

Dr. Antoni Szymański

Profesor Uniwersytetu Lubelskiego

Rozjemstwo i pojednanie

I. Rodzaje zatargów i instytucji ugodowych.

Ze względu na przedmiot rozróżniamy zatargi, dotyczące teraźniejszości lub przyszłości. Przedmiotem jednych sporów jest wykonywanie przyjętych zobowiązań i istniejących przepisów prawnych albo interpretacja treści i zakresu umów, ustaw i rozporządzeń lub nawet zwyczajów. Przedmiotem innych są zasady, które mają służyć za podstawę do zmiany istniejących warunków pracy drogą wspólnej umowy, rozporządzenia lub ustawy.

Ze względu na powszechność rozróżniamy zatargi jednostkowe między robotnikiem a pracodawcą oraz zbiorowe między pracodawcą lub pracodawcami i mniejszym lub większym ogółem robotników. Zatargi wyłącznie jednostkowe są rzadkie, zwykle zamieniają się na społeczne, o ile nie są odrazu zlikwidowane. Pochodzi to stąd, że związki zawodowe posługują się pojęciem masy, w której jednostka ginie, że starają się utrzymać jednakowość warunków pracy dla wszystkich robotników każdej kategorii. W obronie praw robotnika, uznanych za słuszne, staje solidarnie odrazu cała grupa, tembardziej, że takie lub inne załatwienie jakiegoś wypadku stanie się precedensem dla innych, będzie miało znaczenie powszechne. Zatargi jednostkowe przeważają tylko tam, gdzie związki zawodowe są słabe i nierozwinięte.

Rodzaje instytucji, które mogą łągodzić i rozstrzygać spory, są trojakiemu rodzaju.

Sędzia nietylko orzeka, co jest w danym wypadku prawem, jakie są jego wymagania, ale przede wszystkim, czy i o ile jakaś czynność odpowiada prawu i, gdy je narusza, jak mu trzeba zadośćuczynić. Sędzią może być sędzia zwykły, przeważnie sędzia pokoju, lub sędzia odrębny, któremu się porucza sprawy pewnej kategorii. np. zatargi w zakresie umowy pracy, ubezpieczeń społecznych.

Rozjemca jest czemś więcej niż sędzia, orzeka on nietylko komu i jakie przysługuje prawo na podstawie istniejących rozporządzeń, ustaw i umów, ale sam tworzy prawo, daje uprawnienia, zmienia wzajemne zobowiązania, z tem ograniczeniem jednak, żeby nie stanać w sprzeczności z obowiązującymi ustawami i rozporządzeniami; z tego powodu głównym terenem działalności rozjemcy jest teren dobrowolnych umów, ale może być także teren, poddany ustawom i rozporządzeniom. Ten społeczny i twórczy charakter postanowień rozjemcy uwidocznia się przedewszystkiem w załatwianiu sporów zbiorowych. Obie strony, wybierając sobie rozjemcę, gdy nie mogą dojść do pokojowego załatwienia zatargu, z góry zobowiązują się przyjąć jego rozstrzygnięcie.

Pojednanie jest to polubowne rozstrzygnięcie zatargu, zwykle kompromis, do którego się dochodzi przez bezpośrednią wymianę zdań i rokowanie lub z pomocą osób trzecich niezainteresowanych w sporze.

Instytucje mogą być tylko pojednawcze lub tylko rozjemcze, albo mogą spełniać oba zadania, tj. zaczynać od pojednania a kończyć na rozjemstwie. Niekiedy ustawy przepisują oddanie sporu pod obrady pojednawcze albo pod rozjemstwo.

II. Współczesna praktyka.

Zatargi indywidualne o charakterze prawnym. Ich rozstrzygnięciem zajmują się sądy zwykłe lub specjalne, złożone z przedstawicieli stron zainteresowanych. Za tworzeniem takich sądów przemawia przedewszystkiem to, że są to sprawy zwykle bardzo specjalne, wymagają nietylko znajomości prawa, ale także zazwyczaj gospodarczych i technicznych wiadomości oraz zwyczajów i warunków pracy. Najstarszemi są Conseils de prud'hommes (Lion 1806 roz. Napoleona). Są to sądy cywilne, uprawnione do rozstrzygania, przedewszystkiem drogą pojednania spraw spornych między pracodawcami i robotnikami, z wyjątkiem zatargów ekonomiczno-społecznych. Na podstawie francuskich Conseils de prud'hommes powstały sądy procederowe, Gewerbegerichte, w Niemczech (ustawa z r. 1890). Różnią się od pierwowzoru większą prostotą postępowania, prawie obowiązkowością istnienia we wszystkich gminach i uproszczonem powstawaniem przez uchwałę gminną a nie dekret ministerialny jak we Francji i Austrii, lub ustawę (Szwajcarja).

Zatargi zbiorowe.

1. a) Powoływanie urzędu na każdy wypadek sporu.

Ustawa francuska z 1892 r. ustanawia ramy akcji pojednawczej i rozjemczej, z której mogą każdorazowo skorzystać obie strony. Sędzia pokoju, gdy się choć jedna strona do niego o to zwróci, a druga nie da odmownej odpowiedzi w ciągu trzech dni, tworzy komisję pojednawczą. Jej posiedzenie odbywa się w obecności sędziego pokoju, który jednak nie jest ani przewodniczącym ani sędzią. Komisja stara się doprowadzić do pojednania. Gdy się jej to nie uda, sędzia pokoju proponuje utworzenie komisji rozjemczej. O ile do pojednawczej muszą wchodzić tylko zainteresowani, o tyle do rozjemczej mogą być powołani niezainteresowani w sporze. Sankcją w obu wypadkach jest opublikowanie wyników akcji i orzeczenia.

b) Słabą stroną tych instytucyj jest ich tworzenie tylko od wypadku do wypadku a nie stałe istnienie. Urzędy, o których dalej mowa, istnieją stale, choć działają tylko wtedy, gdy są wezwane.

2. Conseils de prud'hommes, Gewerbegerichte, Probi viri (z r. 1893) itd. obok akcji pojednawczej mogą, po pewnych zmianach personalnych w swem składzie, prowadzić akcję rozjemczą, której wynik nie ma mocy prawnie obowiązującej, lecz tylko moralnie, a sankcją jest odwołanie się do opinii publicznej, w szczególności do zainteresowanych, przez opublikowanie wyroku i motywów. Niemiecka ustawa z 5. 12. 1916 (Vaterländische Hilfsdienst) potworzyła Schlichtungsausschüsse dla tych zakładów, które jej podlegały. Rozporządzenie z 23. 12. 1918 zatrzymało te wydziały. Składają się one z 3 przedstawicieli pracodawców i pracobiorców oraz przewodniczącego, którym może być osoba obca. W pewnych wypadkach urzędy mogą zacząć działalność pojednawczą nawet wtedy, gdy nie są wezwane przez żadną ze stron. Gdy nie dojdzie do pojednania, wtedy wydaje się wyrok rozjemczy. Dla zakładów państwowych istnieje od 14. 4. 1920 Zentral-schlichtungsausschuss przy Ministerium pracy.

W pewnych wypadkach prywatne sądy ugodowe mogą być uznane przez państwo, np. gdy tego zażąda pewna liczba robotników i pracodawców (act Wallace z 1883 r. w Pensylwanji). Inne stany, np. Massachusetts i New York od r. 1886 mają urzędowe organy rozjemcze, złożone z pracodawców, robotników i wybranego przez obie strony arbitra.

Postanowieniom komisyj pojednawczych i rozjemczych Anglja już od ustawy Conciliation Act z 1872 r. starała się nadać charakter urzędowy. W r. 1911 przy Ministerium Handlu, Board of Trade, utworzono centralny urząd pojednawczy, Industrial Council. Ustawą z 1919 r. Industrial Courts Act wprowadza jednolitą organizację ugodową w całej Anglii na podstawie projektu Komisji Whitleya. Dla pojednawczej działalności tworzy się rady fabryczne, okręgowe i narodową. Dla akcji rozjemczej powstaje centralny trybunał w Londynie Industrial Court, złożony w równej liczbie z robotników i pracodawców, mianowanych przez Ministra Pracy; urządować może w każdym większym mieście; rozjemstwo jest fakultywne.

3. Inne urzędy ugodowe nie są tworzone przez gminę lub państwo, jak poprzednie, lecz są związane z organizacją reprezentującą życie gospodarcze.

W Belgji po wielkich strajkach w r. 1886 ustawą z 1887 r. powołano db życia Conseils de l'industrie et du Travail, organizację doradczą i przedstawicielską. Rada dzieli się na tyle sekcji, ile jest rodzajów przemysłu w danym okręgu. Sekcja składająca się, z równej liczby przemysłowców i robotników, wybranych przez nich na trzy lata, w razie zatargu na żądanie choćby jednej strony staje się urzędem pojednawczym. Ody nie dojdzie do zgody, ogłasza się sam przewód sądowy. Sekcja nie spełnia funkcji rozjemczej, lecz tylko pojednawczą.

Podobny charakter ma komitet pojednawczy Londyński, utworzony w r. 1850 przy Londyńskiej Izbie Handlowej.

Drobny przemysł w Austrii w r. 1883 został zorganizowany w korporacje, przypominające cechy wieków średnich. Otóż w każdej korporacji istnieje komisja ugodowa, mająca na celu pojednanie a w razie wezwania i rozjemstwo między członkami korporacji.

Wielkiej doniosłości są komisje ugodowe utworzone przy organizacjach zawodowych. Jedne z nich mają charakter bardziej korporacyjny, jak w projekcie Whitley i przy trade unionaph, inne bardziej klasowy, jak w niemieckiem Betriebsrätegesetz.

Uzupełnieniem umowy zbiorowej, zawartej przez pracobiorców i pracodawcę lub ich związek, są instytucje ugodowe. W Niemczech tworzy się takie Schlichtungskommissionen z przedstawicieli obu stron celem rozstrzygnięcia mogących po-

wstać sporów, nie tylko przez rozstrzygnięcie, ale przez wyrównanie i pogodzenie. Obok tych komisji tworzy się też Schiedsgerichte, które swoją działalność stosują do przepisanych norm prawnych. Dla obu instytucji wyższą instancją jest Einigungsamt sądu procederowego.

4. W Anglii powstały, i stamtąd się przeniosły do innych krajów, w szczególności do Stanów Zjednoczonych, prywatne instytucje ugodowe.

Po wielkim strajku w r. 1860 wielki fabrykant pończoch doprowadził do stworzenia Court of Conciliation, Sądu rozjemczego dla przemysłu pończoszniczego i rękawicznego w Nottinghamie. Urząd, złożony z równej liczby przemysłowców i z robotników zrzeszonych miał polubownie załatwić wszystkie sprawy sporne, będące przedmiotem strajku. Ponieważ się próba powiodła, postanowiono, aby urząd istniał stale. W kilka lat później sędzia Kettle z Wolverhampton doprowadził do utworzenia stałego sądu rozjemczego. Board of arbitration, w przemyśle budowlanym, złożonego z przedstawicieli obu stron, pod przewodnictwem osoby niezainteresowanej zwykle sędziego. Urząd rozpatruje tylko te sprawy, co do których obie strony zgodziły się, że się poddadzą wyrokowi. Sprawę rozpatruje najpierw wydział, a gdy nie dojdzie do rozstrzygnięcia, Rada w komplecie; na tej podstawie potworzyły się urzędy dla całych przemysłów, np. dla kolei z głównym urzędem w Middlesborough.

c) Dotychczas przedstawione instytucje mają charakter wybitnie fakultatywny: niema obowiązku poddania sporu pod ich rozstrzygnięcie, rozstrzygnięcia również nie mają mocy obowiązującej. Gdy istnieją instytucje o charakterze fakultatywnym i gdy nie mogą one załatwić wszystkich zatargów, zwłaszcza takich, które przynoszą olbrzymie straty gospodarstwu narodowemu lub osobom, w żaden sposób nie będącym przyczyną rzeczywistej lub prawnej krzywdy, doznawanej przez robotników, np. w czasie strajku kolejowego, pocztowego, w szpitalu itd., powstaje samorzutnie pytanie, czy nie należałoby wprowadzić rozjemstwa obowiązkowego, przynajmniej w pewnych dziedzinach? Myśl ta istnieje nawet w kraju, w którym hasła wolności i liberalizmu stały się chlebem powszednim, we Francji, np. projekt Zevaësa z 4. 12. 1900, Milleranda z 1906 i 1900. Jaurdina i Milleranda z 9. 3. 1920. Jedne z nich nakazują przeprowadzenie akcji pojednawczej, inne nakazują rozjemstwa w pewnych wypadkach, inne

w każdym zatargu. Debaty Alberta Thomasa z 1917 r. wprowadziły przymus arbitrażowy we wszystkich zakładach przemysłu wojennego. Z urzędami rozjemczymi, jako instytucjami statemi spotykamy się przedewszystkiem w Australii.

5. Celem utrzymania spokoju społecznego w przemyśle Wiktoria i Tasmania utworzyły osobne urzędy, komitety regulujące wysokość zarobku; Australia zachodnia posługuje się rozjemstwem trybunału, pojednaniem, dokonywanem na wspólnych obradach, rejestracją umów zbiorowych; inne państwa używają wszystkich tych sposobów. Skuteczność ich wszakże łączy się z zakazem obwoływania strajku lub lokautu i nieposłuchu wyrokom trybunałów lub komitetów oraz z obowiązkiem poddania sporu pod rozstrzygnięcie urzędu rozjemczego, przyczem przepisy obejmują nietylko spory już wynikłe, ale także te sprawy, które mogą się przerodzić w spór otwarty, niebezpieczeństwo, a nawet prawdopodobieństwo jawnego zatargu. Mianem strajku oznacza się nietylko zaprzestanie pracy, ale również jej nieprzyjęcie. Nowa Galja odróżnia strajki dozwolone i niedozwolone, do tych zaliczając: wszelki strajk pracowników państwowych lub w przedsiębiorstwach publicznych; strajk w przemyśle, którego stosunki zostały uregulowane postanowieniami odpowiedniego urzędu lub umowy zbiorowej; strajk ogłoszony przed upływem piętnastu dni od chwili, w której związek, upoważniony do tego zgodą dwóch trzecich głosów, otrzymanych od członków związku w głosowaniu tajnem, zawiadomił pracodawców, że przystępują do strajku. Takież przepisy istnieją w Queenslandzie. W początkach XX w. opinia, z wyjątkiem Wiktorii i Tasmanii przechyliła się na korzyść trybunałów rozjemczych, co spowodowało zanik lub osłabienie instytucyj pojednawczych, mimo, iż w sprawozdaniu, przesłanem do Anglii w r. 1909, stwierdzono, że komitety pojednawcze dla ustalania zarobków osiągnęły dwa główne cele, dla których zostały utworzone, a mianowicie: usunęły strajk i zniosły płace głodowe¹⁾.

Przyczyną zmiany było to, że pod koniec pierwszego dziesięciolecia XX w. zaczęły się wielkie strajki, w r. 1909, 1912, 1916, 1917, z różnych zresztą przyczyn, że jednocześnie wzra-

¹⁾ E. Aves, Report to the Secretary of State for the Home Department on the Wages Boards and Industrial Conciliation and arbitration Act of Australia and New-Zealand, cl. 4167, 1908.

stała drożyzna. Opinia uznała komitety za instytucje za słabe do przeciwdziałania obu zjawiskom i przechyliła się na korzyść trybunałów rozjemczych i obowiązkowego arbitrażu.

W Anglii, obok urzędów, ustalających wysokość zarobków w poszczególnych przemysłach, Rady Whitleyowskie wprowadziły zakaz zaprzestania lub wstrzymania pracy (strajk lub lokaut) przed rozpatrzeniem zatargu przez radę danego zakładu lub przemysłu. Bardzo często uchwały takie zapadały jednogłośnie, to znaczy głosami przemysłowców i robotników. Interwencja rad była bardzo często skuteczną przedewszystkiem dlatego że ci pośrednicy, zasiadający w Radzie, sami należą do przemysłu, znają jego sprawy i mogą działać bez zwłoki i niepotrzebnych formalności. Działalność tę wzmogła ustawa S. R. I. T. 8 (1923) 579 n. o trybunałach przemysłowych, *Industrial Courts Act.* z r. 1919 orzekająca, że trybunał może przyjąć sprawę dopiero wtedy, gdy zostały wyczerpane środki, przewidziane przez umowy zbiorowe lub rady, istniejące w danym przemyśle.

W Stanach Zjednoczonych oddawna istnieją ustawy o łagodzeniu zatargów na kolejach.

Ustawa z r. 1898 przewidywała arbitraż fakultatywny i nadawała Prezydentowi prawo powoływania komisji do przeprowadzenia ankiety w sprawie zatargów pracy. Ustawy Erdmana z 1898 i Newlandsa z 1913 opierają się na zasadach pośrednich i pojednania, a ustawa Esch. Cumminga z 1920 r. na rozjemstwie.

Ustawa Erdmana, wydana po strajku solidarnym kolejarzy na korzyść personelu zajętego w zakładach Pullmanowskich w r. 1894, przyjęta chętnie przez związki kolejarzy, ustanawia komisję pojednawczą, złożoną z przedstawiciela robotników, spółek kolejowych i przez nich powołanego arbitra. Odwołanie się do komisji jest wolne, ale po zwróceniu się o interwencję postanowienia komisji są obowiązuje. Wpływ tej ustawy ujawnił się dopiero w siedmioleciu 1906—1913, w którym komisja zakończyła 61 zatargów: 45 drogą pojednawczą, 16 przez rozjemstwo. Obie strony poddały się wszystkim postanowieniom. Ustawa z r. 1913 rozszerza i udoskonala poprzednią, ustanawiając dwóch niezależnych arbitrów, prezesów, oraz stałą Radę rozjemczą, której przyznano prawo inicjatywy. Spółki kolejowe wolałyby obowiązkowe rozjemstwo niż pojednanie i rozjemstwo fakultatywne; związki kolejarzy coraz silniejsze, wyrażały opinię, że swoich spraw

skuteczniejby mogły bronić, gdyby nie było owych ustaw, oraz, że t. zw. niezależny prezes Rady jest zawsze interesami lub wychowaniem związany z kapitalistami ze spółek kolejowych, mimo to na podstawie ustawy Newlandsa do końca 1919 r. załatwiono 131 zatargów, z czego 109 drogą pojednania. Ustawa z r. 1920, zmieniająca urządzenie wojenne w zarządzie kolei, ustanawia okręgową Radę pojednawczą z prawem i obowiązkiem orzecznictwa we wszystkich zatargach, których obie strony bezpośrednio załatwić nie zdołały, oraz Kolejową Radę Pracy, złożoną z trzech przedstawicieli kolejarzy, trzech przedstawicieli spółek i trzech osób powołanych przez Prezydenta, z których żadna nie może należeć do związku robotniczego ani pozostawać w interesach pieniężnych z kompanją kolejową; Rada ma na celu ustalenie pracy i rozpatrywanie wszystkich sporów, niezałatwionych przez komisje okręgowe. Jedyną sankcją jest ogłoszenie postanowień i ich spolaryzowanie¹⁾.

Norweska ustawa z 6. 8. 1915 wprowadza przymus akcji pojednawczej i arbitraż, ustawa z 9. 6. 1916 wprowadziła obowiązkowe rozjemstwo i była ponawiana w r. 1919, 1922, od kwietnia 1923 już jej nie przedłużono.

III. Stosunek szkół krańcowych.

Liberalizm nie uznaje zasadniczej sprzeczności interesów pracodawców i robotników. Przeciwnie, interesy wszystkich warstw, a właściwie wszystkich ludzi, zmierzają niejako samorzutnie do uzgodnienia, do stworzenia doskonałej harmonji, drogą podziału pracy, współzawodnictwa i prawa podaży i popytu. Tam zaś, gdzie tej harmonji osiągnąć samorzutnie nie można, tam musi nastąpić to zjawisko, które się tysiąckrotnie powtarza przy kupnie i sprzedaży, tj. wzajemna ugoda. Jak kupiec pragnie najtaniej kupić, a sprzedawca rajdrożej sprzedać i mimo to dochodzi między nimi do uzgodnienia bezpośrednio sprzecznych interesów i wspólnego ustalenia ceny pewnej wysokości, tak samo kupiec i sprzedawca albo najemca i wynajmujący pracę robotniczą, z powodu tej samej przyczyny: konieczności dla obu stron, choć z różnych tytułów, dokonania aktu kupna i sprzedaży, dojdą, bez niczy-

¹⁾ C. O. Fischer, use of Federal Power in Settlement of Railway Labour Disputes, Washington, Government Printing office 1922 (121). R. I. T. 5 (1922) 1079 nn.

jej krzywdy, do określenia wysokości zarobków i innych warunków pracy. Czynnikiem, ułatwiającym osiągnięcie zgody, jest wszechwładne prawo podaży i popytu. Nowsi pisarze, Brentano, Herkner, Weber, Oppenheimer, Guyot i in. w związkach zawodowych upatrują czynnik, który umożliwia robotnikom korzystne dokonanie transakcji. Władzom publicznym przyznają niewielkie w tej sprawie obowiązki, których istnienia starsi ekonomiści liberalni wogóle nie uznawali. Wolność, samoradność społecznej harmonji i ugoda, choćby nawet w postaci umów zbiorowych — oto główne środki działania. W rzeczywistości oznacza to pozostawienie spraw ich naturalnemu biegowi. Boć źródłem zatargów jest to właśnie, że obie strony — nie mogą dojść do ugody i zaczynają wojnę strajkową lub lokautową.

Na zupełnie innym stanowisku stoi szkoła socjalistyczna. Wprawdzie i ona uznaje przyrodzoną równość, wolność naturalny porządek, którego bodaj główną cechą jest samorodna harmonja. Ale urzędnicy społeczne, w szczególności własność prywatna, sprawiły, że walka już nietylko jednostek o prawo do życia i utrzymanie, ale walka całych klas uciskanych o sprawiedliwość przeciw uciskającym jest podstawowym prawem współżycia. Nie może być jakiegos tam uzgodnienia interesów. Wszelkie instytucje pojednawcze mijają się z celem, są bezprzedmiotowe. Walka i pojednanie wzajemnie się wyłączają. W walce o zwycięstwo decyduje siła. Wielkie chwile odpoczynku i nabrania tchu na nowo zdobytych pozycjach na drodze ku zasadniczej przebudowie społecznego ustroju, należy wywalczyć siłą organizacji i rewolucyjnego zapału. Już bardziej celową niż pojednanie jest akcja rozjemcza, o ile zapewnia zwycięstwo proletariatu. W przeciwnym razie należy ją również odrzucić.

IV. Sposoby łagodzenia zatargów zbiorowych.

1. Niepodobna zaprzeczyć istnienia rozbieżnych i sprzecznych interesów. Przyczyny są różne: bezpośrednia rozbieżność, gdy obie strony chcą stworzyć najdogodniejsze dla siebie warunki w wypadkach, w których korzyść jednej

strony nie jest jednocześnie korzyścią drugiej; sprzeczności głębsze, raczej społecznej niż gospodarczej natury, w zakresie nietylko bezpośrednich warunków pracy, ile organizacji całego życia gospodarczego, ustroju przemysłu, stosunku sił społecznych i t. d.; oparta na teorii walki klasowej działalność, często podporządkowująca interesy gospodarcze interesom politycznym lub zwykła agitacja demagogiczna, nierzadko inspirowana i opłacana przez zainteresowane państwo obce.

2. Interesy te mogą i powinny być uzgodnione w granicach sprawiedliwości i dobra powszechnego w imię solidarności zawodowej i narodowej.

3. Normalnym sposobem uzgodnienia interesów jest umowa, oparta na ugodzie obu stron, gdyż kamieniem węgielnym współczesnego ustroju jest wolność pracy, wolność wymiany usług i rzeczy, wolność przyjmowania zobowiązań w dziedzinie życia prywatnego.

4. Władze publiczne nie mogą zachowywać się obojętnie wobec zatargów pracy. Najpierw dlatego, że samym zatargom często towarzyszą bezprawia. Następnie dlatego, że strajki i lokauty są bronią zbyt kosztowną materialnie i moralnie; że bardzo często cierpią od nich ludzie, zupełnie do zatargu niewmieszani; że zatargi mogą się zamienić w zbrodnie społeczną i narodową, zwłaszcza gdy są inspirowane przez czynniki wywrotowe i antypaństwowe, własne lub obce; że w wielu zatargach pokrzywdzeni walczą o zachowanie sprawiedliwości lub słuszych praw. Wobec tych zjawisk władze państwowe nie mogą stać bezczynnie. Pierwszem ich zadaniem musi być troska o to, aby uprzedzać zatargi, usuwać ich przyczyny przez wydawanie mądrych ustaw, przez przestrzeganie zachowywania praw, przysługujących jednostkom, lub klasom, przez obronę uciśnionych i pokrzywdzonych.

4. Obowiązkowość wszczęcia akcji pojednawczej. Wobec tego że z walką wiąże się bardzo wiele stron ujemnych, i że dla wielu polityków i działaczy społecznych walka stała się celem, władze publiczne, jako przedstawiciele solidarności narodowej i dobra powszechnego, mają obowiązek, wobec niezwykłych okoliczności, użyć środków niezwykłych, t. j.

nakazać przedłożenie każdego zatargu, którego strony bezpośrednio załatwić nie mogą, urzędowi pojednawczemu. Przez to zyskuje się najpierw pewną zwłokę, choćby kilkudniową, odprężenie woli i uczuciowości, nastawianej w kierunku walki, a tem samem większa zdolność logicznego i realnego myślenia..

Pośrednictwo osoby lub osób trzecich, w sporze niezainteresowanych, mądrych życiowo i poważnych, może nie tylko działać uspokajająco na rozognione głowy, ale przede wszystkim znaleźć punkty styczności, wskazać stosunki sprawiedliwe, określić prawa i obowiązki. Sankcją może być tylko jednorodne odwołanie się do opinii publicznej, podanie dokładnego przebiegu sprawy, przyczyn zatargu, propozycji pojednawczej i jej umotywowania. Strona, której opinia publiczna nie przyzna słuszności, musi ustąpić, tembardziej, że władze publiczne mogą i powinny wywrzeć nacisk na tych, którzy przedłużają załatwienie zatargu. Gdy się przewiduje, że zatarg, który ma się zamienić na otwartą walkę, niezawodnie będzie bardzo groźnym i szkodliwym, władze publiczne, po ogłoszeniu przez urząd pojednawczy sprawozdania, powinny zarządzić plebiscyt z głosowaniem tajnym, aby się przekonać, czy dalszy opór jest wolą ogółu czy tylko wolą przywódców. W stosunku do pracodawców zwykle nacisk władz okaże się dostatecznie skutecznym.

5. Ody pojednanie zawiedzie, władze publiczne powinny postąpić jeszcze krok naprzód i nakazać przedstawienie zatargu do arbitrażu. Na ogłoszeniu umotywowanego wyroku rozjemczego należy poprzestać jako na sankcji; względnie: należy się odwołać do plebiscytu.

Dlaczego nie należy wyrokom urzędu pojednawczego, i rozjemczego nadawać mocy obowiązującej poza wypadkami, w których obie strony z góry dobrowolnie zgodzą się na wykonanie postanowienia?

Najpierw dlatego, że strajk oraz lokaut są godziwą i prawnie uznaną bronią w walce zawodowej. Jest to ostateczna sankcja, którą rozporządzają obie strony, aby bronić swoich praw i postulatów, które często nie są tego rodzaju, żeby ich można było dochodzić na drodze sądowej. Coprawda ustawodawca współczesny gorliwie się zajmuje sprawami robotni-

czemi, ale jest to niezawodnie jeden ze skutków akcji strajkowej. Bądź co bądź to bogate ochronne i ubezpieczeniowe ustawodawstwo pracy upoważnia społeczeństwo do skierowania do robotników żądania, aby ograniczyli do minimum akcją strajkową, aby ją uznali rzeczywiście za ostateczny środek. Czy jednak wystarcza do wprowadzenia zakazu strajku? Na to, aby władze publiczne mogły pozbawić swoich obywateli praw, które im przysługują, muszą się złożyć przyczyny pierwszorzędnej wagi. Taką koniecznością będzie strajk lub lokaut, który niewątpliwie doprowadzi do rewolucji politycznej, do przegrania wojny, do utraty niepodległości państwowej, do ogłodzenia miast, żołnierzy lub robotników. Władze mają wtedy obowiązek nakazać posłuszeństwo względem wyroku rozjemczego grzywną i więzieniem, a strajkowi lub lokautowi przeciwdziałać militaryzacją robotników, objęciem zakładu pod swój zarząd lub ustanowieniem komisarza rządowego.

Obowiązkowy arbitraż musi być zastosowany do urzędników państwowych. Grupy socjalistyczne, np. we Francji Jaurès, wprawdzie domagają się dla nich prawa strajku dlatego, że utożsamiają stosunek urzędnika do państwa ze stosunkiem najemnym a najemnikom przysługuje prawo strajku, oraz dlatego, że inaczej urzędnicy byłiby zupełnie bezbronni. Rozumowanie jest niesłuszne. Urzędnicy nie mogą mieć prawa strajku., Nie są oni bowiem robotnikami a państwo nie jest pracodawcą. Urzędnicy stanowią część państwa, są w mniejszym lub większym zakresie nosicielami autorytetu, wskutek tego przysługują im pewne przywileje, których nie mają najemnicy: prawo otacza ich opieką w chwili sprawowania urzędu, nie są narażeni na bezrobocie, mają stałe zajęcia i zapewnione awanse, zależnie od wysługi lat i t. p. Nadto strajk urzędniczy jest zatamowaniem życia publicznego, przynosi szkodę osobom trzecim i wprost sprzeciwia się dobru pospolitemu. Urzędnicy swoich praw muszą bronić na drodze organizacyjnej i prawnej, a zatargi załatwiać przez pojednanie lub obowiązkowe rozjemstwo. Niezawodnie jest to ograniczenie praw obywatelskich. Ale nikt nie jest obowiązany zostać urzędnikiem państwowym. Kto się nie chce pozbawiać prawa strajku, nie powinien podejmować się takich zajęć, których sama natura uniemożliwia odwołanie się do

strajku. Jeśli się zaś podejmie, władza zwierzchnia powinna go zmusić do wypełnienia obowiązku. To samo, co do urzędników państwowych, odnosi się do zakładów użyteczności publicznej, bez względu na to, czy to będą zakłady prywatne czy państwowe. Wobec strajku urzędników i strajku robotników i pracowników władze publiczne nie tylko mają prawo użycia represji, np. kary dyscyplinarnej, zwolnienia z urzędu, rozwiązania umowy¹⁾, ale także organizowania służby zastępczej z pośród ludzi od siebie zależnych lub z kół obywatelskich. Tej metody używały zarówno Anglja, jak i Francja w strajkach powojennych. Nie jest to walka ze strajkiem, lecz z barbarzyństwem lub politycznymi dążnościami strajku. Nie można bowiem zapominać, że głównem podłożem strajków, organizowanych przez urzędników (i najemników w zakładach użyteczności publicznej) jest, poza wyjątkami, gdy chodziło, zwłaszcza w okresie spadku waluty, o cele ekonomiczne, walka o to, czy organizacja państwowa ma być nadal organizacją narodu i przedstawicielką dobra powszechnego, czy też ma się stać federacją związków, zarządzana przez ludzi jednej partji (w Bolszewji przez członków partji komunistycznej), jak tego wymaga ustrój okresu przejściowego (dyktatury proletariatu) między państwem kapitalistycznym a społeczeństwem komunistycznym.

Powtóre dlatego, że doświadczenie australijskie zdaje się

Państwo	Liczba zatargów od 1913–1921 włącznie	Liczba robotników i pracowników w r. 1911	Liczba zatargów na 1 płatnego człowieka	wskaznik zarobków realnych w r. 1921
Nowa Galja	2 562	501 367	5.11	1 084
Wiktorja	386	392 399	0.98	1 051
Queensland	396	186 113	2.13	1 248
Australja połudn. . . .	190	121 723	1.55	1 056
„ septentr.	179	96 461	1.86	1 152
Tasmanja	53	51 270	1.03	1 002

¹⁾ Po strajku urzędników poczty, telegrafu i telefonów w marcu 1909 d. Izba Deputowanych przyjęła uchwałę: La Chambre, résoulee à donner aux fonctionnaires un statut légal, excluant formellement le droit de grève, passe à l'ordre du jour. W czasie strajku pracowników i robot-

przechylać szalę raczej na korzyść procedury pojednawczej; niż rozjemczej drogą sądową²⁾,

a) strajki były rzadsze w stosunku do liczby robotników, w państwach, w których przyjęto system instytucyj pojednawczych.

b) większa część zatargów i zatargi największe ze względu na liczbę robotników, były załatwione bez uciekania się do rozjemstwa trybunału związkowego lub trybunałów państwowych.

Commonwealth of Australia, Official Year Book (nr. 15 s. 895, 13 s. 1087)

Sposób załatwienia zatargu	Liczba zatargów w roku								Liczba ogólna robotników zainteres. w okresie 1914—1921
	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	
Pertraktacje									
a) bezpośrednio między obu stronami przez pośrednictwo osób trzecich . . .	247	254	319	234	171	291	380	412	526 865
b) bez uciekania się do ustawy o rozjemstwie	11	29	34	38	21	35	25	65	148 662
Odwołanie się do ustawodawstwa państw.									
a) interwencja albo pośrednictwo oficjalne albo przymusowa konferencja . .	7	3	9	12	20	33	33	18	41 122
b) postanowienie komitetu lub trybunału	17	5	10	13	14	5	8	4	20 759
Odwołanie się do ustawodawstwa związkow.	5	2	6	3	8	9	8	11	23 566
Zastąpienie strajkujących przez innych robotników lub lokaut .	16	9	18	36	26	22	22	10	25 637
Nieodwołalne zamknięcie zakładu	4	1	6	4	8	7	4	2	2 044
Inne rozwiązania	30	55	106	104	30	58	74	102	379 036
Ogółem	337	358	508	444	298	460	554	624	1 167 691

ników kolejowych w marcu i maju 1920 r., rząd nakazał wszczęcie dochodzeń przeciw C. G. T. i związkom urzędniczym, na skutek czego sąd rozwiązał 13. 1. 1921 C. Gł. T.

³⁾ D. MacDaniel Sells, La réglementation des salaires par l'Etat en Australie et en Nouvelle Zelande R. I. T. 10 (1924) 1054 n.

New Zealand, Official Year Book (1923, s. 617)

Sposób załatwienia zatargu	Liczba zatargów w roku							Liczba robotników zainteresowanych okres 1914—1921
	1906 do 1916	1917	1918	1919	1920	1921	razem	
Odwołanie się do ustawy o pojednaniu i rozjemstwie	19	1	3	4	1	12	40	4 743
Odwołanie się do ustawy o ankiecie w razie zatargu	—	1	—	2	1	—	4	415
Pojednanie drogą kompromisu	21	4	6	14	30	6	81	7 540
Zastąpienie strajkujących przez innych robotników	43	2	2	3	9	8	67	5 187
Inne rozwiązania	87	30	20	15	28	51	231	34 097
Sposoby nie podane	17	7	9	7	6	—	46	5 651
Razem	187	45	40	45	75	77	469	57 633

c) W r. 1921 liczba umów zbiorowych dobrowolnie zawartych i zarejestrowanych zgodnie z przepisami ustaw przemysłowych, przewyższa liczbę postanowień, wydanych przez trybunały i komitety zarobkowe. Temu jednak dowodowi można przeciwstawić to, że liczba decyzji w okresie 1917 do 1921 dosięgła 2.135 a liczba umów zbiorowych tylko 1.650.

Labour and Industrial Branch, Report nr. 12 s. 112

P a ń s t w o	1917		1918		1919		1920		1921	
	decy- zja	umo- wa	decy- zja	umo- wa	decy- zja	umo- wa	decy- zja	umo- wa	decy- zja	umo- wa
Nowa Galja	108	43	97	39	132	48	139	64	99	40
Wiktorja	65	—	76	—	69	—	125	—	106	—
Queensland	63	42	125	61	127	29	168	23	76	16
Australja połudn.	39	3	29	10	51	8	74	11	70	28
„ septentr.	4	28	9	26	6	37	2	65	7	40
Tasmanja	7	—	15	—	21	—	54	—	20	3
Federacja	33	135	22	213	427	160	32	183	44	315
Razem	319	251	373	349	427	282	594	346	422	442

Potrzenie, zarówno pracodawcy, jak i robotnicy podnoszą różne zarzuty przeciw przymusowemu rozjemstwu. Obie strony muszą się zrzec prawa decyzji, oddać załatwienie sporu w sprawach doniosłych osobom obcym. Nie jest to nigdy łatwe, a tembardziej w okresie walki i podnieconych nastrojów.

Colson ¹⁾ podaje dwa powody, dla których przemysłowcy niechętnie się godzą na rozjemstwo. Pierwszy ten, że przemysłowcy będą musieli wykonać wyrok, ale nie mają żadnej pewności, że go wykonają robotnicy, jeśli będzie dla nich niedogodny; dlatego przemysłowcy domagają się, aby robotnicy wrócili do pracy w chwili oddania sprawy do urzędu rozjemczego, ale na to robotnicy nie chcą się zgodzić. Wykonanie wyroku trybunału rozjemczego, gdy chodzi o masy, jest rzeczywiście trudne, ale możliwe. Zresztą poddanie się postanowieniu niewątpliwie zależy od charakteru narodu i jego kultury. W Norwegii niewykonanie wyroku należało do wyjątków, mimo że jedna albo druga strona była przeciwna uchwaleniu ustawy o przymusowym rozjemstwie i mimo, że w roku 1920 wyroki były przeważnie niekorzystne dla pracodawców a w r. 1922 dla robotników. Drugi powód, o którym wspomina Colson, polega, że sąd rozjemczy, nie rozporządzając żadnym tekstem prawnym, jako miarą przedmiotową, stara się zwykle rzecz załatwić krakowskim targiem. A ponieważ przeważnie robotnicy zgłaszają pretensje, przeto stale wra-
stają ciężary nakładane na przemysłowców. Podobny zarzut wygłaszają robotnicy: rozjemca jest zawsze stronniczy i to na korzyść burżuazji, z którą jest związany. Niewątpliwie, że położenie sędziów jest niezmiernie trudne. Dużo zresztą zależy od moralnych i umysłowych kwalifikacyj rozjemców. W Norwegii w r. 1916 trybunał rozjemczy rozstrzygnął dwie tylko sprawy: jedną na korzyść robotników (prezes sądu, przedstawiciel robotników i jeden z mianowanych przez rząd przeciw dwóm innym głosom); drugą na korzyść pracodawców (przedstawiciel pracodawców, dwóch członków mianowanych przez rząd przeciw prezesowi sądu i przedstawicielowi robotników). Wyroki z 1920 i 1922 były racjonalniejsze: w r. 1920 koniunktura gospodarcza była pomyślna, przeto

¹⁾ Le travail et les questions ouvrières 1917 252.

wyroki były korzystne dla robotników; r. 1922 był okresem silnego przesilenia, przeto wyroki obniżały zarobki, skracaly urlopy robotnicze i t. d.¹⁾). Zresztą obie strony wobec tego, że ustawy norweskie obowiązywały tylko na krótki okres czasu i musiały być odnawiane, głosowały za lub przeciw zależnie od tego, czego się od ustawy w danym okresie spodziewały. Ody koniunktura gospodarcza była dobra, gdy przemysłowcy mieli zbyt na towary, gdy przeto zależało im na nieosłabianiu tętna pracy, głosowali przez swoich przedstawicieli w sejmie za ustawą o obowiązkowym rozjemstwie a przedstawiciele robotników przeciw, gdyż liczyli na to, że z pomocą akcji strajkowej osiągną korzystniejsze wyniki (1916, 1919). Gdy natomiast zaczął się kryzys gospodarczy, pracodawcy obawiali się, że rozjemstwo będzie na nich nakładać wielkie ciężary, więc głosowali przeciw, robotnicy zaś, spodziewając się, że ich będzie bronić, głosowali za (ustawa z 31. 3. 1922)²⁾).

6. Gdy wszystkie te wysiłki zawiodą, należałoby, up. gdy strajk ma objąć cały przemysł, gdy chodzi o bardzo ważną dziedzinę gospodarstwa narodowego, przepisać plebiscyt z tajnym głosowaniem, czy ogół robotników zgadza się na wszczęcie strajku. Wynik strajku rzecz naturalna będzie w tych warunkach, zależec od siły, jaką każda strona rozporządza.

7. Instytucje ugodowe nie mogą być tworzone od wypadku do wypadku, lecz powinny istniec stale. Doświadczenie wszystkich krajów wykazało, że instytucje prywatne i korporacyjne mają przewagę nad rządowemu Tak jest w Belgji, Anglii, Stanach Zjednoczonych, nawet we Francji i Niemczech³⁾), tj. wszędzie tam, gdzie się rozwinęły potężne organizacje zawodowe. Natomiast w Polsce udział inspektorów pracy, jako pośredników w akcji pojednawczej, jest bardzo znaczny. Niezawodnie, jest to jednak stan przejściowy. Naturalnym następstwem dobrze rozgałęzionych związków zawodowych i umów zbiorowych powinny być instytucje pojednawcze i rozjemcze, zorganizowane wspólnie przez związki obu stron. Instytucje takie odznaczałyby się doskonałą

¹⁾ M. Johan Castberg, L'arbitrage obligatoire en Norvège. RIT. II (1925) 33 i 37.

²⁾ M. Johan Castberg I. c.

³⁾ Paul Pic, Législation industrielle 1922 s. 923—924.

znajomością rzeczy, jako urzędy stałe, obradujące nie tylko w chwili zatargu, ale i w innych sprawach, związanych ze społeczną stroną życia przemysłowego, zbliżyłyby do siebie ludzi, wyrównały trudności, usunęły upośledzenia, zapoznały z trudnościami i potrzebami technicznymi i gospodarczymi słowem, przyczyniłyby się do zmniejszenia wzajemnej nieufności i podejrzliwości i do usunięcia przyczyn wielu zatargów. W Norwegii rozjemca generalny i okręgowi są naznaczani przez rząd (ustawa z r. 1915 i następne dają przewagę elementowi urzędniczemu i społecznemu nad zawodowym) na okres trzech lat. Otóż liczba wyroków powziętych jednogłośnie wzrastała w miarę trwania sądu: w r. 1916 tylko jeden wyrok na siedem wybranych zapadł jednomyślnie, w r. 1921 już 31 na 46. W okresie od 1916 do 1921 na 164 wyroki tylko 65 nie było jednomyślnych.