

Henryk Popławski, Ryszard Skarbek

Przestępstwa z ustawy o związkach zawodowych

Palestra 32/4(364), 32-43

1988

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

wymiarze czasu pracy miałby on możliwość skierowania sprawy na drogę sądową, tak aby sąd mógł skontrolować, czy rzeczywiście podjęcie dodatkowej pracy uniemożliwiłoby pracownikowi należyte wykonywanie obowiązków w dodatkowym miejscu pracy. Dla rozwiązania spraw związanych z dodatkowym zatrudnieniem pracowników naukowych w adwokaturze udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania ma istotne znaczenie. Jest bowiem wysoce prawdopodobne, że zmiana zasad dodatkowego zatrudniania pracowników w art. 101 k.p. spowoduje zmianę przepisu art. 152 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, tym bardziej że łatwiej jest przywrócić poprzednio obowiązujące reguły dodatkowego zatrudniania pracowników naukowo-dydaktycznych, aniżeli wprowadzać nowe, nie znane kodeksowi pracy rozwiązania.

W szeroko pojętym interesie wymiaru sprawiedliwości oraz w interesie nauki prawa i dydaktyki prawniczej należy dążyć do rozszerzenia uprawnień wybitnych specjalistów teoretyków — profesorów i docentów — zatrudnionych w charakterze pracowników nauki na wydziałach prawa uniwersytetów, a także poza nimi, do podejmowania praktyki adwokackiej. Granice uprawnienia do podejmowania i rozwijania tej praktyki określają obowiązujące przepisy prawne - Prawo o adwokaturze. Nie można tej ustawy interpretować, jak czyni to P. Kucharski, w kierunku nieograniczonej możliwości podejmowania praktyki adwokackiej przez osoby posiadające tytuły i stopnie naukowe. Praca w adwokaturze ma charakter dodatkowego zatrudnienia dla pracowników naukowo-dydaktycznych. Można ją wykonywać po uzyskaniu zgody kierownika macierzystego zakładu pracy — rektora szkoły wyższej lub właściwego organu Polskiej Akademii Nauk — na podjęcie dodatkowego zatrudnienia. Można też składać propozycje, aby po zmianie zasad dodatkowego zatrudnienia pracowników poddanych regulacji kodeksu pracy nastąpiły stosowne konsekwentne zmiany w odpowiednich przepisach ustawy o szkolnictwie wyższym. Nie można jednak *de lege lata* nie zauważać ograniczeń obowiązujących pracowników naukowo-dydaktycznych, którzy ubiegają się o podjęcie dodatkowego zatrudnienia w zespołach adwokackich.

HENRYK POPLAWSKI, RYSZARD SKARBK

PRZESTĘPSTWA Z USTAWY O ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH

W artykule przedstawiona jest problematyka odpowiedzialności karnej za naruszenie przepisów ustawy o związkach zawodowych (art. 53) oraz za kierowanie nielegalnym strajkiem (art. 54). Autorzy podają w wątpliwość celowość wprowadzenia do ustawy o związkach zawo-

wych przepisów karnych i proponują uchylenie tych przepisów albo przeklasyfikowanie czynów określonych w tych przepisach jako wykroczenia. Wychodzą oni z założenia, że w art. 55 tej ustawy, a także w innych przepisach ustawy oraz w kodeksie karnym jest dość środków neutralizujących negatywne skutki ewentualnych naruszeń ustawy związkowej.

1. Uwagi ogólne

Ustawa o związkach zawodowych z 8 października 1982 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 1985 r. Nr 54, poz. 277) w rozdziale szóstym określa odpowiedzialność za naruszenie jej przepisów (art. 53–55). Między innymi w artykułach 53 i 54 powyższej ustawy z 1982 r. (dalej w skrócie „ustawa”) zawiera ona dwa przestępstwa odnoszące się do ochrony postanowień ustawy. Ustawodawca, wprowadzając szereg rozwiązań nakładających na różne podmioty wiele obowiązków, a także przyznając daleko idące uprawnienia, w szczególności instancjom związkowym, obwarował zasady korzystania z tych nowych regulacji prawnych sankcjami karnymi.

W artykule 55 ustawy określone są zasady odpowiedzialności prawnej związku zawodowego oraz jego działaczy w sferze karno-administracyjnej, administracyjnej oraz cywilnoprawnej, prowadzącej do skreślenia związku z rejestru związków zawodowych i do jego likwidacji.

Ponieważ problematyka zawarta w ustawie, jej założenia, zakres regulacji prawnej oraz inne zagadnienia istotne dla działaczy i członków związku zawodowego zostały już omówione w sposób kompetentny w kilku specjalistycznych publikacjach,¹ a także w komentarzu do tej ustawy,² przeto zajmiemy się tylko aspektem karnym tej ustawy.

2. Naruszenie przepisów ustawy o związkach zawodowych

w artykule 53 ustawy określony został czyn stanowiący występpek, o następującej treści:

„Kto w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją nie dopełnia obowiązku lub w inny sposób narusza przepisy ustawy, podlega karze grzywny”.

¹ Por. np.: Kompetencje związków zawodowych, praca zbiorowa pod red. A. Świątkowskiego, Warszawa 1984; W. Piotrowski; Nowe prawo związkowe, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1983, nr 2; J. Kałuska, P. Szymański; Związki, strajki, negocjacje, Warszawa 1982; A. Kijowski; Niektóre sporne problemy nowej ustawy o związkach zawodowych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1983, nr 3; Prawo o związkach zawodowych, prace zbiorowe, Wrocław 1983; W. Masewicz; Nowela do ustawy o związkach zawodowych, „Nowe Prawo” 1986, nr 11–12.

² G. Bieniek, J. Broń, Z. Salwa; Ustawa o związkach zawodowych — Komentarz, Warszawa 1983.

Przepis ten pełni rolę „parasola ochronnego” nad ustawą, penali-
zując — zgodnie z jego brzmieniem — w zasadzie każde narusze-
nie jej postanowień. Nie zawiera bowiem żadnego znamienia dopeł-
niającego, które by precyzowało kryteria takiego naruszenia ze
względu na jego rodzaj, zakres czy intensywność. Jest to więc typ
przestępstwa formalnego, którego polem działania jest cała treść
ustawy. Kryterium zaś przestępczości danego czynu *in concreto* nar-
uszającego postanowienia ustawy stanowić będzie stopień społecz-
nego niebezpieczeństwa czynu.

Jednakże pojęcie stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu
nie jest jednoznaczne. Zarówno przestępstwo (art. 1 k.k.) jak i wy-
kroczenie (art. 1 k.w.) są czynami społecznie niebezpiecznymi.
Uważa się też, że i przewinienia dyscyplinarne lub służbowe (regula-
minowe) są również czynami społecznie niebezpiecznymi, gdyż w
przeciwnym razie nie byłoby sensu karania takich czynów. Jest
oczywiste, że różnice między przestępstwem, wykroczeniem i prze-
winieniem dyscyplinarnym (służbowym) tkwią w stopniu społeczne-
go niebezpieczeństwa czynu. Przepis art. 26 k.k. stanowi wprost, że
„nie stanowi przestępstwa czyn, którego społeczne niebezpieczeń-
stwo jest znikome”. W opracowaniu tym nie ma miejsca na szczegó-
łowe rozważanie granic między przestępstwem, wykroczeniem i
przewinieniem dyscyplinarnym (służbowym),³ wystarczy więc stwier-
dzić, że przestępstwo powinno się charakteryzować takim stopniem
społecznego niebezpieczeństwa, którego dolny próg przekracza zni-
komość tego niebezpieczeństwa.

Wprawdzie kodeks karny nie określił, kiedy zachodzi znikome
społeczne niebezpieczeństwo czynu, ani też nie wskazał, czym na-
leży się kierować przy ustalaniu, że w konkretnym wypadku społecz-
ne niebezpieczeństwo czynu przejawia się w stopniu znikomym, jed-
nakże w doktrynie i orzecznictwie istnieje obecnie w zasadzie zgod-
ność stanowiska co do tego, że na stopień społecznego niebezpie-
czeństwa czynu składają się elementy zarówno przedmiotowe jak i
podmiotowe, a więc rodzaj i rozmiar wyrządzonej lub grożącej szko-
dy, sposób działania sprawcy, rodzaj winy i stopień zawinienia oraz
pobudki, motywy i cel działania.⁴ „O znikomości niebezpieczeństwa
społecznego czynu — czytamy w wyroku Sądu Najwyższego z dnia

³ Por. w tym zakresie szczegółowe rozważania w pracach: H. Popławski: Zarys prawa o wykroczeniach. Gdańsk 1974, s. 10–20; tegoż: Problemy granic przestępstwa i wykroczenia. NP 1973, nr 9, s. 1237–1303; tegoż: Karalność czynu przestępczego w zbiegu ustaw karnych z ustawą karno-administracyjną. „Palestra” 1965, nr 12; tegoż: Zasada *ne bis in idem* we wzajemnych stosunkach prawa karnego, karno-administracyjnego i dyscyplinarnego. NP 1964, nr 5, str. 473–484; tegoż: Kryteria stanowiące podstawę rozgraniczenia przestępstw urzędniczych od wykroczeń dyscyplinarnych. WPP 1961, nr 6.

⁴ Por. T. Guzikiewicz: O właściwe stosowanie art. 26 k.k.. „Probl. Praworz.” 1972, nr 11; H. Popławski: Podstawy prawa karnego. Gdańsk 1980, s. 122–124; H. Rajzman: Bezprawność, społeczne niebezpieczeństwo, wina w projekcie k.k.. NP 1968, nr 12; W. Wolter: O stopniowaniu społecznego niebezpieczeństwa czynu karalnego. „Krakowskie Studia Prawnicze”, rocz. III, 1970.

29 stycznia 1958 r. II KRn 1052/57 — nie decyduje sam rozmiar wyrządzonej lub zamierzonej szkody, lecz całokształt okoliczności dotyczących zarówno osobowości sprawcy i stopnia jego winy, jak i popełnionego przez niego czynu, a więc również takie momenty, jak rodzaj i własność dobra prawnego, przeciwko któremu skierowano działanie przestępcze, sposób działania sprawcy, jego zachowanie się po popełnieniu przestępstwa oraz nagminność szerszenia się pewnych przestępstw w danym terenie”.

Jak więc widać, pojęcie stopnia czy znikomości społecznego niebezpieczeństwa nie jest wartością stałą i niezmienną, lecz ma w każdym konkretnym wypadku różne napięcie i nasilenie. W obecnej sytuacji — jak się obecnie głosi: ustabilizowanej i wyciszonej — omawiane przestępstwo, biorąc rzecz ogólnie, nie zawiera ładunku społecznego niebezpieczeństwa w stopniu większym od znikomego i zdaniem naszym powinno ono być z tych względów przeklasyfikowane jako wykroczenie.

Występek ten jest przestępstwem indywidualnym (właściwym). Sprawcą może być tylko ten, kto „zajmuje stanowisko” lub „pełni funkcję”. Określenia te znane są ustawodawstwu karnemu chociażby w treści art. 200 § 1 czy 217 § 1 k.k. Mają w związku z tym bogatą wykładnię doktrynalną i praktyczną. Z usytuowania omawianego występkę można by wysunąć mylny wniosek, że krąg sprawców ogranicza się do tych, których kompetencje w związku z pełnionymi obowiązkami (stanowiskiem czy funkcją) stykają się z uprawnieniami (i obowiązkami) związków zawodowych w zasadniczym miejscu działania związku, to jest w zakładach pracy. Intencję ustawodawcy należy oczywiście odczytać szeroko i odnieść ten przepis do każdej osoby, która w związku z pełnioną funkcją lub stanowiskiem mogłaby naruszyć ustawę. Przykładowo może to być nie tylko kierownik zakładu pracy, ale i pracownik pełniący inne ważne, samodzielne stanowisko i przez to — odpowiedzialne funkcje.

Cele i zadania związków zawodowych (art. 5–9 ustawy) oraz ich prawa i obowiązki (rozdz. 3 ustawy, art. 22–34) wskazują bowiem na to, że krąg podmiotów stykających się z przepisami ustawy jest niemalże nieograniczony. Ustawa wprowadza jedynie bardzo ogólne kryterium „zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji”, nie odnosząc tej szczególnej cechy działalności i ważności podmiotu przestępstwa do żadnego układu wyjściowego np. ze względu na rodzaj, sferę czy rangę działalności. Problemem nie będzie w zasadzie ustalenie maksymalnego zakresu możliwych podmiotów przestępstwa, lecz określenie progu „minimum”, to jest tego progu, od którego dane stanowisko czy pełniona funkcja zaczyna się liczyć, może dopiero być włączona do kręgu podmiotów z art. 53 ustawy. Najogólniej można by powiedzieć, że chodzi tu o te stanowiska i funkcje, do których adresowane są uprawnienia i obowiązki wynikające z ustawy o związkach zawodowych, a osoby zajmujące te stanowiska sa-

modzielnie i władczo mogą podejmować decyzje odnoszące się do działalności związków zawodowych.

Sprawcą przestępstwa z art. 53 może być także osoba pełniąca funkcję w związku zawodowym, jeżeli w związku z pełnieniem tej funkcji narusza ustawę.⁵ Podkreślić należy współzależność naruszania przepisów ustawy i związku tego czynu z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją. Podmiot przestępstwa musi popełnić czyn podczas wykonywania obowiązków i uprawnień wynikających z piastowanego stanowiska i w wyniku posiadanych kompetencji własnymi decyzjami naruszyć ustawę. „Związek” ten zatem musi być nie tylko formalny, ale i merytoryczny (przez to, że pełnił funkcję, nie tylko mógł, ale rzeczywiście naruszył przepis ustawy).

Sposób działania sprawcy również nie jest sprecyzowany. Ustawa używa bardzo ogólnego sformułowania „narusza przepisy ustawy”, podkreślając nadto, że może polegać to na niedopełnieniu obowiązków. Zgodnie z przyjętą wykładnią „niedopełnienie polega nie tylko na czystym zaniechaniu, lecz również na niepełnym wykonaniu obowiązku, na niewypełnieniu tego, co zostało wskazane przez obowiązujące przepisy.⁶ Niedopełnienie obowiązku może polegać także na pozytywnym działaniu. Polega to na tym, że funkcjonariusz, który ma obowiązek powstrzymania się od pewnych działań, wbrew temu obowiązkowi podejmuje określone działania. Na przykład funkcjonariusz zobowiązany do pilnowania ładu i porządku w zakładzie pracy, będąc zobowiązany do nieinterwencji, czyli do bezczynności w sprawie konfliktu załogi z administracją zakładu — który jednak wbrew temuż nakazowi zachowania bezczynności wszczyna interwencję i rozpuźda niezadowolonych pracowników — dopuszcza się niedopełnienia obowiązku przez działanie naruszając nakaz bezczynności.⁷

Podobnie jak niewypełnienie obowiązku, tak samo również przekroczenie uprawnień będzie drugim podstawowym sposobem naruszenia przepisów ustawy. Przekroczenie to — tak w płaszczyźnie czasowej jak i co do zakresu — musi pozostawać w związku z posiadanymi uprawnieniami władczymi i ich realizacją w ramach działalności służbowej funkcjonariusza. Czyn taki polegać może np. na naruszeniu art. 2 ustawy, to jest na próbach złamania kanonu niezależności związku zawodowego do organów administracji państwowej i gospodarczej bądź też na naruszeniu zasady wyrażonej w art. 4 ust. 1. że nikt nie może ponieść ujemnych następstw z powodu przynależności do związku. Oprócz tych dwóch sposobów przestępczego działania ustawa dopuszcza każdy inny sposób naruszenia

⁵ Por. G. Brienek, J. Broł, Z. Salwa: *Ustawa o związkach zawodowych — Komentarz*. Warszawa 1983, s. 223.

⁶ Por. np.: H. Popławski: *Funkcjonariusz publiczny i jego odpowiedzialność za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków*. Warszawa 1973, s. 78, 79; J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski: *Kodeks karny* — Komentarz. Warszawa 1971, s. 572.

⁷ H. Popławski: *Funkcjonariusz publiczny (...)*, op. cit., s. 79.

jej przepisów. Natomiast zakres i waga danego naruszenia jest sprawą oceny zdarzenia *in concreto*. W ustawie są jednak przepisy, które w sposób jednoznaczny określają konkretne obowiązki adresowane do różnych adresatów, jak np. art. 2 ust. 3 i 4, art. 4 ust. 1, art. 22 ust. 5, art. 23 ust. 2, art. 24 ust. 2, art. 25 ust. 3, art. 33 ust. 1, 2, 3, art. 35 ust. 4, art. 36 ust. 1, 2, 3, art. 38 ust. 1, 2, art. 39 ust. 1–5. Skonkretyzowany w nich rodzaj i zakres obowiązków może stanowić dobrą podstawę oceny wagi naruszeń, o jakich mowa.

Omawiane przestępstwo może być popełnione tylko umyślnie w obydwu postaciach zamiaru — bezpośredniego i ewentualnego. Zgodnie z brzmieniem obecnego art. 36 § 1 k.k. jest ono zagrożone grzywną od 20.000 do 500.000 zł.⁸

3. Kierowanie nielegalnym strajkiem

Zgodnie z brzmieniem art. 54, „kto kieruje strajkiem zorganizowanym wbrew postanowieniom niniejszej ustawy, podlega karze pozbawienia wolności do roku, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Również i ten występki należy do klasy przestępstw indywidualnych właściwych, ponieważ sprawcą może być tylko osoba kierująca strajkiem nielegalnym. Okoliczność ta — aczkolwiek wydaje się to oczywiste — musi być stwierdzona w świetle treści ustawy, co wyraźnie zaznaczone jest w przepisie, mimo że w prawie polskim nie ma innych aktów prawnych (i chyba nie będzie) określających warunki i zasady przeprowadzania akcji strajkowej.

Pojęcie „kierowania” wyjaśnione jest w literaturze prakseologicznej jako „działanie zmierzające do spowodowania działania innych ludzi zgodnie z celem osoby kierującej.”⁹ Sprawcą będzie zatem osoba, która wydaje polecenia, kontroluje i wręcz organizuje (aczkolwiek wymagania „organizowania” ustawa nie stawia) akcją strajkową. Nie musi to być osoba formalnie wybrana czy zgłoszona na funkcję kierowania strajkiem. Chodzi głównie o faktycznie spełnianą rolę przywódczą, jaką powinien pełnić sprawca tego występkę. Dyskusyjny jest problem zakresu sprawstwa wynikającego z omawianego przepisu. W literaturze wyrażono pogląd, że podmiotem przestępstwa może być nie tylko przywódca całego strajku (np. przewodniczący komitetu strajkowego), ale także osoba, która kieruje węższym zespołem ludzkim (np. pikietą czy patrolem strajkowym).¹⁰

Pogląd ten idzie chyba za zbyt daleko. Opiera się on niewątpliwie na definicji kierowania, co w warunkach np. zakładu pracy można

⁸ Por. ustawę z 10 maja 1985 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz.U. Nr 23, poz. 100).

⁹ J. Zieleniewski: Organizacja zespołów ludzkich — Wstęp do teorii organizacji i kierowania. Warszawa 1965, s. 52, 380–381.

¹⁰ A. Świątkowski w pracy zbiorowej: Kompetencje związków zawodowych (pod redakcją A. Świątkowskiego). Warszawa 1984, s. 362.

odnieć nie tylko do zwierzchnika całości (dyrektora), lecz także np. do kierowników działów, sekcji czy zespołów (np. gospodarczych). Jednakże to rozumowanie w kontekście przepisu art. 54 ustawy nie jest poprawne. Obowiązująca przede wszystkim wykładnia gramatyczna przepisu prawa prowadzi do wąskiego rozumienia zakresu sprawstwa polegającego na kierowaniu strajkiem. Gdyby zgodzić się z intencją cytowanego wyżej poglądu, to omawiany przepis — w kwestii określenia podmiotu przestępstwa — powinien brzmieć: „kto pełni funkcje kierownicze (...)”. Wtedy można by bronić stanowiska, że *ratio legis* wypowiedziana w ustawie nakierowana jest na wielość możliwych sprawców — podmiotów czynu, to jest wszystkich tych, którzy pełnią funkcje kierownicze w czasie trwania nielegalnego strajku, czyli zorganizowanego wbrew postanowieniom ustawy, a więc kierują węższymi zespołami ludzi.

Z literalnego brzmienia przepisu art. 54 ustawy wynika jednak konieczność ścisłego interpretowania jego treści w odniesieniu do podmiotu czynu. Jest nim bowiem ten, „kto kieruje strajkiem zorganizowanym (...)”, a więc zdecydowanie ustawa mówi o przywódcy całego strajku lub grupy przywódców, czego wykluczyć nie można w wypadku np. zespołowego kierowania strajkiem przez komitet strajkowy z równym rozdziałem funkcji kierowniczych między jego członków. „Strajk nielegalny”, czyli bezprawny w świetle ustawy oznacza strajk zorganizowany wbrew jej przepisom, które określają warunki dopuszczalności oraz zasady organizowania i przeprowadzania akcji strajkowej (rozdz. 5 ustawy, art. 40–52).

Prawo do strajku jest swoistym ewenementem w systemie prawa socjalistycznego. Jak pisze W. Piotrowski,¹¹ prawo to „nie jest środkiem walki politycznej (...). Jest to ostateczny środek protestu umożliwiający zapobieżenie przez klasę robotniczą błędnym decyzjom z zakresu polityki społeczno-gospodarczej i możliwość ich korygowania na drodze rozwiązywania sporów zbiorowych”. W literaturze wymienia się następujące warunki dopuszczalności strajku:

1) pełna dobrowolność uczestnictwa, ale zarazem i odmowy udziału w strajku (art. 45 ust. 3 w związku z art. 44 ust. 1 ustawy);

2) współmierność żądań strajkujących w stosunku do strat, jakie strajk może spowodować (art. 44 ust. 3);

3) ogłoszenie strajku przez upoważniony organ związku, to jest zakładowy organ związkowy po uzyskaniu akceptacji tej decyzji przez większość załogi w głosowaniu tajnym oraz zgody nadrzędnego organu związku — w wypadku strajku zakładowego (art. 45 ust. 1); w razie strajku ponadzakładowego — decyzję podejmuje organ związku wskazany w statucie przy jednoczesnym zachowaniu po-

¹¹ W. Piotrowski: Nowe prawo związkowe, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1983, nr 2, s. 12–13. Por. także A. Świątkowski w pracy zbiorowej: Kompetencje(...), op.cit., s. 363.

wyższego trybu postępowania (art. 45 ust. 2). Nie mają tego prawa spontanicznie tworzone komitety strajkowe;

4) zapowiedzenie strajku na 7 dni przed jego rozpoczęciem, o czym zawiadamia się kierownika zakładu pracy (art. 45 ust. 4);

5) obowiązek współdziałania z kierownikiem zakładu pracy w zakresie zapewnienia ochrony mienia oraz nieprzerwania pracy tych urządzeń i instalacji, których unieruchomienie może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego albo spowodować niepowetowane szkody (art. 46 ust. 1);

6) zapewnienie kierownikowi zakładu pracy możliwości pełnienia jego obowiązków (art. 46 ust. 2);

7) przestrzeganie innych norm prawnych dotyczących ochrony mienia, życia i zdrowia osób¹² (art. 46 ust. 3);

8) uprzednie wyczerpanie możliwości załatwienia sporu według zasad określonych w art. 40–42.

Ustawa przewiduje bowiem obligatoryjne 3 stadia postępowania prowadzącego do rozwiązania sporu zbiorowego. Pierwszym etapem są rokowania, które — jeśli nie doprowadzą do załatwienia sprawy — mogą być zastąpione postępowaniem pojedynczym przed specjalną powołaną wspólnie sześciuosobową komisją, wszczętym na żądanie każdej ze stron. Jeżeli w wyniku tego postępowania zawarto porozumienie, wiąże ono strony. Jeżeli nie osiągnięto porozumienia, sporządza się protokół rozbieżności ze wskazaniem stanowisk stron. Teraz następuje trzeci etap — postępowanie przed kolegium arbitrażu społecznego. Jeżeli spór jest ponadzakładowy, strony obowiązane są poddać go rozstrzygnięciu przez Kolegium Arbitrażu Społecznego przy Sądzie Najwyższym. W razie sporu zakładowego rozstrzyga kolegium przy sądzie wojewódzkim, w którym został utworzony sąd pracy i ubezpieczeń społecznych.

Orzeczenie wydane przez kolegium wiąże strony, jeżeli nie dokonały one przed skierowaniem sporu do rozstrzygnięcia odmiennego zastrzeżenia. Jeżeli nie jest ono dla związku korzystne, związek nie jest uprawniony do proklamowania strajku. Jeżeli zaś rozstrzygnięcie kolegium jest nie wiążące, to mimo jego wydania związek ma prawo ogłosić strajk.¹³

Warunki te dotyczące metod rozwiązywania czy też „załatwiania” sporów, są ściśle związane z przesłankami legalności strajku dotyczącymi sposobu jego organizowania i przeprowadzania oraz istotą i celem. I tak:

1) strajk jest niedopuszczalny, jeżeli rozstrzygnięcie powstałych sporów indywidualnych jest możliwe w drodze orzeczenia organu

¹² Por. W. Piotrowski: *Nowe prawo (...)*, op.cit., s. 13; także A. Świątkowski: op.cit., s. 347 i n.

¹³ Por. K. Krzekotowska: *Prawna regulacja sporów zbiorowych*, „Problemy Praworządności” 1984, nr 4, str. 22.

rozpatrującego spory o roszczenia pracownicze (art. 44 ust. 4). Zakaz ten jest konsekwencją przyjętej w ustawie definicji strajku.

Zgodnie z brzmieniem art. 44 ust. 1 strajk polega na dobrowolnym zbiorowym powstrzymaniu się pracowników od wykonywania pracy w celu obrony interesów ekonomicznych i socjalnych danej grupy pracowniczej. Jest to więc forma protestu pracowniczego w obronie interesów grupowych, jeżeli istniejące powszechne środki prawne nie umożliwiają rozstrzygnięcia istniejących sprzeczności;¹⁴

2) niedopuszczalny jest strajk o charakterze politycznym. Z cytowanego wyżej określenia istoty strajku wynika, że może on mieć charakter wyłącznie ekonomiczny lub socjalny. Ustawa nie przewiduje także takich odmian strajku — ze względu na powody takich akcji protestu — jak strajk solidarnościowy dla poparcia żądań innych grup pracowniczych czy też strajk zastępczy, traktowany jako swobodny środek manipulacji. Zgodzić się należy z poglądem, że są to niedopuszczalne rodzaje strajków.¹⁵ Stanowisko takie uzasadnione jest ścisłą regulacją ustawową uprawnień strajkowych, z czego wynika bezpośrednia konieczność obrony własnych interesów ekonomicznych lub socjalnych grupy pracowniczej i strajku. Ustawa dopuszcza natomiast przeprowadzenie strajku ostrzegawczego poprzedzającego strajk, który powinien się ograniczać do niezbędnego zakresu i nie może trwać dłużej niż 2 godziny;¹⁶

3) prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zakładów i jednostek wymienionych w art. 47 ust. 1 i 2 ustawy. Nie jest to więc prawo powszechne. Jeżeli jest już realizowane, wymaga się zapewnienia niezbędnych usług w zakresie obronności i bezpieczeństwa Państwa oraz podstawowych potrzeb ludności (art. 47 ust. 3);

4) strajk zabroniony jest w zakładach pracy położonych na terenie, na którym ogłoszono stan klęski żywiołowej. Zakaz ten obowiązuje od chwili ogłoszenia takiego stanu (art. 50).

A zatem „strajk zorganizowany wbrew postanowieniom ustawy” jest akcją przygotowaną i przeprowadzoną z naruszeniem warunków i zakazów określonych i wynikających z ustawy, zawartych w rozdziale 5. Istotą tych regulacji jest bowiem doprowadzenie do rozwiązania sporu zbiorowego środkami o jak najmniejszej uciążliwości i drastyczności społecznej zgodnie z założeniem ustawy (art. 44 ust. 2), że strajk jest środkiem ostatecznym. Sięgnięcie po akcję strajko-

¹⁴ Dlatego też nie przystaje do naszej współczesnej rzeczywistości tradycyjne, klasowe określenie strajku proponowane przez J. Kaluszkę i P. Szymańskiego, których zdaniem „strajk to odmiana klasowego wystąpienia proletariatu, polegająca na organizacji nacisku na przedsiębiorców lub organy państwowe w formie całkowitego lub częściowego przerwania pracy albo zakłócenia w inny sposób normalnego przebiegu procesu produkcji w celu spowodowania strat przedsiębiorcy lub zmanifestowania stanowiska wobec posunięć organów państwa” (w pracy obu tych autorów pt.: *Związki, strajki, negocjacje*, Warszawa 1982, s. 39).

¹⁵ Por. W. Piotrowski: *Nowe Prawo (...)*, op.cit., s. 14.

¹⁶ Co do rodzajów strajków — patrz: klasyfikacja dokonana przez J. Kaluszkę i P. Szymańskiego w cyt. wyżej pracy, s. 44.

wą musi zachować jednocześnie takie podstawowe wartości, jak życie i zdrowie osób, obronność i bezpieczeństwo Państwa, mienie oraz zabezpieczenie podstawowych potrzeb ludności.

Występek ten należy do klasy przestępstw z działania. Jego strona podmiotowa polega na umyślności, i to w zamiarze tylko bezpośrednim. Wynika to z istoty takich czynności jak kierowanie (lub organizowanie), zgodnie zresztą z przyjętym stanowiskiem w literaturze prawa karnego.¹⁷

4. Uwagi końcowe

Na zakończenie rodzi się refleksja o celowości wprowadzenia przepisów karnych do ustawy związkowej. Czy rzeczywiście pewien rygoryzm społeczny w zakresie przestrzegania jej przepisów przez różne podmioty adresatów normy nie poszedł — według intencji ustawodawcy — za daleko? Czy istnieje konieczność, by gwarantem realizowania ustawy uczynić prawo karne poprzez jego sankcje? Nie bez znaczenia są także trudności dowodowe w ustaleniu rzeczywistej winy na gruncie np. art. 54 ustawy, zwłaszcza że obydwa omawiane przepisy pozostawiają uczucie niedosytu, gdy chodzi o ich konstrukcję i sprecyzowanie pola, zakresu oddziaływania. W literaturze zgłaszano słuszne zresztą uwagi co do możliwości i celowości formułowania zakazów karnych w tej dziedzinie. Na przykład A. Kijowski pisał m.in., że „nie negując samej zasady odpowiedzialności za tzw. dziki strajk (...), powinna to być odszkodowawcza odpowiedzialność związku, a nie indywidualna represja karna wobec jego działaczy”.¹⁸ Polemizując z tą tezą, można argumentować, że jest do pomyslenia organizowanie strajku nielegalnego przez osoby nie będące działaczami związku zawodowego. Istota problemu jest jednak podobna, gdy chodzi o ustalenie odpowiedzialności osób stanowiących skład tzw. komitetu strajkowego.

Argumentując przeciwko penalizacji w tej dziedzinie, wysuwano ponadto zastrzeżenia historyczne i ustrojowe. Według J. Jończyka sankcje karne nie harmonizują z socjalistyczną tradycją polskiego ruchu związkowego. Autor ten, powołując się na pryncypia, postuluje pozostawienie kwestii odpowiedzialności karnej kodeksowi karnemu, który zawiera odpowiednie przepisy w tym względzie.¹⁹

Przepisy karne w ustawie związkowej są wytworem czasów, w których nowy ruch związkowy powstał, a następnie odradzał się po uchyleniu stanu wojennego w Polsce. Tworem tych samych czasów

¹⁷ Por. np. O. Chybiński, W. Gutekunst, W. Świda: *Prawo karne — Część szczególna*, Warszawa 1971, s. 32.

¹⁸ A. Kijowski: *Niektóre sporne problemy nowej ustawy o związkach zawodowych*, RPEiS, rok 1983 nr 3, s. 40.

¹⁹ J. Jończyk: *Dwie ustawy o związkach zawodowych (w:) Prawo o związkach zawodowych*, Wrocław 1983, s. 26.

i tych samych powodów jest przepis art. 282a § 2 k.k. wprowadzony do kodeksu nowelą z 22 lipca 1983 r. (tj. ustawą wprowadzającą szczególne przepisy prawa w związku z okresem wychodzenia z kryzysu gospodarczego i społecznego kraju), penalizujący organizowanie i kierowanie akcją protestacyjną przeprowadzoną wbrew przepisom prawa. Ten przepis kodeksu karnego odnosić się może m.in. do treści art. 43 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym związki zawodowe mogą podejmować także inne — oprócz strajku — formy protestu nie naruszające porządku prawnego i zasad współżycia społecznego. Mogą to być marsze protestacyjne, bojkot, pikietowanie zakładu pracy, petycje, skargi itp.²⁰

W końcu należy jeszcze zwrócić uwagę na art. 55 ustawy związkowej, w którym ustawodawca wyposażył organy wymiaru sprawiedliwości w środki prawne mające na celu neutralizację i zapobieganie działaniom rażąco sprzecznym z ustawą.²¹ Przepis ten określa kompetencje Sądu Wojewódzkiego w Warszawie do podejmowania decyzji i stosowania środków koniecznych w celu wymuszenia posłuchu dla ustawy. Postępowanie sądowe wszczyna się na wniosek Prokuratora Generalnego PRL. W gestii Sądu znajdują się zarówno takie np. środki, jak grzywna do 50.000 zł oraz porządkowo-administracyjne wyznaczenie trzymiesięcznego terminu dostosowania działalności organu związku zawodowego do obowiązującego prawa, zażądanie od właściwych władz związku przeprowadzenia w określonym terminie nowych wyborów, czy wreszcie skreślenie związku zawodowego z rejestru. Przy tym zauważyć należy, że grzywna, którą sąd może nałożyć indywidualnie na poszczególnych członków danego organu związku, w istocie rzeczy nie stanowi sankcji za prowadzenie działalności sprzecyjnej z prawem, lecz za niewykonanie w zakreślonym terminie trzech miesięcy nakazu dostosowania działalności organu związku do obowiązującego prawa. A więc grzywna ta stanowi swoistą karę za niepoddanie się orzeczeniu sądu, niepodjęcie określonego zachowania się. Mając na uwadze dzień dzisiejszy Polski i ruchu związkowego, można stwierdzić, że postanowienia art. 55 w kontekście całej ustawy określają wystarczająco dużą ilość zróżnicowanych co do istoty środków reakcji prawnej wobec rażącego naruszania jej postanowień.

Obecnie ruch związkowy okrzepl i jest silnym elementem naszego życia państwowego i społecznego. Obawy i zagrożenia istniejące w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych przeminęły. Kodeks karny i inne ustawy szczególne dostatecznie wypowiedają się w sprawie ochrony ładu, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Istnieją więc przesłanki, aby wycofać sankcje karne ze stanowisk strażnika prze-

²⁰ Por. A. Świątkowski: *op.cit.*, s. 354.

²¹ Więcej na ten temat piszą E. Baran i K. Baran: Z problematyki wykładni art. 55 ustawy o związkach zawodowych, „Problemy Praworządności” 1987, nr 5, s. 19–31.

strzegania prawa związkowego. Zarówno same związki zawodowe jak i ustawa wykazały pełną samodzielność w zakresie realizacji i przestrzegania postanowień prawa, które ich dotyczy. Postulujemy zatem podjęcie inicjatywy ustawodawczej i rychłe uchylenie artykułów 53 i 54 ustawy związkowej.

JERZY SZUMSKI

O potrzebie nowego uregulowania instytucji kary zastępczej za nie wykonaną grzywnę w prawie wykroczeń

Autor przeprowadza krytyczną analizę obowiązującego w prawie wykroczeń rozwiązania dotyczącego orzekania i wykonania zastępczej kary aresztu za nie wykonaną grzywnę. Następnie, opierając się na materiałach statystycznych i rezultatach badań empirycznych, ukazuje szereg negatywnych konsekwencji funkcjonowania takiego rozwiązania w praktyce orzecznictwa kolegiów. Wreszcie w części końcowej, posiłkując się informacjami komparatystycznymi, wskazuje na różne możliwości nowego uregulowania omawianej problematyki zgodnie z zasadami racjonalnej i humanitarnie zorientowanej polityki kryminalnej.

1. W chwili wejścia w życie kodeksu wykroczeń stanowił on w art. t. 25 § 1, że wymierzając grzywnę (w owym czasie powyżej 1.000 zł), można orzec zastępczą karę aresztu, w szczególności gdy sprawca nie ma stałego źródła utrzymania lub stałego miejsca zamieszkania. Powołany przepis stwarzał więc prawo, a nie obowiązek orzeczenia kary zastępczej oraz zawierał prawne dyrektywy dla stosujących prawo w postaci wymienionych przypadkowo przesłanek („brak stałego źródła utrzymania lub stałego miejsca zamieszkania”), wskazujących na typowe sytuacje mogące uzasadnić zastosowanie aresztu zastępczego. Przesłanki te, w myśl zaleceń komentatorów, powinny być „wszechstronnie zbadane i stanowczo ustalone”,¹ zgodnie zaś z jednoznaczną wykładnią orzeczenie kary zastępczej mogło nastąpić tylko w sytuacji stwarzającej obawę, że grzywna nie będzie mogła być wyegzekwowana.² Słusznie podkreślano przy tym, że „wychodzenie poza ten krąg sytuacyjny byłoby nieuzasadnione, bo wykraczające poza realną potrzebę stosowania tego środka”.³ W świetle powyższych ustaleń nie można mieć wątpliwości co do tego, że wskazane rozwiązanie pozwala na interpretację, iż kodeks prze-

¹ J. Bafia, D. Egierska, I. Śmietanka: Kodeks wykroczeń—Komentarz, Warszawa 1980, s. 70.

² A. Gubiński: Prawo wykroczeń, Warszawa 1978, s. 166; A. Marek: Polskie prawo wykroczeń, Warszawa 1981, s. 114.

³ A. Gubiński: *iw.*, s. 166.