

ZBIGNIEW A. MACIĄG
Kraków

SYSTEM TARYFOWY W RFN

Rozwój funkcji socjalnej państwa kapitalistycznego następował w znacznej mierze pod wpływem żądań wysuwanych przez masowe ruchy społeczne i polityczne, zwłaszcza zaś przez związki zawodowe. Narastający także i z tego powodu interwencjonizm państwa w sferę życia społecznego i gospodarczego wywoływał z kolei potrzebę organizowania się różnych grup społecznych w celu reprezentowania i ochrony ich interesów. Wśród wielu przyczyn dynamicznego rozwoju grup interesu wymienia się więc także przyjęcie przez państwo określonych zadań socjalnych, w szczególności zaś włączenie w system ustrojowy zasady państwa socjalnego¹.

W takim systemie społeczeństwo w swej masie oczekuje i żąda od państwa zapewnienia miejsca pracy, godziwego wynagrodzenia, umiarkowanych cen, zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, kalektwa, sieroctwa i innych zdarzeń losowych, wyrównania rażących dysproporcji ekonomicznych i urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej. Z drugiej strony również przedsiębiorcy i przemysłowcy, kupcy i rzemieślnicy, a nawet producenci rolni domagają się wsparcia ich działalności gospodarczej subwencjami państwowymi, przyznania ulg podatkowych, ułatwień w taryfach celnych, obniżenia stopy kredytowej, udzielania na określone cele niskooprocentowanych pożyczek itp. Jednocześnie jednak przeciwstawiają się oni obciążającym budżet państwa i wymuszającym wzrost podatków świadczeniom socjalnym, a ponadto ingerencji państwa w sferę stosunków pracy.

Przyznanie powszechnych praw wyborczych i oparcie systemu politycznego na tzw. demokracji masowej w znacznej mierze uzależniło udzielenie legitymacji do sprawowania władzy określonym siłom politycznym od osiągnięć gospodarczych i socjalnych. Niektórzy autorzy² są nawet zdania, iż od rezultatów w tych obu sferach zależy w najwyższym stopniu legitymacja dla całego systemu politycznego i jego

¹ W. Weber, *Das politische Kräftesystem in der wohlfahrtsstaatlichen Massendemokratie*. Vortrag gehalten vor der Volltagung des Deutschen Industrie- und Handelstages am 20. April 1956 in Köln, s. 6 i n.

² E. W. Böckenförde, *Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie*. „Der Staat” nr 4/1976, s. 459.

akceptacja przez społeczeństwo. Dlatego też państwo z reguły stara się stosować najbardziej efektywne, ale zarazem najmniej obciążające jego budżet oraz najmniej niekorzystne dla wzrostu gospodarczego źródła i metody świadczeń socjalnych.

Określone potrzeby socjalne jednostki zaspokajane mogą być przez wsparcie i pomoc bliskich, kościoła, organizacji społecznych, instytucji samorządowych i wreszcie bezpośrednio przez państwo. W myśl zasady subsydiaryzmu³ państwo jest ostatnią instancją, która świadczy dopiero wtedy, kiedy nie są możliwe świadczenia innych podmiotów, bądź też ich świadczenia okazały się niewystarczające. Państwo zatem w sferze socjalnej zostawia znaczną swobodę działań licznym strukturom społecznym, zwłaszcza grupom interesu i niektórym z nich udziela poparcia w różnych formach, a nawet je dotuje.

W całym systemie grup interesu występuje najwyraźniej zróżnicowanie i asymetryczność⁴ ich pozycji oraz znaczenia w poszczególnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego a także wpływów na aparat władzy państwowej. Asymetryczność ta przejawia się również wśród organizacji działających w sferze socjalnej. Największe znaczenie w tej sferze posiadają związki zawodowe i związki pracodawców, choć jednocześnie pełnią one kluczową rolę w zakresie spraw ekonomiczno-produkcyjnych. Stanowią one pewną szczególną kategorię grup interesu choćby dlatego, iż same postanowienia konstytucji wyodrębniają je spośród innych organizacji. O ile bowiem dla tworzenia i działania wszystkich grup interesu podstawą konstytucyjną jest ust. 1. art. 9 Ustawy Zasadniczej RFN — UZ, gwarantujący wolność zrzeszania się, o tyle dla związków zawodowych i związków pracodawców jest to ust. 3 tegoż artykułu. Brzmi on następująco:

„Zapewnia się każdemu i wszystkim zawodom prawo tworzenia związków (koalicji) w celu ochrony i poprawy warunków pracy oraz warunków ekonomicznych. Porozumienia, które ograniczają lub utrudniają to prawo są nieważne, a w tym kierunku podjęte kroki są sprzeczne z prawem”.

Postanowienie to chroni nie tylko indywidualne prawo zrzeszania się, ale również w wyniku zastosowania tego prawa powstałe organizacje⁵.

Ochrona ta wynika również z przepisów ratyfikowanych przez RFN konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr nr 87, 98 i 135 oraz

³ Bliżej: H. P. Bull, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*. Kronberg 1977, ss. 190 i n. D. Völpel, *Rechtlicher Einfluss von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung*. Berlin 1972, ss. 151 - 154; R. Wegener, *Staat und Verbände im Sachbereich Wohlfahrtspflege*. Berlin 1978, ss. 134 - 140.

⁴ G. Hampel, *Bedingungen und Möglichkeiten der Einflussnahme von Verbänden auf die staatliche Sozialpolitik*. „Zeitschrift für Sozialreform” nr 3/1980, s. 135.

⁵ BVerfGE 19. 307.

art. 5 i 6 część II Europejskiej Karty Socjalnej, a także art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych.

Z nawiązującego do rozwiązań i praktyki okresu Republiki Weimarskiej orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego — FTK wynika, iż koalicje o których mowa w ust. 3 art. 9 UZ to takie wolno tworzone związki, które według całokształtu ich struktury są wystarczająco niezależne, w szczególności od kontrpartniera socjalnego, zorganizowane zostały nie tylko w zakładzie, ale również na szczeblu ponadzakładowym, uznają obowiązujące prawo taryfowe, a ich statutowym zadaniem jest ochrona interesów zrzeszonych w nich członków w zakresie warunków pracy i warunków gospodarki⁶. Ponieważ w ustawodawstwie RFN brak określenia pojęcia związków zawodowych i związków pracodawców, te ustalone przez orzecznictwo cechy tych organizacji służą w praktyce ich rozróżnieniu od innych zrzeszeń⁷. Najsilniejsze i najbardziej znaczące, odpowiadające tym celom związki zawodowe to: Niemiecka Federacja Związków Zawodowych (DGB) i jej 17 wyspecjalizowanych organizacji oraz ich zrzeszenia krajowe i okręgowe — skupia w sumie około 7,9 mln członków, Niemiecki Związek Urzędników (DBB) z jego 35 federalnymi związkami urzędników i federalnymi związkami fachowymi oraz 11 zrzeszeniami krajowymi — liczy ok. 825 tys. członków, Niemiecki Związek Zawodowy Pracowników Umysłowych (DAG) i jego 9 organizacji krajowych — liczy prawie 500 tys. członków, Federacja Chrześcijańskich Związków Zawodowych (CGB) skupiająca około 290 tys. członków. Pewnymi wyjątkami, które nie w pełni odpowiadają tym kryteriom są zrzeszone w DGB: Związek Zawodowy Kolejarzy Niemiec (GED) i Związek Zawodowy Poczty (DPG). Uznane one zostały za związki zawodowe pomimo, iż nie posiadają struktur ponadzakładowych. Poczta i kolej obejmują bowiem swym zasięgiem całą Republikę Federalną. Nie są natomiast związkami zawodowymi takie organizacje pracownicze jak np. Katolicki Ruch Pracobiorców (KAB) czy też Federalny Związek Pracobiorców Ewangelickich (BEA). Utworzone one zostały w oparciu o kryterium wyznaniowe dla reprezentacji interesów zrzeszonych w nich członków, ale nie stawiają sobie określonych w konstytucji i orzecznictwie celów. W sumie we wszystkich zachodniemieckich związkach zawodowych zorganizowanych jest ok. 9,5 mln członków, co stanowi około 42% ogółu zatrudnionych⁸. Większość zatem pra-

⁶ BVerfGE 4, 106, 107; 18, 28.

⁷ Por. też: M. Góralski, *Związki Zawodowe w RFN*. Warszawa 1982, ss. 129-133 oraz moją recenzję tej książki w „Państwo i Prawo”, nr 7/1984, s. 111.

⁸ Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1980*. Köln 1980, s. 84 — podają za E. P. Müller, *Die Sozialpartner: Verbandsorganisationen, Verbandsstrukturen*. Köln

cujących pozostaje poza strukturą związków zawodowych, z których jednak część należy do różnych innych organizacji reprezentujących ich interesy.

Po stronie pracodawców wymogom stawianym przez konstytucję i orzecznictwo odpowiada 907 ich organizacji branżowych, regionalnych, krajowych i poszczególnych rodzajów produkcji, które zrzeszone są w Federalne Zrzeszenie Niemieckich Związków Pracodawców (BDA)⁹. Skupia ono około 80% ogółu pracodawców. Część z nich i ich związków pozostaje zatem poza strukturą BDA. Wśród nich znajduje się np. działający na szczeblu federalnym potężny Związek Pracodawców Przemysłu Żelaza i Stali (AESI) jak też partner taryfowy dla ok. 1,2 mln pracowników gospodarki komunalnej — Zrzeszenie Komunalnych Związków Pracodawców (VKA). Nie odpowiadają natomiast tym kryteriom takie wpływowe organizacje kapitału jak np. Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (BDI), Niemiecka Konferencja Przemysłu i Handlu (DIHT) czy też Związek Katolickich Przedsiębiorców, gdyż zorganizowane zostały w innych celach niż wymaga tego konstytucja i orzecznictwo.

Zdaniem FTK¹⁰ i nauki prawa¹¹ uwzględniających historycznie kształtowaną praktykę, ust. 3 art. 9 UZ zapewnia nie tylko możliwość tworzenia i działania organizacji pracobiorców i pracodawców, ale gwarantuje również autonomię taryfową i oparty na niej oraz regulowany ustawowo system taryfowy. Pod pojęciem autonomii taryfowej rozumie się prawną możliwość regulowania poszczególnych warunków pracy w drodze umowy zawieranej z kontrpartnerem socjalnym¹². Oznacza to, iż państwo w tym zakresie zrezygnowało ze swych kompetencji do stanowienia prawa i pozostawiło kształtowanie porządku prawnego stron umowy taryfowej, innymi słowy partnerom socjalnym¹³. Powierzyło więc im znaczny zakres władzy w sferze gospodarczej i socjalnej.

Zdaniem E. W. Böckenförde piastuni autonomii taryfowej, określa-

1980, s. 136, przy uwzględnieniu danych za 1980 r. zawartych w: *Gesellschaftliche Daten 1982*. Hrsg. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Freiburg 1982, s. 320.

⁹ *Arbeitgeber. Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1980*. ss. 181-183.

¹⁰ BVerfGE 4, 96, 97, 106, 108; 18, 28.

¹¹ B. Schmidt-Breibtreu, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart 1977 s. 218; K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Karlsruhe 1975 ss. 169 i 170. U. Scheuner, *Die Rolle der Sozialpartner-Gewerkschaft. Arbeitgeberverbände in Staat und Gesellschaft*. w: *Die Rolle der Sozialpartner in Staat und Gesellschaft* (Hrsg.) H. B. Streithofen. Stuttgart 1973 s. 29.

¹² BVerfGE 18, 19.

¹³ BVerfGE 34, 307, 316 i n.; 44, 322; 64, 215

jąc poziom płac decydują w znacznej mierze o popycie, co z kolei wpływa na wysokość cen i pułap inwestycji, a w konsekwencji na podział produktu społecznego. Uczestniczą oni dzięki temu faktycznie, podobnie jak Bank Federalny czy też korzystający z wolności inwestowania wielcy inwestorzy (wielkie przedsiębiorstwa i banki), w sprawowaniu władzy politycznej (*politische Entscheidungsgewalt*). Podkreśla on przy tym wielką odpowiedzialność partnerów taryfowych za podejmowane decyzje. Zwykle skutkują one bowiem — jak twierdzi — w sferze socjalnej, gospodarczej, a także politycznej nie tylko wobec członków ich organizacji, ale również wobec całego społeczeństwa¹⁴.

Autonomia taryfowa nie może być zatem nieograniczona i wolna od jakiegokolwiek ingerencji państwa. Powstaje jednak pytanie, jak dalece i kiedy państwo może ingerować w jej zakres. E. Benda uważa, że wyrażona w art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 UZ zasada państwa socjalnego, uznana za jedną z niezmiennych zasad ustrojowych, ma przewagę nad ujętą w ust. 3 art. 9 UZ gwarancją autonomii taryfowej. Państwo winno więc — jego zdaniem — ustawowo regulować pewne kwestie w celu ochrony i poprawy warunków pracy i warunków ekonomicznych, do czego zresztą upoważnione zostało postanowieniami art. 74 pkt. 11, 11a i 12 UZ. Takich regulacji żądają zwykle związki zawodowe i masy wyborców, które w działalności państwa w tej sferze oczekują zapewnienia ochrony socjalnej i zrealizowania swych dążeń. Sądzi on jednak iż, jak długo samorzadne i autonomiczne działania partnerów socjalnych przynoszą lepsze gospodarcze i socjalne wyniki od ewentualnej regulacji ustawowej, tak długo państwo winno powstrzymać się od ingerencji. Za uzasadnioną uznaje tylko taką aktywność państwa, która chronić miałaby interes całego społeczeństwa przed poważnymi naruszeniami. Zbyt bowiem daleko idące i szczegółowe regulowanie przez państwo warunków pracy i warunków ekonomicznych zawęziłoby w takim stopniu zakres autonomii taryfowej, iż partnerom socjalnym pozostawiona byłaby za mała swoboda działania. Wprowadzenie zaś wolnej od luk regulacji prawnej oznaczałoby naruszenie istoty postanowień ust. 3 art. 9 UZ i totalne — jak określa — przejęcie władzy przez państwo¹⁵.

Również U. Scheuner uważa, iż ingerencja państwa w sferę autonomii taryfowej winna mieć charakter wyjątkowy. Uznaje ją bowiem za dopuszczalną tylko z uwagi na interes ogólny społeczeństwa, zwłaszcza wtedy, gdy partnerzy socjalni nie biorą go w wystarczającym stopniu pod uwagę, albo została naruszona faktycznie lub prawnie równowaga

¹⁴ E. W. Böckenförde, *op. cit.*, ss. 463 - 468.

¹⁵ E. Benda, *Industrielle Herrschaft und sozialer Staat*. Göttingen 1966, ss. 233 - 241.

miedzy nimi, a takze w przypadku, gdy ingerencja ta polegalyby na prawno-konstytucyjnej regulacji postepowania, ktorego celem bylyby osiagniecie jednoscii stanowisk stron, unikniecie konfliktu i zachowanie dzieki temu pokoju. Odrzuca on jednak mozliwosc wprowadzenia panstwowego i przymusowego postepowania pojednawczego oraz takich regulacji ustawowych, ktore dotyczac treosci umow taryfowych, znosilyby swobode podejmowania przez strony decyzji¹⁶.

Kwestie te w sposob wiazacy rozstrzygnal Federalny Trybunal Konstytucyjny. Orzekl on, iz do kompetencji ustawodawcy nalezy regulowanie zakresu wolnosci koalicyjnej poprzez przyznanie koalicyji szczegolowych uprawnień i blizsze ich okreslenie. Ustawodawca moze rowniez zdaniem Trybunalu dostosowac swe regulacje do zmieniajacych sie warunkow i odpowiednio je korygowac oraz przekszalcac. Nie moze jednak narzucac im ograniczen, ktore nie wynikalyby z koniecznosci ochrony innych dobr prawnych. Takie bowiem regulacje naruszalyby chroniona w ust. 3 art. 9 UZ istotę (*Kernbereich*) dzialan koalicyjnych i bylyby sprzeczne z konstytucja¹⁷.

Zachowujac niezbedne ramy dla swobodnych dzialan koalicyji ustawodawca w drodze ustawy o umowie taryfowej z 1949 r., obowiazujacej z licznymi zmianami do dnia dzisiejszego¹⁸, uregulowal blizej szereg kwestii zwiazanych z realizacja uprawnień wynikajacych z ust. 3 art. 9 UZ. Stworzyl on w ten sposob system taryfowy, w ktorym funkcjonowac moga wedlug okreslonych regul zwiazki pracodawcow i pracobiorcow stawiajacych sobie cele wskazane w konstytucji. Przede wszystkim sprecyzowal on podmioty posiadajace zdolnosc taryfowa, to znaczy uprawnione do zawierania umow taryfowych. § 2 tej ustawy uznaje za takie jedynie: zwiazki zawodowe, indywidualnych pracodawcow i zwiazki pracodawcow. W razie watpliwosci i sporu, czy okreslona organizacja jest zwiazkiem zawodowym czy zwiazkiem pracodawcow, decyduje w drodze specjalnego postepowania, w oparciu o ustalone przez orzecznictwo, a wyzej wskazane juz kryteria wyodrębniajace koalicyje od innych zrzeszen, wlasciwy sad pracy. Na orzeczenie w tej kwestii wydane przez Federalny Sad Pracy przysluguje skarga do Federalnego Trybunalu Konstytucyjnego.

W praktyce rozstrzygania o zdolnosci taryfowej pojawila sie watpliwosc, czy moga ja posiadac takie zwiazki, ktore nie przewiduja stosowania srodkow walki (*Arbeitskampf*) jako instrumentow presji na kontrpartniera socjalnego. Wbrew wczesniej prezentowanemu stanowisku przez

¹⁶ U. Scheuner, *Die Rolle der Sozialpartner...*, ss. 29 i 30.

¹⁷ BVerfGE 28, 306

¹⁸ *Tarifvertragsgesetz (TVG)* z 9. 04. 1949 r., ostatnio zmieniona 29. 10. 1974 r. (BGBl. 1975 I, s. 1323).

sądownictwo pracy oraz Niemiecką Federację Związków Zawodowych, Federalny Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż gotowość prowadzenia walki przez związki pracobiorców lub pracodawców nie jest niezbędna dla posiadania zdolności taryfowej. Uznał w związku z tym za uprawniony do zawierania umów taryfowych Federalny Związek Katolickich Pomocy Domowych (*BVKG*), którego zdolność taryfową kwestionowano z powodu nieakceptowania przez ten związek metod walki strajkowej¹⁹. Straciło zatem na znaczeniu jedno z istotnych wcześniej stosowanych kryteriów różnicowania związków zawodowych od innych organizacji.

Wprawdzie istniejące już wtedy związki zawodowe zrzeszone w Niemieckim Związku Urzędników również nie aprobowały strajku jako metody wywierania nacisku na pracodawcę, to jednak ze względu na status prawny ich członków i charakter wykonywanego zawodu, traktowano jako dopuszczalny wyjątek. Trybunał Konstytucyjny natomiast potwierdził prawo związków zawodowych do strajku, ale odrzucił pogląd, iż gotowość stosowania strajku w sporze z kontrpartnerem socjalnym jest jednym z kryteriów, które należy brać pod uwagę przy ocenie, czy określona organizacja jest związkiem zawodowym i ma zdolność taryfową czy też nie.

To stanowisko Trybunału Konstytucyjnego spotkało się z krytyką wywodzącą się głównie z kręgów zbliżonych do *DGB*²⁰. Przeobraziło jednak zasadniczo praktykę, gdyż Federalny Sąd Pracy odpowiednio dostosował do niego swe orzecznictwo. Aktualnie jest on zdania, iż

„Zdolność taryfową posiadają zasadniczo tylko takie związki pracobiorców i pracodawców, które dla poprawy warunków pracy i warunków ekonomicznych mogą rozsądnie realizować taryfowe zadania koalicji, to znaczy wywierać w ramach porządku prawnego skuteczny nacisk na swego kontrpartnera socjalnego. Związki, do których należy niewielka liczba pracobiorców, nie mają z reguły zdolności taryfowej. Przy ocenie należy brać pod uwagę istniejącą, a nie przyszłą liczbę członków, którą związek mógłby zwerbować. Jednakże nawet związek o małej liczbie pracobiorców lub pracodawców posiada również zdolność taryfową, jeżeli według istniejącego stanu rzeczy może wywierać skuteczny wpływ na kontrpartnera taryfowego”²¹.

Pewien dodatkowy warunek dla nabycia zdolności taryfowej ustawodawca postawił wobec zrzeszeń (federacji) związków zawodowych i związków pracodawców. Mogą bowiem one zawierać tylko wtedy umowy taryfowe w imieniu skupionych w nich organizacji, jeżeli zostały do tego

¹⁹ BVerfGE 18, 18 i n.

²⁰ Por.: N. Remppel, *Was ist ein Tarifvertrag?* Arbeitsheft 920/1968, ss. 10 - 15; F. Frathmann, *Entwicklungen im Tarifrecht der Nachkriegszeit*. W: *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*. Bonn—Bad Godesberg 1977, ss. 449- 451.

²¹ *Bundesarbeitsgericht: Arbeitsrechtliche Praxis*. Nr. 25 zu § 2 TVG.

wyraźnie przez nie upoważnione. Nie mają upoważnień i nie są w związku z tym stronami umów taryfowych takie dachowe organizacje jak np. Niemiecka Federacja Związków Zawodowych czy też Federalne Zrzeszenie Niemieckich Związków Pracodawców. Pełnią one jednak rolę koordynatora i płaszczyzny konsultacji, ustalają ogólne wytyczne i wspierają poczynania wchodzących w ich skład związków, zwłaszcza ich centralnych organów. Te ostatnie bowiem są uprawnione do zawierania umów taryfowych, jeśli należy to do ich zadań statutowych.

Zdolności taryfowej nie posiada również jako zrzeszenie związków zawodowych Niemiecki Związek Urzędników. Przy tej organizacji jednak dla zawierania umów taryfowych zrzeszonych w niej robotników i pracowników umysłowych z pracodawcami sektora publicznego powołana została Wspólnota Związków Zawodowych i Organizacji Służby Publicznej (GGVÖD). Współdziałała ona w sprawach taryfowych pracowników umysłowych z DAG oraz Związkiem Zawodowym Lekarzy—Zrzeszenie Marburga (ÄGMB), tworząc Wspólnotę Taryfową Pracowników Umysłowych Zatrudnionych w Służbie Publicznej (TAÖD). Dzięki tej Wspólnocie wzmocniona została pozycja i ujednoczona taktyka działania skupionych w nich związków zawodowych wobec kontrpartniera socjalnego. Pomimo tych jednoczących struktur nie osiągnięto jednak pełnej integracji w sprawach taryfowych pracowników zatrudnionych w służbie publicznej, ponieważ zdolność taryfową posiada również szereg innych organizacji skupiających pracowników z tej sfery, przy czym najpotężniejszym z nich jest Związek Zawodowy Służby Publicznej, Transportu i Komunikacji (ÖTV).

Z uwagi na to, iż dla pracowników służby publicznej pracodawcą jest albo samorząd terytorialny albo państwo, w celu zawierania umów taryfowych ze związkami zawodowymi powołane zostały specjalne struktury. Są to: zrzeszająca kraje RFN — Wspólnota Taryfowa Krajów oraz skupiające pracodawców przedsiębiorstw komunalnych, wspomniane już Zrzeszenie Komunalnych Związków Pracodawców.

Pomimo szeregu wątpliwości i sporów za zdolne do zawierania umów taryfowych uznane zostały jako organizacje pracodawców orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego również cechy i ich zrzeszenia²². Rozszerzony został więc w ten sposób krąg organizacji pracodawców posiadających zdolność taryfową. Wychodzi się bowiem z założenia, iż zarówno przyznanie zdolności taryfowej indywidualnym pracownikom, jak i ich różnorodnym związkom służy nie tylko urzeczywistnieniu idei wolności zrzeszania się, ale ułatwia związkom zawodowym znalezienie właściwego partnera taryfowego, co umożliwi z kolei realizację ich za-

²² BVerfGE 20, 312 i n.

dań. Pracodawcy w zasadzie nie są zainteresowani w takim stopniu zawarciem umowy taryfowej jak związki zawodowe. Pracodawca bowiem w umowie zobowiązuje się do płacy na określonym poziomie i zapewnienia wielu innych świadczeń, podczas gdy związki zawodowe oferują właściwie tylko na czas obowiązywania umowy pokój, a więc pracę odpowiednio wydajną bez przerw i strajków swych członków.

Powyższe przykłady wskazują na znaczną elastyczność w stosowaniu postanowień ustawy, umożliwiającą kształtowanie dość różnorodnych struktur wyposażonych w zdolność taryfową, dla których bazę stanowią związki poszczególnych grup zawodowych, branż, bądź rodzajów produkcji i gospodarki. W tej więc bogatej, pełnej podziałów, niekiedy nawet rozbitej wielości interesów i struktur przejawia się dość wyraźnie tendencja do jedności, wzmacniania pozycji i siły przetargowej, co jest niezbędne dla osiągnięcia pożądanych przez członków związków i ich kierownictwa treści umów taryfowych.

W umowie taryfowej ustawa przewiduje dwojakiego rodzaju postanowienia:

- a) o charakterze prawno-normatywnym (*Rechtsnormen*) dotyczące treści, nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, a także spraw zakładu, zasad jego organizacji i funkcjonowania,
- b) o charakterze cywilno-prawnym — regulujące prawa i obowiązki partnerów podpisujących umowę.

Postanowienia o charakterze prawno-normatywnym są zasadniczą częścią umowy. Wiążą one bezpośrednio, niejako automatycznie, wszystkich tych pracobiorców i pracodawców, których związki zawarły umowę. Znaczący to, iż regulują one istniejące i zawiązywane w przyszłości stosunki pracy bez potrzeby transponowania ich treści w indywidualnie zawierane umowy o pracę. Umowy indywidualne mogą jedynie określać korzystniejsze dla pracownika warunki. Mniej korzystne postanowienia umów indywidualnych są bowiem nieważne, chyba że możliwość ich zawarcia wyraźnie przewidziana została w umowie taryfowej. Niedopuszczalna jest również utrata przyznanych pracobiorcom w umowie taryfowej praw aż do upływu czasu jej obowiązywania. Przy czym, co należy zaznaczyć, jej postanowienia normatywne wiążą do chwili podpisania nowej umowy (§§ 3 i 4).

W części normatywnej umowy ujęte są najistotniejsze regulacje, będące zwykle przedmiotem głównych sporów i pertraktacji. Odnoszą się one przede wszystkim do takich kwestii jak: płace, premie, pracownicze gromadzenie majątku, czas pracy, urlop, wynagrodzenie za urlop i okres choroby, kształcenie zawodowe, formy, terminy i przesłanki nawiązania i rozwiązania stosunku pracy itp. (*Inhaltsnormen*). Obok nich dość częste są również inne postanowienia, a zwłaszcza w sprawach: socjalnych za-

kładu, bezpieczeństwa i higieny pracy, dyscypliny pracy itp. (*Normen über betriebliche Fragen*), przedstawicielstw załogi w przedsiębiorstwie i ich udziału w zarządzaniu (*betriebsverfassungsrechtliche Normen*) oraz tzw. urządzeń wspólnych, to jest: kas urlopowych i wyrównawczych, ośrodków szkoleniowo-kształceniowych, ośrodków opieki socjalnej itp. (*Normen über gemeinsame Einrichtungen*).

O ile normatywna część umowy skutkuje tak jak ustawa wobec członków związków (pracodawcy)²³, o tyle cywilno-prawna zobowiązuje głównie podpisujących umowę partnerów i nie wiąże bezpośrednio indywidualnych pracowników i pracodawców²⁴. Dlatego przedmiotem tej części jest zazwyczaj określenie formy, terminu i przyczyn jej wypowiedzenia, czasu na który została podpisana, sposobów zapewnienia jej realizacji, właściwości sądu polubownego na wypadek powstałych sporów itp. Zawarcie umowy zobowiązuje strony do zachowania pokoju (*Friedenspflicht*) w zakresie spraw nią uregulowanych, nawet jeśli to nie zostało w niej *expressis verbis* wyrażone, a ponadto do oddziaływania na swych członków w ten sposób, by podporządkowali się przyjętym w niej ustaleniom (*Einwirkungspflicht*).

Zmieniające się warunki społeczno-ekonomiczne powodują konieczność przeprowadzania odpowiednich uzupełnień i zmian w treściach podpisywanych umów. Rozróżnia się w związku z tym dwa podstawowe ich rodzaje: umowy ramowe (*Rahmentarifverträge*, *Manteltarifverträge*) i umowy płacowe (*Lohntarifverträge*). Umowy ramowe zawierają postanowienia zachowujące dłużej swą aktualność i dlatego też zawierane są zwykle na 3 lata. Dotyczą głównie ogólnych warunków pracy w szczególności czasu pracy, urlopu wypoczynkowego, urlopów okolicznościowych, wynagrodzenia za dodatkowy czas pracy itp. Umowy płacowe natomiast szczegółowo normują stawki wynagrodzeń dla poszczególnych grup pracowników, które zmieniane są zwykle corocznie albo nawet w okresach krótszych. Dostosowuje się je bowiem do wzrostu cen i spadku siły nabywczej pieniądza.

W zależności od zasięgu organizacyjnego związków, które podpisały umowę, obejmować ona może obszar jednego lub kilku krajów, albo określoną gałąź produkcji nawet na terenie całej Republiki Federalnej, albo też pewną grupę przedsiębiorstw lub pojedyncze zakłady. Aczkolwiek prawne roszczenia z tytułu zawartych w umowie treści normatywnych przysługują po stronie pracobiorców jedynie członkom związku zawodowego, który zawarł umowę, jednakże w praktyce pracodawcy sto-

²³ W. Däubler, H. Hege, *Tarifvertragsrecht*. Baden Baden 1981, s. 35; H. Lampert, *Sozialpolitik*. Berlin, Heidelberg, New York 1980, s. 300.

²⁴ Z wyjątkiem sytuacji, w której stroną umowy jest indywidualny pracodawca.

suja je również do pracowników nie zrzeszonych w związkach. Uprzywilejowanie bowiem tylko członków związków zawodowych prowadziłoby do stosunkowo szybkiego wzrostu ich szeregów, co jak wykazuje praktyka RFN, nie jest pożądane przez pracodawców i nie leży w ich interesie. Zazwyczaj też w praktyce indywidualnie ustalane warunki płacy i pracy są korzystniejsze od tych, jakie przewidują umowy zbiorowe. Wynika to z antyzwiązkowej taktyki pracodawców, którzy w pertraktacjach taryfowych uparcie dążą do zaniżania poziomu płac i innych świadczeń, a dając po podpisaniu umowy więcej niż wywalczyły to związki, chcą przekonać pracujących o zbędności organizowania się ich w struktury związkowe. W praktyce zatem ustalone w umowie taryfowej stawki wynagrodzeń i innych świadczeń są minimalnymi warunkami pracy i płacy.

Zawarcie umowy taryfowej łączy się również z pewnymi obowiązkami natury formalnej. Musi ona pod rygorem nieważności posiadać formę pisemną (§ 1). Ponadto nie później niż w ciągu miesiąca od daty jej podpisania winna być zarejestrowana w specjalnym rejestrze prowadzonym przez Federalnego Ministra Pracy i Spraw Socjalnych oraz przesłana właściwemu terytorialnie i przedmiotowo ministrowi krajowemu. Obowiązek rejestracji i zawiadamiania ministra krajowego rozciąga się również na przypadki zmian w treści umowy i utratę przez nią mocy wiążącej. Wprawdzie ważność umowy nie jest zależna od wypełnienia tych obowiązków, jednakże niedostosowanie się do nich zagrożone jest karą porządkową (§§ 6, 7). Rejestr spełnia zasadniczo rolę informacyjną. Każdy obywatel ma do niego dostęp. Prowadzenie jego jest jednak niezmiernie ważne, z uwagi na ilość zawieranych umów. Od 1949 r. do końca 1980 r. zarejestrowano ich około 180 tys., z czego 36 tys. obowiązywało w 1980 r. W ostatnich zaś latach zgłaszanych jest rocznie do rejestru około 8 tys. Warunki w nich ustalone są podstawą dla szacunkowo biorąc 90% wszystkich zawartych przez robotników i pracowników umysłowych umów o pracę²⁵.

Niezależnie od różnych innych czynników do tak dużego znaczenia w życiu społeczno-gospodarczym RFN umów taryfowych przyczyniła się także przewidziana przez ustawę (§ 5) możliwość nadawania im decyzją Ministra Pracy i Spraw Socjalnych²⁶ klauzuli powszechnego obowiązywania (*Allgemeinverbindlicherklärung*). Decyzję taką może on podjąć tylko na wniosek jednego z partnerów, którzy podpisali umowę i w porozumieniu ze specjalną komisją taryfową, w skład której powołanych

²⁵ G. Halbach, A. Mertens, R. Schwedes, C. Wlotzke, *Übersicht über das Recht der Arbeit*. Bonn 1981, s. 218.

²⁶ W pewnych sytuacjach minister federalny może przekazać właściwemu ministrowi krajowemu prawo nadania klauzuli powszechnego obowiązywania.

jest po trzech przedstawicieli centralnych organów związków zawodowych i związków pracodawców. Ponadto winien on wysłuchać opinii związków zawodowych i organizacji pracodawców, których interesów klauzula dotyczy. W takiej sprawie stanowisko zająć może również właściwy minister rządu krajowego. Wniesiony zaś przez niego sprzeciw może być przełamany jedynie decyzją Rządu Federalnego.

Oprócz tych przesłanek natury proceduralnej ustawa stawia jeszcze warunki o charakterze materialnym. Klauzulę nadać można wtedy, jeżeli: a) zobowiązani pracodawcy zatrudniają przynajmniej 50% objętych zakresem obowiązywania umowy pracobiorców, b) przemawia za tym interes publiczny. Nie wymaga się jednak, by warunki te były spełniane, jeśli nadanie klauzuli byłoby niezbędne dla zlikwidowania stanu socjalnego zagrożenia (*sozialer Notstand*). Ustawa przewiduje natomiast, by zarówno nadanie jak i zniesienie klauzuli podane było do publicznej wiadomości w formie urzędowego obwieszczenia oraz zarejestrowane zostało w rejestrze taryfowym.

Z chwilą nadania klauzuli powszechnego obowiązywania część normatywna umowy taryfowej wiąże wszystkich pracodawców i pracobiorców objętych zakresem przedmiotowym i terytorialnym umowy, niezależnie od tego, czy są oni członkami związków które ją zawarły, czy też nie. Klauzulę taką w 1980 r. posiadało 608 umów taryfowych, z czego w budownictwie (135), przemyśle (78), handlu (112), przemyśle odzieżowym (67) i tekstylnym (56). Objęły one około 4,4 mln pracowników, w tym ok. 2,6 mln robotników i 1,8 mln pracowników umysłowych. W sumie zatem około 20% wszystkich pracobiorców zatrudnionych było na podstawie umów taryfowych z klauzulą powszechnego obowiązywania²⁷.

Wynikająca z ust. 3 art. 9 UZ wolność koalicji rozciąga się nie tylko na umowy taryfowe, ale również na pertraktacje i postępowanie pojedyncze. Inicjatorem pertraktacji taryfowych są zazwyczaj związki zawodowe, które wskutek stale postępującego wzrostu cen i spadku wartości pieniądza dążą do wyrównania poziomu płac, a także poprawy innych warunków pracy. Z upływem więc terminu, na który umowa została podpisana, albo też w drodze jej wypowiedzenia, stawiają one pracodawcom nowe warunki i żądania. Zwoływana jest w związku z tym komisja taryfowa z udziałem pracodawców lub posiadających zdolność taryfową przedstawicieli ich związków. Pertraktacje przebiegają najczęściej w kilku rundach, w których strony przedstawiają swe żądania. Po konsultacjach wewnątrzorganizacyjnych, sięgających niekiedy nawet bez-

²⁷ Za: G. Halbach, A. Mertens, R. Schwedes, O. Wlotzke; *op. cit.* ss. 224 i 225.

pośrednio bazy członkowskiej, korygują je, prezentują gotowość do pewnych ustępstw w tym celu, by osiągnąć możliwy do przyjęcia przez kontrpartnera kompromis. W przypadku zaś rozbieżności stanowisk, które nie są do pogodzenia, strony mogą wejść na drogę postępowania pojednawczego. Celem jego jest doprowadzenie do wspólnych ustaleń i przez to uniknięcie walki oraz podpisanie nowej umowy taryfowej.

W przeciwieństwie do okresu Republiki Weimarskiej ustawodawstwo RFN nie przewiduje obowiązku postępowania pojednawczego przed organami państwa. Wprawdzie ustawa Rady Kontroli (*Kontrollratsgesetz*) nr 35 z 20 sierpnia 1946 r.²⁸ przewiduje państwowe postępowanie pojednawcze, jednakże ma ono charakter subsydiarny i może mieć zastosowanie tylko wtedy, jeśli strony dobrowolnie powierzyły rozstrzygnięcie sporu organom państwa oraz z góry zgodziły się na podporządkowanie wydanym przez nie orzeczeniom. Według tej ustawy postępowanie prowadzone jest zasadniczo w dwóch etapach. Najpierw na wniosek stron toczyć się ono może przed arbitrem krajowym (*Landesschlichter*), a w przypadku nieosiągnięcia porozumienia spór może być przekazany do rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Pojednawczej (*staatlicher Schiedsausschuss*).

Najczęściej strony zawierają specjalne porozumienia w kwestii postępowania pojednawczego (*Schlichtungsabkommen*). Pewien wzór dla tych umów stanowić miało przyjęte przez związki zawodowe i związki pracodawców już w 1950 r. tzw. Porozumienie z Hattenheimer. W praktyce nie zyskało ono większego uznania i nie spełniło związanych z nim nadziei. Dopiero następne porozumienie z 1954 r., zawarte między Niemiecką Federacją Związków Zawodowych a Niemiecką Federacją Związków Pracodawców (tzw. *Margarethenhof-Abkommen*), dające znaczną swobodę w kształtowaniu konkretnych rozwiązań, znalazło w szerszym zakresie zastosowanie w praktyce. W oparciu o nie już w połowie lat siedemdziesiątych umowami o postępowaniu pojednawczym objętych została większość zatrudnionych. Niektóre z nich uznawały postępowanie pojednawcze za obligatoryjne, inne natomiast tylko za fakultatywne. Zazwyczaj w skład taryfowych komisji pojednawczych przewidywano powołanie po trzech ławników, reprezentujących każdą ze stron, i wspólnie przez nie wysuniętego neutralnego przewodniczącego. W jednych jednak umownych przyjmowano, iż dla podjęcia wiążącego strony rozstrzyg-

²⁸ Ustawa ta nie obowiązuje na terenie Saary. Nadrenia Palatynat i dawny kraj Badenii wydały do niej przepisy wykonawcze, przewidujące w pewnych wypadkach obowiązek podporządkowania się stron sporu orzeczeniu państwowego sądu rozjemczego. Wątpliwe jest jednak, czy te akty wykonawcze zachowują jeszcze swą moc prawną.

nięcia wystarcza zwykle większość głosów komisji, w innych kwalifikowana, a w jeszcze innych stawiano wymóg jednomyślności²⁹.

Jeżeli pomimo prób pogodzenia interesów obu stron nie dojdzie do zawarcia umowy, mogą one sięgać do środków walki w sferze stosunków pracy (*Arbeitskämpfe*). Ponieważ zastosowanie ich przynosi nie tylko znaczne straty stronom, ale również osobom trzecim, a nawet całemu społeczeństwu, traktuje się je jako środki ostateczne (*ultima ratio*). Z uwagi na ich wyjątkowy charakter podkreśla się w nauce konieczność zachowania przez strony rozwagi, umiaru i poczucia odpowiedzialności wobec społeczeństwa, ilekroć zamierzają one posłużyć się nimi. Uważa się, iż ich użycie prowadzić ma do wywarcia jedynie presji na partnera socjalnego, skłonienie go do ustępstw, a w konsekwencji osiągnięcia jedności stanowisk. Nie mogą one natomiast, na co zwraca się szczególną uwagę, stać się narzędziem w walce klasowej bądź służyć zniszczeniu strony przeciwnej³⁰.

Przez środki walki w sferze stosunków pracy tradycyjnie rozumie się w rękach pracobiorców głównie strajk, zaś po stronie pracodawców lokaut. Ustawa zasadnicza nie przyznaje wyraźnie prawa do strajku ani też prawa do lokautu. Nawet do chwili wprowadzenia do niej 17 poprawki z 24 czerwca 1968 r. pojawiały się wątpliwości, czy środki takie w ogóle na jej gruncie są dopuszczalne³¹. Poprawkę tę dodano bowiem do treści ust. 3 art. 9 zdanie trzecie, które przewiduje, iż postanowienia o stanie obrony, klęski żywiołowej i stanie wyjątkowym nie mogą być skierowane przeciw środkom walki w sferze stosunków pracy (*Arbeitskämpfe*), jeżeli zastosowały je związki dla ochrony i poprawy warunków pracy i warunków ekonomicznych. Tym samym środki walki uznane zostały konstytucyjnie za dopuszczalne i to nawet w okresie stanu wyjątkowego.

Wprowadzenie prawa do strajku gwarantują niektóre konstytucje krajowe jak Hesji, Nadrenii-Palatynatu i Saary³², to jednak w ustawodawstwie RFN brak bliższych regulacji wyjaśniających samo pojęcie środków walki (*Arbeitskämpfe*) oraz warunków, zasad i granic ich stosowania. Kwestie te pozostawiono więc nauce, orzecznictwu sądów, statutom organizacji, umowom taryfowym i praktyce.

W nauce niemieckiej sformułowano liczne definicje strajku. Najczęściej jednak określa się go jako zbiorowe i planowe, na okres przejścio-

²⁹ F. Frathmann, *op. cit.*, ss. 445, 446.

³⁰ U. Scheuner, *op. cit.*, s. 37; E. Benda, *op. cit.*, ss. 253 i n.

³¹ U. Scheuner, *op. cit.*, s. 36.

³² Prawo do strajku przewiduje również art. 18 konstytucji Berlina Zachodniego, który nie jest krajem RFN.

wy powstrzymanie się od pracy lub obniżenie jej wydajności w tym celu, by przez spowodowanie strat wyrzucić odpowiednio skuteczny nacisk na pracodawcę i w ten sposób skłonić go do ustępstw, niezbędnych dla osiągnięcia poprawy warunków pracy i płacy³³. Chodzi przy tym zasadniczo o wymuszenie podpisania korzystnej dla pracowników umowy taryfowej. Żądania, które stawiają strajkujący, winny się mieścić w granicach przewidzianych przez ust. 3 art. 9 UZ, czyli zmierzać do ochrony i poprawy warunków pracy i warunków ekonomicznych. Legalny jest więc tylko strajk ekonomiczny. Podejmowanie zaś strajku w innych celach, np. dla uzyskania u pracodawcy ustępstw w sprawach zarządzania zakładem (*betriebsverfassungsrechtliche Frage*), czy też wywarcia nacisku na władze państwowe (strajk polityczny) jest sprzeczne z konstytucją. Strajk polityczny wprawdzie mógłby być uznany za konstytucyjnie dopuszczalny, jednakże tylko wtedy jeżeli służyłby urzeczywistnieniu przyznanego przez art. 20 ust. 4 UZ prawa do oporu. Za nielegalne uważa się również tzw. strajki dzikie (spontaniczne) podejmowane w okresie obowiązywania umowy taryfowej, czyli w czasie pokoju taryfowego, w sprawach objętych jej treścią.

Z uwagi na wynikające z postanowienia ust. 5 art. 30 UZ regulowanie warunków płacy urzędników państwowych nie w formie umów taryfowych, lecz w drodze ustawy i na jej podstawie odpowiednio wydawanych rozporządzeń, przyjmuje się, iż nie mają oni prawa do strajku³⁴. Zakaz strajku obejmuje również sędziów, żołnierzy i pełniących tzw. służbę cywilną. Strajkować mogą natomiast zatrudnieni w służbie publicznej robotnicy i pracownicy umysłowi, gdyż ich stosunek pracy, jak już wspomniano, opiera się na umowach taryfowych.

W praktyce działania związków zawodowych, w ich długoletniej walce z kapitałem ukształtowały się bogate formy protestu i strajku. Różni się trwający zwykle do 3 godzin strajk ostrzegawczy, wielodniowy lub kilkutygodniowy, a nawet kilkumiesięczny — strajk zasadniczy, rozciągający się tylko na wybrane zakłady pracy, zwykle ważnych kooperantów — strajk częściowy, obejmujący główne zakłady pracy — strajk skoncentrowany, rozszerzany stopniowo na coraz większą liczbę przedsiębiorstw — strajk pelzający, czy oparty o podobną zasadę — strajk

³³ Por. definicje zawarte w pracach: H. Lampert, *op. cit.*, s. 308; G. Halbach, A. Mertens, R. Schwedes, O. Wlotzke, *op. cit.*, s. 236.

³⁴ *Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) vom 27. 07. 1957 (BGBl 1957 I. s. 933)* — wielokrotnie zmieniana. Określa zasady uposażeń urzędników państwowych, sędziów i żołnierzy zawodowych oraz żołnierzy pozostających w służbie na określony czas. Zasady te dostosowywane są do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych. W tej kwestii wypowiedział się również Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, iż urzędników państwowych obowiązuje zakaz strajku (BVerfGE 8, 18, 35; 44, 264).

solidarnościowy, polegający na zwolnieniu tempa pracy — strajk włoski oraz strajk połączony z demonstracją, bojkotem, pikietowaniem lub innymi formami protestu. Zasięg strajku może być oczywiście różny. Obejmować bowiem może jeden lub kilka zakładów, grupę przedsiębiorstw, dział lub gałąź produkcji, cały kraj lub jego część, a nawet wszystkich zatrudnionych w przypadku strajku generalnego. Nie istnieje w RFN ani urzędowy, ani związkowy spis dopuszczalnych form strajku i protestu. Muszą się one mieścić w ramach obowiązującego ustawodawstwa. Bliższe regulacje ich stosowania znaleźć można w statutach i wewnętrznych wytycznych związków zawodowych. W Niemieckiej Federacji Związków Zawodowych wydane zostały ostatnio w 1974 r. wytyczne Komitetu Federalnego³⁵, zalecające zrzeszonym w niej związkom wydanie przepisów, w których: a) wskazany byłby organ uprawniony do decydowania o rozpoczęciu strajku i jego zakończeniu, b) podano by warunki od których spełnienia uzależnione byłoby podjęcie decyzji w sprawie strajku, c) określone zostałyby rodzaje prac, które należałoby kontynuować z uwagi na niebezpieczeństwo spowodowania ich przerwaniem nadmiernych strat, zwłaszcza takich, które godziłyby w ilość istniejących miejsc pracy.

Odpowiadając tym wytycznym przepisy wydał już znacznie wcześniej bo w 1968 r. Zarząd Federalny Związku Zawodowego Służby Publicznej, Transportu i Komunikacji³⁶. Przewidują one, iż organem decydującym o przeprowadzeniu i zakończeniu strajku lub innych akcji protestacyjnych jest urzędujący Zarząd Główny Związku. Winien on jednak przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu strajku nie tylko wyczerpać wszystkie możliwości osiągnięcia porozumienia z pracodawcami w drodze pertraktacji lub postępowania pojednawczego, lecz ponadto w przypadku strajku zasadniczego uzyskać akceptację w drodze referendum (*Urabstimmung*) przynajmniej 75% uprawnionych członków Związku. Zarządzenie strajku solidarnościowego lub innych akcji protestacyjnych np. bojkotu, nie wymaga już odwoływania się do mas członkowskich. Wprawdzie o zakończeniu strajku może decydować samoistnie Zarząd, jednakże w pewnych przypadkach wolno mu zwrócić się również w tej kwestii z zapytaniem do strajkujących.

Podobne rozwiązania przyjęły także inne związki zawodowe zrzeszo-

³⁵ *Arbeitskampfrichtlinien des DGB. Beschlossen vom DGB-Bundesausschuss am 5. Juni 1974. W: Taschenbuch für ÖTV — Vertrauensleute. Stuttgart 1981, ss. 168-170.* Pierwsze tego rodzaju wytyczne, bardziej jednak szczegółowe wydane zostały przez DGB w 1949 r.

³⁶ *Richtlinien der Gewerkschaft ÖTV über Urabstimmungen und Arbeitskämpfe. Beschlossen vom ÖTV-Hauptvorstand am 12. Dezember 1968. W: Taschenbuch für ÖTV..., ss. 171-176.*

ne w DGB, aczkolwiek nie wszystkie przyznały rozstrzygający głos swym członkom w sprawie stosowania środków walki. Ponieważ za czas strajku pracodawca nie płaci żadnego wynagrodzenia przepisy wewnętrzne organizacji związkowych przewidują wypłacanie zasiłku strajkującym ich członkom (*Unterstützung*). Wysokość jego jest zazwyczaj płatną tygodniowo wielokrotnością miesięcznej składki związkowej. Jest to kwota znacznie niższa (przeciętnie o około 50 - 60%) od otrzymywanego wynagrodzenia *netto* za pracę³⁷. Zasiłku tego jednak pozbawieni są członkowie związku, którzy naruszyli dyscyplinę strajkową. Nie otrzymują go również ci, którzy uczestniczą w strajku „dzikim”, spontanicznym, nie zarządzonym przez właściwe władze związku. W takich przypadkach, jak i w razie zorganizowania innego rodzaju strajku nielegalnego lub przystąpienia do niego, pracodawcy przysługuje roszczenie do jego uczestników lub związku zawodowego, który go wywołał o wyrównanie spowodowanych strat. Także w razie naruszenia proporcji między wartością stawianych przez pracobiorców żądań, a powstałymi wskutek strajku stratami pracodawca może domagać się ich pokrycia³⁸.

Z powyższej prezentacji wynika, iż stosowanie strajku jako środka walki w obronie interesów świata pracy podlega szeregu ograniczeniom, a mianowicie: czasowym (niedopuszczalny w okresie pokoju taryfowego), przedmiotowym (dopuszczalny tylko jako strajk ekonomiczny), podmiotowym (wyłączeni urzędnicy, sędziowie, żołnierze, służba cywilna), proceduralnym (możliwy tylko jako środek ostateczny, najczęściej po przeprowadzeniu referendum). Strajk ponadto związany jest zawsze z poważnymi dolegliwościami natury materialnej dla jego uczestników (utrata zarobków) i obciążeniem dla związków zawodowych (wypłata zasiłków). Łączy się również z przyjęciem ryzyka ponoszenia odpowiedzialności cywilnej za ewentualnie powstałe nieuzasadnione lub nadmierne straty. Wszystkie te czynniki wpływają ograniczająco na rozmiar i częstotliwość akcji strajkowych. Najsilniej jednak hamuje je możliwość zastosowania przez pracodawców *lokautu*.

Przez *lokaut* rozumie się planowe i przejściowe niedopuszczenie pracowników do wykonywania pracy połączone ze wstrzymaniem wynagrodzenia w celu wymuszenia na nich przyjęcia oferowanych im przez pracodawców warunków pracy³⁹. Dlatego też sama już groźba jego użycia

³⁷ Nie zrzeszeni w związku zawodowym uczestnicy strajku mogą otrzymać od państwa zasiłek socjalny, którego wartość jest z reguły niższa od zasiłku związkowego.

³⁸ *Das Urteil des grossen Senats des Bundesarbeitsgerichts vom 28. 01. 1955: Arbeitsrechtliche Praxis. Nr 1 zu Art. 9 GG Arbeitskampf.*

³⁹ Por. definicje zawarte w pracach: H. Lampert, *op. cit.*, s. 308; G. Halbach, A. Mertens, R. Schwedes, O. Wlotzke, *op. cit.*, s. 240.

oddziałuje prewencyjnie i wyraźnie ciąży nad treścią wysuwanych żądań, pertraktacji i przebiegiem strajku. W niemałym stopniu stymuluje gotowość związków zawodowych do kompromisu i ugodowego załatwienia ewentualnie powstałych sporów. Zarządzenie bowiem *lokautu* czyni strajk bezskutecznym i pozbawia w gruncie rzeczy związki zawodowe jakichkolwiek szans presji na pracodawców. Stawiane dotychczas żądania przybierają charakter jedynie próśb, których uwzględnienie w pełni zależy od woli pracodawców. Związki zawodowe prowadzą w związku z tym wiele lat już trwającą kampanię przeciw *lokautowi*. Starają się wykazać bezzasadność i bezprawność posługiwania się nim w systemie taryfowym. DGB na przykład wskazuje, iż dysponujący środkami produkcji i decydujący o inwestycjach, a tym samym o poziomie zatrudnienia pracodawcy, są zawsze silniejszą stroną w pertraktacjach taryfowych. Prawo do *lokautu* zaś tak dalece wzmacnia ich pozycję, iż narusza w sposób rażący zasadę równości szans partnerów koalicji. Przesądza jednoznacznie o przewadze przedsiębiorców nad pracobiorcami. Jest tym działaniem, które nie tylko utrudnia, ale i ogranicza prawo do koalicji i dlatego zgodnie z brzmieniem zdania 2 ust. 3 art. 9 UZ jest sprzeczne z prawem. W argumentacji tej DGB podkreśla również, iż nie ma właściwie podstaw prawnych dla prawa do *lokautu*, tak jak istnieją one w przypadku prawa do strajku. Prawo do *lokautu* nie wyrażone zostało ani w Ustawie Zasadniczej, ani w konstytucjach krajowych, ani też w żadnej ustawie zwykłej. Nie gwarantują go też, w przeciwieństwie do prawa do strajku, ratyfikowane przez RFN wspomniane już umowy międzynarodowe, takie jak Europejska Karta Socjalna (art. 6 cz. II) oraz Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (art. 8 pkt. 1 lit. d). Konstytucja krajowa Hesji zaś nawet wyraźnie *lokautu* zabrania. DGB powołuje także przykłady innych państw europejskich, członków EWG jak np. Francji i Włoch, gdzie *lokaut* uznaje się za sprzeczny z prawem, a jego stosowanie w praktyce jest nadzwyczaj rzadkie⁴⁰.

Odmienne oczywiście stanowisko prezentuje Niemiecki Federalny Związek Pracodawców oraz konserwatywni przedstawiciele nauki⁴¹. Ich

⁴⁰ Por. w tej kwestii uchwały Federalnych Kongresów DGB nr 180 do 183 z 1972 r. W: *Protokoll, 9. Ordentlicher Bundeskongress Berlin 25. bis 30. Juni 1972*; nr 179 do 183 z 1975 r. W: *Protokoll, 10. Ordentlicher Bundeskongress Hamburg 25. bis 30. Mai 1975*; nr 232 do 234 z 1978 r.; W: *Protokoll, 11. Ordentlicher Bundeskongress Hamburg 21. bis 26. Mai 1978*, a ponadto także postanowienia Programu Zasadniczego (*Grundsatzprogramm*) z 1981 r. W: „Die Quelle” nr 4/1981, s. 215.

⁴¹ Najbardziej reprezentatywne w tej kwestii wydają się być wypowiedzi prezydenta BDA O. Essera podczas obrad Konferencji Gospodarczej we Frankfurcie nad Menem w 1980 r. W: *Protokoll, Wirtschaftstag 80.* s. 246, a także U. Scheu-

zdaniem, prawu do strajku pracobiorców odpowiadać musi prawo do *lokautu* pracodawców. Zakaz *lokautu* prowadziłby, jak głoszą, do naruszenia równowagi i zapewnił jednostronną przewagę związkom zawodowym, a przez to uczynił pracobiorców bezbronnymi. Ich zdaniem, wprowadzona w 1968 r., powoływana już 17 poprawka do Ustawy Zasadniczej jest nie tylko konstytucyjną gwarancją prawa do strajku, ale i jednocześnie prawa do *lokautu*. W związku z tym art. 29 ust. 5 konstytucji krajowej Hesji na podstawie art. 31 UZ, w myśl którego prawo federalne przełamuje prawo krajowe, jest nieważny.

W tej kwestii jak dotychczas nie wypowiedział się jednoznacznie Federalny Trybunał Konstytucyjny. W jednym ze swych orzeczeń⁴² podał jedynie w wątpliwość pogląd, że ust. 3 art. 9 UZ gwarantuje parytet środków walki (*Kampfparität*) i pozostawił problem ten właściwie zupełnie otwarty. Ponieważ brak, jak już wspomniano, prawnych regulacji wyraźnie przyznających pracodawcom prawo do *lokautu*, cała dotychczasowa praktyka opiera się na orzecznictwie sądownictwa pracy, a w szczególności Federalnego Sądu Pracy, które w swych zasadniczych postanowieniach jest zbieżne ze stanowiskiem BDA i służy najwyraźniej interesom kapitału. Orzecznictwo to jednak uległo pewnym przeobrażeniom. Sąd ten bowiem w powołanym już orzeczeniu z 28 stycznia 1955 r. wychodzi z założenia, iż z ust. 3 art. 9 UZ w związku z ogólną zasadą równości wyrażoną w art. 3 UZ wynika parytet środków walki. Prawo do *lokautu* jest więc równe jego zdaniem prawu do strajku. Konsekwencją zaś zastosowania *lokautu* jest zbiorowe rozwiązanie umów o pracę. W drugim, o dużym znaczeniu dla praktyki w tej kwestii, wydanym orzeczeniu z 21 kwietnia 1971 r.⁴³ skorygował on nieco swe stanowisko odnośnie skutków prawnych *lokautu*. Przyjął on bowiem inaczej niż poprzednio, iż *lokaut* zasadniczo nie rozwiązuje umów o pracę, a jedynie ich obowiązywanie zawiesza. Z chwilą jego zakończenia pracownicy mogą przystąpić do pracy na dotychczasowych warunkach. W pewnych jednak przypadkach, zwłaszcza gdy występowałyby dysproporcje między skalą żądań a rozmiarami użytych przez pracobiorców środków walki, np. jeśli strajk miałby charakter spontaniczny lub przedłużałby się ponad miarę, pracodawcy mają prawo do *lokautu* ze skutkiem rozwiązującym umowy o pracę. Ponadto mogą oni z tą samą konsekwencją zastosować *lokaut* w stosunku do części pracowników, bądź też dokonać przesunięć w obsadzie poszczególnych stanowisk pracy, jeżeli uzasadnione jest to

ner, op. cit., s. 36; E. P. Müller, *Die Sozialpartner: Verbandsorganisationen, Verbandsstrukturen*. Köln. 1980, s. 185.

⁴² BVerfGE 38, 396.

⁴³ *Bundesarbeitsgericht: Arbeitsrechtliche Praxis Nr. 43 zu Art. 9GG Arbeitskampf.*

względami racjonalizacji zatrudnienia. Pomimo zatem pewnego ograniczenia negatywnych skutków *lokautu*, przedsiębiorcom pozostawiono jeszcze dość szerokie możliwości sięgania do tych jego form, które są najbardziej dolegliwe dla pracowników.

W kolejnym, istotnym dla praktyki orzeczeniu z 10 czerwca 1980 r. Federalny Sąd Pracy zasadniczo potwierdził główny nurt wywodów z 1971 r. Wskazał jednak na to, co stanowiło pewną nowość, iż środki walki: strajk i *lokaut* nie są sobie zupełnie równoważne. Dlatego jak zauważył, pracodawcy w mniejszym stopniu niż związki zawodowe mogą się nimi posługiwać. Uznał w związku z tym jedynie za uzasadniony *lokaut* obronny (*Abwehraussperrung*), a więc tylko taki, który jest reakcją na wcześniej podjęty strajk, i ograniczył możliwość jego stosowania do tzw. obszaru taryfowego (*Tarifgebiet*). Podkreślił jednak, iż *lokautem* nie mogą być objęci tylko strajkujący członkowie związków zawodowych, gdyż jak twierdził, byłoby to działanie skierowane przeciw wolności koalicji i jako takie sprzeczne z prawem. W każdym przypadku więc rozciągać się on winien również na nie zrzeszonych w związkach pracowników.

Federalny Sąd Pracy uznał tylko częściowo argumentację związków zawodowych i ich dążenia, ograniczając nieco samowolę pracodawców. Nie wprowadził jednak zakazu stosowania *lokautu* pomimo tego, iż jest to środek budzący wątpliwości z punktu widzenia legalności. Naszym zdaniem stanowisko związków zawodowych jest przekonywujące także i z tego względu, iż jeśli uznaje się za konstytucyjnie dopuszczalne prawo do strajku, czemu zresztą nikt nie przeczy, to nie można jednocześnie uważać za zgodne z prawem działania, które zupełnie pozbawiają skuteczności tego prawa. W swej istocie strajk ekonomiczny był i jest narzędziem walki o ochronę i poprawę warunków socjalnych mas pracujących. Jedną zaś z form represji skierowaną przeciw tej walce w okresie gospodarki liberalnej był stosowany przez kapitał *lokaut*. W owym czasie jednak nieingerencji państwa w sferę gospodarki zarówno strajk, jak i *lokaut* mogły być uznawane za dopuszczalne jedynie na gruncie stosunków cywilno-prawnych. Od momentu jednak, odkąd prawo do strajku uznane zostało za jedno z istotnych praw pracowniczych przez konstytucję, w żaden sposób nie może być jego stosowanie represjonowane. Nie można czynić go zupełnie bezskutecznym, jeśli tylko mieści się w granicach prawem przewidzianych. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że o ile strajk jest formą walki o postęp socjalny i służy urzeczywistnieniu jednej z nienaruszalnych i nadrzędnych zasad konstytucyjnych, mianowicie zasady państwa socjalnego, to *lokaut* jest najwyraźniej barierą dla tego postępu, a tym samym pozostaje w sprzeczności z tą właśnie zasadą. Strajk ponadto, jak już wspomniano, zarządzany jest w opar-

ciu o wyniki wcześniej przeprowadzonego referendum wśród członków związków zawodowych i ma zwykle masowy charakter. Jest on zatem demokratyczną formą uczestnictwa w sprawowaniu władzy ekonomicznej. Pozostaje więc w zgodzie z zasadą demokratyczności systemu RFN, wyrażoną podobnie jak zasada państwa socjalnego w art. 20 UZ. *Lokaut* natomiast jest przejawem autokratycznego władztwa gospodarczego i niezależnie od jego formy i rodzaju stoi najwyraźniej w sprzeczności również i z tą nadrzędną i nienaruszalną zasadą. Stanowisko więc Federalnego Sądu Pracy nie tylko nie znajduje na gruncie Ustawy Zasadniczej uzasadnienia, ale pozostaje w oczywistej sprzeczności z jej postanowieniami. Jest ono, jak się wydaje, jedynie wyrazem dążenia do ochrony interesów klasy panującej, chociaż pod wpływem zmieniających się warunków oraz presji zorganizowanych w związki zawodowe mas pracujących poddawane jest odpowiednio niezbędnym korektom.

Zastosowanie *lokautu* sprzecznie z tymi określonymi przez orzecznictwo zasadami może rodzić po stronie związków zawodowych lub pracowników roszczenie odszkodowawcze wobec pracodawców i ich związków. Straty pracodawców natomiast wywołane strajkiem lub *lokautem* pokrywane są z reguły przez ich związki ze specjalnego funduszu solidarnościowego nawet do wysokości 90% ich wartości. Pozwala to im na bardziej swobodne niż to jest możliwe w przypadku pracobiorców sięganie do środków walki. Zdarza się ponadto wcale nie rzadko i tak, iż pracodawcy w sytuacji spadku koniunktury na swe wyroby, bądź gdy zachodzi potrzeba modernizacji zakładu i redukcji personelu, gotowi są prowokować strajki, okazując nieustępliwość w pertraktacjach taryfowych, by następnie poprzez *lokaut* móc wprowadzić odpowiednie zmiany i osiągnąć skutek tego pożądanego efekty produkcyjne. Zazwyczaj też liczba pracowników objęta *lokautem* przekracza znacznie ilość strajkujących. Tak np. w 1971 r. na strajk 120 tys. metalowców odpowiedziano *lokautem* wobec 300 tys. zatrudnionych, a gdy w 1978 r. strajkowało zaledwie 2,3 tys. drukarzy, *lokautem* objętych zostało aż 32 tys. pracowników. Wskutek takiej praktyki RFN znajduje się w czołówce krajów Europy Zachodniej, jeśli chodzi o skalę stosowanego *lokautu*, i na jednym z ostatnich miejsc, gdy chodzi o skalę strajku.

Pomimo tych pewnych ograniczeń prawnych jak i presji oraz przeciwdziałań ze strony pracodawców, związki zawodowe w prowadzonej od 1949 r. wytrwałej walce o poprawę warunków pracy i warunków ekonomicznych osiągnęły znaczące rezultaty. Nie są one jednak dla świata pracy w pełni zadowalające, ponieważ poziom ich nie jest, co podkreśla się w programach związków zawodowych, proporcjonalny do możliwości gospodarczych oraz wypracowywanego produktu społecznego.

