

WACŁAW SZUBERT (Warszawa)

Rady zakładowe w świetle aktu prawnego z dnia 1 sierpnia 1944 r.

W dwóch numerach „Dziennika Ustaw”, jakie ukazały się w czasie Powstania Warszawskiego, zostało opublikowane kilkanaście rozporządzeń Krajowej Rady Ministrów, naczelnego organu administracji cywilnej Polskiego Państwa Podziemnego, powiązanej z Rządem Emigracyjnym w Londynie¹. Większość tych aktów dotyczyła uregulowania kwestii związanych z ustaniem okupacji i przewidywanym wznowieniem działalności urzędów i instytucji, mających podstawowe znaczenie dla odbudowy polskiej państwowości. Niektóre z tych aktów wychodziły jednak poza ten krąg spraw, określając czy też co najmniej zapowiadając przyszły kierunek polityki społeczno-gospodarczej państwa polskiego po odzyskaniu niepodległości. Należały do nich w szczególności: rozporządzenie o zabezpieczeniu ziemi na cele przebudowy ustroju rolnego, które miało przygotować grunt do parcelacji wielkiej własności ziemskiej oraz rozporządzenie o radach zakładowych², dotyczące organizacji stosunków pracy.

Rozważania niniejsze pragniemy poświęcić analizie treści tego ostatniego aktu oraz niektórych okoliczności związanych z jego opracowa-

¹ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, cz. III. W nr 1 opublikowany został Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 26 IV 1944 r. o tymczasowej organizacji władz na terytorium Rzeczypospolitej (poz. 1), oświadczenie Delegata na Kraj — Wicepremiera Rządu Rzeczypospolitej z 3 V 1944 r. o utworzeniu Krajowej Rady Ministrów (poz. 2) oraz 4 rozporządzenia K.R.M. z 3 V 1944 r., a w nr 2 Dziennika Ustaw R.P. 12 rozporządzeń K.R.M. noszących datę 1 VIII 1944 r. Decyzja o opublikowaniu tych wszystkich aktów zapadła na posiedzeniu K.R.M. w dniu 30 VII 1944 r. Opublikowane 2 numery Dziennika Ustaw R.P. nosiły daty: nr 1 — 20 VII 1944 r., a nr 2 — 2 VIII 1944 r. Oba numery zostały wydrukowane w czasie powstania warszawskiego w dniach 16 - 19 VIII 1944 r. Bliższe informacje w tym względzie, w tym również o organizacji prac ustawodawczych Delegatury Rządu oraz o okolicznościach im towarzyszących vide: A. Bień: *Bóg jest wyżej, dom jest dalej*, „Przedświt”, Warszawa (b.r.), s. 70 - 73 oraz 90 - 91 i 101 - 103.

² Dziennik Ustaw R.P., cz. III, nr 2 poz. 9 (zabezpieczenie ziemi na cele przebudowy ustroju rolnego) i poz. 16 (rady zakładowe).

niem i wydaniem. Czynimy to w przekonaniu, że jakkolwiek akt ten, podobnie jak inne rozporządzenia opublikowane we wspomnianych wyżej numerach „Dziennika Ustaw”, nie nabrał realnie mocy obowiązującej³, to jednak stanowi on dokument myśli społeczno-prawnej mogący budzić zainteresowanie z historycznego i porównawczego punktu widzenia, a to nie tylko ze względu na znaczenie samej instytucji rad zakładowych, lecz również z uwagi na jej szersze odniesienie do rozwiązań organizacyjno-prawnych, określających pozycję świata pracy w powojennej Polsce⁴.

Tworzenie, pod różnymi nazwami, organów przedstawicielskich w fabrykach i w innych zakładach stanowiło jedną z ważnych kart historii stosunków pracy. Inicjowane w ograniczonym zakresie i bez większego powodzenia już w wieku XIX, nabrało ono szczególnej wagi w końcu I wojny światowej, zwłaszcza w Rosji i w Niemczech. Organizowane wówczas spontanicznie, pod hasłem zasadniczych zmian ustrojowych, rady robotnicze, utorowały drogę regulacji prawnej przedstawicielstwa zakładowego pracowników⁵, które stało się w obu powyższych krajach stałym elementem ustroju pracy.

W Związku Radzieckim ukształtowało się ono ostatecznie jako komitety fabryczne (zakładowe), stanowiące organ związków zawodowych, ale wyposażone w uprawnienia dotyczące kontroli społecznej, zawierania

³ A. Bień podaje jednak, że rozp. K.R.M. z 1 VIII 1944 r. o rozwiązaniu Korpusu Policji Państwowej (tzw. granatowej), Dz.U.R.P. nr 2 poz. 17, było egzekwowane w czasie powstania warszawskiego (o.c. s. 102 - 103).

⁴ Dekret ten powstał w ramach prac programowo-koncepcyjnych Departamentu Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu, na czele którego stał od chwili jego powstania w pierwszej połowie 1941 r. Jan Stanisław Jankowski. Prace te były prowadzone pod kierunkiem Stefana Matei, który w pierwszej połowie 1942 r. został zastępcą dyrektora Departamentu, a w marcu 1943 r. — po objęciu przez Jana S. Jankowskiego stanowiska Delegata Rządu, a więc szefa wszystkich komórek organizacyjnych Delegatury — został dyrektorem Departamentu. Zespół pracowników Departamentu rekrutował się spośród osób, które przed wojną były związane z Ministerstwem Opieki Społecznej i instytucjami działającymi w kręgu tego resortu (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Instytut Spraw Społecznych) bądź z sądownictwem pracy, niektóre z tych osób współpracowały z „Przeglądem Prawa Pracy”, wydawanym w latach 1938 - 1939 przez Stowarzyszenie Przyjaciół Sądów Pracy. Projekt dekretu o radach zakładowych został opracowany przez Stefana Mateję i Macieja Święcickiego. Wspomnieniom o pracownikach Departamentu oraz charakterystyce jego działalności autor niniejszego artykułu poświęcił odrębne publikacje: Wspomnienia o Departamencie Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu 1941 - 1944, „Przegląd Historyczny” 1989, z. 1, s. 133 - 153, oraz: Departament Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu (1941 - 1945). Organizacja i działalność, „Kultura i Społeczeństwo” 1990, z. 2, s. 139 - 156.

⁵ Por. A. Hueck, H. C. Nipperdey, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, tom II, Mannheim—Berlin—Leipzig 1930, s. 464; W. Däubler, *Das Arbeitsrecht*, Reinbek bei Hamburg 1976, s. 184 i n.; I. I. Szełymagin, *Zakonodatelstwo o fabrichno-zawodskom trudie w Rossji 1900 - 1917*, Moskwa 1952, s. 290 i n.

umów zbiorowych z kierownictwem zakładów pracy, rozstrzygania sporów i in.⁶ Natomiast w Niemczech Weimarskich organy przedstawicielskie załóg pracowniczych (*Betriebsräte*) uzyskały odrębny status prawny jako instytucja niezależna od związków zawodowych o kompetencjach obejmujących współdziałanie z pracodawcą w regulowaniu wewnętrznego porządku pracy, a także w zarządzaniu placówkami zaspokajającymi potrzeby socjalne załóg, sprawowanie kontroli nad warunkami pracy i przestrzeganiem prawa w stosunku do pracowników i in.⁷

W Polsce próby zorganizowania przedstawicielstwa zakładowego pracowników podejmowane były w latach 1918 - 1919 przez rady delegatów robotniczych, nie przyniosło to jednak trwalszych wyników⁸. Przedstawicielstwo to nie uzyskało podstawy ustawowej; jedyny wyjątek w tym względzie stanowił Górny Śląsk, gdzie utrzymała się w mocy niemiecka ustawa z roku 1920 o radach załogowych, mających scharakteryzowane wyżej kompetencje. Na pozostałym obszarze kraju istniały tylko delegacje bądź to powoływane z mocy ustawy do określonych spraw (w szczególności do ustalania list urlopowych), bądź też tworzone zwyczajowo lub w drodze układów zbiorowych pracy albo w związku z organizowaniem strajków, przy czym powstawały na tym tle często konflikty pomiędzy konkurującymi związkami zawodowymi. Opracowany w roku 1938 przez Ministerstwo Opieki Społecznej projekt ustawy o radach pracowniczych, należący do rzędu kontrowersyjnych inicjatyw legislacyjnych z ówczesnych lat, nie wszedł w ogóle pod obrady Sejmu⁹.

Podjęcie w czasie ostatniej wojny inicjatywy określenia podstaw prawnych do utworzenia w całym kraju rad zakładowych zmierzało zatem do wprowadzenia instytucji dotychczas u nas praktycznie nieznaanej, o implikacjach sięgających głęboko w sferę ogólnych zasad porządku prawnego w dziedzinie stosunków pracy. Doświadczenia innych krajów wskazywały dowodnie, że sposób unormowania rad zakładowych, ich charakteru prawnego i zadań, stanowi zawsze funkcję ogólniejszych

⁶ N. G. Aleksandrow (red): *Sowietskoje Trudowoje Prawo*, Moskwa 1949, s. 167 i n. Por. także: *Rosja Sowiecka pod względem społecznym i gospodarczym*, red. L. Krzywicki, t. I, cz. II, Warszawa 1922, s. 207 i n.

⁷ Podstawę prawną rad zakładowych w Niemczech Weimarskich stanowiła ustawa z 4 II 1920 r. Por. A. Hueck, H. C. Nipperdey, o.c., s. 467 i n., oraz W. Däubler, o.c., s. 189 i n. Ogólne tendencje kształtowania się przedstawicielstwa zakładowego pracowników w Rosji Radzieckiej i w Niemczech charakteryzuje M. Święcicki, *Rady zakładowe jako organy ruchu zawodowego*, „Państwo i Prawo” nr 9 - 10, 1949, s. 24 i n.

⁸ Por. M. Święcicki, *Instytucje polskiego prawa pracy 1918-1939*, Warszawa 1960, s. 123.

⁹ Por. J. G. Wengierow, *Przedstawicielstwo pracownicze a państwo*, Warszawa 1935, s. 102 i n.; tenże, *Przedstawicielstwo pracownicze w zakładach pracy w Polsce*, „Przegląd Prawa Pracy” 1939, nr 7/8, s. 390 i n.; L. Brodowski, *Samorząd rad zakładowych*, Częstochowa 1947, s. 11 i n.

założeń, określających podstawy zbiorowego prawa pracy oraz pozycję zorganizowanego świata pracy w społeczeństwie.

Prace koncepcyjne, których owocem stał się akt dotyczący rad zakładowych, musiały tym samym objąć szerszy zakres postulowanych rozwiązań organizacyjno-prawnych w dziedzinie polityki społecznej i prawa pracy. Taki też był charakter prac prowadzonych w czasie wojny przez Delegaturę Rządu, a w szczególności przez wchodzący w jej skład Departament Pracy i Opieki Społecznej, do którego należał ten zakres zagadnień¹⁰. Przyświecające tym pracom założenia rozstrzygnęły o samej koncepcji rad zakładowych oraz o nadaniu regulacji tej instytucji priorytetowego charakteru. Można to wyczytać ze wstępnych postanowień omawianego aktu, stwierdzających, że rady zakładowe mają służyć przystosowaniu ustroju wewnętrznego zakładów pracy do założeń ustroju społeczno-gospodarczego (art. 1).

1. Punktem wyjścia tych założeń było uznanie, że podstawowym zadaniem po odzyskaniu niepodległości będzie nie tylko podźwignięcie kraju ze zniszczeń wojennych, lecz również przezwycięzenie społeczno-gospodarczego zacofania, jakie cechowało jego strukturę przed wojną i pomniejszało jego potencjał. Wynikała stąd konieczność wprężenia wszystkich rozporządzalnych sił i środków do wielkiego wysiłku inwestycyjno-produkcyjnego i wyzwolenia niezbędnych ku temu źródeł energii społecznej oraz skoncentrowanie ich wokół celów o podstawowym znaczeniu.

Należało oczywiście liczyć się, także w przyszłości, z nieuniknionymi sprzecznościami interesów w dziedzinie stosunków pracy. Trzeba było w związku z tym określić pole działania mechanizmów, służących ich rozwiązywaniu. Zasadnicza rola miała w tym zakresie przypadać związkom zawodowym jako organizacji powołanej do reprezentowania i obrony interesów pracowniczych. Jedynie w krótkim przejściowym okresie, bezpośrednio po wojnie, można było brać pod uwagę zastosowanie środków nadzwyczajnych, polegających na ograniczeniu prawa do strajku i wprowadzeniu obowiązkowego rozjemstwa. W dalszej perspektywie konflikty i zatargi zbiorowe musiałyby być rozwiązywane w drodze konfrontacji przeciwstawnych sił przy ograniczonej interwencji państwa. Przyjmowano przy tym, że ta gra sił powinna toczyć się przede wszystkim „ponad zakładowo”, w obrębie i na poziomie różnych gałęzi pracy i zawodów¹¹.

Rozważając jednak te sprawy w latach wojny, gdy terror okupacyjny

¹⁰ Por. W. Szubert, *Departament Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu (1939 - 1945). Organizacja i działalność*. „Kultura i Społeczeństwo” jw., przyp 4.

¹¹ Sprawozdanie Departamentu Pracy i Opieki Społecznej (w dalszym tekście skrót: DPOS.) za okres I - III 1944 r., s. 2 (CA PZPR 202/I-34, t. 1, s. 67).

zagroził wszystkim warstwom narodu i gdy ogrom postępujących zniszczeń i strat uzmysławiał potrzebę solidarnego wysiłku do przewyciężenia ich skutków, trudno było oprzeć się przekonaniu, że imperatywem przyszłości będzie w wielu przypadkach przechodzenie do porządku nad konfliktami interesów w imię wspólnego dobra. Odbudowa i rozbudowa gospodarki rysowały się w tej perspektywie jako podstawowe zadanie „zgodne z ostatecznymi postulatami wszystkich klas społecznych”. Działania zmierzające do pomnożenia skromnego dochodu narodowego musiały w tych warunkach uzyskiwać naturalny priorytet przed organizowaniem jego podziału, który — zwłaszcza w pierwszej fazie odbudowy — nie mógłby zapewniać nikomu poważniejszych korzyści. „Całe myślenie, planowanie i organizacja życia społeczno-gospodarczego oraz wszystkie sprawdziany polityki społeczno-gospodarczej” powinny być w tych warunkach zorientowane przede wszystkim produkcyjnie, a nie konsumpcyjnie¹². Zakładało to potrzebę stworzenia form zorganizowanego współdziałania różnych sił społecznych, przy czym wydawało się to zwłaszcza bardzo ważne na szczeblu ogólnokrajowym oraz na przeciwnym biegunie: w poszczególnych zakładach pracy.

Aby jednak zapewnić efektywność tego współdziałania, skupić je wokół realizacji najważniejszych celów oraz wyzwolić niezbędne ku temu źródła energii, trzeba było dokonać zmian systemowych, umacniających pozycję czynnika pracy, który w perspektywie warunków wojennych urastał bardziej niż kiedykolwiek do roli podstawowej dźwigni wartości. Zmiany te miało przynieść wprowadzenie gospodarki planowej, które w latach wojennych spotykało się co do zasady z szeroką akceptacją. W świetle dokumentów programowych Delegatury Rządu miało ono być połączone z uspołecznieniem przedsiębiorstw użyteczności publicznej i kluczowego przemysłu, a także podstawowego transportu i wielkich instytucji finansowych¹³. Miało też oznaczać podporządkowanie aparatu wytwórczego pozostającego w prywatnym władaniu kierowniczej roli państwa nie przez bezpośrednią ingerencję administracyjną, lecz za pomocą odpowiedniej polityki finansowej, kredytowej i podatkowej.

Własność prywatna środków produkcji nie byłaby w tej koncepcji całkowicie wyeliminowana. Miała ona być jednak dopuszczona w ograniczonym zakresie, tym bardziej że równocześnie przewidywano przejęcie na cele reformy rolnej prywatnych obszarów ziemi przekraczających 50 ha. Miała też być poddana kontroli co do sposobu jej użytkowania i rozmiaru ciągniętych z niej zysków. Na tej drodze zamierzano pozbawić ją

¹² Izby Pracy (sformułowanie wstępne dyskusyjne), maszynopis w materiałach DPOS, zbiory autora — WS, s. 1 i 4.

¹³ Deklaracja Rady Jedności Narodowej, *O co walczy naród polski*. „Rzeczpospolita Polska”, nr specjalny, marzec 1944, s. 2.

charakteru „nieograniczonego niczym przywileju”, upodobnić ją natomiast do pełnienia funkcji społecznej¹⁴.

Osiągnięciu przedstawionych powyżej zamierzeń miało również służyć wydobywanie społecznych treści i stworzenie społecznych mechanizmów planowania. Przyjmowano bowiem, że gospodarka planowa nie powinna oznaczać omnipotencji i monopolistycznej pozycji aparatu państwowego. Istotną rolę w jej funkcjonowaniu rezerwowano dla czynnika społecznego w zakresie inicjatywy, kontroli, a także wykonywania zadań gospodarczych. Na szczeblu ogólnokrajowym celowi temu miało służyć powołanie samorządu społeczno-gospodarczego z szerokimi uprawnieniami w powyższych dziedzinach, w którym miał mieć zapewnioną odpowiednią reprezentację świat pracy¹⁵.

Niezbędne wydawało się jednak także przeniesienie tej idei do zakładów pracy i znalezienie rozwiązań organizacyjnych, które mogłyby doprowadzić do zmiany pozycji człowieka pracy tak, aby przestał on być tylko „częstkowym wykonawcą” i „ogniwem w procesie produkcji”, poczuł się natomiast, co najmniej w pewnym istotnym zakresie, współgospodarzem mającym głos w sprawach prowadzenia przedsiębiorstwa, bez względu na jego charakter: publiczny czy prywatny¹⁶.

Taka właśnie rola miała przypaść radom zakładowym, miały one zatem organizować współdziałanie wszystkich sił składających się na potencjał zakładów pracy, a równocześnie umacniać pozycję pracowników jako członków społeczności zakładowej i jako ludzi pracy, których wszechstronny rozwój został uznany za naczelne zadanie polityki społecznej¹⁷. Ze stanowiska tych założeń trzeba spojrzeć na treść aktu z 1 VIII 1944 r. o radach zakładowych. Poniżej poddamy kolejno rozważeniu jego postanowienia określające sam charakter tych rad, ich zadania oraz ich pozycję wobec związków zawodowych i wobec organów samorządu społeczno-gospodarczego.

2. Przyjęcie pierwszego z powyższych założeń wpłynęło w sposób decydujący na określenie składu rad zakładowych i ich charakteru. Przyjmując, że rady mają organizować szerokie współdziałanie w zakładach pracy, uznano, że skład ich nie powinien ograniczać się do przedstawicieli pracowników czynnych na różnych szczeblach wykonawstwa, lecz powinien obejmować również personel kierowniczy, w tym także osobę

¹⁴ Ibidem, s. 2 - 3.

¹⁵ Samorząd społeczno-gospodarczy oraz: *Myśli o SSG* (samorządzie społeczno-gospodarczym), notatki w materiałach DPOS, zbiory WS.

¹⁶ Rady zakładowe. „Rzeczpospolita Polska” nr 37 (110) z 27 VIII 1944 (artykuł napisany przez mnie — WS).

¹⁷ Deklaracja Rady Jedności Narodowej, s. 3. W koncepcjach DPOS zamierzniom tym odpowiadała idea ustroju opartego na pracy (W. Szubert, *Departament*, przypis 10, s. 151).

zajmującą wśród niego stanowisko naczelne: kierownika zakładu pracy. Rada miała zatem stanowić reprezentację wszystkich „ludzi pracujących w zakładzie” i stanowiących jego obsadę personalną czy też, jak to formułowano we wstępnych dokumentach programowych, społeczność zakładową¹⁸. Oznaczało to odejście od niemieckiego modelu rad zakładowych jako reprezentacji interesów załogi wobec pracodawcy, przyjęcie natomiast koncepcji, która miała bezpośrednio po wojnie uzyskać prawo obywatelstwa we Francji w postaci komitetów jednoczących w swym składzie załogę i szefa przedsiębiorstwa (*comités d'entreprise*)¹⁹.

Za kierownika zakładu należało uważać tego, kto „prowadzi zakład pracy i nim zarządza” (art. 20 ust. 2). Decydował zatem sam charakter faktycznie pełnionej funkcji, a nie tytuł jej sprawowania, którym mogło być zarówno prawo własności, jak nominacja, umowa czy wybór przez pracowników²⁰. Taki był niewątpliwie sens przyjętej koncepcji, jakkolwiek w ostatecznym tekście opublikowanego aktu uwydatniono przede wszystkim związek kierownictwa z prawem własności (art. 20 ust. 3). Zapewnie- niu rzeczywistego współdziałania miał przy tym służyć wymóg, aby kierownik zakładu pracy uczestniczył osobiście w pracach rady zakładowej²¹. Jedynie w razie bezwzględnej niemożliwości uczestnictwa (w tekście podano przykładowo chorobę i doraźny urlop) mógł on wyznaczyć w konkretnym przypadku zastępcę (art. 33 ust. 2).

Ze stanowiskiem kierownika zakładu nie zostało natomiast powiązane przewodnictwo w radzie zakładowej. O wyborze przewodniczącego bowiem miała decydować sama rada w głosowaniu tajnym. Nie wyłączało to wyboru kierownika zakładu, z tym że w razie zmiany na tym stanowisku wybór nie przechodził na jego następcę. Natomiast w zakładach małych (gdy rada liczyłaby mniej niż 5 członków) wybór kierownika zakładu na przewodniczącego rady mógł być dokonany tylko jednomyślnie²². Wyjątek od powyższych zasad, polegający na powierzeniu z mocy prawa przewodnictwa w radzie kierownikowi zakładu, został przewidziany jedynie w placówkach pracy wymagających szczególnej dyscypliny i karności (jak np. statki morskie)²³.

¹⁸ Uzasadnienie projektu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej. Prawo rad zakładowych. Maszynopis w materiałach DPOS, zbiory rodziny Macieja Świącickiego; w dalszym tekście skrót: MŚw, s. 2.

¹⁹ Por. A. Brun, H. Galland, *Droit du Travail*, Paris 1978, t. II, s. 222 i n. Takiej koncepcji rad odpowiadała zdaniem autorów aktu z 1 VIII 1944 r. najlepiej nazwa: rady zakładowe (a nie: załogowe czy też pracownicze).

²⁰ Uzasadnienie projektu, (j.w. przypis 18), s. 16.

²¹ „Kierownik wchodzi do rady osobiście” (art. 20 ust. 1 rozp. K.R.M. z 1 VIII 1944 r. o radach zakładowych — artykuły cytowane w tekście odnoszą się do tego aktu).

²² Art. 29 ust. 2, art. 30 ust. 3.

²³ Art. 56 ust. 1 b. Por. Uzasadnienie projektu, s. 19. Natomiast w prawie francuskim przyjęto, że dyrektor przedsiębiorstwa bądź jego przedstawiciel jest z urzędu przewodniczącym rady (A. Brun, H. Galland, o.c., s. 231).

Niezależnie od kwestii przewodniczenia w radzie kierownik zakładu pracy znajdował się jednak w stosunku do niej w sytuacji szczególnej. Przede wszystkim do niego należało zwołanie pierwszego posiedzenia rady w celu dokonania wyboru przewodniczącego (art. 30 ust. 1). Ponadto jego obecność, niezależnie od quorum składu radnych, stanowiła warunek ważności posiedzeń rady (art. 33 ust. 1). Jedynie w porozumieniu z nim mogły być też zwoływane zebrania części lub całej załogi dla omawiania spraw uznanych za ważne przez radnych (art. 36 ust. 4). Należało ponadto mieć na uwadze faktyczny wpływ kierownika zakładu na bieg spraw mających związek z działalnością rady ze względu na charakter zajmowanego przezeń stanowiska.

Przeciwdziałać wynikającym stąd zagrożeniom dla normalnego funkcjonowania rady zakładowej miały sankcje karne, nakładane na kierowników uniemożliwiających odbywanie zebrań rady lub dokonanie wyboru jej przewodniczącego. Sankcje te obejmowały karę aresztu i grzywny, a w razie recydywy (za trzecim razem) również pozbawienie prawa kierowania zakładem pracy na czas od 6 miesięcy do 3 lat. Warunkiem ich zastosowania było działanie o charakterze umyślnym²⁴.

Liczba radnych zakładowych wybieranych przez załogę miała wynosić, zależnie od wielkości zakładu, od 2 do 18 osób, a w zakładach zatrudniających ponad 3 500 pracowników mogła przekraczać tę liczbę (decyzja należała wówczas do samorządu społeczno-gospodarczego). Wybór radnych miał być dokonywany w taki sposób, aby każdy dział pracy (a więc każda grupa pracowników związanych miejscem wykonywania pracy lub jej rodzajem) miał swego reprezentanta. Obok działów mógł być również uwzględniony podział na kategorie pracowników, z tym że — w odróżnieniu od rad załogowych, jakie istniały przed wojną na Górnym Śląsku — nie przewidywano odrębnej reprezentacji robotników i pracowników umysłowych. Ustaleń co do kryteriów wyodrębnienia działów i kategorii miał dokonywać właściwy organ administracji pracy, z tym że przewidziana została również możliwość określenia ich w drodze porozumienia załogi (art. 22). Czynne prawo wyborcze miało przysługiwać wszystkim pracownikom powyżej 18 lat, natomiast bierne prawo wyborcze zostało uzależnione od ukończenia 24 lat, dwuletniego stażu pracy w swoim (lub pokrewnym) zawodzie oraz sześciomiesięcznego co najmniej okresu zatrudnienia w danym zakładzie (art. 26, ust. 1 i 2).

Wybory radnych: równe, tajne i bezpośrednie (na nazwiska) miały być przeprowadzane co 2 lata przez komisję powoływaną przez ustępujących radnych, a w razie gdyby to nie było możliwe — przez izbę pracy na wniosek kierownika zakładu. Nadzór nad prawidłowością wyborów miał sprawować sąd pracy, a w jego braku sędzia grodzki. Prawo obec-

²⁴ Art. 45. O fakcie uniemożliwienia odbycia posiedzenia rady zakładowej wskutek nieobecności kierownika każdy z radnych mógł zawiadomić Izbę Pracy, wnosząc wzmiankę o tym do księgi protokołów rady (art. 33 ust. 3).

ności przy czynnościach komisji miało przysługiwać kierownikowi zakładu pracy lub jego zastępcy oraz przedstawicielom związków zawodowych, obejmujących zakresem swej działalności daną gałąź pracy. Osoby te mogłyby również na równi z pracownikami wносить sprzeciwy i zażalenia na czynności komisji do sędziego, sprawującego nadzór nad prawidłowością wyborów (art. 25).

Radni i członkowie komisji wyborczych mieli pełnić swe obowiązki honorowo, jednakże w razie konieczności wykonywania ich w godzinach pracy należał się im zwrot utraconego zarobku. Stosunek pracy radnych został objęty ochroną: przeniesienie ich do innego działu pracy mogło nastąpić tylko za ich zgodą wyrażoną na zebraniu rady, zwolnienie niezwłoczne tylko z ich winy, a wypowiedzenie umowy — w razie zmniejszenia stanu zatrudnienia w danym dziale pracy do 1/5 (z prawem ponownego przyjęcia do pracy, gdyby zwiększył się on następnie do 2/5, art. 38 - 41).

Rady zakładowe miały być tworzone obowiązkowo we wszystkich zakładach pracy, zatrudniających co najmniej 20 pracowników, bez względu na ich charakter²⁵. Wyłączone zostały jedynie gospodarstwa rolne, leśne i ogrodnicze (art. 4), a w stosunku do urzędów państwowych i samorządowych zostały przewidziane pewne odrębności, które miała bliżej określić Rada Ministrów (art. 44). W większych przedsiębiorstwach rady zakładowe miały być tworzone osobno dla poszczególnych zakładów, stanowiących ich część składową. Natomiast w zakładach małych, zatrudniających od 5 do 19 pracowników, miał być wybierany mąż zaufania, do którego odnosiły się odpowiednio przepisy w przedmiocie wyboru i zadań radnych. Zebrania rady zakładowej miały być zwoływane przez przewodniczącego co najmniej raz w miesiącu, a w trybie nagłym na wniosek większości radnych, kierownika zakładu lub samorządu społeczno-gospodarczego.

Skład rad zakładowych i organizacja ich prac zostały, jak widać z powyższego, pomyślane w sposób służący zorganizowaniu współdziałania załóg pracowniczych z kierownictwem zakładów pracy. Trzeba z kolei zdać sobie sprawę, w jakiej mierze rady zakładowe mogły zapewnić wpływ załóg na funkcjonowanie i życie wewnętrzne zakładów. Wymaga to skupienia uwagi na postanowieniach, określających zadania rad oraz ich kompetencje.

3. Ogólna klauzula zawarta w akcie z 1 VIII 1944 r. stwierdzała, że „rada zakładowa normuje życie wewnętrzne zakładu, wpływa na kształtowanie się jego zgodnie z prawem i dobrymi obyczajami oraz omawia,

²⁵ „Gdziekolwiek wykonywana jest zorganizowana praca, wszędzie potrzeba wiązań zespalaających czynnik ludzki. Nie ma podstawy, aby od zasady tej odstępować w stosunku do tych zakładów, w których praca ma charakter służby publicznej” (*Uzasadnienie projektu*, s. 7).

ocenia i rozstrzyga sprawy zakładowe w zakresie poruczonemu jej przez ustawę, zbiorowe prawo pracy (układ zbiorowy pracy, orzeczenia rozjemcze) lub zwyczaj” (art. 5 ust. 1). Ze sformułowania tego wynika, że uprawnienia mające przysługiwać radom zakładowym były niejednolite: co do niektórych spraw mogły one wypowiadać się wiążąco (normuje, rozstrzyga), co do innych głos ich nie miał takiego charakteru (wpływa, omawia, ocenia).

Wśród spraw należących do pierwszej kategorii szczególne znaczenie miało stanowienie regulaminu pracy. Do tego uprawnienia rady zakładowej autorzy aktu z 1 VIII 1944 r. przywiązywali szczególną wagę. Chodziło tu bowiem o zasadniczą zmianę trybu określania wewnętrznego porządku w zakładach pracy, a w szczególności o wyłączenie go ze sfery kompetencji samego pracodawcy. W miejsce jednostronnego aktu, kontrolowanego jedynie pod kątem zgodności z prawem, jak to przewidywało prawo okresu międzywojennego, miała wejść uchwała organu reprezentującego całą „obsadę” personalną zakładu pracy, a wśród niej wszystkie działy i kategorie pracowników. Regulamin pracy nie nabierał wprawdzie na tej drodze charakteru aktu dwustronnego, jak to było na gruncie koncepcji rad zakładowych przyjętej w Niemczech Weimarskich²⁶. Miał jednak stanowić wynik porozumienia pomiędzy reprezentowanym w składzie rady kierownictwem zakładu i zasiadającymi w niej również przedstawicielami załogi²⁷.

Taki charakter uchwał rady zakładowej, ustanawiających regulamin pracy wynikał pośrednio z faktu, że jakkolwiek uchwały te mogły zapaść większością głosów i kierownik zakładu mógł być przegłosowany, to jednak w tym przypadku przysługiwało mu prawo sprzeciwu, rozstrzyganego przez właściwy organ samorządu społeczno-gospodarczego (art. 17 ust. 4). Ostatecznie zatem treść regulaminu nie mogła być narzucona kierownikowi zakładu pracy wbrew jego woli. Ustanowienie regulaminu nie mogło jednak również nastąpić wbrew stanowisku większości radnych reprezentujących załogę, a ponadto radni uzyskali wpływ na treść regulaminu poprzez możliwość przedstawiania własnych projektów i propozycji. Samo wydanie regulaminu pracy, miało być, podobnie jak w przedwojennym porządku prawnym, obligatoryjne we wszystkich większych zakładach pracy²⁸, a jego treść miała obejmować poza prze-

²⁶ *Betriebsvereinbarung*. Por. A. Hueck, H. C. Nipperdey, o.c., s. 315.

²⁷ W uzasadnieniu określono regulamin pracy jako „prawo autonomiczne społeczności zakładowej”, oraz położono nacisk na „równość członków rady przy jego uchwalaniu” (*Uzasadnienie projektu*, s. 21). Natomiast w modelu francuskim rola rady zakładowej (*comité d'entreprise*) przy stanowieniu regulaminu pracy ograniczyła się do uprzedniej konsultacji (A. Brun, H. Galland, o.c. s. 262).

²⁸ Przez większy zakład pracy należało rozumieć zakład zatrudniający powyżej 19 pracowników, w którym było również obligatoryjne ustanowienie rady zakładowej (art. 2 ust. 2). Nadzór nad zgodnością regulaminu pracy z prawem miał należeć do inspekcji pracy (art. 6 ust. 2).

pisami porządkowymi także wykaz kar grożących za przekroczenia służbowe.

Akt z roku 1944 zawierał obszerny katalog spraw, poza regulaminem pracy, mogących stanowić przedmiot obrad i ewentualnych uchwał rady zakładowej. Należało do nich: ustalanie norm wydajności i premiowania, powiększanie lub zmniejszanie ciężaru stałej pracy przydzielanej pracownikowi bez zmiany wynagrodzenia, stosowanie środków bezpieczeństwa pracy, szkolenie uczniów, polepszanie warunków pobytu pracowników w zakładzie. Rada mogła również ingerować w przypadku wypowiedzenia stosunku pracy pracownikom o dłuższym stażu pracy w danym zakładzie (ponad 2 lata) oraz w razie skurczenia się możliwości zatrudnienia, co stawiało na porządku dziennym sprawę takiego rozłożenia pracy, aby jak najmniejsza liczba pracowników całkowicie ją utraciła. W razie powstania takiej sytuacji kierownik zakładu został zobowiązany do wniesienia jej pod obrady rady. Do zakresu zadań rady zakładowej należało wypowiadanie się w sprawie list urlopowych, co miało służyć ich uzgodnieniu w razie wniesienia zastrzeżeń przez kierownika zakładu²⁹.

We wszystkich wymienionych wyżej sprawach rada mogła zajmować stanowisko w formie uchwał, z tym jednak że wiążące były jedynie uchwały podjęte jednomyślnie (a więc takie, za którymi głosował również kierownik). Uchwały przyjęte większością głosów miały natomiast charakter zaleceń. Te ostatnie nie podlegały obowiązkowemu wykonaniu przez kierownika zakładu. Przewidziano jedynie pośredni środek nacisku w postaci przedstawienia sprawy właściwemu organowi samorządu społeczno-gospodarczego. Mogło to jednak nastąpić dopiero po trzykrotnym bezskutecznym wydaniu przez radę zalecenia w tej samej sprawie (art. 18 ust. 5)³⁰. W niektórych przypadkach fakt rozpatrywania sprawy przez radę mógł pociągać za sobą szczególne skutki (np. odroczenie rozwiązania stosunku pracy, gdy rada zajęła się daną kwestią na wniosek pracownika).

Za jedno z naczelných zadań rady zakładowej zostało uznane czuwanie nad przestrzeganiem regulaminu i układu zbiorowego pracy (art. 7 ust. 1), a w związku z tym pilne rozpatrywanie wniosków, zażaleń i życzeń załogi, także poza przewidzianym porządkiem obrad (art. 12 ust. 2 i 3). Rada miała też podejmować próby pojednania w zgłoszonych jej sporach indywidualnych, przy czym przewidywano zawieszenie postępo-

²⁹ Art. 7 - 10 i 12.

³⁰ Zawiadomienie organów samorządu społeczno-gospodarczego nie stanowiło formalnego odwołania, lecz tylko „wyższy i silniejszy stopień ujawnienia sprawy” niż poprzez zapis w protokóle (*Uzasadnienie projektu*, s. 22) Zalecenia rady miały działać „tylko ciężarem słuszności wewnętrznej i uzyskanego dzięki niej poparcia czynników pozazakładowych” (*ibidem*, s. 21). Nie przewidywano też żadnych procedur odwoławczych od decyzji kierownika zakładu (*ibidem*, s. 24).

wania sądowego do czasu stwierdzenia bezskuteczności tej próby (art. 12 ust. 1).

Rada zakładowa miała oceniać działalność przyzakładowych i pozazakładowych urządzeń prowadzonych przez zakład dla dobra załogi (takich, jak: domy fabryczne, szpitale, czytelnie, dziecińce, żłobki, organizacje wczasów), a szczególne uprawnienia miały jej przysługiwać w stosunku do urządzeń i instytucji samopomocowych, objęły bowiem one nadzór i kontrolę oraz prawo zawieszania władz w urzędowaniu i wyznaczania tymczasowego kierownictwa (art. 11). W tym ostatnim przypadku osobom zainteresowanym służyło prawo wniesienia sprzeciwu do właściwego organu samorządu społeczno-gospodarczego.

Wszystkie omówione wyżej sprawy zostały określone jako dotyczące kształtowania wewnętrznego życia zakładu pracy (art. 14 ust. 1). Odróżniono od nich „sprawy kierowania i zarządzania zakładem pracy”, co do których stwierdzono wyraźnie, że nie należą do właściwości rady, chyba że kierownik podda je pod obrady. Równocześnie jednak kierownik został zobowiązany do zapoznawania rady, przynajmniej raz w roku, z wynikami działalności zakładu ze szczególnym uwzględnieniem wykonania zadań produkcyjnych (art. 13).

Takie określenie kompetencji rad zakładowych wynikało z ogólnych założeń, przyświecających opracowaniom programowym Delegatury Rządu na okres powojenny. Postulując ograniczony charakter zmian ustrojowych oraz licząc się z tym, że aparat wytwórczy pozostanie w znacznej części w prywatnym władaniu, należało poszukiwać takich rozwiązań instytucjonalnych, jakie mogły w tym systemie okazać się operatywne. Nie zakładając radykalnych zmian, uznawano jednak za ważne torowanie drogi ewolucyjnemu przekształcaniu środowiska pracy oraz cechujących je stosunków władzy — podporządkowania.

Z tego punktu widzenia liczył się nie tylko sam charakter i zakres uprawnień przyznawanych radom zakładowym, lecz również realne możliwości czynienia z nich użytku oraz perspektywy skuteczności takiego działania. Niezależnie od formalnych uchwał i środków prawnych, zapewniających ich przestrzeganie, wydawało się ważne stworzenie forum obligatoryjnych spotkań i konfrontacji stanowisk, w której racje kierownictwa zakładu pracy zderzałyby się z racjami załogi, zmuszając do wypracowywania optymalnych rozwiązań. Funkcjonowanie rad zakładowych miało stworzyć płaszczyznę oddziaływań, sprzyjających kształtowaniu się klimatu rzeczowych narad oraz lepszemu zrozumieniu źródeł konfliktów i kontrowersji w środowisku pracy. W tym sensie system rad zakładowych został pomyślany jako prospektywny, miał on bowiem stopniowo przyczyniać się do kształtowania tych wartości, w imię których zamierzano powołać go do życia. Systemowi temu przypisywano też oddziaływanie wychowawcze, polegające na podnoszeniu kwalifikacji nie-

zbędnych w społecznym działaniu i przygotowywaniu szerokich kręgów pracowniczych do pełnienia odpowiedzialnych zadań³¹.

Niezależnie od powodów związanych z samym charakterem wypracowywanych koncepcji działały jednak również czynniki wynikające z układu sił politycznych w łonie Delegatury. Układ ten bowiem cechowały znaczne różnice stanowisk w kwestii planowanych rozwiązań systemowych. Postępowym kręgom w Delegaturze, do których należał Departament Pracy i Opieki Społecznej, przeciwstawiały się ośrodki myśli zachowawczej, niechętnie wszelkim śmielszym koncepcjom reformy społecznej. Ośrodki te odnosiły się negatywnie do samej instytucji rad zakładowych, podobnie zresztą jak do planowanej reformy rolnej, widząc w tych zamierzeniach posunięcia naruszające prawo własności³². Nie przeszkodziło to wprawdzie w ostatecznym przyjęciu i opublikowaniu obu tych aktów, nie pozostało jednak bez wpływu na ich treść, zmuszało bowiem do poszukiwania rozwiązań, mających szanse ogólniejszej akceptacji. Na tym tle dochodziło do pewnych koncesji w stosunku do pierwotnych zamierzeń. O jednej z nich będzie mowa poniżej.

System usankcjonowany ostatecznie aktem prawnym z roku 1944 był pomyślany jako minimum prawne w zakresie uprawnień rady zakładowej, niezbędne dla zapewnienia „dobrego układu stosunków osobowych w nowoczesnym zakładzie pracy”³³. Uprawnienia te nie mogły podlegać ograniczeniu na drodze pozaustawowej. Przewidziano natomiast możliwość ich wzbogacenia postanowieniami układów zbiorowych pracy. Na tej drodze mogło w szczególności następować:

- a) rozszerzanie zadań rady odnoszących się do kształtowania wewnętrznego życia zakładu pracy,
- b) nadawanie niejednomyślnym uchwałom rady w powyższych sprawach charakteru wiążącego³⁴,
- c) upoważnienie rady do omawiania spraw z zakresu kierowania i zarządzania zakładem pracy z wyłączeniem jednak prawa wydawania w tym zakresie zaleceń³⁵.

Rozszerzenie zakresu zadań rady, objętych punktem a) mogło również być dokonane jednomyślną uchwałą rady ze skutkiem trwałym na przyszłość.

³¹ *Uzasadnienie projektu*, s. 2 i 18.

³² Por. A. Bień, o.c., s. 71 i 101. Różnice stanowisk zaznaczały się w toku prac legislacyjnych i uzgadniania dokumentów programowych między Departamentem Pracy i Opieki Społecznej a Departamentem Przemysłu Delegatury Rządu.

³³ *Uzasadnienie projektu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej. Prawo rad zakładowych* (inna wersja, skrócona, zbiory MSw., s. 1).

³⁴ W tym przypadku kierownikowi zakładu pracy miało przysługiwać prawo sprzeciwu, podobnie jak w stosunku do uchwał dotyczących ustanowienia regulaminu pracy (art. 18 ust. 2).

³⁵ Art. 14 ust. 2.

Otwierając taką perspektywę zmierzano do nadania systemowi rad zakładowych charakteru „otwartego”, ewoluującego w kierunku rozszerzania zakresu zadań i uprawnień rady na drodze pozaustawowej w miarę uzyskiwania społecznej akceptacji dla takich zmian. W związku z przewidywaną w okresie powojennym radykalizacją postaw pracowniczych i wzrostem wpływów ruchu zawodowego perspektywa taka mogła wydawać się całkowicie realna; co więcej należało liczyć się z wysuwaniem postulatów wykraczających poza powyższy schemat.

Przedstawiona powyżej charakterystyka kompetencji rad zakładowych wymaga jeszcze ważnego dopełnienia. W niektórych bowiem rodzajach zakładów pracy kompetencje te miały ulec znacznemu rozszerzeniu. Dotyczyło to w szczególności przedsiębiorstw należących do spółek akcyjnych³⁶ i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością o większym kapitale zakładowym (ponad 250 000 zł). W przedsiębiorstwach tych radom zakładowym miało przysługiwać prawo udziału w wykonywaniu społecznej kontroli spółki przez przedstawicieli biorących udział w walnym zgromadzeniu akcjonariuszy (bądź zebraniu wspólników) z głosem doradczym. Przedstawiciele ci mieli wykonywać uprawnienia akcjonariuszy bądź udziałowców, obejmujące możliwość zapoznawania się z biegiem spraw spółki oraz zgłaszania uwag nie tylko władzom spółki, lecz również samorządowi społeczno-gospodarczemu. Miał też na nich spoczywać obowiązek składania sprawozdań z udziału w walnych zgromadzeniach zarówno radzie zakładowej, jak i organom tego samorządu, powołanych do sprawowania nadzoru nad ich działalnością (art. 43).

Regulacji tej przyświecała koncepcja wzmożenia kontroli społecznej nad funkcjonowaniem spółek, rozporządzających znacznymi kapitałami pochodzącymi od nieokreślonego bliżej grona osób oraz rozwijającymi niejednokrotnie działalność gospodarczą o dużej publicznej doniosłości. Spodziewano się przy tym, że przedstawiciele pracowników będą mogli wnieść do tej kontroli większą znajomość rzeczy i większe zainteresowanie niż przedstawiciele drobnych akcjonariuszy czy udziałowców i że będą mogli tym samym przeciwdziałać skuteczniej machinacjom kapitału, zwłaszcza zagranicznego, godzącym w interes przedsiębiorstw i w interes publiczny³⁷.

Prawo uczestniczenia z głosem doradczym w organach kontrolnych zostało również przyznane radom zakładowym w przedsiębiorstwach, bankach i instytucjach finansowych, należących do państwa i do związków samorządowych (art. 42). W pierwotnym tekście aktu z roku 1944 przewidywano również udział delegatów rad zakładowych w zarządzie tych przedsiębiorstw i instytucji. Oba te uprawnienia miały przy tym

³⁶ Podobne rozszerzenie uprawnień kontrolnych rad zakładowych przewidziano w prawie francuskim (A. Brun, H. Galland, o.c., s. 269 i n.).

³⁷ Uzasadnienie projektu, s. 25.

dotyczyć również przedsiębiorstw prywatnych, mających charakter użyteczności społecznej, takich jak elektrownie i młyny³⁸. W ostatecznie przyjętym tekście aktu z roku 1944 unormowania te zostały jednak pominięte, co stanowiło koncesję uzasadnioną względami, o których była wyżej mowa (s. 101).

Niezależnie od kompetencji przysługujących radzie zakładowej *in corpore* niektóre zadania i odpowiadające im uprawnienia miały być udziałem poszczególnych radnych. Należało do nich: czuwanie nad przestrzeganiem zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przygotowywanie projektów list urlopowych, podejmowanie prób pojednania w sporach wynikających ze wspólnej pracy, sprawdzanie zapisów w księgach mających wpływ na wymiar wynagrodzeń za pracę (art. 15), zwoływanie w porozumieniu z kierownikiem zakładu zebrań załogi (art. 36 ust. 4).

Zarówno rada *in corpore*, jak i poszczególni radni zostali natomiast pozbawieni prawa występowania na zewnątrz zakładu pracy. Jedyne wyjątek w tym względzie dotyczył obowiązku informowania organów administracji pracy, a także izb pracy i związków zawodowych na ich żądanie o przestrzeganiu w zakładzie ustawowego i układowego prawa pracy (art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 2).

4. Uznanie rad zakładowych za organ wewnętrzny zakładów pracy wykluczało tworzenie struktur stwarzających powiązania pomiędzy radami w różnych zakładach oraz służących koordynowaniu ich działalności. Przy całej odrębności rad zostały one jednak pomyślane jako część składowa przyszłego ustroju pracy, w którym poważna rola miała przypadać dwu innym instytucjom reprezentującym pracowników, a mianowicie związkowi zawodowemu i izbie pracy jako organom samorządu społeczno-gospodarczego. Należało zatem określić miejsce rad zakładowych w tym systemie oraz ich stosunek do obu wymienionych wyżej instytucji.

Relacja wzajemna rad zakładowych i związków zawodowych nasuwała zawsze problemy tam, gdzie rady uzyskiwały status odrębnego organu zakładowego i to także wówczas, gdy składały się wyłącznie z przedstawicieli pracowników i miały reprezentować załogę wobec pracodawcy. Tak było w szczególności w Niemczech Weimarskich, gdzie rady zakładowe (*Betriebsräte*) miały pozycję niezależną od związków zawodowych i własny, im właściwy zakres zadań³⁹. Tym bardziej rozwiązanie takie narzucało się w sytuacji, gdy rady miały jednoczyć w swym składzie kierownictwo zakładu i załogę oraz organizować ich współdziałanie. W

³⁸ Przepisy te miały jednak wejść w życie nie od razu, lecz w terminie oznaczonym przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej (Uzasadnienie projektu, s. 26).

³⁹ Por. M. Święcicki, *Rady zakładowe*, s. 34 i n. oraz W. Däubler, o.c., s. 218 i n.

tym stanie rzeczy nie może dziwić fakt, że akt z roku 1944 ograniczył bardzo zakres powiązań prawnych pomiędzy radami i związkami⁴⁰.

Nieliczne tylko jego przepisy przyznawały pewne kompetencje związkom zawodowym. Należał do nich wspomniany wyżej przepis dający przedstawicielom związkowym prawo obecności przy czynnościach komisji wyborczych do rad zakładowych oraz wnoszenia sprzeciwów i zażaleń. Związki mogły również wpływać na zakres zadań i uprawnień rad zakładowych poprzez układy zbiorowe pracy, przyczyniając się do rozszerzania tych uprawnień poza ustawowe minimum. Wpływ związków mógł też dotyczyć samego składu rady, gdyż w drodze układowej można było zastrzec, że prawo wybieralności będzie przysługiwało wyłącznie pracownikom zrzeszonym (art. 26 ust. 5)⁴¹. Opinia związków była wymagana przy wydawaniu przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej przepisów wprowadzających w niektórych rodzajach zakładów pracy odchylenia od ogólnie obowiązujących zasad (zastrzeżenie przewodnictwa w radzie dla kierownika zakładu, zastąpienie regulaminu pracy stanowionego przez radę przepisami służbowymi, art. 56 ust. 1, pkt. b) i c).

Związki zawodowe miały również, jak wyżej stwierdzono (s. 103), prawo żądania od radnych zakładowych informacji o przestrzeganiu postanowień układowych i przepisów prawa. Jak widać, uważano za rzecz oczywistą, że związki zawodowe będą zapoznawały się z warunkami pracy w miejscu jej wykonywania i dążyły do ich optymalizacji. Należało również liczyć się z faktem, jakkolwiek żaden przepis prawny o tym nie wspominał, że związki zawodowe będą obecne w zakładach pracy przez swoje komórki organizacyjne. Z samego charakteru związków musiało przy tym wynikać ich oddziaływanie na stosunki pracy, postawy pracowników i układ sił społecznych w zakładach pracy, a tym samym na warunki i możliwości funkcjonowania rad zakładowych.

Oddziaływanie to należało uznać za tym ważniejsze, że regulacja prawna stwarzała w istocie jedynie ogólne ramy dla ich aktywności, której charakter i skuteczność musiały być zależne od kontekstu społecznego i od procesów stymulowanych przez różne czynniki wpływające na postawy członków społeczności zakładowej oraz na jej faktyczną pozycję w stosunku do kierownictwa zakładów pracy. Okoliczności te mieli poważnie na uwadze autorzy aktu z roku 1944, stwierdzając, że „związki zawodowe mogą przyczynić się bardzo znacznie do realizacji celów rady [zakładowej]” poprzez wykonywanie swoich zadań⁴².

⁴⁰ „Związkom zawodowym pracowników nie wyznacza dekret żadnej pozycji prawnej w stosunku do rad zakładowych” (*Uzasadnienie projektu*, s. 8).

⁴¹ Uzasadnieniem tego przepisu było przekonanie, że „zrzeszeni stanowią element bardziej uspołeczniony”. Przywilej ten miał przy tym dotyczyć wszystkich pracowników zrzeszonych „bez względu na przynależność do takich czy innych ugrupowań” (*Uzasadnienie projektu*, s. 18).

⁴² *Uzasadnienie projektu*, s. 8.

W tym stanie rzeczy regulacja podstaw prawnych związków zawodowych miała istotne znaczenie także z punktu widzenia przyszłego rozwoju rad. Prace nad tą regulacją były prowadzone równolegle, z tym że nie wyszły poza fazę też programowych i projektów przygotowywanych w Departamencie Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu⁴³. Dokumenty te nie formułują wykrystalizowanych koncepcji legislacyjnych, pozwalają jednak zorientować się w kierunkach zamierzonej regulacji.

Najogólniej biorąc, miała ona służyć stworzeniu przesłanek dla konsolidacji ruchu zawodowego. Wyciągając konsekwencje z doświadczeń okresu międzywojennego, w którym ruch ten cechowało daleko idące rozbieżności organizacyjne, przyjęto, że prawo powinno sprzyjać powstawaniu związków mocnych, o odpowiednio licznych składach członkowskim i szerokim zakresie działania, przeciwdziałać natomiast powoływaniu do życia organizacji słabych, których istnienie musiałoby prowadzić do rozdrabniania sił na nieskoordynowane akcje o ograniczonej skuteczności.

Celowi temu miało służyć nie tylko wydatne podniesienie wymagań co do minimalnej liczby członków założycieli (przed wojną wystarczało trzech!), lecz również wprowadzenie podziału związków na pełnoprawne (które miały odpowiadać surowszym kryteriom co do minimalnego składu i zakresu działania) i niepełnoprawne⁴⁴. Jedynie te pierwsze mogłyby zawierać układy zbiorowe pracy obejmujące także pracowników niezrzeszonych oraz występować jako strona w postępowaniu rozjemczym oraz jako organizator strajków. Związki niepełnoprawne miały natomiast być traktowane jako zrzeszenia prawa prywatnego, które mogłyby zawierać umowy zbiorowe jedynie w imieniu swych członków⁴⁵.

Zamierzenia konsolidacyjne dotyczyły również nadbudowy organizacyjnej, a więc zrzeszeń (central) związków zawodowych. Skłaniano się bowiem do koncepcji ograniczenia ich liczby do paru (2-3) zrzeszeń

⁴³ Tezy w sprawie rad zakładowych (RZ), związków zawodowych (ZZ) i izb pracy (IP) w postaci trzech odrębnych, jakkolwiek tematycznie powiązanych dokumentów, zostały wysłane do Londynu jako załączniki do sprawozdania DPOS za okres I-III 1944 r. (o.c. przypis 11, s. 72-77). Opracowane zostały ponadto w paru wersjach projekty prawa o związkach zawodowych, które orientują w kierunkach poszukiwanych szczegółowych rozwiązań, ale nie wyrażają skryształizowanego stanowiska DPOS (zbiory WS i MŚw). Poniżej nawiązujemy do tego projektu, który wydaje się najbardziej dojrzały oraz do jedynego zachowanego uzasadnienia.

⁴⁴ Związki pełnoprawne miały zrzeszać co najmniej 10% pracowników danej gałęzi wytwórczości lub zawodu, w przypadku związków niepełnoprawnych wystarczała natomiast liczba 100 członków założycieli (Tezy ZZ, 3-4).

⁴⁵ Rozróżnienie na tej zasadzie dwóch kategorii związków zawodowych odpowiadało koncepcji przyjętej w okresie międzywojennym w niektórych krajach (w szczególności we Francji: J. M. Verdier, *Syndicats*, Parsic 1986, s. 355 i n.) oraz wysuwany w naszej literaturze (J. G. Wengierow, *Przedstawicielstwo pracownicze* s. 209 i n.). Sformułowanie tej koncepcji w Tezach ZZ, 3, 6, 9-10.

reprezentujących główne kierunki ideologiczne ruchu zawodowego, z wyłączeniem ugrupowań stanowiących jego drobniejsze odłamy⁴⁶. Zarysowywała się ponadto tendencja do przyjęcia takich rozwiązań organizacyjnych, aby związek zawodowy mógł działać tylko w ramach zrzeszenia (z wyłączeniem tzw. związków dzikich, uznawanych za niepożądaną formę koalicji)⁴⁷.

Zakładanie związków zawodowych miało następować na zasadzie rejestracji uwarunkowanej jedynie zgodnością statutu z prawem i wykazaniem się odpowiednią liczbą członków założycieli. Nie wyłączało to równoległego tworzenia związków o różnej przynależności zrzeszeniowej (a tym samym o różnej orientacji ideologicznej), którym miała być zapewniona „równa możliwość działania”, w tym także uczestniczenia w rokowaniach i akcjach inicjowanych przez inne organizacje związkowe. Celowi temu miał służyć wzajemny obowiązek informowania się i dopuszczania zainteresowanych związków do współpracy, przy której nie należało pomijać „żadnego związku danej gałęzi pracy na danym obszarze”⁴⁸.

Na związkach zawodowych, podobnie jak na organizacjach pracodawców, miał ciążyć obowiązek „stanięcia do rokowań” na wniosek strony przeciwnej⁴⁹. Związki nie mogły też uchylić się od udziału w postępowaniu pojednawczym i rozjemczym z tym, że po jego wyczerpaniu przysługiwać im miało prawo organizowania strajków i to na zasadzie wyłączności. Jedynie bowiem strajki organizowane przez związki zawodowe, z ich inicjatywy i pod ich kierunkiem, miały być uznane za legalne⁵⁰.

Ruch zawodowy miał obejmować wszystkich pracowników bez względu na dziedzinę ich pracy i charakter zatrudnienia, w tym także funkcjonariuszy państwowych, których wyodrębnianie i stwarzanie dla nich odrębnego reżimu prawnego uznano za „szkodliwy przeżytek”⁵¹. Funkcjonariusze państwowi mieli być natomiast pozbawieni prawa strajku, z tym że ograniczenie to miało dotyczyć również pracowników zatrudnionych w niektórych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej⁵². Nadzór nad działalnością związków zawodowych miał jedynie w okresie przejścio-

⁴⁶ Sprawozdanie DPOS za okres I - III, 1944 r., s. 2 - 3 i Tezy ZZ, 14.

⁴⁷ Prawo pracowniczych związków zawodowych (cyt. dalej jako Projekt prawa ZZ), art. 2 ust. 2; Uzasadnienie projektu prawa związków zawodowych (na użytek wewnętrzny), cyt. dalej jako Uzasadnienie prawa ZZ, s. 3 - 4 (zbiory MŚw).

⁴⁸ Projekt prawa ZZ, rozdział 4. *Równe możliwości działania organizacji zawodowych*, art. 22 - 23, a także Tezy ZZ, 9.

⁴⁹ Tezy ZZ, 8 i Projekt prawa ZZ, art. 10 ust. 3.

⁵⁰ Bezpośrednie kierownictwo akcją strajkową mogło być natomiast powierzone powołanemu *ad hoc* organowi międzyzwiązkowemu (Projekt prawa ZZ, art. 10 ust. 4, art. 11 ust. 1 i 2).

⁵¹ Uzasadnienie prawa ZZ, s. 8.

⁵² Ibidem, s. 7 - 8.

wym, bezpośrednio po wojnie, należeć do organów administracji pracy. Później miały go przejąć izby pracy jako organy samorządu społeczno-gospodarczego, w miarę powoływania ich do życia ⁵³.

Instytucja izb pracy miała stanowić trzeci człon postulowanego ustroju pracy, dopełniający jego budowę w wymiarze ogólnokrajowym. Utworzenie ich uważano za niezbędne, pomimo postulowanej konsolidacji ruchu zawodowego, licząc się z tym, że nie będzie ona mogła doprowadzić do powstania jednolitej reprezentacji całego świata pracy. Należało też mieć na uwadze, że związki zawodowe jako nosiciel klasowych interesów pracowniczych będą z konieczności uwikłane w sprzeczności i konflikty o charakterze branżowym, zakładowym i lokalnym, co uniemożliwi im pełniejsze zaangażowanie się w sprawy warunkujące ogólny rozwój społeczno-gospodarczy kraju. W tym stanie rzeczy zarysowywała się potrzeba stworzenia odrębnych form instytucjonalnych, umożliwiających przedstawicielstwu świata pracy wywieranie realnego wpływu na kierunek polityki społecznej i gospodarczej, na wydawane w tym zakresie prawa i podejmowane decyzje. Brak bowiem takich form musiałby osłabić poważnie pozycję świata pracy, jak to wykazały dowodnie doświadczenia okresu międzywojennego ⁵⁴. Chodziło również o to, aby społeczne organy samorządowe stanowiły przeciwwagę dla administracji państwowej.

Powołane do tej roli izby pracy miały być „organami gospodarczego samorządu pracy” wyposażonymi w osobowość prawną prawa publicznego ⁵⁵. Zakres ich działania określono stwierdzając, że „obejmują [one] wszystkich pozostających w prywatno- i publicznoprawnym stosunku pracy oraz tych, których sytuacja najbardziej zbliża do świata pracy” (jak członkowie spółdzielni pracy, chałupnicy). Zadania izb miały się natomiast rozciągać na „całokształt spraw żywotnych dla świata pracy” ⁵⁶: od współdziałania w planowaniu i koordynowaniu gospodarki narodowej, poprzez podejmowanie własnych działań i inicjatyw oraz kształtowanie stosunków między związkami zawodowymi do wykonywania różnego rodzaju funkcji zleconych.

Szczególnie ważne było określenie stosunku izb pracy do ruchu zawodowego. Chodziło przy tym zwłaszcza o poszanowanie jego niezależności i unikanie ingerencji w sferę jego uprawnień, wokół tych spraw bowiem powstało w latach trzydziestych wiele nieufności ⁵⁷. Istotne znaczenie z tego punktu widzenia miała zarówno organizacja izb pracy, jak i ich kompetencje.

⁵³ Tezy ZZ, 14.

⁵⁴ Por. W. Landa u, *Izby Pracy* Warszawa 1932, s. 7 i n.

⁵⁵ Tezy IP, 2.

⁵⁶ Tezy IP, 9.

⁵⁷ Por. M. Świącicki, *Instytucje*, s. 318 i n.

Co do pierwszej z tych spraw uznano, że związki zawodowe powinny stanowić podstawę organizacyjną izb pracy⁵⁸. Określając skład ich gremiów kierowniczych przewidziano natomiast, że 2/5 miejsc przypadnie przedstawicielom desygnowanym bezpośrednio przez związki zawodowe, a dalsze 2/5 radcom wybranym przez pracowników w wyborach powszechnych oraz 1/5 osobom kooptowanym i nominatom. Taki miał być w szczególności skład izb wojewódzkich, na podobnej zasadzie miała być jednak uformowana Centralna Izba Pracy, z tym że zasiadali by w niej w tej samej proporcji delegaci wojewódzkich izb i zrzeszeń związkowych (obok kooptantów i nominatów)⁵⁹. Zasady te nie dawały związkom zawodowym wyłącznego wpływu na obsadę personalną izb pracy. Trzeba jednak zauważyć, że wybory powszechne miały się odbywać na listy kandydatów przedstawiane przez związki zawodowe.

Koncepcja utworzenia nie tylko ogólnopolskiej Centrali Izby Pracy, lecz również izb wojewódzkich nie harmonizowała z przedwojennymi opiniami związkowców, którzy obawiali się nadmiernej rozbudowy tych instytucji⁶⁰. Uzasadniała się natomiast szerokim zakresem ich zadań.

Określając kompetencje izb pracy stwierdzono, że nie mają one współzawodniczyć ze związkami zawodowymi ani ograniczać ich uprawnień, lecz współpracując z nimi koordynować i uzupełniać ich działalność. Rola izb pracy miała jednak polegać nie tylko na zapewnieniu światu pracy „stałego przedstawicielstwa jego dążeń i potrzeb”, lecz również na jego „całkowaniu”⁶¹, a w szczególności na „porządkowaniu” i „ujednolicaniu” działalności związków zawodowych⁶². Dotyczyć to miało wprawdzie przede wszystkim spraw techniczno-organizacyjnych, takich jak: wymiar składek, sprawozdawczość, rachunkowość; miało jednak obejmować także upodabnianie statutów oraz kształtowanie stosunków międzyzwiązkowych. Kompetencje izb pracy zostały zatem zakresłone szeroko, co daje pojęcie o ważnej roli, jaką miały one spełniać jako organ samorządu społeczno-gospodarczego, działający obok instytucji reprezentujących sfery gospodarcze: izb przemysłowo-handlowych, rzemieślniczych i rolniczych.

Organy samorządu społeczno-gospodarczego miały jednak bezpośrednie odniesienie nie tylko do ruchu zawodowego, lecz także do rad zakładowych. Można by nawet uznać, że ta ostatnia relacja nabierała szczególnego znaczenia, gdyż rady zakładowe ze względu na swój skład i charakter zadań stanowiły jak gdyby lokalny odpowiednik tego samorządu,

⁵⁸ Tezy IP, 3.

⁵⁹ Tezy IP, 5 i 6.

⁶⁰ Por. M. Świąćicki, *Instytucje*, s. 323.

⁶¹ Tezy IP, 1.

⁶² Tezy IP, 9 pkt. i) i j). W punkcie i) czytamy: „podporządkowanie związków zawodowych [...]”, zamiast „porządkowanie”, co polega na oczywistym błędzie maszynowym.

powołany do mobilizowania sił reprezentujących różne czynniki produkcji. Nieprzypadkowo w uzasadnieniu projektu aktu z 1 VIII 1944 r. stwierdzono, że rady zakładowe są „jak gdyby rzutem [tego samorządu] na płaszczyznę poszczególnych zespołów wytwórczych” oraz określono je jako jego „najmniejszą komórkę”; jednoczącą w sobie „pracę kierowniczą i zależną”⁶³. Okoliczność ta zbliżała do siebie obie te instytucje, pomimo że miały one działać na odległych od siebie płaszczyznach oraz stwarzała pomiędzy nimi więź, która — w odróżnieniu od relacji pomiędzy radami i związkami — uzyskała również bezpośredni wyraz prawny.

Zbliżenie to dotyczyło jednak, inaczej niż w przypadku związków zawodowych, nie tyle samych izb pracy, co całej instytucji samorządu społeczno-gospodarczego jako skupiającej w sobie wszystkie siły produkcyjne, a nie tylko przedstawicielstwo świata pracy. Znalazło to wyraz w przepisach aktu z roku 1944, które samorządowi społeczno-gospodarczemu powierzały nadzór i opiekę nad radami zakładowymi (art. 3), a także przewidywały przekazywanie do niego spraw konfliktowych (sprzeciw kierownika zakładu pracy w stosunku do uchwały rady ustanawiającej regulamin pracy, art. 17 ust. 4 i 5; nieuwzględnianie przez niego powtarzanych zaleceń rady, art. 18 ust. 5). Przepisy te stawiały samorząd społeczno-gospodarczy w pozycji nadrzędnej w stosunku do rad zakładowych, jakkolwiek nie dawały mu prawa podejmowania wiążących decyzji ani narzucania radom swego stanowiska.

Inne przepisy aktu z roku 1944 zawierały jednak odniesienie nie do samorządu społeczno-gospodarczego w całości, lecz do jego członów, jaki miały stanowić izby pracy. I tak, izby te zostały w pewnych okolicznościach upoważnione do powoływania komisji organizujących wybory do rad zakładowych (art. 25 ust. 1). Izbom pracy należało również notyfikować nieobecność kierownika zakładu uniemożliwiającą odbycie posiedzenia rady zakładowej (art. 33 ust. 3). Prawo obecności na zebraniach rady przyznano natomiast szeroko przedstawicielom samorządu społeczno-gospodarczego, obok przedstawicieli jego członów: izby pracy a także izby przemysłowo-handlowej (art. 34 ust. 1). Do izby pracy należało wreszcie kierować sprawy, w których powstała trudność dokonania uzgodnień pomiędzy kierownikiem zakładu pracy a mężem zaufania w małych zakładach, w których nie przewidywano powoływania rad zakładowych (art. 37 ust. 3).

Regulację tę cechował brak precyzji i konsekwencji w określeniu powiązań prawnych pomiędzy radami a organami samorządu społeczno-gospodarczego. Miało to swoją przyczynę w niedopracowaniu koncepcji programowych, dotyczących struktury i roli tej ostatniej instytucji. Inicjatywa powołania jej do życia wynikła z dążenia do zapobieżenia eta-

⁶³ Uzasadnienie projektu, (o.c. przypis 18), s. 7.

tyzacji systemu gospodarki planowej, czemu miało służyć ujęcie go w samorządne formy oparte na czynniku społecznym. Prace prowadzone w tym kierunku nie doprowadziły jednak do ukształtowania skryształizowanego stanowiska. Początkowe postępy tych prac uległy następnie zahamowaniu⁶⁴. Przyczyniły się do tego krytyczne uwagi stronnictw politycznych, w szczególności PPS-WRN i Stronnictwa Ludowego, które uznały, że przedstawione projekty zmierzają do nadmiernej rozbudowy aparatu samorządowego, wchodzącego w kompetencje władz państwowych, a równocześnie nie przynoszą rozwiązań pożądanych ze stanowiska głębszej przebudowy społecznej⁶⁵.

W tym stanie rzeczy zabrakło ogólniejszych przesłanek do rozwinięcia koncepcji programowych, określających pozycję zorganizowanego świata pracy w państwie. Spośród trzech podstawowych elementów ustroju pracy, jakie miały w założeniu stanowić: rady zakładowe, związki zawodowe i izby pracy, ten ostatni został najslabiej opracowany. Najwyraźniejszy kształt uzyskały natomiast rady zakładowe. Była to też instytucja, której unormowanie oceniono jako odpowiadające pilnej potrzebie kształtowania stosunków pracy w zakładach produkcyjnych. Ten motyw zdecydował o priorytetowym opracowaniu omawianego przez nas aktu oraz o opublikowaniu go w początkowej fazie Powstania Warszawskiego.

5. Koncepcja rad zakładowych była częścią składową programu społeczno-politycznego Delegatury Rządu, który znalazł wyraz w Deklaracji Rady Jedności Narodowej z 15 marca 1944 r. Program ten zmierzał do przekształcenia struktury społeczno-gospodarczej kraju oraz do wyzwolenia sił, mogących dać nowy impuls gospodarce i skierować ją na tory planowego rozwoju. Celowi temu miały służyć reformy zmieniające warunki życia i pracy szerokich warstw ludności oraz umożliwiające awans społeczny robotnikom i chłopom. Niektóre z tych zmian sięgały w założeniu dość daleko, przełamując zastarzałe sposoby myślenia konserwatywnych środowisk, nie nosiły natomiast cech radykalizmu społecznego.

Taki też charakter miała koncepcja wprowadzenia rad zakładowych. Instytucja ta nie miała na celu „uspołecznienia gospodarki prywatnej”, nie miała też „zmieniać systemu władania czy ustroju własności”⁶⁶ ani hierarchicznej struktury kierownictwa w procesach pracy zespołowej. Chodziło w niej natomiast o to, aby załoga mogła współdecydować o regulach wewnętrznego porządku pracy, aby pracownicy mieli poprzez swych przedstawicieli współudział w rozstrzyganiu spraw żywotnie ich

⁶⁴ Sprawozdanie z działalności DPOS za okres VIII - XII 1943, s. 4 (CA PZPR 203/VII-35, t. 2, s. 115).

⁶⁵ CA PZPR 202/V/4, s. 83 - 89. Tamże uwagi *Unii*.

⁶⁶ Uzasadnienie projektu (o.c., przypis 63), s. 6.

interesujących, aby rzeczowość postępowania kierownika podlegała kontroli⁶⁷ i aby wreszcie wytwarzała się więź jednocząca załogę w świadomą swych praw i zbiorowych zadań społeczność⁶⁸. Cele te zamierzano osiągać przez stworzenie form obligatoryjnego współdziałania i nacisku społecznego, przy bardzo oszczędnym sięganiu do rygorów prawnych. Wynikała stąd ograniczona skuteczność prawna uchwał rad zakładowych oraz niemożność narzucania przez nią kierownikowi zakładu pracy swego stanowiska, tym bardziej że nie przewidywano w tym zakresie postępowania odwoławczego.

Może się w tych warunkach nasunąć wątpliwość, czy oparta na tych zasadach instytucja rad zakładowych miała istotnie szanse dokonania głębszego przełomu w pozycji i świadomości pracowników oraz wzbudzić w nich przekonanie, że praca wykonywana przez nich jest „pracą na swoim”⁶⁹. Wątpliwość taka ma racjonalne podstawy. Może ona być również podniesiona w stosunku do niektórych szczegółowych rozwiązań przewidzianych w akcie z roku 1944, mogących z obecnej perspektywy budzić zastrzeżenia. Na pytania zawarte w tych wątpliwościach nie sposób udzielić przekonującej odpowiedzi.

Można natomiast zauważyć, że dokonywanie trwałych zmian w świadomości społecznej jest rzeczą znacznie trudniejszą, niż to wydawało się w latach wojny autorom wielu programów społecznych, także i tych, które cechował daleko posunięty radykalizm. Doświadczenia lat powojennych, o które jesteśmy teraz bogatsi, pokazały, że świadomość ta reaguje opornie nawet na bardzo głębokie przemiany ustrojowe stosunków własności i produkcji. W tym sensie zatem optymizm w przewidywaniach skutków społecznych planowanych zmian był w latach wojny i bezpośrednio po wojnie grzechem wspólnym ośrodków o bardzo różnej orientacji.

Doświadczenia powojenne różnych krajów rzuciły również nowe światło na przesłanki prawidłowego funkcjonowania organów przedstawicielskich w zakładach pracy. Uwydatniły one trudności powodujące często znaczną rozbieżność pomiędzy zakresem uprawnień przyznawanych tym organom a możliwością praktycznego ich wykorzystania. Samo porównywanie zadekretowanych kompetencji nie stanowi w tym świetle dostatecznej podstawy do oceny społecznej wartości tych instytucji, zwłaszcza jeśli mieć na uwadze nie tylko formalne czynienie użytku z tych kompetencji, lecz także osiąganie poprzez to zamierzonych celów.

Warto zauważyć, że uprawnienia przyznane radom zakładowym przez ustawodawstwo powojenne różnych krajów nie wykraczały na ogół poza

⁶⁷ Ibidem, s. 4.

⁶⁸ Ibidem, s. 2 - 3.

⁶⁹ Ibidem, s. 11.

zakres przewidziany aktem z roku 1944, dotyczyły bowiem głównie spraw pracowniczych i socjalnych, a tylko w ograniczonym stopniu, bez głosu stanowiącego, spraw gospodarczo-produkcyjnych⁷⁰. Idea udziału załóg w zarządzaniu zakładami pracy torowała sobie zawsze z trudem drogę tak w rozwiązaniach instytucjonalnych, jak i w świadomości pracowniczek. Świadczą o tym zarówno dawne próby urzeczywistniania koncepcji syndykalistycznych⁷¹, jak i powojenne doświadczenia krajów, które podjęły poważniejsze działania w tym kierunku⁷².

Problematyka ustroju pracy i rad zakładowych stanowiła w okresie wojny przedmiot zainteresowania różnych ośrodków myśli społeczno-politycznej. Zajmowały one jednak w tych sprawach stanowisko w ogólniejszych wypowiedziach programowych, które nie przybrały charakteru wykończonych projektów⁷³. Akt z 1 VIII 1944 r. stanowił natomiast dokument dojrzałej myśli prawniczej, przygotowany w postaci odpowiadającej wymaganiom legislacyjnemu⁷⁴. Treść i forma tego aktu kwalifikowały go w pełni do wprowadzenia go w życie po ukonstytuowaniu się „właściwych władz naczelnych” (art. 58) i opanowaniu żywiołowych procesów okresu przejściowego. Szczególne problemy mogły natomiast powstać w fazie przełomu, gdy należało liczyć się ze spontanicznymi działaniami załóg pracowniczych, zwłaszcza w zakładach poniemieckich i przejmowaniem przez nie funkcji kontroli i doraźnego zarządu⁷⁵.

⁷⁰ Por. W. Däubler, *Das Grundrecht auf Mitbestimmung*, Frankfurt a/M 1973, s. 14 i n.; A. Brun, H. Galland, o.c., s. 251 i n.; Z. Salwa, W. Szubert, M. Święcicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957, s. 205 i n.

⁷¹ Por. w tej materii uwagi J. Rakowskiego, *Zetowcy i Piłsudzczycy*, cz. II, „Kultura” z. LV, Paryż 1981, s. 83 - 84.

⁷² Por. W. Däubler, o.c., s. 24 - 27.

⁷³ Por. A. Friszke, *Wizja przyszłego państwa w koncepcjach czterech stronnictw obozu rządowego w kraju (1939 - 1945)*, w: *Państwo w polskiej myśli politycznej*, Ossolineum 1988, s. 206 i n.; tenże, *O kształt Niepodległej*, Warszawa 1989, s. 433 i n.; *Wspólny Dom* (broшуra konspiracyjna Z. Załęskiego, dyrektora Departamentu Rolnictwa Delegatury Rządu), Warszawa 1943 — autor ten postulował utworzenie rad zakładowych jako prawnie uznanego przedstawicielstwa pracowników powołanego do współdziałania z kierownictwem w sprawach ustalania ogólnych warunków pracy w przedsiębiorstwie, s. 79; *O co Walczymy, Deklaracja programowa Polskiej Partii Robotniczej*, Warszawa 1943 — program ten przewidywał powierzenie kontroli nad produkcją znacjonalizowanych przedsiębiorstw komitetom fabrycznym, s. 8. Nawiązywało to do postulatów wysuwanych w okresie międzywojennym przez K.P.P. (por. M. Święcicki, *Instytucje*, s. 123).

⁷⁴ Tekst tego aktu został opracowany przez Stefana Mateję i Macieja Święcickiego. Por. W. Szubert, *Wspomnienia o Departamencie Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu (1941 - 1944)*, Przegląd Historyczny, z. 1/1989, s. 147.

⁷⁵ Działania takie zostały istotnie podjęte w wielu zakładach pracy bezpośrednio po wyzwoleniu. Podobnie było we Francji, co odpowiadało postulatowi formułowanemu przez ruch oporu w czasie wojny (por. A. Brun, H. Galland, o.c. s. 221 - 222).

Trzeba poza tym wskazać na niektóre inne aspekty rozporządzenia K.R.M. z 1 sierpnia 1944 r. o radach zakładowych. Należy do nich konstrukcja zakładu pracy jako instytucji będącej terenem działania tych rad, ale mającej także zastosowanie w prawie stosunku pracy⁷⁶. Ogólniejsze znaczenie miała wyrażona w tym akcie zasada jedności pracowniczej, odrzucająca podział na robotników i pracowników umysłowych, a także odrębność statusu funkcjonariuszy publicznych⁷⁷. Znalazła ona silny wyraz w konstrukcji rad zakładowych, wpłynęła jednak również na treść innych opracowań programowych, przygotowanych przez Departament Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu: w przedmiocie związków zawodowych i prawa pracy. Można by wskazać również na niektóre inne aspekty omawianego aktu, mające odniesienie do różnych instytucji prawa pracy⁷⁸.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że akt ten zasługuje na uwagę ze stanowiska studiów nad rozwojem polskiej myśli społeczno-prawnej, tym bardziej że dotyczy instytucji, której bogata historia potwierdziła jej duże znaczenie dla kształtowania stosunków pracy. Opracowanie i opublikowanie tego aktu wynikało z trafnego uznania pilnej potrzeby utworzenia rad zakładowych bezpośrednio po wyzwoleniu kraju spod okupacji. Nieprzypadkowo ta sama myśl zaowocowała w postaci wydania przez Rząd Tymczasowy R.P. zaledwie o pół roku później dekretu o radach zakładowych z dnia 6 lutego 1945 r. (Dz.U.R.P. nr 8 poz. 36). Ale to był już początkowy rozdział zupełnie innej historii.

⁷⁶ Uzasadnienie projektu (o.c., przypis 63), s. 1. Po wojnie pojęcie zakładu pracy nabrało w polskim prawie pracy dużego znaczenia. Wątek ten podjął bezpośrednio po wojnie S. Grzybowski, *Wstęp do nauki prawa pracy*, Kraków 1947, s. 167 i n. oraz M. Święcicki, *Prawo stosunku pracy*, Częstochowa 1949, s. 29 i n.

⁷⁷ „Jedna jest tylko i wewnętrznie jednolita rada zakładowa. Podział na przedstawicielstwo pracowników umysłowych i przedstawicielstwo robotników nie dałoby się uzasadnić tym bardziej, że samo rozróżnienie tych dwóch kategorii staje się chwiejne. Coraz intensywniejsze przenikanie kultury w dół, a poczucia obowiązku w górę, daje jako skutek zespolenie kultury i pracy, jedność socjologiczną inteligencji kierowniczej i pracy wykonawczej” (Uzasadnienie projektu, o.c., przypis 76, s. 7). Por. także wyżej s. 106-107 oraz W. Szubert, *Departament* (o.c., przypis 10), „Kultura i Społeczeństwo”, s. 153.

⁷⁸ Na uwagę zasługuje np. stwierdzenie, że wypowiedzenie umowy o pracę powinno być kontrolowane nie tylko pod kątem jego rzeczowości, lecz także słuszności (art. 9). Jest to równoznaczne z uznaniem, że wypowiedzenie umowy powinno być nie tylko zasadne, lecz także zgodne z powszechnie akceptowanymi regułami pozaprawnymi, które określono później w prawie P.R.L. jako zasady współżycia społecznego.

LES CONSEILS D'ETABLISSEMENTS À LA LUMIÈRE D'UN ACTE JURIDIQUE
DU 1 AOÛT 1944

Résumé

Dans les deux numéros du „Journal des Lois” parus au temps de l'insurrection de Varsovie, on a publié plus de dix règlements rendus par le Conseil des ministres du pays, autorité suprême d'administration civile de l'Etat polonais clandestin, lié avec le Gouvenement en exil à Londres. La plupart des actes en question visaient des problèmes de la sortie de l'occupation et de la reprise des activités des offices et institutions les plus importants pour l'oeuvre de reconstruction de l'Etat. Cependant, il y avait aussi des actes qui précisaient les lignes de la politique sociale et économique de l'Etat polonais après le regain d'indépendance. C'étaient, notamment, le règlement sur les réserves de terre destinées à la transformation du système agraire qui visait à préparer une parcellation de la grande propriété foncière, ainsi que le règlement sur les conseils d'établissements concernant l'organisation des rapports de travail.

Le présent article est consacré à une analyse du contenu du dernier acte et de certaines circonstances de son élaboration et publication. L'auteur est convaincu que le règlement en question, de pair avec les autres règlements publiés dans le „Journal des Lois,” insurrectionnel, bien qu'il ne soit pas entré en vigueur, est un document du domaine de la pensée sociale et juridique qui peut susciter un intérêt du point de vue tant historique que comparatif.

L'acte sur les conseils d'établissements a résulté des travaux préparatoires entrepris pendant la guerre par le Département du Travail et de l'Assistance sociale. Ces travaux avaient en vue la recherche de bien des solutions juridiques et organisationnelles du domaine de la politique sociale et du droit du travail. Les principes dont on parlait ont décidé de l'idée même des conseils d'établissements ainsi que du caractère prioritaire de cette institution. On visait ainsi à transformer profondément la position du travailleur pour qu'il cesse d'être seulement un „exécutant partiel” et un „maillon du processus de production”, et commence à se sentir, du moins d'une certaine façon, un coparticipant, ayant une voix dans des affaires de la gestion de l'entreprise. C'était le rôle que les conseils d'établissements devaient jouer. Le conseil devait organiser une coopération de toutes les forces formant le potentiel d'entreprise et affermir, à la fois, la position des travailleurs comme membres de la collectivité d'entreprise et comme hommes de travail dont le développement, sur le plan de tous les aspects, avait été reconnu comme l'objectif principal de la politique sociale.

L'acte du 1 août 1944 comportait la clause générale suivante: „le conseil d'établissements organise la vie interne de l'entreprise, influe sur sa formation conformément à la loi et aux bonnes moeurs ainsi que discute, évalue et décide des affaires de l'entreprise dans le domaine indiqué par une loi, une convention collective du travail ou une coutume”. Il faut souligner qu'il s'agissait d'une institution nouvelle, inconnue de la législation du travail datant d'avant la guerre.

L'article porte successivement sur le caractère des conseils d'établissements à la lumière du règlement du 1 août 1944, sur leurs missions et attributions ainsi que sur leur position à l'égard des syndicats des salariés et des institutions de l'autogestion socio-économique dont la création allait contrecarrer l'étatisation de l'économie et mettre en relief des aspects sociaux de la planification. Dans la partie finale de l'article, on fait noter ces solutions de l'acte sur les conseils d'établissements qui peuvent être d'une importance plus générale et mériter réflexion du point de vue historico-comparatif.