

ALEKSANDRA BOCHEŃSKA

Kilka uwag o prawie do strajku

Some Remarks on the Right to Strike

The author presents arguments for the admissibility of recognizing the right to strike under the current legislation. The author's main goal is to show the right to strike in relation to the Constitution, the law on collective disputes, and, above all, certain types of strikes and limitations on the right to strike. The general strike can be considered a practical necessity under current economic ties and a form of interest protection in the public sector, subject to constitutional protection. The new legal regulations should consider this fact or at least not restrict the existing legal forms of implementing the general strike.

ALEKSANDRA BOCHEŃSKA doktor nauk prawnych
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID – 0000-0001-5536-7924 / e-mail: olaboch@amu.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE: strajk,
ograniczenie prawa do strajku,
strajk polityczny, strajk
solidarnościowy, strajk generalny

KEYWORDS: strike, right to strike
limitations, political strike, solidarity
strike, general strike

1 | Przedstawienie problemu

Strajk powszechny, zwany też generalnym, definiuje się jako „przerwanie pracy przez wszystkich pracowników najemnych w miejscowości, regionie lub całym kraju”^[1]. Nie jest to pojęcie prawne, nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw. Strajk powszechny często jest łączony z pojęciem strajku politycznego. W doktrynie najczęściej stawia się pytanie nie o legalność strajku powszechnego, lecz politycznego^[2]. Wskazuje się również, że większość strajków ma jednocześnie charakter ekonomiczny i polityczny, a o politycznym charakterze strajku decyduje jego cel, a nie skutki^[3]. Strajk polityczny definiuje się jako prowadzony w obronie postulatów dotyczących „zmian polityki władz państwowych lub ustroju państwa, obrony podstawowych wolności i praw obywatelskich”^[4]. Strajk powszechny na szeroką skalę, wykraczający swymi postulatami znacznie poza obręb konkretnych zakładów pracy, siłą rzeczy musiałby przyjąć charakter strajku politycznego w wyżej wskazanym rozumieniu, bowiem na pewnym poziomie uogólnienia postulatów, bez względu na ich naturę, zawsze ich adresem w ostatniej instancji stałaby się władza państwowa. W literaturze i orzecznictwie z dużą ostrożnością podchodzi się do zagadnienia strajku politycznego. Z jednej strony, wskazuje się na niedopuszczalność strajków o charakterze politycznym wówczas, gdy przedmiotem są interesy pozazawodowe odnoszące się do sprawowanych rządów^[5]. Z drugiej strony, dopuszcza się strajki, których celem jest zmiana polityki władz publicznych w kwestiach ekonomiczno-socjalnych, bowiem w państwie prawa zdąrza się, że interesy zbiorowości pracowniczej mogą zostać uwzględnione tylko w drodze zmian ustawowych^[6]. Wskazuje się, że intencją autorów

¹ „Strajk generalny”, [w:] *Encyklopedia PWN*. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/strajk-generalny;3980171.html>. [dostęp: 01.15.2023].

² Tak Paweł Korus, „Strajk nielegalny” *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, nr 1 (1997/1998): 162. Autor dopuszcza legalności strajku politycznego przyjmując, że takie działanie pracowników znajduje się w sferze „wolności”.

³ Walery Masewicz, *Strajk. Studium prawnosocjologiczne* (Warszawa: Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, 1986) 73.

⁴ „Strajk”, [w:] *Encyklopedia PWN*.

⁵ Krzysztof W. Baran, Daniel Książek, „Strajk”, [w:] *Zbiorowe Prawo Pracy, Komentarz*, red. Krzysztof W. Baran (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 433.

⁶ *Ibidem*, 433.

Konstytucji RP^[7] było odniesienie prawa do strajku wyłącznie do stosunków pracowniczych oraz zapobieżenie wykorzystania tego prawa do walki politycznej^[8]. Intencja ta – zdaniem Wojciecha Sokolewicza i Krzysztofa Wojtyczka – ujawniła się pozytywnie w charakterystyce konstytucyjnej strajku, ale nie znalazła odzwierciedlenia w wyraźnym konstytucyjnym zakazie strajków politycznych. Ich zdaniem powątpiewano bowiem w możliwość znalezienia adekwatnej formuły prawnej dla takiego zakazu, obawiano się złego przyjęcia w odbiorze społecznym, a ostatecznie przewidywano trudności w sytuacji, w której strajk przybrałby postać polityczną „bez względu na początkowe intencje” organizatorów^[9]. To właśnie przerodzenie się strajków powszechnych w strajki polityczne jest – jak już wskazałam wyżej – czymś naturalnym. Przy zmianie punktu odniesienia, odchodząc od perspektywy ograniczonej do jednostkowych zakładów pracy, strajk ostatecznie zaczyna coraz bardziej dotyczyć całej wspólnoty narodowej, a adresatem jego postulatów staje się państwo jako podstawowy regulator stosunków społecznych.

Pytanie o legalność strajku politycznego należy więc przeformułować. Jeżeli strajk w wyniku rozpowszechniania się prędzej czy później przerodzi się w strajk polityczny, w istocie problem sprowadza się do tego, czy ingerencja prawodawcy, polegająca na zapobieganiu rozpowszechniania się strajków jest konieczna i uzasadniona w demokratycznym państwie dla utrzymania jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, bądź wolności i praw innych osób (vide art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji istotne i konieczne staje się wyznaczenie granicy, w której ta ingerencja przestaje być dopuszczalna.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z dnia 16 lipca 1997).

⁸ Tak np. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku K 34/99 (LEX nr 41213) wskazuje, iż art. 59 ust. 3 konstytucji odnosi się do form protestu specyficznych dla stosunków pracy.

⁹ Wojciech Sokolewicz, Krzysztof Wojtyczek, „Art. 59”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016, LEX), teza. [dostęp:16.12. 2022].

2 | Konstytucyjna charakterystyka prawa do strajku

Prawa do strajku nie da się oddzielić od pojęcia wolności związkowej. Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, w tym także gwarantujące ową wolność prawo do rokowań w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz organizowanie strajków, należą do podstawowych praw i wolności politycznych. Tak zostały one zakwalifikowane przez ustrojodawcę w Konstytucji RP. Ustrojodawca umieścił je w Konstytucji RP w rozdziale drugim (Wolności i prawa polityczne). Mimo wątpliwości, jakie pojawiają się w doktrynie na temat kwalifikacji wolności związkowych (oraz wspierających tę wolność praw) w ramach kategorii wolności i praw politycznych – nie zaś praw socjalnych czy ekonomicznych¹⁰ – należy podkreślić z całą stanowczością, że był to ostateczny wybór ustrojodawcy. Staje się on zupełnie zrozumiały, jeżeli weźmie się pod uwagę treść preambuły do Konstytucji RP. Wskazano w niej bowiem na „dialog społeczny” jako jedną z podstaw ustrojowych państwa. Wolności związkowe są bez wątpienia istotną przesłanką dialogu społecznego i warunkiem *sine qua non* owego dialogu jest inkluzywność pracowników. Jeżeli państwo, jako byt polityczny, opiera się na dialogu społecznym, to prawa i wolności ten dialog umożliwiające, z natury rzeczy też mają charakter polityczny. Potwierdza to art. 12 Konstytucji RP, który pośród innych niż partie polityczne ogniw społeczeństwa obywatelskiego wymienia na pierwszym miejscu właśnie związki zawodowe.\

Powyższe wskazuje, że już sama systematyka konstytucyjna uniemożliwia jednoznaczne określenie strajku politycznego jako nielegalnego. Strajk jest bowiem jednym z istotnych elementów wolności związkowych, które przez ustrojodawcę zostają jasno określone jako wolności o charakterze politycznym. Prawa i wolności składające się na swobodę działalności związkowej nie są jednak jednorodne w tym sensie, że w różny sposób odnoszą się do istoty tej wolności, co znalazło swoje odzwierciedlenie w judykaturze, a częściowo już w samej treści art. 59 Konstytucji RP.

¹⁰ „Klasyfikacja wolności związkowych w grupie wolności i praw politycznych budzi wątpliwości jako nie do końca odpowiadająca przyjmowanej w aktach prawa międzynarodowego i większości konstytucji państw obcych, zgodnie z którymi wolności związkowe lokuje się pośród wolności i praw socjalnych (społecznych). Przyjęta w konstytucji klasyfikacja może wywoływać trudności w interpretacji poszczególnych przepisów” – Sokolewicz, Wojtyczek, „Art. 59”, teza 6.

W art. 59 Konstytucji w ramach wolności zrzeszania się w związkach zawodowych poza jej wymiarem koalicyjnym (art. 59 ust. 1 Konstytucji RP) wyodrębniono także skorelowane z nim prawo do prowadzenia rokowań „w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych” oraz do zawierania porozumień zbiorowych (art. 59 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto, wyodrębniono także prawo do strajku i innych form protestu w granicach określonych w ustawie (art. 59 ust. 2 Konstytucji RP). Co istotne, tylko ostatnie z tych praw uzależnione jest od dalszej pozytywnej regulacji. Samo prawo do rokowań zbiorowych ma charakter samowystarczalny. Prawo to jest partnerom społecznym gwarantowane bez względu na istnienie dalszej regulacji ustawowej. Spostrzeżenie to jest niezwykle istotne, ponieważ okoliczność, że tylko prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu wymaga dalszego określenia przez ustawodawcę zwykłego (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP) odróżnia od siebie istotnie warunki legalności sporu zbiorowego oraz strajku. Nie można więc ograniczać ustawowo prawa do strajku poprzez ograniczenie dostępności rokowań w celu rozwiązania sporu zbiorowego. Mimo to w ostatnich dwóch projektach nowej ustawy o sporach zbiorowych postuluje się zawężenie dostępu do rokowań w celu rozwiązania sporu zbiorowego tylko do takich sytuacji, w których do rokowań przyłączy się reprezentatywna organizacja związkowa^[11]. Wyklucza to organizacje nieposiadające statusu reprezentatywności zakładowej lub ponadzakładowej. W tym sensie projekt ten w nieuprawniony konstytucyjnie sposób zawęża podmiotowo prawo do rokowań. Dotychczas zdolność do wchodzenia w spór zbiorowy nie jest uzależniona od reprezentatywności zakładowej lub ponadzakładowej. Oprócz tego, pracodawca jest związany faktem podniesienia żądań wszczynających spór zbiorowy w tym sensie, że ma obowiązek podjąć rokowania z organizacją związkową. Tym samym obecnie przepisy o rozwiązaniu

¹¹ Ministerstwo rodziny i polityki społecznej, Projekt ustawa o sporach zbiorowych pracy z 15 lipca 2022 r., nr w wykazie UD408. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12361950/katalog/12895602#12895602>. [dostęp: 18.06.2021]. Projekt zakłada w art. 8 ust. 3, że warunkiem prowadzenia rokowań jest uczestniczenie w nich co najmniej jednej organizacji związkowej reprezentatywnej w rozumieniu art. 252 lub art. 253 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Propozycję tą podtrzymano w projektowanym art. 8 ust. 3 kolejnego projektu, zgodnie z którym, „warunkiem prowadzenia rokowań jest uczestniczenie w nich co najmniej jednej reprezentatywnej organizacji związkowej”. Ministerstwo rodziny i polityki społecznej, Projekt ustawy o sporach zbiorowych pracy z 16 lutego 2023 r., nr w wykazie UD408, dostępny w Internecie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12369507/katalog/12952719#12952719>. [dostęp: 06.04.2023].

sporów zbiorowych realizują w najszerszy możliwy sposób konstytucyjne prawo związku zawodowego do rokowań i zarazem – podkreślane w zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Pracy^[12], jak też orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka^[13] – prawo do dostępu przedstawicieli pracowników do kierownictwa przedsiębiorstw. Konstytucja RP już w pierwszym zdaniu art. 59 ust. 3 wyraźnie upoważnia ustawodawcę zwykłego do uregulowania granic korzystania z prawa do strajku. W zdaniu drugim ustrojodawca wyraźnie upoważni ustawodawcę zwykłego do ograniczenia lub całkowitego zakazu korzystania z tego prawa ze względu na dobro publiczne w odniesieniu podmiotowym (do określonej kategorii pracowników) lub przedmiotowym (w odniesieniu do „określonych dziedzin”). Nie oznacza to jednak, że regulacja ustawowa może dowolnie reglamentować prawo do strajku. Prawo do strajku wchodzi w zakres wolności związkowych i – zgodnie z art. 93 ust. 4 Konstytucji RP – może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności^[14] przyjmuje się, że prawo do strajku, choć nie wymieniane w podstawowym katalogu wolności związkowych jako powszechnie akceptowana forma realizacji tych wolności, także korzysta z ochrony gwarantowanej art. 11 tej Konwencji^[15]. Ochrony z art. 11 Konwencji, co do zasady, nie odmówiono również prawu do organizowania strajków solidarnościowych,

¹² Porównaj pkt. 13 w części 9 zalecenia nr 143 MOP dotyczącego ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień z dnia 2 czerwca 1971 r., w którym wskazuje się, iż „przedstawiciele pracowników powinni mieć dostęp bez nieuzasadnionej zwłoki do kierownictwa przedsiębiorstwa i do przedstawicieli kierownictwa, upoważnionych do podejmowania decyzji, gdy jest to konieczne do właściwego wykonywania ich funkcji”.

¹³ Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2016 r. nr 65397/13 w sprawie *Unite The Union vs. United Kingdom* (LEX nr 2046921). Według ETPC prawo stowarzyszania się w kontekście związku zawodowych obejmuje szereg zasadniczych elementów. Obejmują one prawo do tworzenia i przystępowania do związku zawodowego, zakaz porozumień nakładających na pracowników obowiązek przystąpienia do danego związku zawodowego, prawo związku zawodowego do nakłaniania pracodawcy, by ten wysłuchał, co związek zawodowy ma do powiedzenia w imieniu swych członków oraz, co do zasady, prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych z pracodawcą”.

¹⁴ Dz.U. 1993, 61 poz. 284.

¹⁵ Tak np. Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 maja 2018 r., nr 2451/16 w sprawie *Association of Academics vs. Iceland*. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-183375%22%5D>. [dostęp: 18.06.2021].

choć uznano je za uprawnienie o charakterze dodatkowym wobec wolności zrzeszania się w związkach zawodowych^[16]. Strajk solidarnościowy jest natomiast, obok strajku wielozakładowego, jednym z podstawowych środków do realizacji strajku powszechnego.

Należy z całą stanowczością przyznać, że o ile powiązania prawa do strajku z istotą wolności zrzeszania się w związkach zawodowych na gruncie art. 11 Konwencji budzi pewne wątpliwości, to jednak na gruncie konstytucyjnym większość tych wątpliwości rozwiewa już sama treść art. 59. Strajk bowiem został przez ustrojodawcę polskiego wpisany, choć na ograniczonych zasadach, w istotę wolności związkowych.

3 | Legalne formy realizacji strajku powszechnego

W obecnym porządku prawnym możliwość organizacji strajku jest, co do zasady, zależna od wszczęcia sporu zbiorowego i wykorzystania irenicznych form rozwiązania sporu. Spory zbiorowe, a zatem również strajki, są ograniczone podmiotowo w wypadku sporu zakładowego do relacji między konkretnym pracodawcą a działającą w zakładzie pracy organizacją związkową. Natomiast w wypadku sporu wielozakładowego do relacji między konkretnymi pracodawcami a działającymi w ich zakładach pracy organizacjami związkowymi. Taki wniosek wynika wprost z treści art. 1 Ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych^[17]. Przepis stanowi o sporze zbiorowym „pracowników z pracodawcą lub pracodawcami”, przy czym, jak stanowi art. 2 ust. 1 u.r.s.z., prawa i interesy zbiorowe pracowników w sporze zbiorowym są reprezentowane przez związki zawodowe, a konkretnie (zgodnie z art. 3 ust. 1 i 3 u.r.s.z.) przez organizacje związkowe „działające w zakładzie pracy”. W literaturze przyjmuje się, że zakres podmiotowy obejmuje organizacje związkowe posiadające uprawnienia zakładowe, o których mowa w art. 25 (1) ust. 1 ustawy o związkach zawodowych.

¹⁶ Porównaj Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 kwietnia 2014 r. nr 31045/10 w sprawie *The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. The United Kingdom*. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2231045/10%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-142192%22%5D%7D>. [dostęp: 18.06.2021].

¹⁷ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 123.), dalej jako u.r.s.z.

Wskazuje się, że obowiązujące przepisy nie wprowadzają w tej materii żadnych ograniczeń, co oznacza, że uprawnienia „reprezentacyjne” nie są uzależnione od liczebności związku albo poziomu poparcia udzielonego mu przez załogę, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 25(1) u.z.z., gdy zakładowa organizacja związkowa liczy mniej niż 10 członków^[18]. Od wyżej wskazanej zasady konkretyzacji podmiotowej sporu zbiorowego istnieją jednak dwa wyjątki. Pierwszy z nich dotyczy możliwości reprezentowania pracowników zakładu pracy, w którym nie działają związki zawodowe, poprzez zewnętrzną organizację związkową. Stanowi o tym wprost art. 3 ust. 4 u.r.s.z. Zgodnie z treścią tego przepisu, w imieniu pracowników zakładu pracy, w którym nie działa związek zawodowy, spór zbiorowy może prowadzić organizacja związkowa, do której pracownicy zwrócili się o reprezentowanie ich interesów zbiorowych. W literaturze wskazuje się, że organizacja związkowa, do której skierowano wnioski o reprezentację, nie musi posiadać uprawnień zakładowych u pracodawców objętych jej zakresem działania. Wniosek taki może być skierowany do każdej zarejestrowanej i legalnie działającej organizacji związkowej bez względu na to, czy spełnia ona warunki, o których mowa w art. 251 ust. 1 u.z.z. u jakiegokolwiek pracodawcy, i bez względu na to, czy wypełnia wobec któregoś z pracodawców obowiązek sprawozdawczy, o którym mowa w art. 251 ust. 2 bezpośrednio lub w związku z art. 34 ust. 2 u.z.z.^[19]. Mechanizm zastępczego prowadzenia sporu, poprzez organizację związkową spoza

¹⁸ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 854), dalej jako u.z.z. oraz Krzysztof W. Baran, „Art. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych”, [w:] Daniel Książek, Artur Tomanek, Krzysztof W. Baran, *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019, LEX), teza 1.1. [dostęp: 16.12.2022].

¹⁹ Według K.W. Baran: „wniosek może być skierowany [wniosek o zewnętrzną reprezentację w sporze – A.B] do każdej zarejestrowanej i legalnie działającej organizacji związkowej. W statutowym trybie podejmuje ona decyzję w kwestii reprezentacji w sporze. Jeżeli owa decyzja jest pozytywna, względy celowości przemawiają za wyznaczeniem pełnomocnika. Winien on zostać co najmniej konkludentnie zaaprobowany przez pracowników (zatrudnionych), których ma reprezentować. Jest on uprawniony do prowadzenia działań tylko w zakresie przedmiotowym sporu zbiorowego. Stosownie do okoliczności winien przeprowadzać z reprezentowanymi pracownikami (zatrudnionymi) konsultacje co do strategii rozwiązania konfliktu. W sytuacji gdy w ramach procedur polubownych nie dojdzie do zakończenia konfliktu, organizacja reprezentująca pracowników jest uprawniona do podjęcia działań związanych z organizacją akcji strajkowej bądź protestacyjnej. Obowiązują w tej materii zasady ogólne”. Baran, „Art. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych”, teza. 2.2.

zakładu pracy, którego dotyczy spór, pozwala na objęcie sporem wielozakładowym także tych zakładów pracy, w których związki zawodowe nie działają. Wówczas, spór z wieloma pracodawcami prowadzony jest przez jedną organizację związkową lub ich wspólną reprezentację, ale w tych zakładach pracy, gdzie związki zawodowe nie działają, prawo do reprezentacji interesów zbiorowych zatrudnionych tam pracowników przejawia wybrana przez nich, dowolna organizacja związkowa zaangażowana w spór wielozakładowy. Innym wyjątkiem od zasady konkretyzacji podmiotowej sporu jest możliwość przeprowadzenia strajku solidarnościowego przez pracowników innego zakładu pracy niż ten, w którym prowadzony jest spór. Zgodnie z art. 22 u.r.s.z. w obronie praw i interesów pracowników, którzy nie mają prawa do strajku, związek zawodowy działający w innym zakładzie pracy może zorganizować strajk solidarnościowy na czas nie dłuższy niż połowa dnia roboczego. Warunkiem przeprowadzenia takiego strajku jest m.in. przeprowadzenie referendum strajkowego wśród pracowników zakładu pracy, w którym ma się on zastępczo odbyć. W literaturze podkreśla się również, że warunkiem przeprowadzenia takiego strajku jest wyczerpanie irenicznych etapów sporu zbiorowego przez pracowników, którzy strajkować nie mogą^[20]. Ustawa o sporach zbiorowych (w swym aktualnym brzmieniu) zezwala na przeprowadzenie strajku solidarnościowego wyłącznie jako strajku zastępczego, tj. na rzecz pracowników, którzy nie tylko nie strajkują (np. z powodu nie uzyskania zgody na strajk w referendum zakładowym^[21]), ale takich, których obejmuje zakaz strajku zakładowego. Może to być zatem wyłącznie strajk w obronie interesów zbiorowych pracowników wymienionych w art. 19 u.r.s.z. Na gruncie aktualnych przepisów nie ma możliwości przeprowadzenia legalnie strajku solidarnościowego akcesoryjnego, w ramach którego pracownicy innych

²⁰ Pracownicy dla poparcia których organizowany jest strajk solidarnościowy „muszą wyczerpać możliwości rozwiązania sporu zbiorowego na drodze rokowań bezpośrednich i mediacji, gdyż strajk solidarnościowy, tak jak strajk dla poparcia żądań własnych, jest środkiem ostatecznym, chyba że wchodzi w grę bezprawne działania pracodawcy – strony sporu zbiorowego, przewidziane w art. 17 ust. 2 ustawy”. Henryk Lewandowski, „Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz”, [w:] *Prawo pracy*. red. Zbigniew Salwa (Warszawa: Lexis Nexis, 2001, LEX), art. 22, teza 3. [dostęp: 16.12.2022].

²¹ W ocenie Lewandowskiego, „należy wyraźnie zaznaczyć, że strajk solidarnościowy według komentowanej ustawy nie jest środkiem wsparcia pracowników zakładu pracy, w którym z powodu małej liczby zatrudnionych lub braku zainteresowania załogi czy ujemnego oddziaływania na nią ze strony pracodawcy nie ma związku zawodowego” (ibidem, teza 2).

zakładów przyłączyliby się do strajku prowadzonego przez pracowników innego zakładu pracy^[22].

W literaturze przyjmuje się, że strajk solidarnościowy nie może być prowadzony w formie wielozakładowej. Gdyby twierdzenie to uznać za prawdziwe, stanowiłoby to istotne ograniczenie prawne dla organizacji strajku powszechnego. Autorzy, którzy ten pogląd przyjmują, opierają się na literalnym brzmieniu pierwszego zdania art. 22 u.r.s.z. Ustawodawca używa tam w liczbie pojedynczej wyrażenia „w innym zakładzie pracy”, w którym taki strajk może być organizowany. W moim przekonaniu taka interpretacja jest błędna, ignoruje ona bowiem zdanie drugie tego przepisu, w którym zawarto nakaz odpowiedniego stosowania art. 17-21 u.r.s.z. Nakaz ten obejmuje zatem odpowiednie stosowanie również art. 20 ust. 2 u.r.s.z., który określa warunki ogłoszenia strajku wielozakładowego. Nie ma zatem w moim przekonaniu przeszkód, by do strajku solidarnościowego stosować zasady właściwe dla ogłaszania strajku wielozakładowego, co polegałoby na przeprowadzeniu referendum za strajkiem solidarnościowym w wielu zakładach pracy jednocześnie, a następnie wspólnym ogłoszeniu strajku w tych zakładach pracy, w których w ramach referendum uzyskano poparcie pracowników dla przeprowadzenia strajku solidarnościowego. Takie działanie w istocie powtarza tę samą procedurę, która jest wymagana przy strajku zakładowym, w tym przypadku w formie zwielokrotnionej. Dostrzegają to nawet autorzy, którzy wskazują na brak ustawowej możliwości organizacji strajku solidarnościowego wielozakładowego. Wskazują oni, że „ograniczenie to nie ma większego znaczenia praktycznego, gdyż nie ma przeszkód ustawowych dla zorganizowania takich strajków w tym samym czasie w różnych zakładach pracy dla poparcia żądań pracowników jednego zakładu. Nie ma też przeszkód, by organizatorzy strajków w różnych zakładach pracy współdziałali ze sobą w przeprowadzeniu tej akcji”^[23]. Wobec takiej argumentacji pojawia się zasadne pytanie, czym

²² Jak wskazuje Lewandowski, „Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych przewiduje ograniczony zakres pojęciowy strajku solidarnościowego. Zgodnie z ustawą można organizować strajk solidarnościowy wyłącznie dla poparcia żądań zatrudnionych, którzy nie mają prawa do strajku. Jest to więc strajk zastępczy, organizowany zamiast strajku tych, którzy pozostając w sporze, nie mogą strajkować. Wyłączony jest natomiast strajk dla dodatkowego wsparcia innych strajkujących, zwany strajkiem solidarnościowym akcesoryjnym” (ibidem, teza 1).

²³ Ibidem, teza. 5. Podobnie Janusz Żołyński. W jego ocenie: „strajk solidarnościowy może być przeprowadzony wyłącznie w jednym zakładzie pracy. Ustawa nie przewiduje możliwości ogłoszenia strajku solidarnościowego wielozakładowego w rozumieniu art. 20 ust. 2. Nie ma natomiast przeszkód prawnych w ogłaszaniu

takie formalnie niezależne zakładowe strajki solidarnościowe różniłyby się od strajku solidarnościowego wielozakładowego w szczególności, gdy organizuje je ten sam ogólnokrajowy związek zawodowy.

Konkretyzacja podmiotowa w sporze zbiorowym ogranicza się (poza wyżej omówionym wyjątkiem z art. 3 ust. 4 u.r.s.z. oraz omawianym tu strajkiem solidarnościowym) jedynie do warunku obejmowania swoją strukturą zakładów pracy objętych sporem (posiadania w nich organizacji o uprawnieniach zakładowych). Nie jest jednak przesądzone, która instancja wewnątrz związku zawodowego rozporządza sporem zbiorowym. Kwestię tę pozostawiono samorządności związków zawodowych, które decydują o tym swobodnie w ramach statutów i uchwał związkowych, o których mowa w art. 9 u.z.z.^[24]. W tej sytuacji nawet reprezentacja w zwykłych sporach zakładowych może być wykonywana przez instancje ponadzakładowe związków zawodowych, które posiadają swoją organizację zakładową w zakładzie pracy objętym sporem. Jeżeli ta wyższa instancja związkowa wszczęła spory zbiorowe o te same żądania w więcej niż jednym zakładzie pracy, w którym posiada legitymujące ją struktury zakładowe i prowadzi je w zintegrowany sposób, to mamy do czynienia z natury rzeczy ze sporem wielozakładowym. Jeżeli uwzględnimy dodatkowo okoliczność, że pojęcie zakładu pracy na gruncie ustawy o sporach zbiorowych jest względne i może dotyczyć zarówno wszystkich jednostek, w których ten sam pracodawca zatrudnienia pracowników, jak też w szczególnych sytuacjach, tylko jednej lub niektórych z nich^[25], to pojęcia zakładowości i wielozakładowości tracą swoją wyrazistość.

strajku solidarnościowego w różnych zakładach pracy w ustalonych odstępach czasu. Siedziba zakładu pracy, w którym związek zawodowy zdecydował się na ogłoszenie strajku solidarnościowego, nie musi znajdować się na terenie tej samej jednostki podziału terytorialnego kraju (mieście, gminie, województwie), na którym zatrudnieni są pracownicy, w interesie których strajk został ogłoszony". Janusz Żołyński, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz. Wzory pism* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012, LEX), art. 22, teza 13 [dostęp: 2022.12.18].

²⁴ Jak słusznie wskazuje Baran, „art. 2 ust. 1 u.r.s.z. nie precyzuje organów reprezentujących w sporze zbiorowym strony związkowej. Zgodnie z istotą zasady samorządności należy przyjąć, że kwestię tę autonomicznie określają organizacje związkowe. Jest oczywiste, że mogą być one regulowane aktami wewnętrznymi (np. statutem). W tym miejscu należy podkreślić, że nie podlegają one kontroli przez pracodawcę. Nie może on zatem odmówić podjęcia rokowań z tego powodu, że uważa reprezentację strony związkowej za nienależycie upełnomocnioną”. Baran, „Art. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych”, teza. 1.4.

²⁵ Por. Wyrok wSA w Gdańsku z dnia 16 października 2012 r. o sygn. I Aca 540/12 (LEX nr 1267199), wyrok SN z dnia 26 stycznia 2011 r, I PK 144/101 (LEX nr 786796),

Należy pamiętać, że rozróżnienie na strajk zakładowy i wielozakładowy zostało wprowadzone przez ustawodawcę w konkretnym celu, jakim jest nakaz uzyskania zgody pracowników na strajk zarówno zwykły, jak i solidarnościowy w referendum strajkowym. Żaden z tych dwóch typów strajku nie może być ogłoszony, jeżeli w referendum nie wyrazi zgody na jego przeprowadzenie większość spośród co najmniej 50 procent wszystkich pracowników zakładu pracy (art. 20 ust. 1 i 2 u.r.s.z.). Jeżeli tych zakładów pracy jest więcej z udziałem tego samego pracodawcy, to strajk może objąć tylko te zakłady, w których te kryterium spełniono. Zakazane jest natomiast objęcie strajkiem, w tym strajkiem solidarnościowym, tych zakładów pracy, w których takiego wymogu nie spełniono. Właściwe zastosowanie pojęcia strajku wielozakładowego pozwala na wyodrębnienie poszczególnych wspólnot w obrębie przedsiębiorstw posiadających rozbudowaną i wielopoziomą strukturę organizacyjną. Nie powinno się go stosować wyłącznie do strajku obejmującego wielu pracodawców. Z tych też powodów czasem strajk solidarnościowy obejmujący całe duże przedsiębiorstwo o skomplikowanej strukturze organizacyjnej będzie faktycznie strajkiem wielozakładowym. Natomiast strajk solidarnościowy organizowany u wielu różnych pracodawców jednocześnie, także będzie strajkiem wielozakładowym, jeżeli nie z nazwy, to ze swej istoty. Czym bowiem jest strajk wielozakładowy jak nieorganizowaną wspólnie akcją strajkową w wielu zakładach pracy. Tu sprawa jest o tyle prostsza, niż przy zwykłej akcji strajkowej w wielu zakładach pracy, że nie mogą wystąpić odrębności w żądaniach z uwagi na różnice między poszczególnymi zakładami pracy, które mogłyby przesądzić o wyodrębnieniu niektórych strajków jako zakładowych. Przy organizacji wielozakładowego strajku solidarnościowego te żądania są tożsame i ustalone w ramach sporu zbiorowego między organizacją związkową reprezentującą pracowników, których dotyczy zakaz strajku, a ich pracodawcą. Dopuszczenie legalności takiej akcji pod warunkiem, że będziemy ją określać jako wiele organizowanych wspólnie strajków zakładowych – tak właśnie postuluje wyżej cytowany H. Lewandowski – jest w rzeczywistości przyznaniem, że strajk solidarnościowy wielozakładowy jest dopuszczalny, albowiem nie o nazwy tu chodzi, lecz o to, czy tego typu działanie, co do swej istoty, jest zgodne z określonymi przez ustawodawcę warunkami legalności strajku.

Sama ustawowa konstrukcja strajku wielozakładowego, poza jej szczególnym zastosowaniem w wypadku strajku solidarnościowego (art. 22 u.r.s.z.) lub reprezentacji pracowników, w których związki zawodowe nie powstały (art. 3 ust. 4 u.r.s.z.), jest ściśle związana z zasadą konkretyzacji (jednoznaczności) podmiotowej sporu. Spór wielozakładowy to ostatecznie spór między konkretnymi pracodawcami w rozumieniu zarządczym (organizacyjnym) a reprezentującymi pracowników organizacjami związkowymi. Ustawodawca, definiując w art. 5 u.r.s.z. pojęcie pracodawcy przyjęte na gruncie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, odsyła wprost do art. 11 pkt 2 u.z.z. Ten ostatni przepis niejako rozwija definicję pracodawcy zaczerpniętą z art. 3 Kodeksu pracy w ten sposób, że rozciąga ją także na podmioty zatrudniające inne osoby wykonujące pracę zarobkową. Przyjęcie modelu pracodawcy zarządczego na gruncie zbiorowego prawa pracy powoduje, że stroną sporu zbiorowego pozostaje zawsze jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników bez względu na to, czy posiada ona tytuł właścicielski do zakładu pracy i czy jest rzeczywistym decydem w sprawie żądań zgłaszanych w sporze zbiorowym.

Powyższe uzasadnia krytykę dotychczasowej definicji pracodawcy (co do swej istoty powtórzonej w projekcie nowej ustawy o sporach zbiorowych pracy zgłoszonym przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej) z punktu widzenia konstytucyjnego pojęcia pracodawcy. Prawo do rokowań w celu rozwiązywania sporów zbiorowych i zawierania porozumień ten spór kończących, określone w art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, jest prawem zarówno związków zawodowych, jak i pracodawcy. Konstytucyjnego pojęcia pracodawcy nie można pojmować przy tym wyłącznie przez pryzmat definicji wprowadzonej następnie przez ustawodawcę zwykłego. Zachodzi tu ta sama sytuacja, co w odniesieniu do konstytucyjnego pojęcia pracownika na gruncie zbiorowego prawa pracy, które zostało rozszerzone w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r.^[26] Zasadniczo, konstytucyjne prawo do prowadzenia rokowań i zawierania porozumień zbiorowych (art. 59 ust. 2 Konstytucji RP) nie jest uzależnione od dalszej pozytywnej regulacji w ustawie zwykłej, niemniej ustawowe kryteria legalności sporu zbiorowego zależne od przyjętej definicji legalnej pracodawcy będą determinować zawsze fakt, czy porozumienie zawarte na poszczególnych jego etapach można uważać za „oparte na ustawie” w rozumieniu art. 9 § 1 Kodeksu pracy. Od kryterium oparcia na ustawie zależy

²⁶ Sygn. K 1/13 LEX nr 1730123.

szczególna cecha takich porozumień jaką jest ich normatywny, a nie wyłącznie obligacyjny charakter.

Z drugiej strony brak bezpośredniego dostępu w sporze zbiorowym do pracodawcy majątkowego uzasadnia konieczność prowadzenia sporów o charakterze wielozakładowym i stosowania takich form nacisku, które zbliżone są do strajku powszechnego. Szczególnie wyraźnie dotyczy to sporów w instytucjach publicznych, w których faktycznym decydującym są władze samorządowe lub rządowe. Przykładem są tu państwowe lub samorządowe instytucje kultury, w których poszczególni dyrektorzy nie mają samodzielności finansowej i są związani decyzjami budżetowymi właściwych władz publicznych. Jest oczywiste, że przy braku możliwości rozwiązania satysfakcjonującego strony sporu zbiorowego na poziomie zakładowym, będzie występować silniejsza tendencja do rozszerzania sporów zbiorowych, w tym strajków i innych akcji protestacyjnych, na inne tego typu zakłady pracy, tak aby spór ten stał się istotny dla faktycznych decydentów budżetowych. Tego typu akcje protestacyjne, w tym strajki, będą też z natury rzeczy polityczne, ponieważ dotyczą zmiany polityki budżetowej władz.

4 | Wnioski

Strajk powszechny (generalny), choć nie jest kategorią prawną, to jednak nie jest też prawnie zakazany. Jest on istotnym narzędziem realizowania wolności związkowych, w szczególności w czasach, w których coraz częściej kompetencje właścicielskie nie pokrywają się z kompetencjami zarządczymi pracodawców. Jeżeli decyzje kształtujące sytuację pracowników podejmowane są coraz częściej na poziomie ponadzakładowym (np. w dużych, często międzynarodowych korporacjach), to po stronie pracowniczej muszą istnieć dopuszczalne prawnie formy wywierania wpływu na te decyzje. W tym sensie praktyka strajków powszechnych, jako praktyczna konieczność przy aktualnych stosunkach gospodarczych, ale też jako konieczna forma ochrony interesów w sektorze publicznym, również podlega ochronie konstytucyjnej. Nowe regulacje prawne powinny ten

fakt uwzględnić i przynajmniej nie ograniczać dotychczasowych prawnych form realizacji strajku powszechnego^[27].

Bibliografia

- Baran Krzysztof, Daniel Książek, *Strajk. Zbiorowe Prawo Pracy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Korus Paweł, „Strajk nielegalny” *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, nr 1 (1997/1998): 145-173.
- Lewandowski Henryk, „Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz”, [w:] *Prawo pracy*. red. Zbigniew Salwa. 158-177. Warszawa: Wolters Kluwer, 2001.
- Masewicz Walery, *Strajk*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, 1986.
- Sokolewicz Wojciech, Krzysztof Wojtyczek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Żołyński Janusz, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz. Wzory pism*. Warszawa: Wolter Kluwer, 2012.

²⁷ Projektowana rezygnacja z instytucji strajku solidarnościowego w pierwszym z projektów nowej ustawy o sporach zbiorowych pracy zgłoszonym przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, tj. oznaczonym na dzień 15 lipca 2022 r. Kolejna odsłona projektu (oznaczona na dzień 16 lutego 2022 r.) w odniesieniu do tego zagadnienia zachowuje regulację w brzmieniu podobnym do obecnie obowiązującej.



