

ANDRZEJ KIJOWSKI, JAROSŁAW JANKOWIAK

MODEL RADY ZAKŁADOWEJ NA GRUNCIE POWSTAŃCZEGO ROZPORZĄDZENIA Z 1 SIERPNI 1944 R.

I. W ubiegłym roku obchodzono kolejną pełną rocznicę wybuchu (i upadku) powstania warszawskiego. Mimo że ukazało się wówczas wiele cennych publikacji na temat powstania i jego organizatora – Polskiego Państwa Podziemnego¹, to w żadnej z nich nie poruszono bliżej kwestii związanych z niemalym dorobkiem prawnym owego Państwa. Pragnąc w jakimś stopniu przyczynić się do rozbudzenia zainteresowań wskazaną problematyką, w niniejszym artykule zajmujemy się analizą najbardziej znaczącego aktu normatywnego z zakresu prawa pracy wydanego przez władze Polskiego Państwa Podziemnego: rozporządzenia Krajowej Rady Ministrów (KRM)² z 1 sierpnia 1944 r. o radach zakładowych³ (dalej w skrócie: rRZ).

Projekt rRZ tworzą dwaj przyjaciele: Stefan Mateja, marksista-syndykalista, sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie, od 1943 r. dyrektor Departamentu Pracy i Opieki Społecznej (DPiOS) Delegatury Rządu na Kraj⁴, który ginie w pierwszych dniach Powstania, i Maciej Świącicki, zwolennik ówczesnej myśli społecznej Kościoła katolickiego, współpracownik Departamentu, który przeżywa powstanie, stając się po wojnie jednym z najwybitniejszych przedstawicieli nauki polskiego prawa pracy⁵. Natomiast ogólniejsze koncepcyjne ramy tego projektu są przez nich tworzone przy udziale Wacława Szuberta, wówczas zainteresowanego myślą G. Sorela, przyjaciela ich obu, wicedyrektora DPiOS

¹ Zob. np. J. M. Ciechanowski, *Powstanie warszawskie. Zarys podłoża politycznego i dyplomatycznego*, Pułtusk 2004; A. K. Kunert, *Kronika Powstania Warszawskiego*, Warszawa 2004; T. Łubieński, *Ani tryumf, ani zgon. O powstaniu warszawskim*, Warszawa 2004; *Warszawa '44*, praca zbiorowa, Poznań 2004.

² Powołanej przez Delegata Rządu na Kraj w wykonaniu dekretu Prezydenta RP z 26 kwietnia 1944 r. o tymczasowej organizacji władz na terytorium RP (Dz. U. [tzw. londyński, a nie tzw. lubelski], Część III [wydana pierwotnie w Warszawie], Nr 1, poz. 1). Reedycja kompletu Dz. U. i M. P. opublikowanych przez polski rząd na wychodźstwie (czy też z jego upoważnienia) w latach 1939-1945 jest zawarta w wydawnictwie: *Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dz. U. R.P. i M. P. 1939-1945*, red. A. K. Kunert, Warszawa 1995. KRM składała się wówczas z czterech osób: samego Delegata, Jana Stanisława Jankowskiego „Klonowskiego”, oraz trzech ministrów ds. Kraju: Adama Bienia „Walkowicza”, Antoniego Pajdaka „Traugutta” i Stanisława Jasiukowicza „Opolskiego”. Tekst rRZ jest podpisany ich pseudonimami.

³ Dz. U. Część III [wydana pierwotnie w Warszawie], Nr 2, poz. 16.

⁴ Ministrem PiOS w gabinecie Stanisława Mikołajczyka jest w tym czasie Jan Stańczyk.

⁵ Zob. krótką biografię S. Matei, nazywanego z racji swych poglądów i propracowniczej postawy „czerwonym sędzią”, w: A. K. Kunert, *Słownik biograficzny konspiracji warszawskiej 1939-1944*, t. II, Warszawa 1987, s. 125-126. O naukowym dorobku M. Świącickiego zob. W. Szubert, *Maciej Świącicki w nauce prawa pracy*, w: *Studia z prawa pracy*, Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Maciejowi Świącickiemu, Warszawa 1990, s. 7 i n. Ogólnie o autorstwie projektu rRZ zob. H. Lewandowski, *Ustrój pracy w koncepcjach okresu okupacji – 1941-1944* (Zebranie naukowe w związku z 20. rocznicą śmierci Profesora Macieja Świącickiego, Łódź 5 III 1992), „Państwo i Prawo” 1992, nr 8, s. 106 i n.

Delegatury, uzyskującego w powojennej doktrynie prawa pracy – nie tylko polskiej – pierwszoplanową (naukowo) pozycję⁶. Gdy następuje klęska powstania, W. Szubert – po śmierci S. Matei pełniący przez krótki czas obowiązki dyrektora DPiOS – i inni pracownicy tego departamentu Delegatury obserwując poczynania Stalina uzmysławiają sobie, że to nie rząd reprezentowany przez Delegaturę będzie miał władzę w powojennej Polsce. Mają jednak nadzieję, że koncepcyjne prace DPiOS nie były daremne, zawierają bowiem w sobie: „ładunek myśli, do których być może w przyszłości wypadnie powrócić”⁷.

Sądźmy, nie tylko z uwagi na przytoczony pogląd i szacunek wobec autorytetu W. Szuberta, że przy badaniu rozwiązań zawartych w rRZ nie należy ograniczać się do historycznego punktu widzenia. Rozważania nad rRZ są zasadne również pod kątem możliwości wykorzystania co najmniej niektórych z objętych nim rozwiązań przy unormowaniu problematyki objętej w pierwszym rzędzie cytowanym aktem – pracowniczej partycypacji⁸ na szczeblu zakładu pracy⁹ – w aktualnie opracowywanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy projekcie kodeksu zbiorowego prawa pracy¹⁰.

⁶ O pracach DPiOS Delegatury Rządu na Kraj zob. publikacje W. Szuberta, *Ujednoczenie prawa pracy w polskiej myśli prawniczej lat międzywojennych i okresu wojny*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 4, s. 25 i n.; *Departament Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu (1941-1945). Organizacja i działalność*, „Kultura i Społeczeństwo” 1990, nr 2, s. 139 i n.; *Wspomnienia o Departamencie Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu 1941-1944*, „Przegląd Historyczny” 1989, nr 1, s. 133 i n.

⁷ W. Szubert, *Wspomnienia o Departamencie...*, s. 152.

⁸ Ogólne rozważania o pracowniczej partycypacji zob. w szczególności: J. Wrątny, *Partycypacja pracownicza w perspektywie XXI wieku*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 12, s. 27 i n.; M. Seweryński, *Pojęcie i ideologia partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem kapitalistycznym. Zarys problematyki*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XLII, 1989, s. 35 i n.; M. Gładoch, *Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu z perspektywy prawa wspólnotowego*, w: *Europeizacja polskiego prawa pracy*, red. W. Sanetra, Warszawa 2004, s. 155 i n.

⁹ Dział VI rRZ pt. „Rozszerzenie zadań rady w niektórych zakładach pracy” (art. 42-43) odnosi się do pracowniczej partycypacji na szczeblu przedsiębiorstwa, a więc do udziału przedstawiciela załogi w organie kontrolnym, zarządzającym czy normodawczym pracodawcy nie będącego osobą fizyczną. Uregulowanie tego rodzaju kolektywnego uczestnictwa pracowników w rRZ pozostaje poza zakresem badań objętych naszym opracowaniem. W unijnym prawodawstwie spotykamy się z rozwiązaniami, które zamazują rozróżnienie między obu rodzajami pracowniczej partycypacji – następuje ona bowiem w ich świetle na szczeblu przedsiębiorstwa, a nie zakładu, jednak nie w ramach organów pracodawcy niebędącej osobą fizyczną, lecz poza nimi. Ma to miejsce w odniesieniu do tzw. europejskiej spółdzielni i tzw. europejskiej spółki (na gruncie wielu spośród przepisów zawartych w dyrektywie Rady UE nr 2003/72/WE z 22 lipca 2003 r. w sprawie uzupełnienia statutu europejskiej spółdzielni w odniesieniu do uczestnictwa pracowników – Dz. Urz. UE Nr L 207, s. 25 i n. (dotąd brak jej tłumaczenia zarówno w Dz. Urz. UE, wyd. specjalne, jak i w EUR-Lex), a także w dyrektywie Rady UE nr 2001/86/WE z 8 października 2001 r. w sprawie uzupełnienia statutu europejskiej spółki w odniesieniu do uczestnictwa pracowników – Dz. Urz. WE Nr L 294, s. 22 i n.). Polskie tłumaczenie tego drugiego aktu normatywnego w: EUR-Lex, 05.20.30.20., 32001L0086. Komentarz do niego zob. S. Koczur, w: idem, P. Korus, *Dialog społeczny – prawo pracowników do informacji i konsultacji*, seria: Prawo socjalne UE i RE, t. 5, Kraków 2003, s. 231 i n.

Ponadto w odniesieniu do przedsiębiorstwa o wspólnotowym zasięgu (grupy przedsiębiorstw o takim zasięgu – zob. ustawę z 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych, Dz. U. Nr 62, poz. 556 ze zm., wdrażająca, zgodnie ze zd. 1 odnośnika nr 1 do jej tytułu, dyrektywę Rady WE nr 94/45/WE z 22 września 1994 r. dot. ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania i konsultowania pracowników w przedsiębiorstwach lub grupach przedsiębiorstw o wspólnotowym zasięgu, Dz. Urz. WE Nr L 254, s. 64 i n., polska wersja oficjalna w: Dz. Urz. UE, wyd. specjalne, rozdz. 5, t. 2, s. 232 i n. O tej dyrektywie zob. J. Wrątny, *Europejska rada zakładowa (nowa instytucja wspólnotowego prawa pracy)*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 8-9, s. 101 i n.). Komentarz do przepisów tej dyrektywy zob. P. Korus, w: *Dialog społeczny...*, s. 15 i n.

Ogólnie o pracowniczej partycypacji na szczeblu przedsiębiorstwa zob. np. M. Seweryński, *Udział pracowników w organach przedsiębiorstwa kapitalistycznego*, w: *Problemy prawa pracy i polityki społecznej*, Acta Universitatis Lodzianensis, FI, t. 58, 1993, s. 163 i n.

¹⁰ Według stanu z końca grudnia 2004 r. Komisja Kodyfikacyjna przygotowała całość wstępnego projektu nowego Kodeksu pracy (mającego regulować indywidualne prawo pracy).

Być może, o czym będzie jeszcze mowa, pozwoli to stworzyć dla idei ustawodawczego unormowania zakładowej pracowniczej partycypacji¹¹ grunt przychylniejszy od tego, na jaki natrafił ministerialny projekt (którego pierwotną wersję opracowali L. Florek i J. Skoczyński) ustawy o informacji i konsultacji z pracownikami, przyjęty przez rząd na posiedzeniu z 11 stycznia 2005 r. (dalej w skrócie: uPart[pr.]). Po przesłaniu go w drugiej połowie 2004 r. przez Ministra GiP do zaopiniowania partnerom społecznym, spotkał się on bowiem z silną krytyką ze strony związków zawodowych i organizacji pracodawców. Z tego powodu jest wątpliwe, czy obecny rząd zdoła doprowadzić do tego, że jeszcze przed wejściem w życie kodeksu zbiorowego prawa pracy wspomniany projekt nabierze mocy obowiązującej, a przynajmniej, czy uPart[pr.] dostarczy wzorca do unormowania wymienionej problematyki w tym kodeksie¹².

Co prawda, w pierwszym rządzie celem projektowanego ustawodawczego (kodeksowego) uregulowania zakładowej pracowniczej partycypacji jest spełnienie podwójnego testu zgodności. Z jednej strony winno ono rozwijać we właściwy sposób konstytucyjne przepisy: art. 20 Konstytucji RP, stawiający wymóg solidarności, dialogu i współpracy społecznych partnerów, jak też art. II-87 Europejskiej Konstytucji z 29 października 2004 r.¹³, statuujący prawo pracowników (przedstawicieli pracowników) do informacji i konsultacji. Natomiast z drugiej ma zapewnić prawidłową transpozycję do naszego prawodawstwa – nie później niż do 23 marca 2005 r. – przepisów dyrektywy Rady UE z 11 marca 2002 r. ustanawiającej generalne ramy dla informowania i konsultacji pracowników w WE¹⁴ (dalej w skrócie: dyrPart)¹⁵. Wymienione (wewnątrz krajowe) konstytucyjne i unijne konstytucyjno-dyrektywowe uwarunkowania same przez się nie przesądzają jednak negatywnie o możliwości wykorzystania w naszym przyszłym kodeksie konstrukcji przyjętych w polskim akcie normatywnym sprzed 60 lat¹⁶.

¹¹ O tej idei w szerszym kontekście prawnym i społecznym zob. K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy: aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Warszawa 2004; J. Wratny, *Ustrój społeczny zakładu pracy w świetle dokumentów partycypacyjnych Unii Europejskiej*, w: *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, red. B. Balczarzak-Paradowska, Warszawa 2003, s. 243 i n.

¹² Zob. ustawa z dnia... o informacji i konsultacji z pracownikami. Projekt, Ministerstwo Pracy i Gospodarki, sierpień 2004 r. Zob. także: R. Kalukin, *Tak kaže UE. Pourót rad pracowniczych*, „Gazeta Wyborcza” z 3 sierpnia 2004 r., s. 1 i s. 4; M. Januszewska, *Rad pracowniczych nie chcą ani przedsiębiorcy, ani związkowcy. Demokracja tylko po godzinach*, „Rzeczpospolita” z 2-3 października 2004 r., s. C2; R. Kalukin, *Kto radom nierad*, „Gazeta Wyborcza” z 6 października 2004 r., s. 14; *Rząd: będą konsultacje pracownicze*, „Rzeczpospolita” z 12 stycznia 2005 r., s. C2. Zob. ponadto krytyczne wypowiedzi na internetowych stronach PKPP, NSZZ „Solidarność” i OPZZ.

¹³ Oczywiście przy założeniu, że ten akt normatywny wejdzie w życie (co ma nastąpić najwcześniej 1 listopada 2006 r.). Jego art. II-87 przynajmniej co prawda załozde („pracownikom” czy „przedstawicielom pracowników”), „na odpowiednich poziomach”, a więc *lege non distinguente* – także na szczeblu zakładu pracy, prawo do informacji i konsultacji „we właściwym czasie”, jednak określenie „wypadków” i „warunków” przysługiwania tego kolektywnego prawa przekazuje na szczebel pozaunijno-konstytucyjny (na poziom unijnego prawa podkonstytucyjnego i poziom krajowych prawodawstw). O powołanym przepisie zob. m.in. W. Sanetra, *Prawo pracy w świetle projektu Konstytucji dla Europy*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9, s. 3 i n. O zagadnieniu doniosłości konstytucyjnych pracowniczych praw podmiotowych przy odtwarzaniu norm prawa pracy zob. zwłaszcza H. Oetker, *Die Ausprägung der Grundrechte des Arbeitnehmers in der Arbeitsrechtsordnung der BRD*, „Recht der Arbeit” 2004, z. 1, s. 153 i n.

¹⁴ Dz. Urz. WE Nr L 80, s. 29 i n.

¹⁵ Zgodnie z odnośnikiem do tytułu uPart[pr.], przepisy tej ustawy mają właśnie stanowić wdrożenie postanowień cytowanej dyrektywy. O problemach z transpozycją owej dyrektywy w Niemczech i Wielkiej Brytanii zob. odpowiednio B. Birger, *Die Richtlinie 2002/14/EG zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer und ihre Umsetzung in das Betriebsverfassungsrecht*, „Arbeit und Recht” 2004, nr 9, s. 321 i n. oraz P. Lorber, *National Works Councils: Opening the Door on a Whole New Era in United Kingdom Employment Relations?*, „International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 2003, nr 3, s. 297 i n.

¹⁶ Uprowadzając ewentualne zarzuty chcielibyśmy podkreślić, że rozważania objęte niniejszą publikacją zasadniczo są prowadzone za pomocą metody dogmatycznoprawnej, a nie historycznej, czy nawet historycznoprawnej. Stąd w publikacji pojawiają się elementy, które mogłyby wzbudzić wątpliwości czy zastrzeżenia ze strony historyków, w szczególności konsekwentne posługiwanie się przez nas pozyornym czasem tarczejszym.

II. Doniosłość znaczenia rRZ dla władz Polskiego Państwa Podziemnego i władz na wychodźstwie z punktu widzenia planowanego powojennego ustroju naszego kraju nie może budzić wątpliwości. Jest bowiem jedną z form wykonania pkt 4 i pkt 6 Deklaracji Rządowej gabinetu W. Sikorskiego z 24 lutego 1942 r. dotyczącej ustroju powojennej Polski, przyjętej za własną przez gabinet S. Mikołajczyka uchwałą z 21 lipca 1943 r.¹⁷. Omawiany akt normatywny zostaje zamieszczony w tym samym numerze Części III (londyńskiego) Dziennika Ustaw, drugim i – jak się później okazało – ostatnim, a wydanym w Warszawie podczas powstania, co rozporządzenie odnoszące się do przygotowania reformy rolnej¹⁸, przy czym za datę jego wejścia w życie przyjmuje się najwcześniejszy możliwy termin, dzień uwolnienia danego obszaru od okupacji (w odniesieniu do już wyzwolonego terytorium – dzień ogłoszenia, art. 59 dRZ). Jest prawdopodobne, że przynajmniej pewien fragment przepisów rRZ jest stosowany w niektórych zakładach pracy funkcjonujących podczas powstania (np. produkujących żywność, świadczących transportowe usługi). Wprawdzie Nr 2 Części III Dz. U., datowany na 2 sierpnia 1944 r., zostaje rozkolportowany dopiero 26 sierpnia 1944 r.¹⁹, jednak 27 sierpnia 1944 r. na ulicach Warszawy rozpowszechnia się odezwę, zarazem opublikowaną w „Robotniku” (dzienniku PPS-WRN) wzywającą do: „udzielenia poparcia istniejącym w konspiracji albo nowo tworzonemu radom załogowym w fabrykach i zakładach pracy”²⁰.

Krótkotrwałe obowiązywanie rRZ kończy rozwój naszego przedkomunistycznego, a więc przede wszystkim międzywojennego prawa pracy²¹. W niedługi bowiem czas po upadku powstania polskie władze w Londynie tracą na mocy jałtańskiego porozumienia międzynarodowe uznanie, Rada Ministrów „Polski Lubelskiej” wydaje pierwszy ze sztandarowych aktów normatywnych nowej władzy w dziedzinie prawa pracy²²: dekret z 6 lutego 1945 r. o utworzeniu rad zakładowych (dalej w skrócie: rRZ[45])²³, a wszyscy członkowie KRM,

¹⁷ Dz. U. Nr 8 z 9 sierpnia 1943 r., Cz. II. Zgodnie z pkt 4 zd. 2 tego dość radykalnego manifestu, w powojennej Polsce „każdy” obywatel będzie miał: „prawo do pracy i obowiązek pracy przy zachowaniu swobody wyboru zatrudnienia”, a w myśl pkt 6 Deklaracji całość publicznego życia w Polsce będzie oparta na „inicjatywie i działalności samego społeczeństwa”, tj. m.in. samorządu gospodarczego i zawodowego. Należy nadto podkreślić, że również kolejny londyński rząd, powołany 29 listopada 1944 r. gabinet Tomasza Arciszewskiego (równocześnie premiera i Ministra PiOS), akceptuje koncepcję powojennego ustroju Polski określoną przez poprzednie rządy na wychodźstwie (zob. przemówienie nowego premiera-kierownika ministerstwa pracy z 29 listopada 1944 r. – Dz. U. Nr 14, z 15 grudnia 1944 r., Cz. II).

¹⁸ Rozp. KRM z 1 sierpnia 1944 r. o zabezpieczeniu ziemi na cele przebudowy ustroju rolnego (Dz. U. Część III, Nr 2, poz. 9).

¹⁹ Zob. A. K. Kunert, *Wielka ilustrowana encyklopedia Powstania Warszawskiego*, t. 3. *Kronika*, cz. I. *I VIII-2 IX*, Warszawa 2000, s. 45. Następnego dnia ukazuje się w „Rzeczpospolitej Polskiej”, dzienniku Delegatury Rządu na Kraj, poświęcona mu publikacja wicedyrektora Departamentu – zob. W. Szubert, *Rady zakładowe*, „Rzeczpospolita Polska” nr 37 (110) z 27 sierpnia 1944 r. – cyt. za: W. Szubert, *Rady zakładowe w świetle aktu prawnego z dnia 1 sierpnia 1944 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1991, nr 1-2, s. 94, przyp. 16.

²⁰ Zob. reedycję tekstu odezwy z 27 sierpnia 1944 r., opublikowanej w: „Robotnik” nr 34 z 27 sierpnia 1944 r.: A. K. Kunert, *Wielka ilustrowana...*, s. 439. Odezwą zawiera w pierwszym rządzie wezwanie „pracujących mas” na obszarach zajętych przez sowieckie władze do: „skupienia się wokół rządu, na którego czele stoi: chłop Mikołajczyk i robotnik Kwapiński”. Zgodnie z odezwą, wzmiankowane w niej rady „załogowe” mają tworzyć „nowe formy gospodarki uspołecznionej”.

²¹ O tym okresie rozwoju polskiego prawa pracy zob. S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, Cz. 3: *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 265 i n. oraz powołane tam publikacje (m.in. M. Świącieckiego).

²² O rozwoju prawa pracy w czasach władzy ludowej zob. A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2005, s. 251 i n.

²³ Dz. U. Nr 8, poz. 36 ze zm. Sformułowanie „rada zakładowa” jest w powołanym akcie normatywnym pisane z dużej litery.

organu wydającego rRZ, zostają wywiezieni do Moskwy, gdzie urządzi się im oraz innym cywilnym i wojskowym przywódcom Polskiego Państwa Podziemnego tzw. proces 16-stu. Wraz z nastaniem ludowej (komunistycznej) władzy na temat rRZ i innych aktów normatywnych tego Państwa zapada głucho milczenie, do dzisiaj nie całkiem przerwane, mimo podjętych po upadku tej władzy wysiłków byłego wicedyrektora DPiOS Delegatury²⁴.

O pracach nad projektem rRZ w czasie okupacji pisze w swoich publikacjach ów były wicedyrektor²⁵. Geneza rRZ w szerszym historycznym świetle przedstawia się natomiast następująco:

Ustawa z 28 czerwca 1939 r.²⁶, wydana w związku ze wstydlivym faktem z naszej historii: aneksją w 1938 r. Śląska Zaolziańskiego, wprowadza przejściową regulację, mającą normować działalność instytucji rady zakładowej, istniejącej już na mocy odpowiedniej czechosłowackiej ustawy – „do czasu jednolitego unormowania sprawy pracowniczego przedstawicielstwa w zakładach pracy” (art. 1 tej ustawy)²⁷. W ten sposób powstaje ustawodawcza deklaracja przyjęcia w przyszłości polskiej ustawy w kwestii pracowniczej partycypacji na poziomie zakładu pracy. Wydanie rRZ może być potraktowane jako realizacja owej deklaracji, a jednocześnie wykonanie rezolucji Sejmu z 28 czerwca 1939 r., w której Sejm wzywa Radę Ministrów do złożenia projektu „jednolitej ustawy o przedstawicielstwie pracowniczym w zakładach pracy, obejmującej teren całej Rzeczypospolitej”²⁸.

Dopiero w 1938 r. zostaje opracowany w Polsce projekt – ministerialny – ustawy o radach pracowniczych²⁹ i przypuszczalnie właśnie ten dokument ma na uwadze Sejm w swym żądaniu z 1939 r. Dopiero, ponieważ instytucja partycypacji pracowniczej na szczeblu zakładu pracy w postaci rady zakładowej (załogowej, pracowniczej) budzi mniejsze czy większe zainteresowanie i akceptację ze strony zwolenników rozwoju prawa „robotniczego” (lewicowych, a także inspirowanych myślą społeczną Kościoła katolickiego myślicieli i polityków) przez całe polskie międzywojnie. Przekonanie o niezbedności tego rodzaju współdziałania załogi w decydowaniu o sprawach zakładu rodzi się i utrwała przede wszystkim w trakcie projektowania podczas pierwszej wojny światowej kształtu powojennego polskiego prawa pracy.

²⁴ W. Szubert wydaje wówczas analityczną publikację poświęconą radzie zakładowej w ujęciu rRZ (zob. W. Szubert, *Radz zakładowe...*, s. 89 i n.) i organizuje naukowe spotkanie na jej temat (zob. H. Lewandowski, *Ustrój pracy...*, s. 105-106). Poza publikacjami W. Szuberta odpowiednia informacja pojawia się zapewne jedynie w opracowaniu W. Piotrowskiego – zob. W. Piotrowski, *Refleksje na temat ustroju pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 4, s. 13, przyp. 22.

²⁵ Opracowania W. Szuberta powołane już wyżej.

²⁶ Ustawa o zmianie niektórych przepisów w sprawach pracowniczych na ziemiach odzyskanych włączonych do województwa śląskiego (Dz. U. Nr 59, poz. 392).

²⁷ Przejściowe rozwiązanie polega na rozciągnięciu na Śląk Zaolziański przepisów obowiązującej na terenie górnośląskiej części województwa śląskiego niemieckiej ustawy (od kilku już lat nieobowiązującej w samych Niemczech rządzonych przez Hitlera) z 4 lutego 1920 r. o radach zakładowych (Reichsgesetzblatt nr 26, St. 7297, S. 147 ff. – dalej w skrócie: uRZ[20]; obecnie w Niemczech obowiązuje stanowiąca jej koncepcyjną kontynuację ustawa z 15 stycznia 1972 r. o ustroju zakładu pracy (k. F. Bundesgesetzblatt Jg. 2001, t. 1, s. 2518 ff.) i uchyleniu czechosłowackiej ustawy z 12 sierpnia 1920 r. o delegacjach zakładowych (Zbiór Ustaw i Rozporządzeń Państwa Czechosłowackiego, Nr 330).

²⁸ Druk nr 220 Sejmu RP V kadencji. Zwyczajna sesja 1938/39 r.

²⁹ Zob. J. Wengierow, *Przedstawicielstwo pracownicze w zakładach pracy*, „Przegląd Prawa Pracy” 1939, nr 7-8, s. 390 i n.

Zarysowuje się ono przykładowo w poglądach Edwarda Lipińskiego, który w 1917 r. współpracuje z 12-osobową Podkomisją Naukową, wyłonioną przez Komisję Ochrony Pracy Departamentu Pracy Tymczasowej Rady Stanu do przygotowania projektu kodeksu pracy, a po odroczeniu prac nad tym ostatnim na nieokreślony bliżej czas – do przygotowania mających obowiązywać do chwili wejścia w życie owego kodeksu projektu tzw. przepisów tymczasowych. Radę zakładową traktuje on – podobnie jak wielu ówczesnych postępowych działaczy społecznych i naukowców – jako niezbędny element przekształcenia zakładu pracy przestarzałego już, przedwojennego typu³⁰, o kształcie quasi-monarchii absolutnej pracodawcy, w zakład pracy odpowiadający współczesnym stosunkom, mający postać quasi-monarchii konstytucyjnej zatrudniającego podmiotu³¹.

Te i podobne przekonania doprowadzają nawet w niektórych państwach po I wojnie światowej do konstytucjonalizacji omawianych kwestii – jak przykładowo w przepisie art. 165 ust. 3 niemieckiej konstytucji z 11 sierpnia 1919 r.³², pozytywnie przesądzającym o istnieniu w Weimarskich Niemczech tzw. zakładowej rady robotniczej (*Betriebsarbeiterrat* – w której, zgodnie z koncepcją ówczesnego niemieckiego ustrojodawcy, odrębne „ustawowe przedstawicielstwo” posiadają z jednej strony robotnicy, a z drugiej – pracownicy umysłowi)³³. Nie należy się więc dziwić temu, że w ministerialnym zarysie projektu polskiego kodeksu pracy (w rzeczywistości, z uwagi na zakres regulacji: kodeksu pracy i zabezpieczenia społecznego) z sierpnia 1919 r., przedstawionym przez polską delegację podczas odbytej w Waszyngtonie w dniach 29 października – 29 listopada 1919 r. I Konferencji Ogólnej Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), znajdujemy zapowiedź uregulowania interesującej tu problematyki w obrębie Tomu II Księgi V („Organy normowania stosunków pracy”), noszącego tytuł: „Delegaci robotniczy (wydziały, komitety robotnicze)”³⁴.

Jednakże w późniejszym okresie międzywojnia nie tylko zostaje wstrzymane wykonanie zaledwie zapoczątkowanego ambitnego planu stworzenia polskiego kodeksu pracy, lecz również nie dochodzi do przyjęcia polskiej ustawy

³⁰ Warto jednak zauważyć, że już w 1835 r. w Niemczech Robert von Mohl formułuje pierwszą konkretną koncepcję pracowniczego przedstawicielstwa w zakładzie pracy. Natomiast przy pracach nad ogólnoniemiecką konstytucją podczas Wiosny Ludów w 1848 r. zostaje złożony oficjalny projekt konstytucyjnego przepisu o tego rodzaju przedstawicielstwie – zob. G. von Hoyningen-Huene, w: *Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht*, Bd. 3: *Kollektives Arbeitsrecht*, hrsg. von R. Richardi i O. Wlotzke, München 2000, s. 857.

³¹ Zob. E. Lipiński, *Zagadnienie pracy w Polsce Niepodległej*, „Myśl Polska” 1917, nr 4-5, s. 28 i n., 32-33. Władze Warszawy w 1917 r. podejmują prace nad wprowadzeniem instytucji tzw. robotniczej delegacji – „z prawem przedstawiania magistratowi skarg i życzeń robotników”; zob. E. Lipiński, *Socjalna polityka Magistratu Warszawskiego*, „Myśl Polska” 1917, nr 3, s. 15. O pracach Komisji Ochrony Pracy Departamentu Pracy TRS zob. W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998, s. 153.

³² *Die Verfassung des Deutschen Reiches* – tekst dostępny na internetowych stronach niemieckiego Bundesztagu.

³³ O instytucji rady zakładowej w krajowych unormowaniach po I wojnie światowej zob. opracowanie MOP: *Les tendances de la législation du travail en Europe depuis la guerre*, Etudes et Documents, Série A, nr 16, Genève 1921, passim, a także E. Pragierowa, *O przedstawicielstwie pracowniczym w zakładach pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1921, nr 1, s. 30 i n.

³⁴ Zob. *Les lois ouvrières et leur application depuis le 11 novembre 1918. Rapport de la Délégation Polonaise a la Conférence Internationale du Travail a Washington 1919*, Varsovie 1920, s. 51-52; W. Feinstein, *W sprawie polskiego prawa pracy*, „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej” 1919, nr 5, s. 155-157; idem, *W sprawie polskiego kodeksu pracy*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1920, nr 8, s. 62-63. O pracach polskiej delegacji zob. M. Jastrzębowski, *Międzynarodowa Konferencja Pracy. Sprawozdanie z pierwszej sesji M.K. odbytej w Waszyngtonie od dnia 29 października do dnia 29 listopada 1919 r.*, Warszawa 1920, a o pracach samej Konferencji zob. *International Labor Conference. First Annual Meeting October 29 to November 29, 1919*, Washington 1919.

o delegatach robotniczych (czy radach zakładowych). Poselski, PPS-owski projekt ustawy o radach pracy i urzędach pojednawczych ze stycznia 1920 r.³⁵, wyraźnie inspirowany austriacką ustawą z 15 maja 1919 r. o komitetach zakładowych³⁶, przepada w Sejmie pod wpływem krytyki ze strony organizacji pracodawców³⁷. Kolejnym oficjalnym polskim projektem w interesującej tu kwestii jest dopiero projekt z 1938 r.

Przyczyny, z uwagi na które przez całe międzywojnie obserwujemy wstrzymywanie czy opóźnianie prac legislacyjnych, zjawisko niezrozumiałe w świetle wysoko sięgających zamierzeń z czasu zarania niepodległości, to wymieniony już opór organizacji pracodawców, a ponadto tajona niechęć związków zawodowych, obawiających się o utratę swych wpływów. Ponadto chodziło o niezdecydowanie samych rządowych (po przewrocie majowym – sanacyjnych) czynników, podejrzewających w swej antykomunistycznej hiperfobii, że rada zakładowa mogłaby zostać wykorzystana jako instrument agitacji ze strony „bolszewii”³⁸.

Jak z powyższego widać, wydane w jednym z najbardziej krytycznych momentów polskiej historii rRZ należy traktować jako bardzo spóźnione wykonanie tych postulatów zgłaszanych w początkach niepodległego bytu, które po okresie odsuwania ich na bok zostają ponownie zaaprobowane i podjęte przez rządzących w chwili, gdy grozi wybuch światowej wojny, a wkrótce potem następuje utrata przez Polskę niepodległości. Jest zastanawiające, że czasy wojny, a więc destrukcji wielu obszarów społecznego życia, sprzyjają w Polsce w związku z I i II wojną światową przyjmowaniu bardzo konstruktywnych koncepcji w zakresie prawa pracy, które w okresie pokoju albo są realizowane w niepełnym zakresie (czas po I wojnie światowej), albo nie zostają zrealizowane wcale (niedemokratyczne czasy po II wojnie światowej). Bądź co bądź przekonanie, utrwalone w świadomości licznych jeszcze przedstawicieli naszej nauki prawa pracy, że dopiero władze Polski Ludowej wprowadzają instytucję rady zakładowej przepisami powołanego wyżej dRZ[45], nie odpowiada prawdzie.

III. Do ciekawszych aspektów analizy przepisów rRZ należy zaliczyć badanie terminologicznej warstwy tego aktu normatywnego. Stwierdzamy w nim próby wprowadzenia do języka prawnego określeń, które nie pojawiały się w dotychczasowych, międzywojennych tekstach prawnych z zakresu prawa pracy. W szczególności, występuje tu już sformułowanie: „zasady i przepisy bhp”³⁹ (załogowy – „zakładowy” – radny jest obciążony obowiązkiem czuwania nad ich stosowaniem z mocy art. 15 ust. 1 rRZ), choć w piśmiennictwie panuje pogląd, że zawarte w tym określeniu wyraźne rozróżnienie między „przepisa-

³⁵ Druk nr 1338 Sejmu Ustawodawczego RP, projekt złożony 20 stycznia 1920 r. m.in. przez posłów Z. Marka, Z. Żuławskiego, F. Perła, K. Pużaka, B. Ziemięckiego, J. Moraczewskiego, I. Daszyńskiego, N. Barlickiego.

³⁶ Zob. jej tekst w: „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej” 1919, nr 4, s. 224-229.

³⁷ W tym najsilniejszej z nich, Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów, powszechnie nazywanego „Lewiatanem”. Zob. informacje w organie tej organizacji, „Przeglądzie Gospodarczym” 1920, nr 1, s. 22 i 1920, z. 4, s. 8-9. O samym Lewiatanie zob. wspomnienia A. Wierzbickiego, jego prezesa przez całe międzywojnie, jednej z osób mających największy wpływ na kształt ówczesnego polskiego prawa pracy; A. Wierzbicki, *Żywy Lewiatan. Wspomnienia*, Warszawa 2001.

³⁸ Zob. np. wypowiedź J. Wengierowa, najwybitniejszego przedstawiciela nauki prawa pracy w obozie sanacyjnym; J. Wengierow, *Delegacje pracownicze w zakładach pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 4, s. 409 i n.

³⁹ Dokładnie: „zasady i przepisy bezpieczeństwa pracy”.

mi” a „zasadami” bhp jest dopiero dziełem powojennego orzecznictwa Sądu Najwyższego. Klauzula generalna, umożliwiająca kontrolę dokonanego przez pracodawcę wypowiedzenia umowy o pracę, zapewne zarówno w postaci „zasadności” wypowiedzenia, jak i jego zgodności z „zasadami współzycia społecznego” (art. 45, art. 8 k.p.)⁴⁰, jest wyrażona w rRZ jako „rzeczowość i słuszność” tej czynności prawnej (art. 9 ust. 1 zd. 1 rRZ). Prawodawca przedmiotem obrad rady zakładowej czyni: „warunki pobytu pracownika w zakładzie i wykonywania pracy”, m.in. w postaci „estetyki pracy” (art. 10 ust. 1 lit.c rRZ), jak też „bólączki, niedomagania, uchybienia i zadrążnienia w zakładowym życiu” (art. 12 ust. 2 rRZ), a układ zbiorowy pracy lub jednomyślna uchwała rady mogą zadania rady, realizowane przez nią na mocy ogólnego art. 5 ust.1 rRZ i następujących po nim szczegółowych przepisów, rozszerzyć w sferze kształtowania „wewnętrznego życia zakładu” (art. 14 ust. 1 rRZ). Rada stanowi odzwierciedlenie i instrument adaptacji (*verba legis*: „wyraz i narzędzie przystosowania”) „wewnętrznego ustroju zakładu pracy” do ponadzakładowych uwarunkowań społeczno-gospodarczego ustroju (art. 1 zd. 1 rRZ). Realizując swoje zadania rada ma obowiązek kierować się: „powszechnym dobrem i dobrem zakładu pracy”. Zakładowy regulamin, uchwalany przez radę na podstawie art. 6 ust. 1 rRZ, jest „wewnętrznym prawem zakładu pracy” (art. 6 ust. 2 zd. 1 rRZ).

Jednym z najistotniejszych terminów występujących na gruncie rRZ jest określenie: „obsada zakładu pracy”, choć w rozważanym tekście pojawia się ono tylko raz – w art. 1 zd. 2. Według objętej tym przepisem tzw. nawiasowej definicji⁴¹, „obsada zakładu pracy” to: „kierownik i załoga”. Rada nie ma więc jednoelementowego, „załogowego” charakteru. Cechując się „obsadowością” w przytoczonym sensie „jednocy” (jak stanowi powołany przepis) obydwie kategorie podmiotów funkcjonujących w zakładzie: świat pracodawczy i świat pracowniczy. Taka koncepcja nie stanowi zapożyczenia z wówczas jeszcze nieistniejących, a opartych na identycznym założeniu przepisów francuskiego prawa pracy. Jak wynika z wypowiedzi byłego wicedyrektora DPiOS Delegatury, jest ona efektem oryginalnych rozważań autorów projektu rRZ na tle ich szerszej wizji społeczno-gospodarczego ustroju⁴².

Tego rodzaju obraz organu pracowniczej partycypacji być może wylania się u M. Świąćckiego, jednego z tych autorów. Pod wpływem jego osobistych przemyśleń, jakie poczynił wówczas, gdy jeszcze w okresie międzywojennym obserwował te partnerskie i niekonfrontacyjne stosunki między pracodawcą a pracownikami, które panowały w prowadzonej przez jego ojca, Kazimierza Świąćckiego, cegielni w Korwinowie pod Częstochową. Jeśli doszło wówczas tam do wykształcenia forum pracodawczo-załogowej współpracy podobnego do kształtu rady zakładowej w ujęciu rRZ⁴³, to przepisy omawianego aktu normatywnego stanowiłyby jeszcze jeden przykład na to, że mimo istnienia gotowych wzorów prawodawczych, a takim jest przecież w międzywojniu niemiecka uRZ[20],

⁴⁰ Zob. W. Szubert, *Rady zakładowe...*, s. 113.

⁴¹ Wbrew zwykłym tego rodzaju definicjom, w cytowanym przepisie definiowany termin znajduje się na zewnątrz nawiasu, a definiujący – wewnątrz niego.

⁴² Zob. W. Szubert, *Rady zakładowe...*, s. 94-95.

⁴³ Brak w tym przedmiocie wystarczająco precyzyjnych informacji w publikacjach P. Kłosiewicza – zob. tego autora: *Profesor Maciej Świąćcki: człowiek nauki i wyznawca Ewangelii*, w: *Chrześcijaństwo*, t. IV, red. B. Bejze, Warszawa 1980, s. 497, jak też: *Wspomnienie o profesorze Macieju Świąćckim*, „Więź” 1972, nr 6, s. 68.

projektodawcy tekstów prawnych z zakresu „prawa powszedniego dnia” niekiedy pomijają te wzory, sięgając wprost do pozytywnych przykładów życiowej praktyki. Model rady zakładowej w ujęciu rRZ wyraźnie odbiega bowiem we wskazanym obszarze od niemieckiego schematu, zgodnie z którym rada zakładowa składa się wyłącznie z przedstawicieli załogi⁴⁴.

Jeśli chodzi o kierownika (zakładu pracy), to w myśl art. 20 ust. 4 zd. 1 rRZ ma on „niepodzielne” obowiązki i uprawnienia⁴⁵. W rRZ spotykamy się więc z rozpowszechnioną w powojennym okresie, nie tylko jednak w prawie pracy, ale i (jeśli użyć dzisiejszej terminologii) w prywatnym oraz publicznym prawie gospodarczym, tzw. zasadą jednoosobowego kierownictwa zakładem pracy (czy uspołecznionym przedsiębiorstwem). Jest ona wyrażona przez pierwotny tekst kodeksu pracy w VI akapicie preambuły i w art. 4, a usuwa ją z kodeksu – wątpliwe, czy po dostatecznym rozważeniu związanych z nią pozytywów i negatywów – nowela z 2 lutego 1996 r. Z kolei „załoga”, termin wprost niezdefiniowany przez rRZ, występujący m.in. w jego art. 11 ust. 1 i 2, art. 19 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22 ust. 1 zd. 1 i ust. 2, to nie tylko ogół osób zatrudnionych w danym zakładzie pracy na podstawie stosunku pracy. Do jej składu, na mocy statuującego to wyraźnie przepisu art. 23 ust. 2 rRZ, należy zaliczyć także „chałupnika pracującego wyłącznie lub głównie dla danego zakładu”⁴⁶. Na gruncie art. 26 ust. 6 rRZ, stanowiącego, że wolontariusz nie ma praw wyborczych, możemy wnioskować, że ten ostatni jest mimo to członkiem załogi⁴⁷. Choć załoga w myśl przepisów rRZ nie składa się wyłącznie z pracowników, to jednak nie do końca wiadomo, czy w szczególności przepisy o kontroli rady nad pracodawczym wypowiedzeniem stosunku zatrudnienia (art. 9 ust. 1 rRZ) stosuje się również do pozapracowniczych jej członków.

Określenie „obsada zakładu” z tego powodu posiada kluczowe znaczenie na gruncie rRZ, ponieważ są w nim odzwierciedlone struktura i funkcjonowanie rady zakładowej. Jak już wskazano, w ujęciu autorów tego aktu normatywnego rada stanowi połączenie obu składników „obsady zakładu pracy”: zatrudniającego i zatrudnionego. Dlatego kierownik zakładu wchodzi *ex officio* w skład rady (art. 19 ust. 1 rRZ) i w szczególności jako jeden z jej członków składa na piśmie specjalne przyrzeczenie z art. 28 rRZ. Choć tylko jednoosobowo reprezentuje on w radzie podmiot zatrudniający, to liczbowa asymetria: jeden przedstawiciel pracodawcy – co najmniej dwóch przedstawicieli załogi (art. 21 ust. 2 zd. 2 rRZ) – jest niwelowana z jednej strony przez kompetencję kierownika do złożenia sprzeciwu od niejednomyślnej uchwały rady (kierowanego do samorządu społeczno-gospodarczego – art. 17 ust. 4 i art. 18 ust. 2 rRZ⁴⁸), a z drugiej przez wymóg obecności kierownika na posiedzeniu rady jako niezbędny warunek kworum (art. 33 rRZ).

⁴⁴ Zob. § 15 i n. uRZ[20].

⁴⁵ Zgodnie z tym przepisem właściciel zakładu pracy nie może dzielić obowiązków i uprawnień kierownika między kilka osób.

⁴⁶ Wydaje się niewątpliwe, że przepis ten mimo swej lokalizacji nie ma znaczenia wyłącznie przy określaniu przeciętnej liczebności załogi na podstawie art. 23 ust. 1 rRZ.

⁴⁷ Oczywiście, gdyby nim nie był, to art. 26 ust. 6 rRZ miałby charakter rażącego ustawowego „superfluum”.

⁴⁸ Mimo nieprecyzyjnego brzmienia art. 17 ust. 4 i art. 18 ust. 2 rRZ należy przypuszczać, że przesłanką złożenia sprzeciwu jest to, iż kierownik albo głosuje przeciw uchwale, albo co najmniej wstrzymuje się od głosowania.

Charakterystyczne i świadczące o próbach poszukiwania przez autorów rRZ złotego środka w określaniu struktury rady zakładowej jest jednak to, że choć kierownik wchodzi zawsze w skład rady, to niekoniecznie jest jej przewodniczącym⁴⁹. Ten ostatni czerpie swój mandat z aktu wyboru dokonanego przez radę spośród jej członków (art. 29 ust. 1 rRZ), co wskazuje, że rada dysponuje też kompetencją do dokonania aktu odwołania. Jeśli więc kierownik zajmuje w strukturze rady zakładowej pozycję nadrzędną wobec załogowego jej członka, wynika to z uchwały samej rady, a nie z pierwotnego mandatu przyznanego mu przez samego pracodawcę⁵⁰.

„Obsadowa”, a przez to dwuczłonowa kompozycja rady zakładowej znajduje również odbicie w przysługujących jej kompetencjach. Zasadniczo rada *in corpore* nie przejmuje tych kompetencji, które posiada każdy z jej członków brany z osobna. Nie tylko bowiem rada nie może zajmować się kwestiami objętymi sferą praw i obowiązków strony zatrudniającej, tj. „sprawami kierowania i zarządzania zakładem pracy” (art. 13 ust. 1 rRZ), ale i reprezentanci w radzie strony zatrudnionej dysponują poza tym organem określonym powinności i obowiązków, odrębnych od kompetencji samej rady. Takie ujęcie wyraża się w tym, że załogowy radny (nazywany przez rRZ „zakładowym” radnym) na płaszczyźnie kolektywno-prawnej jest obok rady – choć formalnie działa „w imieniu i pod kontrolą rady” (art. 14 ust. 7 rRZ) – podmiotem określonych praw i obowiązków określonych w art. 15 rRZ, mając po części charakter wykształconego w powojennym prawodawstwie według radzieckiego pierwowzoru modelu społecznego inspektora pracy (m.in. wyżej już wskazana kompetencja do czuwania nad stosowaniem przepisów i zasad bhp oraz stanem zdrowotnych i kulturalnych urządzeń – art. 15 ust. 1 rRZ). Wbrew więc niemieckiemu archetypowi, rada zakładowa w świetle rRZ nie ma więc na celu „reprezentowania wspólnych gospodarczych interesów” załogi i „wspierania pracodawcy w realizacji celów zakładu” (zob. treść § 1 uRZ[20]).

Kompetencji rady na gruncie rRZ nie sposób charakteryzować w myśl niemieckiego trójpodziału: wysłuchanie – współdziałanie – współdecydowanie, skoro rada jest tworem dwuczłonowym, jednoczącym przedstawicieli załogi i przedstawiciela pracodawcy. Określony tym aktem normatywnym stopień wpływu załogi na sprawy zakładu pracy można więc ocenić na tej podstawie, czy do „wiążącego” zajęcia stanowiska przez radę zakładową, co zgodnie z terminologią rRZ następuje przez wydanie „wiążącej” uchwały (w odróżnieniu od „niewiążącej” uchwały, mającej charakter „zalecenia” – art. 18 ust. 3 rRZ), potrzeba jednomyślnej uchwały, zatem obejmującej również zgodę kierownika zakładu pracy, czy też jednak wystarczy jakaś większość członków rady, a więc, czy załogowi radni mogą przy podejmowaniu uchwały przegłosować członka rady jednoosobowo reprezentującą pracodawcę.

⁴⁹ Nie da się również wykluczyć tego rodzaju konstrukcji, że podmiot będący przewodniczącym jakiegoś organu nie jest jego członkiem – o strukturze komisji bhp na gruncie art. 237 (12) k.p. w wersji sprzed wejścia w życie noweli z 14 listopada 2003 r. zob. J. Jankowiak, *Model kolektywnego przedstawicielstwa pracowniczego w sferze ochrony pracy według prawa polskiego*, „Studia Prawnicze” 1999, nr 4, s. 98.

⁵⁰ Wyjątkiem od opisanej zasady jest możliwość wprowadzenia przez ministra pracy w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 56 ust. 1 lit. c rRZ wymogu przewodniczenia przez kierownika zakładu radzie zakładowej w takim zakładzie pracy, „w którym jest to konieczne ze względu na wyjątkowe potrzeby dyscypliny i karności”.

Autorzy rRZ dopuszczają możliwość przyjęcia uchwały niejednomysłnej, zapadającej bezwzględna większością głosów (art. 17 ust. 3 i art. 18 ust. 2 rRZ) – jeśli pominąć możliwość wprowadzenia tego trybu dla jakichś kwestii w układzie zbiorowym pracy (art. 18 ust. 1 lit. c rRZ) – jedynie w przypadku: uchwalania regulaminu pracy („zakładowego regulaminu”) i podejmowania uchwały w przedmiocie zawieszenia „władzy” kierującej służącym załodze urządzeniem samopomocowym (art. 18 ust. 1 lit. a-b rRZ). Krąg spraw zakładających możliwość powzięcia przez przedstawicieli załogi uchwały wbrew stanowisku przedstawiciela pracodawcy jest wąski. Trzeba podkreślić, że chodzi tu o rzeczywiście wiążącą uchwałę, niewymagającą uzgodnienia z kierownikiem zakładu pracy. Nie można się zgodzić z byłym wicedyrektorem DPiOS Delegatury, który twierdzi, że na gruncie rRZ musi zaistnieć porozumienie co do regulaminu pracy z tego względu, iż kierownik dysponuje kompetencją do złożenia sprzeciwu wobec uchwały, jaka zapadła pomimo jego negatywnego głosu⁵¹. Jeśli bowiem organ, do którego kierownik adresuje swój sprzeciw (w myśl rRZ: samorząd społeczno-gospodarczy, art. 17 ust. 3 rRZ), wydaje orzeczenie o utrzymaniu zaskarżonej uchwały w mocy, to – niezgodnie z poglądem W. Szuberta – będzie obowiązywał regulamin o treści narzuconej kierownikowi przez przedstawicieli załogi wbrew jego woli.

Warto zauważyć, że wskutek przyjęcia konstrukcji wiążącej uchwały wymagającej jednomyslności, a więc uchwały dotyczącej (poza wyżej wymienionymi dwoma wyjątkami) wszystkich spraw „wewnętrznego życia zakładu”, prawodawca na gruncie rRZ nie tylko wymaga akceptacji uchwały przez przedstawiciela pracodawcy, lecz również aprobaty wszystkich przedstawicieli załogi. Kierownik zakładu pracy i większość załogowych radnych nie mogą więc powziąć wiążącej uchwały bez zgody pozostających w mniejszości przedstawicieli zatrudnionych czy – w skrajnym przypadku – nawet pojedynczego załogowego radnego.

Wydaje się, że jest to świadome rozwiązanie twórców rRZ, ukierunkowane nie na stworzenie jakiegoś rodzaju *liberum veto*, lecz na umocnienie statusu działającego pojedynczo radnego załogowego, jako reprezentanta – zgodnie ze sposobem dokonywania wyborów przedstawicieli załogi – poszczególnego działu zakładu pracy, z którego został wybrany, tj. poszczególnego miejsca tego zakładu czy poszczególnego rodzaju pracy (art. 22 ust. 1 zd. 1 rRZ) bądź poszczególniej kategorii załogi (art. 22 ust. 1 zd. 2-3 rRZ).

Jak już wskazano, zakres spraw podlegających w myśl rRZ rozpoznaniu przez radę odnosi się do kwestii wewnętrznej organizacji firmy, z wyłączeniem spraw kierowania i zarządzania zakładem pracy. Prawodawca jest w tym zakresie na gruncie rRZ w pełni konsekwentny, ponieważ nawet gdyby układ zbiorowy pracy dopuścił omawianie na posiedzeniu rady zakładowej wyłączonych spraw, to rada i tak nie może powziąć w tym przedmiocie wiążącej uchwały (a więc w wypadku jednomyslności), a nawet niewiążącego zalecenia (zob. *argumentum ex art. 14 ust. 2 rRZ*⁵²).

⁵¹ Zob. W. Szubert, *Rady zakładowe...*, s. 98.

⁵² Zgodnie z tym przepisem układ zbiorowy pracy może upoważnić radę zakładową do omawiania spraw kierowania i zarządzania zakładem pracy, „jednakże bez prawa wydawania zaleceń”.

W myśl rRZ, ustrój zakładu pracy na płaszczyźnie zbiorowego prawa pracy i z podmiotowego punktu widzenia sprowadza się do dwóch filarów: działających niezależnie kierownika i załogowego radnego, jak też tych podmiotów współdziałających – dla „wzmocnienia w obsadzie zakładu zrozumienia jego społeczno-gospodarczych zadań” i „wzmocnienia woli wspólnego wysiłku owej obsady w ich spełnianiu” (*verba legis* art. 1 zd. 2 rRZ) – w ramach rady zakładowej. Trzecim filarem pracowniczej partycypacji na szczeblu zakładowym na gruncie rRZ jest sama załoga.

Choć prerogatywy załogi w tekście powołanego aktu normatywnego są niezbyt mocno zaznaczone, to jednak przynajmniej w załączkowej postaci występują tu wszystkie 4 uprawnienia objęte tzw. bezpośrednią partycypacją, wymienione w propozycji uregulowania w kodeksie pracy, którą M. Świącicki składa ponad 25 lat po wydaniu rRZ, na krótko przed swą śmiercią. Są to: prawo pracownika do informacji ze strony kierownictwa, prawo pracownika do prezentacji swego poglądu kierownictwu, prawo pracownika do otrzymania odpowiedzi od kierownictwa i prawo pracownika do naradzania się z bezpośrednimi kierownikami pracy⁵³. Jeżeli przyjąć, że pojawiający się w ramach dotyczących „konsultacji w zakresie bhp” przepisów art. 237 (11a) § 1-4 k.p. spójnik „lub” oznacza, iż w pewnych przypadkach pracodawca ma obowiązek konsultować swe poczynania w dziedzinie bhp równocześnie z pracowniczymi przedstawicielami i samą załogą (system binarnej konsultacji), mogąc się ograniczyć w innych przypadkach jedynie do reprezentantów załogi (system singularnej konsultacji), to w świetle obecnego polskiego prawa pracy postulaty M. Świącickiego są zrealizowane w obrębie bhp odnośnie do pierwszej grupy tych sytuacji⁵⁴.

Natomiast gdy chodzi o rRZ, to – po pierwsze – załodze zgromadzonej na „częściowym lub ogólnym zebraniu”, zwoływanym jednak tylko z inicjatywy załogowego radnego (i w porozumieniu tego ostatniego z kierownikiem zakładu), przysługuje w myśl art. 36 ust. 4 rRZ prawo do omawiania z załogowym radnym (załogowymi radnymi) „spraw”, zapewne nie tylko tych objętych kompetencjami całej rady, lecz również kwestii ze sfery kompetencji poszczególnego załogowego radnego. Po drugie – pracownicy mają prawo, w czasie i miejscu ustalonym w zakładowym regulaminie, do „porozumiewania się z bezpośrednimi

⁵³ Zob. M. Świącicki, *Nowy kodeks a kultura pracy*, „Więź” 1971, nr 11, s. 52. Na znaczenie takiego ujęcia bezpośredniej partycypacji w myśli M. Świącickiego trafnie zwraca uwagę P. Klosiewicz, *Profesor Maciej Świącicki...*, s. 505. Wydaje się, że tego rodzaju typologia adekwatnie oddaje sedno potrzeby istnienia partycypacji załogi – ochronę określonych aspektów godności człowieka w procesie pracy; o tej potrzebie zob. np. A. Söllner, *Betrieb und Menschenwürde. Ein Beitrag zur Sinnbedeutung des Betriebsverfassungsrechts*, „Recht der Arbeit” 1968, nr 11, s. 437 i n.; M. Gładoch, *Przesłanki aksjologiczne uczestnictwa pracowników w zarządzaniu zakładem pracy*, „Przegląd Powszechny” 2001, nr 11, s. 224 i n. O dylemacie co do wzajemnych relacji między uprawnieniami jednostki a zbiorowości w prawie pracy zob. np. U. Zachert, *Individuum und Kollektiv im Arbeitsrecht: alte Fragen – neue Probleme*, „Arbeit und Recht” 2002, nr 2, s. 4 i n.

⁵⁴ Rozwiązania silniejszy czy słabszy wyrażające poglądy M. Świącickiego w zakresie bezpośredniej partycypacji – choć tylko w odniesieniu do zakładu pracy nieobjętego przepisami o samorządzie robotniczym – spotykamy też w powstałych jeszcze za jego życia projektach kodeksu pracy (zob. Kodeks pracy PRL. Projekt. CRZZ, Zespół Ustawodawstwa Pracy, kwiecień 1969: art. 60-65, jak też Kodeks pracy PRL. Projekt. VII redakcja, kwiecień 1971, art. 16-19). Projekty tworzone w latach 1972-1973 i ostateczny tekst kodeksu przyjęty przez Sejm 26 czerwca 1974 r., gorsze pod licznymi względami od pierwszych projektów (zob. uwagi W. Szuberta, *Nad projektem nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1981, nr 8, s. 1-2), są wyraźnym odejściem od tych koncepcji.

zwierzchnikami i z kierownikiem” (art. 6 ust. 3 lit. f rRZ). Trzecią kompetencją załogi, choć służącą już nie partycypacji bezpośredniej, lecz pośredniej, jest oczywiście prawo do dokonania wyboru załogowych radnych (art. 19-27 rRZ).

Twórcy rRZ zakładają, że kompetencje rady zakładowej na gruncie tego aktu normatywnego mają minimalny wymiar, mogący ulegać progresji w drodze układu zbiorowego pracy czy nawet jednomyślniej uchwały samej rady. Taka konkluzja zawarta w uzasadnieniu do jego projektu⁵⁵ wynika z art. 14 ust.1 (układ zbiorowy pracy lub jednomyślna uchwała rady mogą rozszerzyć przedmiotowy zakres spraw należących do jej właściwości), cytowanego już art. 14 ust. 2 i art. 18 ust.1 lit. c oraz ust. 4 rRZ (możność nadania wiążącego charakteru niejednomyślniej uchwale odnoszącej się do innych kwestii niż sprawy z art. 18 ust.1 lit. a-b. rRZ).

IV. Konstrukcja rady zakładowej w ujęciu dRZ[45] przedstawia się zupełnie odmiennie od jej modelu na gruncie rRZ. W myśl bowiem art. 1 zd. 1 tego dekretu, rada zakładowa jest organem wprowadzonym – właśnie na mocy powołanego przepisu – w strukturę „zawodowej organizacji” obejmującej dany zakład pracy (tj. związku zawodowego, zgodnie z precyzującą to nowelą dokonaną dekretem z 16 stycznia 1947 r.⁵⁶). Choć więc nazywa się ją w tym przepisie „pracowniczym przedstawicielstwem”, a czynne prawo wyborcze mają wszyscy członkowie załogi (art. 9 ust. 1 dRZ[45]), to bierne prawo wyborcze przysługuje wyłącznie członkom organizacji zawodowej (art. 9 ust. 2 tego dekretu). Konsekwentnie, zgodnie z art. 20 zd. 1 dRZ[45], w brzmieniu noweli z 16 stycznia 1947 r., rada zakładowa nie może naruszać „zarządzenia” związku zawodowego obejmującego swym zakresem działania dany zakład pracy.

Pod względem strukturalnym – a nie swych bardzo silnych kompetencji, wyraźnie wykraczających poza sferę pracowniczej partycypacji – radę zakładową z rRZ przypomina za to rada robotnicza w świetle ustawy z 19 listopada 1956 r. o radach robotniczych⁵⁷ (dalej w skrócie: uRR[56]). Zarządzając przedsiębiorstwem „w imieniu” załogi (art. 2 ust. 1 uRR[56]) nie jest już organem związku zawodowego, a działa obok „związkowej” rady zakładowej. Składa się jednak nie tylko z osób wybranych spośród załogi, *lege non distinguente* – także niebędących członkami związku zawodowego (art. 7 ust. 1 tej ustawy), lecz także z dyrektora przedsiębiorstwa (art. 7 ust. 3 uRR[56])

V. Czy wspólnie postanowienia rRZ mogłyby zostać wykorzystane w jakiejś mierze przy projektowaniu polskich unormowań odnoszących się do pracowniczej partycypacji na szczeblu zakładu pracy? Ramy niniejszej publikacji nie pozwalają na gruntowne rozważenie argumentów „za” i „przeciw” temu rozwiązaniu. Dlatego wypada się ograniczyć do wskazania dwóch następujących kwestii, mogących stanowić podstawę do pozytywnej odpowiedzi na to pytanie.

Po pierwsze, z punktu widzenia polityki tworzenia prawa należy zauważyć, że powojenne polskie rozwiązania dotyczące partycypacji pracowniczej na szczeblu zakładu pracy, mniej albo bardziej odbiegające od standardów gospo-

⁵⁵ Zob. W. Szubert: *Rady zakładowe...*, s.101.

⁵⁶ Dz. U. Nr 24, poz. 92.

⁵⁷ Dz. U. Nr 53, poz. 238.

darki rynkowej⁵⁸, powodują, że nadal istnieją znaczne opory – przede wszystkim ze strony organizacji pracodawców – co do samej idei uczestnictwa załogi w sprawach zakładu. Negatywne historyczne uwarunkowania w tej mierze skutkują tym, że sprzeciw wobec takiej postaci partycypacji niejednokrotnie opiera się u przeciętnego człowieka starszego pokolenia na zupełnie nieracjonalnych czy demagogicznych argumentach (przykładowo, że wprowadzenie stosownych rozwiązań miałyby takie konsekwencje, jak gdyby w zakładzie ponownie pojawiła się jednostka organizacyjna b. PZPR⁵⁹).

Konstytucyjne (Konstytucja RP i Europejska Konstytucja) oraz transpozycyjne (dyrPart) wymogi powodują, że istnienie pracowniczej partycypacji jest w naszym zbiorowym prawie pracy tak czy owak faktem przesądzonym. Nie usuwa to jednak potrzeby troski o jakość ostatecznie przyjętych rozwiązań, które wobec wyżej wymienionych oporów mogą okazać się, z uwagi na potrzebę mniejszych czy większych kompromisów, nieudane pod względem koncepcyjnym czy technicznoprawnym, co w szczególności – podobnie jak w wypadku wyżej powołanych § 1-4 art. 237 (11a) k.p. – wywoła trudności przy egzekucji odpowiednich przepisów. Odwołanie się do polskiej tradycji w postaci rRZ, aktu normatywnego zawierającego konstrukcję, która w swym ogólnym zarysie wydaje się udana legislacyjnie, a świadczy o wstrzemięźliwości powstańczego prawodawcy w przyjmowaniu bardziej radykalnych koncepcji na korzyść świata pracy, może zapobiec tego rodzaju nieudanym rozwiązaniom.

Po drugie, rRZ odpowiada standardom wynikającym z przepisów o charakterze konstytucyjnym oraz postanowień zawartych w dyrPart. Zwłaszcza gdy mowa o tej ostatniej, to w przeciwieństwie do dyrektywy z 1994 r. i polskiej ustawy wdrażającej ową dyrektywę, nie determinuje ona w jakimś donioślejszym stopniu instytucjonalnego kształtu określanej przez nią pracowniczej partycypacji, przybierającej postać „informowania” załogi i „konsultacji” z załogą⁶⁰. W myśl jej art. 2 lit. e „pracowniczym przedstawicielem”, podmiotem realizującym na jej gruncie informacyjne i konsultacyjne uprawnienia załogi, jest „reprezentant pracowników określony przez krajowe prawo i/albo praktykę”. Dyrektywa pozostawia zatem prawodawcy członkowskiego państwa

⁵⁸ W uregulowaniach ustawy z 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz. U. Nr 77, poz. 397) instytucja pracowniczej partycypacji zostaje zupełnie wynaturzona, nawet w porównaniu z dRZ[45] i uRR[56], ponieważ przedstawiciel załogi ulega w jej ramach faktycznej marginalizacji na rzecz członka (przedstawiciela) „zakładowej egzekutywy” b. PZPR. Sekretarz lub inny przedstawiciel owej egzekutywy jest *ex officio* członkiem rady robotniczej i jej prezydium (będąc przez to objęty szczególną ochroną stosunku pracy – art. 12 ust. 4, art. 13 ust. 3 i 4, art. 28 tej ustawy), a wszyscy członkowie „egzekutywy” wchodzi w skład „naczelnego” organu samorządu robotniczego – jego „konferencji” (art. 6 ust. 1 tego aktu normatywnego). Z kolei anachroniczna ustawa z 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. Nr 24, poz. 123 ze zm.), ciągle jeszcze obowiązująca, cechuje się z kompetencyjnego punktu widzenia tymi samymi wadami, co ustawy z 1956 i 1958 r. – przynajmniej radzie pracowniczej określone prawa ze sfery zarządzania przedsiębiorstwem znacznie przekraczające nawet niemieckie *Mitbestimmung*.

⁵⁹ Fenomen funkcjonowania w dobie PRL owej monopartii na terenie zakładu pracy – poza poddawaniem go takim czy innym ocenom – nie spotkał się zresztą w naszej naukowej literaturze (jeśli pomniemy mniej czy bardziej apologetyczne, pretendujące do bycia naukowymi opracowania powstające w tych czasach) z pogłębionymi analizami, przede wszystkim juretyczną i socjologiczną. Zob. jednak ciekawe uwagi w opracowaniu (opublikowanym przez Wydawnictwo TRIO w ramach godnej uwagi serii pt. *W krajnie PRL*): M. Tymiński, *PZPR i przedsiębiorstwo. Nadzór partyjny nad zakładami przemysłowymi 1956-1970*, Warszawa 2001.

⁶⁰ Zdefiniowanych w art. 2 lit. f-g dyrPart. Obszar konsultacji i informacji poza zbiorowym porozumieniem jest wyznaczony przez art. 4 dyrPart, a w ramach zbiorowego porozumienia przez art. 5 dyrPart.

regulacyjną swobodę w omawianej kwestii. Przedstawicielem pracowników może być zarówno przedstawiciel związkowy, jak i załogowy, czy to działający odrębnie od przedstawiciela pracodawcy, czy to wchodzący wraz z nim w skład wspólnego gremium⁶¹. Co nadto istotne z punktu widzenia charakterystyki rady zakładowej na gruncie rRZ – dyrPart nie przesądza o szczeblu określonej przez siebie partycypacji. Może to być partycypacja tak na poziomie zakładu, jak i na poziomie przedsiębiorstwa (zob. w szczególności art. 5 zd. 1 tej dyrektywy).

Gdy porównamy określone przepisy tych dwóch kodeksów pracy państw członkowskich UE, które niedawno weszły w życie (art. 451 i n. portugalskiego kodeksu pracy z 27 sierpnia 2003 r.⁶² oraz § 229 i n. słowackiego kodeksu pracy z 2 lipca 2001 r.⁶³), to stwierdzimy, że zawierają one znacznie różniące się od siebie rozwiązania przyjęte w odniesieniu do regulowanej w nich zakładowej pracowniczej partycypacji. Zakładając, że transpozycja dyrPart została w nich dokonana prawidłowo, należy dojść do wniosku, że cytowana dyrektywa nie wprowadza wymogu jakiegś istotniejszej unifikacji krajowych unormowań⁶⁴. W szerokim spektrum wyznaczonej przez dyrPart swobody regulacyjnej mieszczą się nie tylko konstrukcje sformułowane w uPart[pr.], ale i te wyznaczone przez unormowania rRZ.

Oczywiście pogląd, że w kształcie rady zakładowej według rRZ znajdujemy poprawny zarys projektowanej regulacji, nie wyklucza mniej albo bardziej doniosłych modyfikacji szczegółowych rozwiązań przyjętych w powstańcym rozporządzeniu. W każdym razie akt normatywny poddany tutaj analizie, spełniając również pewne wymagania współczesności, nadaje się do tego, by łącznie z już istniejącymi trzema polskimi projektami: jednym rządowym (uPart[pr.]) i dwoma nieoficjalnymi (projektem ustawy o radach zakładowych autorstwa J. Wratnego z 1995 r.⁶⁵ i stworzonym przez M. Seweryńskiego projektem kodeksu zbiorowego prawa pracy z 1997 r.⁶⁶), stanowić podstawę do efektywnej dyskusji nad nowymi polskimi unormowaniami problematyki partycypacji pracowniczej na szczeblu zakładu pracy.

*Prof. dr hab. A. Kijowski jest pracownikiem
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
i sędzią Sądu Najwyższego,
mgr Jarosław Jankowiak jest asesorem sądowym
Sądu Rejonowego w Poznaniu.
kijowski@amu.edu.pl*

⁶¹ Pisze o tym S. Koczur w: *Dialog społeczny...*, s. 175-178.

⁶² Código do Trabalho (Lei n.º 99/2003 – Diário da República, I Série-A, N.º 197-27). O tym kodeksie zob. np. J. Fedtke, *Portugals neues Arbeitsgesetzbuch*, „Recht der Internationalen Wirtschaft” 2004, nr 6, s. 434 i n.

⁶³ Zákonnik práce (Zbierka zákonov, č.311/2001, ze zm.).

⁶⁴ Odnosnych przepisów słowackiego kodeksu, wydanego jeszcze przed uchwaleniem dyrPart, nie zmieniono w jakimś donioślejszym stopniu w związku z przystąpieniem Słowacji do UE.

⁶⁵ Zob. J. Wratny, *Problem partycypacji pracowniczej na szczeblu zakładu pracy w Polsce na progu XXI wieku*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 2, s. 7, przyp.11.

⁶⁶ Projekcie przygotowanym na zlecenie nieistniejącej już Komisji do Spraw Reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. „Prawa załogi zakładu pracy” są w nim unormowane przez Dział V (zakładową pracowniczą partycypację obejmują jego art. 119-138).

MODEL OF COMPANY EMPLOYEE COUNCIL BASED UPON INSURRECTIONARY DECREE OF 1 AUGUST 1944

Summary

Numerous publications have been issued to mark the 60th anniversary of the outbreak of the Warsaw Uprising, offering a variety of viewpoints for this historical event. At the same time, many authors analysed various aspects of the Polish Underground State during the Second World War. Yet, the substantial legal accomplishments of this state, e.g. two Journals of Laws (*Dzienniki Ustaw*) issued by the State Authorities during the uprising, remain overshadowed.

For that reason the following publication has been devoted to the analysis of one of the most fundamental accomplishments from that period, which is the model of company employee council in the light of the Regulation of the Polish Council of Ministers of 1 August 1944. The authors present the historical context of this regulation and normative constructs introduced in it. They also consider whether it would be possible to use it, at least partially, in the draft copy of the new Polish Labour Code.