

*Piotr Grzebyk*

## **Zarys prawa zatargów zbiorowych pracy w Drugiej Rzeczypospolitej**

### **Wprowadzenie**

Niniejszy tekst nie został napisany przez historyka prawa, lecz przez autora zajmującego się prawem pozytywnym. Zaprezentowane retrospektywne spojrzenie na instytucje prawa zatargów zbiorowych pracy uwzględnia jednak w pewnym stopniu uwarunkowania gospodarcze, społeczne i polityczne analizowanych rozwiązań prawnych. Głównym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie historycznego rozwoju norm prawnych regulujących konflikty o zbiorowym charakterze w stosunkach pracy oraz próba oceny dorobku Drugiej Rzeczypospolitej w tym zakresie. Badania koncentrowały się na przepisach wydanych przez ustawodawcę polskiego dla rolnictwa oraz przemysłu i handlu, te bowiem gałęzie gospodarki obejmowały najszerzy zakres adresatów.

Problematyka regulacji prawnej sporów zbiorowych pracy okresu międzywojnia nie była do tej pory przedmiotem zainteresowania w literaturze prawniczej. W trakcie przygotowywania obecnie obowiązującej ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z 23 maja 1991 r. nie podjęto nawet prób nawiązywania do regulacji przedwojennych w tym zakresie, uznając je zapewne za niedoskonałe. Również funkcjonowanie ustawy z 1991 r. było oceniane bardziej w perspektywie porównawczej niż historycznoprawnej. W pewnym zakresie usprawiedliwia to bardziej opisowy charakter tego opracowania. Konieczne było bowiem przybliżenie podstawowych źródeł prawa i konstrukcji okresu przedwojennego dotyczących rozwiązywania sporów zbiorowych pracy.

### **Pojęcie zatargu zbiorowego pracy**

Zagadnienia związane ze zbiorowym prawem pracy, którego zasadniczą częścią było prawo sporów zbiorowych pracy, były skomplikowane i nowe

nie tylko dla ustawodawcy polskiego<sup>1</sup>. Początkowo państwa ograniczały się do kryminalizowania działań kolektywnych pracowników, takich jak tworzenie związków zawodowych czy podejmowanie akcji strajkowych. Z kolei ówczesne konstrukcje prawa prywatnego nie były przystosowane do nowych zjawisk społecznych i gospodarczych<sup>2</sup>. Poza tym silne napięcia społeczne, sytuacja gospodarcza i polityczna sprawiały, że oczywiste stało się, iż zatargi zbiorowe pracy nie mogą pozostać wolne od jakiejkolwiek ingerencji państwa<sup>3</sup>. Zatarg zbiorowy pracy stał się więc już w Drugiej Rzeczypospolitej kategorią normatywną. W literaturze prawniczej przyjmowano, że oznacza on konflikt dotyczący norm dopiero mających powstać (*de lege ferenda*). Odnosić się miał więc do różnych stanowisk co do pewnych interesów. Czym innym był natomiast spór, który dotyczył norm istniejących – praw<sup>4</sup>. Spór więc prowadziły strony, które spierały się na temat obowiązującego prawa (przed sądem). Natomiast w zatargu zbiorowym pracy strony zamierzały dopiero prawo obowiązujące stworzyć, przede wszystkim zawierając układ zbiorowy. Zwracano także uwagę na element podmiotowy. Zatarg miał charakter zbiorowy, gdy jako strony występowały organizacje pracowników i pracodawców<sup>5</sup>.

## Zatargi zbiorowe w rolnictwie

Pierwsze regulacje zatargów zbiorowych dotyczyły rolnictwa. Szybkie wprowadzenie przepisów w tym zakresie wiązało się przede wszystkim z obawą przed trudnościami aprowizacyjnymi, wynikającymi ze strajków pracowników rolnych i napiętą sytuacją na wsi<sup>6</sup>. Nie bez znaczenia była

---

<sup>1</sup> J.G. Wengierow, *Ustawodawstwo o stosunkach zbiorowych pracy w Polsce na tle ustawodawstwa w tej dziedzinie w innych krajach*, „Praca i Opieka Społeczna” 1928, nr 3, s. 262.

<sup>2</sup> I. Łyskowski, *Kodyfikacja polskiego prawa cywilnego a kwestja socjalna*, „Praca i Opieka Społeczna” 1924, z. 1, s. 84.

<sup>3</sup> J.G. Wengierow, *Ustawodawstwo...*, s. 268; S. Mateja, *Tendencje prawa pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1934, nr 4, s. 418.

<sup>4</sup> M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa, 1960, s. 326, przyp. 6; S.M. Grzybowski, *Wstęp do nauki prawa pracy*, Kraków 1947, s. 198.

<sup>5</sup> Z. Fenichel, *Prawo pracy. Komentarz. Przepisy związkowe, orzecznictwo – okólniki*, Kraków–Warszawa 1939, s. 672.

<sup>6</sup> A. Ajnenkiel, *Położenie prawne pracowników rolnych w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1962, s. 54, 65, 69; J. Gnoiński, *Na marginesie noweli do ustawy z dnia 1-go sierpnia 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a robotnikami rolnymi*, „Praca i Opieka Społeczna” 1930, nr 2, s. 168. Zob. stenogram z 12. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 8 III

również duża liczba pracowników rolnych<sup>7</sup> w Polsce<sup>8</sup>. 28 marca 1919 r. uchwalono ustawę o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi (Dziennik Praw Państwa Polskiego [DzPPP] nr 29, poz. 251)<sup>9</sup>. Przewidywała ona dwa sposoby rozwiązywania zatargów zbiorowych: przy pomocy inspektorów pracy w rolnictwie oraz przez komisje rozjemcze<sup>10</sup>.

Inspektor z własnej inicjatywy lub na wniosek jednej ze stron wzywał strony dla wzajemnego porozumienia i zawarcia ugody (art. 2). Stawiennictwo stron (ewentualnie ich delegatów<sup>11</sup>) było obowiązkowe, pod sankcją grzywny (art. 4). Brak ugody oraz wnioski którejkolwiek ze stron upoważniał inspektora do zaproponowania rozstrzygnięcia zatargu przez komisję rozjemczą (art. 5), złożoną z przedstawicieli pracodawców i pracowników rolnych oraz przewodniczącego. Powołanie komisji było możliwe dopiero, gdy strony wyraziły zgodę na poddanie się orzeczeniu komisji rozjemczej (art. 5). Nie było mowy o przymusowym rozjemstwie, które postrzegano jako zakaz strajku<sup>12</sup>. Zresztą do końca II RP załatwianie zatargów zbiorowych w rolnictwie pozostawiono w pierwszej kolejności partnerom społecznym, którzy powinni zawrzeć dogodną umowę zbiorową. Ingerencję państwa w formie rozjemstwa przymusowego potraktowano jako wyjątek<sup>13</sup>.

Istotne znaczenie miał art. 14 ustawy, zgodnie z którym ugody i orzeczenia Komisji Rozjemczej „stanowią podstawę dla zawarcia indywidualnych

---

1919 r., łam 554 oraz stenogram z 18. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 26 III 1919 r., łam 1023; stenogram z 20. posiedzenia z 28 III 1919 r. łam 1204; stenogram z 201. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 21 I 1921 r., łam 15 i n. Stenogramy i druki sejmowe wykorzystywane w tekście są dostępne w wersji elektronicznej na stronie Biblioteki Sejmowej [http://bs.sejm.gov.pl/F/EGE1PDX3FRM1IX9G5DQ5I2C61E4TPI9IUHXL2NVEDE9QAB27R3-24120?func=file&file\\_name=find-t-ars01&local\\_base=ars01](http://bs.sejm.gov.pl/F/EGE1PDX3FRM1IX9G5DQ5I2C61E4TPI9IUHXL2NVEDE9QAB27R3-24120?func=file&file_name=find-t-ars01&local_base=ars01)

<sup>7</sup> Na temat pojęcia „pracownik rolny” zob. Z. Fenichel, *Prawo pracy. Komentarz...*, s. 673.

<sup>8</sup> Z. Fenichel, *Prawo pracy pracowników rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1934, z. 3, s. 203.

<sup>9</sup> Zob. stenogram z 20. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 28 III 1919 r., łam 1202 i n. Dyskusja właściwie nie odnosiła się do kwestii prawnych projektu ustawy.

<sup>10</sup> Stenogram z 18. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 26 III 1919 r., łam 1012.

<sup>11</sup> Stronami w sporze byli pracodawcy i pracownicy. Gdy ich liczba przekraczała 10, strony obowiązane były do wskazania po 3–7 delegatów. Brak takiego wyboru upoważniał inspektora do zwołania zebrania dla każdej ze stron celem wyłonienia przedstawicieli (art. 3).

<sup>12</sup> O postrzeganiu przymusowego rozjemstwa jako zakazu strajku zob. stenogram z 18. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 26 III 1919 r., łam 1041 i 1042.

<sup>13</sup> Z. Fenichel, *Prawo pracy pracowników...*, s. 210–211.

umów pracy [...] na warunkach ugody lub orzeczenia”<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 15 „powstałe na podstawie ugody lub orzeczenia Komisji Rozjemczej umowy o pracę podlegają ogólnym przepisom prawa cywilnego i o umowie o pracę w szczególności. Niewykonanie obowiązków pociąga za sobą konsekwencje przewidziane w prawie cywilnym”.

Szybko okazało się, że ustawa nie jest doskonała. Przede wszystkim nie określono w niej precyzyjnie zasięgu podmiotowego zawieranej ugody (także orzeczenia Komisji Rozjemczej<sup>15</sup>) i trybu dochodzenia roszczeń indywidualnych<sup>16</sup>. W szczególności, jeśli umowy były zawierane przez związki zawodowe pracowników lub Związku Ziemiaków, to pracodawcy nienależący do tych organizacji uważali, że orzeczenia komisji lub umowy nie są dla nich wiążące. Nieprzestrzeganie zawartych umów powodowało ponowne powstawanie, następnie rozszerzanie się zatargów zbiorowych i konieczność pośrednictwa władzy. Nawet zawarcie porozumienia, wobec braku jego skutecznej egzekutywy, rodziło konieczność oddania sprawy do sądu. Nierychliwe postępowanie sądów nie pomagało w łagodzeniu sporów indywidualnych<sup>17</sup>. W efekcie, główny cel ustawy – likwidacja strajków rolnych, nie został w pełni osiągnięty<sup>18</sup>.

Podjęto pracę nad nowelizacją i 1 sierpnia 1919 r. uchwalono ustawę o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi (DzPPP nr 65, poz. 394)<sup>19</sup>. Przede wszystkim postanowiono, że „orzeczenie Komisji Rozjemczej powołanej do ustalenia warunków pracy i płacy dla całego danego powiatu, obowiązuje wszystkich pracodawców i pracowników rolnych w tym powiecie” (art. 9)<sup>20</sup>. Wydaje się, że ten sam skutek miały ugody zawierane przed inspektorem (art. 3 „ugody, ustalającej warunki pracy

---

<sup>14</sup> W mojej ocenie, zwłaszcza z dzisiejszej perspektywy, było to bardzo postępowe rozwiązanie. Inaczej A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 62.

<sup>15</sup> Faktem jest, że komisji rozjemczych w zasadzie nie powoływano. Szerzej o przyczynach takiego stanu zob. stenogram z 83. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 1 VIII 1919 r., łam 98–99.

<sup>16</sup> A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 62.

<sup>17</sup> Stenogram z 83. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 1 VIII 1919 r., łam 96 i n.

<sup>18</sup> A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 68. Inaczej poseł Starkiewicz, stenogram z 83. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 1 VIII 1919 r., łam 103 oraz poseł Woźnicki łam. 96. Zob. także pozytywnie o skutkach tej ustawy stenogram z 201. posiedzenia Sejmu z 21 I 1921 r., łam 16.

<sup>19</sup> Stenogram z 83. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 1 VIII 1919 r., łam 96 i n.; *Krótki zarys działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w roku 1920 i pierwszej połowie r. 1921*, „Praca i Opieka Społeczna” 1921, z. 1, s. 42.

<sup>20</sup> Brakowało takiego postanowienia w stosunku do postanowień Komisji Polubownej i ugód zarytych przed inspektorem (art. 2). Podobnie Z. Fenichel, *Prawo pracy pracowników...*, s. 210.

i wynagrodzenie za pracę dla całego powiatu”) lub w Komisji Polubownej<sup>21</sup>. Dalej jednak zwołanie Komisji Rozjemczej zależało od zgody stron na poddanie się jej orzeczeniu (art. 8). Faktem jest jednak, że od wejścia w życie ustawy z 28 marca 1919 r. komisji rozjemczych właściwie nie powoływano. Porozumienia zawierano na poziomie nieuregulowanej wówczas Komisji Polubownej<sup>22</sup>.

Powołano „drugą instancję”<sup>23</sup> dla Komisji Polubownej i Komisji Rozjemczej. Chodziło o to, że w razie zawarcia porozumienia, ugody lub wydania orzeczenia przez Komisję Polubowną lub Rozjemczą i nieprzestrzegania przez którąś ze stron zaciągniętych zobowiązań, sprawy nie oddawano do sądu powszechnego, lecz do II instancji, którą miała być Komisja Rozjemcza. Działała ona w tym przypadku w innym charakterze, nie jako forum rozstrzygania o interesach, lecz jako organ orzekający o prawach wynikłych z kończących zatarg zbiorowy porozumień. Była quasi-sądem. W art. 19 postanowiono bowiem, że zatargi indywidualne wynikłe na tle niedotrzymania ugody lub niewykonania orzeczenia Komisji Rozjemczej inspektor może przekazać do rozpoznania Komisji Rozjemczej. Ważne było postanowienie, że zgoda drugiej strony na poddanie takiego zatargu indywidualnego rozważaniu komisji nie była w tym wypadku wymagana<sup>24</sup>.

Doprecyzowano również skutek ugód i orzeczeń Komisji Rozjemczej na indywidualne umowy o pracę. Zgodnie z art. 18 stanowiły one „podstawę dla zawarcia indywidualnych umów pracy w powiecie”. Dalej przepis stanowił, że „indywidualne umowy pracy, zawierające warunki dla pracownika mniej korzystne niż ugody lub orzeczenia Komisji Rozjemczej [...] są nieważne. Nieważne umowy ulegają z mocy ustawy zastąpieniu przez odnośne ugody lub orzeczenia”<sup>25</sup>.

Z kolei w art. 21 postanowiono, że orzeczenia Komisji Rozjemczej oraz układy pojednawcze wobec niej zawarte (kiedy komisja działa jako II instancja) posiadały moc egzekucyjną. W razie potrzeby wykonania postanowienia komisji strona zainteresowana przedstawiała poświadczony przez inspektora pracy odpis układu pojednawczego lub orzeczenia komisji do sądu, który byłby właściwy dla rozważenia danego sporu, celem uzyskania nakazu

---

<sup>21</sup> Tak też poseł Żuławski, stenogram z 201. posiedzenia z 21 I 1921 r. łam 18. Inaczej Z. Fenichel, *Prawo pracy pracowników...*, s. 210.

<sup>22</sup> Co do przyczyn takiego stanu rzeczy zob. stenogram z 83. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 1 VIII 1919 r., łam 98–99.

<sup>23</sup> Stenogram z 83. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 1 VIII 1919 r. łam 97.

<sup>24</sup> Stenogram z 83. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 1 VIII 1919 r., łam 99.

<sup>25</sup> Przepis ten ustanawiał zasadę uprzywilejowania pracownika, obecnie również dzisiaj w prawie pracy – art. 18 k.p.

wykonawczego. Orzeczenia komisji mogły być przez sąd uchylone jedynie w trzech przypadkach; jawnego pogwałcenia prawa lub jego niewłaściwej wykładni, istotnego pogwałcenia formalności postępowania oraz przekroczenia przez Komisję Rozjemczą zakresu nadanej jej kompetencji.

Konieczność modyfikacji dotychczasowego modelu rozwiązywania zatargów zbiorowych w rolnictwie wynikała w dużej mierze z wypadków, które nastąpiły po wojnie z 1920 r. Wówczas Związek Ziemian w otwarty sposób odmawiał negocjowania warunków pracy ze Związkiem Zawodowym Robotników Rolnych, zarzucając mu nielojalną postawę wobec państwa podczas wojny<sup>26</sup>. Ustawodawca chciał przede wszystkim w drodze sankcji wymusić stosowanie obowiązujących reguł rozwiązywania zatargów zbiorowych w rolnictwie<sup>27</sup>. Dwa projekty noweli ustawy z 1 sierpnia 1919 r. przewidywały więc podniesienie grzywnien za bojkotowanie wyborów do komisji<sup>28</sup>. Drugi projekt przewidywał również areszt.

Ustawą z 11 marca 1921 r. zmieniono ustawę z 1 sierpnia 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych między pracodawcami a pracownikami rolnymi (Dziennik Ustaw RP [DzURP] nr 26, poz. 147)<sup>29</sup>. Ustawa powiększała grzywnę nakładaną w drodze administracyjnej przez starostę za uchylanie się od udziału w wyborach do Komisji Polubownej, niestawianie się bez uzasadnionych powodów na wezwanie inspektora pracy w rolnictwie lub uchylenie się od udziału w naradach zwołanych przez inspektora.

## Początki przymusowego rozjemstwa w rolnictwie

Dużo ważniejsze były jednak postanowienie dotyczące Nadzwyczajnej Komisji Rozjemczej. Do ustawy z 1 sierpnia 1919 r. dodano art. 18a, który stanowił, że w celu zabezpieczenia normalnej pracy na roli minister pracy i opieki społecznej na czas do 31 marca 1922 r. mógł powołać Nadzwyczajną Komisję Rozjemczą. Jej orzeczenia wywoływały ten sam skutek, co ugody i orzeczenia powiatowych komisji rozjemczych. Przede wszystkim automatycznie kształ-

---

<sup>26</sup> Stenogram z 201. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 21 I 1921 r., łam 16; *Sprawozdanie z działalności Komisji Rozjemczych w r. 1921*, „Praca i Opieka Społeczna” 1922, s. 208.

<sup>27</sup> Stenogram z 201. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 21 I 1921 r., łam 17–18.

<sup>28</sup> Załącznik do druku nr 2269 oraz do późniejszego druku nr 2521.

<sup>29</sup> Ustawa obowiązywała na terenie b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (art. 9 ustawy nowelizującej).

towały treść indywidualnych umów pracy (art. 18 ustawy z 1 sierpnia 1919 r. w związku z art. 7 *in fine* noweli z 11 marca 1921 r.). Poza tym orzeczenia Nadzwyczajnej Komisji Rozjemczej w sprawach indywidualnych były ostateczne (art. 7 *in fine* noweli z 11 marca 1921 r.).

Przewodniczącym Nadzwyczajnej Komisji miał być minister lub jego przedstawiciel. W skład wchodzić mieli również delegaci Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych i Ministerstwa Sprawiedliwości oraz w równej liczbie (co najmniej trzech) przedstawiciele pracodawców i pracowników rolnych z terenu, dla którego miało być zawarte orzeczenie Nadzwyczajnej Komisji. Uchylenie się stron (chodziło głównie o związki zawodowe i pracodawców, art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1919 r.) od udziału w Nadzwyczajnej Komisji nie wstrzymywało jej procedowania. Obradowała i decydowała ona wówczas w składzie trzech delegatów rządowych.

Komisja Ochrony Pracy podkreślała, że taka konstrukcja dotkliwie ogranicza działania pracodawców i pracowników; z jednej strony prawo koalicji (w tym kontekście rozumiane jako prawo do strajku), a z drugiej wolność zawierania umów zbiorowych. Regulowanie stosunków w rolnictwie oddane byłoby wyłącznie w ręce rządu (choć tylko w sytuacji, gdy którakolwiek ze stron uchylałaby się od udziału w Nadzwyczajnej Komisji – art. 7 akapit 3 noweli z 11 marca 1921 r.). Nawet uwzględniając powyższe wątpliwości, komisja jednogłośnie wniosowała jednak o przyznanie wskazanego wyżej upoważnienia ministrowi pracy. Chodziło bowiem o konieczność „zapewnienia obecnie spokoju w rolnictwie i niedopuszczenia do wybuchu jakichkolwiek konfliktów, któreby w skutkach mogły przynieść pogorszenie stosunków aprowizacyjnych w Państwie”<sup>30</sup>.

Ponadto ten sam przepis art. 18a stanowił, że w razie niezawarcia w trybie ustawy z 1 sierpnia 1919 r. nowej umowy zbiorowej w rolnictwie i niebezpieczeństwa przerwania normalnej pracy na roli, Nadzwyczajna Komisja Rozjemcza ma prawo nadania obecnie obowiązującej umowie zbiorowej (umowom zbiorowym) mocy obowiązującej na rok oraz prawo dokonywania w nich zmian na podstawie żądań i warunków każdej z zainteresowanych stron również na rok.

W ten sposób do polskiego systemu (choć jedynie tymczasowo i jedynie na terenie dwóch dawnych zaborów) wprowadzono rozjemstwo przymusowe<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Co do przyczyn wprowadzenia takiej regulacji zob. stenogram z 218. posiedzenia z 11 III 1921 r., łam 84.

<sup>31</sup> Z. Fenichel, *Prawo pracy pracowników...*, s. 210.

Dalsza ewolucja przepisów o zatargach zbiorowych w rolnictwie szła właśnie w kierunku rozjemstwa przymusowego<sup>32</sup>. W uzasadnieniu projektu ustawy w przedmiocie uprawnień ministra pracy i opieki społecznej do powoływania Nadzwyczajnych Komisji Rozjemczych do załatwiania zatargów zbiorowych między pracodawcami a pracownikami rolnymi z 30 grudnia 1922 r. stwierdzono, że należy spodziewać się, iż w czasie rokowań w celu ustalenia warunków płacy i pracy na rok 1923/1924 oraz w razie powstania zatargów strony zajmą o tyle nieprzejednane stanowisko, iż załatwienie konfliktów w trybie normalnym (przez porozumienia stron) nie będzie możliwe<sup>33</sup>. Pozytywne skutki prowizorycznej i tymczasowej, opisanej wyżej, ustawy z 11 marca 1921 r. oraz doświadczenia w funkcjonowaniu Nadzwyczajnej Komisji Rozjemczej do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy właścicielami nieruchomości miejskich a dozorcami domowymi<sup>34</sup> (ustawa z 16 maja 1922 r., DzURP nr 39, poz. 324) miały zadecydować o przyjęciu nowej ustawy z 24 marca 1923 r. (DzURP nr 47, poz. 321)<sup>35</sup>.

Zgodnie z jej art. 1, gdy załatwienie zatargu zbiorowego pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi w trybie obowiązujących na terenie RP przepisów okaże się niemożliwe, minister pracy i opieki społecznej ma prawo powołać Nadzwyczajną Komisję Rozjemczą. Nowa ustawa w zasadzie powtarzała rozwiązania z ustawy z 11 marca 1921 r. zmieniającej ustawę z 1 sierpnia 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych między pracodawcami a pracownikami rolnymi. Nowością było postanowienie, że zawarcie umowy zbiorowej po wydaniu postanowienia Nadzwyczajnej Komisji Rozjemczej powoduje, iż jej postanowienia wchodzi na miejsce odnośnych postanowień komisji (art. 2 akapit 2 ustawy z 24 marca 1923 r.). Ustawa obowiązywała do 31 marca 1924 r.

Stałe rozjemstwo przymusowe w rolnictwie wprowadziła dopiero ustawa z 18 lipca 1924 r. w przedmiocie uprawnień ministra pracy i opieki społecznej do powoływania Nadzwyczajnych Komisji Rozjemczych do załatwiania zatargów zbiorowych między pracodawcami a pracownikami rolnymi

---

<sup>32</sup> W praktyce, dobrowolne postępowanie rozjemcze nie było stosowane. Zob. J.G. Wengierow, *Scalenie przepisów o warunkach pracy w rolnictwie*, „Praca i Opieka Społeczna” 1935, nr 2, s. 181.

<sup>33</sup> Zob. stenogram z 28. posiedzenia z 21 III 1923 r., łam 47; J.G. Wengierow, *Scalenie przepisów...*, s. 182.

<sup>34</sup> Zob. stenogram z 28. posiedzenia Sejmu z 21 III 1923 r., łam 48.

<sup>35</sup> *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1923*, „Praca i Opieka Społeczna” 1924, z. 2, s. 248.



(DzURP nr 71, poz. 686)<sup>36</sup>. W ten sposób system załatwiania zatargów zbiorowych w rolnictwie zostały „domknięty”. Wśród wad ustawy z 1 sierpnia 1919 r. i z 18 lipca 1924 r. wskazać należy to, że nie wymieniano co do zasady sposobu (modelu) rozwiązywania zatargów zbiorowych, lecz indywidualne. W sprawach indywidualnych robotnicy rolni byli bowiem, ze szkodą dla nich samych, wyłączeni spod kompetencji sądownictwa powszechnego<sup>37</sup>. Trzeba jednak mieć świadomość, że nawet stworzenie stałego przymusowego rozjemstwa w 1924 r. nie likwidowało ani zatargów zbiorowych, ani strajków w rolnictwie.

## Zatargi zbiorowe pracy poza rolnictwem

Uregulowanie zatargów zbiorowych poza rolnictwem było również przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Już 25 stycznia 1921 r. złożono wnioski nagły o zabezpieczenie ciągłości pracy w Rzeczypospolitej<sup>38</sup>. W jego uzasadnieniu czytamy m.in., że:

w interesie rzesz robotniczych przede wszystkim, a następnie w interesie zdrowego rozwoju życia gospodarczego leży wytworzenie pod autorytetem Państwa stałej procedury pojednawczej i rozjemczej, która by strajki uczyniła zbędnymi, zabezpieczając robotników przed wyzyskiem, i zmuszając niesumiennej pracodawców do uwzględnienia ich potrzeb w słusznej mierze. Jednocześnie wydaje się koniecznym zabezpieczenie uczciwych, pracować chcących i zdolnych od zawarcia sprawiedliwych umów pracy robotników przed terrorem agitatorów strajkowych.

Jako zasadę ogólną projektodawcy przyjęli, że w razie powstania zatargu zbiorowego nie wolno ani umowy o pracę zrywać, ani pracy wstrzymywać, ani też jej zaprzestać, zanim nie zostanie przeprowadzone postępowanie przewidziane w niniejszej ustawie (art. 1 projektu). Strajk lub lokaut były więc dopuszczalne, ale miały być *ultima ratio*<sup>39</sup>. Przewidywano zatem trzy etapy likwidowania zatargu: porozumienie bezpośrednie, postępowanie pojednawcze i postępowania rozjemcze.

<sup>36</sup> W. Prenier, *Umowy zbiorowe w rolnictwie*, „Praca i Opieka Społeczna” 1935, nr 1, s. 20.

<sup>37</sup> J.G. Wengierow, *Scalenie przepisów...*, s. 182. Podobnie J. Gnoiński, *op. cit.*, s. 168. Zob. jednak *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w r. 1922*, „Praca i Opieka Społeczna” 1924, z. 2, s. 228.

<sup>38</sup> Druk nr 2420.

<sup>39</sup> Artykuł 28 stanowił, że podczas postępowania rozjemczego „zbiorowe wstrzymanie lub zaprzestanie pracy jest zakazane”. M. Świącicki, *op. cit.*, s. 126.

Pierwszy etap łączył się z zobowiązaniem stron do wejścia w „bezpośrednie układy o porozumienie” (art. 2 projektu). Pracownicy, względnie ich delegaci lub umocowni przedstawiciele związku zawodowego (art. 11 projektu), mieli być osobiście przyjęci przez kierownika zakładu (jego pełnomocnika) w ciągu 24 godzin po otrzymaniu ustnego lub pisemnego zgłoszenia (art. 6 projektu). Niezawarcie porozumienia nakazywało poddanie zatargu obowiązkowemu, trwającemu maksymalnie trzy tygodnie (art. 21), postępowaniu pojednawczemu, w którym brał udział tzw. pojednawca wybierany przez strony albo sąd lub urząd rozjemczy (art. 14). Niepowodzenie postępowania pojednawczego umożliwiało odwołanie się do dobrowolnego, co do zasady, rozjemstwa (art. 19)<sup>40</sup>. Czas trwania postępowania rozjemczego nie mógł przekraczać miesiąca (art. 28) i odbywało się ono przed stałym Urzędem Rozjemczym, ewentualnie, jeśli obie strony się na to zgodziły, przed Sądem Rozjemczym. Stałe Urzędy Rozjemcze miały być powoływane rozporządzeniem Rady Ministrów i składać się z przedstawicieli pracodawców i pracowników poszczególnych zawodów w równej liczbie (art. 25, 26).

Projekt stanowił, że orzeczenia Sądu i Urzędu Rozjemczego są obowiązujące dla stron (art. 33). Nie określono jednak wpływu orzeczeń i porozumień zawieranych w trybie tej ustawy na indywidualne umowy pracy, tak jak to czyniła ustawa z 1 sierpnia 1919 r. Projekt w ogóle zakładał zastąpienie ustawy o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi, a utworzone na jej podstawie delegacje pracownicze i sądy rozjemcze miały być utrzymane i działać na podstawie nowej ustawy.

W projekcie przewidywano uchylenie przepisów art. 367, 368, 369 i 377 rosyjskiego kodeksu karnego z 1903 r., które sankcjonowały niedotrzymanie umów o pracę<sup>41</sup>. Kryminalizowano jednak usiłowanie, namawianie, organizowanie i prowadzenie strajku „wbrew przepisom niniejszej ustawy” (art. 36, 37 projektu). Można zatem mówić o rozróżnieniu legalnego i nielegalnego strajku. Sankcje karne groziły także za usiłowanie – przy użyciu gwałtu, pogroźki lub w inny sposób napastliwy – powstrzymania lub przeszkadzania drugiemu w prowadzeniu zakładu, przedsiębiorstwa, gospodarstwa lub instytucji objętych niniejszą ustawą (art. 38).

---

<sup>40</sup> Rozjemstwo przymusowe dotyczyło jedynie zakładów, przedsiębiorstw i instytucji użyteczności publicznej, których zatrzymanie zagrażało bezpieczeństwu państwa, życiu ekonomicznemu i społecznemu kraju, albo zdrowiu i bezpieczeństwu ludności. Artykuł 22 wymieniał instytucje użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy.

<sup>41</sup> Zob. wcześniejszy wniosek z 20 VI 1919 r., druk 737.

Surowiej miały być karane czyny z art. 36, 37 i 38, jeśli wywołały lub powiększały albo mogły wywołać lub powiększyć klęskę pożaru, głodu lub znaczny brak środków żywności albo pozbawiały lub mogły pozbawić ludności w całości lub w części wody, opału, światła, opieki szpitalnej lub sanitarnej, a sprawca był tego świadom (art. 39). Dodatkowo, jeśli czyn wymieniony w art. 39 popełniono w zamiarze wywołania zaburzeń i niepokojów, jak również namawiano do strajku powszechnego, organizowano go, przygotowywano i propagowano słowem i pismem, to odpowiedzialność była jeszcze surowsza (kara ciężkiego więzienia do 5 lat plus ewentualnie grzywna do 100 tys. marek – art. 40).

Projekt potwierdzał również możliwość cywilnej odpowiedzialności za szkody wywołane strajkiem. Za sprzeczne z ustawą porzucenie lub wypowiedzenie pracy strona winna miała być cywilnie odpowiedzialna za wszelkie szkody i straty drugiej strony. W takiej sytuacji pracodawca miał również „całkowitą wolność zastąpienia pracowników, którzy go porzucili” (art. 42).

Drugim projektem, mającym na celu uregulowanie zatargów zbiorowych pracy poza rolnictwem, był rządowy projekt ustawy o zabezpieczeniu swobody dania, wzięcia albo wykonania pracy z 14 stycznia 1922 r., który trafił ostatecznie do sejmu (druk nr 3238). Zawierał on jedynie cztery artykuły. Po pierwsze, proponowano uchylić przepisy, obowiązujące na obszarze b. zaboru rosyjskiego, rosyjskiego kodeksu karnego z 1903 r. dotyczące „karygodności strajków”. W uzasadnieniu podkreślono, że walka ze strajkami drogą represji karnej nie prowadzi do zamierzonych celów. Należało odwołać się nie do represji, lecz do rozjemstwa (nawet przymusowego). Poza tym, konsekwentne stosowanie kar więzienia za strajk doprowadzić musi do unieruchomienia zakładu. Nie taki powinien być jednak cel przepisów. Podkreślono również problem stosowania sankcji karnej dla stosunków prywatnoprawnych oraz tendencje w innych państwach do odstępowania od bezwzględnego kryminalizowania strajku. W uzasadnieniu projektu odniesiono się również do treści art. 108 Konstytucji marcowej, który stanowił, że „obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków”. W ocenie wnioskodawcy prawo koalicji było tożsame z prawem strajku<sup>42</sup>.

Jednocześnie jednak przepisy karne miały określać granice legalnej walki strajkowej. Dlatego art. 3 projektu przewidywał kary za czyny gwałtowne lub zniewagi, uszkodzenie mienia, ogłoszenie bojkotu albo za groźbę takich czynów podejmowanych „celem osiągnięcia niżki lub wyżki płac, albo uzyskania innych warunków pracy, albo celem ograniczenia swobody dania, wzięcia

<sup>42</sup> Odwoływano się bowiem do wniosku posła Ziemięckiego, druk 737.

lub wykonania pracy”. Karane miało być również utrudnianie pracy zakładu podczas strajku. Karze miał podlegać każdy, kto „ogranicza swobodę dania, wzięcia lub wykonania pracy przez zbiegowiska lub inne zajścia w pobliżu miejsca pracy lub mieszkań pracowników lub pracodawców, albo niepokoi lub zastrasza pracowników idących do pracy lub z niej wracających, niszczy lub czyni niezdatnymi do użytku narzędzia pracy lub w ogóle w jakikolwiek sposób w pracy przeszkadza lub ją utrudnia” (art. 4). Projektodawcy zwracali bowiem uwagę na nowe zjawisko, tzw. strajku siły, który zwracał się nie tylko przeciw pracodawcy, lecz również przeciw innym pracownikom (łamistrajkom) lub organizacjom.

Dodatkowo, w odróżnieniu od projektu ustawy o zabezpieczeniu ciągłości pracy w Rzeczypospolitej z 25 stycznia 1921 r. przewidywano, że wszelkie zmony tak pracowników, jak i pracodawców (strajk, lokaut) nie rodzą zobowiązań, których można dochodzić w drodze sądowej (art. 1) – tzw. *obligatio naturalis*. Ustawa miała obowiązywać na terenie b. zaboru rosyjskiego (art. 4).

Powyższe dwa projekty były później bezskutecznie wnoszone do łaski marszałkowskiej (wniosek rządowy z 23 marca 1923 r., druk nr 393 i wniosek posłów Związku Ludowo-Narodowego z 17 kwietnia 1923 r., druk nr 444).

## Nadzwyczajne komisje rozjemcze dla przemysłu i handlu

Prace nad stworzeniem systemu rozjemstwa w zatargach zbiorowych pracy w przemyśle i handlu trwały w Ministerstwie Opieki Społecznej od 1923 r. W 1929 r. szczególnie dyskutowano o nim na naradach Rady Ochrony Pracy. Utworzenie stałych komisji pojednawczo-rozjemczych wiązało się jednak z dużymi kosztami, co prawdopodobnie spowodowało niezrealizowanie tych założeń<sup>43</sup>.

Ostatecznie dopiero w 1933 r. przyjęto rozwiązania w tym zakresie, w założeniu twórców jedynie tymczasowe<sup>44</sup>. 27 października 1933 r. wydano rozporządzenie prezydenta RP o nadzwyczajnych komisjach rozjemczych do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami w przemyśle i handlu, ustanawiając system rozjemstwa przymusowego jedynie

---

<sup>43</sup> J.G. Wengierow, *Nadzwyczajne komisje rozjemcze w przemyśle i handlu*, „Praca i Opieka Społeczna” 1933, nr 3, s. 275–276; M. Świąteczki, *op. cit.*, s. 327.

<sup>44</sup> Zob. art. 13 ust. 2 rozporządzenia. J.G. Wengierow, *Nadzwyczajne komisje rozjemcze...*, s. 276.

w wypadkach szczególnej doniosłości dla interesów państwowych<sup>45</sup>. Zatargi o mniejszym znaczeniu nie były ciągle regulowane.

Zgodnie z rozporządzeniem z 1933 r., jeżeli polubowne załatwienie zatargu zbiorowego okazało się niemożliwe, a nabierał on charakteru zagrażającego ogólnopństwowym interesom gospodarczym, Rada Ministrów mogła na wniosek ministra opieki społecznej poddać zatarg rozwiązaniu przez Nadzwyczajną Komisję Rozjemczą powoływaną przez wnioskującego ministra. W skład komisji wchodził: przewodniczący wyznaczony przez ministra opieki społecznej, członek wyznaczony przez ministra sprawiedliwości, członek wyznaczony przez ministra właściwego ze względu na gałąź pracy objętą zatargiem oraz ławnicy powoływani w równej liczbie spośród osób zgłoszonych przez przedstawicielstwa pracodawców i pracowników. Uchylenie się przedstawicieli stron zatargu od udziału w komisji nie blokowało jej pracy (art. 10 ust. 2). Orzeczenie komisji nabierało mocy prawnej, jeżeli było przyjęte przez uczestników zatargu (zasada dobrowolności) lub jeżeli minister je zatwierdził (zasada przymusowości).

Nowością była regulacja art. 4, który stanowił, że komisja, „wydając orzeczenie, powinna się kierować przy stosowaniu istniejących przepisów i wykładni zobowiązań ogólnymi zasadami prawa i słuszności, przy ustalaniu zaś nowych warunków pracy uwzględniać interesy pracodawców i pracowników zgodnie z przeświadczeniem słuszności, biorąc pod uwagę potrzeby dobra publicznego i gospodarstwa społecznego”.

Skutek orzeczeń komisji był nieco inny niż powołanych dla rolnictwa. Mianowicie, orzeczenie nadzwyczajnej Komisji dla przemysłu i handlu ustalało warunki pracy jedynie w zakładach pracy objętych zatargiem (art. 5 ust. 1). Rada Ministrów miała jednak możliwość rozciągnięcia orzeczenia na inne podmioty. Wystarczyło uznać orzeczenie nadzwyczajnej Komisji za „posiadające gospodarczo przeważające znaczenie w gałęzi pracy, objętej tym orzeczeniem”, aby nadać mu w drodze rozporządzenia moc powszechnie obowiązującą w tej gałęzi pracy na całym obszarze, dla którego orzeczenie zostało wydane, lub dla części tego obszaru, na której uzyskało ono przeważające znaczenie (art. 9).

Ciekawą konstrukcją, również z perspektywy dzisiejszego prawa pracy, jak się okazuje, mogącą ograniczać strajk<sup>46</sup>, był art. 5 ust. 4 rozporządzenia. Zgodnie z nim organizacje, związane orzeczeniem, były obowiązane przestrzegać ścisłego wykonania jego postanowień przez swych członków oraz nie czynić

<sup>45</sup> M. Świącicki, *op. cit.*, s. 331.

<sup>46</sup> Zob. poseł Kopeć, stenogram z 50. posiedzenia Sejmu z 16 III 1937 r., łam 12.

nic, co by zmierzało do naruszenia tych postanowień. Przepis ten ustanawiał podstawy do tzw. zasady pokoju społecznego.

12 grudnia 1936 r. powrócono do pierwotnego projektu stałego rozjemstwa. Złożono bowiem projekt ustawy o załatwianiu zatargów zbiorowych. Ostatecznie nie został on uchwalony (druk 229 – projekt posła Tadeusza Kopcia). Równocześnie z nim na 50. posiedzeniu sejmu dyskutowano nowelę do rozporządzenia z 1933 r. o nadzwyczajnych komisjach rozjemczych (druk nr 233 i 437). Proponowano wykreślenie wyrazu „nadzwyczajna”, co wiązało się z tym, że komisja mogłaby być powoływana nie tylko w sytuacjach ekstrasądowych. Mianowicie nie tylko w razie zagrożenia „ogólnopństwowych interesów gospodarczych”, lecz w przypadku zagrożenia „normalnego biegu życia gospodarczego lub spokoju społecznego”. Dodatkowo Komisję mógł powoływać minister pracy i opieki społecznej a nie Rada Ministrów<sup>47</sup>. Ostatecznie, po długiej i merytorycznej dyskusji w sejmie, projekt posła Kopcia odesłano do komisji i znowelizowano rozporządzenie z 1933 r. Komisje nie były już nadzwyczajne, lecz powoływane przez ministra pracy i opieki społecznej, ale jedynie w razie zagrożenia ogólnopństwowych interesów gospodarczych.

## Prawna regulacja strajku

Wprowadzenie rozjemstwa, w tym przymusowego, nie wyeliminowało oczywiście strajków. Jak się okazało, w praktyce znalazła jednak potwierdzenie teza, że jakikolwiek system ingerencji państwa w konflikty pomiędzy pracownikami a pracodawcami może wpływać na zmniejszenie liczby strajków<sup>48</sup>.

Najogólniej rzecz ujmując, strajk opisywano jako zbiorowe porzucenie pracy przez większą liczbę pracowników w celu uzyskania spełnienia pewnych postulatów<sup>49</sup>. Początkowo zjawisko to nie było prawnie zinstytucjonalizowane. Istniały jedynie przepisy, które w pewnym zakresie normowały powstrzymanie się pracowników od pracy. Chodzi przede wszystkim o przepisy prawa karnego oraz prawa cywilnego, które nakazywały powstrzymanie się od pracy traktować jako odpowiednio przestępstwo i niewykonanie zobowiązania<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Zob. uzasadnienie projektu druk 233.

<sup>48</sup> Stenogram z 50. posiedzenia Sejmu z 16 III 1937 r., łam 7.

<sup>49</sup> J.H. Szymańska, *Strajk okupacyjny w świetle prawa*, „Głos Sądownictwa” 1938, nr 7–8, s. 582; B. Wertheim, *Skutki cywilne strajku*, „Nowy Kodeks Zobowiązań” 1934, nr 26, s. 98.

<sup>50</sup> K. Grzybowski, *Strajk w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, półrocznik drugie, s. 261; J.H. Szymańska, *op. cit.*, s. 585.

Przełomowe były rozwiązania Konstytucji marcowej, która w art. 108 przyznawała obywatelom „prawo koalicji”, przez które rozumiano przejściową zmwę w celu osiągnięcia jakiegoś celu, byle nie sprzecznego z ustawą<sup>51</sup>. W prawie koalicji zawierało się prawo do organizowania strajków<sup>52</sup>. Z art. 101 Konstytucji marcowej, która przyznawała wolność zarobkowania, wnioskowano *a contrario* o wolności niezarobkowania. Strajk miałby być zatem również wykonywaniem uprawnienia z art. 101 konstytucji<sup>53</sup>. Znaczny regres w tym zakresie przyniosła Konstytucja kwietniowa, która nie potwierdzała prawa koalicji, ustanawiając jedynie wolność zrzeszeń (art. 5)<sup>54</sup>, przy czym granicą tej wolności było dobro powszechne. Prawo do strajku przestało mieć oparcie konstytucyjne<sup>55</sup>.

Ostatnim aktem dotyczącym strajku był dekret prezydenta RP z 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów państwa (DzURP nr 91, poz. 623). Artykuł 2 przewidywał odpowiedzialność karną za utrudnianie lub uniemożliwianie prawidłowego działania zakładów wytwarzających broń lub inny sprzęt wojskowy. Z kolei z art. 8 wynikał zakaz publicznego nawoływania do strajku powszechnego lub powszechnego zamknięcia zakładów oraz sporządzania, przechowywania lub przewożenia materiałów nawołujących do powszechnego porzucenia pracy przez pracowników lub zamknięcia zakładów przez pracodawców. Karany był też lokaut (art. 9 „Kto bierze udział w związku, mającym na celu zbiorowe zamknięcie zakładów pracy podlega karze więzienia do lat 5”).

Głównym powodem wszelkich akcji strajkowych były przyczyny ekonomiczne<sup>56</sup>. Tylko w niektórych przypadkach zatargi miały tło polityczne<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> J.H. Szymańska, *op. cit.*, s. 581.

<sup>52</sup> Z. Fenichel, *Zarys polskiego prawa robotniczego*, Kraków 1930, s. 234; A. Gwiżdż, *Burżuczyno-obszarnicza Konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956, s. 267, 282, 283, 310; M. Świącicki, *op. cit.*, s. 345; S.M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 254; B. Wertheim, *Pojęcie i wolność strajku w świetle prawa*, Kraków 1933, s. 72–73.

<sup>53</sup> J.H. Szymańska, *op. cit.*, s. 581.

<sup>54</sup> Podobnie M. Świącicki, *op. cit.*, s. 348. Inaczej K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 264.

<sup>55</sup> Zob. jednak S.M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 257.

<sup>56</sup> Zob. przykładowo *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej z 1926 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1927, nr 4, s. 87 i n.; *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej z 1937/38 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 4, s. 495.

<sup>57</sup> Zob. przykładowo *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej z 1935/36 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1936, nr 4, s. 389. Przykładowo Wielki Strajk Chłopski z 1937 r. nie był z punktu widzenia prawa strajkiem. Tak też J. Gmitruk, *Geneza Wielkiego Strajku Chłopskiego w sierpniu 1937 roku*, w: *Wielki Strajk Chłopski w 1937 roku. Uwarunkowania i konsekwencje*, red. W. Wierzbieniec, Rzeszów 2008, s. 32.

W szczególnym, jeśli chodzi o liczbę strajków 1935 r., wskazywano, że akcję strajkową charakteryzują ogólnie m.in. następujące cechy: 1) każde nawet najdrobniejsze zadrażnienie przeradzało się w ostrą, a często długotrwałą akcję strajkową, w wielu przypadkach stosowano okupację zakładu; 2) pracodawcy wykazywali częstokroć dużą chwiejność i niezrozumienie sytuacji, przejawiające się w robieniu utrudnień związkom zawodowym i dużej uległości wobec żądań robotników niezorganizowanych; 3) tereny, gdzie związki zawodowe były mocne, wykazywały największą odporność na akcje strajkowe; 4) istotnym motorem wielu akcji były czynniki polityczne ugrupowań nielegalnych, które niejednokrotnie wywoływały, a zawsze usiłowały zaostrzyć istniejące zatargi<sup>58</sup>.

Specyfiką polską lat 30. były strajki okupacyjne<sup>59</sup>, czyli strajki połączone z trwałym zajęciem pomieszczeń zakładu pracy. Uniemożliwiano w ten sposób zamknięcie zakładu pracy albo zaangażowanie łamistrajków<sup>60</sup>. Każdy prawie większy zatarg przeradzał się w strajk okupacyjny<sup>61</sup>, trudny do rozwiązania nawet przez doświadczonych działaczy związkowych<sup>62</sup>. Państwo próbowało walczyć z tego rodzaju zjawiskiem za pomocą prawa karnego czy administracyjnego<sup>63</sup>.

## Wnioski

W dwudziestoleciu międzywojennym, nie tylko w Polsce, przeciwstawiano sobie dwa zasadnicze sposoby rozwiązywania zatargów zbiorowych. Z jednej strony twierdzono, że sposobem powinna być wyłącznie droga polubowna lub rozjemcza (w tym rozjemstwo przymusowe). Z drugiej strony podnoszono, że to strajki i lokauty miały rozładowywać napięcia pomiędzy pracą i kapitałem<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w 1936/37 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1937, nr 4, s. 489.

<sup>59</sup> Początkiem strajków okupacyjnych był 1932 r. *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w 1933/34 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1935, nr 2, s. 233.

<sup>60</sup> J.H. Szymańska, *op. cit.*, s. 582.

<sup>61</sup> *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej z 1937/38 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1938, nr 4, s. 495.

<sup>62</sup> Przykładowo: *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w 1934/35 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1936, nr 1, s. 44.

<sup>63</sup> L. Potyka, *Strajk okupacyjny a bezpieczeństwo publiczne*, „Przegląd Policyjny” 1937, nr 1, s. 375 i n.; J. Loho-Sobolewski, *Strajk okupacyjny i usuwanie robotników z miejsca pracy w świetle obowiązujących przepisów*, „Przegląd Policyjny” 1937, nr 3, s. 197 i n.

<sup>64</sup> J.G. Wengierow, *Umowy zbiorowe i rozjemstwo we Francji*, „Praca i Opieka Społeczna” 1936, nr 4, s. 373.



Pierwsze stanowisko typowe było dla czynników rządowych, które z różnych przyczyn chciały ingerować w konflikty społeczne, zapewniając pokój (ład) społeczny. Z kolei strona pracownicza (częściowo także pracodawcza) jakkolwiek ingerencję państwa w zatargi zbiorowe traktowała jako ograniczanie ich praw – strajku, lokautu<sup>65</sup>.

Ostatecznie w Drugiej Rzeczypospolitej wytworzył się model pośredni, co było wypadkową sytuacji politycznej, gospodarczej<sup>66</sup> i społecznej państwa oraz poziomu zorganizowania poszczególnych grup pracowniczych i ich przedstawicielstw zawodowych<sup>67</sup> oraz politycznych. Przykładowo zagrożenia aprowizacyjne w 1919–1920 r. oraz dezintegracja środowiska robotników rolnych ułatwiły wprowadzenie reguł załatwiania zatargów w rolnictwie. Z kolei silne i zdeterminowane stanowisko robotników przemysłowych nie przyczyniało się do przyspieszenia prac nad ustawą dotyczącą sporów zbiorowych poza rolnictwem. Już w okresie dwudziestolecia zauważono też, że robotników przemysłowych objęto ochroną indywidualną (ustawy dotyczące urlopów, czasu pracy), co ułatwiło w pewnym stopniu pozostawienie zatargów zbiorowych przez długi czas poza regulacją ustawową. Z kolei w rolnictwie wprost przeciwnie, unormowano głównie zatargi zbiorowe, nie normując w zasadzie indywidualnych stosunków pracy na roli<sup>68</sup>.

Ewolucja prawa zatargów zbiorowych w Drugiej Rzeczypospolitej prowadzi do następujących wniosków ogólnych. Po pierwsze, brakowało szybkiej i pełnej regulacji zbiorowych stosunków pracy. Chodzi w głównej mierze o brak przepisów dotyczących układów zbiorowych pracy<sup>69</sup>, a zwłaszcza niemożność nadawania umowom zbiorowym mocy powszechnie obowiązującej. Nawet jeśli zatarg został zakończony zawarciem układu, zrzeszeni pracodawcy, ze względów konkurencyjnych, uzależniali jego wejście w życie od przystąpienia do niego wszystkich pracodawców niezrzeszonych, co było przeważanie nierealne. Nie bez znaczenia było utrudnianie przez samych

---

<sup>65</sup> B. Ziemięcki, *Prawo koalicji i strajku*, „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1924, nr 1, s. 8.

<sup>66</sup> Zob. przykładowo o sytuacji w budownictwie – J.G. Wengierow, *Zatargi zbiorowe w budownictwie*, „Praca i Opieka Społeczna” 1936, nr 1, s. 34.

<sup>67</sup> Ciekawie o związku między sytuacją prawną związków zawodowych a zatargami zbiorowymi J.G. Wengierow, *Sprawy reformy prawa o związkach zawodowych w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” 1935, nr 3, s. 348.

<sup>68</sup> Z. Fenichel, *Prawo pracy pracowników...*, s. 209.

<sup>69</sup> Zostały one uregulowane dopiero w 1937 r. Tak też J.G. Wengierow, *Reglamentacja układów zbiorowych pracy*, „Praca i Opieka Społeczna” 1936, nr 4, s. 328.

pracodawców technicznego zawarcia umowy oraz rywalizacja pomiędzy sobą związków zawodowych<sup>70</sup>.

Po drugie, przepisy dotyczące załatwiania zatargów zbiorowych były jedynie reakcją na zjawisko strajków. Celem było ograniczenie lub wręcz eliminacja zbiorowego porzucania pracy. Nie chodziło więc o wyznaczanie kierunków rozwoju prawa. Można odnieść wrażenie, że wszystkie omówione regulacje miały charakter doraźny. Brakowało całościowej, spójnej i jednolitej koncepcji rozwiązywania zatargów zbiorowych pracy.

Po trzecie, co ściśle wiązało się z powyższym, nawet ustanowienie reguł prawnych, wobec braku wyrobienia społecznego stron zatargu, nie gwarantowało ucywilizowania zatargów zbiorowych.

---

<sup>70</sup> Przykładowo: *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej z 1935/36 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1936, nr 4, s. 391.