. 130 i nast.

¹⁸ Betriebsrätegesetz x (RGL. s. 147).

¹⁹ Wynika to z art. 58 rozp. Prezydenta RP z dnia 16.III.1928 r. o umowie o pracę robotników (Dz.U. Nr 35, poz. 324 z późn. zmianami), który zachowuje pracownikom uprawnienia wynikające z tej ustawy.

Ten kierunek ewolucji ustroju pracy w Niemczech, został przerwany po zwycięstwie w Niemczech faszyzmu, który ustawą z dnia 20.I.1934 r. o porządku pracy narodowej²⁰ przywrócił pracodawcom pełnię suwerennej władzy nad pracownikami, których faszystowska ustawa nazywa drużyną (Gefolgschaft) a pracodawcę przewodnikiem zakładu (Betriebsführer), uprawnionym do arbitralnego kształtowania warunków pracy.

Kłęska Niemiec i upadek faszyzmu pokazała, iż nie jest możliwy powrót do klasycznych wzorów liberalnej gospodarki i ustroju pracy kształtowanego przez "pana domu", jak nazywał ten model ustroju pracy z początku tego wieku H. Potthoff²¹.

2. Dlatego nie przypadkowo właśnie w kręgach liberalnych ekonomistów niemieckich powstała koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, która zmierza do pogodzenia społecznego zobowiązania państwa do realizacji postulatów sprawiedliwości społecznej z efektywnością gospodarczą, którą zapewnia wyłącznie stosowanie mechanizmu rynkowego w warunkach konkurencji. Twórcą tej koncepcji jest Alfred Müller-Armack, ekonomista i socjolog związany z Kościołem Ewangelickim, który będąc inspirowany nauką społeczną Kościoła Katolickiego²², podważał przekonanie klasycznego liberalizmu o możliwości samoczynnego harmonizowania się interesu jednostki i społeczeństwa. Po doświadczeniach faszyzmu i gospodarki kierowanej bezpośrednio po wojnie w Niemczech zrozumiiano, że konflikt potencjalnie sprzecznych celów tj. osobistej wolności, egalitaryzmu gospodarczego i społecznego i wzrostu gospodarczego nie jest nierozwiązywalny. Konflikt ten, zgodnie z zasadą subsydiarności, powinni rozwiązywać sami partnerzy gry gospodarczej przed ingerencją państwa. Dlatego A. Müller-Armack dostrzegł niezbędną w nowoczesnym społeczeństwie związków zawodowych jako partnerów socjalnych pracodawców dla regulowania w drodze autonomicznych porozumień (układów zbiorowych pracy) warunków zatrudniania i wynagradzania oraz prawo współstanowienia pracowników o istotnych sprawach zakładu pracy i na wyższych szczeblach podejmowania decyzji gospodarczych. Rola państwa wyrażać się powinna nie w podejmowaniu decyzji gospodarczych, lecz w ustanowieniu ram prawnych wyznaczających ochronę takich dóbr jak: zdrowie, życie i godność człowieka oraz organizowanie za-

²⁰ Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit, z. 20.I.1934 r.

²¹ Zob. op. cit. s. 132.

²² W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż pojęciem ustroju pracy posługuje się encyklika Jana Pawła II: "Laborem exercens" (III.12.) (Wrocław 1983 s. 38). Papież uważa, że ustrój pracy powinien być wewnętrznie prawdziwy i zarazem moralnie godziwy i służyć przewyżczeniu antynomii pracy i kapitału. Powinien on opierać się na "zasadzie merytorycznego i faktycznego pierwszeństwa pracy przed kapitałem, podmiotowości ludzkiej pracy oraz jej sprawczego udziału w całym procesie produkcji i to bez względu na charakter wykonywanych przez pracownika zadań".

Krytykę ustroju pracy w liberalnej gospodarce kapitalistycznej zawiera większość encyklik papieskich począwszy od "Rerum novarum" Leona XIII (1891 r.) aż do "Centesimus annus" Jana Pawła II (1991 r.).

Krytyka zawarta w nauce społecznej Kościoła jest w bardzo wielu sprawach zbieżna z krytyką ze strony doktryny demokratycznego socjalizmu. Dlatego z okazji 100 lecia Programu Erfurckiego SPD i encykliki "Rerum novarum" jeden z przywódców SPD Hans Joachim Vogel stwierdzając pełną niemal zbieżność w sprawach społecznych Kościoła Katolickiego i Socjaldemokracji stwierdził, iż wielkim błędem przeszłości było wzajemne zwalczanie się i obstawanie przy koncepcji walki klas i ateizmu przez socjaldemokrację a przy obronie wszelkiej własności przez Kościół. Zob. "Nicht wie Feuer und Wasser" w (Die Neue Gesellschaft-Frankfurter Hefte z. 10 z 1992, s. 933).

bezpieczenia społecznego i prowadzenie aktywnej polityki zatrudnienia skorelowanej z polityką wspierania rozwoju gospodarczego²³.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej nie jest jakimś zamkniętym systemem, lecz odpowiadającą współczesnym potrzebom metodą godzenia polityki gospodarczej i społecznej czyli efektywności z zobowiązaniem społecznym państwa. Jakkolwiek początkowo koncepcja ta spotykała się z krytycznym odbiorem, z chwilą tworzenia zrębów integracji europejskiej, założenia jej stawały się coraz powszechniej obowiązującym kanonem polityki gospodarczej i społecznej²⁴. Znajdują one wyraz w takich aktach jak: Europejska Karta Społeczna i Karta Socjalna Wspólnoty Europejskiej oraz wielu stanowionych przez organy Wspólnoty normach prawnych, wiążących państwa członkowskie²⁵.

Potrzebę zbliżenia naszych rozwiązań prawnych zarówno dotyczących gospodarki jak i ustroju pracy do standardów obowiązujących we Wspólnocie Europejskiej deklarują wszyscy partnerzy paktu o przedsiębiorstwie i dlatego celowe było to krótkie spojrzenie na genezę i ewolucję ustroju pracy w państwach Wspólnoty.

Dla uzupełnienia przedstawionego tu zarysu ustroju pracy, obowiązującego w niektórych państwach Wspólnoty Europejskiej, konieczne wydaje się stwierdzenie, że o ile w zakresie indywidualnych stosunków pracy powszechnie respektowana jest pełna swoboda wyboru rodzaju i miejsca pracy oraz kształtowania warunków jej wykonywania i wynagradzania przez same strony w ramach wyznaczanych przez układy zbiorowe pracy, uzupełniane niekiedy przez porozumienia zakładowe zawierane przez załogi z pracodawcami, o tyle co się tyczy partycypacji pracowniczej w podejmowaniu decyzji na szczeblu zakładu pracy i na szczeblu ponadzakładowym istnieje daleko idące zróżnicowanie²⁶. Dotyczy ono form i zakresu partycypacji. Partycypacja polegająca na prawie do współstanowienia o sprawach socjalnych i personalnych zakładu pracy, jaka obowiązuje w Niemczech nie jest modelem powszechnym. Na jej obecny kształt złożyła się zarówno tradycja i kultura polityczna Niemiec. Podejmowane w ramach Wspólnoty Europejskiej próby ujednoczenia rozwiązań prawnych na wzór jednolitych czy stopniowo harmonizowanych uregulowań indywidualnych stosunków pracy, nie mogą od dłuższego czasu zakończyć się uzgodnionym stanowiskiem²⁷.

3. Istniejący obecnie w Polsce stan regulacji prawnej stosunków pracy zarówno indywidualnych jak i zbiorowych nie jest z pewnością adekwatny do wymagań gospodarki rynkowej i demokratycznego państwa prawnego.

²³ Zob. A. Müller-Armack: op. cit. s. 141 i n. oraz tenże: *Auf dem Weg nach Europa. Erinnerungen und Ausblicke*. Tybinga 1971, s. 225 oraz Klaus Grimm: op. cit. s. 14 - 20.

²⁴ Tak: A. Müller-Armack: *Auf dem Weg nach Europa*, s. 68, 104, 205.

²⁵ R. Blanpain i M. Matey: *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*. Warszawa 1993, s. 41 i n. oraz R. Birk: *Europaisches Arbeitsrecht*, Monachium 1990, a także zbiór prawa socjalnego: *Soziale Sicherheit in der EG*, Monachium 1990, czy też *Le Régime Juridique des Organisations Professionnelles dans les Pays Membres de la C.E.C.A.*, Luxembourg 1966.

²⁶ Występuje ono nie tylko w zakresie struktur organizacyjnych i metod działania związków zawodowych, lecz także istnienia bądź braku reprezentacji załóg w zakładach pracy. Zob. H. Waschke: *Arbeitsbeziehungen und politische Strukturen im westlichen Ausland*, Kolonia 1984.

²⁷ Tak: R. Blanpain i M. Matey: op. cit. s. 82. Potwierdza to także zbiór przepisów europejskiego prawa pracy, zawierający w dziale dotyczącym partycypacji trzy projekty dyrektyw Rady Europejskiej przygotowane na początku 1983 r. Zob. R. Birk: op. cit. s. 391 - 418.

Pomimo wielu już dokonanych zmian statusu prawnego pracowników i ich organizacji zawodowych, obowiązuje jeszcze nadal Kodeks pracy²⁸, który ustanowiony został dla potrzeb regulacji "socjalistycznych stosunków pracy" (art. 1). Tak bowiem Kodeks określa treść lansowanej w tym opracowaniu nazwy: "ustrój pracy"²⁹. Cechą tych stosunków jest brak autentycznego pracodawcy, gdyż uspołeczniony zakład pracy to "jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników, choćby nie posiadała osobowości prawnej" (art. 3 K.p.). Rzeczywistym pracodawcą jest państwo, które w razie konfliktu interesu pracownika i zakładu pracy, staje się stroną tego konfliktu. Konflikty te zaś występują notorycznie, pomimo, iż załoga i jej organa przedstawicielskie (rady pracownicze i zebrania ogólne) załogi przedsiębiorstwa państwowego z mocy prawa uznawane są za organa przedsiębiorstwa³⁰.

Te same załogi mają prawo w ramach związku zawodowego prowadzić z pracodawcą ostre spory, łącznie z prawem do strajku, uważanym w państwach o gospodarce rynkowej za instrument walki (*Arbeitskampfmassnahme*). Dlatego na przykład w RFN, gdzie załogi korzystają z prawa do współstanowienia o sprawach zakładu pracy, wykluczone jest prawo do strajku. Konflikty pomiędzy załogą i pracodawcą podlegają tam rozstrzygnięciu w trybie obligatoryjnego rozjemstwa. Zasady te nie obowiązują w naszym ustroju pracy, co niewątpliwie świadczy o niezborności tego ustroju, kształtowanego na przestrzeni dłuższego czasu i pod rządami całkowicie odmiennych założeń aksjologicznych.

Wpływ założeń aksjologicznych poprzedniego systemu społeczno-gospodarczego, wyrażonych w preambule Kodeksu i podstawowych jego zasadach (art. 10 - 18) widoczny jest w ograniczeniu zasad równości stron stosunku pracy, dyferencjacji uprawnień pracowniczych przy uwzględnieniu nie tylko zakładowego stażu pracy, lecz nawet w obowiązku zaliczenia pracy wykonywanej w indywidualnym gospodarstwie rolnym³¹.

Kodeks pracy jest ustawą powszechną obejmującą wszystkie stosunki pracy nie uregulowane przez przepisy szczególne (art. 5), wszelako jego treść wskazuje na to, że ustawodawca za pomocą tego aktu chciał przede wszystkim kształtować stosunki pracowników przedsiębiorstw państwowych. Świadczą o tym liczne dyrektywy adresowane do kierowników tych zakładów, wskazujące jak mają postępować aby uzyskać maksymalne efekty pracy, przejawiać troskę o majątek zakładu pracy czy też podejmować inne czynności, które są zupełnie oczywiste dla dobrego gospodarza.

²⁸ Projekt nowelizacji całego Kodeksu pracy przygotowała Komisja do spraw reformy prawa pracy, lecz przedmiotem obrad nad treścią paktu uczyniono tylko działy X i XI, co podyktowane było zapewne obawą nadmiernego rozproszenia rokowań wokół spraw mniejszej wagi, jakimi są niewątpliwie różne szczegółowe kwestie regulowane w Kodeksie pracy.

²⁹ Jedyną pracą monograficzną poświęconą kompleksowej analizie ustroju pracy w realnym socjalizmie była praca J. Waćławka: *Socjalistyczne stosunki pracy w zakładzie pracy*, Warszawa 1970. W sposób kompleksowy stosunki pracy badało wielu socjologów w aspekcie "systemu społecznego zakładu pracy".

³⁰ Tak: Art. 30 ustawy z dnia 25.IX.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn. Dz. U. Nr 18/91, poz. 80).

³¹ Zob. ustawę z dnia 20.VII.1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stosunku pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310), która choć zawiera pewne wyjątki w zaliczaniu np. okresu pracy w gospodarstwie rolnym do uprawnień urlopowych i innych świadczeń (art. 2) jest ewidentnie sprzeczna z wymaganiami gospodarki rynkowej.

Nie przystosowane do nowych warunków ustrojowych okazują się także liczne przepisy mające chronić zdrowie i życie pracownika. Dlatego poziom ochrony pracy uległ obecnie drastycznemu obniżeniu. Obserwuje się zjawisko zatrudniania na podstawie umów cywilno-prawnych osób wykonujących pracę podporządkowaną, która stanowi przedmiot umowy o pracę³².

Jeśli chodzi o zbiorowe stosunki pracy, ich uregulowanie kształtowało się z jednej strony pod wpływem walki o prawo do podmiotowości pracownika, do wolności zrzeszania się dla obrony praw i interesów zawodowych, co znalazło wyraz w przepisach ustaw o związkach zawodowych, zapewniających tym organizacjom znaczny wpływ na decyzje podejmowane przez pracodawcę w indywidualnych i zbiorowych sprawach pracowniczych oraz możliwość wywoływania sporów zbiorowych, w których stosunkowo łatwo korzysta się ze strajku, mającego mieć charakter środka ostatecznego.

Z drugiej zaś strony zbiorowe stosunki pracy kształtowane były zwłaszcza w przedsiębiorstwach państwowych przez założenie doktrynalne, że załogi poprzez swoje organa przedstawicielskie, uznane notabene za organa przedsiębiorstwa jako osoby prawnej, urzeczywistniają uprawnienia klasy robotniczej jako podmiotu władzy politycznej i gospodarczej.

Wydawać by się mogło, że w realnym socjalizmie uczestnictwo pracowników w podejmowaniu decyzji dotyczących ich zakładu pracy jest wręcz niezbędnym atrybutem ustroju pracy. Tymczasem ewolucja ustroju pracy przebiegała wręcz w przeciwnym kierunku. Powoływane spontanicznie bezpośrednio po wojnie rady zakładowe (załogowe) wyrażały głęboką potrzebę pracowników partycypacji w podejmowaniu dotyczących ich decyzji. Dekret z dnia 6. II. 1945 r. o utworzeniu rad zakładowych³³ wzorowany na niemieckiej ustawie z 1920 r., przyznawał załogom wszystkich zakładów pracy, niezależnie od tego, czy były to zakłady prywatne, komunalne czy państwowe, prawo wybierania organu przedstawicielskiego. W zakładach zatrudniających co najmniej 5 pracowników był to delegat załogi a w zakładach zatrudniających co najmniej 20 pracowników rada zakładowa.

Organa te były wybierane przez całą załogę, natomiast bierne prawo wyborcze przysługiwało pracownikom legitymującym się co najmniej roczną przynależnością do związku zawodowego. Zadaniem tych ciał była reprezentacja interesów pracowniczych wobec pracodawcy oraz współdziałanie z nim "nad wzmoczeniem i ulepszaniem produkcji zakładu pracy". W tym celu rada lub delegat nie tylko mieli prawo nadzoru nad warunkami pracy i urządzeniami socjalnymi i kulturalnymi zakładu, lecz także zatwierdzali regulamin pracy, pośredniczyli w zatargach między pracownikami i pracodawcą i współdziałali przy przyjmowaniu i zwalnianiu pracowników.

Nie może więc dziwić fakt podporządkowania tych pierwszych w Polsce w pełni zależnych tylko od załogi organów przedstawicielskich już w 1947 r. związkom zawodowym, które jeszcze w tym okresie nie były zupełnie zależne od partii, lecz stały się takimi nieco później. Po 1948 r. rady zakładowe

³² Sprzyja temu brak w Kodeksie normy zawierającej domniemanie, że strony łączy umowa o pracę, jeśli cechy sposobu wykonywania świadczenia na to wskazują.

³³ Dz. U. Nr 8, poz. 36 zmieniony ustawą z dnia 16.I.1947 r. (Dz. U. Nr 24, poz. 92).

zostały przekształcone w zakładowe organa związku zawodowego, aczkolwiek formalnie wybierane były przez całą załogę.

Podobny los co rady zakładowe spotkał rady robotnicze również spontanicznie powoływane po październiku 1956 r. i przez ustawę z dnia 19.XI.1956 r. o radach robotniczych³⁴ uznane za reprezentację interesów załogi. Pewna niezależność tych rad od czynników politycznych, spowodowała, że były w modelu "socjalistycznych stosunków pracy" ciałem obcym, stąd też ich ubezwłasnowolnienie nastąpiło przez włączenie do tzw. konferencji samorządu robotniczego, które składały się ponadto z zakładowych komitetów partyjnych i rad zakładowych związków zawodowych³⁵.

Owoce kolejnej erupcji niezadowolenia ludzi pracy z biurokratycznego i autorytarneho ustroju pracy i nieefektywnej gospodarki jest istniejący dotąd samorząd robotniczy, któremu ustawa z dnia 25.XI.1981 r.³⁶ nadała najdalej idące, z wszystkich dotychczasowych uregulowań, kompetencje do współzarządzania państwowymi przedsiębiorstwami.

Nie dotyczy to jednak takich przedsiębiorstw państwowych jak: PKP, P.P.T. i T., PLL "Lot", PZU, banki i przedsiębiorstwa leśne, których załogi na mocy przepisów szczególnych korzystały z uprawnień do partycypacji w węższym zakresie.

Jakkolwiek tzw. samorząd robotniczy nie jest samorządem w pełnym tego słowa rozumieniu, jest on jednak dość daleko idącą formą partycypacji prawniczej. Kształt ustawy, którą notabene usiłowano bezskutecznie wielokrotnie znowelizować, był wynikiem kompromisu pomiędzy koncepcją tzw. społecznego przedsiębiorstwa wypracowanego przez doradców "sieci organizacji zakładowych NSZZ "Solidarność" a modelem aprobowanym przez biurokrację partyjno-rządową, która przeciwstawiała się koncepcji w pełni samorządowego przedsiębiorstwa ze względu na tytuł własności całego społeczeństwa do mienia przedsiębiorstwa, które miało stać się własnością grupową.

Godząc się na rozwiązanie kompromisowe w zakresie partycypacji pracowniczej spodziewano się, iż samorząd stanie się czynnikiem stymulującym wzrost dyscypliny pracy, poczucia odpowiedzialności za zakład pracy i przyczyni się do eliminacji konfliktów na tle roszczeń płacowych. Oczekiwania te nie potwierdziły się³⁷, natomiast niewątpliwie umocniło się przekonanie pracowników o ich tytule do własności zakładu pracy i prawie do partycypacji w jego podziale, co obecnie nie ułatwia procesu transformacji gospodarki centralnie sterowanej w gospodarkę rynkową.

Mankamentem obowiązującego jeszcze formalnego ustroju pracy nie są tylko zbyt daleko idące kompetencje organów przedstawicielskich załóg, przedsiębiorstw państwowych, lecz przede wszystkim brak jakichkolwiek organów przedstawicielskich w nowotworzonych, zwłaszcza prywatnych zakładach pracy, których liczbę Państwowa Inspekcja Pracy ocenia na 600.000. Tak gwałtowny wzrost liczby podmiotów zatrudniających pracowni-

Dz. U. Nr 53, poz. 238.

Ustawą z dnia 20.XII.1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz. U. Nr 77, poz. 397).

O samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. Nr 24, poz. 123).

Por. St. Borkowska: *System motywowania w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1985, s. 137.

ków jest skutkiem wzrostu liczby zatrudnionych w sektorze nieuspołecznionym. Już 44,5% ogółu pracujących³⁸ wykonuje pracę w sektorze prywatnym, do którego należą także sprywatyzowane przedsiębiorstwa państwowe. W zakładach pracy należących do tego sektora, pracownicy nie mają poza związkami zawodowymi żadnych zinstytucjonalizowanych form reprezentacji ich interesów wobec pracodawców. W mniejszych zakładach pracy tego sektora coraz częściej nie działają także związki zawodowe. Nie może więc dziwić informacja, że nasila się nieprzestrzeganie norm prawa pracy. Wzrasta liczba wypadków przy pracy, wydłuża się czas pracy, zatrudnia się pracowników na podstawie umów cywilno-prawnych, unikając płacenia składek na ubezpieczenie społeczne.

W bardzo wielu zakładach ustroj pracy zaczyna przypominać krytykowany przez H. Potthoffa model "pana w domu". Obserwując zaś ewolucję ustroju pracy w nieco dłuższym okresie czasu, nie sposób kwestionować trafności spostrzeżenia Talleyranda, że "trzeba zmienić wiele, aby się nic nie zmieniło".

III

1. Przystępując do oceny ustroju pracy, którego kontury zarysowują porozumienia zawarte w pakcie, należy podkreślić trafność wyboru kierunku zmian. We wszystkich trzech protokołach wyrażono wolę dostosowania ustroju pracy do wymagań gospodarki rynkowej i demokratycznego państwa prawa. Uznano, iż zbiorowe stosunki pracy opierać się winny o zasadę partnerstwa socjalnego, podkreślono potrzebę odbudowania pełnej podmiotowości pracodawcy i zapewnienia mu niezbędnego zakresu swobody działania. Zarówno pracownicy jak i pracodawcy powinni korzystać z możliwości artykułowania swych indywidualnych i zespołowych interesów, ich konflikty powinny być rozwiązywane w drodze dialogu partnerów socjalnych przy udziale władzy publicznej oraz przy zrozumieniu współzależności podnoszenia poziomu życia od rozwoju gospodarki i poprawy warunków pracy.

Strony paktu zgadzają się także z potrzebą dostosowania przepisów polskiego prawa pracy do wymagań określonych przez konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz stopniowego harmonizowania naszego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej³⁹.

2. Zagadnieniem o szczególnym znaczeniu dla przekształcenia całego systemu gospodarczego i zarazem ustroju pracy jest niewątpliwie prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Rozwiązanie tego problemu zawierają projekty dwóch ustaw⁴⁰, do których związki zawodowe zgłosiły wiele uwag i propozycji, w znacznym stopniu zaaprobowanych także przez stronę rządową.

³⁸ Por. Rocznik Statystyczny 1992, s. XIII (dane za rok 1991), natomiast Komunikat GUS o sytuacji gospodarczo-społecznej w 1992 r. (Rzeczpospolita z 6.II.1993 r.) podaje, że w sektorze prywatnym (bez rolnictwa indywidualnego) pracowało 44,4% osób pracujących, z tego w budownictwie 71,8%, w handlu 90,5%.

³⁹ Tak: *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcenia*, Warszawa luty 1993, s. s (preambuła).

⁴⁰ To jest: ustawy o zmianie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw.

Trudno przecenić doniosłość poparcia udzielanego przez związki zawodowe dla procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁴¹. Poparcia tego udzieliły związki zawodowe w zamian: za przyrzeczone im przez Rząd gwarancje uzyskania przez pracowników nieodpłatnie do 10% ogólnej liczby akcji spółki należącej do Skarbu Państwa, jak również zapewnienie im prawa wyboru pewnej liczby członków rad nadzorczych spółek powstałych po przekształceniu przedsiębiorstw państwowych oraz wyboru członka zarządu takiej spółki.

Liczba przyrzeczonych pracownikom miejsc w radach nadzorczych jest zróżnicowana w zależności od tego czy przedsiębiorstwo będzie spółką jednoosobową Skarbu Państwa czy ulegnie prywatyzacji. W pierwszym przypadku załogom zapewnia się 1/3 liczby miejsc w radach nadzorczych oraz jednego członka zarządu⁴², natomiast po sprywatyzowaniu załogom zapewnia się jedynie zupełnie symboliczny udział w radach nadzorczych⁴³ oraz prawo wyboru członka zarządu spółki.

Ustalenia te określają więc zakres partycypacji pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Nie ulega wątpliwości, że zakres ten nie może być identyczny z zakresem uprawnień samorządu pracowniczego, lecz musi on ulec znacznemu ograniczeniu.

Istota prywatyzacji sprowadza się bowiem do tego, że powstaje podmiot w pełni odpowiedzialny w sensie zarówno ekonomicznym jak i prawnym za podejmowane przez jego organy decyzje. Pracownicy zaś jako członkowie załogi, jeśli nie stanowią większości posiadaczy udziałów, takim podmiotem nie są i być nie mogą. Tytułem zaś do uczestniczenia w podejmowaniu niektórych decyzji dotyczących zakładu pracy bywa wykonywanie pracy. Dlatego w niektórych państwach przyznaje się załogom prawo współstanowienia o funkcjonowaniu urządzeń socjalnych, treści regulaminu pracy lub podobnego aktu określającego porządek pracy i podstawowe powinności stron związane z wykonywaniem pracy a także niektórych sprawach personalnych (przyjęciach, zwolnieniach, karaniu pracowników itp.).

Proponowane w pakcie proporcje obsadzania miejsc w radach nadzorczych przez pracowników nie zapewniają im żadnych możliwości efektywnego oddziaływania na jakiegokolwiek decyzje organów zarządzających. Przedstawiciele załóg w radach nadzorczych korzystać będą jedynie z prawa do pewnych informacji oraz możliwości prezentowania organom spółek opinii załóg. Czy tego rodzaju partycypacja załóg może w jakikolwiek sposób zapewnić kształtowanie się partnerstwa socjalnego i zachowanie pokoju społecznego, można mieć wątpliwości

Wątpliwości budzi także propozycja wyboru przez załogi członka zarządu spółki. Wprawdzie, w niektórych państwach funkcjonuje jako jedna

⁴¹ Znaczenie tego poparcia nie może podlegać dyskusji, zwłaszcza po odrzuceniu przez Sejm projektu ustawy o powszechnej prywatyzacji. Ponadto poparcie to ma niebagatelne znaczenie dla zmian w świadomości społecznej, zwłaszcza robotników przedsiębiorstw państwowych. Bariera świadomości uważana jest, nie bez racji, za jedną z trudniejszych przeszkód na drodze przekształcania systemu społeczno-gospodarczego.

⁴² Chodzi tu o tzw. dyrektora od spraw pracy, nazywanego w niemieckim prawie "Arbeitsdirektor", który jest równoprawnym członkiem kierownictwa przedsiębiorstwa.

⁴³ Według propozycji NSZZ "Solidarność" ma to być 1 przedstawiciel pracowników na 5 - 7 członków rady nadzorczej, natomiast według strony rządowej i pracodawców 1 na 5 - 10 członków rady nadzorczej.

z form partycypacji tzw. dyrektor pracowniczy (Arbeitsdirektor w Niemczech), lecz rola załóg sprowadza się tam do wysunięcia kandydata na to stanowisko, które jest jednak obsadzane przez radę nadzorczą tj. organ reprezentujący właścicieli przedsiębiorstwa.

Wybór przez załogę wspomnianego tu członka zarządu jest próbą zachowania pewnych uprawnień samorządu robotniczego przedsiębiorstw państwowych. Wobec symbolicznego jedynie udziału załóg w obsadzie miejsc w radach nadzorczych, zrozumiałe jest dążenie do wzmocnienia wpływu załóg na decyzje spółki poprzez obsadę stanowiska jednego z członków zarządu. Propozycja związków zawodowych spotkała się z zasadnym sprzeciwem Konfederacji Pracodawców Polskich. Trudno sobie wyobrazić sprawne zarządzanie przedsiębiorstwem w warunkach gospodarki rynkowej przez zarząd, w którym jeden z członków jest bezpośrednio zależny od pracowników, którzy go wybierają, a zapewne także będą mieli prawo a przynajmniej będą chcieli móc go odwołać.

Propozycja związków zawodowych w tym zakresie jest przykładem pomysłu nie odpowiadającego wymaganiom gospodarki rynkowej.

Funkcjonowanie w składzie zarządów spółek członka do spraw pracy wymaga oczywiście ponadto wyraźnego określenia zakresu jego kompetencji i pozycji w stosunku do pozostałych członków zarządu spółki. Brak takiej regulacji spowoduje, że ta praktykowana w innych państwach forma partycypacji pracowniczej stanie się zwykłą synekurą dla działaczy związkowych.

Szkoda, że sygnatariusze paktu nie dostrzegli potrzeby przywrócenia załogom wszystkich zakładów pracy prawa do wybierania wspólnej reprezentacji podobnej do modelu określonego w dekreście z 6.II.1945 r. o utworzeniu rad zakładowych. Powołanie takiej wspólnej reprezentacji załogi wymagałoby korekty roli związków zawodowych w zakładach pracy. Głównym zadaniem związków zawodowych powinno być obrona interesów i praw pracowniczych poprzez zawieranie stosownych ponadzakładowych (tj. branżowych i ewentualnie terytorialnych) układów zbiorowych pracy oraz kontrola ich wykonania, a w miarę potrzeby także doprowadzenie do ich zmiany.

Natomiast w zakładzie pracy należałoby przywrócić prawo do partycypacji w zakresie podobnym do zakresu określonego w wspomnianym dekreście i poprzez wybór przez całą załogę wspólną, integrującą ją, a nie dzielącą reprezentację. Opóźnianie zmiany tego elementu ustroju pracy powodować będzie proces dalszego eliminowania związków zawodowych przez samych pracodawców, co obserwuje się już w wielu mniejszych prywatnych zakładach pracy.

3. Co się tyczy drugiego ważnego elementu ustroju pracy, jakim jest swoboda stron zbiorowych stosunków pracy w kształtowaniu warunków zatrudnienia i wynagrodzenia za pomocą układów zbiorowych pracy, to sygnatariusze paktu o p.p. nie zdołali osiągnąć porozumienia w niektórych kluczowych kwestiach.

Rozbieżności stanowisk zarysowały się w kwestii tzw. zdolności układowej (tj. zdolności do zawierania u.z.p.) w przypadku niemożliwości wyłonie-

nia wspólnej reprezentacji dla zawarcia ponadzakładowego lub zakładowego układu zbiorowego.

Stanowisko zaprezentowane w tej sprawie przez NSZZ "Solidarność" podzielają niektóre spośród 7 związków zawodowych, odrzuca je zaś OPZZ, które zadeklarowało co prawda wolę zbliżenia stanowisk, lecz w podpisanym protokole nie określiło swego stanowiska w tej materii. Z relacji prasowych wynika, że OPZZ przedstawi Sejmowi własny projekt ustawy o układach zbiorowych pracy⁴⁴.

Spór o legitymację do prowadzenia rokowań zbiorowych i zawarcia układu zbiorowego pracy dla pracowników określonej gałęzi zatrudnienia jest konsekwencją z jednej strony przyjętego od dość dawna w polskim prawie pracy modelu układu zbiorowego pracy jako aktu normatywnego, wiążącego nie tylko pracowników zrzeszonych w związku zawodowym, który układ zawarł, lecz ogół pracowników danej gałęzi zatrudnienia, a z drugiej skutkiem możliwości działania w określonym zakładzie pracy i gałęzi zatrudnienia więcej niż jednej organizacji związkowej. W warunkach pluralizmu związkowego, który powstał w polskim ruchu zawodowym w roku 1980 i w związku z upadkiem tzw. realnego socjalizmu, nieunikniona jest rywalizacja pomiędzy związkami zawodowymi, wykluczająca nawet możliwość wyłonienia wspólnej reprezentacji dla prowadzenia rokowań zbiorowych.

W takiej sytuacji możliwe są różne rozwiązania, które zdaje się wskazywać doświadczenie i praktyka tych państw, w których występuje pluralizm związkowy.

Ramy opracowania nie pozwalają na referowanie wszystkich możliwych wariantów rozwiązania. Ograniczmy się do wskazania dwóch sposobów rozwiązania. Jednym może być zmiana modelu układu zbiorowego pracy, polegająca na uznaniu układu za akt wiążący po stronie pracowników wyłącznie członków związku zawodowego, który układ zawarł a po stronie pracodawców, tylko tych spośród nich, którzy są członkami organizacji, która układ zawarła⁴⁵.

Pracownicy niezrzeszeni byłiby zatrudniani na warunkach określanych w umowie o pracę, na której treść układ zbiorowy pracy oddziaływałby jednak pośrednio. Pracodawca nie chcąc przyczynić się do wzmocnienia siły związku zawodowego przez zmuszanie pracownika do wstępowania do związku stosowałby warunki zatrudniania i wynagradzania określone w układzie.

Drugim sposobem rozwiązania omawianej kwestii — jest wybór jednego z kilku związków zawodowych, jako wyłącznie legitymowanego do zawarcia układu. Wybór ten może być dokonany bądź to przez samych pracowników, w których imieniu i interesie ma być zawarty układ tak jak to się odbywa w Stanach Zjednoczonych A.P.⁴⁶, bądź też ustawodawca określa kryteria, które powinien spełnić związek zawodowy, który pragnie uzyskać legitymację do zawarcia układu zbiorowego. Ten sposób wyboru właściwego związku zawodowego, określanego zresztą "związkiem reprezentatywnym", przyjęty

⁴⁴ Rozmowa z A. Bączkowskim - wiceministrem pracy i polityki socjalnej "Rzeczpospolita" nr 74/1993 z dnia 29.III.1993 r.

⁴⁵ Taki model obowiązuje w Niemczech.

⁴⁶ Zob. D. Quinn Mills: op. cit. s. 125 i n.

został w protokole paktu podpisanym przez NSZZ "Solidarność" i 6 spośród 7 związków zawodowych podpisanych pod trzecim protokołem tworzącym pakt o przedsiębiorstwie. Model ten praktykowany bywa w Hiszpanii i we Francji⁴⁷.

Jego niewątpliwą wadą jest pozbawienie zdolności układowej innych związków zawodowych nie odpowiadających ustawowo określonym kryteriom reprezentatywności związku, co jednak może stanowić naruszenie konwencji nr 87 i 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Konwencje te przyznają każdemu związkowi zawodowemu prawo swobodnego zawierania układu zbiorowego, które przez pozbawienie zdolności układowej zostaje związkowi odebrane.

Ponieważ zmiana modelu układu zbiorowego pracy jest raczej wykluczona ze względu na tradycję oraz przypisywaną układom rolę w ochronie interesów pracowniczych, pozostaje poszukiwanie rozwiązań w sferze wyboru właściwego związku. Model amerykański wymagałby powołania specjalnych organów dla nadzorowania i realizowania przez załogi wyboru właściwego związku zawodowego. Organów takich na razie nie ma. Przeto pozostaje jedynie zaproponowany w pakcie wybór poprzez uznanie określonego związku za reprezentatywny. Przyjęcie przez Sejm tej propozycji sygnatariuszy paktu powinno jednak wiązać się z bardziej precyzyjnym określeniem kryteriów reprezentatywności, które w pakcie trudno było sformułować lepiej.

Jeśli zaś chodzi o legitymację do zawarcia układowej umowy zbiorowej, propozycja zawarta w pakcie wydaje się do przyjęcia z wyjątkiem zastrzeżenia, że w razie gdy w zakładzie pracy działa tylko jeden związek zawodowy, to przysługuje mu zdolność układowa, jeżeli "zrzesza on co najmniej 50% osób świadczących pracę albo należy do struktur związku reprezentatywnego dla zawarcia układu ponadzakładowego"⁴⁸.

Ustalenie tak wysokiej bariery przynależności związkowej jest trudne do zrealizowania i w praktyce pozbawiłoby załogi wielu zakładów pracy jakiegokolwiek reprezentacji. Istnienie pewnego limitu przynależności związkowej jest dopuszczalne, lecz nie może być tak wysokie. Sądzę, że nawet związek zrzeszający 10% załogi powinien mieć prawo prowadzenia działalności związkowej, do której należy przede wszystkim zawieranie układów zbiorowych pracy.

Zastrzeżenia wywołuje także projekt uregulowania zdolności układowej pracodawców należących do tzw. samorządowych jednostek sfery budżetowej. Pakt proponuje, aby zdolność ta przysługiwała organom gminy, czyli zarządom gmin.

Gdyby projekt ten oznaczać miał ograniczenie zasięgu terytorialnego i podmiotowego ponadzakładowych układów zbiorowych dla finansowanych przez samorząd terytorialny jednostek gospodarczych czy usługowych wyłącznie do terenu danej gminy, byłoby to rozwiązanie niewłaściwe. Zawieranie takich układów wyłącznie dla poszczególnych gmin, jakkolwiek uzasadnione ze względów finansowych, doprowadzi do znacznej dyferencjacji w zakresie standardów ochrony pracowników i poziomu wynagrodzeń, co nie będzie

⁴⁷ Por. J. M. Verdier: *Syndicats et droit syndical*, (T. 5 Droit du Travail) Paryż 1987, s. 479 i passim, oraz H. Lewandowski: *W sprawie modelu układu zbiorowego pracy* (Polityka Społeczna z 11/12 z 1992 s. 4).

⁴⁸ *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania*, Warszawa 1993, s. 15.

sprzyjało kształtowaniu się pokoju społecznego w stosunkach pracy w tej dziedzinie zatrudnienia.

Celowe wydaje się stopniowe rozszerzanie zakresu ponadzakładowych układów także dla pracowników samorządowych zakładów pracy co najmniej na województwa. Istnieje przecież możliwość powołania wspólnej reprezentacji samorządowych zakładów pracy i finansujących je gmin w skali województwa a w przyszłości także całego kraju.

4. Z wyrażonym przez wszystkich sygnatariuszy paktu przekonaniem o potrzebie zapewnienia szerokiego zakresu autonomii stron układów zbiorowych pracy i ograniczania zakresu ustawowej regulacji stosunków pracy na rzecz regulowania ich przez układy, kłóci się zawarty w pakcie projekt ograniczenia zakresu przedmiotowego układów. Nie miałyby one regulować: szczególnej ochrony pracowników przed rozwiązaniem stosunku pracy, uprawnień związanych z niezgodnym z prawem rozwiązaniem tego stosunku, kar porządkowych i dyscyplinarnych, urlopów macierzyńskich i ochrony wynagrodzeń za pracę.

Ograniczenie to jest nieuzasadnione. Wymienione tu co dopiero kwestie są przedmiotem regulacji ustawowej w Kodeksie pracy lub w przepisach szczególnych i układy zbiorowe mogą jedynie zawierać rozwiązania dla pracowników korzystniejsze lub uwzględniające odrębności wynikające z charakteru działalności zakładów pracy lub innych przyczyn. Ograniczanie w tym zakresie autonomii układowej stron trudno uznać za adekwatne do wymagań gospodarki rynkowej.

5. Z uznaniem natomiast należy odnotować postanowienie sygnatariuszy paktu o powołaniu trójstronnej komisji jako zinstytucjonalizowanej formy stałej współpracy partnerów socjalnych i Rządu w zakresie realizacji paktu. Brak szczegółowych informacji o zakresie działania tego ciała nie pozwala na bardziej szczegółową wypowiedź. Cenna jest natomiast sama idea powołania takiego organu, który ma działać na zasadzie konsensusu a jego uzgodnienia stanowić "będą wytyczne dla stron" w toku realizacji paktu.

Komisja trójstronna nie powinna jednak stanowić jedynej platformy współdziałania partnerów socjalnych i Rządu. W samym pakcie zawarta jest propozycja powołania również komisji do spraw układów zbiorowych pracy jako organu powołanego dla wspierania rokowań zbiorowych poprzez informację, koordynację i mediację.

Powołaniu obu wspomnianych organów kolegialnych towarzyszyć powinien także proces przystosowania struktur organów państwowych realizujących politykę społeczną, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia i ubezpieczeń społecznych do wymagań gospodarki rynkowej. Przystosowanie to polegać powinno na umożliwieniu samym partnerom socjalnym w maksymalnym stopniu rozwiązywania ich własnych spraw. Interwencja państwa powinna, zgodnie z zasadą subsydiarności, którą państwa należące do Wspólnoty Europejskiej zapisały jako obowiązującą zasadę w Układzie z Maastrich⁴⁹, na-

⁴⁹ Zasada ta w treści Układu dotyczy nie tylko stosunków pomiędzy państwami i Wspólnotą. Jest ona także uznawana coraz szerzej za zasadę obowiązującą w stosunkach: państwo a obywatele i grupy społeczne.

stępować ma dopiero wówczas, gdy sami obywatele jako partnerzy socjalni nie są w stanie rozwiązać określonej kwestii społecznej.

Tej zasady nie respektuje zaaprobowany przez pakt projekt ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawców. Wydawać by się mogło, iż rozwiązanie kwestii niewypłacalności należało pozostawić samym pracodawcom, którzy powinni mieć szansę powołania ubezpieczenia na wypadek niewypłacalności. Tymczasem projekt wspomnianej ustawy nadaje funduszowi, tworzonemu wyłącznie ze składek pracodawców, charakter celowego funduszu państwowego i odpowiednio również kształtuje organa obsługujące ten fundusz.

Dyskusyjny jest wysunięty przez stronę pracodawczą projekt podporządkowania Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej — Państwowej Inspekcji Pracy. Dopóki nie nastąpi prywatyzacja większości przedsiębiorstw państwowych i Rząd będzie zmuszony występować w roli pracodawcy w sporach zbiorowych, przekazanie Rządowi nadzoru nad Państwową Inspekcją Pracy wydaje się zabiegiem przedwczesnym i nieuzasadnionym. Nie należałoby zapominać, dlaczego organ ten podporządkowano Sejmowi.

Problematyka zmian w strukturach organów administracji państwowej w aspekcie potrzeb gospodarki rynkowej nie ogranicza się do kwestii powyżej jedynie zasygnalizowanych. Zasługuje ona na bardziej wnikliwe opracowanie. W tym miejscu jednak nie sposób, poza stwierdzeniem uczynienia pierwszego kroku we właściwym kierunku, rozwijać tej problematyki.

6. Na zakończenie warto zastanowić się nad charakterem prawnym paktu, zwłaszcza w kontekście zgłaszanych przez publicystów zastrzeżeń i obaw o ograniczenie przez ten akt kompetencji Rządu i Sejmu.

Rozwiązywanie trudnych zagadnień społeczno-gospodarczych w drodze porozumień zawieranych czy to przez samych partnerów socjalnych, czy też przy udziale Rządu nie jest czymś niezwykłym. W wielu państwach zawierano takie porozumienia nadając im miano umów społecznych; pakt o przedsiębiorstwie jest z pewnością taką umową. W płaszczyźnie prawnej jest on, w świetle obowiązującego prawa, aktem konsultacji Rządu ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców odnośnie projektów ustaw i decyzji dotyczących prywatyzacji przedsiębiorstw oraz uregulowania ich konsekwencji w sferze zarówno indywidualnych jak i zbiorowych stosunków pracy. Do konsultacji takiej Rząd z mocy ustawy z dnia 23.V.1991 r. o związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców⁵⁰ jest zobowiązany. Zgłaszane zaś przez związki zawodowe i Konfederację Pracodawców Polskich projekty nowych rozwiązań, gdy chodzi o związki zawodowe mają podstawę ustawową w postaci przysługującego im prawa zgłaszania wniosków o wydanie lub zmianę ustawy lub innego aktu prawnego (art. 20. ust. 1). Pracodawcom uprawnienie takie nie zostało wprowadzić jeszcze przyznane, co niewątpliwie uzasadnia postulat rozszerzenia tego uprawnienia w imię zapewnienia równości stron także na pracodawców. Brak takiego uprawnienia nie może wykluczać prowadzenie przez Rząd rozmów na temat projektów zmiany prawa.

⁵⁰ Dz. U. Nr 55, poz. 234 i 235.

Nadanie zarówno konsultacji jak i procesowi zgłaszania wniosków o zmianę prawa formy umowy społecznej obliguje niewątpliwie Rząd do przedstawienia uzgodnionych projektów zgodnie z treścią paktu. Pakt ten nie ma jednak mocy wiążącej parlament, którego kompetencji akt ten nie ogranicza. Natomiast Rząd ma prawo oczekiwać od partnerów socjalnych, że uczynią wszystko aby partie polityczne ich reprezentujące poparły projekt Rządu.

THE ENTERPRISE PACT AND THE NEED TO CHANGE THE EMPLOYMENT SYSTEM IN POLAND

S u m m a r y

The author understands the Pact as a social contract shaping not only the status of employees of state enterprises in the transition period, but as an act of a wider scope. Its significance manifests itself in the approval of market economy and in the acceptance of social partnership relations between employees and employers, as well as in the recognition of the partners' duty to seek the harmonization of conflicting interests through negotiations. The Pact is accompanied by several drafts of legal acts, which contain new elements of the employment system and are based on solutions adopted in the EEC countries. Evaluating these drafts from the point of view of market economy, the author is of the opinion that not all proposals contained in the Pact meet such requirements. The most difficult problem of the system of employment in Poland is the plurality of trade unions, uncooperative and hostile towards one another, what in turn creates difficulties with respect to their collective bargaining power; another problem is the absence of any employee representation in the majority of Polish workplaces.