

## I. ARTYKUŁY

WACŁAW SZUBERT

### REFLEKSJE NAD REFORMĄ PRAWA PRACY

1. Obecną sytuację w prawie pracy charakteryzuje duże nasilenie prac legislacyjnych zmierzających do gruntownej reformy obowiązującego stanu prawnego. Prace te toczą się równolegle w różnych ośrodkach. Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej przygotowało w ciągu 1990 r. liczne projekty ustaw dotyczących przede wszystkim przebudowy ubezpieczeń społecznych. Prace legislacyjne w dziedzinie zbiorowego prawa pracy są prowadzone przez Komisję Inicjatyw i Prac Ustawodawczych Senatu RP. Projekty ustaw z tego zakresu zostały przygotowane również przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”. Istotną rolę odgrywają prace toczące się w Komisji do spraw Reformy Prawa Pracy przy Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej, a także w Zespole Prawa Pracy i Polityki Socjalnej Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

Zakres prac legislacyjnych jest bardzo szeroki. Poczynając od rewizji przepisów zawartych w kodeksie pracy i normujących różne instytucje indywidualnego prawa pracy, poprzez regulację zbiorowych stosunków pracy, aż do nadania nowego kształtu prawnego ubezpieczeniom społecznym — i to nie tylko w odniesieniu do struktury świadczeń, lecz także podstaw organizacyjnych i finansowych tej instytucji. W toku tych prac ścierają się różne koncepcje, zarówno dotyczące podstawowych założeń i zakresu nowej regulacji prawnej, jak i spraw szczegółowych, mających z punktu widzenia poprawności tej regulacji istotne znaczenie.

Intencją niniejszych uwag jest spojrzenie na całość tych prac z ogólniejszego punktu widzenia oraz rozważenie niektórych problemów, jakie nasuwają się w związku z ich zakresem i charakterem.

Należy przede wszystkim zdać sobie sprawę z faktu, że reforma prawa pracy, obejmująca szeroki zakres przedmiotowy i zmierzająca do nowego ukształtowania wielu instytucji prawnych, ma w istocie jeden podstawowy cel. Jest nim zerwanie z totalitarnym modelem prawa pracy, w którym państwo było jedynym ośrodkiem władzy i prawotwórstwa oraz podmiotem własności środków produkcji, spychając wszelkie organi-

zacje społeczne i związki do roli wykonawcy zleconych zadań i podmiotu działań pozornych<sup>1</sup>. Taki model prawa pracy był odpowiednikiem systemu planowania i zarządzania gospodarką narodową. Związki zawodowe były w nim sprowadzone do roli transmisyjnej, a pracodawcy zostali pozbawieni istotnej podmiotowości i podporządkowani aparatowi administracji gospodarczej państwa jako jego najniższe ogniwo.

Odchodzenie od tego modelu, polegające na zastępowaniu imperatywnego planowania — mechanizmem gospodarki rynkowej oraz jedynowładztwa państwowego — upodmiotowieniem partnerów stosunków pracy i ich organów przedstawicielskich, zostało zapoczątkowane w 1989 r. i poczyniło już znaczne postępy. Najważniejszym tego wyrazem jest powstanie niezależnego ruchu zawodowego pracowników, który stał się realną siłą społeczną, z jaką muszą liczyć się władze państwowe.

W obowiązującym prawie pracy pozostało jednak wiele reliktyw dawnego systemu, mających po części odpowiedniki w realnym obrazie stosunków społecznych. Usunięcie tych właśnie reliktyw stanowi najważniejszy cel podejmowanej obecnie reformy.

2. Do takich pozostałości należy utrzymywanie się dawnej konstrukcji prawnej podmiotu zatrudniającego, noszącego eufemiczne miano zakładu pracy i stanowiącego w szerokim zakresie nadal integralną część państwowego aparatu gospodarczego. Taki też istotny sens ma obowiązująca nadal regulacja prawna. Trudno bowiem inaczej ocenić przepisy, które nakazują owym „zakładom pracy” pociąganie pracowników do odpowiedzialności za określone uchybienia i stosowanie wobec nich sankcji m.in. za porzucenie pracy oraz zobowiązują je do zapewnienia wysokiej wydajności pracy i popierania współzawodnictwa pracy, czy też przestrzegania określonych reguł przy ustalaniu kwalifikacji zawodowych pracowników. Do tej samej kategorii należą przepisy nakładające na „zakłady pracy” obowiązek respektowania uprawnień nabytych przez pracowników z tytułu pracy pełnionej w innych zakładach (co ma wpływ m.in. na długość okresu wypowiedzenia i na wymiar urlopu wypoczynkowego).

Całość tej regulacji stanowi istotne ograniczenie podmiotowości „zakładu pracy”<sup>2</sup>. Wchodzi on wprawdzie w stosunki umowne z pracowni-

<sup>1</sup> Por. W. Szubert, *O nowy model prawa pracy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1988, z. 4, s. 1 i n.; tenże, *Refleksje nad modelami prawa pracy*. Państwo i Prawo 1989, nr 10, s. 5 i n.

<sup>2</sup> J. Jończyk stwierdza w związku z tym „niepełnosprawność” pracodawcy i postuluje przywrócenie mu rangi pełnowartościowego uczestnika obrotu prawnego: J. Jończyk, *W stronę pracodawcy*, w: *Pracownicy i pracodawcy*, Wrocław 1989, s. 153 i n.

kami oraz odpowiada za naruszenie ich uprawnień, ale równocześnie jest nadal pozbawiony wielu kompetencji nieodłącznie związanych z jego charakterem jako pracodawcy. Zastąpił je obowiązek przestrzegania reguł, mających zapewnić integrację poszczególnych zakładów pracy z całym państwowym aparatem gospodarczym i jednolitość funkcjonowania wszystkich jego części składowych. Regulacja ta, dotycząca bezpośrednio pracodawców (zakładów pracy), nie pozostaje oczywiście bez wpływu na sytuację prawną pracowników.

Temu ograniczeniu czy też rozdzieleniu podmiotowości odpowiada stosowane w literaturze rozróżnianie pracodawcy bezpośredniego (tj. zakładu pracy), wchodzącego w stosunki pracy z pracownikami oraz pracodawcy pośredniego (tj. państwa), który w świetle scharakteryzowanych wyżej przepisów zagarnął dla siebie znaczną część uprawnień przysługujących podmiotom zatrudniającym pracowników. To rozróżnienie terminologiczne, zainspirowane przez Encyklikę Jana Pawła II *Laborem exercens*, nie identyfikowało się oczywiście ze znaczeniem nadawanym tej terminologii w samej Encyklice, było natomiast adekwatne do obowiązującego stanu prawnego i ukształtowanego przezeń układu faktycznych stosunków<sup>3</sup>.

Do zerwania z tą dwoistością i przywrócenia pełnej podmiotowości pracodawcom (bezpośrednim), z równoczesnym ograniczeniem roli organów państwa do pełnienia nadzoru nad przestrzeganiem prawa oraz do funkcji usługowych (min. w zakresie pośrednictwa pracy), zmierza podejmowana obecnie reforma. Wymaga to wprowadzenia do kodeksu pracy nowej definicji podmiotu zatrudniającego pracowników, prostej i na tyle pojemnej, aby obejmowała podmioty o różnym charakterze prawnym w rozwijającym się sektorze gospodarki nie uspołecznionej. Wydaje się przy tym celowa zmiana dotychczasowego nazewnictwa: zaniechanie posługiwania się terminem „zakład pracy”, który ze względu na swą dwuznaczność nasuwał w pewnych sytuacjach wątpliwości interpretacyjne oraz przywrócenie terminu „pracodawca”, który w języku polskim ma szerokie prawo obywatelstwa i jest w pełni komunikatywny.

Przede wszystkim trzeba jednak dokonać głębokiej zmiany tych wszystkich przepisów, które traktują „zakłady pracy” (a więc pracodawców) jako jednostki podległe organom administracji państwowej i narzucają im określone rygory wyłączające swobodę działania zgodnie z pojmowaniem własnego interesu.

<sup>3</sup> Przeciwno stosowaniu tej terminologii wysuwa zastrzeżenia — moim zdaniem nieprzekonywająco — B. Wagner, W sprawie „pracodawcy pośredniego”, Państwo i Prawo 1990, nr 10, s. 88 i n., a także W. Sanetra, *Pracownicy i pracodawcy. Niektóre podstawowe problemy, pojęcia i konstrukcje*, w: *Pracownicy i pracodawcy*, s. 19.

Podmiotom tym należy pozostawić troskę o wydajność pracy oraz o dobór odpowiednio kwalifikowanych pracowników, a także o podejmowanie środków służących ich dyscyplinowaniu. W gospodarce rynkowej bodźce materialne będą działały w tym kierunku o wiele skuteczniej niż administracyjne nakazy. Podmioty te trzeba też uwolnić od zobowiązań na rzecz pracowników, których treść byłaby zależna od okoliczności leżących poza danym stosunkiem pracy. Potrzeba tych zmian wynika z dokonujących się przekształceń ustroju gospodarczego, z którymi prawo pracy powinno być zharmonizowane.

Czynnikiem komplikującym sprawę jest jednak fakt, że te ostatnie przemiany dokonują się stopniowo i mogą rozciągać się na dłuższy czas. Prywatyzacja (i komercjalizacja) jednostek gospodarczych jest procesem ciągłym, którego tempo zależy od wielu okoliczności, m.in. w poważnej mierze od dopływu kapitałów z zagranicy. Obok nowych jednostek dynamicznych i włączonych w tryby gospodarki rynkowej istnieją i będą zapewne jeszcze przez pewien czas istniały przedsiębiorstwa nie tylko stanowiące własność państwa, lecz także działające na dawnych zasadach i mało podatne na bodźce, ekonomiczne. Nie bez znaczenia są przy tym postawy i nawyki ukształtowane w dawnym systemie, a także brak wykwalifikowanych kadr menedżerskich, niezbędnych w nowoczesnej gospodarce. Okoliczności te trzeba mieć na uwadze przy projektowaniu zmian w prawie pracy, jeśli mają one odpowiadać potrzebom wynikającym z rzeczywistych przeobrażeń w dziedzinie gospodarki. Pojawiają się w tej dziedzinie różne problemy.

3. Pierwszy z nich polega na określeniu konsekwencji, jakie płynąć muszą dla regulacji stosunków pracy z faktu przewidywanego przez czas pewien współistnienia (choć z postępującą zmianą ich wagi gatunkowej) dwóch sektorów gospodarki, różniących się charakterem własności środków produkcji (prywatnej bądź publicznej) oraz zasadami funkcjonowania i podatnością na różne czynniki motywacyjne determinujące ich rozwój. Nie sposób byłoby przejść w prawie pracy do porządku nad odrębnością tych sektorów, pomimo że docelowo należy niewątpliwie dążyć do zrównania ich sytuacji prawnej<sup>4</sup>.

Rozwój sektora prywatnego i komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych nie spowoduje w najbliższym czasie zaniku przedsiębiorstw działających na dawnych zasadach, w których motyw dążenia do zysku nie zastąpi skutecznie regulacji prawnej i nakazów administracyjnych. Na przedsiębiorstwa te trudno byłoby rozciągać przepisy, odpowiadające

<sup>4</sup> W tym sensie wypowiada się przekonywająco W. Sanetra, *Równość pracodawców. Dylematy i ograniczenia*, w: *Oblicza pracodawcy*, Wrocław 1990, s. 5 i n.

modelowi gospodarki rynkowej, zakładające pełną autonomię podmiotów gospodarczych w zakresie organizowania procesów pracy i synalagmatycznych zobowiązań wobec pracowników.

Przesądza to o potrzebie utrzymywania przez pewien czas sektorowej dyferencjacji prawa pracy. Bliższego rozważenia wymaga natomiast jej zakres, zarówno w odniesieniu do rygorów działania narzucanych przedsiębiorstwom, jak i regulacji uprawnień pracowniczych. W tym ostatnim zakresie potrzebę dyferencjacji może niekiedy wyłączyć ogólniejsza zmiana przepisów, np. dotyczących ochrony stosunku pracy oraz skutków zwinionego przez pracownika rozwiązania stosunku pracy (w tym: porzucenia pracy), a także zasad różnicowania długości okresu wypowiedzenia<sup>5</sup>. Wyrażna odrębność ma natomiast pełne uzasadnienie w stosunku do samorządu załóg pracowniczych, ponieważ wprowadzanie tej instytucji — w jej obecnej formie — do prywatnego sektora gospodarki wydaje się niemożliwe<sup>6</sup>. Pewne znaczenie pomocnicze może mieć dyferencjacja, mająca za podstawę wielkość jednostek organizacyjnych zatrudniających pracowników, jakkolwiek jest to kryterium o innym charakterze.

Faktyczne zmiany następujące w strukturze podmiotów gospodarczych i zasadach ich funkcjonowania mogą mieć jednak wpływ nie tylko na samą treść regulacji stosunków pracy, lecz także na jej skuteczność. Jest to następny problem związany z rozpatrywaną przez nas fazą zmian gospodarczych. Uwidacznia się on na przykładzie stosowania wydanych w końcu 1989 r. przepisów w przedmiocie polityki zatrudnienia, a w szczególności zwalniania pracowników ze względów ekonomicznych<sup>7</sup>.

Przepisy te zmierzały do usunięcia przeszkód prawnych, stojących na drodze sanacji ekonomicznej i restrukturyzacji zakładów pracy. Ich autorzy wychodzili przy tym z założenia, że istotną barierę w tym względzie stanowi nazbyt rozbudowana ochrona pracowników przed wypowiedzeniem umowy o pracę. Ograniczono w związku z tym niektóre rygory ochronne w przypadku zwolnień grupowych, zobowiązując wprawdzie zakłady pracy do przestrzegania w tej sytuacji szczególnego trybu postępowania, ale dając im za to większą swobodę podejmowania decyzji indywidualnych<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Por. Z. Salwa, *Ochrona stosunku pracy w świetle reformy gospodarczej*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1989, nr 8 - 9, s. 1 i n.; por. także *Założenia reformy prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1989, nr 10-12, s. 4.

<sup>6</sup> Inną opirię wyraził w tej kwestii A. Sanetra, *Równość pracodawców*, s. 16.

<sup>7</sup> Ustawa z 28 XII 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy; Dz.U. 1993, nr 4, poz. 2?.

<sup>8</sup> W. Szubert, *Kierunki zmian legislacyjnych w dziedzinie polityki społecznej* (1990), Biuletyn Rady Legislacyjnej, URM, Warszawa 1991 (w druku).

Ta liberalizacja przepisów nie przyniosła jednak oczekiwanych skutków, ponieważ zakłady pracy nie były skłonne czynić z nich większego użytku, kierując się dążeniem raczej do przetrwania w dotychczasowym stanie przy możliwie wysokich płacach, aniżeli do optymalizacji efektów ekonomicznych i likwidacji przerostów zatrudnienia<sup>9</sup>. Racjonalizacja zatrudnienia nie poczyniła w związku z tym żadnych postępów, a nawet w ogólnym wyrazie się zmniejszyła, jeśli wziąć pod uwagę, że spadek zatrudnienia przybrał w 1990 r. znacznie skromniejsze rozmiary niż skurczenie się wolumenu produkcji.

Z doświadczeń tych nie należy oczywiście wyciągać wniosku, że scharakteryzowana wyżej zmiana przepisów regulujących tryb i zasady zwalniania z pracy była niecelowa. Miała ona jednak sens tylko jako ogniwo pomocnicze w systemie działań zmierzających do zwiększenia efektywności zatrudnienia. Nie mogła tych działań zastąpić ani wymusić, tam bowiem, gdzie decydującą rolę spełniają mechanizmy ekonomiczne, trudno oczekiwać poważniejszych efektów od regulacji prawnej, która nie jest z nimi dostatecznie zharmonizowana. Stwierdzenie to można odnieść do wielu zmian prawnych w dziedzinie stosunków pracy, zmian, których skuteczność zależy od realiów ekonomicznych.

Realia te mogą jednak decydować nie tylko o skuteczności prawa, lecz także o samej możliwości poddawania w pewnych zakresach stosunków pracy sensownej regulacji prawnej. Podejmując ten kolejny problem należy stwierdzić, że niekiedy sam substrat owej regulacji musi wprawdzie w praktyce się ukształtować, aby prawo mogło bliżej określić jego charakter i formy działania. W dziedzinie stosunków pracy obserwacja ta ma szczególne zastosowanie do pozycji prawnej i faktycznej pracodawcy.

Dotychczasowe przemiany stosunków pracy mają w znacznej mierze charakter jednostronny. Pełnemu upodmiotowieniu strony pracowniczej, które przejawiało się w powstaniu niezależnego ruchu zawodowego i uznaniu wolności związkowej, nie odpowiada wykrystalizowanie się podmiotowości pracodawców, którzy są ciągle w fazie zdobywania samodzielnej pozycji w miarę postępów prywatyzacji. Obejmuje ona jednak głównie małe jednostki gospodarcze, natomiast większe przedsiębiorstwa pozostają nadal we władaniu państwa, które wywiera dominujący wpływ na ich decyzje, jakkolwiek w założeniu zmierza do ich usamodzielniania. Przedsiębiorstwa te nie osiągnęły dotychczas pozycji pracodawcy w pełnym tego słowa znaczeniu, nie są też w istocie pracodawcami w świadomo-

<sup>9</sup> *Recesja i drogi wyjścia* (ekspertyza dla Prezydium PAN), pod red. L. Zienskowskiego, cz. I, Warszawa 1990, s. 7.

mości pracowników, którzy swe postulaty i roszczenia kierują z reguły pod adresem państwa i jego organów.

Utrzymywanie się takiego stanu rzeczy, stanowiącego relikwiny poprzedniego systemu, stoi na przeszkodzie zdrowemu układowi stosunków pracy, który wymaga pełnej podmiotowości po obu stronach oraz stworzenia mechanizmów, służących rozwiązywaniu powstających pomiędzy nimi konfliktów i sporów. Niezależnie od tego, opisany stan rzeczy uniemożliwia nadanie należytego kształtu prawnego ważnym organizacjom i instytucjom prawnym, działającym w obrębie zbiorowych stosunków pracy.

Do organizacji takich należą w szczególności zrzeszenia pracodawców, które stanowią ważne ogniwo tych stosunków, umożliwiające prowadzenie negocjacji i zawieranie porozumień ze związkami zawodowymi na szerszej płaszczyźnie. Zrozumienie tego faktu utorowało u nas drogę inicjatywie zakładania organizacji pracodawców, a nawet ich federacji<sup>10</sup>, a także przygotowania projektu ustawy w tej materii przez Senacką Komisję Inicjatyw i Prac Ustawodawczych.

Głównym problemem jest jednak ukształtowanie nie tyle form prawnych, co realnego substratu tych organizacji, który dopiero powstaje i obejmuje na razie ograniczoną sferę gospodarki sprywatyzowanej. Kierownicy państwowych przedsiębiorstw nie mają natomiast pełnego tytułu do występowania w tym charakterze, ponieważ nie są niezależni jako pracodawcy; znajdują się raczej w pozycji funkcjonariuszy, mających Poza tym swoje własne interesy zawodowe, niekoniecznie identyfikujące się z interesem zarządzanych przez nich przedsiębiorstwa<sup>11</sup>. Na skutek tego nowo powstałe organizacje pracodawców nie są wewnętrznie jednorodne i nie mogą spełniać głównych funkcji, do jakich są powołane, choćby funkcje te zostały zapisane we właściwych ustawach czy statutach: Klucz do rozwiązania tego problemu leży bowiem w sferze realnych przemian gospodarczych i własnościowych.

Nie wyklucza to oczywiście możliwości rozwijania przez istniejące organizacje pracodawców pozytywnej działalności, np. o charakterze informacyjnym czy doradczym oraz w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych członków<sup>12</sup>. Natomiast opisany stan rzeczy będzie stał na

<sup>10</sup> Stowarzyszenie pracodawców polskich zostało zarejestrowane przez Urząd m. st. Warszawy 10 I 1989 r. Inicjatywa powołania konfederacji pracodawców polskich, obejmującej powyższe stowarzyszenie oraz osiem innych organizacji, podjęta została 24 XI 1989 r.

<sup>11</sup> Por. M. Seweryński, *Organizacje (związki) pracodawców*, w: *Oblicza pracodawcy*, s. 46.

<sup>12</sup> Przewiduje m.in. te formy działalności statut stowarzyszenia pracodawców polskich w Polsce (por. przypis 10), § 8, pkt 1, 5, 7).

przeszkodzie wykonywaniu przez nie podstawowych zadań w dziedzinie kształtowania zbiorowych stosunków pracy. Dotyczy to w szczególności zawierania układów zbiorowych pracy o charakterze ponadzakładowym, których rozwój jest hamowany przez brak właściwego podmiotu, jaki mógłby występować po stronie pracodawców.

Obowiązujące przepisy upoważniają do działania w tym charakterze w stosunku do państwowych przedsiębiorstw, które stanowią dotychczas formę dominującą, kierowników właściwych urzędów państwowych<sup>13</sup>. Regulacja ta podlega krytyce, ponieważ organ administracji państwowej nie może być uważany za reprezentanta interesów jednostek gospodarczych pozostających pod jego zarządem<sup>14</sup>. W istniejącym stanie rzeczy brak jest jednak podmiotu, który mógłby go w tym zastąpić i okoliczność ta stanowi zasadniczą przeszkodę w rozwoju ponadzakładowych form układowych, które mają ważną funkcję do spełnienia w regulacji stosunków pracy. Zmiana tego stanu rzeczy nie jest możliwa przez nowelizację przepisów o układach zbiorowych pracy, ponieważ źródło trudności tkwi nie w obowiązującym prawie pracy, lecz w braku realnych przesłanek dla rozwoju tej formy porozumień.

4. Kwestię wymagającą odrębnego rozważenia stanowi problem granic skutecznej ingerencji prawa w dziedzinę stosunków pracy, w szczególności stosunków o charakterze zbiorowym. Doświadczenia ostatniego dziesięciolecia są w tym względzie bardzo pouczające. Rozwój niezależnego ruchu zawodowego dokonał się wprawdzie na drodze faktycznej, wbrew obowiązującemu prawu, bezpośrednio po tym wystąpiły jednak postulaty zalegalizowania tego ruchu i form jego działania. W minionym dziesięcioleciu toczyła się — w różnych jego fazach i z różnym rezultatem — walka o nowe prawo uznające niezależność ruchu zawodowego, wyzwajające go od narzucanych mu ograniczeń oraz o sankcjonowanie jego głównego oręża: prawa do strajku. Dominowało w tych latach dążenie do potwierdzenia faktycznych osiągnięć związków zawodowych na drodze prawnej oraz do pełnego uznania ich niezależnej pozycji nie tylko *de facto*, lecz także *de iure*, co wydawało się niezbędne dla umocnienia dokonujących się przemian. Wynikało stąd skupienie szczególnej uwagi wokół prac ustawodawczych mających zagwarantować wolność związkową w zakresie form organizacyjnych i środków działania. Z dużym nasileniem tych prac mamy również do czynienia obecnie,

<sup>13</sup> Art. 241<sup>2</sup> k.c. w brzmieniu nadanym przez ustawę z 6 XII 1983 r.; Dz.U. 1986, nr 42, poz. 201.

<sup>14</sup> Por. C. Jackowiak, *Podstawowe problemy rekodyfikacji prawa pracy PRL*, Państwo i Prawo 1986, nr 10, T. Zieliński, *Zbiorowe prawo pracy w nowym porządku prawnym FRL*, Państwo i Prawo 1939, nr 6, s. 24; L. Florek, *Noua regulacja prawna układów zbiorowych pracy*, Państwo i Prawo 1987, nr 9, s. 31.

o czym świadczy przygotowywanie przez różne ośrodki projektów ustaw regulujących różne aspekty zbiorowych stosunków pracy.

Znaczenie gwarancji prawnych w tej dziedzinie jest niewątpliwe. Dużej rozważa wymaga natomiast zakres związanej z tym regulacji prawnej. Sprawa ta ma szczególne znaczenie w odniesieniu do strajku, wówczas gdy prawo nie ogranicza się do samej tylko legalizacji tej formy działania, lecz również określa, w jakich okolicznościach i w jakim trybie strajk może być proklamowany oraz jakie skutki prawne ma pociągać za sobą nieprzestrzeganie tych reguł. W takiej sytuacji powstaje bowiem kwestia prawidłowego wyważenia tych ograniczeń oraz zapewnienia, aby były one respektowane w praktyce.

Znalezienie właściwych rozwiązań w tej dziedzinie nie jest rzeczą łatwą, ponieważ strajk jest z natury rzeczą próbą sił społecznych, których podporządkowanie rygorom prawnym może okazać się w pewnych okolicznościach bardzo trudne. Istotną rolę odgrywa również w tego rodzaju konfliktach ogólna sytuacja polityczna w kraju, która może stanąć na przeszkodzie stosowaniu sankcji wobec organizatorów nielegalnych strajków oraz wymuszaniu przestrzegania procedur ustanowionych dla rozpatrywania zatargów zbiorowych.

Wymownym przykładem w tym względzie była fala strajków w 1988 r. organizowanych wbrew prawu, z pogwałceniem obowiązującej ustawy o związkach zawodowych, co spotkało się z reakcją w postaci poszukiwania ugodowych rozwiązań, bez uciekania się do rygorów i sankcji przewidzianych tą ustawą. W jaskrawym kontraście do tych doświadczeń była natomiast sytuacja z końca 1989 r., którą cechowało powstrzymywanie się od akcji strajkowych jako wyraz poparcia dla nowo utworzonego rządu, pomimo prowadzenia przezeń polityki wymagającej dużych ofiar i wyrzeczeń od pracowników. Dalszy rozwój sytuacji pokazał z kolei, że ta wstrzemięźliwość w uciekaniu się do protestów i strajków ma swoje granice, przy czym wynikające wówczas konflikty rozgrywały się znowu — po obu stronach — z pominięciem obowiązujących przepisów prawa.

Całość tych świeżych doświadczeń nasuwa poważne wątpliwości co do roli prawa jako regulatora sytuacji powstających w obliczu zatargów zbiorowych pracy, zwłaszcza takich, które przybierają szerszy zakres i znaczne nasilenie. Usiłowanie wtłoczenia ich w wąskie ramy procedur i rygorów określonych prawem okazuje się bowiem wówczas z reguły zawodne. W niektórych krajach wyciągnięto stąd praktyczne wnioski, unikając bardziej szczegółowej regulacji prawa do strajku<sup>15</sup>. Często stosowanym rozwiązaniem jest również pozostawienie wypracowania reguł

<sup>15</sup> Por. Lord Wedderburn, *The Worker and the Law*, wyd. III, London 1986, s. 573 i n.

postępowania w tym zakresie przede wszystkim orzecznictwu sądowemu<sup>16</sup>.

W warunkach polskich trudno zaniechać regulacji określającej podstawy prawne zbiorowych stosunków pracy, a w szczególności zasady postępowania w obliczu zatargów zbiorowych oraz sposoby ich rozwiązywania. Regulacja ta powinna jednak ograniczać się do ustanowienia ogólnych ram prawnych, unikając bardziej szczegółowej reglamentacji<sup>17</sup>, która ma małe szanse zastosowania w ostrzejszych konfliktach. Sformułowanie ściślejszych propozycji w tym względzie wymagałoby osobnego rozważenia. Błędne byłoby jednak w każdym razie nadmierne poleganie na prawie jako czynniku kształtującym zbiorowe stosunki pracy. Lektura przygotowywanych obecnie projektów ustaw przekonuje o potrzebie położenia nacisku na to stwierdzenie.

Wstrzeźliwość w posługiwaniu się prawem stanowionym przez państwo nie oznacza jednak postawienia zbiorowych stosunków pracy poza zakresem wszelkich obowiązujących norm. Rozwój tych stosunków powinien bowiem doprowadzić do ukształtowania się w nich reguł współdziałania i postępowania w sytuacjach konfliktowych, na podstawie oceny faktycznych układów i głębszego rozeznania wzajemnych interesów. Reguły te, wyrastające po części z formujących się zwyczajów a przede wszystkim z różnego rodzaju porozumień zbiorowych, powinny przyczynić się do kształtowania autonomicznego prawa, uzupełniającego państwowy porządek prawny w sprawach o żywotnym znaczeniu ze stanowiska interesów pracowniczych i rozwoju gospodarki. Proces formowania się tych norm będzie zarazem świadczył o żywotności zbiorowych stosunków pracy oraz z niezależności ich podmiotów.

## CONSIDERATIONS ON THE LABOUR LAW REFORM

### Summary

The reform of the labour law, carried out presently, aims at replacing the system of imperative planning and managing executed by the State with the democratic legal order based on the idea of respecting the sovereignty of parties to the labour relationship and of their representative organs. However, the changes in the labour law must be in agreement with actual changes in the economic sphere if this branch of law is to maintain its adequacy and efficiency. Besides, attempts should be made to avoid overregulation, especially with respect to collective conflicts (strikes), for the latter are the challenge that can hardly be contained by the use of legal measures.

<sup>16</sup> Por. A. Brun, H. Galland, *Droit du Travail*, wyd. II, Paris 1978, t. II, s. 453 i n.

<sup>17</sup> W tym sensie wypowiada się T. Zieliński, *Zbiorowe prawo pracy*, s. 28.