

Łukasz Pisarczyk

Przeobrażenia prawa pracy a jego funkcja ochronna

Uwagi wstępne

Wobec dokonujących się przekształceń społeczno-gospodarczych i technologicznych, a zwłaszcza w obliczu światowego kryzysu ekonomicznego pojawiają się poważne wątpliwości dotyczące roli, jaką wobec tych zjawisk powinno odgrywać prawo pracy. Przede wszystkim powstaje pytanie, czy regulacje chroniące pracowników nie przyczyniają się do pogorszenia sytuacji pracodawców, wywołując w rezultacie skutki wręcz odwrotne do zamierzonych przez ustawodawcę, w szczególności stając się przyczyną zwolnień. W związku z tymi wątpliwościami pojawiają się postulaty zasadniczego obniżenia standardów ochronnych, a nawet swoistej deregulacji (rozumianej jako rezygnacja z rozwiązań mających na celu zapewnienie równowagi stronom stosunku pracy), co prowadziłoby wprawdzie do pogorszenia sytuacji pracowników, ale jednocześnie miałyby służyć poprawie sytuacji gospodarczej i ratowaniu miejsc pracy¹.

¹ Zob. m.in. B. Hepple, *Four Approaches to the Modernisation of Individual Employment Rights*, [w:] *Changing Industrial Relations & Modernisation of Labour Law*, Kluwer Law International 2003, s. 184–185, w tym powołane tam poglądy przeciwników

Tak radykalne postulaty wydają się przedwczesne w obliczu rzeczywistej sytuacji pracowników i pracodawców, ich pozycji w procesie pracy oraz możliwości zabezpieczenia własnych interesów w ramach wolnej gry sił rynkowych. W dzisiejszym stanie rzeczy zgoda na zasadniczą deregulację i powrót do swobodnego kształtowania praw i obowiązków stron bez ingerencji państwa zagroziłaby podstawom ekonomicznym znacznej części społeczeństwa. Takie działania mogłyby również prowadzić do sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP) oraz ochrony pracy (art. 24 Konstytucji RP). Z drugiej strony, potrzebę przebudowy istniejącego modelu ochrony oferowanej przez prawo pracy dostrzegają również przeciwnicy deregulacji, podkreślający jednak przede wszystkim konieczność dostosowania istniejących rozwiązań do zmieniającej się rzeczywistości, w tym zwłaszcza warunków prowadzenia działalności gospodarczej². W zamian za ograniczenie pewnych uprawnień lub zwiększenie niektórych obowiązków proponuje się alternatywne sposoby ochrony, które mają przyczynić się m.in. do poprawy ogólnej sytuacji rynkowej pracowników. Za nieuchronne uznaje się te zmiany, które doprowadzą do zakończenia procesu transformacji rozpoczętego wraz z końcem epoki industrialnej i budową opartego na wiedzy społeczeństwa informacyjnego, pozwalając na harmonijne ukształtowanie stosunków społecznych³. Powyższe zmiany stanowią warunek adaptacji prawa pracy do nowej sytuacji gospodarczej i spo-

wyodrębnienia prawa pracy, np. F. Hayeka oraz R. Epsteina. Deregulacja miałaby zwiększyć znaczenie pracodawców w procesie decyzyjnym i wyeliminować te uprawnienia, które, jak choćby wynagrodzenie za okresy niewykonywania pracy, w ocenie przedsiębiorców nie znajdują adekwatnego odpowiednika w świadczeniach pracowniczych: L. Compa, *Trade Liberalization and Labour Law*, World Congress of Labour and Social Security Law, Paris 2006, s. 3.

² Tak m.in. Z. Salwa, *Przemiany prawa pracy początku stulecia a jego funkcja ochronna*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002, s. 298–300, który zwraca uwagę na istotne uproszczenia towarzyszące postulatowi deregulacji, dostrzegając jednak potrzebę pewnych zmian.

³ Taki jest niewątpliwie podstawowy cel podejmowanych działań: T. Zieliński, *Nowy ład pracy – rzeczywistość i wizja przyszłości*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, red. M. Matey, Warszawa 1997, s. 43.

łecznej. W związku z tym należy jednak postawić pytanie, czy oczekiwane działania będą oznaczać częściową rezygnację z ochronnej funkcji prawa pracy, zastąpienie jej inną funkcją, czy może raczej próbę zapewnienia pracownikom ochrony, ale przy pomocy innych niż dotychczas środków prawnych.

Funkcje prawa pracy w obliczu zmian społecznych i gospodarczych

Naturalnym punktem odniesienia dla oceny zmian dokonujących się w prawie pracy są jego funkcje rozumiane jako zamierzone przez ustawodawcę społeczne rezultaty obowiązywania norm prawnych⁴. W dziedzinie prawa pracy za najważniejsze funkcje uznawano z reguły funkcję ochronną, organizacyjną (organizatorską), wychowawczą oraz rozdzielczą⁵.

Podobnie jak w ramach całego procesu historycznego, który doprowadził do powstania prawa pracy, również obecnie jego podstawowym celem pozostaje ochrona pracownika. Pomimo dokonujących się przemian nadal istnieje bowiem zasadnicza dysproporcja w położeniu stron stosunku pracy⁶. Przede wszystkim pracodawca dominuje nad pracownikiem w sensie ekonomicznym⁷, a rozwój nowych technologii czy metod pracy może jedynie pogłębiać istniejące dysproporcje.

⁴ M. Skapski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Zakamycze 2006, s. 77.

⁵ Na temat funkcji ochronnej i organizacyjnej zob. zwłaszcza W. Szubert, *Funkcje prawa pracy*, PiP 1971, nr 3-4, s. 567 i nast. Dotychczasowe poglądy nauki prawa pracy w tym zakresie podsumowuje M. Skapski, *op. cit.*, s. 80. Zob. również K. W. Baran, *O funkcjach zbiorowego prawa pracy uwag kilka*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 399 i nast.

⁶ Zob. zwłaszcza B. Wagner, *Zakres swobody umów w pracowniczym stosunku pracy*, Kraków 1986, s. 22-24.

⁷ J. Pellisier, A. Supiot, A. Jeammaud, *Droit du Travail*, Dalloz 2006, s. 1145, widzą w prawie pracy sposób zabezpieczenia sytuacji pracownika zarówno w wymiarze finansowym, jak i psychologicznym. Zob. również M. Skapski, *op. cit.*, s. 127.

Pracodawca jest również głównym organizatorem⁸ i beneficjentem procesu pracy. Układu sił nie zmienia nawet rosnąca liczba prac, przy których wykonywaniu pracownicy korzystają z większej samodzielności. Również w tych przypadkach pracodawca zachowuje bowiem decydujący wpływ na organizację i wyniki procesu pracy. Wpływ pracowników na sprawy przedsiębiorstwa pozostaje wreszcie ograniczony nawet w tych systemach prawnych, które przewidują najbardziej rozwinięte formy reprezentacji interesów pracowniczych⁹. Poza tym, ze względu na charakter pracy, która jest nierozzerwalnie związana z osobą pracownika, obok aspektu ekonomicznego, a nawet przed nim, należy uwzględnić personalny aspekt świadczenia. W rezultacie całokształt sytuacji pracownika nie może stanowić jedynie odzwierciedlenia ekonomicznych potrzeb pracodawcy¹⁰. Warunki zatrudnienia muszą być ukształtowane w taki sposób, aby chronić życie, zdrowie oraz godność pracownika jako podmiotu procesu pracy (art. 31 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹¹). W rezultacie na plan pierwszy wysuwa się **funkcja ochronna** prawa pracy rozumiana jako przeciwdziałanie wykorzystywaniu faktycznej rynkowej nierówności stron stosunku pracy w celu narzucenia pracownikom społecznie nieakceptowanych warunków zatrudnienia i zagwarantowanie pracownikom uprawnień, których nie mogliby uzyskać w procesie indywidualnego negocjowania warunków zatrudnie-

⁸ Por. M. Seweryński, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 409. Co więcej, wobec nowych zjawisk, w tym rozwoju technologicznego oraz globalizacji gospodarki, są zgłaszane postulaty rozszerzenia uprawnień menedżerskich w sferze prowadzenia przedsiębiorstwa, tak aby usprawnić proces decyzyjny, umożliwiając elastyczne reagowanie na dokonujące się zmiany: L. Compa, *op. cit.*, s. 2–3.

⁹ H.-J. Kalb, *Rechtsgrundlage und Reichweite der Betriebsratskollektive*, Berlin 1977, s. 84.

¹⁰ „Podstawowym czynnikiem tworzącym wartości jest wkład pracy, czy to twórczej czy wytwórczej, a nie sam sukces w grze ekonomicznej”: Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 168. Prawo pracy było tradycyjnie postrzegane jako nastawione na realizację raczej celów społecznych niż ekonomicznych: B. Hepple, *op. cit.*, s. 182. W kontekście kształtowania wynagrodzenia za pracę zob. B. Wagner, *Wynagrodzenie za pracę i jego związek z pracą*, Gdańskie Studia Prawnicze 2007, t. 27; *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga Jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak*, red. J. Stelina, A. Wypych-Żywicka, s. 309.

¹¹ Dz.Urz. UE C 303 z dnia 14 grudnia 2007 r., s. 1.

nia¹². Nie kwestionując faktu, że normy zaliczane do sfery prawa pracy mogą służyć realizacji różnych celów społecznych i oddziałują na różne aspekty życia, należy stwierdzić, że **to właśnie skutki związane z ochroną pracownika jako słabszej strony stosunku pracy uzasadniają istnienie prawa pracy jako odrębnej dziedziny prawa**¹³.

W obliczu dokonujących się przemian ustrojowych, a także społecznych i gospodarczych powstaje natomiast pytanie, jakie jest znaczenie innych wskazywanych dotychczas funkcji prawa pracy. Jeśli chodzi o **funkcję organizacyjną**, to wydaje się, że w warunkach gospodarki rynkowej pracodawca w znacznie mniejszym niż poprzednio stopniu potrzebuje prawa pracy, aby odpowiednio zabezpieczyć swoje interesy. Rozwiązania traktowane jako element funkcji organizacyjnej są chyba w gruncie rzeczy ograniczeniami funkcji ochronnej stosowanymi ze względu na konieczność zapewnienia pracodawcy możliwości sprawnego i skutecznego realizowania działań, w związku z którymi dochodzi do zatrudnienia pracowników. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że interesy pracodawcy byłyby chronione w największym stopniu bez ingerencji prawa pracy. Przykładem mogą być przepisy o odpowiedzialności porządkowej, które z jednej strony umożliwiają pracodawcy określone oddziaływanie na postawy pracowników, jednak z drugiej strony w pewnym sensie zamykają drogę do stosowania sankcji, które mogłyby się okazać skuteczniejsze z punktu widzenia potrzeb podmiotu zatrudniającego. Podobnie można ocenić przepisy o czasie pracy, które pomimo rozszerzania sfery uprawnień kierowniczych pracodawcy (tzw. uelastycznienie czasu pracy) w gruncie rzeczy ograniczają jego swobodę działania. **Funkcja wychowawcza** nie jest z kolei wyłączną właściwością prawa pracy, wiążąc się z ogólnym mechanizmem funkcjonowania prawa, które ma prowadzić do kształtowania określonych postaw społecznych. W gruncie rzeczy nie ma ona charakteru samoistnego, w pewnym sensie pełniąc funkcję służebną wobec celów, które są realizowane na gruncie poszczególnych dziedzin prawa. I wreszcie **funkcja dystry-**

¹² M. Skąpski, *op. cit.*, s. 82.

¹³ Do pewnego stopnia jest to naturalna konsekwencja zróżnicowania predyspozycji i potrzeb członków każdej społeczności: M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002, s. 80 oraz s. 102–105.

bucyjna, właściwa także różnym dziedzinom prawa, w prawie pracy stanowi w gruncie rzeczy konsekwencję istnienia regulacji ochronnych, w tym przyjętego przez ustawodawcę standardu praw i obowiązków stron stosunku pracy, w tym przepisów o wynagrodzeniu za pracę. W rezultacie realizacja celów mieszczących się w ramach funkcji organizacyjnej, wychowawczej i dystrybucyjnej, nawet jeśli uznaje się ich istnienie, nie może być traktowana jako decydująca z punktu widzenia ustawodawstwa pracy, choć nie ulega wątpliwości, że pracodawca musi brać pod uwagę wszystkie konsekwencje regulacji prawno-pracowniczych, w tym zwłaszcza ich wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej (co ma znaczenie choćby w kontekście wyrażonej w art. 20 Konstytucji RP zasady wolności działalności gospodarczej). Należy podkreślić, że prawo pracy nie powstało i nie istnieje po to, aby chronić pracodawcę czy wychowywać strony stosunku pracy. Jakkolwiek więc ustawodawca musi uwzględniać interesy wszystkich uczestników procesu pracy oraz interes publiczny, podstawowym uzasadnieniem dla odrębności prawa pracy pozostaje ochrona pracownika będącego słabszą stroną stosunku pracy.

Podsumowując, można więc stwierdzić, że ze względu na niekwestionowane pierwszeństwo funkcji ochronnej, **wszystkie istotne zmiany, w tym nowe instytucje prawne w dziedzinie prawa pracy, muszą być rozpatrywane w pierwszej kolejności właśnie przez pryzmat ich wpływu na realizację podstawowego celu prawa pracy, jakim jest ochrona pracownika**. Jednocześnie jednak nie można pomijać faktu, że prawo pracy nie funkcjonuje w izolacji, a skuteczna realizacja funkcji ochronnej zależy od wielu czynników, spośród których wiele nie jest bezpośrednio związanych z prawną regulacją sytuacji stron stosunku pracy. Funkcję ochronną prawa pracy należy w szczególności postrzegać przez pryzmat roli, jaką stosunek pracy odgrywa w gospodarce rynkowej, kształtując stosunki społeczne, które istnieją między podmiotami prowadzącymi określoną działalność (w tym działalność gospodarczą) a osobami, które są zatrudniane w sposób trwały w związku z realizacją tej działalności. Stosunek pracy musi być w rezultacie narzędziem, które pomaga, a nie utrudnia czy wręcz uniemożliwia realizację celów pracodawcy¹⁴.

¹⁴ Por. L. Florek, *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990, s. 198.

Elementy ochronnej funkcji prawa pracy

Ochronna funkcja prawa pracy znajduje wyraz w treści przepisów prawa pracy, mechanizmie ich funkcjonowania oraz zabezpieczeniu przyznanych pracownikom uprawnień¹⁵. Prawo pracy określa minimalne standardy warunków zatrudnienia, w tym warunków pracy i płacy, a także zasady zmiany oraz rozwiązania stosunku pracy. Uzupełnieniem tych gwarancji jest mechanizm funkcjonowania prawa pracy oraz relacja między prawem pracy a indywidualnymi aktami, na podstawie których powstają stosunki pracy (art. 9 § 2 i 3, art. 241²⁶ § 1, art. 18 § 1 i 2 k.p.¹⁶). Dochodzą do tego m.in. nadzór i kontrola przestrzegania prawa pracy¹⁷ (realizowane m.in. przez Państwową Inspekcję Pracy), możliwość dochodzenia naruszonych uprawnień w postępowaniu sądowym (w sprawach z zakresu prawa pracy zachowującym pewne odmienności, które wzmacniają pozycję pracownika) oraz odpowiedzialność pracodawcy z tytułu przestępstw i wykroczeń przeciwko prawom pracownika.

Powstaje jednak pytanie, czy funkcja ochronna wyczerpuje się w formalnym aspekcie kształtowania warunków zatrudnienia. Wydaje się bowiem, że problem ochrony trudno byłoby rozpatrywać jedynie w kontekście trybu kształtowania warunków pracy i płacy, a w oderwaniu od rzeczywistych możliwości zatrudnienia związanych z zapotrzebowaniem na pracę po stronie pracodawców. Akceptując rozwiązanie stosunku pracy lub zmianę jego treści we wszystkich przypadkach uzasadnionych sytuacją pracodawcy, ustawodawca w pewien sposób abstrahowałby od rzeczywistych skutków regulacji. Wówczas nawet najwyższy formalnie gwarantowany standard zatrudnienia nie zapewniałby pożądanych skutków społecznych, gdyż odnosiłby się do ograniczonego kręgu „uprzywilejowanych” pracowników. Dlatego wydaje się, że ochronę pracownika należy rozpatrywać w szerszej perspektywie jego

¹⁵ Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2003, s. 36–37; M. Skąpski, *op. cit.*, s. 132 i nast., mówi o wyrównawczym aspekcie funkcji ochronnej, w swoisty sposób wzmocnionym w zakresie podfunkcji opiekuńczej.

¹⁶ Zob. m.in. B. Wagner, *Zakres swobody...*, *op. cit.*, s. 90 i nast. oraz G. Goździewicz, *Szczególne właściwości norm prawa pracy*, Toruń 1988, s. 136 i nast.

¹⁷ W myśl art. 24 Konstytucji RP praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

rzeczywistych możliwości rynkowych oraz poziomu zatrudnienia (art. 10 § 3 k.p.), w tym poziomu zatrudnienia u poszczególnych pracodawców¹⁸. Jeżeli ochronna funkcja prawa pracy jest oceniana przez pryzmat społecznych rezultatów regulacji, to jej istotnym elementem stają się nie tylko formalne mechanizmy kształtowania warunków pracy i płacy, lecz również materialne warunki, które decydują o możliwościach pracodawców oraz przydatności stosunków pracy¹⁹. Dlatego jako elementy funkcji ochronnej należałoby traktować także te instrumenty prawne, których celem jest uniknięcie lub ograniczenie zwolnień pracowników, a co za tym idzie utrzymanie pewnej liczby miejsc pracy. W wyniku zastosowania tych środków prawnych pracodawca nie podejmuje decyzji o zwolnieniu pracowników lub zakres zwolnień zostaje ograniczony. Ochronie służą również regulacje mające na celu zwiększenie zdolności adaptacji w ramach przedsiębiorstwa (tzw. elastyczność funkcjonalna) oraz zwiększenie zdolności do znalezienia nowej pracy po ustaniu dotychczasowego zatrudnienia. Jest to element koncepcji kształcenia ustawicznego (*lifelong learning*), które polega na odnawianiu, doskonaleniu i rozwijaniu kwalifikacji ogólnych i zawodowych jednostki, trwającym przez cały okres kariery zawodowej.

Podsumowując, wydaje się, że sytuacja pracownika zależy nie tylko od istnienia mechanizmu gwarantującego określony poziom warunków zatrudnienia, lecz również od zapotrzebowania na pracę (w skali całego rynku pracy, a także u konkretnego pracodawcy) oraz od możliwości rynkowych samego pracownika, jego kwalifikacji, zdolności przyswajania nowych umiejętności czy zdolności dostosowania się do zmiennych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw. Elementami ochrony będzie więc również tworzenie zapotrzebowania na pracę, które w pewnym sensie chroni przed jej utratą i ułatwia znalezienie nowego zatrudnienia, a także działania mające na celu poprawę sytuacji rynkowej pracownika oraz zwiększenie jego zdolności adapta-

¹⁸ Kwestię tę omawia najszerszej M. Skapski, *op. cit.*, wyróżniając promocyjny aspekt funkcji ochronnej.

¹⁹ W. Szubert, *op. cit.*, s. 570, pisał: „Ochrona tych interesów wyraża się jednak także w przyznawaniu pracownikom takich uprawnień, które nie wiążą się ze świadczeniami mającymi wartość gospodarczą, lecz wzmacniają ich pozycję jako podmiotów stosunku pracy, chroniąc ich przed arbitralnymi decyzjami zakładu pracy, zapewniają im stabilizację zatrudnienia...”.

cji. Rozbudowa tej sfery ochronnej pozwala w pewnym zakresie modyfikować tradycyjne elementy ochronne związane z treścią stosunku pracy. Założenie niezmienności, a przynajmniej niedopuszczalności pogorszenia, przyjętych standardów zatrudnienia byłoby szkodliwe dla samych pracowników, stając się przyczyną ucieczki od prawa pracy jako instrumentu uniemożliwiającego skuteczne prowadzenie działalności²⁰.

Podstawowym założeniem zmieniającej się koncepcji ochrony jest więc nie tylko ograniczanie swobody działań pracodawcy przy wykorzystaniu przepisów jednostronnie bezwzględnie obowiązujących, lecz również stworzenie zachęt ekonomicznych do utrzymania poziomu zatrudnienia oraz poprawa sytuacji osób zagrożonych zwolnieniami lub poszukujących pracy. **Wszystkie regulacje ochronne, zarówno tradycyjne ograniczenia swobody stron w kształtowaniu warunków zatrudnienia, jak i nowe instrumenty nastawione na promocję zatrudnienia służą realizacji podstawowego celu prawa pracy, jakim pozostaje niezmiennie ochrona pracownika będącego słabszą stroną stosunku pracy.** Tyle tylko, że ochrona ta, wraz z rozwojem społecznym i gospodarczym, jest realizowana z wykorzystaniem coraz bardziej zróżnicowanych środków prawnych. Dzięki takiemu podejściu ochrona pracowników może stać się bardziej skuteczna i efektywna. Znajduje to wyraz w Europejskiej Strategii Zatrudnienia nawiązującej do koncepcji tzw. *flexicurity*, stanowiącej połączenie elastyczności (*flexibility*) oraz bezpieczeństwa (*security*)²¹. Nowe rozwiązania stanowią nie tyle alter-

²⁰ Na temat zjawiska tzw. nieformalnej gospodarki zob. zwłaszcza R. Owens, *Regulatory Frameworks and Law Enforcement in New Forms of Employment*, XIX World Congress of Labour and Social Security Law, Sydney 2009. Z kolei Z. Hajn, *Ochrona trwałości stosunku pracy a flexicurity*, [w:] *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010, s. 93, zwraca uwagę, że niektóre tradycyjne instrumenty ochronne mogą utrudniać racjonalną politykę personalną (uwaga ta została sformułowana w kontekście przepisów kształtujących ochronę miejsc pracy).

²¹ Szerzej na ten temat m.in. Z. Hajn, *Ochrona trwałości...*, *op. cit.*, s. 87 i nast., który proponuje, aby zwrot *flexicurity* tłumaczyć jako elastyczne bezpieczeństwo zatrudnienia. Tam również więcej na temat polityki *flexicurity* w Unii Europejskiej (s. 87 i nast.), w tym głównych warunków równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem, do których zalicza się możliwość wykorzystania tzw. atypowych form zatrudnienia, aktywną politykę rynku pracy, odpowiedni model kształcenia (w tym kształcenia ustawicznego) oraz nowoczesny system zabezpieczenia społecznego.

natywę dla tradycyjnej ochrony, co jej konieczne uzupełnienie. Trudno byłoby jednak z góry przesądzić o tym, jak głębokie okażą się zmiany sposobu ochrony, gdyż kształt nowych rozwiązań w każdym przypadku powinien odzwierciedlać nie tyle pewne założenia teoretyczne, ile raczej istniejącą sytuację ekonomiczną, warunki panujące na rynku pracy oraz rzeczywiste możliwości pracowników i podmiotów, które reprezentują ich prawa i interesy.

Prawne instrumenty obniżania tradycyjnych standardów ochronnych i promocji zatrudnienia

1. Uwagi wstępne. Pogorszenie warunków zatrudnienia oraz tworzenie zabezpieczeń nowego rodzaju mogą stanowić konsekwencję zastosowania różnorodnych środków prawnych. Warto zwłaszcza zwrócić uwagę na różne poziomy podejmowanych działań. Przebudowa modelu ochrony może bowiem następować z mocy prawa, lecz również przy udziale pracowników i pracodawców – w drodze porozumień zbiorowych albo porozumień o charakterze indywidualnym. Możliwe są również rozwiązania mieszane, gdy np. pogorszenie warunków zatrudnienia na poziomie ustawowym uzupełniają układowe działania promocyjne.

2. Zmiany ustawowego modelu ochrony. Skutkiem pogorszenia się ogólnej sytuacji gospodarczej (przykładem jest obserwowany w ostatnich latach kryzys gospodarki światowej) może być **zmniejszenie ochrony gwarantowanej na poziomie ustawowym** (zmniejszenie uprawnień lub zwiększenie obowiązków pracowniczych)²². W przypadku działań o charakterze ustawowym zmiana w zakresie realizacji funkcji ochronnej polega na obniżeniu minimalnego standardu ochrony gwarantowanego przez państwo. Skutek w postaci pogorszenia warunków zatrudnienia następuje wówczas z reguły z mocy prawa bez potrzeby dokonywania indywidualnych działań przez pracodawców²³. Zmniej-

²² W. Szubert, *Funkcje prawa pracy*, PiP 1971, nr 3–4, s. 571, zwraca uwagę na związek między funkcją ochronną a sytuacją gospodarczą i stwarzane przez nią możliwości określania wymiaru świadczeń należnych pracownikom.

²³ M. Świąćicki, *Prawo wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 1963, s. 70; T. Bińczycska-Majewska, *Zmiana treści umownego stosunku pracy*, Warszawa 1985, s. 20.

szenie uprawnień pracowniczych na poziomie ustawowym może mieć charakter powszechny lub dotyczyć określonych grup pracowników, np. pracowników sektora publicznego²⁴. Tego rodzaju działania są stosowane z dużą ostrożnością ze względów formalnych (konstytucyjne i międzynarodowe standardy zatrudnienia), merytorycznych (akceptacja dla określonego poziomu uprawnień) czy wreszcie politycznych²⁵. Ostatnie lata przyniosły jednak pewne interesujące przykłady ograniczenia ochrony gwarantowanej przez państwo. Dążąc do poprawy sytuacji na rynku pracy oraz starając się ograniczyć koszty zatrudnienia, ustawodawca m.in. skracał urlopy macierzyńskie, ograniczał uprawnienia pracownicze w zakresie tzw. wynagrodzenia chorobowego (brak prawa do wynagrodzenia za pierwszy dzień niezdolności do pracy) czy wreszcie obniżył wysokość dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych (art. 151¹ § 1 k.p.). Za pogorszenie sytuacji pracowników dokonane na poziomie ustawowym można też uznać wprowadzenie szczególnego trybu zmiany treści stosunku pracy w drodze tzw. porozumień kryzysowych. Dzięki ich zastosowaniu pracodawca unika konieczności dokonywania indywidualnych wypowiedzeń zmieniających, gdyż pogorszenie warunków zatrudnienia następuje z mocy prawa (art. 241²⁷ § 3 k.p. w zw. z art. 9¹ § 3 oraz 23^{1a} § 2 k.p.). W tym przypadku ograniczenie ochrony obowiązuje jedynie u pracodawców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej.

W pewnym zakresie obserwować można wreszcie **zjawisko pozornego obniżenia standardów ochronnych**, gdy zmniejszeniu uprawnień przysługujących w ramach stosunku pracy towarzyszy rozbudowa innych uprawnień pracowniczych, które zapewniają utrzymanie dotychczasowego poziomu ochrony. Tego rodzaju mechanizm występu-

²⁴ W sferze publicznej można mówić o pierwszeństwie metody ustawowej przed metodą układową, co jest związane z dążeniem do zachowania kontroli nad warunkami zatrudnienia. Zob. m.in. P. Nowik, *Układowa metoda kształtowania wynagrodzenia za pracę w sferze budżetowej*, [w:] *Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji*, red. W Sanetra, Warszawa 2009.

²⁵ Na temat granic deregulacji zob. H. Lewandowski, *Granice liberalizacji prawa pracy*, [w:] *Granice liberalizacji prawa pracy. Problemy zabezpieczenia społecznego*, Łódź 2003, s. 27 i nast. oraz L. Florek, *Liberalizacja prawa pracy i jej granice*, PiP 2003, nr 12, s. 6 i nast.

je w przypadku ograniczania obowiązków pracodawcy i jednoczesnej rozbudowy ochrony ubezpieczeniowej. Przykładem mogą być zmiany w zakresie prawa do tzw. wynagrodzenia chorobowego dla pracowników, którzy ukończyli 50 rok życia. Z jednej strony, okres wypłaty tego wynagrodzenia skrócono z 33 do 14 dni w roku kalendarzowym (art. 92 § 1 k.p.), jednak z drugiej – okres realizacji świadczeń na rzecz pracownika nie uległ zmianie, co było możliwe dzięki utrzymaniu łącznego okresu wypłaty wynagrodzenia chorobowego. Przejęcie części obowiązków przez instytucję ubezpieczeniową może odgrywać wręcz pozytywną rolę w rozwoju zatrudnienia, chroniąc przed niepożądanymi praktykami selekcyjnymi²⁶ oraz zmniejszając obawy pracodawców przed nawiązaniem stosunków pracy²⁷. Nie zmienia to oczywiście faktu, że również metoda ubezpieczeniowa wykazuje zasadnicze słabości, zwłaszcza z punktu widzenia efektywności systemu świadczeń²⁸.

Obniżenie standardów ochronnych na poziomie ustawowym ma na celu dostosowanie warunków zatrudnienia do aktualnych możliwości gospodarczych. Dzięki temu ochrona nabiera realnego kształtu, czyniąc prawo pracy rzeczywistym i skutecznym instrumentem oddziaływania na stosunki społeczne. Niedostosowanie poziomu ochrony do rzeczywistej sytuacji społecznej i gospodarczej może powodować ucieczkę od prawa pracy i rozwój tzw. nieformalnej gospodarki, która sprzyja głębokim podziałom w ramach rynku pracy, na którym pojawia się uprzywilejowana elita pracownicza oraz znaczna liczba osób świadczących pracę, które

²⁶ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Zakamycze 2003, s. 201–203.

²⁷ Jest to element szerszej tendencji, aby tworzyć generalne systemy zabezpieczenia interesów jednostki: A. Numhauser-Henning, *General Report. Occupational Risk: Social Protection and Employers' Liability. Social Change and Legal Developments In Industrial Societies*, [w:] *World Congress of Labour and Social Security Law*, Paris 2006, s. 26.

²⁸ Zwracając uwagę na koszty systemu ubezpieczeniowego, podkreśla się związany z nimi wzrost wydatków publicznych, a także zmniejszenie się poziomu oszczędności, co ostatecznie w negatywny sposób może wpływać na koniunkturę gospodarczą. Wydaje się jednak, że sygnalizowanych problemów nie da się rozwiązać przez rozbudowę bezpośrednich obciążeń pracodawcy, lecz raczej poszukując efektywnych sposobów gromadzenia i dysponowania środkami funduszu ubezpieczeniowego, w tym zwłaszcza przez finansowo-organizacyjne wyodrębnienie poszczególnych rodzajów ubezpieczenia, a nawet różnicowanie wysokości składek: U. Prasznic, *Finansowanie ubezpieczenia społecznego pracowników*, Wrocław 1990, s. 9–12, 60–61, 69 i nast., oraz 75.

nie korzystają z podstawowych instytucji ochronnych²⁹. Stąd obniżenie ustawowych standardów ochronnych, zwłaszcza jeśli jest powiązane ze skutecznymi mechanizmami egzekwowania prawa, może przyczynić się do utrzymania podmiotowego zakresu ochrony z zachowaniem warunków zatrudnienia, które są możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia interesu publicznego.

Ostatnie lata przyniosły jednocześnie istotne zmiany, gdy chodzi o znaczenie **działań promocyjnych na poziomie ustawowym**³⁰. Po pierwsze, dochodzi do swoistego zwiększenia rangi przepisów kształtujących zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Jest to rezultat przeniesienia tych regulacji z aktów o charakterze wykonawczym do k.p.³¹ Po drugie, nowa regulacja ma być w większym niż dotychczas stopniu dostosowana do aktualnej sytuacji gospodarczej oraz pozycji stron stosunku pracy, co może ułatwić jej wykorzystanie w praktyce³². Po trzecie, ustawodawca ugruntował pozycję (zakładowych) funduszy szkoleniowych, które są tworzone w celu finansowania lub współfinansowania kosztów kształcenia ustawicznego pracowników (art. 67 i nast. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Ustawodawca stara się zachęcać pracodawców do tworzenia funduszy, a także ula-

²⁹ R. Owens, *op. cit.*

³⁰ Już w swoich pierwotnych założeniach ustawa o promocji zatrudnienia koncentrowała się na aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu: J. Jończyk, *Promocja zatrudnienia przeciw bezrobociu*, PiZS 2004, nr 9, s. 2.

³¹ Rozwiązanie to stanowi konsekwencję wyroku TK z dnia 31 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 58, poz. 485), w którym art. 103 k.p. został uznany za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym wyrokiem art. 103 k.p., stanowiący podstawę wydania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz.U. Nr 103, poz. 472, z późn. zm.) utracił moc z dniem 11 kwietnia 2010 r.

³² W uzasadnieniu projektu ustawy zwracano uwagę, że nowelizacja ma na celu uregulowanie w kodeksie pracy tylko najważniejszych spraw, związanych z prawami i obowiązkami stron, a wynikających z udzielenia płatnego urlopu szkoleniowego (zwolnienia) i ewentualnego przyznania innych świadczeń. Określenie szczegółowych kwestii związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pozostawiono woli stron stosunku pracy wyrażanej w umowie. Zaproponowano również „urealnienie” zwolnień z całości lub części dnia pracy. Zamiast określać je w dniach, będą one przysługiwać na czas trwania zajęć oraz „na czas niezbędny, by punktualnie na nie przybyć”.

twia korzystanie z ich środków. Po czwarte, pracownicy mogą korzystać również z niektórych usług świadczonych bezpłatnie przez publiczne służby zatrudnienia (art. 39a ustawy o promocji zatrudnienia). Jednocześnie należy jednak podkreślić, że skorzystanie przez pracownika z wielu ustawowych instrumentów promocyjnych jest uzależnione od decyzji partnerów społecznych, a nawet samego pracodawcy. Ograniczony zakres samoistnych uprawnień pracowniczych powoduje, że rozwiązania te można uznać za wystarczającą rekompensatę z tytułu pogorszenia warunków zatrudnienia jedynie w niektórych przypadkach.

Aktywność ustawowych działań promocyjnych z reguły wzrasta w przypadku realnego zagrożenia poziomu zatrudnienia, gdy ustawodawcy zależy na tym, aby ograniczyć zakres zwolnień lub aby zapewnić ochronę osobom tracącym pracę. Przede wszystkim może to oznaczać zwiększenie uprawnień pracowniczych w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Przykładem jest możliwość dofinansowania udziału w szkoleniach oraz studiach podyplomowych (art. 22 ust. 1 ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu). W pewnych sytuacjach pracodawca jest również obowiązany podjąć odpowiednie działania osłonowe na wypadek zwolnień (np. art. 70 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia). Zwalniani pracownicy mogą wreszcie w większym stopniu korzystać z usług rynku pracy (art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o promocji zatrudnienia). Charakterystycznym instrumentem prawnym służącym ochronie poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwach są wreszcie systemy skróconego czasu pracy, w ramach których pracownicy korzystają z funduszy gwarancyjnych, świadczeń ubezpieczeniowych (zabezpieczeniowych) lub świadczeń budżetowych rekompensujących (z reguły częściowo) utracony zarobek. Część kosztów ratowania miejsc pracy bierze na siebie państwo lub odpowiednia instytucja publiczna dysponująca środkami, które są przeznaczane na pomoc dla pracodawców i pracowników³³. Ostatnie

³³ Zob. zwłaszcza J. Pellisier, A. Supiot, A. Jeammaud, *op. cit.*, s. 204–207, którzy wskazują na różnorodne sposoby zabezpieczenia interesów pracowniczych z udziałem państwa oraz partnerów społecznych na wypadek tzw. częściowego bezrobocia (*chômage partiel*). Systemy skróconego czasu pracy są stosowane w różnych postaciach w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym w Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, we Francji, Hiszpanii, Irlandii, Niemczech, Portugalii czy we Włoszech. W związku z kryzysem ekonomicznym wzrosło znaczenie różnych form skracania czasu pracy. Zwiększyła się

lata przyniosły stopniowe wprowadzanie tego rodzaju rozwiązań również w Polsce, zwłaszcza w ramach działań anty kryzysowych. Środkami wsparcia dla pracowników objętych przestojem ekonomicznym lub skróconym czasem pracy są świadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych rekompensujące utracony zarobek oraz stypendia z Funduszu Pracy przyznawane na czas udziału w szkoleniach oraz studiach podyplomowych. Ustawodawca przyczynia się w ten sposób do utrzymania określonego poziomu zatrudnienia, dążąc do uniknięcia zwolnień pracowników oraz związanych z tym obciążeń dla budżetu państwa³⁴. Promuje również podnoszenie kwalifikacji pracowników i zwiększanie elastyczności funkcjonalnej w ramach przedsiębiorstwa³⁵. Nadal brak jednak rozwiązań systemowych, które zagwarantowałyby przemysłany i stabilny rozwój zasobów ludzkich niezależnie od sytuacji poszczególnych przedsiębiorstw.

3. Rola porozumień zbiorowych w zmieniającym się modelu ochrony. W warunkach społecznej gospodarki rynkowej, której istotnym elementem jest dialog i współpraca partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP) ustawowa metoda kształtowania warunków zatrudnienia jest w istotny sposób uzupełniana, a nawet zastępowana przez metodę układową³⁶. Zasadniczo porozumienia zbiorowe mogą modyfikować

również pomoc publiczna dla pracodawców i pracowników, czego przykładem są pakiety anty kryzysowe przyjęte m.in. we Francji i w Niemczech. Na przykład we Francji od dnia 1 stycznia 2009 r. podwyższone zostały kwoty, która państwo zwraca pracodawcom z tytułu świadczeń wypłaconych pracownikom dotkniętym częściowym bezrobociem.

³⁴ K.W. Baran, *Ogólna charakterystyka ustawodawstwa anty kryzysowego na tle funkcji prawa pracy*, PiZS 2009, nr 9, s. 20. Rozwiązania anty kryzysowe były dotychczas wykorzystywane jednak stosunkowo rzadko, co zaowocowało propozycją zmian, mających ułatwić korzystanie ze środków publicznych: projekt ustawy o zmianie ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (druk nr 3240).

³⁵ Elastyczność funkcjonalna opiera się na złożeniu wszechstronnego przygotowania pracowników, którzy w razie potrzeby mogą wykonywać inną pracę lub pracę na innym stanowisku, dzięki czemu możliwe jest uniknięcie zwolnień: J. Royot, *Security of Employment and Employability*, [w:] *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, Kluwer Law International 2004, s. 383.

³⁶ Na ten temat zob. szerzej W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, PiZS 1998, nr 12, s. 4 i nast. W. Sanetra stwierdza m.in., że spośród trzech sposobów regulowania stosunków prawa pracy ustawodawca konstytucyjny preferuje akty prawne tworzone przez partnerów społecznych, a rola państwa, przynajmniej w sferze gospodarki, jest w zasadniczy

regulacje ustawowe w jednym kierunku – na korzyść pracowników. Jednak z drugiej strony, wobec większej dynamiki procesów gospodarczych i społecznych, pojawia się potrzeba zwiększenia autonomii partnerów społecznych, w tym również dopuszczenia odstępstw od klasycznego mechanizmu funkcjonowania prawa pracy (opartego na uprzywilejowaniu pracownika)³⁷. Efektem takiego podejścia jest zgoda na wprowadzanie mniej korzystnych warunków zatrudnienia przez akty znajdujące się niżej w hierarchii źródeł prawa pracy³⁸. W rezultacie porozumienia zbiorowe mogą pogarszać sytuację pracowników w stosunku do regulacji ustawowych, jak również modyfikować warunki zatrudnienia wynikające z innych porozumień zbiorowych, mających wyższą moc prawną (np. zawieszenie stosowania postanowień układu branżowego na poziomie zakładowym). Warto przy tym zwrócić uwagę, że w zamian za pogorszenie tych warunków zatrudnienia, które są postrzegane jako szczególnie uciążliwe z punktu widzenia interesów pracodawcy, pracownicy mogą uzyskać korzystniejsze rozwiązania w innych dziedzinach, np. w zakresie wynagrodzeń za pracę³⁹. Poza tym, działaniom partnerów społecznych może towarzyszyć akcja promocyjna, której celem jest utrzymanie poziomu zatrudnienia albo ograniczenie zakresu zwolnień, a także wzmocnienie sytuacji rynkowej pracowników przez system szkoleń zawodowych czy też pomoc w znalezieniu nowej pracy. W zamian za pogorszenie warunków zatrudnienia przedstawiciele pracowników mogą

sposób ograniczona – ustawodawstwo ma jedynie określić minimalne uprawnienia oraz maksymalne obciążenia (obowiązki) pracowników. Głównym regulatorem stosunków pracy nie jest również, w świetle regulacji konstytucyjnych, umowa o pracę.

³⁷ Na temat znaczenia układów zbiorowych pracy w okresach dekonunktury zob. G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy jako podstawowy instrument działalności związków zawodowych*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 99–102.

³⁸ Kwestię tę w ujęciu historycznym przedstawia H. Lewandowski, *Układy zbiorowe jako źródło prawa w Polsce – ewolucja i stan obecny*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, red. B. Von Maydell i T. Zieliński, Warszawa 1999, s. 86–90.

³⁹ Zwracał na to uwagę w swoim wystąpieniu L. Florek (E. Hofmańska, *Proaktywna funkcja prawa pracy? Sprawozdanie z konferencji*, PiZS 2010, nr 7, s. 13), podkreślając stosunkowo niski poziom wynagrodzeń i znaczenie wszystkich tych działań, które mogą przyczynić się do zwiększenia dochodów pracowniczych, nawet za cenę rezygnacji z innych uprawnień (ten ostatni wątek nie został wyeksponowany w sprawozdaniu).

np. uzyskać zgodę na utworzenie funduszu szkoleniowego, którego powstanie, funkcjonowanie i likwidację ma określać układ zbiorowy pracy lub odpowiedni regulamin. Źródłem akcji promocyjnej mogą być również, jak w przypadku pakietu antykryzysowego, regulacje ustawowe.

Podstawę działań partnerów społecznych stanowi z reguły norma ustawowa, która upoważnia do pogorszenia warunków zatrudnienia w ogóle (generalna norma kompetencyjna dla porozumień zbiorowych) lub w odniesieniu do określonych warunków zatrudnienia (szczegółowa norma kompetencyjna). Zróżnicowany może być również zakres podmiotowy upoważnienia. Normy kompetencyjne są tworzone albo z myślą o wszystkich pracodawcach i pracownikach, albo jedynie o niektórych ich kategoriach. Ze względu na potrzebę odpowiedniego zabezpieczenia interesów pracowniczych pogorszenie warunków zatrudnienia można dopuścić pod warunkiem **istnienia odpowiednich procedur**, gwarantujących równowagę stron w procesie rokowań zbiorowych. Dzięki temu przedstawiciele pracowników wyrażają zgodę na pogorszenie warunków zatrudnienia w sytuacjach uzasadnionych rzeczywistymi potrzebami pracodawcy oraz sytuacją przedsiębiorstwa. W systemach prawnych, które w szerokim zakresie odwołują się do autonomii układowej, partnerzy społeczni są traktowani jako gwarant ładu społecznego, a ich udział w kształtowaniu warunków zatrudnienia uznaje się za element ochronnej funkcji prawa pracy⁴⁰. Pogorszenie określonych warunków zatrudnienia, a nawet deregulacja w pewnych dziedzinach nie oznacza więc pozbawienia ochrony, lecz nadania jej w pewnym sensie realnego wymiaru. Niezależnie od gwarancji proceduralnych konieczne wydaje się dodatkowe zastrzeżenie niezmienności tych standardów zatrudnienia, które są uznawane za fundamentalne z punktu widzenia ochronnych celów prawa pracy. Dodatkowe ograniczenia wynikają również ze zobowiązań międzynarodowych.

Ze względu na konieczność zagwarantowania powszechnego minimalnego standardu zatrudnienia pewne wątpliwości budzi generalna klauzula dopuszczająca deregulację układową, która jednocześnie musiałaby wskazywać warunki zatrudnienia niepodlegające wyłączeniu⁴¹.

⁴⁰ Por. F. Gamillscheg, *Kollektives Arbeitsrecht*, München 1997, s. 11.

⁴¹ Na ten temat w kontekście art. 59 ust. 2 oraz 24 Konstytucji RP zob. L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, s. 160–161.

Dominuje raczej **technika wskazywania przepisów podlegających uchyleniu lub ograniczeniu w drodze układów (porozumień zbiorowych)**. Licznych przykładów ograniczenia uprawnień pracowniczych w drodze porozumień zbiorowych dostarcza prawo niemieckie, które dopuszcza m.in. skrócenie okresu wypowiedzenia, zmniejszenie uprawnień pracowniczych w zakresie wypłaty wynagrodzenia chorobowego, zwiększenie dobowego wymiaru czasu pracy czy wreszcie przedłużenie okresów rozliczeniowych⁴². Również w prawie polskim można odnaleźć pewne przykłady **norm kompetencyjnych dla porozumień zbiorowych wprowadzających rozwiązania niekorzystne dla pracowników** (można je nazwać swoistymi **klauzulami otwierającymi**). Przepisy te dotyczą przede wszystkim organizacji czasu pracy, w tym stosowania przerw w ciągu dnia pracy (art. 139 § 3 i 141 § 2 k.p.) czy zwiększenia rocznego limitu godzin nadliczbowych (art. 151 § 4 k.p.), lecz również np. wynagrodzenia za pracę (art. 86 § 2 k.p.). Rozwiązania te są jednak rzadsze niż w systemach prawnych o bogatej tradycji rokowań zbiorowych, a przy tym dopuszczają z reguły nie tyle obniżenie standardów ochronnych *sensu stricto*, ile raczej uelastycznienie procesu pracy⁴³. Poza tym, ze względu na stosunkowo małą liczbę układów zbiorowych pracy znaczenie tej formy zmiany warunków zatrudnienia jest ograniczone. W kontekście powołanych rozwiązań pojawia się dodatkowy problem, gdyż niektóre z nich mogą być wprowadzane nie tylko w układzie zbiorowym pracy, który gwarantuje odpowiednie zabezpieczenie interesów pracowniczych, lecz również w **regulaminie pracy**. Tryb ustalania treści regulaminu, w tym zwłaszcza przewidziana w dość szerokim zakresie możliwość samodzielnego wydawania tego aktu przez pracodawcę (art. 104² § 2 k.p. oraz art. 30 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych), powoduje zachwianie równowagi między stronami stosunku pracy. O ile w przypadku spraw *stricte* organizacyjnych rozwiązanie to można zaakceptować, o tyle w zakresie właściwych standardów zatrudnienia, np.

⁴² Szerzej na temat dyspozytywnych norm ustawowych dopuszczających modyfikacje układowe zob. W. Zöllner, K.-G. Loritz, C. W. Hergenröder, *Arbeitsrecht*, München 2008, s. 402.

⁴³ G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy...*, *op. cit.*, s. 99, pisze w tym kontekście o specyficznej funkcji układów zbiorowych pracy, jaką jest **uelastycznienie** powszechnych rozwiązań prawnych. Zob. również L. Florek, *Ustawa i umowa...*, *op. cit.*, s. 165–166.

w odniesieniu do tak istotnej kwestii, jak roczny limit godzin nadliczbowych, należy postulować, aby zmiany mogły być wprowadzane tylko w drodze układów zbiorowych pracy (jak ma to miejsce choćby w art. 86 § 2 oraz 139 § 3 z zastrzeżeniem § 4 k.p.) i ewentualnie innych porozumień zbiorowych, pod warunkiem że są one zawierane w sposób dostatecznie chroniący interesy pracowników.

Jednym z najnowszych przykładów zgody na układowe pogorszenie warunków zatrudnienia w stosunku do standardów ustawowych jest stosowanie **przedłużonego okresu rozliczeniowego**. W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu, jeżeli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technologicznymi, lub dotyczącymi organizacji czasu pracy, okres rozliczeniowy może być przedłużony, nie więcej jednak niż do 12 miesięcy. Podstawą zastosowania przedłużonego okresu rozliczeniowego jest zgoda przedstawicieli pracowników wyrażona w układzie zbiorowym pracy lub w innym porozumieniu zbiorowym zawierającym z zakładowymi organizacjami związkowymi, a jeżeli u pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe – w porozumieniu z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy. Celem ustawodawcy było przede wszystkim zwiększenie elastyczności czasu pracy, co w okresie dekonunktury ma się przyczynić do poprawy sytuacji przedsiębiorców. Sama koncepcja tzw. annualizacji czasu pracy, zwłaszcza w obliczu kryzysu ekonomicznego, wydaje się interesująca. Wątpliwości, w kontekście kryteriów dopuszczalności metody układowej, budzi natomiast tryb przedłużenia okresu rozliczeniowego oraz zakres stosowania art. 9 ust. 1 ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu, zwłaszcza jeśli jest on interpretowany w sposób umożliwiający kumulację świadczenia we wszystkich systemach czasu pracy⁴⁴. Przedłużenie okresu rozliczeniowego np. w systemach równoważnego czasu pracy nie tylko oznacza istotne ograniczenie sfery prywatnej pracownika, lecz również może stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa procesu pracy. Posłużenie się przez ustawodawcę ogólnym sformułowaniem o ochronie bezpieczeń-

⁴⁴ Szerzej pogląd ten uzasadnia A. Sobczyk, *Przedłużone okresy rozliczeniowe czasu pracy*, PiZS 2009, nr 10, s. 14. Podobnie m.in. J. Stelina, M. Zieleniecki, *Regulacje antykryzysowe z zakresu prawa pracy*, PiZS 2009, nr 11, s. 16.

stwa i zdrowia pracowników trudno uznać za wystarczające⁴⁵. Dlatego stosowanie przedłużonego okresu rozliczeniowego można zaakceptować tylko w tych przypadkach, w których przepisy szczególne nie przewidują szczególnych, krótszych okresów rozliczeniowych⁴⁶.

Innym istotnym zjawiskiem obserwowanym w ostatnich dziesięcioleciach była **zgoda na odstępstwa od tradycyjnej hierarchii porozumień zbiorowych**, w której porozumienia zawierane na niższym poziomie nie mogły być mniej korzystne od porozumień o szerszym zasięgu (branżowych, regionalnych). W niektórych krajach europejskich (np. w Niemczech, gdzie istnieje przecież silna tradycja branżowego kształtowania warunków zatrudnienia) znalazły uznanie klauzule, które umożliwiają pracodawcom i radom zakładowym (partnerom społecznym na poziomie zakładu pracy) odstępstwa od układowych porozumień płacowych zawieranych na poziomie ponadzakładowym. Według badań ok. 10% niemieckich pracodawców skorzystało z klauzul układowych w celu pogorszenia warunków pracy i płacy, często gwarantując w zamian utrzy-

⁴⁵ Por. R. Blanpain, *European Labour Law*, Wolters Kluwer International 2008, s. 573.

⁴⁶ W gruncie rzeczy rezultaty wykładni językowej i systemowej nie dają jednak podstaw do jednoznacznego uznania dopuszczalności stosowania przedłużonego okresu rozliczeniowego we wszystkich systemach czasu pracy. Artykuł 9 ust. 1 ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu stanowi generalnie o okresie rozliczeniowym, nie odnosząc się do konkretnego systemu czasu pracy podobnie jak ma to miejsce w art. 129 § 1 k.p. Można więc odnieść wrażenie, że w obu przypadkach chodzi o przepisy ogólne, w stosunku do których mogą być wprowadzane regulacje szczególne, w których ustawodawca modyfikuje długość okresów rozliczeniowych w odniesieniu do konkretnych systemów czasu pracy (w których występują szczególne uwarunkowania procesu pracy). Nie ma przy tym znaczenia, że art. 9 ust. 1 ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu jest przepisem późniejszym w stosunku regulacji kodeksowych modyfikujących długość okresów rozliczeniowych w odniesieniu do niektórych systemów czasu pracy, ponieważ *lex posterior generali non derogat legi priori speciali*. Za taką interpretacją przemawia również cel przepisów wprowadzających krótsze okresy rozliczeniowe, które mają chronić życie i zdrowie pracowników. Byłoby niekonsekwencją zgadzać się na przedłużenie okresu rozliczeniowego z 4 tygodni czy miesiąca do 12 miesięcy, jedynie z takim zastrzeżeniem, że przedłużenie to nie może naruszać ogólnych reguł bezpieczeństwa procesu pracy. Dlatego należy zaproponować interpretację, w myśl której stosowanie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego jest dopuszczalne, jeżeli w danym systemie czasu pracy przepisy szczególne nie wprowadzają wyraźnie okresu rozliczeniowego uwzględniającego specyfikę danej formy organizacji czasu pracy.

manie określonego poziomu zatrudnienia⁴⁷. Podobne tendencje można zaobserwować we Francji, gdzie dopuszczono możliwość pogorszenia określonych w układzie zbiorowym warunków zatrudnienia (z wyjątkiem wynagrodzenia za pracę) w drodze porozumienia zawieranego na poziomie zakładowym, chyba że pogorszenie jest wyraźnie zabronione przez postanowienia układowe⁴⁸. Również polski ustawodawca w pewnym zakresie nawiązał do tego rodzaju instrumentów prawnych. W tych kategoriach należy bowiem oceniać zawierane na poziomie zakładowym porozumienia w sprawie zawieszenia postanowień ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Rozwiązanie to modyfikuje przyjętą w art. 241²⁶ § 1 k.p. zasadę, że postanowienia porozumień (układów) o charakterze zakładowym nie mogą być mniej korzystne niż postanowienia porozumień (układów) ponadzakładowych.

Podsumowując, można więc stwierdzić, że pogorszenie warunków zatrudnienia w drodze porozumień zbiorowych może stanowić ważny instrument dostosowania warunków zatrudnienia do sytuacji pracodawcy. Dzięki wprowadzonym zmianom, które często mają charakter przejściowy, jest możliwa realizacja jednego z kluczowych aspektów funkcji ochronnej, jakim jest stworzenie korzystnych warunków dla promocji zatrudnienia, w tym zwłaszcza utrzymania jego poziomu⁴⁹. Porozumienia kryzysowe stanowią w tym ujęciu jeden z przejawów szerszej tendencji do dopuszczania rokowań zbiorowych, w ramach których w zamian za utrzymanie określonego poziomu zatrudnienia pracownicy godzą się na rezygnację z określonych uprawnień – istniejących lub mogących powstać w przyszłości⁵⁰. Interesy pracowników są zabezpieczone, gdyż stroną dialogu z pracodawcą są podmioty zbiorowe, które w założeniu ustawodawcy gwarantują równowagę w procesie rokowań. W tym uję-

⁴⁷ Szerzej na ten temat T. Blanke, E. Rose, *Erosion or Renewal? The Crisis of Collective Wage Formation in Germany*, [w:] *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective*, Kluwer Law International 2005, s. 25–27.

⁴⁸ Por. C. Vigneau, A. Sobczak, *France: The Helping Hand of the State*, [w:] *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective*, Kluwer Law International 2005, s. 43–44.

⁴⁹ Na temat promocyjnego aspektu funkcji ochronnej zob. szerzej M. Skąpski, *op. cit.*, s. 139–146.

⁵⁰ J. Royot, *op. cit.*, s. 389.

ciu zgoda na pogorszenie warunków zatrudnienia w drodze porozumień zbiorowych nie oznacza w gruncie rzeczy rezygnacji z realizacji funkcji ochronnej, lecz jej dostosowanie do zmieniającej się sytuacji, w tym zwłaszcza wahań koniunktury oraz niepewnego położenia przedsiębiorców⁵¹. Ochrona pracownika jako słabszej strony stosunku pracy pozostaje w rezultacie podstawowym celem ustawodawcy, tyle tylko, że realizowanym z wykorzystaniem bardziej elastycznych środków prawnych, które pozwalają uwzględnić sytuację podmiotu zatrudniającego.

Pomimo wspomnianych zalet stosowanie metody układowej napotykało dotychczas w Polsce zasadnicze przeszkody. Pierwszym problemem jest precyzyjne określenie standardu ochrony, który nie podlega modyfikacji w drodze porozumień zbiorowych. Jak się wydaje, słabość wielu przepisów, w tym również regulacji antykrzysowych, jest spowodowana tempem procesu prawotwórczego, który utrudnia głębszą refleksję nad założeniami i kształtem przygotowywanych przepisów. Drugą, i jak się wydaje kluczową kwestią, są **trudności w zakresie skonstruowania skutecznej reprezentacji interesów pracowniczych**. Kryzys ruchu związkowego (zjawisko desyndykalizacji)⁵² połączony z dominacją zakładowego modelu rokowań zbiorowych⁵³ powoduje, że aktywnym uczestnikiem rokowań zbiorowych nie mogą stać się w pełni związki zawodowe. Alternatywą nie może być również przedstawicielstwo pozazwiązkowe, które znajduje się *in statu nascendi*, pełniąc przy tym w założeniu nieco inną funkcję, głównie jako podmiot szeroko ro-

⁵¹ Warto podkreślić, że celem dialogu społecznego jest godzenie interesów pracowników i interesów pracodawców oraz dobra publicznego, jak również osiągnięcie i zachowanie pokoju społecznego: W. Sanetra, *Dialog społeczny jako element ustroju społecznego i politycznego w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 18.

⁵² Na temat zahamowania negatywnych zjawisk oraz specyficznych problemów polskiego ruchu związkowego zob. J. Stelina, *Związki zawodowe w systemie zbiorowej reprezentacji zatrudnionych – stan obecny i kierunki zmian*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 149 oraz 167–168 i powołaną tam literaturę.

⁵³ Na ten temat szeroko Z. Hajn, *Ustawowy model organizacji polskiego ruchu związkowego i jego wpływ na zbiorowe stosunki pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 427 i nast. Ustawodawca nie decyduje się przy tym na rozwiązanie istniejących problemów choćby przez wprowadzenie instytucji delegata związkowego: M. Seweryński, *op. cit.*, s. 396–397.

zumianych procedur partycypacyjnych (w tym zwłaszcza procedur informacyjno-konsultacyjnych). Poza tym, ustawodawca nie zdecydował się dotychczas na stworzenie przejrzystego modelu reprezentacji pozazwiązkowej⁵⁴, przewidując w dość szerokim zakresie zaangażowanie przedstawicieli pracowników wybieranych w trybie przyjętym u danego pracodawcy (art. 9¹ § 2 w zw. z art. 23^{1a} § 2 k.p., art. 9 ust. 6 ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu). Przyznanie przedstawicielstwu wyłanianemu *ad hoc* uprawnień w zakresie pogarszania warunków zatrudnienia można uznać wręcz za niebezpieczne, gdyż prowadzony z jego udziałem dialog nie gwarantuje partnerom społecznym równej pozycji. Ustawodawca nie uregulował bowiem wyraźnie procedury wyłaniania przedstawicieli, a reprezentantom nie zapewniono ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy lub niekorzystną zmianą jego treści. Nie przyznano im także ułatwień w celu realizowania zadań przedstawicielskich. Jest to rozwiązanie tym bardziej wątpliwe, że powyższe gwarancje są przewidziane w ratyfikowanej przez Polskę konwencji MOP z dnia 2 czerwca 1971 r. dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im uprawnień⁵⁵, dalej jako „konwencja 135”. Wydaje się, że już obecnie należy stosować te normy wynikające z konwencji 135, które mają charakter samowykonalny (*self-executing*). Dotyczy to przede wszystkim standardów wyłaniania przedstawicieli: w wolnych wyborach przez pracowników przedsiębiorstwa. *De lege ferenda* należy natomiast postulować rozstrzygnięcie kwestii ochrony trwałości zatrudnienia (choćby przez wprowadzenie zakazu wypowiedzenia umowy o pracę ze względu na pełnione funkcje) oraz zwolnień z obowiązku świadczenia pracy, gdyż brak wyraźnego uregulowania tych zagadnień stanowi jedną z przeszkód w szerszym wykorzystaniu porozumień zbiorowych w procesie kształtowania warunków zatrudnienia.

Konsekwencją sygnalizowanych problemów jest pojawiający się w wielu przypadkach brak podmiotów, które mogłyby prowadzić dialog społeczny, dostosowując kształt ochrony do zmieniających się warunków.

⁵⁴ Zob. m.in. M. Gładoch, *Zakładowe organizacje związkowe w systemie przedstawicielstwa pracowników*, PiZS 2008, nr 9, s. 24 oraz A. Sobczyk, *Przedstawicielstwa pozazwiązkowe w systemie zbiorowej reprezentacji pracowników – stan obecny i kierunki zmian*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 223 i nast.

⁵⁵ Dz.U. z 1977 r., Nr 39, poz. 178.

ków i gwarantując jednocześnie odpowiedni poziom ochrony pracownikom. Nie dziwi więc, że polski ustawodawca do problemu pogarszania warunków zatrudnienia z wykorzystaniem metody układowej podchodzi nieufnie. W ten sposób traci się jednak sprawny i elastyczny instrument prawny, którego charakter odpowiada zdecentralizowanemu modelowi kształtowania warunków zatrudnienia, pozwalając uwzględnić sytuację obu stron stosunku pracy. Podstawowym problemem wydaje się brak rozwiniętego dialogu ponadzakładowego, który w największym stopniu może być wykorzystywany jako autonomiczna metoda kształtowania warunków zatrudnienia, również w sposób odbiegający od standardów ustawowych. To właśnie rokowania ponadzakładowe pozwalają na koordynację warunków zatrudnienia (aspekt solidarnościowy) oraz pełne wykorzystanie potencjału związkowego, dzięki czemu można uniknąć groźby zdominowania przedstawicieli pracowników przez pracodawcę (pracodawców) oraz napięć, jakie towarzyszą rokowaniom zakładowym⁵⁶. Rozwiązaniem długofalowym jest niewątpliwie przebudowa modelu zbiorowej reprezentacji praw i interesów pracowniczych. Jej podstawowymi założeniami byłoby przeniesienie punktu ciężkości działalności związkowej na poziom ponadzakładowy (głównym instrumentem kształtowania warunków zatrudnienia stałyby się ponadzakładowe układy zbiorowe pracy) oraz stworzenie silnej reprezentacji pozazwiązkowej na poziomie zakładowym, która mogłaby występować wobec pracodawcy w przypadku braku związków zawodowych⁵⁷. Zmiany systemowe są jednak trudne do przeprowadzenia ze względu na stanowi-

⁵⁶ Na temat korzyści związanych z wyborem formuły dialogu ponadzakładowego zob. G.J. Bamber, P. Sheldon, *Collective Bargaining: Towards Decentralization?*, [w:] *Comparative Labour Law...*, *op. cit.*, s. 545. Warto przy tym podkreślić, że ze względu na sposób reprezentacji strony pracowniczej w rokowaniach ponadzakładowych (branżowych) nie istnieje bezpośredni związek między poziomem uzwiązkowienia a poziomem objęcia pracowników postanowieniami ponadzakładowych porozumień placowych: W. Zöllner, K.-G. Loritz, C. W. Hergenröder, *Arbeitsrecht...*, *op. cit.*, s. 347.

⁵⁷ W tym ujęciu kluczowym problemem staje się podział kompetencji między związki zawodowe a przedstawicieli wybieranych: M. Gładoch, *op. cit.*, s. 22 i nast. Należy przy tym podkreślić, że regulacje konstytucyjne, w tym zwłaszcza art. 20 Konstytucji RP, nie wykluczają możliwości przyznania prawa do prowadzenia rokowań i zawierania porozumień zbiorowych również innym niż związki zawodowe podmiotom reprezentującym pracowników: W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo...* *op. cit.*, s. 6–7.

sko partnerów społecznych, w tym obawy towarzyszące wzmocnieniu pozycji przedstawicieli wybieranych. Bardziej realne wydają się w rezultacie te propozycje, które zakładają pewne zmiany w ramach istniejącego modelu reprezentacji. Rozwiązaniem możliwym do zaakceptowania dla związków zawodowych, a przy tym gwarantującym stosunkowo wysoki poziom ochrony interesów pracowniczych, byłoby zwiększenie wolności układowej na poziomie ponadzakładowym przez rozszerzenie katalogu spraw, które mogą być regulowane przez partnerów społecznych niezależnie od regulacji ustawowych (swoiste klauzule otwierające stosowane przez samego ustawodawcę). Rekompensatą z tytułu pogorszenia określonych warunków zatrudnienia mogłyby stać się zwłaszcza odpowiednie działania promocyjne, gwarantowane w porozumieniach zbiorowych i mające na celu poprawę sytuacji rynkowej pracowników. Takie rozwiązanie stanowiłoby zachętę do ożywienia dialogu branżowego czy regionalnego, w ramach którego możliwe byłoby wypracowanie kompromisu odpowiadającego potrzebom obu stron i mieszczącego się w ramach minimalnych standardów ochronnych określonych przez państwo. Z drugiej strony, metoda dopuszczenia rozwiązań niekorzystnych dla pracowników tylko poprzez odpowiednie postanowienia porozumień zbiorowych (przykładem może być art. 139 § 3 k.p.) nie przyniosły dotychczas zasadniczego wzrostu znaczenia metody układowej. Wydaje się jednak, że wobec małych szans na zmianę rozwiązań systemowych, jest to jedna z niewielu propozycji, które mogą się przyczynić do rozwoju dialogu społecznego w procesie kształtowania warunków zatrudnienia.

Rozwijać należy również promocyjny aspekt porozumień zbiorowych, i to nie tylko wówczas, gdy działania na rzecz pracowników mają łagodzić pogorszenie warunków pracy i płacy. Trwała poprawa sytuacji rynkowej osób zatrudnionych będzie trudna bez odpowiedniej aktywności partnerów społecznych. Postanowienia dotyczące szkolenia ustawicznego pracowników mogą się znaleźć przede wszystkim w układach zbiorowych pracy jako sprawy niebędące elementami treści stosunku pracy i nieuregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący (art. 240 § 2 k.p.)⁵⁸. Mogą stanowić również przedmiot

⁵⁸ Problematykę doksztalcenia pracowników jako elementu układu zbiorowego pracy wynikający z art. 240 § 2 k.p. wskazuje m.in. K. Rączka, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka,

innych porozumień zbiorowych, w tym zwłaszcza porozumień kończących spór zbiorowy. Spontaniczny rozwój prawa autonomicznego w tym zakresie wydaje się jednak mało prawdopodobny, gdyż kwestie związane ze szkoleniem ustawicznym, jakkolwiek ważne, schodzą na dalszy plan wobec takich zagadnień, jak poziom wynagrodzeń czy też warunki wykonywania pracy. W rezultacie należy się obawiać, że zasadnicza poprawa sytuacji nie będzie możliwa bez stworzenia odpowiednich zachęt (czy wręcz presji) ze strony ustawodawcy. Działania takie rzeczywiście są podejmowane, a w ostatnich latach można wręcz obserwować ich intensyfikację. Ważnym instrumentem rozwoju zasobów ludzkich u pracodawców mogą być zwłaszcza (zakładowe) **fundusze szkoleniowe** tworzone m.in. w układach zbiorowych pracy w celu finansowania lub współfinansowania kosztów kształcenia ustawicznego pracowników (art. 67 ustawy o promocji zatrudnienia). Co ważne, zmiany wprowadzone do ustawy o promocji zatrudnienia ułatwiły korzystanie ze środków funduszu, złagodziły również warunki refundowania pracodawcom kosztów szkolenia pracowników. Rola partnerów społecznych w zakresie szkolenia pracowników ma wzrastać w razie zagrożenia zwolnieniami. W szczególności, jeżeli pracodawca zamierza dokonać zwolnień grupowych, jednym z elementów **konsultacji z przedstawicielami pracowników**, a następnie kwestii objętych porozumieniem lub regulaminem zwolnień grupowych są sprawy pracownicze związane ze zwolnieniem, w tym zwłaszcza dotyczące możliwości przekwalifikowania lub przeszkolenia zawodowego, a także uzyskania innego zatrudnienia przez zwolnionych pracowników (art. 2 ust. 2 ustawy o zwolnieniach grupowych). Ustawodawca nie przesądza jednak zakresu oraz kształtu rozwiązań przyjętych przez partnerów społecznych.

Podsumowując, wydaje się, że istniejące rozwiązania, jakkolwiek wskazują na pożądany przez ustawodawcę kierunek działań, nie są w stanie, ze względu na rzeczywistą sytuację stron dialogu społecznego, spowodować zasadniczego wzrostu znaczenia porozumień zbiorowych w procesie przebudowy modelu ochrony gwarantowanej przez prawo pracy. Stanowi to zasadniczą przeszkodę dla wprowadzenia zmian, które pozwoliłyby dostosować ochronną funkcję prawa pracy do zmieniają-

M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 940.

cej się rzeczywistości. Podstawowym problemem wydaje się przyjęty na początku transformacji ustrojowej model przedstawicielstwa pracowniczego, który wobec kryzysu związków zawodowych i niejasnej pozycji przedstawicieli wybieranych utrudnia prowadzenie konstruktywnego dialogu społecznego. Dlatego odpowiednie ukształtowanie zbiorowej reprezentacji praw i interesów pracowniczych należy uznać za podstawowe zadanie stojące przed polskim ustawodawcą na początku XXI wieku.

4. Rola umów o pracę w nowym modelu ochrony. O ile porozumienia zbiorowe, gwarantujące odpowiedni poziom ochrony interesów pracowniczych, mogą stać się ważnym elementem przebudowy modelu ochrony oferowanej przez prawo pracy, o tyle roli takiej, ze względu na swój indywidualny wymiar, nie może odgrywać umowa o pracę. Dotyczy to zwłaszcza dopuszczalności odstępstw od standardów ochronnych gwarantowanych na poziomie ustawowym. Występując bezpośrednio wobec pracodawcy pracownik jest bowiem pozbawiony oparcia, jakie daje reprezentacja związków zawodowych lub przedstawicielstwa pozazwiązkowego, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia osiągnięcie równowagi stron w rokowaniach dotyczących pogorszenia warunków zatrudnienia⁵⁹. Dlatego pogorszenia warunków zatrudnienia w drodze czynności prawnych można zaakceptować albo w odniesieniu do praw i obowiązków, które nie są kluczowe z punktu widzenia interesów pracownika, albo (tylko wyjątkowo) wobec realnej groźby rozwiązania stosunku pracy w związku z sytuacją przedsiębiorstwa. Przykładem pierwszego rozwiązania jest możliwość wprowadzenia w umowie o pracę 60-minutowej przerwy przeznaczonej na spożycie posiłku lub załatwienie spraw osobistych (art. 141 § 1 k.p.). Rozwiązanie to może zostać zastosowane na podstawie umowy o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy (art. 141 § 2 k.p.). Za szczególną formę pogorszenia warunków zatrudnienia za zgodą zainteresowanego pracownika, którą uzasadnia trudna sytuacja ekonomiczna pracodawcy, można z kolei uznać **przestój ekonomiczny**. Pracownikowi, który wyraził pisemną zgodę na objęcie go przestojem ekonomicznym, przysługuje świadczenie wypłacane z Fun-

⁵⁹ Zob. m.in. B. Wagner, *Zakres swobody...*, *op. cit.*, s. 25 oraz L. Florek, *Liberalizacja prawa pracy...*, *op. cit.*, s. 16.

duszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (na częściowe zaspokojenie wynagrodzeń pracowniczych za czas przestoju ekonomicznego, łącznie za okres nieprzekraczający 6 miesięcy, liczonych od 3 miesiąca przed dniem złożenia wniosku do upływu 9 miesiąca po dniu złożenia wniosku, do wysokości 100% zasiłku dla bezrobotnych) albo stypendium (na czas szkolenia lub udziału w studiach podyplomowych w wysokości do 100% zasiłku dla bezrobotnych) oraz wynagrodzenie (art. 4 ust. 1 ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu) w łącznej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Sposób ukształtowania świadczeń za czas przestoju ekonomicznego prowadzi do istotnego obciążenia pracownika konsekwencjami przerwy w wykonywaniu pracy. Dochody pracownika zostały bowiem zagwarantowane na poziomie minimalnego wynagrodzenia za pracę, co stanowi rozwiązanie mniej korzystne w porównaniu z art. 81 § 1 k.p., chroni natomiast interes pracodawcy, mając w założeniu przyczynić się do uratowania miejsca pracy. Decyzja o zastosowaniu przestoju ekonomicznego należy do pracodawcy⁶⁰, stanowiąc element jego uprawnień kierowniczych. Aby pracownik mógł zostać objęty przestojem ekonomicznym, musi jednak wyrazić na to zgodę na piśmie. Biorąc pod uwagę skutki prawne przestoju ekonomicznego, należy się zastanawiać, czy ustawodawca w dostatecznym stopniu chroni interes osób zatrudnionych. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że przy podejmowaniu decyzji pracownik będzie narażony na naciski pracodawcy. Stając przed wyborem między przestojem ekonomicznym a utratą miejsca pracy, pracownik z reguły zaakceptuje przestój ekonomiczny, nawet jeśli sytuacja podmiotu zatrudniającego rozwiązania takiego obiektywnie nie uzasadnia. Można więc odnieść wrażenie, że tryb wprowadzania przestoju ekonomicznego nie gwarantuje koniecznej równowagi stron. Należy żałować, że w tym przypadku ustawodawca nie zdecydował się na zastosowanie procedury z udziałem przedstawicieli pracowników (niezależnie od wymogu uzyskania zgody konkretnych pracowników), tym bardziej że taki mechanizm ochronny został wykorzystany przy stosowaniu łagodniejszego środka prawnego, jakim jest obniżenie wymiaru czasu pracy. Wątpliwości budzi też dopuszczalność **podwyższenia w umowie o pracę rocznego limitu godzin nad-**

⁶⁰ J. Stelina, M. Zieleniecki, *op. cit.*, s. 19.

liczbowych, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy (art. 151 § 4 k.p.). Chroniąc interesy mniejszych pracodawców, ustawodawca nie zagwarantował odpowiedniego mechanizmu ochronnego dla pracowników, co w połączeniu z nieostrym sformułowaniem przesłanek pracy nadliczbowej oraz dość liberalnym podejściem do ich stosowania w istotny sposób pogorszyło sytuację osób zatrudnionych, które z reguły stają wobec konieczności zaakceptowania propozycji pracodawcy.

Powołane przykłady eksponują podstawowe **problemy towarzyszące pogarszaniu warunków zatrudnienia w drodze czynności prawnych (za zgodą pracownika)**. Jest to konstrukcja trudna do zaakceptowania w szerszym zakresie, gdyż ze względu na nierówną pozycję stron w zasadniczy sposób zagraża realizacji funkcji ochronnej. Dlatego tego rodzaju działania, z wyjątkiem mniej istotnych aspektów organizacji pracy, mogą być stosowane jedynie w szczególnych przypadkach i tylko jeśli ustawodawca przewidział alternatywne mechanizmy zabezpieczenia interesów pracowniczych. Niestety niektóre z przedstawionych rozwiązań warunkom tym nie odpowiadają. Większej autonomii w kształtowaniu warunków zatrudnienia nie można natomiast wykluczać w przypadku tych pracowników, których pozycja negocjacyjna w procesie kształtowania warunków zatrudnienia jest silniejsza. Dotyczy to zwłaszcza członków kadry kierowniczej, w tym osób zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy⁶¹.

W ostatnim czasie ustawodawca położył natomiast nieco większy nacisk na promocyjny aspekt procesu kształtowania wzajemnych praw i obowiązków przez strony stosunku pracy. Od nich zależy w szczególności zakres uprawnień pracownika, który podnosi kwalifikacje, czyli zdobywa lub uzupełnia wiedzę i umiejętności (art. 103⁴ § 1 k.p.). Przewidziane w kodeksie pracy uprawnienia (urlop szkoleniowy oraz zwolnienie z całości lub części dnia pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia) przysługują, jeżeli pracownik podnosi kwalifikacje zawodowe z inicjatywy pracodawcy albo za jego zgodą. Wzajemne prawa i obowiązki stron reguluje umowa zawierana między pracodawcą a pracownikiem

⁶¹ Zob. np. W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku...*, op. cit., s. 306–307.

(art. 103⁴ k.p.), która jednak nie musi być zawierana, jeżeli pracodawca nie zamierza zobowiązać pracownika do pozostawania w zatrudnieniu po ukończeniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych (§ 2). Umowa nie może pogarszać sytuacji pracownika w stosunku do regulacji kodeksowych (§ 3). Poza tym pracodawca może przyznać pracownikowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe dodatkowe świadczenia, w szczególności pokryć opłaty za kształcenie, przejazd, podręczniki i zakwaterowanie (art. 103³ k.p.). Uprawnienia w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych mogą wynikać również z umowy o pracę, stanowiąc element uprzywilejowania pracownika (art. 18 § 1 k.p.). Uzyskanie różnych form wsparcia zależy przede wszystkim od pozycji negocjacyjnej pracownika (w rezultacie na skorzystanie z działań promocyjnych mogą liczyć osoby znajdujące się w najlepszej sytuacji na rynku pracy) oraz od koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi u danego pracodawcy. Trudno byłoby liczyć, że działania o charakterze indywidualnym mogą w zasadniczy sposób zmienić położenie pracowników, zwłaszcza jeśli brak byłoby odpowiedniego wsparcia partnerów społecznych.

Wnioski

Współczesne prawo pracy staje przed problemami, które nie dają się wtłoczyć w tradycyjne ramy regulacji ochronnych. Globalizacja gospodarki i związane z nią wahania koniunktury, jak również pojawienie się nowych technologii i sposobów organizacji pracy powodują, że przydatność wielu wykorzystywanych dotychczas instrumentów prawnych zmniejsza się. Jednakże z drugiej strony, ze względu na faktyczną sytuację stron stosunku pracy, ochrona pracownika jako podmiotu słabszego pozostaje podstawowym zadaniem prawa pracy. W rezultacie konieczne wydaje się podjęcie działań mających na celu dostosowanie kształtu ochrony oferowanej przez prawo pracy do zmieniającej się sytuacji społecznej i gospodarczej, tak aby była ona przede wszystkim ochroną skuteczną, która jednocześnie nie tworzy przeszkód dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Oznacza to z jednej strony zgodę na rezygnację z niektórych tradycyjnych elementów ochronnych, które okazały się dysfunk-

cyjnalne, z drugiej natomiast rozbudowę tych instytucji prawnych, które kładą nacisk na promocję zatrudnienia, w tym poprawę sytuacji rynkowej pracownika. Biorąc pod uwagę sposoby organizacji procesu pracy oraz dynamikę zjawisk rynkowych, powinna to być również ochrona w coraz większym stopniu zdecentralizowana i kształtowana przez partnerów społecznych, co jednak wymaga zmian w zakresie modelu reprezentacji praw i interesów pracowniczych. W okresie przejściowym ustawodawca musi w rezultacie utrzymać określony poziom gwarancji ustawowych. Zmiany muszą być wprowadzane stopniowo z uwzględnieniem możliwości ekonomicznych, specyfiki konkretnego rynku pracy, a przede wszystkim rzeczywistych możliwości samych pracowników, którzy mają być głównymi beneficjentami przyjmowanych rozwiązań. Pozbawienie tradycyjnej ochrony ustawowej pracowników o niskiej zdolności do adaptacji może prowadzić do poważnych skutków społecznych, wzrostu bezrobocia, wykluczenia społecznego czy w konsekwencji również znacznego obciążenia systemu zabezpieczenia społecznego. Zbyt szybka liberalizacja może prowadzić nie tylko do jednostkowych niepowodzeń, lecz również dezintegracji społeczeństwa i stanu anomii, którego wystąpienie staje się szczególnie prawdopodobne w okresach kryzysów politycznych, zasadniczych zmian społecznych i gospodarczych.