

ANDRZEJ KIJOWSKI

NIEKTÓRE SPORNE PROBLEMY NOWEJ USTAWY O ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH

I. W dniu 8 X 1982 r. Sejm uchwalił nową ustawę o związkach zawodowych¹. Tym samym utraciła moc prawną poprzednia ustawa z 1 VII 1949 r.², pod rządami której związki zawodowe odnotowały przede wszystkim wiele niepowodzeń, ale miały również okresy autentycznej aktywności. Czyż mógł to więc być akt prawny tak jednoznacznie zły, jak się dzisiaj niekiedy twierdzi? A może prawna regulacja ruchu związkowego nie jest wcale koniecznym, względnie wystarczającym warunkiem prawidłowego wypełniania jego statutowych funkcji?

Starej ustawie zarzucano w szczególności to, że deklarując pracownikom prawo zrzeszania się i niezależność związków od władzy administracyjnej ograniczyła samorządność związkową przez wprowadzenie obowiązku przynależności do Zrzeszenia Związków Zawodowych w Polsce, jako struktury międzyzwiązkowej o ustalonym z góry ustroju, obejmującym m. in. istnienie CRZZ³. Było to sprzeczne z art. 5 konwencji nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 9 VII 1948 r. o wolności związkowej i ochronie praw związkowych. Co prawda, Polska ratyfikowała tę konwencję dopiero w dniu 14 XII 1956 r., ale jej treść znana była ustawodawcy jeszcze przed uchwaleniem ustawy z 1 VII 1949 r.

Z drugiej jednak strony koncepcja obligatoryjnego zrzeszenia międzyzwiązkowego była uzewnętrznieniem idei jednolitości ruchu związkowego, który miał być dość silny, aby nie tylko dbać o doraźne interesy ekonomiczne i przestrzeganie prawa pracy, ale utrzymywać też swoją pozycję nowej siły ustrojowej, zdolnej współuczestniczyć w określaniu i realizacji celów rozwoju społecznego. Podobna koncepcja brzmiała zaś o tyle przekonująco, o ile z doświadczeń historycznych wynikało, że rozbiście ruchu związkowego stawało się główną przyczyną jego słabości i było spowodowane nie tyle odmiennością grupowych interesów pracowniczych, co dążeniem właścicieli środków produkcji i kapitalistyczne-

¹ Dz. U. nr 32, poz. 216 z późn. zm.

² Dz. U. nr 41, poz. 293 z późn. zm.

³ Tak np. W. Piotrowski w wywiadzie dla Gazety Poznańskiej (*Gwarancje niezależności ruchu zawodowego*), który ukazał się w nr 209 z dnia 22-24 X 1982 r.

go państwa do osłabienia ruchu związkowego właśnie przez jego rozbięcie („divide et impera”)⁴.

Stąd też w art. 1 pkt 2 ustawy z 1949 r. znalazł się m. in. zapis o zniesieniu wszelkich pozostałych w spadku po rządach kapitalistycznych przepisów, które „przyczyniały się do rozbijania ruchu zawodowego”. Cóż z tego, jeśli w praktyce stosowania ustawy idea jednolitości ruchu zawodowego została skutecznie podważona partykularyzmem co silniejszych związków branżowych, a na płaszczyźnie reprezentacji ogólnozwiązkowej wobec państwa — sprowadzona do całkowitej uległości.

Ustawie z 1949 r. zarzuca się też, że choć znosiła nadzór organów administracji nad związkami a prowadzenie rejestru związków powierzyła CRZZ, to fakt ten uniemożliwił tworzenie związków poza ramami Zrzeszenia. Wolność zrzeszania się była więc wolnością należenia do istniejących związków, a nie do ich tworzenia przez pracowników⁵.

Nie wolno jednak zapomnieć, że w Polsce kapitalistycznej toczyła się walka o to, która część organów państwa i z jakim skutkiem ma rejestrować, a przez to kontrolować związki zawodowe. Przekazanie w 1949 r. kompetencji rejestracyjnej samym związkom wyłączało je spod kontroli państwa i z ustrojowego punktu widzenia było krokiem bardzo postępowym⁶. Początkowo ocena ta potwierdziła się w praktyce, lecz w miarę społeczno-politycznego ubezwłasnowolnienia oraz biurokratyzacji aparatu CRZZ, urzeczywistnienie zasady samorejestracji związkowej napotykało coraz większe trudności⁷. Nie ominęły one również przyjętego we wrześniu 1980 r. trybu rejestrowania związków przez niezależne sądy, o czym świadczy konieczność dwuinstancyjnego załatwiania niektórych wniosków rejestrowych.

Różnie wreszcie można oceniać lakoniczność starej ustawy związkowej, składającej się tylko z 13 artykułów i zawierającej regulacje ogólne, czy wręcz ogólnikowe, jeśli pominąć określenie ustroju Zrzeszenia⁸. Taka lakoniczność będzie jednak przedmiotem zarzutu tylko przy założeniu, że ustawa powinna normować szczegółowo zarówno organizację, jak też funkcjonowanie związków zawodowych. Charakterystyczne, że tak sądzą głównie nie prawnicy, którzy ufają w omnipotencję prawa i wierzą, że „uregulowanie związków” zapobiega deformacjom w ruchu związkowym.

Tymczasem krańcowe poglądy doktryny prawniczej kwestionują w ogóle potrzebę prawnej regulacji ruchu związkowego, chyba że chodziłoby o ustawę ramową z postanowieniami typu konstytucyjnego.

⁴ J. Jończyk, *Związki zawodowe*, Wrocław 1981, s. 9.

⁵ W. Piotrowski, *Gwarancje niezależności*.

⁶ J. Jończyk, *Związki zawodowe*, s. 29-30.

⁷ Trudności takie pojawiły się dopiero w końcu lat siedemdziesiątych przy próbach rejestrowania tzw. wolnych związków zawodowych.

⁸ W. Piotrowski, *Gwarancje niezależności*.

J. Jończyk argumentuje to przykładem partii politycznych, spełniających swe statutowe cele pomimo braku odpowiedniej podstawy w ustawie. Autor pisze ponadto, że przekonanie o konieczności ustawowego „uregulowania” związków zawodowych jest anachronizmem, wywodzącym się z koncepcji wrogich stosunków między państwem i związkami zawodowymi. O ile jednak państwo kapitalistyczne słusznie upatrywało w związkach zawodowych tę siłę, która zmierza do zmiany ustroju, o tyle przesłanek dla takiej podejrzliwości nie ma państwo socjalistyczne. Inaczej sytuacja staje się paradoksalna, gdyż „powstanie niezależnych i samorządnych związków zawodowych wywołuje po stronie związkowej potrzebę prawnych gwarancji”, a po drugiej stronie jeszcze silniejszą potrzebę 'uregulowania' nowych związków zawodowych”⁹.

W innym miejscu Autor zauważa, że do szczegółowego uregulowania spraw związkowych przez państwo przyczyniły się same związki zawodowe, uczestnicząc w latach 1980 - 1981 w mieszanej komisji opracowującej projekt nowej ustawy. Był to przykład odstępstwa od idei samorządności związkowej, rozumianej jako samodzielne kształtowanie celów i programów działania oraz statutów i struktur organizacyjnych. Wydawało się jednak, że w okresie wielkiej kariery umów społecznych z sierpnia — września 1980 r. projekt ustawy związkowej też powstanie na zasadzie umowy, a nadanie jej mocy ustawy będzie kwestią formalną, a nie merytoryczną. Dlatego przedstawiciele związkowi i ich doradcy aprobowali szczegółowość rozwiązań, odpowiadającą też drugiej stronie. „W końcu jednak ustawa została ukształtowana przez funkcjonariuszy państwowych, którzy przyjęli technikę szczegółowego regulowania Spraw z wcześniejszego projektu. Płynie stąd nauka, że rezygnacja z samorządności na rzecz negocjacji nie jest dla związków zawodowych korzystna”¹⁰.

Dobrze więc, że Rada Państwa zobowiązana została za 3 lata do dokonania, po konsultacji ze związkami, oceny realizowania nowej ustawy i wystąpienia w razie potrzeby z inicjatywą jej zmiany. Inicjatywa ta powinna wyrażać trzecią tendencję, tzn. tendencję umiarkowaną, głoszącą potrzebę ograniczenia regulacji prawnej ruchu związkowego do spraw podstawowych i to bez ich nadmiernego konkretyzowania¹¹. Trzeba bowiem pamiętać, że faktyczną pozycję związków określa nie tyle ustawa, co głównie praktyka ustrojowa, kultura i obyczaje polityczne, rzeczywiste relacje między organami związkowymi oraz organami partyjnymi

⁹ J. Jończyk, *Związki zawodowe*, s. 28 oraz tenże, *Zbiorowe stosunki pracy i ich prawne uregulowanie*, Wrocław 1981, s. 30 - 31.

¹⁰ J. Jończyk, *Dwie ustawy o związkach zawodowych*, w: *Prawo o związkach i zrzeszeniach zawodowych*, Wrocław 1983, s. 6.

¹¹ W. Szubert, *Społeczno-prawne problemy związków zawodowych*, PiP 1980, nr 9, s. 4 i in. oraz H. Lewandowski, *Założenia regulacji prawnej i zakres działalności związków zawodowych*, PiZS 1982, nr 6, s. 2.

i państwowo-gospodarczymi, czy wreszcie stopień realnego wpływu na kształt programu i realizację polityki społeczno-gospodarczej¹². Bez takich przesłanek nawet idealne gwarancje ustawowe nie wystarczą dla partnerskiego traktowania związków przez aparat partyjny i państwowy.

II. Najwięcej kontrowersji w nowej ustawie związkowej wzbudziły postanowienia art. 52 i 53 w rozdziale 7, zatytułowanym „Przepisy przejściowe i końcowe”. Jest to w pełni zrozumiałe, gdyż postanowienia te określają zasadniczy kształt ruchu związkowego na najbliższe trzy lata, a poza tym czynią to w sposób ograniczający swobodę zrzeszania się i działalności związkowej, zapisaną w przepisach zasadniczej (trwałej) części ustawy.

Wspomniane ograniczenia dotyczą zwłaszcza prawa do samodzielnego określania związkowych struktur organizacyjnych, w tym prawa tworzenia zrzeszeń i organizacji międzyzwiązkowych. Do 31 XII 1983 r. miały początkowo działać tylko związki zawodowe w poszczególnych zakładach pracy. Tworzenie struktur ponadzakładowych dozwolone było dopiero po dniu 31 XII 1983 r., a zrzeszeń i organizacji międzyzwiązkowych po dniu 31 XII 1984 r. Wprawdzie Rada Państwa uzyskała kompetencję do skrócenia powyższych terminów, ale ustawa określiła ją bardzo ogólnikowo („w przypadkach uzasadnionych”), a ponadto w razie wystąpienia takich „uzasadnionych przypadków” nie zobowiązała Rady Państwa do skorzystania z tej kompetencji¹³.

Ograniczeniu poddano również tzw. pluralizm związkowy, stanowiąc, że do 31 XII 1984 r. działać może w zakładzie pracy tylko jedna organizacja związkowa¹⁴. Nie oznacza to zakazu powołania w jednym zakładzie kilku komitetów założycielskich i równoczesnego zgłoszenia przez nie wniosku rejestracyjnego. W takim wypadku uchwała Rady Państwa z 12 X 1982 r. w sprawie zasad i sposobu tworzenia organizacji związkowych w zakładach pracy¹⁵ nakłada na sąd obowiązek zaproponowania komitetom porozumienia i wystąpienia ze wspólnym wnioskiem rejestracyjnym. W braku wspólnego wniosku sąd odmawia rejestracji albo rejestruje ten związek, którego założyciele „wyrazili gotowość porozumienia i wystąpienia z wspólnym wnioskiem o rejestrację jednego związku za-

¹² Por. W. Suchowicz, *Funkcja obronna związków zawodowych oraz zagadnieniu partycypacji i współodpowiedzialności*, PiZS 1982, nr 6, s. 9.

¹³ Uchwałą z 12 IV 1983 r. Rada Państwa zezwoliła jednak na wcześniejsze tworzenie struktur ponadzakładowych, zrzeszających pracowników jednej gałęzi pracy, rodzaju zatrudnienia lub zawodu albo związki zawodowe działające w tych zakładach pracy (Dz. U. nr 21, poz. 92).

¹⁴ Na podstawie art. 18 ustawy z 21 VII 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przezwyciężania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 39, poz. 176) inicjatywę zniesienia ograniczeń zasady pluralizmu oddano Radzie Państwa dokonującej za 3 lata oceny realizowania całej ustawy związkowej.

¹⁵ Dz. U. nr 34, poz. 222.

wodowego". Jest jednak wysoce prawdopodobne, że w takiej sytuacji „gotowość porozumienia” wyrażą wszystkie komitety założycielskie, wobec czego uważam, iż sąd winien zarejestrować związek wykazujący większą liczbę założycieli w dniu złożenia wniosku. Odpowiednią informację na ten temat powinien bowiem zawierać wniosek rejestracyjny (§ 2 ust. 1 pkt 4 uchwały), poza tym jest to jedyne obiektywne kryterium wyboru spośród konkurujących komitetów założycielskich.

Znaczenie tego kryterium maleje po zarejestrowaniu jednego związku, choć fakt ten nie przeszkadza formalnie w powołaniu nowego komitetu założycielskiego. Ustawa zakazuje jedynie „działania” (w uchwale Rady Państwa mowa o zakazie „utworzenia”) dwóch związków zawodowych, a prawo do działania związkowego wiąże się z aktem rejestracji. Rzeczony zakaz jest więc adresowany do sądu, który nie może zarejestrować drugiego związku zakładowego, dopóki dotychczasowy związek nie zostanie wykreślony z rejestru związkowego.

Po zarejestrowaniu związku skupiającego przykładowo minimum rejestracyjne 30 osób, bez znaczenia prawnego będzie więc powołanie komitetu założycielskiego skupiającego choćby 3000 osób, stanowiących do tego resztę załogi danego zakładu. Fakt taki nie stanowi bowiem przesłanki wykreślenia z rejestru dotychczasowego związku, w każdym razie do 31 XII 1983 r., kiedy to nie stosuje się jeszcze zasady wykreślenia związku, którego liczba członków utrzymuje się poniżej 50 osób przez okres ponad trzy miesiące. Jeżeli jednak po tej dacie dotychczasowy związek zawodowy powiększy grono swoich członków do 50 osób, to „zablokuje” możliwość rejestracji innego związku nieporównanie liczniejszemu gronu założycieli przez okres zawieszenia zasady pluralizmu.

Wzmiankowana uchwała Rady Państwa wprowadza jeszcze jedno ograniczenie samorządności związkowej, polegające na zakazie użycia w nazwie organizacji zakładowej innych określeń niż: „związek zawodowy ...” albo „związek zawodowy pracowników...”, z ewentualnymi dodatkami „samorządny”, „niezależny” (pracownicy oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego mogą stosować nazwę „związek nauczycielstwa polskiego w ...”).

Pytanie, czy powyższe ograniczenia prawa koalicji związkowej, wprowadzone przez art. 53 ustawy, są zgodne z ratyfikowaną przez PRL konwencją nr 87 MOP, jest retoryczne. Przecież gdyby taka zgodność istniała to zarzut niezgodności z konwencją nr 87 trzeba by postawić tym postanowieniom nowej ustawy związkowej, dla których treść art. 53 jest czasowym wyjątkiem. Tego zaś nie czynią nawet przeciwnicy ustawy.

Bardziej złożony jest problem zgodności z konwencją nr 87 postanowienia art. 52 ustawy o utracie mocy prawnej przez rejestracje związkowe dokonane przed wejściem w życie ustawy. W myśl art. 4 konwencji organizacje związkowe „nie mogą być rozwiązywane lub zawieszane w

drodze administracyjnej". Sformułowanie to, będące tłumaczeniem francuskiego tekstu konwencji („dissolution ou a suspension par voie administrative”) wskazuje, że przedmiotem zakazu jest rozwiązanie lub zawieszenie związku na drodze aktu stosowania prawa przez organ państwowy działający w trybie administracyjnym. Tymczasem ustawa sejmowa jest aktem stanowienia prawa. Stąd też art. 52 nie „decyduje” o rozwiązaniu jednego albo nawet wszystkich związków, czy też — używając terminologii polskiej ustawy — nie „orzeka” o wykreśleniu ich z rejestru (stanowi to przedmiot kompetencji sądowej), ale postanawia o „utracie mocy prawnej” przez dotychczasowe akty rejestracji i w tym sensie nie narusza art. 4 konwencji.

Inna sprawa, że w myśl starej ustawy akt rejestracji dawał związkowi jedynie tzw. osobowość prawną, natomiast według nowej ustawy przez rejestrację związek nabywa też prawo do działania. Z chwilą wejścia ustawy w życie, wszystkie związki zawodowe straciły więc osobowość prawną oraz prawo do działania, a związki ponadzakładowe również prawo ubiegania się o ponowną rejestrację w okresie najbliższych dwóch albo i więcej lat. Trudno przypuszczać, aby gorycz takiego skutku prawnego osłabiła związkowi zawodowemu świadomość, że nie pochodzi on z zakazanego przez konwencję nr 87 MOP aktu administracyjnego, tylko wypływa z normy ustawowej. Nie usuwa to zresztą wątpliwości czy ustawa była właściwą formą dla decyzji politycznej zapisanej w art. 52.

J. Jończyk trafnie podnosi, że w naszym porządku prawnym ustawa jest aktem normatywnym, tzn. zawiera abstrakcyjne i generalne normy postępowania, obliczone na wielokrotne stosowanie, nie zaś decyzje indywidualne i konkretne o charakterze jednostkowym, poddane kompetencjom administracji lub sądu. W tym jednak przypadku decyzję podjął organ prawodawczy. „Wygoda wyraża się m. in. w tym, że decyzja Sejmu nie wymaga formalnego uzasadnienia, które byłoby wielce kłopotliwe dla organu administracyjnego lub sądu. Jednocześnie jednak sensowniejsze (w znaczeniu politycznym) byłoby rozwiązanie masowych organizacji społecznych decyzją administracyjną lub sądową niż decyzją organu przedstawicielskiego społeczeństwa”¹⁶.

III. Ustawa z 8 X 1982 r. jest ustawą o pracowniczych związkach zawodowych. Prawo koalicji związkowej nie przysługuje bowiem osobom, które nie świadczą pracy na podstawie stosunku pracy, choćby ich status faktyczny, a nawet prawny, wykazywał duże podobieństwo do statusu pracowniczego. Taka koncepcja związku zawodowego różni się od koncepcji wcześniejszych projektów ustawy, ewoluujących wyraźnie w kierunku związku zawodowego jako organizacji zawodowej „świata pracy”, a więc osób utrzymujących się z pracy własnych rąk,

¹⁶ J. Jończyk, *Dwie ustawy*, s. 27.

a nawet korzystających okresowo z najmniejszej siły roboczej. Uchwalenie ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników¹⁷ nie rozwiązuje jeszcze problemu, gdyż nie zaspokaja aspiracji związkowych rzemiosła i prywatnego transportu (taksówki osobowe i bagażowe), nie mówiąc już o osobach zatrudnionych w ramach umowy o pracę nakładczą (tzw. chałupnicy) oraz innych umów o świadczenie usług (umowa agencyjna, umowa stałego zlecenia lub umowa o dzieło).

Związki zawodowe zrzeszają pracowników zatrudnionych w danej „gałęzi pracy”, „zawodzie” lub w danym „rodzaju zatrudnienia” (art. 10 ust. 2 ustawy). O ile dwa pierwsze pojęcia są w pełni zrozumiałe, o tyle wątpliwości budzi pojęcie „rodzaju zatrudnienia”. Można się tylko domyślać, że zasada branżowej organizacji związków zawodowych miała być możliwie szeroka, ale wyczerpująca. Wobec tego zakres nazwy „rodzaj zatrudnienia” obejmuje taką aktywność pracowniczą, która nie mieści się w pojęciowych ramach zawodu albo gałęzi pracy. Jako przykład związków wyodrębnionych według takiego kryterium można by podać spółdzielczość pracy lub osławioną już kadrę kierowniczą.

Według konwencji nr 87 MOP, utworzenie związku oraz jego działalność nie mogą być zależne od uzyskania uprzedniego zezwolenia. Tak ujętą wolność związkową konwencja odróżnia od nabycia przez związek tzw. osobowości prawnej i stanowi, że warunki nabycia takiej osobowości w danym kraju nie mogą ograniczać gwarancji zapisanych w konwencji. Wynika stąd m. in., że konwencja zapewnia swobodę działania związkowego również organizacjom nie posiadającym osobowości prawnej.

Również polska ustawa przewiduje prawo tworzenia związków zawodowych bez uprzedniego zezwolenia, jednak „prawo do działania” przyznaje związkowi dopiero z dniem zarejestrowania. Tym samym inna działalność niż wybory komitetu założycielskiego i uchwalenie statutu a następnie zgłoszenie go do rejestracji i popieranie wniosku w postępowaniu sądowym jest przed aktem rejestracji zabroniona i jako „naruszenie przepisów ustawy” podlega karze grzywny do 50 000 zł na podstawie art. 46.

Podobnego postanowienia nie było ani w ustawie z 1949 r., ani we wcześniejszych projektach nowej ustawy. Propozycja taka musiała więc być zgłoszona w ostatniej chwili, zapewne pod wpływem świadomości, że inaczej „utrata mocy prawnej” przez akty rejestracyjne dotychczasowych związków odbierze im osobowość prawną, ale nie stworzy automatycznego zakazu zgodnego z prawem działania związkowego.

¹⁷ Ustawa z 8 X 1962 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, Dz. U. nr 32, poz. 217.

Z dwojga złego lepiej by jednak było włączyć taki zakaz do wyjątkowej normy z art. 52 ustawy, niż tworzyć nową koncepcję „prawa do działania związkowego” i wiązać ją trwale z aktem rejestracji.

Według art. 6 ust. 1 ustawy, związki zawodowe reprezentują i bronią interesów pracowników w zakresie warunków pracy i płac oraz warunków socjalno-bytowych i kulturalnych. Jest to uwspółcześiona formuła tradycyjnego zadania związków zawodowych, którym była i pozostaje nadal obrona i reprezentacja praw oraz interesów pracowniczych. O ile jednak u zarania ruchu zawodowego zadanie to sprowadzało się głównie do zapewnienia pracy i godziwej płacy, o tyle dziś do przykładowych zadań szczegółowych związku ustawa zalicza m. in. dbałość o rozwój oświaty i kultury w środowisku pracy, o warunki wypoczynku, o warunki mieszkaniowe, czy wreszcie dbałość o ochronę środowiska naturalnego.

Realizacja tak szeroko nakreślonego celu działania związkowego nie jest możliwa przy nastawieniu tylko na interesy bieżącej konsumpcji. Konieczny jest też wzgląd na powstawanie materialnych podstaw urzędowania praw i interesów pracowniczych w bliższej i dalszej przyszłości. Nie znaczy to jednak, że w naszych warunkach ustrojowych związkom zawodowym przybysza prawny obowiązek nakłaniania swoich członków do stałego zwiększania wydajności pracy, do ograniczania czasu wypoczynku, do podejmowania pracy dodatkowej itp. Taki pogląd byłby niezgodny z konwencjami MOP oraz paktami praw uchwalonymi przez ONZ, a ponadto wywoływałby przykre skojarzenia z przypisywaną niegdyś związkom funkcją „pasa transmisyjnego”.

Jak więc rozumieć sformułowanie nowej ustawy, że związki zawodowe współuczestniczą w kształtowaniu i realizacji zadań społeczno-gospodarczych kraju, działają na rzecz pomnożenia dochodu narodowego (art. 6 ust. 2) oraz prowadzą działalność wychowawczą na rzecz kształtowania etyki zawodowej i rzetelnego wykonywania obowiązków pracowniczych, a także przestrzegania zasad współżycia społecznego (art. 7)? Po odrzuceniu tezy, że są to dodatkowe powinności produkcyjno-edukacyjne związków wobec państwa i pracodawców rysuje się pogląd, że ustawodawca określił wiążące dyrektywy co do sposobu wykonywania obronnej funkcji związkowej w ramach społeczno-ekonomicznego ustroju PRL¹⁸. Chodzi więc o to, aby wypełnianie tej funkcji godziło i kojarzyło interes ogólnospołeczny i perspektywiczny z grupowymi i doraźnymi interesami branżowych zbiorowości pracowniczych oraz — na szczeblu zakładu — z uprawnionym interesem poszczególnych pracowników i ich grup. Służyć temu mają różne formy tzw. partycypacji związków zawodowych, przede wszystkim we wstępnej fazie kształtowa-

¹⁸ H. Lewandowski, *Założenia regulacji prawnej*, s. 6-7.

nia programów ogólnospołecznych dotyczących ludzi pracy, a w razie potrzeby — również w fazie realizowania takowych programów¹⁹.

Wykonywanie funkcji związku zawodowego przez jego działaczy koliduje z reguły z ich obowiązkami pracowniczymi, dlatego zasady usuwania lub łagodzenia takiej kolizji to kwestia o podstawowym znaczeniu. Według art. 32 ust. 2 ustawy pracownikowi powołanemu do pełnienia funkcji z wyboru w zakładowej organizacji związkowej kierownik zakładu na wniosek takiej organizacji udziela urlopu bezpłatnego. Skoro jednak urlopowany z wyjątkiem „prawa do wynagrodzenia należnego z umowy o pracę” otrzymuje od zakładu pracy wszystkie świadczenia wynikające ze stosunku pracy, to nie mamy tu właściwie do czynienia z klasycznym urlopem bezpłatnym, ale ze szczególną koncepcją długotrwałego zwolnienia od pracy bez zachowania prawa do wynagrodzenia.

Określenie wysokości wynagrodzenia za tzw. etatową działalność (pracę) związkową pozostawiono samym związkom, z tym że ustawa gwarantuje urlopowanemu co najmniej zachowanie dotychczasowego zarobku (wynika to ze sformułowania o „wynagrodzeniu należnym z umowy o pracę”). Jest jednak wątpliwe czy związki zakładowe podołają ciężarowi „zwrotu utraconych zarobków”, nie mówiąc już o możliwości ustalenia wyższych wynagrodzeń. W takim wypadku pozostanie tylko społeczne wykonywanie wybieralnych funkcji związkowych, z równoczesnym korzystaniem z płatnych zwolnień od pracy na cele doraźnych czynności związkowych, których nie można spełnić w czasie wolnym od pracy (art. 29 ust. 3). Natomiast odpowiednie warunki lokalowe i konieczne środki techniczne zapewni organizacji związkowej kierownik zakładu pracy.

Trzeba zaznaczyć, że taka regulacja była w toku prac legislacyjnych postulowana i miała stanowić jedną z gwarancji niezależności związkowej. Twierdzono bowiem, że przyjęta w dekrete z 6 II 1945 r.²⁰ zasada urlopowania do pracy związkowej z zachowaniem umówionego wynagrodzenia sama przez się rzekomo uzależnia działaczy od kierownictwa zakładu pracy. Jest więc okazja sprawdzić, czy wynagradzanie działaczy przez sam związek zapewni im wspomnianą niezależność. W najgorszym zaś razie zakładowa działalność związkowa zostanie oparta na pracy społecznej, co zresztą ruchowi związkowemu wyjdzie tylko na dobre..

Powołanie natomiast do pełnienia ponadzakładowych funkcji związkowych zobowiązuje zakład pracy tylko do udzielenia urlopu bezpłatnego na zasadach i w trybie określonym w kodeksie pracy. To ostatecznie sformułowanie art. 29 ust. 2 ustawy nie odnosi się do urlopu bezpłatnego w rozumieniu art. 174 kp., ale urlopu przewidzianego w art. 175 kp. i skonkretyzowanego następnie w rozporządzeniu Rady Mini-

¹⁹ Ibidem oraz W. Suchowicz, *Funkcja obronna*, s. 13.

²⁰ Dekret z 6 II 1945 r. o utworzeniu rad zakładowych. Dz. U. nr 8, poz. 36 z późn. zam.

strów z 20 IX 1974 r, w sprawie zasad udzielania bezpłatnych urlopów pracownikom powołanym do pełnienia z wyboru funkcji w organizacjach społecznych²¹. Urlop taki wlicza się do okresu pracy w zakresie wszelkich uprawnień związanych z zatrudnieniem w danym zakładzie pracy.

IV. Najbardziej skutecznym, choć równocześnie o s t a t e c z n y m środkiem gwarantującym ruchowi zawodowemu niezależność od organów administracji państwowej i gospodarczej jest możliwość proklamowania strajku. W ustawowej regulacji prawa do strajku kluczowe znaczenie ma zasada z art. 45 ust. 1 i 2, że w okresie tzw. legalnego strajku pracownik zachowuje prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz innych uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia. Związki zawodowe i ich zrzeszenia mogą natomiast tworzyć fundusz strajkowy i decydują o jego wykorzystaniu. Fundusz taki nie podlega egzekucji, a związki zawodowe mogą zeń pokrywać rekompensatę wynagrodzenia utraconego przez strajkujących.

Przytoczone przepisy odbiegają od projektu ustawy, który w wersji uzgodnionej ze związkami zapewniał strajkującym wypłatę 50% zarobku, obliczonego jak za czas usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Na tę projektowaną regulację można było spoglądać krytycznie przy założeniu, że reguły strajku wymagają zachowania równowagi sił między stronami, wobec czego pracownicy powinni walczyć na swój koszt i ryzyko, a nie na koszt i ryzyko strony przeciwnej. Można zresztą pójść jeszcze dalej i upierać się przy tezie, że w ustroju społecznej własności środków produkcji z samego założenia nie ma żadnej strony przeciwnej, a w każdym razie takiej strony, która indywidualnie ponosiłaby ekonomiczne skutki strajku. Jeśli więc skutki takie ponosi zawsze całe społeczeństwo, to odmowa wynagrodzenia za okres strajku jest wyrazem ochrony społeczeństwa przed partykularnymi interesami danej załogi.

Poprawność takiego rozumowania nie zawodzi jednak tylko przy tzw. dzikim strajku zakładowym, natomiast legalny strajk zakładowy trudno już ocenić wyłącznie w kategoriach partykularyzmu, pozbawionego ogólnospołecznej doniosłości, pamiętając choćby, że jest to o s t a t e c z n y środek obrony ekonomiczno-socjalnych interesów pracowniczych. Przypisując odpowiednio wyższą doniosłość społeczną legalnym strajkom ponadzakładowym, zbliżylibyśmy się do wniosku, że brak wynagrodzenia w okresie strajku generalnego jest formą ochrony społeczeństwa przed nim samym, a przynajmniej „reszty” społeczeństwa przed „partykularyzmem” świata pracy najemnej.

Odrzucenie takiej konkluzji nie może jednak oznaczać, że prawo do wynagrodzenia strajkowego lub wysokość takiego wynagrodzenia winny

²¹ Dz. U. nr 37, poz. 218.

być wprost proporcjonalne do zasięgu strajku. Wówczas bowiem najbardziej uzasadnione byłyby roszczenia płacowe podczas strajku generalnego, co na dłuższą metę równałoby się ekonomicznemu samobójstwu społeczeństwa. Względy ekonomiczne podpowiadałyby wręcz odwrotną zasadę, tzn. ewentualne wynagradzanie tylko strajków zakładowych, jako przynoszących relatywnie najniższe straty gospodarcze.

Jeszcze niższe straty wywołałby strajk zakładowy, pozbawiający w ogóle prawa do wynagrodzenia, gdyż społeczno-gospodarcze skutki braku spodziewanych towarów lub usług nie byłyby wówczas mnożone przez wypłaty na rzecz niepracującej załogi. Wprowadzie wypłaty takie w systemie samofinansującego się przedsiębiorstwa państwowego doprowadziłyby ostatecznie do jego upadłości, ale nie jest to, wbrew pozorom, „prywatna” sprawa danego zakładu. Upadłość przedsiębiorstwa nie oznacza przecież pozbawienia jego pracowników jakichkolwiek środków utrzymania, obciążających wtedy fundusze społeczne.

Reguła niepłacenia żadnych wynagrodzeń w okresie strajku jest więc najlepsza z ekonomicznego punktu widzenia, ale może być kwestionowana ze względów społeczno-politycznych. Jeśli bowiem związek zawodowy nie ma możliwości zaciągania odpowiednich kredytów, a ponadto nie prowadzi dochodowej działalności gospodarczej, z której takie ewentualne kredyty byłyby w stanie spłacić, to szansa stworzenia wystarczająco wysokiego funduszu strajkowego ze składek członkowskich, zwłaszcza w organizacji zakładowej, jest znikoma. Wobec tego urzeczywistnienie ustawowego prawa do strajku staje się nierealne.

Tymczasem przyznanie takiego prawa oznacza, że ustawodawca przyjął ostatecznie konwencję traktowania konfliktu strajkowego na podobieństwo walki dwóch przeciwnych stron i dlatego nie powinien wskazywać z góry zwycięzcy takiej walki. Takim zaś wskazaniem jest "zarówno gwarantowanie pracownikom prawa do wynagrodzenia (w całości lub w części) za każdy legalny strajk, jak też gwarantowanie pracodawcy, że nigdy nie będzie płacił takiego wynagrodzenia, choćby nawet strajk oczywiście zawinił.

Wynagrodzenie strajkowe nie powinno więc być zasadniczo przedmiotem regulacji prawnej i należałoby je pozostawić rokownikom w sprawie zakończenia strajku. Dopiero wtedy można w sposób odpowiedzialny ocenić, która ze stron i w jakim stopniu zawiniła strajk, czy zachowano współmierność żądań do strat strajkowych, w jakim zakresie każda ze stron uległa żądaniom drugiej, czy rozstrzygnięcie sporów indywidualnych było możliwe w drodze orzeczenia organu sądującego spory o roszczenie pracownicze, czy strajk nie miał charakteru politycznego, czy odrobienie strat strajkowych jest możliwe oraz w jakim terminie. To przykładowe wyliczenie dowodzi, że słuszne i sprawiedliwe pod względem społeczno-politycznym oraz sensowne ekonomicznie decyzje o wynagrodzeniu strajkowym mogą zapadać tylko w drodze wzajem-

nego porozumienia, uwzględniającego wszystkie okoliczności konkretnego wypadku²².

Ustawa nie zakazuje zawierania takich porozumień. Sformułowanie art. 45 ust. 1 trzeba więc rozumieć jako deklarację, że z braku powinności ustawowej źródłem uprawnienia do wynagrodzenia strajkowego może być tylko samozobowiązanie się zakładów pracy, ich zrzeszeń lub resortów. Rozumiejąc niechęć, a niekiedy nawet obawę przed podejmowaniem takich decyzji po stronie pracodawców, trzeba się jednak poważnie liczyć z determinacją załóg, dochodzących np. wynagrodzenia za strajk oczywiście przez siebie niezawiniony. Aby nie przedłużać wówczas strajku w nieskończoność, strony nie osiągnące porozumienia wynagrodzeniowego powinny stosować odpowiednio art. 34 i 35 ustawy, a więc poddawać spór postępowaniu pojednawczemu lub arbitrażowemu.

W razie przegrania takiego sporu w całości lub części, stosowną rekompensatę utraconego zarobku będzie płacić związek, któremu ustawa nie tyle zezwala na tworzenie funduszu strajkowego (wynika to z zasady samorządności związkowej), co gwarantuje zwolnienie funduszu spod egzekucji.

Natomiast ustawowy obowiązek zapłaty wynagrodzenia ciąży na zakładzie wobec pracownika, który nie uczestnicząc w strajku, doznał z jego powodu przeszkody w wykonywaniu pracy. To uregulowanie art. 45 ust. 3 ustawy budzi zresztą poważne wątpliwości, gdyż w praktyce stanie się zapewne źródłem wielu konfliktów i sporów w relacji pracownik — strajkująca załoga (lub jej część), jak też pracownik — zakład pracy. Myślę tu np. o możliwości najróżniejszego pozorowania gotowości do pracy podczas akcji strajkowej, w tym również przez członków związku prowadzącego taką akcję²³.

Pisząc o prawie do strajku, nie sposób też pominąć treści art. 47, ustanawiającego odpowiedzialność karną osoby kierującej strajkiem zorganizowanym wbrew przepisom ustawy. Nie negując samej zasady odpowiedzialności za tzw. dziki strajk, uważam, że powinna to być odszkodowawcza odpowiedzialność związku, a nie indywidualna represja karna wobec jego działaczy. W praktyce zresztą kierowanie akcją strajkową powierza się z reguły różnego rodzaju komitetom, a skoro trudno wyobrazić sobie odpowiedzialność karną kolektywu, to istnieje obawa o wybiórcze pociąganie do takiej odpowiedzialności co bardziej aktywnych uczestników komitetu strajkowego²⁴.

²² Por. W. Swierczewski, *Zatargi zbiorowe, sposoby ich rozwiązywania oraz prawo do strajku*, w: *Pojęcie i zakres działalności związkowej*, Studia i materiały IPiSS 1982, z. 15, s. 31 - 32.

²³ Na temat prawa do wynagrodzenia strajkowego w prawie, doktrynie i judykaturze zachodnioeuropejskiej por. A. Kijowski, *Pracowniczy obowiązek gotowości do świadczenia pracy*, Poznań 1978, s. 97 i nast.

²⁴ Przepisy karne nowej ustawy związkowej ostro krytykuje J. Jończyk, *Dwie ustawy*, s. 26.

Prezentowane wyżej poglądy świadomie koncentrowały się na kwestiach spornych, wywołujących najżywsze reakcje społeczne. Ekspozowanie wyłącznie pozytywnych aspektów nowej ustawy związkowej nie sprzyja bowiem obiektywnemu odbiorowi całej regulacji prawnej. Swobodę tworzenia i działalności związków zawodowych ludzie pracy słusznie uznają dziś za swoje przyrodzone i niezbywalne prawo. Nic dziwnego, że gwarancje wolności związkowej przyjmują jako coś zupełnie oczywistego, natomiast niechętnie odnoszą się do ich prawnego ograniczenia. Nie wolno więc takich ograniczeń przemilczać, ale trzeba je ujawniać i publicznie tłumaczyć ich okresowe uwarunkowanie. Poza tym w miarę stabilizowania się sytuacji politycznej i społeczno-ekonomicznej, ograniczenia wolności związkowej powinny być niezwłocznie uchylane, bo tylko w taki sposób dowieść można społeczeństwu, że władza państwowa chce i potrzebuje istnienia niezależnego i samorządnego ruchu zawodowego.

SOME CONTROVERSIAL PROBLEMS OF THE NEW TRADE UNIONS' ACT

Summary

The article consists of four parts. In the first one, the author advocates that, it is an actual position of the trade unions which is decided by practice of the system, culture and political customs, virtual relations between unions' organs and organs of the party and State and economic apparatus or by an extent of its real influence on a shape of socio-economic policies and their implementation. Legal regulation of the trade unions movement is therefore necessary, but it cannot guarantee by itself the equal position of the unions vs. the party and the State in the structure. It should be the regulation limited to the basics, not introducing specific provisions. The previous Trade Unions Act of 1 July 1949 revealed such a skeleton structure; yet, the law was not implemented in a correct way.

In the second part of the article the author discusses the so-called transitional provisions of the new Act of 8 October 1982, limiting temporarily unions' rights to their discretion in assuming names and forming their organizational structures, and suspending the so-called plurality of the unions until the end of 1984. The author's attention is focused on sec. 52 of the Act prescribing loss of legal validity to the previous acts registering trade unions. In the opinion of the author it is a political decision, and as such it has been controversial. From the legal point of view the fact that it is resulted by a legal norm (act of lawmaking) and not by an administrative act (act of law implementation) what has explicitly been forbidden by the convention (nr 87 of the International Labour Organization) is of no crucial importance here. As it was already expressed in the legal literature individual and specific decisions are in the discretion of administrative organs, yet in case of declaring loss of legal validity, the decision was made by the legislative. A formal substantiation of such move could not be therefore required, while it could have been troublesome for administrative organ or court.

Subjective scope of the regulation, principle of branch structure of the unions and their tasks are discussed in the third part. The tasks are still understood as the protection of rights and interests of workers, but this has to be implemented in the way complying with the conditions of the Polish system.

Problems of wages for periods of strike are presented in the closing part of the article. The author advocates that the remuneration ought to be decided in the agreements terminating a strike. Sec. 45 of the Act is interpreted in this way by the author i.e. strike remuneration is not guaranteed *ex lege* by the new regulation but it is also not forbidden for a workplace authorities to oblige themselves to pay such a remuneration in total or in part.

It is emphasised by the author in the closing remarks that limitations of union freedoms introduced by the new Act should not be left unsaid, it is necessary to explain their temporary reasons to the society and immediately withdraw these limitations as the socio-political situation in the country stabilizes.