

HENRYK LEWANDOWSKI

## ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY KODEKSU PRACY. UWAGI *DE LEGE FERENDA*

1. Liczne niedostatki naszego prawa pracy, o których wiele już pisa<sup>1</sup>, wymagają nie tylko poprawy poszczególnych rozwiązań i instytucji. Niezbędne są zmiany o podstawowym znaczeniu, od których zależy zakres, kształt i charakter systemu prawnego, będącego regulatorem społecznych stosunków pracy. Nieodzowność tak szeroko zakrojonej reformy dyktuje potrzebę głębszej refleksji przede wszystkim nad zakresem podmiotowym i przedmiotowym kodeksu pracy. Kodeks bowiem, jeśli ma być aktem prawnym odpowiadającym temu terminowi, winien całościowo i względnie wyczerpująco normować materię wypełniającą ramy danej dziedziny<sup>2</sup>. Zakres kodeksu pracy w tym podwójnym rozumieniu stanowi właśnie treść niniejszych uwag.

2. Zakres podmiotowy obowiązującego kodeksu pracy został określony przy przyjęciu formuły, iż stosuje się on do wszystkich pracowników niezależnie od dziedziny zatrudniania i rodzaju pracy oraz podstawy nawiązania stosunku pracy. W ten sposób ustawodawca z 1974 r. proklamował zasadę powszechności podmiotowej.

Zasada ta, jako taka, nie jest kwestionowana. Uwagi krytyczne wywołuje tylko niepełność jej realizacji, a także dyferencjacja pracowników ze względu na podstawę stosunku pracy. Zarzuty te dotyczą przede wszystkim mianowania. Kodeks pracy uznając osoby zatrudnione na podstawie mianowania za pracowników i uchylając ustawę z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, nie normuje jednak stosunku pracy z nominacji. Odsyła w tym względzie do przepisów szczególnych oraz upoważnia Radę Ministrów do kształtowania, w drodze rozporządzenia, statusu pra-

<sup>1</sup> Por. m.in. opracowania zawarte w *Przełanki i kierunki reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wrocław 1987, w których cytuje się również wcześniejszą literaturę krytyczną. Por. też C. Jackowiak, *Podstawowe problemy rekodyfikacji prawa pracy*, Państwo i Prawo 1986, nr 10, s. 31 i n., oraz L. Florek, *Refleksje nad kierunkami rozwoju prawa pracy*, w: *Praca i polityka społeczna w Polsce współczesnej*, Warszawa 1987, s. 237 i n.

<sup>2</sup> Rozważania na temat kodeksu w płaszczyźnie teorii prawa zawiera praca H. Rota, *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978, s.4 i n

owników w oparciu o nominację w niektórych działach służby państwowej i określonych kategoriach jednostek organizacyjnych (art. 2, 76 i 298 k.p.). Takie stanowisko autorów kodeksu pracy doprowadziło do rozbudowy daleko ponad potrzebę pragmatyk pracowniczych, które bez dostatecznych przesłanek merytorycznych poważnie różnicują sytuację licznych grup pracowniczych<sup>3</sup>. W braku ogólnej konstrukcji stosunku pracy z nominacji i kontroli działalności prawotwórczej rządu korzystającego z delegacji blankietowej art. 298 k.p. pragmatyki te są jednym z najgorzej unormowanych obszarów naszego prawa pracy. Ustawa z 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>4</sup>, sama będąc aktem dalekim od doskonałości, w niewielkim stopniu przyczyniła się do uporządkowania tego stanu rzeczy.

W związku z tym nasuwają się dwa postulaty: 1) należy ograniczyć nominację do tych stosunków, w których występuje element władztwa (pracownicy urzędów państwowych, sędziowie, prokuratorzy), i ewentualnie — do szczególnych grup zawodowych, np. pracowników nauk<sup>5</sup>; 2) niezbędne jest uregulowanie w kodeksie pracy modelu stosunku pracy z nominacji. Winna to być regulacja w miarę rozwinięta, zawierająca reguły dotyczące powstania, zmiany, ustania stosunku pracy oraz wszystkich istotnych jego cech. Za punkt wyjścia przy jej formułowaniu należałoby wziąć właściwości tych dziedzin, w których najliczniej występują pracownicy mianowani. Odstępstwa od „modelu kodeksowego”, uzasadnione w stosunku do „nietypowych” kategorii służb, np. sędziów czy nauczycieli akademickich, mogłyby być ujęte w przepisach o ustroju organów, instytucji lub zakładów będących ich jednostkami zatrudniającymi.

Nie byłoby natomiast właściwe unormowanie stosunku pracy z nominacji w osobnej ustawie. Rozwiązanie takie pomniejszałoby rolę kodeksu pracy, a nadto, poza innymi, miałoby tę niedogodność, że w aktach szczególnych musiałyby znaleźć się nieraz podwójne odesłania: do tej ustawy i do kodeksu pracy<sup>6</sup>.

Pewne wątpliwości budzi racja bytu powołania. Powołanie jako podstawa stosunku pracy, wykształcone w drodze orzecznictwa i uznane legislacyjnie najpierw w węższym zakresie, ustawą z 15 VII 1968 r. o pracownikach rad narodowych<sup>7</sup> w odniesieniu do stanowisk kierowniczych w terenowych organach administracji państwowej, a następnie szerzej

<sup>3</sup> Por. na ten temat W. Piotrowski, *Ocena stanu pragmatyk i propozycje ich uporządkowania*, w: *Przesłanki i kierunki reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wrocław 1987, s. 99 i n.

<sup>4</sup> Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214.

<sup>5</sup> W tym kierunku zmierzają też propozycje Z. Salwy, *Podstawowe problemy modelu prawa pracy*, w: *Przesłanki i kierunki*, s. 20, oraz — jak sądzę — W. Piotrowskiego, *Ocena stanu pragmatyk*, zwłaszcza s. 131.

<sup>6</sup> Przypadki takie zdarzają się obecnie, na co zwraca uwagę W. Piotrowski, *Ocena stanu pragmatyk*, s. 122.

<sup>7</sup> Dz.U. 1968, nr 25, poz. 164.

na mocy kodeksu pracy, nie ma do dnia dzisiejszego jednoznacznej kwalifikacji prawnej. Nadal głoszone są różne poglądy na jego charakter prawny. Do koncepcji powołania jako aktu administracyjnego, która była dominująca w początkowym okresie, „doszło” zapatrywanie, iż jest to zdarzenie prawne właściwe prawu pracy. W latach osiemdziesiątych, na gruncie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, pojawiły się dwa dalsze poglądy: jeden uzależnia charakter powołania od charakteru organu uprawnionego do obsady stanowiska kierowniczego, a drugi przypisuje mu charakter mieszany, mianowicie traktuje je jako kategorię prawa pracy i prawa gospodarczego<sup>8</sup>. Spór ten ma znaczenie nie tylko doktrynalne. Zależnie od rodzaju kwalifikacji bowiem różne przepisy mogą wchodzić w grę przy ocenie wadliwości powołania i płynących stąd skutków.

W ostatnich latach prawodawca posługuje się omawianą konstrukcją dość swobodnie, odchodząc przy tym od dyrektywy kodeksu pracy wiążącej powołanie z głównymi stanowiskami kierowniczymi<sup>9</sup>. Czasami odnosi się wrażenie, że ucieka się do niej, jeśli nie bardzo wiadomo, na jakiej podstawie oprzeć stosunek pracy. Nie ułatwia to rozumienia stosunku z powołania i tym bardziej rodzi wątpliwość co do celowości utrzymania tej instytucji.

Nasuwa się zasadnicze pytanie, czy są dostateczne racje merytoryczne obecności powołania w naszym prawie pracy. Sądzę, że argumenty, jakie w różnych okresach wysuwano dla jego uzasadnienia i jakie legły u podstaw wprowadzenia go do ustawodawstwa<sup>10</sup>, są mało przekonujące, zwłaszcza dzisiaj w poważnie zmienionych warunkach. Zapewnienie podmiotom decydującym o obsadzie stanowisk kierowniczych w gospodarce uspołecznionej pełnej swobody w zwalnianiu z tych stanowisk, uważane za zaletę powołania, stanowi jego wadę, zwłaszcza w stosunku do kierowników przedsiębiorstw, którym tak bardzo potrzebna jest stabilizacja. Nie bez znaczenia jest również fakt, że powołanie jako podstawa stosunku pracy występuje tylko w polskim prawie pracy: jest obce tej dziedzinie prawa w krajach socjalistycznych, jak i kapitalistycznych.

Mniemam, że zastąpienie powołania umową o pracę, ewentualnie z wprowadzeniem niezbędnych zmian, byłoby rozwiązaniem właściwym<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Poglądy te omawia, cytując wyczerpująco literaturę, T. Liszcz w pracy *Stosunek pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w PRL*, Lublin 1986, s. 90 i n.

<sup>9</sup> Przykładem mogą być inspektorzy państwowej inspekcji pracy, których zatrudnia się na podstawie powołania (art. 25 ust. 3 ustawy z 6 III 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; Dz. U. 1981, nr 6, poz. 23, zm. Dz. U. 1985, nr 35, poz. 162).

<sup>10</sup> Por. T. Liszcz, *Stosunek pracy*, s. 91 i n.

<sup>11</sup> Przeciwno konstrukcji stosunku z powołania wypowiada się również Z. Salwa, *Podstawowe problemy*, s. 20. Oczywiście w tych przypadkach, w których powołanie zastępuje w istocie nominację, należałoby wprowadzić tę podstawę.

Inna kwestia nasuwa się w odniesieniu do spółdzielczej umowy o pracę. Przydatność tej konstrukcji prawnej nie budzi zastrzeżeń. Jest problemem w pewnym stopniu natomiast sprawa miejsca regulacji spółdzielczego stosunku pracy. Jego związek ze spółdzielczością uważa się za tak bliski, że regulacji w ramach prawa spółdzielczego nie poddaje się w wątpliwość<sup>12</sup>. Sądzę jednak, że sprawa nie jest tak oczywista. Ewolucja sytuacji faktycznej zatrudnionych członków spółdzielni pracy postępująca od lat pięćdziesiątych, jak i zmiany w stanie prawnym dokonane w 1961 i 1974 r. spowodowały, że osoby te są, i czują się, w większym stopniu pracownikami niż spółdzielcami. Nie widać, żeby zaczęło się dziać coś innego w tym zakresie pod wpływem ustawy z 16 IX 1982 r. Prawo spółdzielcze i innych ogólnych aktów reformatorskich. A jeśli chodzi o zawartą w tej ustawie regulację spółdzielczego stosunku pracy, te zmiany na rzecz powiązania stosunku pracy ze stosunkiem członkostwa nie są rozstrzygające. Sądzę, że integracja regulacji spółdzielczego stosunku pracy z kodeksem pracy pozwoliłaby też na jej uproszczenie; stałaby się ona również bardziej dostępna.

W ocenie zakresu podmiotowego kodeksu pracy do rzędu niewątpliwych należy stosunek pracy z wyboru. Wybór, poza stanowiskiem, nie zawiera bowiem elementów treści stosunku pracy. Należałoby ograniczyć rolę tego aktu do warunku nawiązania stosunku pracy na podstawie umowy o pracę.

Poważne ograniczenie nominacji, jakie proponujemy, rozszerzyłoby zastosowanie umowy o pracę. Główna i najliczniejsza kategoria pracowników umownych uległaby dalszemu powiększeniu. Zakłada to zarazem większe jej zróżnicowanie, gdyż objęte dziś pragmatykami i nacechowane znacznymi odrębnościami takie dziedziny, jak PKP i PPTT stałyby się domeną umowy. Uważam jednak, że odrębności te nie mogą być podstawą do stanowienia „statusów pracowników umownych” poza kodeksem pracy<sup>13</sup>. Jeżeli przy ocenie poszczególnych instytucji swoistości określonych grup pracowniczych okazałyby się jako zasadnicze, odpowiednie regulacje dotyczące tych grup winny mieć wyraz w systematyce kodeksu pracy<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Por. W. Szubert, *Nad projektem nowelizacji kodeksu pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1981, nr 8, s. 11.

<sup>13</sup> Warto przypomnieć wypowiedź M. Świąćickiego w dyskusji przygotowującej kodyfikację prawa pracy: „Kodeksowi pracy należy nadać jak najszerszy zakres podmiotowy. Umieszczenia przepisów poza kodeksem nie może uzasadniać ani swoisty charakter procesu pracy, ani warunki, w których ona przebiega, ani też cechy osobiste pracowników lub szczególnie dodatkowy cel ich zatrudniania; M. Świąćicki, *Zakres kodeksu pracy oraz niektóre problemy jego treści i formy*, Państwo i Prawo 1969, nr 11, s. 756.

<sup>14</sup> Wydaje się, że z zapatrywaniem tym koresponduje pogląd C. Jackowiaka w odniesieniu do regulacji pracy marynarzy na polskich statkach w żegludze międzynarodowej. Autor ten deklaruje się wyraźnie jako zwolennik większej integracji tej regulacji z kodeksem pracy; por. C. Jackowiak, *Podstawowe zagadnienia*

Refleksją na temat zakresu umowy o pracę należy objąć również młodocianych zatrudnianych w celu przygotowania do zawodu. Według kodeksu podstawę ich zatrudniania stanowi umowa o pracę, z tym że ma wtedy postać szczególną „umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego”. Młodociani związani z zakładem taką umową są pracownikami.

Już bezpośrednio po uchwaleniu kodeksu pracy regulację tę uznano za wątpliwą. Jak słusznie zwrócono uwagę „współczesne potrzeby wymagają raczej podkreślenia odrębności statusu prawnego ucznia w porównaniu z pracownikiem oraz położenia szczególnego nacisku na pedagogiczne elementy jego więzi z zakładem pracy”<sup>15</sup>.

W moim przekonaniu, analiza dogmatyczna przepisów kodeksu pracy i aktów wykonawczych z odniesieniem do ich celu, jakiemu mają służyć, pozwala przyjąć, że podstawa zatrudniania młodocianych jest odmianą umowy o pracę bardziej z nazwy niż swej treści. Do wniosku takiego prowadzi w szczególności wyważenie elementów pracy i nauki w tym szczególnym stosunku prawnym. Widoczny jest priorytet nauki, a praca sprowadza się raczej do roli instrumentalnej. W takim kierunku pożądana jest zmiana przepisów. W związku z tym wskazana byłaby również zmiana nazwy umowy na „umowę w celu przygotowania zawodowego”. Oczywiście, młodociani zatrudniani na podstawie takiej umowy winni być objęci uprawnieniami przysługującymi pracownikom<sup>16</sup>. Regulacja ich stosunku prawnego mogłaby być zawarta w dziale odrębnym kodeksu pracy normującym stosunki zatrudnienia zbliżone do stosunku pracy (o czym niżej).

W tej części rozważań jest miejsce również na refleksję dotyczącą regulacji zatrudnienia w sektorze nieuspołecznionym. Obecny kodeks pracy jest prawem sektora uspołecznionego. Ma zastosowanie do sektora nieuspołecznionego tylko odpowiednio i to z licznymi wyłączeniami oraz wyraźnie odmiennym unormowaniem niektórych spraw. Część tych odrębnych rozwiązań jest niekorzystna dla pracowników. Takie stanowisko ustawodawcy było w zasadzie usprawiedliwione ówczesną sytuacją ustrojowo-prawną; w połowie lat siedemdziesiątych bowiem sektor prywatny niewiele znaczył. Ale ustawodawca nie przewidział, że może być zupełnie inaczej. Dzisiaj w drobnej wytwórczości, usługach i innych jednostkach poza systemem uspołecznionym jest niewspółmiernie więcej za-

*regulacji prawnej pracy na polskich statkach morskich w żegludze międzynarodowej*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego — Prawo, 6, Prawo pracy, Gdańsk 1978, s. 34 - 36.

<sup>15</sup> W. Szubert, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy kodeksu pracy*, Państwo i Prawo 1974, nr 8-9, s. 7.

<sup>16</sup> Problematyka ta jest rozważana w dysertacji doktorskiej M. Włodarczyka *Umowa o pracę w celu przygotowania zawodowego*, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji UŁ w 1987 r. (praca ta zgłoszona została do publikacji w Studiach i Materiałach Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych).

trudnionych niż przed czternastu laty i nie zanoszą się na regres. Musi to znaleźć swój wyraz w prawie pracy.

Uważam, że niewłaściwe byłoby utrzymanie dotychczasowego profilu kodeksu i uregulowanie odrębności w stosunku do zatrudniania w sektorze prywatnym w innym akcie nawet rangi ustawy. Kodeks pracy powinien przybrać charakter jednolitego aktu, stosowanego w sektorze uspołecznionym i nieuspołecznionym. Uzasadnione różnice powinny mieć wyraz prawny w ramach poszczególnych instytucji i rozwiązań<sup>17</sup>.

Na zakończenie tej części uwag nie można uchylić się od postawienia pytania, czy przyszły kodeks pracy winien swym zakresem obejmować grupy uznane dziś za pracowników, czy też w jego orbitę należałoby włączyć osoby nie będące pracownikami, ale wykonujące stale i zarobkowo pracę na rzecz drugiego podmiotu i znajdujące się przez to w sytuacji zbliżonej do pracowników. Należy zwrócić uwagę, że już obecnie pewne uprawnienia - pracownicze przyznaje się niektórym grupom zawodowym nie będącym pracownikami, np. chałupnikom czy agentom. Wyraża się w tym tzw. ekspansja prawa pracy, która nie oznacza jednak rozszerzenia zakresu kodeksu pracy, a tym samym i prawa pracy. Chałupnik, ni agent, korzystający z określonych uprawnień pracowniczych, nie staje się podmiotem w obrębie tej dyscypliny.

W postawionym pytaniu natomiast chodzi o poszerzenie obszaru, granic, prawa pracy. Zgodnie z tą sugestią kodeks pracy regulowałby stosunek pracy podporządkowanej i stosunki z nim związane (granice obecne) oraz stosunki zatrudnienia zbliżone do stosunku pracy<sup>18</sup>. Te ostatnie włączone do prawa pracy utraciłyby dotychczasową kwalifikację i stałyby się stosunkami prawa pracy, przybierając charakter prawny właściwy tej dyscyplinie. O zakresie uprawnień pracowniczych osób pozostających w tych stosunkach stanowiłyby przepisy kodeksu pracy: brak wyłączenia określonych praw oznaczałoby przyznanie pełnego statusu pracowniczego.

Grupą społeczną najbardziej kwalifikującą się do włączenia do kodeksu pracy na takich warunkach, są chałupnicy wykonujący zlecane im czynności na podstawie umowy o pracę nakładczą. Korzystają oni już z bardzo szerokiego zakresu uprawnień pracowniczych. Umowa o pracę

<sup>17</sup> Wydaje się, że za bardziej odrębną reglamentacją dla sektora nieuspołecznionego wypowiada się L. Florek, *Refleksje nad kierunkami*, s. 251 - 252.

<sup>18</sup> Propozycja taka została wysunięta w tezach referatu Z. Salwy, W. Szuberta i M. Świąteczkiego, *Zagadnienia uporządkowania i kodyfikacji polskiego prawa pracy* (Zjazd Katedr Prawa Pracy, Kołobrzeg), *Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych*, nr 21, Warszawa 1966. J. Jończyk stosunki zatrudnienia zbliżone do stosunku pracy zalicza już obecnie do stosunków prawa pracy, nazywając je „niepracowniczymi stosunkami zatrudnienia”. Tytułem przykładu autor ten wymienia stosunek zawodowej służby wojskowej, stosunek agencji i stosunek zatrudnienia członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej; J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1984, s. 148 - 149.

nakładczą, będąca raczej umową nienazwaną i podlegająca co do zasady ogólnym przepisom zobowiązaniowym kodeksu cywilnego, stałaby się instytucją prawa pracy<sup>19</sup>.

Drugą grupą zasługującą na takie potraktowanie są osoby stale wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia. Chodzi tu o stosunkowo liczną grupę osób zatrudnionych w handlu, gastronomii i usługach innego rodzaju. Na społeczną potrzebę objęcia tej grupy regulacją ochronną zwraca uwagę sam ustawodawca upoważniając w art. 303 § 2 kodeksu pracy Radę Ministrów do wydania odpowiednich przepisów<sup>20</sup>. W związku z rozwojem systemu agencji w ostatnim czasie i dopuszczeniem możliwości zatrudniania przez agentów nawet dość licznych grup pracowników należy zastrzec, że tym szczególnym statusem winni być objęci tylko ci agenci, którzy wykonują pracę osobiście lub przy pomocy członków swych rodzin.

Grupa trzecia, jaka może wchodzić tu w grę, to członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i ich domownicy. Wypada przypomnieć, że przez pewien czas w nauce przypisywano osobom tym status pracownicy<sup>21</sup>. Pogląd ten jednak nie spotkał się z szerszą akceptacją, gdyż nie miał oparcia w ustawodawstwie spółdzielczym. Dzisiaj na ogół przyjmuje się, że członkowie spółdzielni, jak ich domownicy pozostają ze spółdzielnią w stosunku cywilno-prawnym. Ale w szerokim zakresie, zwłaszcza domownicy członków spółdzielni, korzystają oni z uprawnień pracowników. Częściowo upoważnia ich do tego sama ustawa o prawie spółdzielczym, a głównymi źródłami są statuty i regulaminy spółdzielni produkcyjnych. W rzeczywistości status tych osób jest dość podobny do statusu pracownika<sup>22</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że wielu członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych przystąpiło do spółdzielni bez wkładu gruntu. Z tego punktu widzenia ich sytuacja nie odbiega od sytuacji członków spółdzielni pracy pozostających ze spółdzielnią w stosunku pracy.

Sądzę, że w dziale kodeksu pracy o stosunkach zatrudnienia zbliżonych do stosunku pracy mogłyby znaleźć się także stosunki prawne, w

<sup>19</sup> Zmierzające w tym kierunku propozycje uregulowania statusu chałupników sformułowała T. Wyka, *Sytuacja prawna osób wykonujących pracę nakładczą*, Folia Iuridica 1986, nr 25, zwłaszcza s. 119-122.

<sup>20</sup> Por. również uwagi W. Szuberta w tej materii zamieszczone w pracy *Zakres podmiotowy*, s. 12.

<sup>21</sup> Tak M. Świącicki, *Spółdzielczy stosunek pracy w spółdzielniach produkcyjnych rolnych*, Warszawa 1958.

<sup>22</sup> Por. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 249 i p., oraz M. Gersdorf-Giaro, *Status prawny domownika członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej (wybrane zagadnienia)*, *Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy* 1987, nr 2, s. 119 i p., a zwłaszcza 127 - 129. Dla uproszczenia zagadnienia nie różnicuję sytuacji prawnej członka spółdzielni produkcyjnej i sytuacji prawnej domownika członka.

których świadczona jest praca w sposób zawodowy, stanowiące obecnie przedmiot zainteresowań prawa administracyjnego. Są to stosunki służbowe, w jakich pozostają: funkcjonariusze pożarnictwa, funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej. Z większą rezerwą wypowiadam się w tej kwestii w odniesieniu do stosunku służbowego zawodowych wojskowych. Niektórzy autorzy twierdzą, że już obecnie stosunki te należą do prawa pracy. Kwalifikację taką przypisuje się zwłaszcza stosunkom służbowym funkcjonariuszy pożarnictwa, MO i Służby Więziennej. Zdaje się przeważać jednak opinia, iż są to stosunki administracyjno-prawne, charakteryzujące się pełną dyspozycyjnością zatrudnionego<sup>23</sup>.

Zakres stosowania do nich przepisów prawa pracy jest różny, najszerszy do funkcjonariuszy pożarnictwa, a węższy do funkcjonariuszy MO i służby więziennej. Trzeba jednak uwzględnić okoliczność, że niektóre rozwiązania pragmatyk MO i służby więziennej są analogiczne jak w kodeksie pracy.

Zdają sobie sprawę, że propozycja rozciągnięcia prawa pracy na wymienione służby może budzić sprzeciw — choćby w obawie przed infiltracją elementów administracyjnych na teren prawa pracy. Wcześniej czy później proces taki jest chyba nieunikniony<sup>24</sup>. Taka jest też tendencja rozwoju prawa pracy w innych krajach, i to nie tylko socjalistycznych<sup>25</sup>. Dokonanie tego przy najbliższej reformie prawa pracy byłoby pociągnięciem twórczym, rozwijającym stan prawny z uwzględnieniem perspektywy.

3. Szereg postulatów de lege ferenda wywołuje" również ocena zakresu przedmiotowego obowiązującego kodeksu pracy. Nie sposób zaprezentować je wyczerpująco. Ograniczę się tylko do podstawowych instytucji.

Na plan pierwszy wysuwa się sprawa zbiorowego prawa pracy, która pozostaje w sferze zainteresowań nie tylko nad zakresem kodeksu pracy. Jest to również kwestia modelu prawa pracy. Wiadomo, że system naszego prawa pracy ukształtowany w drodze kodyfikacji w zasadzie został oparty na modelu monistycznym, w którym główna rola w stanowieniu praw i obowiązków pracowniczych przypada ustawie, a układy zbiorowe

<sup>23</sup> Patrz na ten temat obszerne studium T. Zielińskiego, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji*, w: *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław 1984, s. 87 i n., zwłaszcza 135 i n. Autor ten uwzględnia wyczerpująco dotychczasową literaturę na ten temat. W cytowanym już opracowaniu W. Piotrowskiego, które ukazało się po opublikowaniu studium T. Zielińskiego, funkcjonariusze pożarnictwa zostali uznani za pracowników, pozostałe osoby natomiast za podmioty prawa administracyjnego; W. Piotrowski, *Ocena stanu pragmatyk*, s. 115 - 116.

<sup>24</sup> Tak też T. Zieliński, *Stosunek prawny*, s. 150.

<sup>25</sup> Por. m.in. Y. Saint-Jours, *La pénétration du droit du travail dans la fonction publique*, w: *Tendances du droit du travail français contemporain*, Paryż 1978, s. 231 i n.

pracy pełnią funkcję pomocniczą<sup>26</sup>. Zmiany, jakie dokonały się w latach osiemdziesiątych, zwłaszcza mam na uwadze ustawę o związkach zawodowych, są pewnym odstępstwem od tego modelu, ale nie burzą go.

Dzisiaj model ten nie przystaje do torującego sobie drogę kształtu gospodarki narodowej, w tym kształtu przedsiębiorstwa będącego podstawowym jej ogniwem. Zasadnicze zmiany w tym zakresie są powszechnie oczekiwane. Sądzę, że właściwa lokalizacja zbiorowego prawa pracy w przygotowywanym procesie legislacyjnym miałyby niewątpliwie wpływ na dalszy jego rozwój.

Nie ma kontrowersji co do miejsca w kodeksie pracy dla jednej części zbiorowego prawa pracy, mianowicie układów zbiorowych pracy. Przyjęta regulacja musi być jednak poddana poważnym modyfikacjom. Należy przywrócić układom zbiorowym pracy ramy co do treści sprzed 1974 r. Ograniczenie przez ustawodawcę ich roli, poza sferą płac, do narzędzia dyferencjacji uprawnień pracowniczych ze względu na szczególne właściwości branży lub zawodu, pozbawiło w istocie rzeczy to źródło prawa właściwej mu funkcji czynnika rozwoju prawa pracy. Sądzę, że nie trzeba nawet przypominać, iż przydatność układów zbiorowych pracy z tego punktu widzenia w naszym systemie została udowodniona przez naukę<sup>27</sup> i sprawdzona w praktyce w pierwszym pięcioleciu po odzyskaniu niepodległości i po przemianach w 1956 r.

Zmiany ustawowe w tym zakresie powinny też zapewnić układom właściwe im cechy strukturalne: niezmiennalność i automatyzm prawny oraz uprzywilejowanie pracownika. Dopuszczenie możliwości zawierania układów zarówno na szczeblu branży i zawodu, jak i na szczeblu przedsiębiorstwa harmonizowałyby z podstawowymi założeniami reformy gospodarczej i nadawałyby prawu pracy bardziej demokratyczny charakter, zwiększając tym samym jego oddziaływanie motywacyjne na pracowników.

Mówiąc o układzie zbiorowym pracy w odniesieniu do przedsiębiorstwa mam na uwadze układ w ścisłym tego słowa znaczeniu, a nie zakładową umowę zbiorową wprowadzoną ustawą z listopada 1986 r., zmieniającą kodeks pracy. W związku z tym uważam za zbędną instytucję zakładowych systemów wynagradzania.

Relację układów zbiorowych pracy należałoby dopełnić przez zamieszczenie w kodeksie pracy przepisów o rokowaniach zbiorowych poprzedzających zawarcie układu bądź prowadzonych w celu jego zmiany<sup>28</sup>. Warto by rozważyć przy tym kwestię unormowania w tej części kodeksu sporów zbiorowych pracy, ujętych dotąd w ustawie o związkach zawodowych.

<sup>26</sup> Szerzej na temat modeli prawa pracy z tego punktu widzenia wypowiedział się ostatnio C. Jackowiak, *Podstawowe problemy*, s. 32 - 33.

<sup>27</sup> Por. W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960, s. 116 i n.

<sup>28</sup> Por. W. Szubert, *Kierunki rozwoju zbiorowego prawa pracy*, Państwo i Prawo 1981, nr 6, s. 20-21. Koncepcję rokowań zbiorowych na szczeblu przedsiębior-

Z modelem układu zbiorowego łączy się ściśle propozycja unormowania ogólnego, odpowiednio do charakteru społecznego materii, porozumień społecznych, które dawałyby związkom zawodowym szerszą płaszczyznę uczestnictwa w rozwiązywaniu spraw z zakresu polityki społeczno-gospodarczej. W szczególności chodzi tu o unormowanie porozumień podstawowych zawieranych na szczeblu krajowym przez reprezentację związków zawodowych z rządem, które poza kształtowaniem innych spraw leżących w sferze uprawnień związków zawodowych stanowiłyby ramy dla układów zbiorowych pracy.

Drugą podstawową materią zbiorowego prawa pracy, która winna być unormowana w kodeksie pracy, są związki zawodowe. Doświadczenia nabyte w tej dziedzinie i przemiany zachodzące w ruchu zawodowym doprowadzą, być może, do rozwiązania optymalnego co do charakteru tego ruchu i warunków społeczno-politycznych.

Dyskusyjna jest jednak sprawa zakresu tej regulacji w kodeksie. Obok propozycji całkowitego włączenia regulacji prawnej związków zawodowych w ramy kodeksu pracy uznaje się za niezbędne pozostawienie poza kodeksem części tej materii, ujmując ją w formę ustawy o charakterze konstytucyjnym<sup>29</sup>. Sądzę, że unormowanie związków zawodowych w całości w kodeksie pracy odzwierciedlałoby ich właściwą funkcję.

Więcej problemów wywołuje stosunek kodeksu pracy do materii samorządu pracowniczego. Dotąd niewiele wypowiedziało się za objęciem tej sfery stosunków społecznych normami kodeksu pracy. Nie mały wpływ na to ma pozycja ustrojowa, jaką ustawodawca nadał samorządowi, jego ścisły związek z ekonomiką i ustrojem przedsiębiorstwa, co powoduje ujmowanie go w kategoriach zarządzania przedsiębiorstwem i gospodarką narodową. W konsekwencji nie ma jeszcze ogólnego uznania, że samorząd pracowniczy stanowi domenę prawa pracy, wielu jest pretendentów do uprawiania tego obszaru i to wcale nie subsydiarnie<sup>30</sup>. Sądzę, że rozwój tej sfery stosunków oraz poglądów nauki na rolę i charakter samorządu doprowadzi do pełnej jego integracji z prawem pracy<sup>31</sup>. Taka jest też, współczesna tendencja rozwoju partycypacji pracowniczej w przekroju międzynarodowym. Uzasadniona zatem wydaje się również

stwa zaprezentował L. Florek, *Rokowania zbiorowe pracy na szczeblu przedsiębiorstwa*, w: *Z problematyki rokowań i porozumień zbiorowych pracy*, Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych 1983, nr 7, s. 6 i n.

<sup>29</sup> Za pierwszym ujęciem opowiedział się W. Szubert, *Nad projektem nowelizacji*, s. 7, a także W. Sanetra, *Kierunki i zakres nowelizacji kodeksu pracy*, w: *Przesłanki i kierunki reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wrocław! 1987, natomiast za drugim J. Jończyk, *Projekt zmiany kodeksu pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1981, nr 7, s. 3.

<sup>30</sup> Kilka refleksji na ten temat zawarłem w opracowaniu *Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1984, t. 32, s. 41 i n.

<sup>31</sup> Por. też W. Sanetra, *Kierunki i zakres*, s. 64.

integracja formalno-legislacyjna; kodeks pracy powinien regulować oba elementy złożonego statusu prawnego pracownika: pracownika jako osoby pozostającej w stosunku pracy i pracownika jako członka załogi.

Jeśli kodeks pracy ma być aktem prawnym odpowiadającym jego nazwie, a nie ustawą regulującą prawo stosunku pracy, to niezbędne jest włączenie do niego materii nie objętych kodyfikacją z 1974 r. Nie podlega dyskusji, jak sądzę, potrzeba włączenia do kodeksu przepisów o pośrednictwie pracy. Konieczna jest przy tym poważna zmiana tego ważnego działu prawa pracy regulującego stosunki poprzedzające nawiązanie stosunku pracy i służącego realizacji prawa do pracy. Nieodzwonne jest do wartościowanie go przepisami zobowiązującymi organy pośrednictwa do zapewnienia pracownikowi możliwości przekwalifikowania się, jeśli nie ma zatrudnienia zgodnego z posiadanymi kwalifikacjami. Niezwykle ważne jest przy tym przyznanie prawa podmiotowego do świadczeń pieniężnych na wypadek przejściowego pozostawania bez pracy<sup>32</sup>.

Dotychczas formalnie źródłem prawa w dziedzinie pośrednictwa pracy jest dekret z 2 VIII 1945 r. o urzędach zatrudnienia, a w rzeczywistości sprawy regulowane są przepisami wykonawczymi i instrukcyjnymi, których zmienność zależnie od sytuacji i zapatrywań w sferze polityki zatrudnienia jest dobrze znana w praktyce.

Podobnie rzecz się ma, gdy chodzi o państwową i społeczną inspekcję pracy. Ustawa z 6 III 1981 r., po dwudziestosiedmioletnim okresie obowiązywania rozwiązań mniej lub bardziej chybionych, ukształtowała państwową inspekcję pracy na właściwych zasadach i może ona być bez poważniejszych zmian inkorporowana do kodeksu pracy. Trudno natomiast formułować taką generalną ocenę co do ustawy z 24 VI 1983 r. o społecznej inspekcji pracy, która nie zawiera zasadniczych modyfikacji w stosunku do swej poprzedniczki, będącej przedmiotem licznych krytyk.

Ze spraw o znaczeniu ogólnym należy odnieść się również do podstawowych zasad prawa pracy. Utrzymanie wyodrębnionej ich regulacji w kodeksie pracy wydaje się niewątpliwe. Większość autorów wypowiada się w tym kierunku. Ze względu na rangę tej materii, rzutującej na całość prawa pracy, jej wadliwe unormowanie w kodeksie — zarówno z punktu widzenia merytorycznego, jak i formalno-prawnego — często jest przedmiotem słusznych uwag krytycznych<sup>33</sup>. Niezbędne jest więc

<sup>32</sup> Na rzecz uregulowania w kodeksie pracy problematyki pośrednictwa pracy wypowiedzieli się m.in. J. Jończyk, *Projekt zmiany*, s. 6, i W. Szubert, *Nad projektem nowelizacji*, s. 11, wskazując na niektóre sprawy niezbędne do uregulowania.

<sup>33</sup> Tak zwłaszcza W. Szubert, *Nad projektem nowelizacji*, s. 4-11; Z. Salwa, *Ogólne problemy nowelizacji kodeksu pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1985, nr 7, s. 5 i n. Przeciwno regulowaniu w kodeksie podstawowych zasad prawa pracy był J. Szczerski, *Ważniejsze problemy nowelizacji kodeksu pracy*, Nowe Prawo 1981, nr 7-8, s. 71.

poważne dowartościowanie aktualnej regulacji, by zasady te były regulacjami o treści rzeczywiście zasadniczej, stanowiącymi podstawy instytucji rozwiniętych w dalszych partiach kodeksu pracy.

Takiej kategorii pojęciowej odpowiada zasada prawa do pracy rozumiana jako gwarantowany przez państwo dostęp do prac i stanowisk zgodnych z kwalifikacjami i stażem pracy kandydata, dostęp bez jakichkolwiek ograniczeń nie mających uzasadnienia merytorycznego. Zasada ta powinna być dopełniona, jak to już zaznaczono, aktywnym pośrednictwem pracy i przyznaniem obywatelowi prawa do świadczenia w razie niemożności uzyskania przejściowo pracy zgodnej z kwalifikacjami.

Wyraźnie sformułowana winna być zasada wolności pracy, ze względu na którą nie można by wprowadzić jakichkolwiek form przymusu pracy wobec osób mających prawa obywatelskie i ograniczeń w korzystaniu przez pracownika z normalnych sposobów rozwiązania stosunku pracy. W związku z tym byłyby niedopuszczalne przepisy łączące ujemne skutki z rozwiązaniem umowy przez pracownika, tak rozbudowane obecnie. Z wymienionymi zasadami, głównie tą pierwszą, wiąże się ściśle zasada równego traktowania pracowników (znajdujących się oczywiście w jednakowych warunkach), której ogólnego ujęcia jest brak w kodeksie pracy. Byłaby ona obowiązującą dyrektywą w zakresie dyferencjacji, jak i przy korzystaniu z uprawnień kierowniczych.

W katalogu podstawowych zasad prawa pracy winny znaleźć się również zasady odnoszące się do zbiorowego prawa pracy, mianowicie zasada wolności związkowej rozumiana jako prawo tworzenia związku, wstępowania do związku i działalności związkowej zgodnie z podstawowym celem istnienia pracowniczego ruchu zawodowego, oraz zasada udziału pracowników w zarządzaniu wyrażająca w pełni podmiotowość pracownika w zakładzie pracy. Obecne przepisy kodeksu pracy odnoszące się do tych materii nie odpowiadają wymaganiom.

Sformułowane propozycje nie wyczerpują oczywiście katalogu podstawowych zasad prawa pracy. Ograniczam się do zwrócenia uwagi na te z nich, których zamieszczenie i właściwe unormowanie w katalogu ma ogromne znaczenie dla kształtowania właściwych stosunków pracy. Mają one bowiem głęboką treść i szczególny walor społeczny.

Oto są, jak się wydaje, najważniejsze instytucje, co do miejsca i kształtu których należy się wypowiedzieć w związku z zamierzoną, reformą prawa pracy. Pozostaje do rozpatrzenia wiele innych spraw również ważkich, a nawet bardzo ważkich, ale o mniejszym wymiarze. Obecny kodeks pracy zawiera bowiem rozwiązania, których nieprzydatność została stwierdzona w praktyce. Z drugiej strony można by formułować listę konstrukcji, których brak jest w kodeksie i powinny być doń wprowadzone. Tytułem przykładu w pierwszej grupie spraw można wymienić jednoznacznie negatywnie oceniane przez większość autorów konstrukcje umowy o pracę na okres wstępny i porzucenia pracy. W drugiej grupie

można wymienić brak regulacji zwolnień grupowych, nieprzyznanie pracownikowi prawa do rozwiązania niezwłocznego umowy o pracę z winy podmiotu zatrudniającego oraz nieprzyznanie mu prawa do odszkodowania, jako roszczenia alternatywnego, w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania za wypowiedzeniem przez zakład pracy umowy o pracę zawartej na czas nie określony. Szereg propozycji legislacyjnych, poza wymienionymi tu przykładowo, zawierają liczne publikacje, jakie ukazały się pod tytułami związanymi z reformą prawa pracy. Na szczególne podkreślenie wśród nich zasługuje postulat uregulowania w kodeksie pracy świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Pozwoliłoby to, być może, zapewnić tym świadczeniom w większym stopniu charakter odszkodowawczy.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę, że kodeks pracy jako ustawa powinien sam regulować wyczerpująco zasadnicze zagadnienia prawa pracy, odsyłając do aktów wykonawczych tylko unormowanie spraw szczegółowych i spraw o dużym stopniu zmienności. Nadto akt taki wyjątkowo może być usprawiedliwiony potrzebą dyferencjacji. Uwaga ta jest niezbędna, gdyż kodeks z 1974 r. nie został podporządkowany tej podstawowej dyrektywie.

Zdaję sobie sprawę, że propozycja tak szerokich ram dla przyszłego kodeksu pracy, jakie starałem się określić, może budzić wątpliwości, zwłaszcza ze strony tych, którzy zechcą wizję tę formalnie zestawić z rozmiarami obecnego kodeksu. Chciałbym tu jednak przytoczyć oczywisty argument, że im bardziej obszerny kodeks pracy, tym mniej obszerne prawo pracy, a przy tym — prawo pracy bardziej spójne.

## SUBJECTIVE AND SUBSTANTIVE SCOPES OF THE LABOUR CODE *DE LEGE FERENDA* REMARKS

### Summary

The author limits his remarks to some proposals concerning the subjective and substantive scopes of the future Labour Code.

The Labour Code should regulate the situation of all employees, irrespective of the way of entering into the employment relationship, the type of work and the sector of the economy. The author postulates to include into the Labour Code persons who perform work within relations similar to the employment relationship. Those persons (out-workers, agents, members of agricultural cooperatives), with exceptions provided for by the Code, would enjoy the status of employees.

In considerations devoted to the substantive scope of the Labour Code the author focuses his attention on institutions of the collective labour law, on labour exchange, on the organs of supervision over the observance of the labour law legislation and on the regulation of the principles of the labour law. The author believes that the above matters should be contained in the Labour Code.