

ADAM ŁOPATKA

UDZIAŁ CENTRALNEJ RADY ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W TWORZENIU PRAWA

Teza, że prawo powstaje za sprawą państwa, tzn. w wyniku odpowiedniej działalności organów państwowych, należy do zasadniczych twierdzeń marksistowsko-leninowskiej teorii prawa¹. Nie jest ona też na ogół kwestionowana. Faktycznie jednak w poszczególnych epokach rozwoju państwa występowały wyjątki od tej generalnej zasady. Przykładem może tu służyć dopuszczanie przez państwa feudalne do regulowania prawnego pewnych stosunków społecznych przez tzw. prawo kanoniczne, tj. normy kościoła katolickiego, organizacji niepaństwowej.

W odniesieniu do państw socjalistycznych w pewnym okresie ich rozwoju (np. w ZSRR od 1933 r., w Polsce w latach 1954—1960) można stwierdzić, że występują pewne fakty, które zdają się sformułowaną na początku tezę podważać. Mianowicie, między innymi, pojawiają się akty prawotwórcze wydawane przez najwyższy (w okresach między kongresami) organ związków zawodowych, tj. organizacji niepaństwowej².

I

Proces tworzenia prawa przez państwo jest bardzo skomplikowany i różnorodny. Ze względu na swoje znaczenie w życiu państwowym jest on sam przedmiotem regulacji prawnej. Stopień szczegółowości i zupeł-

¹ Por. L. Łustacz, *O pozakonstytucyjnych formach działalności prawotwórczej*, „Państwo i Prawo” [PiP] 1967, nr 7—8, s. 15, który stwierdza, że państwo socjalistyczne powinno spełniać postulat koncentracji całej działalności prawotwórczej w rękach państwa. Prawotwórstwo to powinno przy tym odbywać się wyłącznie drogą stanowienia. Por. też M. P. Kariewa, S. F. Keczekian, A. S. Fiedoszejew, G. I. Fedkin, *Teorija gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1955, s. 377, gdzie czytamy: „Prawo istnieje tylko w państwie i tylko państwo może nadawać moc obowiązującą normom prawa”.

² Na temat działalności normatywnej innych poza związkami zawodowymi organizacji niepaństwowych, np. spółdzielczości, por. wszechstronne rozważania W. Jaśkiewicza, *Prawny stosunek pracy w polskich spółdzielniach pracy*, Warszawa 1955, s. 66—67, 93—95 i passim; por. także cytowaną tam literaturę.

ności tej regulacji we współczesnych państwach socjalistycznych, jak i wielu państwach kapitalistycznych, jest nader wysoki. W państwach socjalistycznych zasadniczy schemat procesu prawotwórczego jest regulowany w ustawie konstytucyjnej³. Nie znaczy to jednak, że tylko konstytucja może wyznaczać podmioty, które mają uprawnienia prawotwórcze i, choćby tylko jak najogólniej, określać tryb tworzenia prawa oraz rangę danego aktu prawotwórczego w całym systemie źródeł prawa danego państwa. Regulować te sprawy można także w aktach prawotwórczych niższej rangi aniżeli ustawa konstytucyjna.

Działalność prawotwórczą w państwach socjalistycznych prowadzi liczne stosunkowo organa państwowe: organa władzy państwowej, jak i organa administracji państwowej, organa centralne, jak i terenowe. Zrozumiałe jest, że kompetencje prawotwórcze tych różnorodnych organów zależą przede wszystkim od ich pozycji w strukturze aparatu państwowego.

Tradycyjnie zwykło się mówić, że działalność państwa w zakresie powstawania prawa polega bądź na tym, że stanowi ono normy prawne, bądź na tym, że istniejące już normy zwyczajowe uznaje za normy prawne. Owo uznanie powoduje, że normy zwyczajowe stają się normami prawa zwyczajowego. Czasami zamiast słowa „uznanie” używa się terminu „sankcjonowanie”.

W zasadzie przyjmuje się, że określenie: stanowi normy prawne — oznacza akt, odpowiedni przejaw woli kompetentnego organu państwowego, działającego samodzielnie, bez czyjegokolwiek współdziałania. Praktyka państw socjalistycznych idzie jednak w kierunku dopuszczenia niekiedy do współdziałania w danym akcie prawotwórczym określonego organu państwowego jakiegoś innego organu państwowego (np. wspólne uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów), czy też — co stanowi znacznie większe novum — kierowniczego organu organizacji społecznej, np. Komitetu Centralnego Partii Komunistycznej, CRZZ i niektórych innych. Pomijam tu formę współstanowienia, jaką jest umowa prawotwórcza. Często więc owego aktu stanowienia prawa nie można ujmować czysto tradycyjnie, formalistycznie⁴.

³ Por. L. Łustacz (ref. główny), J. Milewski, *System źródeł prawa w konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawne konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Materiały Sesji Naukowej PAN 4—9 lipca 1953 r., t. II, s. 20 i nast., oraz S. S. Karinskij, *Uczastije profsojuzów w riegulirowanii usłowij truda raboczich i służaszczich*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” [SGP] 1959, nr 1, s. 108.

⁴ Patrz obszerniej cna ten temat W. W. Krawczenko (*O charakterie norm sozdawajemych dobrowolnymi obywatelami*, SGiP 1960, nr 8, s. 25—27), jakkolwiek postulat, aby organizacjom społecznym nadać w szerokim zakresie prawo inicjatywy ustawodawczej idzie zapewne za daleko (s. 24).

Ugruntowana praktyka państw socjalistycznych wskazuje, że określenie uznaje lub sankcjonuje również nie może być odnoszone tylko do norm zwyczajów. A nawet, że w zastosowaniu do tych norm określenie to może być stosowane nader rzadko i wyjątkowo. Określenia te mają natomiast często zastosowanie do norm stanowionych przez różne organizacje społeczne, a zwłaszcza przez związki zawodowe, a także przez organizacje spółdzielcze. Jest to novum tym większe, że nie chodzi tutaj zazwyczaj o uznanie pojedynczych norm zwyczajowych, norm nie sprecyzowanych, ale o uznanie czasami obszernych aktów normatywnych, sformułowanych na piśmie, zgodnie z wymogami techniki prawotwórczej. Mamy więc tu do czynienia z nowymi formami aktu uznania norm tylko społecznych za normy prawne⁵.

Być może, że nowość w zakresie form stanowienia, jak i! form uznania skłoniła niektórych do oceniania tych form jako czegoś nieprawidłowego⁶. Oceny te nie brały pod uwagę, że stały rozwój państwa socjalistycznego stwarza nowe warunki, że w procesie tego rozwoju ujawniają się nowe prawidłowości rozwojowe państwa. Bowiem coraz to szerszy udział społeczeństwa w sprawach państwa oraz stała demokratyzacja państwa socjalistycznego wymagają, po pierwsze, wszechstronnego zwiększenia udziału społeczeństwa i organizacji społecznych w pracy aparatu państwowego i, po drugie, przekazywania organizacjom społecznym części zadań, które do niedawna spełniał aparat państwowy. Z tym procesem łączy się jako jego nieodzowny skutek wzrost znaczenia w regulowaniu życia społecznego norm stanowionych przez różne organizacje społeczne⁷. Wzrost wpływu organizacji społecznych na proces nie tylko

⁵ W szczególnie szerokim zakresie ta forma uznania ma miejsce w związku z ustalaniem przez Centralny Związek Spółdzielczy statutów wzorcowych dla poszczególnych typów spółdzielni. Statuty te, uchwalone przez CZS, stają się prawem po ogłoszeniu w Monitorze Polskim w postaci zarządzeń Przewodniczącego PKPG (ustawa z 29 X 1920 r. o spółdzielniach, tekst jednolity, Dz. U. nr 25, poz. 232, z 1950 r.).

⁶ Por. na przykład błędną w niektórych fragmentach uchwałę IX Plenum CRZZ z 18 XI 1956 r., Biuletyn CRZZ 1957, nr 1, poz. 1. Uchwała ta, co nas tu interesuje, wypowiedziała się za tym, aby przekazać z powrotem państwu niektóre istotne sprawy, stanowiące zdobycz związków zawodowych w państwie ludowym. Por. też uchwałę X Plenum CRZZ z 12 I 1957 r. w sprawie zakresu działania, metod pracy i struktury organizacyjnej CRZZ, Biuletyn CRZZ 1967, nr 2, poz. 3. Uchwała ta wydatnie ograniczyła uprawnienia CRZZ, zmieniając odpowiednie postanowienia Statutu Zrzeszenia Związków Zawodowych, uchwalonego na III Kongresie Związków Zawodowych w 1954 r. Między innymi uchwała ta pozbawiła CRZZ prawa wydawania aktów prawotwórczych i wyjaśnień obowiązujących przepisów prawa. Oczywiście, jako uchwała wewnątrzwiązkowa nie mogła ona zdjąć z CRZZ obowiązku podejmowania tej działalności w granicach przekazanych dekretami.

⁷ Por. W. W. Krawczenko, op. cit., s. 25—27.

kształtowania, ale także tworzenia prawa⁸ i wzrost roli tylko społecznych środków oddziaływania na osoby naruszające normy postępowania, w tym i normy prawne, jest przejawem prawidłowości rozwojowych państwa socjalistycznego. Spośród wszystkich organizacji społecznych szczególna rola w procesie współdziałania z państwem przypada związkom zawodowym.

Między organizacjami składającymi się na system dyktatury proletariatu jest pewien podział zadań społecznych, podział pracy. Nie jest to jednak podział spetryfikowany na wsze czasy. Pewne zadania do niedawna czy dziś jeszcze spełniane przez państwo, zadania, które (będą aktualne także po obumarciu państwa, przechodzą w gestię organizacji społecznych.

Związki zawodowe w państwach socjalistycznych biorą udział w wypełnianiu zadań dyktatury proletariatu przez to, że doskonałą i rozwijają działalność wewnątrzwiązkową. Posługują się w tym zakresie wyłącznie własnym systemem organizacyjnym i własnymi środkami. Nadto biorą one udział w wypełnianiu zadań dyktatury proletariatu przez to, że przeprowadzają wiele przedsięwzięć wspólnie z aparatem państwowym oraz przez to, że wypełniają samodzielnie pewne zadania do niedawna należące do państwa⁹. Ta ostatnia sfera działania jest bardzo zróżnicowana. Tendencja rozwojowa zmierza ku temu, aby działalność związków zawodowych wymieniona na trzecim miejscu przekształcała się stopniowo w działalność wewnątrzwiązkową. Niemniej obecnie w ramach tej własnie działalności mieści się samodzielna prawotwórczość związków zawodowych. Związki zawodowe, oprócz tego, że mają udział w prawotwórstwie, wydając wspólnie z właściwymi organami państwa akty prawotwórcze, uczestniczą także w zawieraniu układów zbiorowych pracy i zakładowych umów zbiorowych oraz w ustalaniu zakładowych regulaminów pracy.

Przekazywanie związkom zawodowym zadań, które przedtem spełniał aparat państwowy nie może być rozumiane jako zwykły zabieg organizacyjny. Jest w nim głęboki sens społeczny¹⁰. Rzecz w tym, po prostu,

⁸ Płodne rozróżnienie procesu kształtowania prawa od procesu tworzenia prawa jest zasługą L. Łustacza. Por. L. Lisiakiewicz, *Obrona pracy doktorskiej Leona Łustacza*, PiP 1960, nr 4—5, s. 828. Rozróżnienie to przeprowadzają także uczeni radzieccy. Por. na przykład J. M. Stiepanow, *Demokratyczeskije osnovy prawotwórczestwa w SSSR*, SGiP 1960, nr 4, s. 88.

⁹ Por. klasyfikację przeprowadzoną w artykule *Nowyj szag w razwitiu sowietskoi socialistycznej diemokratii*, SGiP 1958, nr 3, s. 7, 11.

¹⁰ Podnosił to trafnie już w 1946 r. W. Sokorski, *Społeczny aspekt ustawy o związkach zawodowych*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” [RPG] 1946, nr 3, s. 16.

iż ocenia się, że związki zawodowe w aktualnych warunkach wykonają dane zadania lepiej aniżeli aparat państwowy. Związki zawodowe działają bowiem posługując się zasadniczo metodami pracy właściwymi organizacjom społecznym. W zakresie regulowania i zarządzania sprawami przejętymi, metody te polegają głównie na działalności społecznej, wykonywanej w szerokim zakresie bezpłatnie po godzinach pracy zawodowej¹¹. Opierają się na dyscyplinie związkowej, wypływającej z dobrowolnej przynależności do związków, a korzystają z dyscypliny państwowej tylko pomocniczo i w coraz mniejszym stopniu. Przejęcie pewnych zadań państwowych przez związki oddaje prowadzenie tych spraw w ręce samych bezpośrednio zainteresowanych, pozwala wciągać do prowadzenia tych spraw znacznie szersze kręgi pracowników niż może to zrobić aparat państwowy. Pozwala to też znacznie obniżyć koszty administracyjne, przeznaczając wygosparowane oszczędności na zaspokajanie merytorycznych potrzeb ludzi pracy¹². Gdyby bowiem związki zawodowe prowadziły przejęte od państwa zadania w taki sam sposób, jak robił to aparat państwowy, cały proces przejmowania zadań państwowych przez organizacje społeczne nie miałyby sensu.

Państwo socjalistyczne, przekazując związkom zawodowym takie sprawy, jak troskę o ochronę, i bezpieczeństwo pracy, ubezpieczenia społeczne, inspekcję pracy, urządzenia wypoczynkowe, częściowo służbę zdrowia i niektóre inne, przy aktualnym stanie świadomości społecznej nie może przystać na to, aby prowadzenie przekazanych spraw odbywało się wyłącznie w oparciu o dyscyplinę wewnątrzwiązkową. Bowiem nie wszyscy ludzie pracy są członkami związków zawodowych, a trudno byłoby pozbawiać ich z tego powodu odpowiednich korzyści, jakie mieli, gdy dane sprawy prowadziło państwo. Normy związkowe nie byłyby też wystarczające do wpływania na działalność organów państwowych ani na działalność innych poza związkami zawodowymi organizacji społecznych. Należy się też liczyć z tym, że dla części związkowców w pewnych sytuacjach normy związkowe nie byłyby dostatecznie autorytatywne. Potrzebna jest więc nadal przez dłuższy czas jeszcze regulacja części zagadnień przekazanych przez państwo związkom zawodowym przy pomocy norm obowiązujących powszechnie, tj. norm prawnych.

Państwo socjalistyczne obdarza związki zawodowe pełnym zaufaniem. Dlatego rezygnuje z państwowego nadzoru nad związkami zawodowymi, z regulowania ich spraw wewnętrznych¹³. Państwo ludowe stoi na sta-

¹¹ Por. A. W. Mickiewicz, *Rasszierenije roli obszczestwiennych organizacij w pieriod razwiernutogo stroitielstwa kommunizma*, SGP 1959, nr 9, s. 32.

¹² Por. Cz. Kulikowski, *Rola i zadania związków zawodowych w świetle statutu*, „Przegląd Związkowy” 1954, nr 6, s. 252.

nowisku, że związki zawodowe w ramach swej sfery działania powinny rządzić się własnymi normami. Referując projekt ustawy o związkach zawodowych A. Zawadzki stwierdził: „Ustawa pozostawia statutowi Zrzeszenia Związków Zawodowych oraz statutom poszczególnych związków wchodzących w skład Zrzeszenia określenie szczegółowych celów, zadań i zakresu działania związków zawodowych”¹⁴.

Ponieważ częściowe prawne regulowanie spraw przekazanych związkom zawodowym jest niezbędne, powstaje kwestia, czy tę regulację ma nadal w całości wykonywać państwo, rozszerzając w ten sposób znacznie swoją ingerencję w sprawy należące do zakresu działania związków zawodowych, czy też ma się ono ograniczyć do regulacji danych spraw w ogólnym zakresie, przekazując jednocześnie związkom zawodowym odpowiednie kompetencje prawotwórcze w pozostałym zakresie i w granicach, jakich tego wymaga właściwe «prowadzenie danych spraw. W okresie od grudnia 1954 do kwietnia 1960 przeważał w Polsce ten ostatni wariant możliwego tu rozwiązania. Zresztą warto w ogóle zauważyć, że przekazywanie związkom zawodowym pewnych nowych zadań odbywa się na mocy odpowiednich aktów ustawodawczych oraz wywołuje potrzebę ustawodawczego regulowania wielu spraw, np. stosunków między organami państwowymi i związkami zawodowymi. Występuje to silnie zwłaszcza w tych dziedzinach, w których związki zawodowe przejęły tylko część pewnego typu zadań, a resztę ich wykonuje nadal aparat państwowy, którego odpowiednie agendy nie zostały zlikwidowane w całości¹⁵.

Przeto fakt przekazania związkom zawodowym pewnych zadań wykonywanych dotychczas przez państwo, materii, które dotychczas były regulowane wyłącznie normami prawa, pociąga za sobą to, że te same materie są teraz regulowane: a) przez państwo — aktami prawotwórczymi raczej wyższej rangi w systemie źródeł prawa, regulującymi dane materie w sposób ogólny; b) aktami prawotwórczymi związków zawodowych, wydawanymi przez najwyższą instancję związków zawodowych w skali kraju. Akty te, oparte na odpowiednich upoważnieniach ustawowych, mają charakter wykonawczy w stosunku do aktów prawotwórczych państwa; c) aktami normatywnymi wewnątrzwiązkowymi. Sfera regulacji omawianych materii aktami normatywnymi wewnątrzwiązkowymi stopniowo rośnie i to kosztem sfery zastosowania aktów wymienionych w punkcie b.

¹³ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu z 8 VI 1949 r., łam 10, przemówienie posła A. Zawadzkiego.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Por. G. I. Fedkin, *Rieszenija XXI Sjezda KPSS — osnowa dalniejszego so-wierszenstwowanija sowietskogo prawa*, SGiP 1959, nr 5, s. 16 i 17.

Z tego ostatniego stwierdzenia nie można jednak pochopnie wysnuwać wniosku, że w krótkim czasie działalność prawotwórcza związków zawodowych obumrze. Nie stanie się tak, bo proces przejmowania zadań od państwa przez związki zawodowe nie jest bynajmniej zakończony. Po wtóre, możemy oczekiwać, że z czasem bezpośrednia ingerencja prawotwórcza państwa w sferę zadań przekazanych związkowi zawodowemu będzie się kurczyć na korzyść działalności prawotwórczej samych związków zawodowych.

Może być wreszcie i tak, że pewne zadania przekazane związkowi zawodowemu z powrotem zostaną przejęte przez państwo. W Polsce na przykład nastąpiło to na mocy ustawy z 13 IV 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płacy oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej (Dz. U. nr 20, poz. 119). Na mocy tej ustawy CRZZ została w całości «pozbawiona przyznanych jej uprzednio kompetencji prawotwórczych. Widać z tego, że proces przekazywania pewnych zadań państwowym związkowi zawodowemu nie przebiega we wszystkich państwach socjalistycznych jednolicie, że w procesie tym mogą zachodzić nawet na pewnych odcinkach cofnięcia lub zahamowania.

Udział w prawotwórstwie najwyższej instancji związków zawodowych w państwie radzieckim ujawnił się już w pierwszych latach istnienia ustroju radzieckiego. Wyrażał się on w przedstawianiu przez organa związków zawodowych projektów odpowiednich aktów prawotwórczych, w konsultacjach aktów prawnych opracowanych przez organa państwowe w postaci wspólnych aktów prawotwórczych organów państwowych i instancji związkowych¹⁶. W szerokim zakresie były też zawierane umowy zbiorowe, będące poważnym co do swego znaczenia źródłem radzieckiego prawa pracy. Praktyka regulowania w umowach zbiorowych istotnych zagadnień z dziedziny pracy i płacy istniała w ZSRR do 1933 r. Wobec wcielenia Ludowego Komisariatu Pracy do związków zawodowych umowy zbiorowe przestały być formą kształtowania warunków pracy i płacy. Dopiero na mocy uchwały RM ZSRR z 4 II 1947 r. o zawieraniu umów zbiorowych w przedsiębiorstwach praktyka dwustronnego kształtowania warunków pracy została przywrócona¹⁷. Inny jest jednak charakter tych umów. Ich stronami jest administracja zakładu pracy i miejscowy komitet związku zawodowego. W umowach tych postanowienia prawotwórcze występują tylko w wąskim zakresie i są wiążące tylko

¹⁶ Por. G. Moskalenko, *Rola związków zawodowych w regulowaniu warunków pracy robotników i pracowników*, RPG 1957, nr 6, s. 21.

¹⁷ *Sbornik zakonodatelnych aktow o trudie*, Moskwa 1956, s. 16.

w ramach danego zakładu pracy¹⁸. Postanowienia normatywne tych umów uzyskują charakter normy prawnej na mocy aktu rejestracji umowy przez właściwy organ państwowy i właściwą instancję związków zawodowych¹⁹.

WCRZZ na szeroką skalę i znacznie więcej samodzielnie rozwinęła działalność prawotwórczą z chwilą przejęcia zadań Ludowego Komisarjatu Pracy ZSRR²⁰. Na mocy uchwały Rady Komisarzy Ludowych ZSRR z 21 VIII 1934 r. o trybie wydawania aktów prawotwórczych przez WCRZZ²¹ wszystkie akty prawotwórcze WCRZZ muszą mieć dla swej ważności uprzednią lub następczą sankcję RM ZSRR. Zastrzeżenie to wypływa stąd, iż uznaje się w ZSRR zasadę, że tworzenie norm prawnych należy wyłącznie do państwa, a związki zawodowe i WCRZZ są organizacjami społecznymi. Dlatego akty normatywne WCRZZ, aby uzyskać moc prawotwórczą, muszą mieć uprzednią lub następczą sankcję rządu²². Akty prawotwórcze WCRZZ mają postać uchwał, in-

¹⁸ Por. S. S. Karinskij, op. cit., s. 112. Twierdzi on, że są dwa rodzaje tych umów: umowy normatywne, które są źródłem prawa przynajmniej w części swoich postanowień, i umowy operatywne. Te nie są źródłami prawa. Por. też *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1951, s. 528—529. N. G. Aleksandrow (*Sowieckie prawo*, Moskwa 1959, s. 147) podkreśla, że wobec usunięcia w ostatnich latach w ZSRR przejawów zbędnego centralizmu w zarządzaniu gospodarką, rola porozumień normatywnych w zakładach pracy poważnie wzrasta.

¹⁹ *Instrukcja WCSPS o porządku rejestracji kolektywnych dogovorow ot 14 I 1949*, w: *Sbornik zakonodatelnych aktow o trudie*, s. 16—17. Podkreślaj to też podręcznik zbiorowy *Teorija gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1955, s. 397.

²⁰ Uchwała WCKW RKL i WCRZZ z 23 VI 1933 r. *Ob objedinenii Narodnogo Komissariata Truda SSSR so WCSPS*, w: *Sbornik zakonodatelnych aktow o trudie*, s. 8.

²¹ Swod Zakonow SSSR 1934, nr 43, s. 342. Tryb wydawania aktów prawotwórczych przez WCRZZ jest prawnie regulowany tylko w ogólnym zarysie. Resztę reguluje statut związków zawodowych. Statut ten nie jest aktem prawotwórczym. Dlatego, aby należycie prowadzić samodzielną działalność prawotwórczą, WCRZZ (S. S. Karinskij, op. cit., s. 106—107) postuluje, aby wydać odpowiedni akt prawotwórczy, który by te wszystkie sprawy odpowiednio do aktualnych potrzeb radzieckich prawnie unormował. W sprawie charakteru prawnego statutów organizacji społecznych w ZSRR patrz także interesujące wywody W. W. Krawczenko, op. cit., s. 29—31.

²² Por. G. Moskalenko, op. cit. oraz I. L. Kisielow, *Nadzor profsojuzow w obłasti ochrany truda i tiechniki bezopasnosti*, SGiP 1959, nr 5, s. 81. Domaga się on, aby znieść potrzebę wspomnianej sankcji organu państwowego dla aktów prawotwórczych WCRZZ. Nie domaga się natomiast zniesienia tej sankcji w odniesieniu do branżowych przepisów bhp, wydawanych przez zarządy główne związków zawodowych. Natomiast jest zdania, że niewykonalne jest, aby przepisy te uzgadniać z każdym sownarchozem, których jest ponad 100. Uważa, że wystarcza, aby dokonać tych uzgodnień z odpowiednimi komitetami RM ZSRR, a w tych dziedzinach, gdzie brak takiego komitetu, z radami ministrów republik związkowych. Por. też

strukcji lub regulaminów. Dotyczą one bezpieczeństwa i higieny pracy, ubezpieczeń społecznych, warunków pracy, inspekcji pracy itp.

W tym stanie prawnym widać jasno, że udział WCRZZ w prawotwórstwie w ZSRR nie jest w pełnym tego słowa znaczeniu samodzielny. Bo- wiem nawet tam, gdzie WCRZZ wydaje akt prawotwórczy jako własny, musi mieć ona w każdym przypadku specjalną sankcję właściwego organu państwowego. Jest chyba niewątpliwe, że ta właśnie sankcja łącznie z generalnymi upoważnieniami do wydawania norm prawnych w pew- nych dziedzinach, nadaje danemu aktowi normatywnemu WCRZZ moc prawotwórczą. A więc, jak trafnie stwierdza S. S. Karinski, wpraw- dzie w zmodyfikowanej postaci, ale zachowana jest w ZSRR w pełni za- sada, że organizacje społeczne we własnym imieniu i z własnej wyłącz- nie mocy nie mogą tworzyć norm prawnych²³.

A jak te sprawy wyglądają w Polsce? Wydaje się, że do wydania ustawy z 13 IV 1960 r. były podstawy, aby wyróżniać takie formy udziału CRZZ w prawotwórstwie, które mieszczą się w granicach tezy, że tylko państwo może powoływać do życia nowe normy prawne oraz takie formy tego udziału, które wykraczają poza granice nakreślone tą tezą. Według obecnego stanu prawnego CRZZ nie ma kompetencji prawotwórczych samoistnych.

W ramach ścisłego współdziałania związków zawodowych z aparatem państwa ludowego już od pierwszych miesięcy istnienia ustroju ludo- wego pojawiło się współdziałanie związków zawodowych z państwem i w zakresie tworzenia prawa. Wyrażało się ono w opracowywaniu przez związki zawodowe projektów ustaw i innych aktów normatywnych do- tyczących sytuacji prawnej związków zawodowych, regulujących (wa- runki pracy pracowników, w opiniowaniu projektów opracowanych przez organa państwowe i inne organizacje, w występowaniu z postulatami określonego uregulowania prawnego tej lub innej dziedziny stosunków itd.²⁴. Te formy udziału w powstawaniu prawa dostępne są zarówno dla zarządów głównych poszczególnych związków zawodowych, jak i dla

Teorija gosudarstwa i prawa, Moskwa 1955, s. 375—376. Wnioski Kisielowa kores- pondują z propozycją D. A. Gajdukowa, aby WCRZZ nadać prawo inicjatywy usta- wodawczej w zakresie działania związków zawodowych. Patrz w tej sprawie: G. Aleksandrow, *O razvitii konstitucii SSSR w swiecie rieszenij XXI Sjezda KPSS*, SGiP 1959, nr 9, s. 114. Postulat ten spotkał się ze sprzeciwem Kotoka, który uważa, że byłoby to krokiem ku „upaństwowieniu-’ związków zawodowych, co oboe jest tendencjom rozwojowym ustroju socjalistycznego.

²³ Por. S. S. Karinskij, op. cit., s. 108.

²⁴ Por. § 27 i 57 Statutu Zrzeszenia Związków Zawodowych w Polsce, uchwa- lony na IV Kongresie Związków Zawodowych w 1958 r., Biuletyn CRZZ 1958, nr 3, poz. 51. Por. również uchwałę IV Kongresu z 19 IV 1958 r. o roli związków zawodowych, Biuletyn CRZZ 1958, nr 4, poz. 68.

CRZZ. Specjalną formą udziału związków zawodowych w prawotwórstwie są też akty normatywne CRZZ, które zatwierdzone następnie przez właściwe organa państwowe, stają się prawem. Tak rzecz się miała np. ze statutem FWP uchwalonym przez CRZZ na podstawie ustawy z 4 II 1949 r. o FWP CRZZ w Polsce (Dz. U. nr 9, poz. 48) i rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy z 21 VII 1949 (Dz. U. nr 41, poz. 293). Statut ten, uchwalony 2 IX 1949 r. został zgodnie z art. 8 tej ustawy zatwierdzony dnia 14 IX 1949 r. przez ministra pracy i opieki społecznej i ogłoszony w Monitorze Polskim oraz w organach CRZZ. W tym samym trybie ogłaszane są też wszelkie zmiany statutu²⁵. W tym i podobnych przypadkach mamy do czynienia z tym samym stopniem udziału CRZZ w prawotwórstwie, jaki przyznany został Centralnej Radzie Spółdzielczej²⁶.

Swoistą formą udziału związków zawodowych w •prawotwórstwie są układy zbiorowe pracy zawierane między ministerstwami lub analogicznymi organami administracji gospodarczej i zarządami głównymi związków zawodowych. Są one formą regulowania w drodze dwustronnych porozumień warunków pracy i płacy robotników i pracowników²⁷. Są one lepszą formą regulowania tych materii aniżeli jednostronne akty prawotwórcze administracji gospodarczej. Układy te są źródłem prawa²⁸.

Obowiązujące ustawodawstwo oraz treść układów zbiorowych stanowią ramy prawne dla zakładowych umów zbiorowych, zawieranych między administracją poszczególnych zakładów pracy i radą zakładową związku zawodowego. Podstawę prawną do zawierania tych umów daje uchwała nr 61 Rady Ministrów z 26 II 1954 r. (M. P. nr A-19, poz. 330). W większości swoich postanowień umowy te nie mają charakteru prawotwórczego, a nawet normatywnego. Nie mogą one naruszać obowiązujących przepisów prawa²⁹. Ich postanowienia normatywne nabierają mocy prawnej z chwilą rejestracji umowy przez właściwe ministerstwo lub inny właściwy organ państwowy i przez zarząd główny właściwego związku zawodowego.

Inną występującą u nas, choć nie stosowaną tak często formą udziału CRZZ w prawotwórstwie są wspólne prawotwórcze uchwały Rady Mi-

²⁵ „Związkowiec” 1950, nr 1, s. 15, Statut FWP CRZZ.

²⁶ Por. przypis 4.

²⁷ Układy zbiorowe są zawierane nadal jeszcze w oparciu o ustawę z 14 IV 1937 r. o układach zbiorowych pracy (Dz. U. nr 31, poz. 242). Por. także uchwałę IV Kongresu Związków Zawodowych z 19 IV 1958 r. o roli związków zawodowych.

²⁸ W tej sprawie por. wywoły W. Szuberta, *O zakresie przedmiotowym norm zawartych w układach zbiorowych pracy*, PiP 1959, nr 5–6, s. 841 i nast. oraz 859.

²⁹ Charakterystykę tych umów zawiera referat W. Kłosiewiczza, *Zakładowe umowy zbiorowe dźwignią poprawy bytu załóg i dalszego rozwoju socjalistycznego współzawodnictwa*, Warszawa 1954, s. 12 i passim.

nistrów i CRZZ. Jako przykład może tu posłużyć uchwała RM i CRZZ z 27 IV 1960 r. w sprawie organizacji, zasad i trybu działania rad nadzorczych ZUS i jego oddziałów (M. P. nr 58, poz. 272). Uchwały te są ogłaszane w Monitorze Polskim i Biuletynie CRZZ. Regulują one działalność organów państwowych i organów związkowych. Są formą wpływu CRZZ na działalność organów państwowych i wyrazem powstrzymywania się organów państwowych, w tym przypadku RM, od jednostronnego prawnego regulowania czynności związków zawodowych.

Moc prawną wspólne uchwały RM CRZZ czerpią z tego, że w ich podejmowaniu brał udział odpowiedni organ państwowy. Są one zarazem aktami normatywnymi związków zawodowych z racji tego, że w ich uchwalaniu uczestniczył kompetentny organ związkowy.

Wszystkie zamarkowane wyżej formy udziału związków zawodowych w prawotwórstwie (mieszczą się bądź tylko w sferze społecznego kształtowania przepisów prawa, bądź też — jeżeli już wkraczają w sferę regulowanego prawnie prawotwórstwa — polegają na współdziałaniu związków zawodowych w tworzeniu odnośnych norm prawnych przez organa państwowe. Zawsze jednak tym czynnikiem, który nadaje odnośnym normom moc prawa, jest organ państwowy upoważniony do stanowienia prawa w danym zakresie. CRZZ nie występuje w żadnej z tych form tworzenia prawa jako prawotwórca z własnej mocy, pod własną firmą wyłącznie. Wszystkie te przypadki udziału CRZZ w prawotwórstwie mieszczą się tedy bez zasadniczych zastrzeżeń w klasycznej formule, że prawo powstaje tylko za sprawą państwa.

Ale do wydania ustawy z 13 IV 1960 r. na tym działalności CRZZ w zakresie tworzenia prawa się nie wyczerpywała.

Kompetencje do samodzielnego stanowienia norm prawnych CRZZ uzyskała po raz pierwszy na mocy dekretu z 10 XI 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji piracy (Dz. U. nr 52, poz. 260). Drugim aktem nadającym CRZZ kompetencje prawotwórcze był dekret z 2 II 1955 r. o przekazaniu wykonywania ubezpieczeń społecznych związkom zawodowym (Dz. U. nr 6, poz. 31). Dekret ten został w całości uchylony przez ustawę z 13 IV 1960 r. Trzecim aktem, poniekąd o podobnym charakterze, jest ustawa z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz. U. nr 77, poz. 397), (aczkolwiek nie przewiduje ona bezpośrednio żadnych samoistnych uprawnień prawotwórczych dla CRZZ. Są to akty (dotyczy to głównie obu dekretów) przekazujące CRZZ generalnie kompetencje prawotwórcze we wskazanym zakresie. Od nich należy odróżnić liczniejsze znacznie akty prawotwórcze, zawierające konkretne upoważnienia dla CRZZ do wydania odpowiedniego aktu prawotwórczego.

Uchylony art. 2 ust. 1 pkt 2 dekretu z 10 XI 1954 r. stanowił, że CRZZ wydaje na podstawie udzielonego upoważnienia ustawowego uchwały i instrukcje dotyczące wykonywania przepisów prawnych z zakresu ustawodawstwa pracy. Z tym jednakże, że ogólne przepisy o bhp wydaje RM na wniosek CRZZ (art. 3 ust. 1), a branżowe przepisy o bhp wydają właściwi ministrowie w porozumieniu z ministrem zdrowia i zarządami głównymi właściwych związków zawodowych (art. 3 ust. 2). W ten sposób sfera regulacji prawnej CRZZ w omawianej dziedzinie jest stosunkowo niezbyt szeroka. Dotyczy ona raczej tej sfery aktywności, która jest na styku działalności organizacji społecznej i aktywności władczej aparatu państwowego. Zaś art. 2 ust. 1 pkt 2 dekretu z 2 II 1955 r. przewiduje, że w zakresie wykonywania ubezpieczeń społecznych przejętym przez związki zawodowe CRZZ podejmuje na podstawie upoważnienia ustawowego uchwały i instrukcje dotyczące wykonywania przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Powołany do życia przez omawiane przepisy nowy rodzaj źródeł prawa wymagał powołania do życia także nowego organu publikacyjnego. Nastąpiło to na podstawie art. 2 ust. 2 dekretu z 10 XI 1954 r., który stanowi, że sposób ogłaszania uchwał i instrukcji CRZZ przewidzianych w dekrete określa sama CRZZ za zgodą RM. Tak samo stanowił w sprawie organu publikacyjnego art. 2 ust. 2 dekretu z 2 II 1955 r.

Zgodnie z tymi postanowieniami wydana została uchwała CRZZ z 19 XI 1954 r. w sprawie sposobu ogłaszania uchwał i instrukcji CRZZ³⁰. Powołała ona z dniem 1 XII 1954 r. organ CRZZ pod «nazwą Biuletyn CRZZ. Biuletyn ten był przeznaczony do ogłaszania zarówno aktów prawotwórczych CRZZ, tj. uchwał i instrukcji CRZZ, wydawanych przez CRZZ na podstawie upoważnienia ustawowego, a dotyczących wykonywania przepisów prawnych z zakresu ustawodawstwa pracy, jak i aktów normatywnych związkowych, tj. uchwał, instrukcji i regulaminów w sprawach podstawowych, uchwalonych przez CRZZ. W Biuletynie postanowiono też ogłaszać akty interpretacyjne CRZZ, tj. wyjaśnienia o charakterze podstawowym, dotyczące stosowania przepisów o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz inspekcji pracy, jak również dotyczące stosowania uchwał i instrukcji uchwalonych przez CRZZ. Idzie tu więc o akty interpretujące prawo, jak i o akty interpretujące normy i dyrektywy wewnątrzwiązkowe.

Dzień wydania każdego numeru Biuletynu był dniem prawnego ogłoszenia aktów zamieszczonych w danym numerze. Akty ogłoszone w Biuletynie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, chyba że same stanowią inaczej.

³⁰ Biuletyn CRZZ 1954, nr 1, poz. 1.

Uchwała CRZZ z 11 II 1955 r., wykonując postanowienia art. 2 ust. 2 dekretu z 2 II 1955 r., postanowiła, że również instrukcje i wyjaśnienia CRZZ dotyczące wykonywania przez związki zawodowe ubezpieczeń społecznych ogłaszać należy w Biuletynie CRZZ. Obie uchwały zostały wydane przez CRZZ za zgodą RM. Fakt, że wydanie ich było przewidziane w obu interesujących nas tu dekretach i że na wydanie obu uchwał wyraziła zgodę RM, przemawia za tym, że uchwały te mają charakter aktów prawotwórczych. Jest tak, choć regulują one publikację aktów prawotwórczych i wyjaśnień dotyczących przepisów prawa, co może być uregulowane wyłącznie przez przepis prawa, jak i aktów normatywnych związkowych oraz wyjaśnień tych aktów, co niewątpliwie nie wymaga, aby było regulowane w formie aktu prawotwórczego³¹.

Wspomniane dekrety, jak i obie omawiane tu uchwały CRZZ dawały wystarczającą podstawę do odróżnienia aktów prawotwórczych CRZZ od jej aktów normatywnych związkowych. Kryterium odróżnienia stanowi treść aktów, jak i ich forma. Co do treści należy stwierdzić, że akty prawotwórcze miały dotyczyć wykonywania przepisów prawnych z dziedziny ustawodawstwa pracy i z dziedziny ubezpieczeń społecznych w zakresie przekazanym związkom zawodowym. Co do formy, akty prawotwórcze powinny wyraźnie wskazywać w każdym przypadku upoważnienie ustawowe. Przy tym słowa „ustawa” nie należy rozumieć w wąskim jego znaczeniu. Słowo to oznacza tu wszelkie akty prawotwórcze wydane przez kompetentny centralny organ państwowy.

Natomiast ani interesujące nas tu dekrety, ani uchwały CRZZ w sprawie Biuletynu CRZZ nie wymagały, jak w ZSRR, dla ważności aktu prawotwórczego CRZZ każdorazowej sankcji ze strony RM, czy innego organu państwowego. Wystarczającą podstawą ich wydawania są postanowienia omawianych tu dekretów oraz konkretne upoważnienie ustawowe, chyba że dodatkowa sankcja RM jest *expressis verbis* wymagana w ustawie upoważniającej do wydania danego aktu, jak to np. miało miejsce gdy chodziło o uchwały CRZZ w sprawie Biuletynu CRZZ. Ustawodawca polski początkowo uregulował więc te sprawy od razu w taki sposób, jakiego domagają się aktualnie niektórzy uczeni radzieccy.

Wreszcie, wydaje się, że akty prawotwórcze CRZZ musiały być ogłoszone w Biuletynie CRZZ. Był to warunek konieczny do uzyskania przez

³¹ Od nru 2 z 1957 r. Biuletyn CRZZ zawiera dwa działy: A i B. W dziale A są publikowane akty CRZZ dotyczące bądź ustawodawstwa pracy, bądź akty związkowe. Poprzednio na tym wyczerpywała się cała treść Biuletynu. W dziale B są ogłaszane w formie przedruków z Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego akty prawne, mające charakter norm prawa pracy lub dotyczące działalności związkowej. Dział B ma charakter czysto informacyjny. Obliczony jest na to, aby ułatwić pracę działaczom związkowym. Właściwy Biuletyn CRZZ dzisiaj to jego dział A,

nie mocy prawnej. Natomiast akty normatywne związkowe nie wymagają tego.

Akty prawotwórcze CRZZ mogły mieć wyłącznie postać bądź uchwał, bądź instrukcji. Nie mogły mieć postaci wyjaśnień, wytycznych, regulaminów, okólników itp.

Spostrzeżenia powyższe wytyczają ramy samoistnej kompetencji prawotwórczej CRZZ. Jak widzimy, kompetencje te ograniczały się tylko do jednej gałęzi prawa, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych i to jedynie w zakresie przejętym przez związki zawodowe. Działalność prawotwórcza CRZZ w tej dziedzinie stosunków uzupełniała jedynie działalność prawotwórczą państwa, a więc postanowienia ustaw, dekretów, rozporządzeń i uchwał RM oraz zarządzeń poszczególnych kierowników resortów. Ranga aktów prawotwórczych CRZZ w systemie źródeł prawa była równa mniej więcej randze uchwał RM lub zarządzeń ministrów.

Jak w praktyce wyglądała działalność prawotwórcza CRZZ na przestrzeni lat 1954—1960? Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że CRZZ wydaje akty prawotwórcze stosunkowo rzadko. Na przestrzeni czasu od grudnia 1954 r. do września 1960 r. udało mi się znaleźć w Biuletynie CRZZ 20 niewątpliwych aktów prawotwórczych CRZZ, tzn. około 3 akty na rok przeciętnie. Wszystkie te akty mają istotnie postać uchwał lub instrukcji CRZZ. Tematycznie mieszczą się w granicach wyznaczonych w odpowiednich przepisach prawa. Każdy z nich, wyjąwszy jedną uchwałę CRZZ, wskazuje wyraźnie upoważnienie ustawowe, na którego mocy został wydany. Upoważnieniem tym są przepisy ustaw, dekretów, rozporządzeń i uchwał RM. Niezależnie od wskazania podstawy ustawowej połowa tych aktów ma dodatkowo sankcję właściwych organów państwowych, Wyraża się ona w tym, że dany akt został wydany „w uzgodnieniu z ministrem”, „w porozumieniu z ministrem”, „został zatwierdzony uchwałą RM”, „został wydany za zgodą Prezesa RM”, czy też „po uzgodnieniu z Prezesem RM”³². W pozostałych aktach nie ma wzmianki, że analogiczna sankcja organu państwowego miała miejsce, co nie przesądza jednak, że jej w rzeczywistości nie było. Sankcja mogła być, ale nie zostało to zaznaczone w tekście aktu. Że taka praktyka miała niekiedy miejsce, świadczy uchwała CRZZ z 30 XI 1959 r. w sprawie opłat za wczasy pracownicze FWP (Biuletyn CRZZ nr 3, 1960, poz. 19), w której tekście brak powołania się na konkretne upoważnienie ustawowe oraz brak wzmianki o sankcji. Dane te są natomiast zawarte w przypisie, pochodzącym raczej tylko od redakcji Biuletynu.

³² O charakterze uchwał CRZZ w sprawach ubezpieczeń społecznych w zakresie przekazanych związkom zawodowym por. uwagi Z. Wasilkowskiej, *Przejęcie ubezpieczeń społecznych przez związki zawodowe*, „Przegląd Związkowy” 1955, nr 3, s. 106.

Widzimy z tego, że aczkolwiek przepisy dekretów upoważniających CRZZ do wydawania w określonych warunkach aktów prawotwórczych, nie wymagały sankcji *ex post* dla tych aktów ze strony RM czy innego właściwego organu państwowego, to jednak, chociaż niekonsekwentnie, praktyka zmierzała w tym właśnie kierunku.

Jak widzieliśmy, oba dekry, dające związkom zawodowym pewne uprawnienia prawotwórcze, oddawały je w ręce CRZZ, która jednak może działać jako plenum lub przez swoje organy. Prawnie nie jest to uregulowane. Praktyka dotychczasowa była tego rodzaju, że decyzje prawotwórcze podejmowały organy CRZZ, nigdy zaś plenum. Organami tymi były: Sekretariat CRZZ, Prezydium CRZZ czy nawet czasami Centralny Zarząd Ubezpieczeń Społecznych CRZZ. Praktyka ta czyniła zadość wymogom obu omawianych dekretów.

Stosunkowo nieznaczna ilość aktów prawotwórczych CRZZ, mimo że związkom zawodowym przekazane zostały nader rozległe zadania wykonywane poprzednio przez aparat państwowy, a także powściągliwie **niezbyt** obfita działalność prawotwórcza organów państwowych w zakresie materii przekazanych związkom zawodowym, sprawiały, że szeroki zakres spraw spośród tych, które poprzednio były regulowane niemal wyłącznie przez prawo, ostatnio regulowano drogą aktów normatywnych związkowych. Aktów normatywnych związkowych, regulujących interesujące nas tu materie, CRZZ wydawała nieco więcej niż aktów prawotwórczych. Akty te, mając charakter normatywny, nie są normami prawa. Nie mogą przeto zmieniać żadnych obowiązujących przepisów prawa. Dotyczy to także przepisów prawnych wydawanych przez CRZZ. Mogą one być zmieniane tylko w aktach prawotwórczych wydawanych przez centralne organa państwowe.

Zmniejszyła się zatem sfera regulacji przy pomocy prawa na rzecz sfery regulowanej przepisami związkowymi. Tytułem przykładu można przytoczyć kilka aktów normatywnych związkowych wydanych przez CRZZ, regulujących stosunki, które poprzednio były w całości regulowane przez prawo. Taki charakter ma np. instrukcja CRZZ z 7 VI 1957 r. w sprawie zasad wynagradzania zakładowych społecznych inspektorów pracy, działających w jednostkach budżetowych (Biuletyn CRZZ nr 8, 1957, poz. 119), uchwała Komitetu Wykonawczego CRZZ z 30 VI 1958 r. w sprawie regulowania wypłat zasiłków pieniężnych dla członków związków zawodowych w przypadkach narodzin dziecka i określonych wypadkach losowych itp.

Zasadnicze zmiany w zakresie kompetencji prawotwórczych CRZZ wprowadziła wspomniana ustawa z 13 IV 1960 r. Uchyliła ona w całości (art. 16 ust. 1) dekret z 2 II 1955 r., który upoważniał CRZZ do wyda-

wania samoistnie aktów prawotwórczych. Uchyliła też art. 2 ust. 1 pkt 2 dekretu z 10 XI 1954 r. W ten sposób CRZZ straciła w zasadzie całkowicie kompetencje do wydania samoistnie własnych aktów prawotwórczych. Dlatego to co wyżej powiedziano o samoistnej działalności prawotwórczej CRZZ ma poniekąd charakter tylko historyczny, chociaż akty prawotwórcze wydane przez CRZZ, jeżeli specjalnie nie zostaną uchylone, nadal obowiązują. Kompetencje prawotwórcze posiadane poprzednio przez CRZZ przejął Komitet Pracy i Płac (art. 3 pkt 9 ustawy z 13 IV 1960 r.), który jest naczelnym organem administracji państwowej.

Jak należy ocenić te zmiany? Czy można stwierdzić, że są one sprzeczne z generalną linią rozwojową państw socjalistycznych? Wydaje się, że tak de jest. Odebranie bowiem związkom zawodowym pewnych kompetencji łączy się z rozszerzeniem wpływu związków zawodowych w innych sprawach, z nadaniem wpływom związkowym innej postaci. Ustawa z 13 IV 1960 r. znosząc samoistne kompetencje prawotwórcze CRZZ zarazem znacznie rozszerzyła współudział związków zawodowych i CRZZ w tworzeniu aktów prawotwórczych, wymagając np. aby pewne sprawy Komitet Pracy i Płac regulował wspólnie z CRZZ, a wiele innych spraw — prawnie za zgodą CRZZ lub w porozumieniu z nią. Tak samo bardzo rozległy wpływ związków zawodowych na działanie Komitetu i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych rozszerza możliwości ich działania na te dziedziny, na które dotychczas wpływu w zasadzie nie miały. Tak na przykład jeśli poprzednio związki zawodowe miały w swojej gestii ubezpieczenia społeczne krótkoterminowe, nie mając wpływu na ubezpieczenia długoterminowe, teraz uzyskały wpływ na całość spraw ubezpieczeń społecznych.

Rada Ministrów przedkładając sejmowi projekt ustawy z 13 IV 1960 r. kierowała się dążeniem do wzmoczenia swojej kierowniczej i koordynującej roli do tego, aby powołać dostatecznie dla resortów autorytatywny organ oraz do tego, aby uporządkować kierownictwo w dziedzinie pracy i ubezpieczeń społecznych, aby je ujednoczyć³³. Nie chodziło więc o to co sugerował poseł Z. Makarczyk, twierdząc, że związki zawodowe udowodniły, że nie są w stanie prowadzić samodzielnie spraw, które w 1954 i 1955 r. zostały im przekazane³⁴. Przeciwnie, jak podkreślał poseł W. Hanke, związki zawodowe zgromadziły szerokie i pozytywne doświadczenia w dziedzinach przekazanych w ich gestię w poprzednich latach³⁵. Według jego oceny właśnie te pozytywne doświadczenia umożliwiły na-

³³ Druk sejmowy 331, Warszawa 2 IV 1960 r.

³⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu z 13 IV 1960 r., łamy 139, 140, 143.

³⁵ Ibidem, łamy 119–120.

danie związkom zawodowym prawa do współdziałania z aparatem państwowym w tych dziedzinach, gdzie poprzednio współdziałania tego nie było.

Mamy tedy w istocie rzeczy do czynienia nie z pomniejszeniem wpływu związków zawodowych na tok określonych spraw, lecz z przeorganizowaniem tego wpływu. Niemniej jest to takie przeorganizowanie, które doprowadziło do tego, że państwo odzyskało w pełni wyłączność w dziedzinie wydawania samoistnych aktów prawotwórczych.

II

Związki zawodowe mają także szerokie kompetencje w dziedzinie wyjaśniania właściwej treści przepisów prawa. Niektóre formy tego wyjaśniania wiążą się blisko z udziałem CRZZ w prawotwórstwie. Nie idzie nam tutaj o interpretację prawa dokonywaną przez zarządy główne związków zawodowych z okazji rozpatrywania odwołań od decyzji komisji rozjemczych, czy interpretację dokonywaną przez CRZZ z okazji rozpatrywania rewizji nadzwyczajnej prokuratora generalnego PRL, ani też o wyjaśnienia przepisów prawa drogą wewnątrzwiązkowych aktów CRZZ czy innego organu związków zawodowych. Interesują nas natomiast dokonywane przez CRZZ wyjaśnienia dotyczące stosowania przepisów prawa wydawanych przez CRZZ na podstawie upoważnienia ustawowego, a dotyczących wykonywania przepisów prawnych z zakresu ustawodawstwa pracy oraz o wyjaśnienia dokonywane przez CRZZ z racji przejścia zakresu działania ministra pracy i opieki społecznej w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie bezpieczeństwa i higienie pracy oraz w dziedzinie inspekcji pracy (art. 2 ust. 1 pkt 3 dekretu z 10 XI 1954 r.), a także o wyjaśnienia CRZZ dotyczące stosowania przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych w zakresie przejętym przez związki zawodowe (art. 2 ust. 1 pkt 3 dekretu z 2 XI 1954 r.).

Na mocy ustawy z 13 IV 1960 r. CRZZ częściowo utraciła kompetencje w zakresie wyjaśniania przepisów prawa (art. 15 i 16 ustawy). CRZZ zachowała jedynie kompetencje udzielania wyjaśnień dotyczących przepisów o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz o inspekcji pracy. Kompetencje odebrane CRZZ przejął Komitet Pracy i Płac (art. 3 pkt 9 ustawy z 13 IV 1960 r.), a więc organ państwowy. Komitet jednak w tym zakresie, jak zresztą w całej swej działalności działa w porozumieniu z CRZZ (§ 3 pkt 2 rozporządzenia RM z 27 IV 1960 r. w sprawie szczegółowego zakresu i trybu działania Komitetu Pracy i Płac, Dz. U. nr 23, poz. 133).

Wskazane wyżej wyjaśnienia CRZZ mogą mieć dwojaki charakter: wyjaśnień o charakterze podstawowym i innym. Wyjaśnienia o charakterze podstawowym ogłaszane są w Biuletynie CRZZ³⁶.

Może powstać kwestia, czy wyjaśnienia CRZZ o charakterze podstawowym dotyczące przepisów prawa są aktami prawotwórczymi, czy obok uchwał i instrukcji CRZZ nie stanowiły one trzeciego rodzaju źródła prawa, pochodzącego od związków zawodowych? Z treści przepisów powołujących do życia omawianą tu instytucję oraz z przepisów regulujących publikację aktów prawotwórczych CRZZ widać, że zamierzeniem ustawodawcy jest, aby wyjaśnienia te nie były aktami prawotwórczymi. Ozym tedy one są? Jaka jest ich rola prawna? To bowiem, że spełniają one doniosłą rolę w zakresie stosowania prawa pracy, nie ulega wątpliwości.

Wyjaśnienia te, moim zdaniem, stanowią swoisty rodzaj wykładni prawa³⁷. Na czym polega ta swoistość?

Wykładnia prawa różni się od tworzenia prawa tym, że nie zmierza do utworzenia nowych norm prawnych, lecz do ustalenia, jaka jest właściwa treść norm prawnych już istniejących i obowiązujących. Akty wykładni prawa są w stosunku do aktów tworzenia prawa aktami pomocniczymi, a nie samoistnymi. Mają one na celu właściwe rozumienie norm obowiązujących, a nie ich zmienianie lub uchylanie.

Dość powszechnie jest przyjęte w nauce, że istnieją różne rodzaje wykładni, między innymi zależnie od podmiotu interpretującego i mocy prawnej interpretacji. Według tego kryterium przyjęto, że są 3 rodzaje

³⁶ Patrz uchwała CRZZ z 19 XI 1954 r. w sprawie sposobu ogłaszania uchwał i instrukcji CRZZ, Biuletyn CRZZ 1954, nr 1, poz. 1, oraz uchwała CRZZ z 11 II 1955 r. w sprawie sposobu ogłaszania uchwał i instrukcji CRZZ ..., Biuletyn CRZZ 1955, nr 4, poz. 10.

³⁷ Por. rozważania o wykładni ustawowej u A. I. Denisowa, *Teorija gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1948, s. 474—475, a także w podręczniku *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1951, s. 526 i nast., w artykule S. Rozmaryna, *O uchwałach Rady Państwa, ustalających wykładnie i sposoby stosowania prawa*, „Nowe Prawo” 1950, nr 11, s. 20, a także w podręczniku *Teorija gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1955, s. 388. Stanowisko, że wyjaśnienia są rodzajem wykładni prawa, zajął także Cz. Kulikowski, *Przejęcie przez związki zawodowe spraw ochrony, bezpieczeństwa i higieny pracy*, „Przegląd Związkowy” 1954, nr 12, s. 539. Stwierdza on, że nawet najbardziej szczegółowe przepisy nie mogą przewidzieć wszystkich form zjawisk. „Stąd powstaje konieczność wydawania obowiązujących wyjaśnień przez organ ustawowo do tego upoważniony. Wyjaśnienia te nie stanowią nowych zasad prawnych, lecz tylko interpretują przepisy zawarte w podstawowych ustawach i rozporządzeniach. Dotychczas funkcje te spełniało Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej... Obecnie to uprawnienie przysługiwać będzie CRZZ”. Stanowisko odmienne od wyłożonego tutaj zajmowałem w zbiorowym skrypcie *Kurs teorii państwa i prawa dla studentów Studium dla Pracujących*, Poznań 1959, UAM, s. 229.

wykładni³⁸: ustawowa lub oficjalna, sądowa i doktrynalna. Wykładnią ustawową jest ta, której dokonuje organ specjalnie do tego upoważniony przez prawo i która ma moc wiążącą w granicach kompetencji organu dokonującego wykładni³⁹. Dostyc powszechny jest pogląd, że organem takim może być wyłącznie organ państwowi. Nie musi to być przy tym bynajmniej organ, w którego kompetencjach leży tworzenie prawa. Organem tym może być np. Sąd Najwyższy, jak to trafnie wywodzi S. Rozmaryn⁴⁰ oraz niektórzy inni uczeni⁴¹. Jest to jednak zawsze organ państwowi. Że od tego wymogu w państwach socjalistycznych zachodzić może wyjątek, dostrzega G. I. Fedkin⁴². Stwierdza on słusznie, że uprawnienia w ZSRR do wydawania ustawowej interpretacji prawa ma na pewnym odcinku także WCRZZ, czyli organ związkowy.

Wydaje się, że taki sam wyjątek zachodzi i w Polsce. Wyjaśnienia dawane od 1954 r. przez CRZZ, zgodne z odpowiednimi pełnomocnictwami prawnymi, według mnie mają wszelkie cechy interpretacji ustawowej. W ten sposób w Polsce kompetencje do interpretacji ustawowej miałyby 4 organa: Rada Państwa, Komitet Pracy i Płac, Sąd Najwyższy (wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej)⁴³ oraz CRZZ.

Ponieważ w ZSRR, Polsce oraz niektórych innych państwach socjalistycznych kompetencje do interpretacji prawa z mocą szeroko obowiązującą mają naczelne organy związków zawodowych, wypadnie, przynajmniej w odniesieniu do tych państw socjalistycznych, przyjąć, że interpretacji ustawowej może dokonywać każdy organ (z zasady państwowy, ale także w drodze wyjątku autorytatywny organ społeczny), któremu ustawa taką kompetencję nadała. Na tym, że CRZZ jest organem społecznym, właśnie między innymi polega swoistość omawianych tu wyjaśnień CRZZ. Swoistość ta wyraża się także w zakresie mocy wiążącej owych wyjaśnień. Wyjaśnienia CRZZ mogą dotyczyć nie wszyst-

³⁸ Tej klasyfikacji nie podziela np. *Teorija gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1955, s. 389 i dalsze.

³⁹ Por. nieco odmienne określenia tej kategorii wykładni, jakie znajdujemy we wszystkich cytowanych tu podręcznikach teorii państwa i prawa. Por. też rozważania J. Wróblewskiego i wykładni dokonywanej przez normodawcę, *Zagadnienia wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 110—115. J. Wróblewski, moim zdaniem niesłusznie, nie przywiązuje większej wagi do tego rodzaju wykładni.

⁴⁰ S. Rozmaryn, op. cit., s. 20 i passim.

⁴¹ Na przykład G. I. Fedkin w podręczniku *Teorija gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1955, s. 391 i inne.

⁴² Ibidem, s. 392.

⁴³ Por. S. Rozmaryn, op. cit., s. 19 i passim. Autor zmienił w tym artykule swoje poglądy co do tego, czy wytyczne SN są źródłem prawa. W artykule *Wytyczne wymiaru sprawiedliwości*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1949, nr 6—7, s. 22—28, utrzymywał bowiem, że wytyczne są źródłem prawa.

kich norm prawnych, a obecnie jedynie norm prawa o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz o inspekcji pracy. Po wtóre, nie są one wiążące dla Sejmu, Rady Państwa, Rady Ministrów, Komitetu Pracy i Płac oraz Sądu Najwyższego. Mają one «moc wiążącą dla ministrów i kierowników centralnych urzędów oraz dla organów terenowych, administracji zakładów pracy, pracodawców nie uspołecznionych, dla organizacji społecznych i ich organów. Natomiast wykładnia Rady Państwa, Komitetu Pracy i Płac oraz Sądu Najwyższego (wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej) jest wiążąca dla CRZZ.

Przedmiotem wykładni CRZZ mogą być także normy wydane przed nadaniem CRZZ kompetencji do wyjaśniania prawa. Wykładnia CRZZ ma moc wsteczną, chyba że sama stanowi inaczej, tzn. obowiązuje nie od chwili jej wydania, lecz od chwili wejścia w życie intepretowanego przepisu. Zachowuje ona swoją moc — gdy nie zostanie przez właściwy organ i we właściwym trybie zmieniona — jak długo obowiązuje interpretowany przepis.

Przepisy nie wymagają, aby wyjaśnienia przepisów prawa przez CRZZ musiały się powoływać na upoważnienie ustawowe generalne czy konkretne. Nie wymagają też, aby wyjaśnienie zawierało wywód prawny i argumentację.

Spójrzmy teraz, jak w rzeczywistości wyglądają wyjaśnienia przepisów prawa, wydane przez CRZZ w latach 1954—1960. Przede wszystkim warto zauważyć, że CRZZ udzielała tych wyjaśnień niewiele częściej aniżeli wydawała akty prawotwórcze. Na ogół zawsze używana jest prawidłowa nazwa aktu „wyjaśnienie CRZZ”, choć występuje też — bardzo rzadko wprawdzie — nazwa „pismo okólne dotyczące wyjaśnienia”. Wyjaśnienia nie powołują się (wyjąwszy wyjaśnienie z 10 IV 1957 r., Biuletyn CRZZ nr 3, 1957, poz. 41) na upoważnienie ustawowe. W nielicznych przypadkach są one wydawane „po porozumieniu się z Ministrem Pracy i Opieki Społecznej”.

Na ogół wszystkie wyjaśnienia wskazują wyraźnie przepis, który podlega wyjaśnieniu i zawierają wywód prawny z treściwie podaną argumentacją. Wyjaśnienia CRZZ są podpisywane nie przez organ kolegialny, jak uchwały i instrukcje prawotwórcze CRZZ, lecz przez organ jednoosobowy, tj. wiceprzewodniczącego lub sekretarza CRZZ.

Wyjaśnienia CRZZ bardzo rzadko dotyczyły przepisów prawa ustanawianych przez samą CRZZ (wykładnia autentyczna). Przedmiotem wykładni są przepisy zawarte w ustawach, dekretach, rozporządzeniach oraz w uchwałach RM.

Oceniając dotychczasową praktykę CRZZ w zakresie wyjaśniania przepisów prawa, można stwierdzić, że przebiega ona w ramach obowią-

zujących przepisów i że CRZZ korzysta ze swoich kompetencji na tym polu umiarkowanie. Pozwala to sformułować wniosek, że wyjaśnienia spełniają rolę pozytywną w procesie stosowania naszego prawa.

III

Można więc sformułować następujące konkluzje ogólne. Jesteśmy uczestnikami i obserwatorami coraz to wzrastającego udziału związków zawodowych w rozwiązywaniu coraz to donioślejszych spraw społecznych, w przejmowaniu przez związki zawodowe pewnych zadań od państwa. Pociąga to za sobą wzrost udziału związków zawodowych w kształtowaniu prawa i w jego tworzeniu. Przepisy prawa niejednokrotnie nakładają na centralne organa związków zawodowych obowiązek występowania z odpowiednimi projektami aktów prawotwórczych, od ich zgody uzależniają możliwość wydania pewnych przepisów prawnych przez organa państwowe itp. Wszystko to jest fragmentem ogólnego nurtu obliczonego na rozwój demokracji socjalistycznej, wzrost udziału ludzi pracy w rozwiązywaniu spraw państwowych, na zastępowanie w pewnym zakresie norm prawnych normami tylko społecznymi.

Udział związków zawodowych, a zwłaszcza CRZZ w procesie tworzenia prawa jest bardzo różnorodny. W latach 1954—1960 miał on pewne nowe cechy jakościowe. CRZZ miała kompetencje do stanowienia w pewnym zakresie na mocy upoważnienia ustawowego i w jego granicach przepisów prawa. Przepisy te miały na celu wykonywanie ustaw i dekretów. CRZZ wydawała przepisy prawa w formie uchwał i instrukcji. Obecnie ta forma udziału CRZZ w tworzeniu prawa została zniesiona. Jednocześnie nastąpił wzrost roli pozostałych form udziału związków zawodowych w tworzeniu prawa. Ukształtowanie w Polsce udziału związków zawodowych w tworzeniu prawa jest więc w pewnych istotnych punktach odmienne od ukształtowania tych spraw w ZSRR.

Wyjaśnienia przepisów prawa dokonywane przez CRZZ na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego nie są źródłami prawa. Są one natomiast odmianą wykładni legalnej. Swoistość tej wykładni, w odróżnieniu od innych form wykładni legalnej, polega głównie na tym, że dokonuje jej nie upoważniony do tego organ państwowy, lecz ustawowo umocowany organ organizacji społecznej.