

Henryk Lewandowski

LIBERALIZACJA PRAWA PRACY

I. Uwagi na temat liberalizacji prawa pracy, zawarte w niniejszym opracowaniu, dotyczyć będą polskiego prawa pracy i polskiej rzeczywistości. Oczywiście podstawą wielu refleksji i propozycji stanie się także „dorobek zagraniczny”, który jest bardzo pokąźny, bo liberalizacja – jak wiadomo – stanowi jeden z zasadniczych kierunków ewolucji współczesnego prawa pracy¹. Nadto, formułując granice liberalizacji, trzeba będzie nawiązać bezpośrednio do standardów ustawodawstwa międzynarodowego i europejskiego. Zgodnie z głównym nurtem dyskusji, jaka wokół tematu toczy się w Polsce, przedmiotem niniejszych rozważań będzie prawo stosunku pracy. Ze zbiorowego prawa pracy będą powoływane tylko te rozwiązania i instytucje, które są środkami kształtowania indywidualnych stosunków pracy.

Ogólnie rzecz biorąc, autor jest zwolennikiem ograniczonej liberalizacji prawa pracy, do której prowadzi osłabienie funkcji ochronnej prawa pracy przez obniżenie niektórych standardów ochronnych, a także przez dopuszczenie możliwości przejściowego odstępstwa (całkowicie czy częściowo) od standardów przewidzianych prawem. Mówiąc o obniżeniu standardów ochronnych, ma się z reguły na uwadze redukcję „norm granicznie zastępujących”², ale mogą to sprawić także idące w tym samym kierunku zmiany w zakresie innych rygorów ochronnych, np. uproszczenie określonej procedury związanej z prawem pracowniczym albo zniesienie bądź „złagodzenie” określonego nakazu czy zakazu.

¹ Patrz m.in. R. Blanpain, *Dialogue social, interdependance économique et droit du travail*, [w:] *Rapports au 6-ème Congrès Européen de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale*, Warszawa 1999, s. 41 i nast., zwłaszcza 66 i nast.; oraz J. C. Javillier, *L'évolution des relations professionnelles et du droit du travail dans un monde en changement*, [w:] *Conférences de L'OIT sur la politique sociale*, Liège 1993, s. 13 i nast.; B. Gustavsen, *L'organisation de l'entreprise évolue: vers une plus grande souplesse*, „Revue Internationale du Travail” 1986, nr 4, s. 407 i nast.; P. Verge, G. Vallée, *Un droit du travail? Essai sur la spécificité du droit du travail*, (Québec) Canada 1997, s. 171 i nast. i W. Szubert, *Orientations générales du droit du travail à l'époque contemporaine (Perspective polono-espagnole)*, [w:] *Changements politiques et droit du travail. Perspective polono-espagnole*, red. M. Seweryński, A. Marzał, Łódź 1992, s. 9 i nast.

² Posługuję się terminem z podręcznika prof. M. Świącickiego, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 98.

Tak rozumiana liberalizacja poszerza zakres wolności układowej, jak i wolności umowy o pracę w celu lepszego dostosowania wielkości i warunków zatrudnienia do zmiennych sytuacji, w jakich przychodzi funkcjonować przedsiębiorstwom. Może ona przejawiać się także w poszerzeniu uprawnień kierowniczych pracodawcy.

II. W końcu lat dziewięćdziesiątych dominowały w Polsce dwa przeciwstawne stanowiska w sprawie liberalizacji prawa pracy: stanowisko przeciwne jakimkolwiek istotnym zmianom pomniejszającym prawa pracowników i stanowisko na rzecz radykalnych ograniczeń rygorów ochronnych, zwłaszcza w zakresie przepisów o zwalnianiu pracowników i przepisów o czasie pracy. Częściowe nowelizacje: kodeksu pracy w 2001 r. oraz kodeksu pracy i niektórych innych ustaw w 2002 r. (ta ostatnia oparta na kompromisie w znacznym stopniu wymuszonym przez rząd na partnerach społecznych) złagodziły problem, ale go nie rozwiązały. Nadal spotyka się zwolenników o wiele szerszej i głębszej liberalizacji, jak i zagorzałych jej przeciwników. Nie zostaną tu przedstawione wysuwane przez zwolenników pierwszego czy drugiego stanowiska postulaty i argumenty, gdyż większość z nich nie ma charakteru merytorycznego bądź ograniczają się wyłącznie do społecznego (socjalnego) albo ekonomicznego aspektu problemu³.

W dyskusji tej na ogół nie bierze się pod uwagę, iż w rzeczywistości gospodarczej dokonały się głębokie przeobrażenia związane z postępowaniem technicznym i technologicznym i że dzisiejszą gospodarkę (zarówno w skali makro, jak i w skali mikro), ze względu na dużą dynamikę postępu oraz zmieniające się zapotrzebowanie na towary i usługi, w ogóle cechuje zmienność⁴. Właściwość ta przybiera na znaczeniu, jeśli uświadomimy sobie, że zdecydowaną większość pracodawców obecnie stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa. Prawo pracy natomiast nie uległo poważnym zmianom, w zasadzie zachowuje charakter, jaki przybrało w okresie odznaczającym się względną stałością gospodarki – z dominacją dużych podmiotów gospodarczych jako pracodawców⁵. Potrzeba zmiany tego stanu rzeczy nie powinna budzić wątpliwości. Zerwanie korelacji między rzeczywistością ekonomiczną a prawem pracy szkodzi przedsiębiorstwom i powoduje ujemne skutki społeczne; w jakimś stopniu wpływa też na bezrobocie.

Przywrócenie tej korelacji nie musi jednak i nie może prowadzić do pozbawienia pracowniczego zatrudnienia niezbędnej ochrony i podważenia podstawowych wartości znamionujących współczesne prawo pracy, do których, co należy tu

³ O wielu postulatach i argumentach jest mowa w opracowaniu T. Zielińskiego, *Kodeks pracy na drodze* (opracowanie stanowi zmodyfikowaną i poszerzoną wersję referatu wygłoszonego przez autora na konferencji naukowej w dniu 22 września 2000 r. w Ustroniu-Jaszowcu; tekst opracowania nieopublikowany, udostępniony członkom Komisji ds. Reformy Prawa Pracy).

⁴ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2002, s. 284 i nast.

⁵ Por. W. Szubert, *Orientations générales...*, s. 10-11; a także *Labour market and social protection reforms in international perspective: Parallel or converging tracks?*, eds. H. Sarfati, G. Bonoli, 2002. Autor korzystał z obszernego francuskojęzycznego omówienia tej pracy, zawartego w „Revue Internationale du Travail” 2003, nr 3, s. 405-407.

podkreślić, powszechnie zalicza się poszanowanie godności pracownika⁶. To właśnie konieczność kojarzenia uwarunkowań gospodarczych ze społeczną wartością pracy leży u podstaw prezentowanego w tym opracowaniu podejścia do liberalizacji prawa pracy.

III. Opowiedzenie się za liberalizacją ograniczoną wymaga zajęcia się problemem jej granic. Jest to zadanie niezwykle trudne, mimo że uwagi zostaną zawężone do spraw najważniejszych z interesującego nas punktu widzenia. Za takie w prawie stosunku pracy można – jak się wydaje – uznać nawiązanie i rozwiązanie (przez pracodawcę) stosunku pracy oraz kształtowanie warunków zatrudnienia, zwłaszcza czasu pracy. Niewiele jest takich sytuacji, w których można wytyczyć granice, opierając się na regułach prawnych. W większości przypadków brak takich reguł, a w grę wchodzi kategorie pojęciowe nie mające ścisłego zakresu znaczeniowego. W związku z tym, mówiąc o granicach liberalizacji, należy zająć się także czynnikami i kryteriami, które służą ich określeniu.

Wziąwszy pod uwagę powyższe spostrzeżenie, granice liberalizacji prawa pracy można podzielić na formalne (rzec można – formalno-prawne) i nieformalne. Do granic formalnych zalicza się standardy ochronne, a ściślej mówiąc – normy prawne tworzące te standardy, zawarte w aktach prawa międzynarodowego (międzynarodowego prawa pracy o zasięgu uniwersalnym) i w aktach prawa europejskiego, to jest Rady Europy i Unii Europejskiej. W pierwszym przypadku chodzi o Pakty Praw Organizacji Narodów Zjednoczonych i – głównie – o konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy, ratyfikowane przez Polskę; a w przypadku aktów prawnych Rady Europy – o Europejską Kartę Społeczną w wersji z 1961 r., w zakresie standardów, do jakich Polska zobowiązała się dążyć, ratyfikując tę konwencję. Jeśli idzie zaś o prawo wspólnotowe (Unii Europejskiej), jako czynniki wytyczające granice przyjmuje się standardy zawarte w odpowiednich aktach, głównie dyrektywach wiążących Polskę od daty akcesji do Unii.

Formalnie rzecz biorąc, granice liberalizacji prawa pracy mogą określać tylko te normy prawa międzynarodowego i europejskiego, które obowiązują Polskę. Co do standardów, które Polski nie obowiązują, można tylko postulować, by w procesie przygotowania i stanowienia prawa brano pod uwagę choćby te będące wykładnikiem współczesnego prawa pracy. Z większą rozważą należałoby podchodzić do standardów unijnych zawartych w aktach nie podlegających transpozycji do porządków prawnych państw członkowskich. W szczególności spostrzeżenie to odnosi się do Karty Praw Podstawowych, przyjętej przez Radę Europejską w grudniu 2000 r. na konferencji w Nicei, która to Karta najprawdopodobniej stanie się częścią konstytucji Unii Europejskiej. Z praw w niej przewidzianych, a do-

⁶ Stanowiła ona temat specjalnej konferencji naukowej zorganizowanej przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 5 czerwca 2001 r. Materiały z tej konferencji zawiera publikacja *Godność pracownika kategorią prawa pracy*, Warszawa 2001. Temat ten przewija się również w Księdze Jubileuszowej wydanej w piętnastą rocznicę ustanowienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Warszawa 2003; zwłaszcza w zawartym w tej księdze opracowaniu E. Wichrowskiej-Janikowskiej, *Praca a godność człowieka*.

tychczas nie objętych źródłami wspólnotowego prawa pracy, należy tu wymienić prawo każdego pracownika „do ochrony przed niesprawiedliwym zwolnieniem z pracy” (art. 30 Karty).

Do aktów prawnych określających granice liberalizacji prawa pracy należy zaliczyć także Konstytucję RP. Nie ma ona jednak dla nas większego znaczenia, gdyż niewiele reguł w niej zawartych, które bezpośrednio czy pośrednio odnoszą się do pracy, wchodzi w zakres rozważań, a nadto są one ujęte w sposób ogólny, w postaci zasad.

W refleksji o granicach nieformalnych należy się odwołać do pojęć podstawowych i zasad oraz aspektów o charakterze ekonomicznym i społecznym, związanych z zatrudnianiem pracowników. Czynniki (kryteria) te trzeba traktować jako podstawę sądów wypowiedzianych w sprawie granic liberalizacji. Największe znaczenie przypisuje się aspektom ekonomicznemu i społecznemu pracowniczego zatrudnienia. Rozumowanie kompromisowe oparte na tych dwóch aspektach zatrudnienia powinno być głównym wyznacznikiem granic liberalizacji. W zachodniej literaturze prawa pracy myśl tę wyrażają wypowiedzi o kompromisie między racjonalnością ekonomiczną i racjonalnością socjalną (zatrudnienia) czy między elastycznością i bezpieczeństwem socjalnym⁷. Oddaje ją także, jak się wydaje, ustrojowa zasada „społecznej gospodarki rynkowej” zawarta w naszej Konstytucji⁸.

IV. W międzynarodowym, jak i europejskim prawie pracy nie ma większych ograniczeń co do podstaw stosunku pracy i form pracowniczego zatrudnienia. Jeśli chodzi o formy (postacie) pracowniczego zatrudnienia, to można nawet mówić o rozwoju regulacji prawnych w tej materii⁹. W prawie międzynarodowym pojawiły się ramy normatywne dla zatrudnienia poprzez agencje pracy tymczasowej (zatrudnienie tymczasowe – konwencja nr 181 z 1997 r. Międzynarodowej Organizacji Pracy o prywatnych agencjach zatrudnienia); w prawie wspólnotowym zaś dwie regulacje: jedna dotycząca zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (dyrektywa 1997/81), a druga – zatrudnienia okresowego (dyrektywa 1999/70)¹⁰. Polska nie podpisała jeszcze konwencji nr 181, ale jej ratyfikacja, czego należy się spodziewać, nie pociągnie za sobą następstw w prawie polskim w interesującym nas za-

⁷ Por. m.in. M. L. Morin, Ch. Vicens, *Licenciement économique, flexibilité des entreprises et sécurité des travailleurs: les enseignements d'une comparaison européenne*, „Revue Internationale du Travail” 2001, nr 1, s. 51 i nast. oraz P. Bollé, *Dynamique du changement et protection des travailleurs*, „Revue Internationale du Travail” 2002, nr 3, s. 501-504 (to krótkie opracowanie jest streszczeniem tematyki dwóch sympozjów, jakie odbyły się we Francji w latach 2001 i 2002).

⁸ Na temat społecznej gospodarki rynkowej i społecznych aspektów zatrudnienia w świetle przepisów Konstytucji por. T. Zieliński, *Nowy ład pracy – Rzeczywistość i wizja przyszłości*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, red. M. Matey, Warszawa 1997, s. 18 i nast.

⁹ Por. D. Makowski, *Rozwój nietypowych form zatrudnienia w prawie państw Unii Europejskiej*, [w:] *Pracodawca – pracownik w procesie przemian gospodarki polskiej i integracji z Unią Europejską*, Łódź 2000, s. 71 i nast.; i dem, *Zatrudnienie pracowników poprzez agencję pracy tymczasowej w świetle międzynarodowego prawa pracy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” LXVIII 2003, s. 53 i nast.

¹⁰ W procesie opracowania są dyrektywy dotyczące „telepracy” i zatrudnienia poprzez agencję pracy czasowej. Trzeba zaznaczyć, że obecne przepisy wspólnotowe o pracy tymczasowej (dyrektywa 1991/383) są fragmentaryczne, odnoszą się do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników czasowych.

kresie, gdyż poza zakazem dyskryminacji nie przewiduje ona rygorów w zatrudnianiu pracowników tymczasowych¹¹. Rygorów takich nie zawiera także dyrektywa wspólnotowa o zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy. Należy zaznaczyć tylko, że zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy w rozumieniu tej dyrektywy określa się przez odniesienie do wymiaru czasu pracy pracownika pełnoetatowego wykonującego w tym samym przedsiębiorstwie (zakładzie pracy) pracę taką samą lub podobną. W braku takiego punktu odniesienia za podstawę ustalenia przyjmuje się normalny czas pracy, określony w układzie zbiorowym pracy albo – gdy nie ma układu – w akcie ustawowym.

Dość istotne ograniczenia są natomiast zawarte w dyrektywie o zatrudnieniu okresowym, z którą nasze prawo nie zostało w pełni zharmonizowane. „Zatrudnienie okresowe” w sensie dyrektywy jest bowiem pojęciem szerszym niż zatrudnienie na podstawie umowy o pracę na czas określony, o jakim mówi art. 25-1 kodeksu pracy. Obejmuje ono zatrudnienie na podstawie dwóch rodzajów umowy o pracę występujących w naszym prawie, a mianowicie: umowy o pracę na czas określony i umowy o pracę na czas wykonywania określonej pracy. W tym zakresie zatem musi nastąpić zawężenie swobody umowy o pracę.

Obecna wersja wymienionego art. 25-1 kodeksu pracy jest jednak bardziej liberalna niż ta z 1996 r. – ze względu na wyłączenie spod reguły mającej przeciwdziałać nadużywaniu zatrudnienia okresowego, przypadków zatrudnienia na zastępstwo oraz do wykonywania prac o charakterze dorywczym i prac realizowanych cyklicznie; lepiej uwzględnić warunki, w jakich przychodzi funkcjonować obecnie przedsiębiorstwom, zwłaszcza małym i średnim. Należy przy tym zaznaczyć, że mieści się ona całkowicie w ramach zakreślonych dyrektywą. W związku z tym trzeba przypomnieć, że dyrektywa nr 1999/70 formułuje trzy środki prawne przeciw nadużywaniu stosowania zatrudnienia okresowego: 1) określenie sytuacji uzasadniających ponawianie i przedłużanie umów terminowych, 2) ustalenie maksymalnego czasu trwania zatrudnienia okresowego i 3) określenie liczby dopuszczalnych umów sukcesywnych lub ich przedłużeń. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do wprowadzenia do porządku wewnętrznego jednego z tych środków albo rozwiązania złożonego z różnych elementów wymienionych środków. Ujęcie zawarte w art. 25-1 kodeksu pracy jest właśnie taką konstrukcją złożoną z elementów środków prawnych wymienionych w dyrektywie (z dwóch środków podanych wyżej w pkt. 1 i 3).

Oczywiście, na gruncie dyrektywy możliwe są jeszcze inne rozwiązania niż przyjęte przez polskiego ustawodawcę, w tym także bardziej zróżnicowane i bardziej liberalne, na przykład uwzględniające szczególne rodzaje działalności gospodarczej czy specyficzne zawody. Za co najmniej wątpliwą, z punktu widzenia zgodności z dyrektywą, uznać jednak należy rządową propozycję kolejnej zmiany art. 25-1, przewidującą całkowite wyłączenie z zakresu jego zastosowania umów

¹¹ Niemal na marginesie (bo wykracza to poza ramy naszych rozważań) zaznaczmy tylko, że ratyfikacja wymienionej konwencji jeszcze bardziej podważy art. 26 obowiązującej od początku 2004 r. ustawy z 9 lipca 2003 r. o pracownikach tymczasowych (Dz.U. 2003, nr 166, poz. 1608), dotyczący stosowania umów cywilno-prawnych w przypadku osób kierowanych do pracy tymczasowej.

terminowych trwających minimum dwanaście miesięcy¹². Według omawianej dyrektywy w razie wyboru przez państwo członkowskie konstrukcji przeciwdziałania nadużywaniu zatrudnienia okresowego polegającej na ustaleniu liczby zawartych kolejno umów należy określić warunki traktowania tych umów jako „umowy sukcesywne” (objęte ograniczeniem). Z tekstu dyrektywy nie wynika jednak, że wśród tych „warunków” mógłby znaleźć się również względnie długi okres wiązania umowy. Jak trafnie zostało zauważone w literaturze zachodniej¹³, nie bez znaczenia jest tu motyw, który leży u podstaw dyrektywy, to jest dążenie do ograniczenia zatrudnienia nietrwałego („kruche”). Trudno jednak jednoroczne zatrudnienie uznać za trwałe, nawet w obliczu wysokiego bezrobocia, zwłaszcza że z upływem tego czasu pracownik może utracić pracę – nawet bez uprzedzenia.

V. W zakresie warunków zatrudnienia najwięcej problemów, z interesującego nas punktu widzenia, dotyczy czasu pracy. Aktem ustalającym formalne linie graniczne dla wielu spraw w tej dziedzinie jest dyrektywa wspólnotowa o niektórych aspektach organizacji czasu pracy z 1993 r. (nr 93/104 z późn. zm.)¹⁴. Większość rozwiązań, które ona przewiduje, ma wyraz w polskim prawie pracy. Mimo to dyrektywa zezwala jeszcze na pewną, dość ograniczoną, liberalizację obecnie obowiązującego prawa. Jest ona możliwa, i – jak się wydaje – byłaby uzasadniona, przez wyeliminowanie ośmiogodzinnej normy dobowej czasu pracy, występującej w naszym prawie pracy jako zasada. Kodeks pracy przewiduje tak wiele odstępstw od wspomnianej normy, że w rzeczywistości przestaje ona być zasadą. Regulacja tych odstępstw jest przy tym kazuistyczna i zawiła. Ewentualnie można by wydłużyć czas pracy do dwunastu godzin (tyle wynosi limit dobowy większości wyjątków od obecnej normy). Zniesienie ośmiogodzinnej normy dobowej (rozumianej jako zasada) bądź jej wydłużenie stworzyłoby większe możliwości organizowania czasu pracy stosownie do wymagań, jakie aktualna rzeczywistość gospodarcza stawia przedsiębiorstwom¹⁵.

Formułując taką propozycję, należy pamiętać o minimalnych standardach określonych zarówno w dyrektywie, jak i w kodeksie pracy. W szczególności musi być zachowana norma dobową wynosząca nie więcej niż osiem godzin dla pracowników wykonujących pracę w porze nocnej (przy czym do zakwalifikowania pracownika jako wykonującego pracę w porze nocnej wystarczy, by co najmniej trzy godziny jego dobowego czasu pracy były zawarte w porze nocnej wynoszącej nie mniej niż siedem godzin i obejmującej czas od północy do godziny piątej) i dla pracowników podlegających szczególnej ochronie. Muszą być też respektowane:

¹² Informacja w „Rzeczpospolitej” z 06.04.2004, s. C. 1.

¹³ Ch. Vigneau, *L'accord-cadre européen sur le travail à durée déterminée*, „Droit Social” 1999, nr 11, s. 934.

¹⁴ Polega głównie na ustanowieniu okresów przejściowych, w jakich możliwe będą odstępstwa od pewnych standardów minimalnych.

¹⁵ Na uwagę zasługuje przykład słowackiego kodeksu pracy uchwalonego 2 lipca 2001 r. Kodeks ten ustanawia właśnie maksymalną normę dobową czasu pracy w wymiarze dwunastu godzin (a norma tygodniowa wynosi czterdzieści godzin plus ośmiogodzinny dopuszczalny tygodniowy limit godzin nadliczbowych); podają za „Social International” 2002, nr 619, s. 31.

przerwa na wypoczynek dobowy, wynosząca co najmniej jedenaście godzin, i przerwa na wypoczynek tygodniowy w wymiarze co najmniej dwudziestoczworgodzinny (powinien być połączony z wypoczynkiem dobowym). Warto dodać, że poza limitami wyznaczającymi przerwę dobową i przerwę tygodniową, środkami prawnymi kształtowania dobowego wymiaru czasu pracy mogłyby być układy zbiorowe lub inne porozumienia zbiorowe pracy oraz, oczywiście, umowa o pracę.

Liberalizacja w zakresie dopuszczalności stosowania tzw. przerywanego czasu pracy byłaby też możliwa i uzasadniona – zdaniem piszącego te słowa – z tych samych powodów, które zostały podane w uwadze dotyczącej dobowej normy czasu pracy. Można by zrezygnować (poza rolnictwem i pod warunkiem, że pracodawcą jest osoba fizyczna, a w zakładzie pracy nie działa związek zawodowy) z dotychczasowych ograniczeń i dopuszczalności jego stosowania wyłącznie na podstawie układu zbiorowego pracy. Możliwość ustanowienia i określenia warunków takiej formy organizacyjnej czasu pracy powinna przysługiwać też stronom umowy o pracę¹⁶.

Warto by też rozważyć sprawę dalszej liberalizacji okresu rozliczeniowego dla tygodniowej normy czasu pracy. Od początku 2003 r. obowiązuje „podstawowy” okres rozliczeniowy, mogący wynosić maksymalnie cztery miesiące. Wydaje się, że – przy uwzględnieniu sformułowanego wyżej postulatu rezygnacji z normy dobowej jako zasady bądź jej wydłużenia – ten podstawowy okres rozliczeniowy powinien obowiązywać w tych sytuacjach, w których kodeks pracy obecnie ogranicza długość okresu rozliczeniowego do jednego miesiąca (dotyczy to tzw. równoważnego czasu pracy¹⁷ i weekendowego czasu pracy, czasu pracy przy dozorcze urzędów i „w pogotowiu do pracy”, czasu pracy przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób, skróconego czasu pracy, jak i czasu wykonywania pracy w ruchu ciągłym). U podstaw tej propozycji znalazły się niewątpliwie przesłanki ekonomiczne, a jej uwzględnienie nie musi nawet godzić w ochronę pracownika. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu¹⁸, nie można jednoznacznie stwierdzić, że dłuższe niż miesięczne okresy rozliczeniowe są dla pracownika zawsze niekorzystne.

Warto dodać, że proponowane rozwiązanie nie wykracza poza ramy dyrektywy, a przyjęcie go przez ustawodawcę – wraz z postulowanym wyżej, dotyczącym normy dobowej czasu pracy – uprościłoby znacznie nadmierną reglamentację czasu pracy w kodeksie pracy.

Bardziej złożony problem stanowi sprawa godzin nadliczbowych. Omawiana dyrektywa nie określa ich limitu (nie czyni tego też żaden inny akt prawny). Ustanawia natomiast 48-godzinny maksymalny tygodniowy wymiar czasu pracy, w którym ma zmieścić się także praca w godzinach nadliczbowych. Niezależnie od tego dyrektywa daje państwom członkowskim możliwość przekroczenia tej „maksymalnej” normy tygodniowej – z tym że ustanowienie takiego odstępstwa

¹⁶ Por. też B. Wagner, *O swobodzie umowy o pracę raz jeszcze*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002, s. 273.

¹⁷ Należy zaznaczyć, że w tym przypadku sam ustawodawca dopuszcza przedłużenie okresu rozliczeniowego do trzech, a nawet czterech miesięcy (art. 135, §2 i §3 Kodeksu pracy).

¹⁸ B. Wagner, *op. cit.*, s. 373.

w prawie krajowym uzależnia od spełnienia szeregu warunków, w szczególności od uprzedniej zgody pracownika oraz od braku zagrożenia jego bezpieczeństwa i zdrowia. W prawie polskim od początku 2004 r. obowiązuje w tym zakresie podstawowe rozwiązanie przejęte z dyrektywy, to znaczy dopuszczające pracę w godzinach nadliczbowych w takim wymiarze, który wraz z „normalnym” czasem pracy nie przekracza średniego (w okresie rozliczeniowym) tygodniowego czasu pracy wynoszącego czterdzieści osiem godzin. Jednakże w odniesieniu do przyczyn określonych jako „szczególne potrzeby pracodawcy” (nie dotyczy to sytuacji, w których zachodzi „konieczność prowadzenia akcji ratowniczej”) ustanowiony został maksymalny roczny limit godzin nadliczbowych, który dla poszczególnego pracownika wynosi sto pięćdziesiąt godzin w roku kalendarzowym. Ustawodawca zezwala zarazem na ustalenie w układzie zbiorowym pracy, w umowie o pracę bądź w regulaminie pracy innego limitu, mniejszego albo większego (w porównaniu z podstawowym pułapem przewidzianym w dyrektywie) niż sto pięćdziesiąt godzin nadliczbowych.

Z porównania polskiego prawa z regulacją wspólnotową wynika, że dyrektywa daje możliwość jeszcze większej liberalizacji rozwiązań prawnych w tej sprawie. Autor jest jednak zdania, że ze względu na potrzebę zapewnienia pracownikowi ochrony (w pewnym zakresie nawet wbrew jego woli¹⁹) oraz sytuację na rynku pracy nie należałoby robić z niej użytku. Zresztą nowe unormowanie jest już bardziej liberalne niż poprzednie, obowiązujące do końca 2003 r.; z dużą łatwością bowiem można odstąpić od rocznego limitu stu pięćdziesięciu godzin i ustalić normę wyższą – aż do granicy maksymalnej wynikającej ze standardów określonych dyrektywą (ponad 400 godzin nadliczbowych).

VI. Ewentualna liberalizacja prawa pracy w zakresie przepisów o zwalnianiu pracowników budzi liczne kontrowersje. Dla pracodawców liberalizacja prawa w tym zakresie jest bardzo istotna, przede wszystkim ze względu na dużą zmienność zapotrzebowania na pracę i koszty związane z zatrudnianiem pracowników. Dla pracowników natomiast ochrona przed zwolnieniem (utrata pracy) to problem „zarabiania na życie”. Trzeba zaznaczyć, że formułowanie ocen w tej kwestii jest zadaniem trudnym nie tylko ze względu na wagę zagadnienia. Tutaj, poza zwolnieniami zbiorowymi pracowników, nie ma kryteriów formalnych, na które można by się powołać. Sądy na ten temat, z natury rzeczy, mogą być więc dyskusyjne.

Jak już wspomniano, regulacja zwolnień zbiorowych pracowników ma formalne kryteria graniczne. Wyznacza je dyrektywa wspólnotowa o zwolnieniach zbiorowych w wersji z 1998 r. (z 20 lipca 1998 r., nr 98/59). Standardy w niej zawarte zostały przejęte przez ustawę z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pra-

¹⁹ Inne stanowisko w tej sprawie zajmuje Z. Hajn, *Aspekty prawne relacji: pracownik – pracodawca w procesie przemian społeczno-gospodarczych i integracji europejskiej*, [w:] H. Lewandowski, J. Sokołowski (red.), *Pracodawca – pracownik w procesie przemian gospodarki polskiej i integracji z Unią Europejską*, Łódź 2000, s. 24.

owników (Dz.U. 2003, nr 90, poz. 844), zwaną potocznie ustawą o zwolnieniach zbiorowych bądź grupowych. Zaczęła ona obowiązywać od 1 stycznia 2004 r. Liberalizacja tej ustawy, w przypadku podstawowych standardów, nie jest możliwa.

Wydaje się to natomiast prawdopodobne w kwestii regulacji dotyczących zwolnień indywidualnych. Niektóre rozwiązania z tego zakresu powinny być, jak się wydaje, poddane nowelizacji pomniejszającej ich charakter ochronny (zdarzają się także przepisy, które nie posiadają w ogóle racjonalnego uzasadnienia). Ocenie z tego punktu widzenia powinno się poddać przepisy o ochronie szczególnej, która w polskim prawie pracy jest nadal zbyt rozbudowana. Obowiązuje ponad dwadzieścia tytułów ochrony pracowników przed wypowiedzeniem czy rozwiązaniem umowy o pracę, w tym więcej niż połowa – z powodu pełnienia funkcji społecznych bądź państwowych w zakładzie pracy lub poza nim. Przy ocenie regulacji ochrony ze względu na pełnienie wspomnianych funkcji należy się odwołać do konwencji nr 135 z 1971 r. Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień (ratyfikowanej przez Polskę w 1977 r.). Bardzo ważne są dwa wskazania zawarte w tej konwencji: 1) przedstawiciele pracowników powinni korzystać z ochrony ze względu na charakter i rodzaj ich działalności, 2) przyznana im ochrona nie powinna utrudniać funkcjonowania przedsiębiorstwa. W związku z tym za słuszne należy uznać stwierdzenie, że ochroną z tego tytułu należałoby objąć tylko takich pracowników, którzy z racji sprawowania określonej funkcji mogą być zagrożeni utratą zatrudnienia²⁰.

Zasadny wydaje się też postulat skrócenia okresów ochronnych w razie nieobecności pracownika w pracy z powodu choroby. Autor nie podziela jednak opinii, że w każdym przypadku okres ten winien być skrócony do miesiąca²¹; właściwe byłoby pewne jego zróżnicowanie zależnie od stażu pracy i zapewnienie dłuższego okresu ochronnego pracownikowi, który ma większy „wkład pracy na rzecz danego pracodawcy” (dłuższy staż zakładowy). Uwzględniając taką gwarancję swoistej rekompensaty i nawiązując do obecnych ustaleń w tej materii, można zaproponować wprowadzenie dwóch okresów ochronnych: jednomiesięcznego, jeżeli pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy krócej niż sześć miesięcy, i trzymiesięcznego, jeżeli pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy co najmniej sześć miesięcy. Można by także rozważyć kwestię zróżnicowania okresów ochronnych w zależności od tego, czy z ich wpływem pracodawca miałby możliwość wypowiedzenia czy niezwłocznego rozwiązania umowy o pracę.

Nie powinien być natomiast uwzględniony postulat uchylenia warunku zasadności wypowiedzenia przez pracodawcę umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony. Zasadność wypowiedzenia jest jedną z podstawowych zdobyczy prawa pracy; stanowi ona istotny element godności pracownika. W uwagach o granicach liberalizacji odwoływano się do wspólnotowej Karty Praw Podstawowych, która

²⁰ W. Sanetra, *Zmiany polskiego prawa pracy*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych” 2002, nr 8, s. 10.

²¹ Z takim stanowiskiem, wysuwany od dawna przez środowisko pracodawców, polemizuje T. Zieliński w cytowanej pracy *Kodeks pracy na rozdrożu*, s. 16-17; z tekstu wypowiedzi można wnioskować, że autor odrzuca je całkowicie.

prawdopodobnie stanie się częścią konstytucji Unii Europejskiej. Jak zaznaczono wyżej, właśnie jedna z dyspozycji tej Karty odnosi się do omawianego tu zagadnienia. Mowa mianowicie o art. 30 proklamującym prawo pracownika do ochrony przed niesprawiedliwym zwolnieniem z pracy.

Nie można nie zaznaczyć w tym miejscu, że poważna liberalizacja kausalności wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony w naszym prawie pracy dokonała się na drodze sądowej. Już w latach dziewięćdziesiątych Sąd Najwyższy zaczął oceniać zasadność wypowiedzenia w powiązaniu z warunkami funkcjonowania (interesem) przedsiębiorstwa. W jednym z orzeczeń z 1997 r. wypowiedzenie takiego rodzaju umowy o pracę uznał nawet, co może nasuwać już zastrzeżenia, za „zwykły sposób jej rozwiązania”²². Określenie to, zdaniem autora, jest właściwe, jeśli występuje (czytamy je) w tekście orzeczenia – zasadność wypowiedzenia nie musi opierać się na nadzwyczajnych (szczególnych) okolicznościach. Wyjęte z kontekstu może być odczytane błędnie jako stwierdzające, że wypowiedzenie (poza okresem i terminem) nie podlega ograniczeniom.

Pewne odstępstwo od obowiązujących rozwiązań ochronnych w omawianym zakresie na rzecz „małych” (a częściowo i „średnich”) pracodawców – przedsiębiorców²³ można by uczynić przez ograniczenie stosowania zasady przywrócenia do pracy. Ale i na podstawie obecnie obowiązujących przepisów przywrócenie do pracy pracownika w małym przedsiębiorstwie z reguły jest chyba kwalifikowane jako „niecelowe”. Całkowite wykluczenie przywrócenia do pracy na mocy przepisu ustawy w odniesieniu do takich podmiotów zatrudniających byłoby na pewno właściwe w przypadkach, gdy podstawą żądania pracownika nie jest bezzasadność wypowiedzenia, a tylko naruszenie przez pracodawcę wymagań formalnych obowiązujących przy rozwiązywaniu umów o pracę. Wówczas pracownik mógłby dochodzić tylko odszkodowania²⁴.

Jednym z tematów dotyczących rozwiązywania stosunków pracy, jaki od dłuższego czasu przewija się w dyskusji o liberalizacji prawa pracy, jest długość okresu wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony. Postulowano, by ustawowo zagwarantować tylko dwutygodniowy okres wypowiedzenia – niezależnie od czasu zatrudnienia pracownika u danego pracodawcy – a nawet, by uchylić obowiązek stosowania ustawowego okresu wypowiedzenia, jeżeli pracodawca zatrudnia mniej niż pięćdziesięciu pracowników²⁵. Znacznie skromniejsza propozycja liberalizacji przepisów dotyczących okresu wypowiedzenia umowy na czas nieokreślony została wysunięta przez Komisję ds. Reformy Prawa Pracy²⁶. Komisja proponuje zachować okres wypowiedzenia od początku zatrudnienia

²² Wypowiedź ta została powtórzona w wyroku z 2001 r. Oba orzeczenia Sądu Najwyższego są ujęte w komentarzu do art. 45 Kodeksu pracy, w: *Prawo pracy. Komentarz*, red. Z. Saliwa, t. I B, s. 186 i nast.

²³ To sytuacja prawna tych podmiotów zatrudniających jest głównym motywem podejmowania rozważań na temat liberalizacji prawa pracy; por. K. Rączka, *Sytuacja małych pracodawców w prawie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 9, s. 2 i nast. oraz cytowaną tam literaturę.

²⁴ Warto zaznaczyć, że takie rozwiązanie zawarte jest w portugalskim kodeksie pracy z 2002 r.; podają za „Social International” 2003, nr 10, s. 21.

²⁵ Ta skrajna propozycja została ujęta w poselskim projekcie ustawy o zmianie kodeksu pracy, wniesionym do Sejmu dnia 14 lutego 2002 r. z inicjatywy posłów Platformy Obywatelskiej (druk sejmowy nr 334).

²⁶ W „Założeniach rekodyfikacji prawa pracy” ze stycznia 2002 r.

i uzależnić jego długość od stażu pracy, ale w odróżnieniu od obecnego stanu prawnego przewidującego okres dwutygodniowy (jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż sześć miesięcy), jednomiesięczny (jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej sześć miesięcy) i trzymiesięczny (jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej trzy lata), zakłada, że w „nowym kodeksie pracy” byłyby tylko dwa wymiary czasowe okresu wypowiedzenia: dwutygodniowy i trzymiesięczny. Pierwszy obowiązywałby w okresie zatrudnienia poniżej trzech lat, a drugi – tak jak obecnie – poczynając od trzyletniego stażu pracy pracownika u danego pracodawcy.

Należałoby zdecydowanie sprzeciwić się postulatowi całkowitego zniesienia okresu wypowiedzenia, nawet gdyby miało to dotyczyć przypadków zatrudnienia mniej niż pięćdziesięciu pracowników u danego pracodawcy. Możliwość utraty pracy przez pracownika w każdej chwili, i to bez prawa do jakiegokolwiek świadczenia, nie dałoby się pogodzić z elementarnym pojęciem funkcji ochronnej prawa pracy, opartym na dokumentach międzynarodowych i europejskich określających nie tylko prawa pracownika, ale i prawa człowieka. Co więcej, stoi temu na przeszkodzie akt formalno-prawny. W ramach ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej (Rady Europy) Polska zobowiązała się do przestrzegania punktu 4 art. 4 tego aktu, stanowiącego o obowiązku uznania prawa pracowników „do rozsądnego okresu wypowiedzenia w razie zwolnienia z pracy”²⁷.

Pewne wątpliwości wzbudza także propozycja rządowej Komisji ds. Reformy Prawa Pracy. Wydaje się, że nie ma racjonalnego powodu, aby odstępować od stopniowego wzrostu stabilizacji zatrudnienia w miarę wydłużania się zakładowego stażu pracy. Biorąc przy tym pod uwagę fakt przywiązania do tradycji, należy zachować dotychczasowe trzy wymiary czasowe okresu wypowiedzenia. Warto by natomiast rozważyć, po jakim stażu miałyby wchodzić w grę kolejny wymiar czasowy okresu wypowiedzenia. Okres wypowiedzenia powinien wynosić: dwa tygodnie w pierwszym roku zatrudnienia, jeden miesiąc w kolejnych dwóch latach pracy i trzy miesiące po upływie trzyletniego stażu zakładowego.

VII. Bardzo ważnym środkiem liberalizacji jest deregulacja, czyli możliwość odstępowania od pewnych standardów ochronnych na niekorzyść pracowników, z reguły na okres przejściowy. Do polskiego prawa pracy deregulacja została wprowadzona najpierw w stosunku do standardów układowych, a ostatnio także względem standardów zawartych w innych poza ustawowych źródłach prawa pracy. Dotąd polski ustawodawca nie zdecydował się na objęcie tą konstrukcją standardów ustawowych, tak jak uczynili to prawodawcy wielu krajów Europy Zachodniej już w latach osiemdziesiątych²⁸. Głównym celem jej wprowadzenia była ochrona miejsc pracy. Twierdzi się nawet, że jakkolwiek w przypadku konkretnych spraw dochodzi do pomniejszenia uprawnień pracowniczych w porównaniu z regulacją

²⁷ Warto zaznaczyć, że według badań przeprowadzonych w Unii Europejskiej w 1997 r., stosowanie okresu wypowiedzenia było regułą we wszystkich ówczesnych państwach członkowskich; patrz: Commission européenne, *Cessation de la relation de travail. Situation juridique dans les États membres de l'Union européenne* (manuscript), Luxembourg 1997. Mimo braku aktualnych danych nie wydaje się, by ten stan prawny uległ zmianie.

²⁸ Por. m.in. B. Brunches, *La flexibilité, modèles européens*, „Droit Social” 1989, nr 1, s. 251 i nast.

ustawową, to jednak – całościowo rzecz ujmując – pogorszenie sytuacji pracowni-
czej w takich przypadkach jest względne. Pracownicy (działający przez swoje
przedstawicielstwo) ograniczają swe uprawnienia, ale w zamian otrzymują szansę
zachowania czegoś, co ma dla nich największą wartość, mianowicie – zachowania
miejsca pracy.

Wolno sądzić, że i w Polsce można by dokonać liberalizacji przez takie wła-
śnie rozszerzenie deregulacji na ustawowe standardy ochronne. Dopuszczalność
odstępstw od norm stanowionych przez państwo na niekorzyść pracowników po-
winna być jednak ujęta bardziej restrykcyjnie niż dopuszczalność takich odstępstw
od standardów regulowanych przez inne normy prawa pracy wymienione w art. 9 ko-
deksu pracy. Powinno to być dozwolone tylko w celu ochrony miejsc pracy i uzależ-
nione od zaistnienia szczególnych trudności gospodarczych, uniemożliwiających
pracodawcy stosowanie standardów ustawowych. Ograniczenia, poza danymi
o szczególnych trudnościach gospodarczych, mogłyby polegać na określeniu spraw
(warunków) podlegających deregulacji i ustaleniu maksymalnego okresu „zawie-
szenia” stosowania norm (standardów) ustawowych.

Zastosowanie takiej deregulacji powinno być dopuszczalne tylko na drodze
układowej lub na podstawie innego porozumienia zbiorowego zawartego ze zwią-
zkiem zawodowym. Powinno być także ograniczone do szczebla przedsiębiorstwa
(zakładu pracy). W razie braku w zakładzie pracy związku zawodowego, można by
uznać za podstawę deregulacji porozumienie zbiorowe zawarte z innym (niż zwią-
zek zawodowy), autentycznym i rzeczywiście istniejącym w danym zakładzie pra-
cy, przedstawicielstwem pracowniczym. Dopuszczenie porozumień zawartych
z przedstawicielstwem „wyłonionym w trybie przyjętym u danego pracodawcy”,
jak to ustalił prawodawca ustawą z 26 lipca 2002 r. (Dz.U. 2002, nr 135, poz. 1146)
nowelizującą kodeks pracy (w odniesieniu do porozumień pomniejszających warunki
zatrudnienia przewidziane w przepisach poza ustawowych, art. 9-1 kodeksu pracy),
w istocie może być parawanem dla jednostronnych czynności pracodawcy.

VIII. Poczynione uwagi i sformułowane propozycje są wyrazem przekonania auto-
ra o potrzebie wprowadzenia zmian w prawie pracy w celu dostosowania go istot-
nych przeobrażeń, jakie zaszły rzeczywistości gospodarczej. Zmiany te jednak nie
powinny prowadzić do wyeliminowania z prawa pracy fundamentalnych, właści-
wych mu wartości.