

JAKIE SĄ SZANSE NA LEPSZE PRAWO PRACY

Czy prace Komisji Kodyfikacyjnej ds. Prawa Pracy zakończą się poważną zmianą w polskim prawie pracy? Jak należy rozumieć pojawiające się w mediach doniesienia o planowanych zmianach i kiedy można liczyć na pojawienie się projektu do konsultacji?

To pytania, na które jako członek Komisji Kodyfikacyjnej będę starał się udzielić odpowiedzi członkom Konfederacji, którzy epatowani różnymi doniesieniami medialnymi mogą czuć się niedoinformowani. Prace trwają i projektu jeszcze nie ma, ale wobec tak licznych doniesień medialnych czuję się w obowiązku przedstawienia szerszego spojrzenia na trwające prace. Choć są przepisy, które budzą zastrzeżenia są też zmiany dobre tak dla pracodawców jak i dla pracowników. Ostateczny bilans wymaga zakończenia prac i rzetelnej oceny – czy będzie mniej biurokracji i więcej możliwości elastycznego gospodarowania pracą?

Warto przypomnieć, że gdy Polska weszła na ścieżkę reform rynkowych ograniczyła się tylko do zmian w prawie pracy, bez rewolucyjnych zmian w tej dziedzinie. Kodeks pracy z 1974 roku był za to kilkadziesiąt razy nowelizowany. W okresie transformacji dodano szereg przepisów dotyczących m.in. transferu przedsiębiorstwa i zwolnień grupowych, zmieniono m.in. przepisy o urloпах, o czasie pracy. Kolejna ważna nowelizacja była związana z harmonizacją polskiego prawa pracy do standardów europejskich. Ustawy o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, a potem także dział XI Układy zbiorowe pracy tworzyły zręby zbiorowego prawa pracy i zostały stworzone na początku lat 90 – tych. Mimo ogólnej (z pewnymi wyjątkami) krytyki tej gałęzi prawa udawało się osiągać jakiś kompromis, za to pierwsza próba kodyfikacji z początku lat 2000 okazała się porażką. Jednak postulat rekodyfikacji pojawiał się co jakiś czas w przestrzeni publicznej. Także Komisja Europejska krytycznie odnosiła się do części polskich przepisów, zwracając w szczególności uwagę na przepisy dotyczące zatrudnienia czasowego. Jeszcze w latach 2013 - 2015 roku rząd podjął zmiany w przepisach o czasie pracy, w zakresie umów na czas określony, objęto też obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym umowy zlecenia, których nadużywanie na polskim rynku pracy stało się faktem.

Powołanie Komisji Kodyfikacyjnej ds. indywidualnego i zbiorowego prawa pracy przez obecny rząd w 2016 roku dawało nadzieję, że prawo pracy wolne będzie przede wszystkim od inicjatyw poselskich, które bez koniecznych konsultacji przez partnerów społecznych i bez próby wypracowania kompromisu z pracodawcami zmieniają znacząco tę dziedzinę prawa. Powiem wprost, gdyby nie prace Komisji Kodyfikacyjnej, nie tylko ustawę o pracy tymczasowej, czy ustawę o związkach zawodowych, ale pewnie wiele regulacji wprowadzono by mimo sprzeciwu przedsiębiorców. Dziś, gdy rząd Premiera M. Morawieckiego podkreśla znaczenie przepisów pro przedsiębiorczych jest większa szansa, że Kodeks będzie wyważony, a propozycje Komisji Kodyfikacyjnej po konsultacjach, ale i korektach zostaną wdrożone. Komisja Kodyfikacyjna składa się w większości z grona naukowców, z reguły młodszego

pokolenia, którzy powołani przez stronę rządową z własnej inicjatywy lub na wniosek partnerów społecznych dostali zadanie opracowania dwóch nowych Kodeksów indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. 18 miesięcy, bo tyle czasu otrzymała Komisja to mało, zważywszy na zakres regulacji. Dlatego w przypadku indywidualnego prawa pracy zmianie ulegnie tylko część, choć podstawowa przepisów. W przypadku zbiorowego prawa pracy liczyć się musimy z zupełnie nową regulacją. Nie sposób omówić, czy zarysować wszystkich zmian, które co do zasady nie powinny być upubliczniane przed zakończeniem prac, ale warto na użytek członków Konfederacji Lewiatan wskazać na kluczowe zmiany, które zostaną zaproponowane w tym dokumencie, a o których już donosiły w różnym zresztą kontekście media.

Problemy jakie należy postawić sprowadzają się do dylematu jak osiągnąć efekt elastyczności przepisów dla pracodawcy i większej stabilności dla pracownika, wreszcie większej decentralizacji prawa pracy poprzez stosowanie układów zbiorowych pracy czy porozumień przy tak niskim uzwiązkowieniu? Jak przekonać i zachęcić pracodawców do układów zbiorowych, nawet jeśli mają związki zawodowe? I jak dzięki układom wprowadzić możliwość odstępowania od standardów kodeksowych za zgodą partnerów? Wreszcie jak zapewnić szanse na większą elastyczność pracodawcom, którzy związków nie mają? To czego oczekują pracodawcy, godząc się z potrzebą poprawy jakości pracy, to zaproponowanie przejrzystych i efektywnych rozwiązań, odpowiadających dzisiejszym realiom i uwzględniających postęp technologiczny.

O ile indywidualne prawo pracy przekształcało się wg. wyznaczonych celów, o tyle zbiorowe prawo pracy było i jest zbiorem ustaw, które regulują kwestie związkowe, spory zbiorowe, układy zbiorowe pracy. Polska nie wybrała żadnego z systemów (ani niemieckiego, ani brytyjskiego) Zakładowe źródła prawa tak naprawdę przeżywają regres, a winę za to ponosi przede wszystkim złe prawo. Aby osiągnąć większą elastyczność prawa pracy (rozumiana jako możliwości dostosowawcze do zmieniających się warunków i potrzeb organizacji pracy), ale przy poszanowaniu funkcji ochronnej prawa pracy, potrzebna jest większa decentralizacja prawa pracy. Można ją osiągnąć dzięki rozwojowi układów zbiorowych pracy, w szczególności układów zakładowych. Ponadzakładowe układy zbiorowe pracy, których tak chcą związki zawodowe są na tym etapie trudne do wypracowania. Dekompozycja jednych branż i nowe zupełnie nieuzwiązkowane branże, nie dają dziś szans na rozwój układów ponadzakładowych. Ale prawo zakładowe ma szanse się rozwijać, choć warunkiem jest dobra konstrukcja przedstawicielstwa załogi, do której na tym etapie prac Komisji mam zastrzeżenia, oraz układy zbiorowe oparte na zasadzie swobody umów. W propozycjach Komisji Kodyfikacyjnej przedstawicielstwo pracownicze to z jednej strony jak dotychczas zakładowa organizacja związkowa, a razie jej braku możliwość powołania przedstawicielstwa już przez 3 uprawnionych pracowników, którzy korzystać będą z opieki jednej z central związkowych, reprezentowanej w RDS. Dodatkowo wprowadzono możliwość uzyskania reprezentatywności dzięki poparciu załogi. Ta łatwość tworzenia przedstawicielstwa i zyskania reprezentatywności ma

otworzyć przestrzeń do obejmowania działalnością związków zawodowych także mniejszych firm, a co za tym idzie zawierania układów. Mimo, że jestem osobiście sceptycznie nastawiony do tych propozycji, teoretycznie ułatwią one tworzenie prawa zakładowego, które będzie korzystać z większej elastyczności w zakresie organizacji i czasu pracy, swobodniej kształtować np. długość umów o pracę, wysokość odpraw ect. Układy co do zasady mają być czasowe i możliwe do wypowiedzenia. W Komisji pojawiła się też koncepcja objęcia prawem układowym pracodawców, którzy nie mają u siebie przedstawicielstwa i to rozwiązanie może rzeczywiście spodobać się pracodawcom, zwłaszcza tym, którzy nie mają związków.

Jeśli podejść do prawa pracy szerzej z perspektywy zatrudnienia i rynku pracy to nasuwa się kilka generalnych postulatów. Po pierwsze trzeba coś zrobić z jasnym zdefiniowaniem sfery pracy i zatrudnienia, które generalnie powinno podlegać regulacjom prawa pracy i różne popularne formy takie jak zatrudnienie na umowę zlecenia, które są nadużywane, powinny zostać ograniczone. Ale jeśli przyjmujemy, że umowa o pracę jest podstawową formą świadczenia pracy to należy uelastyczyć sam stosunek pracy. I tutaj można mieć zastrzeżenia do zbyt skomplikowanych przepisów o rozwiązaniu umów o pracę.

Ale prymat dla umów o pracę oznacza też, że alternatywą dla wszystkich tych, którzy nie chcą pracować w formule etatu (np. eksperci i doradcy różnych dziedzin, fachowcy, handlowcy) musi być samozatrudnienie. Trzeba wzmocnić pozycje samozatrudnienia, które odgrywa ważną rolę gospodarczą, a jeśli opiera się na trwałej więzi z jednym pracodawcą wymaga wprowadzenia pewnych gwarancji w zakresie okresu wypowiedzenia, minimalnego urlopu, terminowości wypłaty wynagrodzenia (samozatrudnienie zależne, to jest wykonywane przez okres pow. 180 dni w wymiarze pow. 20 godz. tygodniowo). Generalnie celem jest poprawa jakości pracy, ale ze świadomością, że wyeliminowanie pozakodeksowych form zatrudnienia oznaczać powinno większą elastyczność stosunku pracy i preferencje dla samozatrudnienia. Mimo, że w prawie pracy powstało b. wiele niechcianych zjawisk, jak np. zbyt duża przestrzeń dla rozwoju umów cywilnoprawnych, czy zbyt częste stosowanie w Polsce umów terminowych to stosunek pracy jest wciąż dominującą formą zatrudnienia, a zachowania pracodawców da się wytłumaczyć zmiennością zapotrzebowania na pracę. Badania prowadzone w Niemczech wskazały, że we współczesnej gospodarce są dwie drogi dla osiągnięcia elastyczności – albo jeśli mamy sztywne prawo pracy są to atypowe formy zatrudnienia, albo zwiększamy elastyczność wewnętrzną prawa pracy skracając okresy wypowiedzenia, ograniczając koszty związane z zatrudnieniem i ze zwalnianiem i wtedy stosunek pracy może stać się dominującą formą zatrudnienia. Ta zasada musi być zrealizowana przez Komisję Kodyfikacyjną, aby pracodawcy dostrzegli sens tej zmiany. Zgadzam się, że trzeba prawu pracy i stosunkom pracy przywrócić należne mu miejsce, ale warunkiem jest większa elastyczność stosunków pracy. W tym kierunku idą niektóre propozycje Komisji – dominująca forma ma być umowa o pracę na czas nieokreślony, ale poprzedzona dłuższą umową na okres próbny i krótszą niż dotychczas umową na czas określony. Obok klasycznej umowy o

pracę Komisja zaproponuje bardziej elastyczną umowę na pracę sezonową, pracę dorywczą, czy pracę nieetatową. Alternatywą dla pracy ma być świadczenie usług w formie samozatrudnienia, z regulacją minimalnych gwarancji w przypadku tzw. samozatrudnienia zależnego. Uważam, że w warunkach rynku pracy pracownika dominacja umowy o pracę nie będzie większym problemem dla pracodawcy, ale warunki rozwiązywania umów muszą być łatwiejsze. Pamiętać też należy, że potrzebne nam są formy pośrednie bliższe prawu pracy, ale też bardziej elastyczne - obok pracy tymczasowej taką możliwość da wspomniana praca nieetatowa skierowana do młodych, zwłaszcza uczniów i studentów, ale i do zatrudnienia emerytów, praca dorywcza i sezonowa. Osobiście uważam, że jedna umowa o pracę dla zbyt skomplikowanego i bardzo heterogenicznego rynku pracy to za mało. Dlatego też w Kodeksie uregulowana będzie po nowemu telepraca, ale i praca zdalna. Na innych, niestety bardziej restrykcyjnych zasadach większość Komisji podchodzi do pracowników mobilnych, których praca wykonywana jest stale poza miejscem zamieszkania i siedzibą firmy.

Zmian wymaga wiele innych regulacji Kodeksu, tyle, że 18 miesięcy to zbyt krótko, aby odnieść się do wszystkich przepisów. Dlatego Komisja odniosła się do kwestii naszym zdaniem kluczowych, takich jak transfer przedsiębiorstwa, pojęcie pracodawcy i zakładowych źródeł prawa, zakazu konkurencji i odpowiedzialności materialnej, czasu pracy, urlopów, wynagrodzenia, dyskryminacji oraz zbiorowego prawa pracy. Elastyczność wewnętrzną ma zagwarantować bardziej elastyczne przepisy o czasie pracy, okresach rozliczeniowych, harmonogramach pracy oraz łatwiejsza możliwość kształtowania przez pracodawcę zasad organizacji pracy w regulaminach pracy. Pracodawcy od lat upominają się o konta czasu pracy, które są potrzebne dla naszych przedsiębiorców, zwłaszcza dla przemysłu. Jednak atrakcyjność kont czasu pracy w polskich warunkach, przy 40 godzinnym tygodniu pracy (a nie 35 godzinnym jak w Niemczech w niektórych przedsiębiorstwach) jest już o wiele mniejsza. Więcej elastyczności można osiągnąć dzięki tzw. wynagrodzeniom odroczonym – kontom wynagrodzeń, które mogą być bardzo dobrą formą tworzenia wewnętrznej elastyczności (godziny nadpracowane). Grupowa organizacja pracy, dłuższe okresy rozliczeniowe to nowe możliwości, których pracodawcy mogą oczekiwać po nowym Kodeksie.

Komisja zaproponuje pewne nowe zasady dotyczące wynagrodzeń, przede wszystkim rozwiązując problem braku regulaminu wynagrodzeń w przypadku jego niezgodnienia z reprezentacją pracowniczą. Zgodnie z propozycją, w takim przypadku pracodawca będzie miał prawo do czasowego wydania regulaminu wynagrodzeń, ale na okres nie dłuższy niż 24 miesiące. Komisja proponuje więcej gwarancji dla pracowników, których zbyt duża część wynagrodzenia jest wypłacana na zasadach nagrody uznaniowej, do której prawo oraz wysokość określa pracodawca. W tym przypadku Komisja uznała, że uznaniowa część wynagrodzenia nie może być wyższa niż 25%. Za to inne składniki wynagrodzeń mogą być swobodnie kształtowane przez strony, co powinno zachęcać do rozwoju bardziej pro

motywacyjnych i proefektywnościowych systemów wynagrodzeń, a bonusy uregulowane wprost w Kodeksie, wiązać z osiąganymi wynikami.

O zmianach w przepisach urlopowych zrobiło się głośno kilka miesięcy temu kiedy to niezbyt precyzyjnie przedstawiono te zmiany. Urlop wypoczynkowy ma służyć wypoczynkowi w roku w którym przysługuje i z tej zasady, z którą wszyscy powinniśmy się zgodzić płyną pewne konsekwencje. Po pierwsze przesuwanie urlopu na kolejny rok powinno mieć charakter incydentalny, związany ze zmianą planów urlopowych. Warto też utrzymać dotychczasową zasadę, że I część urlopu powinna przewidywać co najmniej 2 tygodnie wolnego, ale pozostała część urlopu też powinna zostać wykorzystana w danym roku, najpóźniej w I kwartale kolejnego. Z kolei nieuzasadnione jest kumulowanie urlopu nawet przed 3 lata, to wbrew zasadzie, że urlop przysługuje w danym roku. Choć zasady udzielania urlopów wydają się na tym etapie prac zbyt skomplikowane, wierzę, że można je jeszcze poprawić. Należy też zrezygnować z urlopu na żądanie w tej formule, bo celem urlopu na żądanie nie jest przecież wypoczynek. Zgodnie z nazwą urlop na żądanie wszedł do praktyki stosunków pracy w Polsce i należy utrzymać rozwiązanie zgodnie z którym pracownik może w sytuacji nadzwyczajnej zgłosić nieplanowaną absencję usprawiedliwioną, zgłoszoną nawet bezpośrednio przed rozpoczęciem dnia pracy. Taki urlop byłby co do zasady bezpłatny i udzielany w wymiarze nie większym niż 4 razy w roku. Przy wykorzystaniu kont wynagrodzeń może zostać np. sfinansowany z tego konta.

Jak wspominałem szczegóły jeszcze przed nami. Podkreślić chcę, że ten etap prac to przede wszystkim projektowanie przepisów i dyskusja, dopiero po zakończeniu prac podejmowane będą decyzje w drodze głosowania. W takim kształcie urobek Komisji otrzyma Minister Pracy i dopiero decyzja rządu i ew. jego wkład sprawi, że projekt będzie konsultowany z partnerami społecznymi. Mogę sobie wyobrazić, że Minister Pracy zdecyduje o zmianie lub poszerzeniu projektu, albo jego ograniczeniu. Dużą wartością jest to, że Rząd zdecydował się podjąć to zadanie, a prawo pracy przestało być przynajmniej na ten okres, areną sporu partnerów społecznych i polityków. Komisja ma duży komfort samodzielnej pracy nad propozycjami regulacji. Mimo świadomości, że w artykule podjąłem zaledwie kilka ważnych wątków, nie chcę i nie mogę wywoływać debaty nad projektami, których formalnie przecież jeszcze nie ma. Starłem się raczej odnieść i wyjaśnić te wątki, które funkcjonując bardzo wybiórczo w przestrzeni publicznej i nie tłumacząc sensu zmian, wywołują wiele emocji. Mimo, że spodziewam się żywej debaty i wielu emocji, bo także osobiście mam wątpliwości w przypadku niektórych propozycji, warto podkreślić, że czas na debatę będzie dopiero po formalnym zakończeniu prac i przyjęciu dokumentu przez Rząd. Na razie w prawie każdej sprawie Ministerstwo Pracy odwołuje się, i słusznie, do toczących się dyskusji. Jednak po zakończeniu prac Konfederacja Lewiatan przedstawi swoim członkom bilans propozycji, a zbierając opinie rozpocznie przygotowania do konsultacji projektów.

Prof. UW dr hab. Jacek Męcina doradca Zarządu KL, członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa pracy