

Łukasz Pisarczyk

Uniwersytet Warszawski

lukaszpisarczyk@wp.pl

Źródła prawa pracy z perspektywy 40 lat obowiązania Kodeksu pracy

Sources of Labour Law from the Perspective of 40 Years of the Labour Code

STRESZCZENIE

Artykuł ukazuje ewolucję źródeł prawa w Polsce (ustawodawstwo, porozumienia zbiorowe, jednostronne akty wydawane przez pracodawców). Przed 1989 r. system źródeł prawa pracy pozostawał pod wpływem specyficznych cech dawnego ustroju politycznego i gospodarczego, w którym państwo było głównym właścicielem oraz podmiotem decydującym o funkcjonowaniu gospodarki. Rzeczywisty dialog społeczny nie istniał. Obecnie dialog społeczny stanowi jeden z fundamentów ustroju państwa. W rezultacie warunki zatrudnienia mogą być kształtowane autonomicznie przez partnerów społecznych (państwo gwarantuje minimalne standardy zatrudnienia). Jednocześnie w artykule wskazano charakterystyczne problemy współczesnego dialogu społecznego: słabość związków zawodowych i przedstawicielstw wybieranych, dominację ustawodawstwa oraz mały zakres objęcia pracowników postanowieniami porozumień zbiorowych. Ponadto autor formułuje pewne wnioski na przyszłość.

Słowa kluczowe: praca, prawo, źródło, ustawodawstwo, zbiorowy, porozumienie, socjalny, dialog, partnerzy, regulacje

UWAGI WSTĘPNE

Czterdzieści lat obowiązywania Kodeksu pracy skłania do refleksji na temat przemian prawa pracy i jego dzisiejszego kształtu. Do najważniejszych zagadnień należy bez wątpienia system źródeł prawa pracy, który odzwierciedla specyfikę oraz cele naszej dziedziny prawa.¹ Dotyczy to zarówno źródeł prawa powszech-

¹ Zob. m.in. E. Chmielek, *Źródła prawa pracy (zagadnienia hierarchii norm prawnych)*, Warszawa – Kraków 1980, s. 13–20; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2012, s. 31.

nie obowiązującego, jak i tzw. aktów autonomicznych. W okresie obowiązywania Kodeksu pracy znamioną ewolucję przeszła zwłaszcza idea porozumień zbiorowych, której rzeczywisty rozwój jest możliwy jedynie w warunkach demokracji politycznej i gospodarki rynkowej. Istnieje przy tym bezpośredni związek między sferą wolności jednostek i podmiotów zbiorowych, które je reprezentują, a poziomem interwencji państwa. Dlatego rozwojowi dialogu społecznego musiały towarzyszyć istotne zmiany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego – zarówno gdy chodzi o przedmiot regulacji, jak i mechanizm funkcjonowania przepisów. Przemiany systemu źródeł prawa pracy były nierozzerwalnie związane z przełomowymi wydarzeniami społeczno-politycznymi ostatniego 40-lecia, do których należą przede wszystkim okres tzw. I Solidarności (lata 1980–1981) oraz przemiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 r. Wreszcie, przebudowa systemu źródeł prawa pracy była konieczna ze względu na zmieniające się warunki gospodarcze i technologiczne, w jakich praca jest wykonywana, w tym również kolejne fale kryzysu. Czynnikiem, który w zasadniczy sposób wpłynął na system źródeł prawa pracy było niewątpliwie przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

ŹRÓDŁA PRAWA PRACY JAKO ELEMENT MONOCENTRYCZNEGO ŁADU SPOŁECZNEGO

Uchwalony 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy był aktem silnie determinowanym przez ówczesne uwarunkowania polityczne i gospodarcze – specyficzny ustrój o charakterze niedemokratycznym, który ograniczał wolności jednostek i grup społecznych, oraz gospodarkę centralnie planowaną, w której głównym podmiotem i organizatorem działalności było państwo. Rezultatem tych uwarunkowań musiał być system prawny, w którym dominującą rolę odgrywało ustawodawstwo oddziałujące na wszystkie sfery życia społecznego i gospodarczego. Brak było miejsca dla niezależnego przedstawicielstwa pracowniczego, które mogłoby reprezentować interesy zatrudnionych, niemożliwe było również prowadzenie rzeczywistego, autonomicznego dialogu społecznego. Jednocześnie państwo, występujące w charakterze głównego pracodawcy (co najmniej pracodawcy pośredniego), a pozbawione instrumentów, jakie daje wolny rynek, potrzebowało konstrukcji prawnych pozwalających organizować proces pracy i zwiększać jego efektywność.

Jakkolwiek ustawodawca odwoływał się do uprzywilejowania pracownika (art. 18 § 2 k.p.), to zgodnie z art. 18 § 1 k.p. postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, miały być zgodne z przepisami prawa pracy.² Mogło to sugerować istnienie przepisów, które nie

² Na ten temat zob. m.in. L. Kaczyński, *Zasada uprzywilejowania pracownika*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 8; B. Wagner, *Zakres swobody umów w pracowniczym stosunku pracy*, Kraków 1986.

podlegały modyfikacji nawet na korzyść pracownika.³ Konsekwencje przyjętego modelu widać było zwłaszcza w sferze wynagrodzenia za pracę, które nie było przedmiotem wolnej gry rynkowej. Formalnie ustawodawca odwoływał się do układów zbiorowych pracy, jednak trudno je było uznać za klasyczne porozumienia zbiorowe.⁴ Decydował o tym zarówno specyficzny kontekst podmiotowy (w tym zwłaszcza brak rzeczywistej reprezentacji pracowniczej), jak i swoiste ograniczenia dotyczące ich przedmiotu.⁵ Układy zbiorowe miały określać szczegółowe warunki wynagradzania pracowników oraz przyznawania innych świadczeń (jednak w myśl zasad ustalonych przez Radę Ministrów, zgodnie z art. 79 k.p.), a także warunki pracy związane z właściwościami gałęzi pracy lub zawodu.⁶ W ten sposób ustawodawca czynił z układów zbiorowych swoiste akty wykonawcze względem prawodawstwa (i planowania) państwowego.⁷ W ramach zasad określonych przez ustawodawcę i układy zbiorowe pracy funkcjonowały zakładowe regulacje płacowe, w szczególności regulaminy premiovania.⁸ W latach 80. rozwinęły się także quasi-układowe porozumienia zakładowe, które były wyrazem większej samodzielności przedsiębiorstw państwowych.⁹ Swoistą rolę miały też do odegrania regulaminy pracy, ułatwiające należyty przebieg procesu pracy, a przez to stanowiące jeden z podstawowych instrumentów realizacji tzw. organizacyjnej funkcji prawa pracy. System źródeł prawa pracy został więc ukształtowany z uwzględnieniem dominacji metody ustawowej, w zasadniczy sposób ograniczając prawdziwy dialog społeczny oraz porozumienia zbiorowe, będące efektem swobodnych negocjacji pracowników i pracodawców. Ograniczono przy tym swobodę działania również samych pracodawców, którzy w stosunkach pracy reprezentowali interesy państwa (interes społeczny).

³ Por. T. Liszcz, *Swoboda umów w prawie pracy*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga Pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012, s. 185. Autorka podkreśla znaczenie kontekstu ustrojowego, w którym funkcjonują normy prawne.

⁴ Zob. np. M. Gładoch, *Dialog społeczny w zbiorowym prawie pracy*, Toruń 2014, s. 58–59.

⁵ Jakkolwiek formalnie zakres przedmiotowy układów zbiorowych był szeroki, to jednak swoiste ograniczenia wynikały z samej istoty gospodarki planowej. Zob. W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 68.

⁶ W 1986 r. doszło do pewnej rewizji, gdy chodzi o istotę i przedmiot układów zbiorowych pracy.

⁷ Szeroko na ten temat zob. m.in. J. Wratny, *Zakres przedmiotowy układów zbiorowych pracy w świetle przepisów prawa pracy*, [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, Warszawa 1997, s. 20–21.

⁸ Były to akty wydawane w różnym trybie, m.in. w porozumieniu z radą zakładową. Zob. M. Hasicz, T. Liszcz, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, cz. 1, Lublin 1978, s. 57–58.

⁹ Na ten temat zob. m.in. Z. Salwa, *Prawo pracy PRL w zarysie*, Warszawa 1989, s. 63–66; J. Wratny, *Zakres przedmiotowy...*, s. 21–23.

ŹRÓDŁA PRAWA PRACY WOBEC TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

Monocentryczny system kształtowania stosunków społecznych zachwiał się pod wpływem masowych protestów, które miały miejsce w latach 1980–1981. Efektem było powstanie wolnych związków zawodowych i wymuszenie na władzy podjęcia rzeczywistego dialogu prowadzącego do zawierania porozumień zbiorowych o szerokim zakresie przedmiotowym. Zainicjowany wówczas proces nie mógł być kontynuowany ze względu na dramatyczny zwrot sytuacji politycznej w grudniu 1981 r., choć stał się jednym z impulsów dla pewnych zmian wprowadzonych w latach 80. XX w.¹⁰ Pełna realizacja podnoszonych postulatów stała się możliwa dopiero po przełomie 1989 r. Demokracja i gospodarka rynkowa pozwoliły na prowadzenie autentycznego dialogu społecznego, jednocześnie zmuszając do zrewidowania roli państwa i tworzonego przez nie prawa. Państwo zrezygnowało z roli podmiotu kształtującego całokształt stosunków społecznych, koncentrując się na zapewnieniu ochrony pracy oraz stworzeniu ram formalnych dla działań partnerów społecznych. Miejsce państwa powinni zająć sami zainteresowani, w tym zwłaszcza partnerzy społeczni.¹¹

Przebudowa systemu źródeł prawa pracy następowała stopniowo. Już na początku transformacji pojawiła się kategoria porozumień zbiorowych zawieranych w okolicznościach wskazanych przez ustawodawcę, np. w ramach procedury zwolnień grupowych czy też w czasie trwania sporu zbiorowego. W ten sposób zaczynał się kształtować podział na układy i inne porozumienia zbiorowe. Kompleksowej przebudowy układów zbiorowych dokonano w 1994 r. Celem ustawodawcy było uczynienie z układów podstawowego instrumentu kształtowania warunków zatrudnienia, choć wprowadzono pewne ograniczenia przedmiotowe. Swoistym podsumowaniem pierwszego etapu przemian była nowelizacja Kodeksu pracy z lutego 1996 r. Po pierwsze, ustawodawca sformułował katalog źródeł prawa pracy, zaliczając do nich nie tylko źródła prawa powszechnie obowiązującego, lecz również źródła autonomiczne: układy i inne porozumienia zbiorowe, regulaminy oraz statuty (art. 9 § 1 k.p.). Towarzyszyło temu określenie mechanizmu funkcjonowania prawa pracy, który został oparty na kryterium korzystności

¹⁰ M. Seweryński, *Polish Labour Law. From Communism to Democracy*, Warszawa 1999, s. 28, 75–78.

¹¹ Por. W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 4 i nast. Należy jednak pamiętać, że prawo polskie cechuje się dość wysokim poziomem ingerencji ustawodawcy w stosunki pracy (L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, s. 181), co ogranicza swobodę działania partnerów społecznych (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. 98). Należy przy tym pamiętać, że porozumienia zbiorowe stanowią kluczowy instrument ochrony interesów pracowniczych. Por. m.in. L. Florek, *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990, s. 17; Z Hajn, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 31.

(art. 9 § 2 i 3 oraz art. 241²⁶ k.p.). W tym samym kierunku został znowelizowany art. 18 § 1 k.p., który określał relację indywidualnych aktów kreujących stosunek pracy do prawa pracy. Ustawodawca podkreślił w ten sposób pierwszeństwo działań samych zainteresowanych oraz subsydiarny charakter ustawodawstwa. Jednocześnie trzeba było mieć na uwadze, że dialog społeczny znajdował się dopiero *in statu nascendi*. Znalazło to wyraz m.in. w konstrukcji regulaminu wynagradzania, który przejściowo miał zastępować układ zbiorowy pracy (art. 77² k.p.). Zmieniła się też rola regulaminu pracy, który stał się typowym aktem porządkowo-organizacyjnym wydawanym samodzielnie przez pracodawcę lub w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową.

Model źródeł prawa pracy, stworzony w pierwszym okresie transformacji, wykazywał pewne słabości, które utrudniały realizację celów zakładanych przez ustrojodawcę. Dysfunkcyjny okazał się zwłaszcza model rokowań z udziałem szerokiej reprezentacji pracowniczej. Wobec spontanicznego rozwoju ruchu związkowego, brak kryteriów reprezentatywności utrudniał prowadzenie dialogu i zawieranie porozumień zbiorowych. Konsekwencją było coraz częstsze sięganie do konstrukcji reprezentatywności, tak aby umożliwić skuteczne negocjacje z największymi podmiotami¹² – nawet jeśli rokowania rozpoczyna się ze wszystkimi organizacjami reprezentującymi pracowników. Trzeba też zwrócić uwagę na rezygnację z ograniczeń przedmiotowych układów zbiorowych pracy¹³, co niewątpliwie eksponuje ich rolę jako podstawowego instrumentu kształtowania warunków pracy i płacy w społecznej gospodarce rynkowej.

Problem źródeł prawa pracy nabrał nowego wymiaru wraz z uchwaleniem 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP, która dokonała generalnej przebudowy systemu prawnego (m.in. formułując gwarancje wolności oraz praw człowieka i obywatela, zamykając katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego czy też porządkując i wzmacniając pozycję prawa międzynarodowego oraz prawa tworzonych przez instytucje międzynarodowe). Co istotne, Konstytucja RP dokonała swoistej instytucjonalizacji dialogu społecznego (preambuła, art. 20 i art. 59), wyraźnie gwarantując prawo pracodawców i pracowników (związków zawodowych) do prowadzenia rokowań, a także zawierania układów i innych porozumień zbiorowych. Państwo zobowiązało się interweniować jedynie w niezbędnym zakresie (zasada subsydiarności). Wobec zamknięcia konstytucyjnego katalogu źródeł pra-

¹² Jednak i obecnych rozwiązań nie uważa się za satysfakcjonujące. Zob. m.in. M. Seweryński, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 400 i nast. Stąd pojawiają się propozycje alternatywnych rozwiązań, w tym trybu referendalnego (*ibidem*, s. 402), czy też łącznej reprezentatywności (J. Stelina, *Nowa koncepcja reprezentatywności organizacji związkowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2008, nr 6, s. 2 i nast.).

¹³ Na ten temat zob. m.in. H. Lewandowski, *Nowelizacja prawa o układach zbiorowych pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 1, s. 7–8.

wa pojawiły się wątpliwości, czy akty o charakterze autonomicznym (zakładowym) mogą być traktowane jako źródła prawa i czy w rezultacie art. 9 k.p. jest zgodny z Konstytucją RP. Ostatecznie uznano, że zamknięty katalog konstytucyjny dotyczy źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie wykluczając tworzenia regulacji autonomicznych – z udziałem podmiotów zainteresowanych.¹⁴

Kluczowym momentem w ewolucji systemu źródeł prawa pracy było wreszcie przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (jakkolwiek wpływ prawa europejskiego był wyraźny już od momentu nawiązania układu stowarzyszeniowego). Poza koniecznością bezpośredniego stosowania prawa unijnego (traktatów, rozporządzeń, a częściowo również dyrektyw), pojawiły się zagadnienia zgodności regulacji krajowych ze standardami europejskimi, wykładni proeuropejskiej czy wreszcie szczególnej roli, jaką mogą odgrywać porozumienia zbiorowe pracy, w tym również w procesie implementacji.¹⁵

ŹRÓDŁA PRAWA PRACY WOBEC WYZWAŃ WSPÓŁCZESNOŚCI I KRYZYSU GOSPODARCZEGO

System źródeł prawa pracy ewoluował nie tylko pod wpływem przemian ustrojowych, ale również w związku z globalnymi zjawiskami gospodarczymi i społecznymi. Istotę tych przemian określa się ogólnie jako „uelastyczenie” prawa pracy. Jego celem jest dostosowanie zasad zatrudniania do nowych warunków ekonomicznych i organizacyjnych, w jakich funkcjonują pracodawcy, tak aby stosunek pracy pozostał efektywną podstawą wykonywania pracy. Uelastyczenie wymagało istotnej przebudowy systemu źródeł prawa pracy, w tym nowego zdefiniowania relacji prawa państwowego do aktów autonomicznych, a także mechanizmu funkcjonowania tych ostatnich. Coraz częściej akceptuje się sytuację, gdy akty hierarchicznie niższe wprowadzają rozwiązania mniej korzystne dla pracowników, o ile jest to uzasadnione sytuacją (w tym zwłaszcza sytuacją ekonomiczną) pracodawcy. Chodzi tu o możliwość modyfikowania zarówno gwarancji ustawowych, jak i standardów wynikających z aktów autonomicznych, które są

¹⁴ W kontekście dyskusji na temat konstytucyjności art. 9 k.p. zob. zwłaszcza: L. Kaczyński, *Wpływ art. 87 Konstytucji na swoiste źródła prawa pracy (Uwagi wstępne)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 8, s. 61; L. Florek, *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11, s. 11; W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo...*, s. 5 i nast.; M. Włodarczyk, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. I: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010, s. 402. Zob. także wyrok TK z dnia 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 53. Nadal podnoszone są jednak wątpliwości, czy za źródła prawa pracy mogą być uznane akty niebędące efektem dialogu społecznego (T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2012, s. 31–32).

¹⁵ Szeroko na ten temat m.in.: L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006, s. 103 i nast.

usytuowane wyżej w hierarchii źródeł prawa pracy.¹⁶ Ustawodawca dopuszcza nawet (co budzi istotne wątpliwości teoretyczne¹⁷) pogarszanie przez porozumienia zbiorowe warunków zatrudnienia ustalonych przez same strony stosunku pracy. W Polsce – ze względu na dość sztywne określenie ram dialogu społecznego – tzw. klauzule otwierające mają przede wszystkim charakter ustawowy. Efektem ich zastosowania mogą być różnego rodzaju „porozumienia kryzysowe”. Pogarszając (na stałe lub przejściowo) sytuację pracowników, mają się przyczyniać do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw i ochrony miejsc pracy.¹⁸ Odejście od standardów ustawowych jest możliwe w drodze układu zbiorowego pracy albo (co niestety stanowi obecnie regułę) układu lub innego porozumienia zbiorowego. Wreszcie w niektórych przypadkach ustawodawca umożliwi wprowadzanie odstępstw przy wykorzystaniu nie tylko porozumień zbiorowych, ale i regulaminów, co budzi jeszcze większe wątpliwości.

Rozumiejąc potrzebę stosowania różnego rodzaju porozumień kryzysowych, należy zwrócić uwagę na zagrożenia, które wiążą się z ich wprowadzeniem. Reagując na zjawisko desyndykalizacji, w niektórych przypadkach ustawodawca godzi się na to, aby z braku związków zawodowych porozumienia kryzysowe (inne niż układy zbiorowe pracy) były zawierane z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy (tzw. przedstawicielstwo *ad hoc*). Dzięki temu możliwa jest realna ochrona interesów pracodawców. Przyjęte rozwiązanie może być jednak źródłem nadużyć (brak procedury wyłaniania przedstawicieli) oraz nie gwarantuje równowagi w procesie rokowań (brak ochrony przedstawicieli pracowników). W ten sposób traci się również szansę na ożywienie negocjacji układowych, gdyż z perspektywy pracodawczej niejako naturalny wydaje się wybór łatwiejszej drogi, jaką jest niewątpliwie negocjowanie porozumienia z powstałym przedstawicielstwem wybieranym.

¹⁶ V. Glassner, M. Keune, *Crise et politique sociale: la rôle des accords collectifs*, „Revue Internationale du Travail” 2012, nr 4, s. 392–393. Dopuszczalność pogorszenia może wynikać z ogólnej normy kompetencyjnej lub z wyraźnego wskazywania tych przepisów (grup przepisów), które mogą być modyfikowane również w sposób niekorzystny dla pracowników. Zob. L. Florek, *Ustawa i umowa...*, s. 184.

¹⁷ Rozwiązanie to ingeruje w autonomię woli stron stosunku pracy, ograniczając też realizację zasady *pacta sunt servanda*. Tak m.in. B. Cudowski, *Zbiorowe zawieszenie treści umownych stosunków pracy*, [w:] *Prawo pracy a bezrobocie*, red. L. Florek, Warszawa 2003, s. 126; M. Gersdorf, *Próba umiejscowienia nowych porozumień o zawieszeniu postanowień umów o pracę w polskim porządku prawnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 1, s. 12.

¹⁸ K.W. Baran, *Ogólna charakterystyka ustawodawstwa antykryzysowego na tle funkcji prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 9, s. 19.

ŹRÓDŁA PRAWA PRACY DZISIAJ I *DE LEGE FERENDA*

Prima facie system źródeł prawa pracy w Polsce nie odbiega od rozwiązań przyjętych w innych krajach, opierając się na gwarancjach ustawowych oraz prawie autonomicznym, tworzonym przez partnerów społecznych. Na szczycie hierarchii aktów autonomicznych znajdują się układy i inne porozumienia zbiorowe. Te ostatnie mają charakter uzupełniający w tym znaczeniu, że mogą być zawierane w przypadkach wskazanych przez ustawodawcę.¹⁹ W braku układów zbiorowych pracy pracodawcy, zatrudniający co najmniej 20 pracowników, są obowiązani wydać regulamin wynagradzania. System uzupełniają akty porządkowo-organizacyjne (w szczególności regulaminy pracy) oraz statuty będące wewnętrznymi aktami ustrojowymi różnego rodzaju organizacji i osób prawnych.

Przebudowa systemu źródeł prawa pracy, która dokonała się po 1989 r., stanowiła – co oczywiste – konsekwencję przemian ustrojowych. Kształtując policentryczny ład społeczny, należało przede wszystkim odwrócić relację między prawem stanowionym a autonomicznymi źródłami prawa pracy. Te ostatnie, zwłaszcza układy zbiorowe, miały uzyskać pierwszeństwo, podczas gdy państwo – działające na zasadzie subsydiarności – gwarantowałyby minimalne standardy ochronne. Założenie to nie zostało dotychczas w pełni zrealizowane. Co więcej, kryzys związków zawodowych pociąga za sobą dramatycznie niski poziom objęcia pracowników autonomicznymi źródłami prawa pracy²⁰, co z kolei powoduje, że gwarancje ustawowe nadal muszą obejmować stosunkowo szeroki zakres spraw, ograniczając swobodę działania partnerów społecznych. Układy zbiorowe nie odgrywają roli, którą przewidział dla nich ustrojodawca, a także przepisy rangi ustawowej (np. art. 77¹ k.p.). Inne porozumienia zbiorowe zamiast uzupełniać regulacje układowe, stają się dla nich konkurencją, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę dużą łatwość, z jaką mogą być zawierane. Jest to szczególnie niebezpieczne w przypadku porozumień zawieranych z przedstawicielstwem wyłanianym *ad hoc*. Układy zbiorowe są wypierane także przez regulaminy wynagradzania²¹, które w wielu przypadkach są wydawane jednostronnie przez pracodawców. Rezultatem jest rozdźwięk między założeniami ustroju państwa a rzeczywistym kształtem systemu źródeł prawa pracy. Wobec takiej sytuacji ustawodawca nie powinien pozostawać bierny. Bez zasadniczej reformy polskie prawo pracy będzie

¹⁹ Oparcie ustawowe może być wyraźne lub wyprowadzone z całokształtu przepisów ustawy. Tak SN w uchwale z dnia 23 maja 2006 r., III PZP 2/06, OSNP 2007, nr 3–4, poz. 38. Jest to swoiste podsumowanie dyskusji na temat normatywności innych porozumień zbiorowych. Cechę tę mają jedynie te porozumienia, które zostały wskazane przez ustawodawcę.

²⁰ Na ten temat zob. m.in. J. Wratny, *Porozumienia zbiorowe – czy dekompozycja prawotwórstwa zakładowego?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 7, s. 2–3.

²¹ Por. L. Florek, *Znaczenie układów zbiorowych pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 2, s. 8.

na dal prawem ustawowym, które jedynie w nieznacznym zakresie jest modyfikowane przez rezultaty dialogu społecznego.

Można oczywiście podnosić argument, że państwo nie powinno kreować dialogu społecznego, mieszczącego się przecież w sferze autonomii pracodawców i pracowników. Wsparcie państwa jest jednak potrzebne, zwłaszcza w okresie przemian i kryzysów, które naruszyły podstawy dotychczasowego ładu społecznego.²² Trzeba też pamiętać, że państwo, które w sposób wadliwy kształtuje ramy formalne dialogu społecznego, utrudnia jego prowadzenie. Kluczowe znaczenie ma obecnie odpowiedź na pytanie o podmioty, które mają uczestniczyć w tworzeniu autonomicznych źródeł prawa pracy. Wobec zjawiska desyndykalizacji trzeba rozstrzygnąć, czy uczestnikami negocjacji zbiorowych powinny stać się (zwłaszcza z braku związków zawodowych) przedstawicielstwa wybierane.²³ I nie chodzi tu bynajmniej o rozwiązania tymczasowe – na wzór przedstawicielstwa *ad hoc* – lecz o poszukiwanie rzeczywistej i wartościowej alternatywy dla związków zawodowych. Kwestia ta jest niezwykle złożona, gdyż niewątpliwie to związki zawodowe są naturalnym reprezentantem interesów pracowniczych w procesie negocjowania autonomicznych źródeł prawa pracy. Dopuszczenie innych przedstawicielstw jest jednocześnie możliwe w świetle standardów konstytucyjnych.²⁴ Brak zgody na odstępstwa od zasady monopolu związkowego może mieć fatalne konsekwencje dla samej idei autonomicznego kształtowania warunków zatrudnienia, która nie może być dzisiaj w pełni realizowana. Partnerom społecznym trzeba też zapewnić proste i skuteczne instrumenty prowadzenia negocjacji. Oznacza to konieczność uproszczenia procedur układowych, a być może również powrót do koncepcji porozumienia zakładowego.²⁵ Dzisiejsze rozwiązania zniechęcają do prowadzenia dialogu i powodują, że partnerzy społeczni poszukują rozwiązań alternatywnych. Opierając system na stabilnych (lecz w pewnym zakresie także odformalizowanych) porozumieniach zbiorowych, należy rozszerzyć zakres autonomii partnerów społecznych, gdyż zwłaszcza z perspektywy pracodawców dzisiejsze rokowania nie są atrakcyjnymi instrumentami kształtowania relacji ze stroną

²² R. Torres, *Des réponses partielles à la crise: coûts socio-économiques et implications pour l'action publique*, „Revue Internationale du Travail” 2010, nr 2, s. 249–250. Stąd podkreśla się potrzebę interwencji państwa: V. Glassner, M. Keune, *op. cit.*, s. 383–384.

²³ Taki postulat pojawia się w doktrynie prawa pracy od dawna. Zob. 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. 301.

²⁴ Tak m.in. W. Sanetra, *Układy zbiorowe pracy i inne porozumienia w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Prawo pracy. Z aktualnych zagadnień*, red. W. Sanetra, Białystok 1999, s. 9 i nast.

²⁵ Zob. zwłaszcza J. Wrątny, *W stronę jednolitego porozumienia zakładowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 11, s. 7–8.

pracowniczą.²⁶ Jakkolwiek zmiany te nie gwarantują szybkiej poprawy, wydają się stanowić konieczny warunek przezwyciężenia kryzysu, w jakim znalazły się dzisiaj autonomiczne źródła prawa pracy. Bez zasadniczych zmian w tym zakresie stworzenie nowoczesnej formuły zatrudniania pracowników, która zapewni ochronę i będzie dostosowana do potrzeb współczesności, okaże się niemożliwe.

BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., *Ogólna charakterystyka ustawodawstwa antykryzysowego na tle funkcji prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 9.
- Chmielek E., *Źródła prawa pracy (zagadnienia hierarchii norm prawnych)*, Warszawa – Kraków 1980.
- Cudowski B., *Zbiorowe zawieszenie treści umownych stosunków pracy*, [w:] *Prawo pracy a bezrobocie*, red. L. Florek, Warszawa 2003.
- Florek L., *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990.
- Florek L., *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010.
- Florek L., *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11.
- Florek L., *Znaczenie układów zbiorowych pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 2.
- Gersdorf M., *Próba umiejscowienia nowych porozumień o zawieszeniu postanowień umów o pracę w polskim porządku prawnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 1.
- Glassner V., Keune M., *Crise et politique sociale: la rôle des accords collectifs*, „Revue Internationale du Travail” 2012, nr 4.
- Gładoch M., *Dialog społeczny w zbiorowym prawie pracy*, Toruń 2014.
- Goździewicz G., *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.
- Hajn Z., *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Hasiec M., Liszcz T., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, cz. 1, Lublin 1978.
- Kaczyński L., *Wpływ art. 87 Konstytucji na swoiste źródła prawa pracy (Uwagi wstępne)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 8.
- Kaczyński L., *Zasada uprzywilejowania pracownika*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 8.
- Lewandowski H., *Nowelizacja prawa o układach zbiorowych pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 1.
- Liszcz T., *Prawo pracy*, Warszawa 2012.
- Liszcz T., *Swoboda umów w prawie pracy*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga Pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012.
- Mitrus L., *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006.
- Salwa Z., *Prawo pracy PRL w zarysie*, Warszawa 1989.

²⁶ W rezultacie coraz częściej pojawiają się postulaty rozszerzenia swobody partnerów społecznych, również w zakresie rozwiązań mniej korzystnych dla pracowników. M.in. L. Florek (*Ustawa i umowa...*, s. 183) zwraca uwagę, że bardziej elastyczne podejście mogłoby się przyczynić nawet do ożywienia ruchu związkowego. Ponadto podkreśla się, że w państwie demokratycznym porozumienia zbiorowe powinny korzystać z możliwie szerokiej przestrzeni negocjacyjnej. Zob. M. Seweryński, *Problemy legislacyjne...*, s. 405.

- Salwa Z., *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.
- Sanetra W., *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12.
- Sanetra W., *Układy zbiorowe pracy i inne porozumienia w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Prawo pracy. Z aktualnych zagadnień*, red. W. Sanetra, Białystok 1999.
- Seweryński M., *Polish Labour Law. From Communism to Democracy*, Warszawa 1999.
- Seweryński M., *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006.
- Stelina J., *Nowa koncepcja reprezentatywności organizacji związkowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2008, nr 6.
- Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980.
- Torres R., *Des réponses partielles à la crise: coûts socio-économiques et implications pour l'action publique*, „Revue Internationale du Travail” 2010, nr 2.
- Wagner B., *Zakres swobody umów w pracowniczym stosunku pracy*, Kraków 1986.
- Włodarczyk M., [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. I: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010.
- Wratny J., *Porozumienia zbiorowe – czy dekompozycja prawotwórstwa zakładowego?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 7.
- Wratny J., *W stronę jednolitego porozumienia zakładowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 11.
- Wratny J., *Zakres przedmiotowy układów zbiorowych pracy w świetle przepisów prawa pracy*, [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, Warszawa 1997.

SUMMARY

The article deals with the evolution of labour law sources in Poland (legislation, collective agreements, internal acts issued unilaterally by the employer). Before 1989 the labour law sources were deeply influenced by the specific attributes of the political and economic system in which the dominant role was played by the state as the main owner and the subject organising any and all economic activity. The real social dialogue was non-existent. Nowadays the social dialogue constitutes one of the foundations of the socio-economic system of the Republic of Poland. As a result, working conditions may be determined autonomously by the social partners (the state guarantees the minimum employment standards). On the other hand, the text discusses the most important problems of the contemporary social dialogue in Poland: the weakness of trade unions and elected bodies; a dominant role of the state legislation as well as the limited scope of the application of collective agreements. Finally, the author formulates a number of proposals concerning the future of the labour law sources.

Keywords: labour, law, source, legislation, collective, agreement, social, dialogue, partners, regulations