

POLSKIE USTAWODAWSTWO PRACY I JEGO REALIZACJA
W LATACH 1918—1923

UWAGI WSTĘPNE

Narastanie wrzenia rewolucyjnego po zakończeniu pierwszej wojny światowej wpłynęło m.in. na postawienie na porządku dziennym sprawy rozszerzenia ochrony prawnej interesów robotniczych. Z jednej strony parli do tego sami robotnicy, z drugiej zaś rządy, które miały nadzieję, że rozbudowa ustawodawstwa socjalnego może wpłynąć na pacyfikację nastrojów wśród proletariatu. Była to tendencja, która występowała nie tylko w Polsce, ale w większości krajów biorących udział w wojnie. Na ziemiach polskich najostrzej walka o prawa robotników przebiegała w dawnym zaborze rosyjskim, gdyż na jego obszarze w okresie rozbiorowym najsłabiej było rozbudowane ustawodawstwo socjalne. Stosunkowo pod tym względem najkorzystniej wyglądała sytuacja w zaborze pruskim¹.

Większość zasadniczych aktów prawnych, dotyczących warunków pracy wydano w Polsce w latach 1918—20. Wymieniając chronologicznie: w 1918 r. — 23 listopada wydano dekret o ośmiogodzinnym dniu pracy; w 1919 r. — 3 stycznia dekret o Inspekcji Pracy, 11 stycznia o ubezpieczeniach na wypadek choroby, 27 stycznia o państwowych urzędach pośrednictwa pracy, 8 lutego o związkach zawodowych, 18 grudnia Sejm przyjął ustawę o czasie pracy, a 19 maja 1920 o Kasach Chorych. A więc w ciągu półtora roku ukazało się kilka decydujących aktów, regulujących sprawę robotnicze.

Następne trzylecie przyniosło klasie robotniczej jedynie wydaną 16 maja 1922 ustawę o urlopach. Oczywiście takie rozłożenie w czasie wprowadzenia w życie nowego ustawodawstwa robotniczego nie było spowodowane przypadkowym zbiegiem okoliczności. Rację miały M. Kirstowa i H. Krahelska, pisząc: „Okres ten [powojenny — Z.L.] był w całej Europie okresem intensywnego rozwoju i rozbudowy polityki społecznej państwa. Zjawisko to trudno dziś inaczej wytłumaczyć, jak tym, że rozbudowy tej dokonywano pod przemożnym wpływem strachu przed rewolucją, strachu, który działał tak długo, póki rządy wszystkich państw europejskich nie upewniły się o uspokojeniu mas proletariackich”². Czynniki ten szczególnie silnie wystąpił w Polsce, która graniczyła z Rosją Radziecką. Rozbudowa ustawodawstwa socjalnego miała więc przekonać masy, że również drogą ewolucji, w warunkach zachowania ustroju kapitalistycznego możliwa będzie poprawa warunków ich bytowania.

¹ Por. Z. Daszyńska-Golińska, *Przyczynki do kwestii robotniczej w Polsce*. Warszawa 1920, s. 36—43; zestawienie w Archiwum Akt Nowych, zespół KNP, t. 690.

² M. Kirstowa, H. Krahelska, *Rzut oka na stosunki społeczne w zaraniu państwowości polskiej* (w:) H. Krahelska, M. Kirstowa, S. Wolski, *Ze wspomnień inspektora pracy*, t. I. Warszawa 1936, s. 9.

OŚMIOGODZINNY DZIEŃ PRACY

Hasło skrócenia dnia pracy stanowiło jeden z czołowych postulatów robotniczych. Żądanie to wysuwano w wielu państwach już przed wojną, ale prawie nigdzie nie zostało ono urzeczywistnione. (Wyjątek stanowiły Panama, Urugwaj, Ekwador i Meksyk, które w latach 1914—17 zaprowadziły ośmiogodzinny dzień pracy³). Na ogół przed 1914 r. nawet ograniczenie czasu pracy do 10 godzin dziennie uważano za postulat mało realny⁴. Dopiero wprowadzenie w Rosji 11 listopada 1917 ośmiogodzinnego dnia pracy⁵ wskazało masom pracującym innych krajów możliwość zrealizowania wysuwanych żądań. Szybkie wprowadzenie reform w wielu krajach tłumaczyć należy „obawą rewolucji, strachem przed Radami Robotników i Żołnierz”⁶.

W Polsce najwcześniej postulat ograniczenia czasu pracy do 8 godzin wysunęła Lubelska Rada Delegatów Robotniczych⁷. Podjął ją następnie lubelski rząd I. Daszyńskiego. W swej proklamacji z 7 listopada 1918 zapowiadała wprowadzenie ośmiogodzinnego dnia pracy, zniesienie zakazu zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacji strajków. Poza tym proklamowała wniesienie do Sejmu sprawy wydania przepisów o ochronie pracy, ubezpieczeniu od bezrobocia, chorób i na starość⁸.

Zapowiedź skrócenia czasu pracy podjęta została tak przez inne Rady Delegatów Robotniczych, jak i przez gabinety J. Moraczewskiego i I. Paderewskiego. Nastąpił specyficzny wyścig, rząd nie chciał dać się wyprzedzić w reformowaniu ustawodawstwa Radom, a Rady rządowi. Obu stronom zależało na zdobyciu poparcia mas. Wobec tego, że od początku listopada 1918 r. Rady Delegatów Robotniczych uchwałyły wprowadzenie ośmiogodzinnego dnia pracy⁹, również gabinet Moraczewskiego podjął 23 listopada 1918 uchwałę o wydaniu odpowiedniego dekretu¹⁰. O uchwale rządu dowiedziała się Warszawska Rada Delegatów Robotniczych i chcąc „wprowadzić ośmiogodzinny dzień pracy na terenie przedsiębiorstw przemysłowych siłami robotników”¹¹, a nie państwa, natychmiast przegłosowała analogiczną uchwałę. Uchwała Rady została jeszcze tego samego dnia opublikowana w „Robotniku”¹², a dekret rządowy ukazał się dopiero po kilku dniach w „Monitorze Polskim”, a następnie w „Dzienniku Praw”¹³. W ten sposób Warszawska Rada przechwyciła i zdyskontowała na swoją korzyść inicjatywę rządu. Między obu uchwałami istniały pewne różnice,

³ W. Landau, *Ośmiogodzinny dzień pracy*. Warszawa 1927, s. 17.

⁴ *Rozwój ustawodawstwa pracy po wojnie*. Warszawa 1922, s. 4.

⁵ „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej” (dalej MPiOS) 1919, nr 3, s. 7.

⁶ M. Białowąs, *Czas pracy w Polsce ze stanowiska prawa, ekonomii i etyki*. Miejsce Piastowe 1931, s. 6.

⁷ *Rady Delegatów Robotniczych w Polsce 1918—1919. Materiały i dokumenty*, t. II. Warszawa 1965, s. 243; S. Krzykała, *Lubelska Rada Delegatów Robotniczych*. Lublin 1957, s. 30.

⁸ Tekst ob. K. W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912 — styczeń 1924*. Warszawa 1924, s. 131.

⁹ Lublin — 5 XI, Łódź — 15 XI, Sosnowiec — 18 XI; ob. *Rady Delegatów*, s. 243, 42, 399.

¹⁰ Już 20 XI 1918 na posiedzeniu rządu T. Arciszewski i J. Iwanowski postulowali wydanie takiego dekretu; AAN, prot. RM, t. 4, k. 349 i 357—358.

¹¹ Kirsztowa, Krahelska, op. cit., s. 15 i nast.

¹² „Robotnik” z 24 XI 1918 (przedruk w: „Wiadomości Rady Delegatów Robotniczych m. Warszawy” nr 1 z 4 XII 1918).

¹³ „Monitor Polski” z 25 XI 1918; DPPP 1918, nr 17, poz. 42.

przy czym bardziej konsekwentną ochronę interesów pracowniczych zapewniała uchwała Rady Delegatów ¹⁴.

Niezależnie od dekretu rządu warszawskiego podobne przepisy wprowadziła 12 kwietnia 1919 Naczelną Radą Ludową w Poznaniu ¹⁵. Stopniowo ustawodawstwem ogólnopolskim objęto poszczególne dzielnice ¹⁶. Jedynie na Górnym Śląsku utrzymano niemieckie rozporządzenie o czasie pracy z 23 listopada 1918, nieco zmienione przepisami z 17 grudnia 1918 r. ¹⁷. Przepisy śląskie były mniej korzystne niż ogólnopolskie, gdyż mówiły o 48-godzinnym tygodniu pracy ¹⁸, podczas gdy dekret gabinetu Moraczewskiego wprowadzał nie tylko zasadę ośmiogodzinnego dnia pracy, ale również angielską sobotę, przy czym skrócenie czasu pracy nie mogło powodować spadku zarobków. Ustawodawstwo polskie szło więc dalej niż zalecenia ujęte w artykule 427 traktatu wersalskiego ¹⁹, przyjęte następnie w październiku 1919 r. przez Międzynarodową Organizację Pracy, które przewidywały 48-godzinny tydzień pracy ²⁰.

W istniejącej sytuacji politycznej przedstawiciele polskiego świata gospodarczego nawet nie próbowali atakować koncepcji ośmiogodzinnego dnia pracy ²¹. Jak pisał ks. M. Białowas, „w chwili wyjścia na świat dekret miał niezawodnie cel polityczny na względzie, a zadaniem jego było w pierwszym rzędzie odegrać rolę sikawki gaszącej zarzewie możliwego wówczas pożaru przewrotowego” ²². Dopiero sprawa angielskiej soboty wywołała, bezskutecznie zresztą, opozycję przemysłowców. Szczególnie ostro wystąpiło to w Sejmie na jesieni 1919 r., w trakcie opracowywania ustawy o czasie pracy, mającej zastąpić prowizoryczny i dość mało precyzyjny dekret, wydany w listopadzie 1918 r. przez rząd Moraczewskiego. Komisja Ochrony Pracy wypowiadała się za 46-godzinny tydzień pracy ²³, a Komisja Przemysłowo-Handlowa za 48-godzinny ²⁴. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja 46-godzinna.

¹⁴ M. Świąciecki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918—1939*. Warszawa 1960, s. 18—19.

¹⁵ „Tygodnik Urzędowy Naczelnej Rady Ludowej” 1919, nr 6, s. 21. Od 6 II 1920 rozciągnięto na b. zabór pruski przepisy ogólnopolskie. Zob. pismo Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej do Marszałka Sejmu z 28 IV 1920. AAN, PRM, nr 8731/20.

¹⁶ Teksty odpowiednich rozporządzeń Rady Ministrów: DURP 1923, nr 118, poz. 934—447; nr 131, poz. 1067.

¹⁷ „Reichsgesetzblatt” 1918, s. 1334 i 1436. Tekst polski: K. Kosmol, T. Bartnicki, *Ustawodawstwo pracy obowiązujące w górnośląskiej części woj. śląskiego*. Katowice 1936, s. 157—160.

¹⁸ W październiku 1922 r. posłowie NPR zgłosili w Sejmie Śląskim wniosek o rozciągnięcie na Górny Śląsk ustawy z 18 XII 1919, ale nie został on przyjęty; Druk Sejmu Śląskiego, okres I, nr 14; ob. też Sejm RP, okres I, druk nr 1053; H. Rechawicz, *Sejm Śląski 1922—1939*. Katowice 1965, s. 76; M. Jastrzębowski, *Rozciągnięcie na obszar Górnego Śląska ustaw o urlopach i czasie pracy*. „Przegląd Gospodarczy” 1923, s. 398—401.

¹⁹ DURP 1920, nr 35, poz. 200. Szerzej o działalności Komisji Pracy przygotowującej odpowiednie postanowienia Traktatu Wersalskiego ob. F. Sokal, *Komisja Pracy Konferencji Pokojowej w Paryżu*. Warszawa 1920.

²⁰ Tekst polski: *Sejm Ustawodawczy*, załącznik 2 do druku nr 2992.

²¹ Por. np. A. Wierzbicki, *Wspomnienia i dokumenty (1877—1920)*, t. I. Warszawa 1957, s. 432—441; Zob. też stenogramy z posiedzeń Sejmu w listopadzie i grudniu, na których dyskutowano kwestię ustawy o czasie pracy; *Projekt ustawy o długości czasu pracy opracowany przez Komisję do Spraw Robotniczych przy Towarzystwie Przemysłowców Królestwa Polskiego*. Warszawa 1919.

²² Białowas, op. cit., s. 8.

²³ *Sejm Ustawodawczy*, druk nr 932.

²⁴ Ibidem, nr 1136.

Nowa ustawa, wydana 18 grudnia 1919 r.²⁵ stanowiła pewien postęp w porównaniu ze sformułowaniami dekretu listopadowego²⁶. Zakazywała bowiem pracy w niedziele i święta, pracy nocnej, zapowiadała ograniczenie długości czasu zatrudnienia w zakładach o produkcji szkodliwej dla zdrowia. Bardzo korzystnie regulowała też zasadę zapłaty za przepracowane godziny nadliczbowe. I tu szła dalej niż konwencja wasyngtońska, według której opłata za godziny nadliczbowe powinna być wyższa o 25% od opłaty za normalny czas pracy, gdy ustawa polska przewidywała podwyższenie wynagrodzenia o 50% za pierwsze dwie godziny i o 100% za następne²⁷.

Dla klasy robotniczej Królestwa Polskiego nowe ustawodawstwo miało wielkie znaczenie, gdyż przed wojną praktycznie praca trwała 10 godzin, a rosyjskie ustawodawstwo dopuszczało nawet 11,5-godzinny dzień pracy. W Galicji pracowano na ogół 9—10 godzin²⁸. Dla robotników zaboru pruskiego zdobyczą była nieznana tam dotychczas angielska sobota i faktyczne skrócenie czasu pracy. Przed dekretem „w dużych zakładach pracowano od 8 do 10 godzin, a w małych zakładach i warsztatach rzemieślniczych od 10 do 14 godzin. Nieraz, w okresach nasilenia prac, przedłużano czas pracy ponad 14 godzin”²⁹. Przepisy przewidywały jednak, że w wyjątkowych sytuacjach za zgodą Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej możliwe będzie bądź przedłużenie dnia pracy (przy czym w skali rocznej nie więcej niż o 120 godzin), bądź wprowadzenie pracy nocnej lub na trzy zmiany. Poza tym Ministerstwo mogło zawiesić wykonywanie ustawy w wypadkach konieczności państwowej. I tak np. w okresie wojny polsko-radzieckiej czas pracy w zakładach produkujących na potrzeby wojska można było przedłużać do 12 godzin (nawet w niedziele)³⁰ w trybie normalnym.

Ministerstwo wyraziło m.in. zgodę na przedłużenie czasu pracy w cukrowniach w okresie kampanii cukrowniczej, na wprowadzenie pracy ciągłej w tartakach (ze względu na deficyt budulca potrzebnego na odbudowę zniszczeń), na pracę nocną w zakładach graficznych, piekarniach itd.³¹. Liczbę wydanych zezwoleń ilustruje tabl. 1.

Tablica 1

Rok	Zezwolenie na:		
	Przedłużenie czasu pracy o 120 godz. rocznie	pracę 3-zmianową	pracę nocną
1920	32	4	7
1921	96	17	27
1922	126	4	145
1923	102	4	254

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Min. Pracy i Opieki Społecznej w 1923 r. Departament II Ochrony Pracy*, „Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej” 1924, s. 253.

²⁵ DURP 1920, nr 2, poz. 7.

²⁶ Święcicki, op. cit., s. 21.

²⁷ Porównanie ustawy polskiej z zagranicznymi ob. m.in. „Biuletyn MPiOS” 1919, nr 4, s. 200—223; E. Pragierowa, *Zarys ustawodawstwa o ośmiogodzinnym dniu pracy zagranicą i w Polsce*. Warszawa 1922; Landau, op. cit., rozdz. III.

²⁸ Daszyńska-Golińska; op. cit., s. 13—14.

²⁹ M. Rum, *Przemiany społeczno-gospodarcze w Poznaniu w latach 1918—1928*. Poznań 1966, Maszynopis pracy doktorskiej w Bibl. UAM.

³⁰ DURP 1920, nr 95, poz. 625.

³¹ Zob. np. DURP 1919, nr 3, poz. 87; nr 83, poz. 453; 1921, nr 57, poz. 362; nr 104, poz. 759; 1922, nr 18, poz. 148.

Jak widać z tablicy, w wyniku polepszania koniunktury, coraz bardziej upowszechniała się praca wielozmianowa, co pociągało za sobą wprowadzenie pracy nocnej.

Dopóki w kraju istniał stan naprężenia, spowodowany silnym ruchem rewolucyjnym, przedsiębiorcy akceptowali przepisy o czasie pracy, przy czym jednak na terenie Galicji nie chcieli początkowo respektować przepisów o angielskiej sobocie³². Od wpływ fali rewolucyjnej spowodował podjęcie prób zmierzających do zmiany ustawodawstwa. Już 5 marca 1921 r. 32 posłów z klubu PSL Piast zgłosiło w Sejmie wniosek domagający się reformy ustawy o czasie pracy, przy czym wypowiadali się oni za możliwością przedłużania czasu pracy ponad 8 godzin dziennie za zgodą robotników. Motywowali swój projekt m.in. tym, że „w miarę, jak zaczęto ją [ustawę] stosować, gdy zabroniono pracować więcej, nie tylko w fabrykach i zakładach, ale i w handlu, poznano właściwy cel tej ustawy i oburzenie przeciwko niej i Sejmowi jest prawie powszechne. Oburza się na nią każdy porządny człowiek, tak włościanin jak i robotnik, który by chciał zarobić więcej i chce pracować dłużej”³³. W podobnym kierunku próbował pójść minister skarbu J. Michalski, podejmując w 1921 r. próby sanacji skarbu³⁴.

Równolegle z próbami rewizji ustawy, na dużą skalę występowało samowolne przedłużanie czasu zatrudnienia. Szczególnie często łamanie przepisów miało miejsce w małych warsztatach i fabryczkach, w których możliwość zorganizowanej walki klasy robotniczej była bez porównania mniejsza niż w wielkich przedsiębiorstwach i gdzie wpływy organizacji związkowych pozostawały z reguły mizerne. Również możliwość kontroli sytuacji przez aparat Inspekcji Pracy była tu bez porównania mniejsza. Także i w dużych przedsiębiorstwach zdarzały się wypadki przedłużania dnia pracy, np. w cementowni w Rejowcu³⁵. W sprawozdaniu Inspekcji Pracy, dotyczącym woj. łódzkiego za 1923 r., czytamy np.: „Jak wynika z danych sprawozdania cyfrowego, pięcioletnia wyteżona praca inspektorów nie tylko nie osiągnęła choćby nieznacznej poprawy w zakresie wykonywania przez pracodawców przepisów ochronnych, przede wszystkim zaś ustawy o czasie pracy [...]. Drobny przemysł [...] przy pomyślnej koniunkturze przedłuża samowolnie czas pracy do 10, a nawet 12 godzin na dobę, niejednokrotnie bez dopłaty przewidzianej za godziny nadliczbowe”³⁶. W młynach woj. warszawskiego przeważała praca na dwie zmiany przy dwunastogodzinnym dniu pracy, „gdy zaś który z robotników był temu niechętny, otrzymywał zwolnienie”³⁷. W świetle sprawozdań z woj. poznańskiego sprawa wyglądała podobnie: „Wykroczenia przeciw przepisom o czasie pracy są liczne [...]. Wypada nadmienić, że większe zakłady przemysłowe na ogół przestrzegają ustawę. Ogromną większość wykro-

³² Interpelacja posła Z. Żuławskiego i towarzyszy z ZPPS z 26 II 1919. AAN, PRM nr 2392/19.

³³ Sejm Ustawodawczy, druk nr 2567.

³⁴ R-ski, *W obronie ośmiogodzinnego dnia pracy*. Warszawa 1924, s. 7–8; B. Ziemięcki, *Walka o ustawy robotnicze w Polsce*. Warszawa 1924, s. 5–6. Szerzej Z. Żuławski, *8-godzinny dzień pracy*. „Robotniczy Przegląd Gospodarczy” 1924, s. 49–51.

³⁵ Interpelacja posła W. Malinowskiego i towarzyszy z ZPPS do ministra pracy i opieki społecznej z 28 lipca 1923. AAN, PRM nr 14861/23

³⁶ *Zarys działalności Inspekcji Pracy w latach 1919–1923. Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1923 r.* Warszawa 1925, s. 107.

³⁷ Ibidem, s. 85.

czeń stwierdzono w zakładach mniejszych”³⁸. Ale często i wielki przemysł pozwalał sobie na jawny sabotaż przepisów³⁹.

Sądy często nie respektowały obowiązującego ustawodawstwa o czasie pracy, mimo że Sąd Najwyższy w orzeczeniu z listopada 1920 r. stwierdził, że „przepisy ustawy o czasie pracy w przemyśle i handlu mają charakter stanowczy, a przekroczenie ich pociąga za sobą przewidziane [...] skutki bez względu na intencję pracodawcy lub zgodę wyrażoną przez pracowników”⁴⁰. Często sądy nakładały na przedsiębiorców kary tak niskie, że miały one charakter symboliczny, a nie odstrasżający; co więcej, sądy przeciągały załatwianie skarg inspektorów pracy. Jak stwierdzał M. Świącicki: „Aparat sądowy — jak wykazała praktyka — okazał się zbyt ciężki do szybkiego karania tego rodzaju naruszeń. A co gorsza, sądy nie zawsze skore były karać, częstokroć bagatelizowały sprawy przekroczeń czasu pracy, zwalniały od kary lub stosowały kary niewspółmiernie niskie, wychodząc z założenia, że nie należy stawiać przeszkód, jeżeli ludzie chcą więcej zarobić”⁴¹.

Robotnicy, bojąc się szykan ze strony pracodawcy, ukrywali niejednokrotnie fakt przedłużania czasu pracy. Z reguły ujawniano te sprawy dopiero wówczas, gdy dochodziło do otwartego konfliktu między pracownikami a właścicielem przedsiębiorstwa⁴². Zresztą nie tylko w sprawach długości dnia pracy robotnicy często ukrywali przed inspektorami pracy rzeczywiste stosunki w zakładach. Wobec istnienia permanentnego bezrobocia, wielu robotników mając do wyboru między gorszymi warunkami pracy a perspektywą utraty zatrudnienia, wybierało rozwiązanie pierwsze. Wykorzystywali to przedsiębiorcy sugerując pracownikom, że ustawa jest wymierzona przeciwko interesom proletariatu⁴³.

Formalnie więc polskie ustawodawstwo o czasie pracy należało do najbardziej postępowych na świecie⁴⁴. Równocześnie jednak, wobec słabości egzekutywy było nagminnie łamane. Stąd też według ocen współczesnych „w praktyce [...] normy czasu pracy nie są w Polsce na ogół niższe niż w innych państwach”⁴⁵.

Kwestia długości dnia pracy nie miała bynajmniej tylko charakteru walki prestiżowej między pracownikami a kapitałem. Chodziło o sprawy zupełnie zasadnicze — o zdrowie robotnika, o możliwość wygospodarowania czasu na zaspokajanie potrzeb kulturalnych, oświatowych, o umożli-

³⁸ Ibidem, s. 246.

³⁹ Landau, op. cit., s. 31.

⁴⁰ *Inspekcja Pracy w 1924 r. Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1924 r.* Warszawa 1925, s. 86.

⁴¹ Świącicki, op. cit., s. 22.

⁴² „W pogoni za zwiększeniem zarobku, robotnik przyjmuje i ukrywa pracę nadliczbową, nie licząc się ani z przepisami prawa, ani nawet z dobrem ogółu robotniczego”. *Rzut oka na działalność Inspekcji Pracy w przemyśle w r. 1920 i pierwszej połowie roku 1921*. „Praca i Opieka Społeczna” 1921, s. 54.

⁴³ W broszurze *Ligi Pracy* czytamy np.: „Ustawa... ogranicza prawa robotników, zabraniając im pracować ponad 8 godzin i to ma być dla tychże robotników korzystne, ma stanowić ich wielką zdobycz. Każdemu innemu śmiertelnikowi wolno pracować chociażby 24 godziny na dobę; robotnika pozbawiono tego najelementarniejszego prawa i wmawia się weń, że to ograniczenie jest jego wielką zdobyczą”. Ob. Z. Straszewicz, *Największa zdobycz proletariatu*. Warszawa 1925, s. 3.

⁴⁴ Wynika to np. z pracy M. Jastrzębowskiego, *Czas pracy u nas i zagranicą*. Warszawa 1924.

⁴⁵ Pragierowa, op. cit., s. 62.

wienie działalności politycznej i społecznej, zajęcie się domem i dziećmi⁴⁶. Skrócenie czasu pracy pozwalało robotnikom na prowadzenie normalnej egzystencji, dostępnej poprzednio tylko dla warstw posiadających i inteligencji.

Walka kapitalistów o przedłużenie czasu pracy miała podłoże ekonomiczne. Czym robotnik przy niezmienionej płacy pracował dłużej, tym większy zysk mógł osiągać pracodawca. Przedsiębiorcy szczególnie obawiali się, aby skrócenie dnia pracy nie utrudniało poszczególnym grupom prowadzenia walki konkurencyjnej tak w kraju, jak i za granicą. Obawy te miały pewne racjonalne uzasadnienie. Jeżeli bowiem wielki przemysł musiał stosować się do przepisów o czasie pracy, to znajdował się automatycznie w gorszej sytuacji niż przemysł drobny, notorycznie przedłużający czas pracy. Podobnie w państwach, w których nie wprowadzono przepisów o ośmiogodzinnym dniu pracy, koszty produkcji jednostki towaru kształtowały się niżej, niż tam, gdzie ustawa stała na straży długości dnia pracy. Stąd starano się o uregulowanie kwestii nie tylko w skali krajowej, ale również na płaszczyźnie międzynarodowej⁴⁷, co wstępnie przeprowadzono w traktacie wersalskim i na konferencji waszyngtońskiej w 1919 r. Jednak na 55 państw należących do Międzynarodowej Organizacji Pracy, do końca 1923 r. tylko 5 ratyfikowało konwencję waszyngtońską o czasie pracy, a wnioski o ratyfikację złożyło do parlamentów dalsze 9⁴⁸. (Sejm RP ratyfikował konwencję w końcu grudnia 1923 r.)⁴⁹. Każde jednak odstępstwo od zasady stosowania ośmiogodzinnego dnia pracy w kraju, którego wytwórczość konkurowała z Polską, miało wpływ również i na sytuację u nas. Stąd na położenie polskiej klasy robotniczej pośredni wpływ wywierały stosunki w państwach sąsiednich, a szczególnie w Niemczech.

POWOŁANIE DO ŻYCIA INSPEKCJI PRACY

Ustawodawca wprowadzając w życie przepisy o czasie pracy zdawał sobie sprawę, że nie będą one łatwo akceptowane przez przedsiębiorców. Dlatego prawie równocześnie z przepisami o ośmiogodzinnym dniu pracy, rząd J. Moraczewskiego wydał 3 stycznia 1919 dekret, powołujący do życia Inspekcję Pracy⁵⁰.

Nie była to instytucja nowa na ziemiach polskich. Jej istnienie prze-

⁴⁶ Szerzej problem ten omawiali m.in. także: S. Roszkowski, *Czas pracy jako zagadnienie społeczne*. Warszawa 1927; S. Włoszczewski, *O czasie pracy z punktu widzenia narodowego*. Warszawa 1922; R. Rutkowski, *Znaczenie ośmiogodzinnego dnia pracy*. B.m. i r.w.

⁴⁷ Ziemięcki, op. cit., s. 5—6; przemówienie senatora PPS S. Posnera — Spraw. sten. z 41 posiedzenia Senatu w dn. 19 grudnia 1923; zob. też S. Posner, *Pięć lat pracy w Senacie Rzeczypospolitej 1922—1927*. Warszawa 1928, s. 27—43.

⁴⁸ S. J. Okolski, *Piąta Międzynarodowa Konferencja Pracy*. „Przegląd Gospodarczy” 1923, nr 23, s. 844. Zob. też M. Szawlewski, *Polska na tle gospodarki światowej*. Warszawa 1928, s. 216—220; *Stosunek poszczególnych państw do Konwencji Waszyngtońskiej*. „Praca i Opieka Społeczna” 1921, s. 166—169. O dalszej historii tej sprawy — Komunikaty Międzynarodowego Biura Pracy (AAN, Międzynarodowe Biura Pracy, t. 28).

⁴⁹ Historię sprawy ratyfikacji zob.: Sejm Ustawodawczy, druki nr 2992, 2993; spraw. sten. z 250 posiedzenia Sejmu w dn. 4 X 1921; *Konwencja Waszyngtońska w Sejmie Rzeczypospolitej*. „Praca i Opieka Społeczna” 1921, s. 169; *Krótki zarys działalności prawodawczej Sejmu i Senatu w zakresie ustawodawstwa pracy*. Ibidem 1924, s. 115—116.

⁵⁰ DPPP 1919, nr 5, poz. 90. Sprawa ta była dyskutowana na Radzie Ministrów już 7 XII 1918 (AAN, prot. RM t. 4, k. 527—528; tamże projekt dekretu, k. 529—540). Literatura na temat organizacji Inspekcji Pracy jest dość duża. Przykładowo można

widowało ustawodawstwo wszystkich państw zaborczych. I tak w Galicji na mocy ustawy z 17 czerwca 1883 funkcjonowali inspektorzy przemysłowi⁵¹, w zaborze pruskim podstawę ich działalności stanowiła ordynacja przemysłowa Rzeszy Niemieckiej oraz postanowienie królewskie z 27 kwietnia 1891 r.⁵². Inspekcja fabryczna istniała również w zaborze rosyjskim, przy czym obejmowała tylko zakłady zatrudniające powyżej 16 pracowników⁵³. Wojna doprowadziła do pewnego ograniczenia zasięgu uprawnień inspekcji fabrycznej, a w b. Królestwie Kongresowym do prawie zupełnej likwidacji (poza Warszawą, Lublinem i Kielcami)⁵⁴.

Rząd Moraczewskiego, wprowadzając w 1919 r. nowe przepisy, musiał liczyć się z istniejącym ustawodawstwem zaborczym. Stąd początkowo polskie przepisy o Inspekcji Pracy obowiązywały tylko w b. Królestwie Polskim i woj. białostockim.

Dekret tymczasowy o urządzeniu i działalności Inspekcji Pracy bardzo szeroko określał zadania tworzonego aparatu⁵⁵. O ile ustawodawstwo państw zaborczych ograniczało zasięg Inspekcji do pewnych gałęzi działalności gospodarczej lub określało minimalną wielkość zakładów przemysłowych podlegających nadzorowi, to ustawodawstwo polskie szło znacznie dalej. Inspekcja Pracy miała nadzorować należyte stosowanie przepisów prawa o ochronie pracy we wszystkich dziedzinach pracy najemnej i we wszystkich zakładach. A więc miała charakter powszechny. Jedynym istotnym brakiem przepisów było nieuwzględnienie zakładów górniczych, w stosunku do których uprawnienie kontroli określano mało precyzyjnie, co pozbawiało początkowo Inspekcję Pracy możliwości ingerencji w sytuację górników⁵⁶. Także zakres uprawnień Inspekcji określano szeroko. Należała do niej z jednej strony kontrola stanu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosowania postanowień przepisów ochronnych, z drugiej zaś rozstrzyganie sporów między pracownikami a pracodawcami. Równocześnie jednak pracownicy Inspekcji Pracy nie zostali wyposażeni w niezbędne środki dla realizacji tak szeroko określonych zadań. Wydawane przez nich zlecenia nie zostały wyposażone w sankcje natychmiastowej wykonalności, przez co często Inspekcja musiała dochodzić swych racji na

wymienić: S. Jankowski, *Inspekcja Pracy*. Warszawa 1930; J. Kempistówna, *Organizacja Inspekcji Pracy*. „*Ekonomista*” 1921, t. I; M. Klott, *Inspekcja Pracy w Polsce*. Warszawa 1937; A. Kowalski, *Inspekcja Pracy*. „*Przemysł i Handel*” 1922, s. 18, 293—294; 1923, s. 273—274; J. Miedzińska, *Inspekcja Pracy*. *Encyklopedia Nauk Politycznych*, t. II; Odpowiedź rządu polskiego w sprawie zalecenia o inspekcji pracy przyjętego na V Sesji Międzynarodowej Organizacji Pracy. „*Praca i Opieka Społeczna*” 1925, s. 338—345; Święcicki, op. cit.

⁵¹ Jankowski, op. cit., s. XII—XIV.

⁵² „*Reichsgesetzblatt*” 1912, s. 139; *Zbiór ustaw pruskich*, 1892, s. 131. Zob. też Jankowski, op. cit., s. XV—XVII.

⁵³ *Zarys działalności*, s. 2; S. Szymorowski, *Ustawa o pracy w przemyśle obowiązująca na ziemiach b. zaboru rosyjskiego*. Wyd. II. Warszawa 1922.

⁵⁴ Klott, op. cit., s. 10—11; o historii organizacji Inspekcji w Polsce zob. W. P., *Dziesięciolecie Inspekcji Pracy*. „*Inspektor Pracy*” 1929, nr 1, s. 3—9; Z. Dreszer, *Nieco o początkach Inspekcji Pracy w Polsce*. Ibidem, nr 2, s. 4—6; A. Kowalski, *Inspekcja Pracy na terenie b. Litwy Środkowej*. Ibidem, nr 5, s. 7; L. W., *Inspekcja Pracy przy Komitecie Obywatelskim m.st. Warszawy*. Ibidem, nr 6, s. 2—4.

⁵⁵ *Zbiór najważniejszych aktów regulujących działalność Inspekcji Pracy — Ustawodawstwo obowiązujące w zakresie ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych i opieki społecznej*, t. I. „*Ochrona pracy*”, zesz. II. Warszawa 1927, s. 121—144; *Ustawodawstwo robotnicze*, cz. I. Warszawa 1925, s. 13—81. Instrukcje i rozporządzenia szczegółowe zamieszczano w „*Pracy i Opiece Społecznej*”.

⁵⁶ *Działalność Inspekcji Pracy w r. 1922*. „*Praca i Opieka Społeczna*” 1924, s. 219; *Zarys działalności*, s. 16.

długotrwałej drodze sądowej. Brak własnej sprawnej egzekutywy poważnie ograniczał możliwość skutecznego oddziaływania na stosunki pracy. Wielokrotnie skarżyli się na to pracownicy Inspekcji; sprawę sygnalizowano również w oficjalnych wystąpieniach⁵⁷.

Niezbyt jasno ustalono też kwestię powiązania Inspekcji z aparatem administracji państwowej. Formalnie Inspekcja miała być niezależna od władz terenowych i podlegać tylko zarządowi Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. W praktyce czyniono jednak próby podporządkowania wojewodom terenowego aparatu Inspekcji. Od końca 1919 r. do początku 1921 r. taka forma organizacji została też przyjęta przez rząd⁵⁸. Kwestia niezależności Inspekcji Pracy od władz II instancji posiadała niezmiernie doniosłe znaczenie. Tylko bowiem autonomiczna inspekcja była w stanie służyć interesom warstw pracujących. Podporządkowanie jej władzom administracyjnym musiałoby w efekcie doprowadzić do stworzenia z inspekcji jeszcze jednego urzędu, ściśle zależnego od zmiennych tendencji polityki rządowej. Stąd kwestia samodzielności stanowiła „kardynalną zasadę organizacji [...] Punkt [ten] stał się dla inspektorów pracy wyznacznikiem ich wiary, alfą i omegą racji istnienia samej Inspekcji Pracy”⁵⁹.

Jak już wspominaliśmy, dekret styczniowy obowiązywał w całej ciągłości tylko na terenie b. zaboru rosyjskiego⁶⁰. Natomiast na dawnych obszarach zaborów austriackiego i pruskiego utrzymano w mocy przepisy zaborcze, przy czym jednak i tam — wbrew dotychczasowym rozwiązaniom — wprowadzono powszechność nadzoru inspekcyjnego⁶¹. Na terenie Górnego Śląska obowiązywały dawne przepisy o inspekcji przemysłowej⁶². Oczywiście istnienie takiej mozaiki prawnej utrudniało sprawne funkcjonowanie Inspekcji. Z dokonaniem unifikacji czekano jednak na zastąpienie dekretu bardziej precyzyjną, nową ustawą. Odpowiedni projekt Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej wniosło już w 1921 r. pod obrady Rady Ministrów⁶³. Nie spotkał się on ze specjalnym zainteresowaniem rządu. Podzielił los wszystkich prorobotniczych aktów prawnych, które opracowywano w okresie odpływu fali rewolucyjnej. Gdy ostatecznie projekt 28 września 1922 przeszedł przez Radę Ministrów⁶⁴, Sejm Ustawodawczy został właśnie rozwiązany. Spowodowało to ponowną zwłokę. W pierwszej połowie 1923 r. rządowa wersja ustawy znalazła się w Komisji Sejmowej⁶⁵, ale tam utknęła na bardzo długo, gdyż ostatecznie ujrzała światło dzienne dopiero w 1927 r.

Projekty nowych przepisów szły dalej niż dekret⁶⁶. Określały bowiem szczegółowo nie tylko zakres obowiązków Inspekcji Pracy, ale również

⁵⁷ Zob. np. *Rzut oka na działalność Inspekcji Pracy w przemysle w 1920 r. i pierwszej połowie 1921 r.* „Praca i Opieka Społeczna” 1921, s. 55.

⁵⁸ Święcicki, op. cit., s. 35—36; M. Kirstowa, *Kilka słów o powstaniu i organizacji Inspekcji Pracy* (w:) Krahelska, Kirstowa, Wolski, op. cit., t. II, s. 39—42.

⁵⁹ Kirstowa, *Kilka słów*, s. 39.

⁶⁰ Początkowo w 1919 r. tylko na terenie Królestwa Polskiego i woj. białostockiego. W 1922 r. jego moc rozciągnięto na pozostałe obszary b. zaboru rosyjskiego. DURP 1922, nr 73, poz. 662; nr 94, poz. 871.

⁶¹ Szerzej tę sprawę omówiono w: *Działalność Inspekcji Pracy w 1922 r.*, s. 211—213; Zmiany ustawodawcze zob.: DURP 1920, nr 23, poz. 125; 1922, nr 96, poz. 885. Por. też przemówienie posła Z. Żuławskiego — spraw. sten. ze 116 posiedzenia Sejmu w dn. 30 I 1919, szp. 36—40.

⁶² Zob. Kosmol, Bartnicki, op. cit., s. 181.

⁶³ *Zarys działalności*, s. 4.

⁶⁴ AAN, prot. RM t. 19, k. 982, 987—1010.

⁶⁵ Sejm RP, kadencja I, druk nr 453.

⁶⁶ Szerzej projekt omawia: *Zarys działalności*, s. 4—5.

miały zapewnić określone możliwości egzekutywy. Stąd też wynikało przeciąganie załatwienia sprawy przez Sejm. Dla warstw posiadających wygodniejsze było bowiem funkcjonowanie Inspekcji w warunkach istnienia starych prowizorycznych przepisów, które co prawda szeroko zakreślały uprawnienia inspekcyjne, ale nie stwarzały warunków dla ich praktycznej realizacji, niż dopuszczenie do uchwalenia doskonalszych, nowych.

Wydaje się jednak, że nie tylko luki w przepisach dekretu hamowały działalność Inspekcji. Sądzić można, że istotne znaczenie odgrywała też szczupłość kadry pracowniczej. W styczniu 1919 Inspekcja zatrudniała 26 pracowników, a w 1922 i 1923 r. — 92 osoby⁶⁷. Jeżeli uwzględnimy dokonywany się równocześnie wzrost liczby zatrudnionych robotników, okaże się, że sytuacja z biegiem czasu — mimo wzrostu liczby inspektorów — nie tylko nie poprawiała się, ale nawet pogarszała. W 1921 r. na 1 inspektora przypadało 101 zakładów pracy, a w 1923 r. już 436 zakładów⁶⁸. Sytuacja w Polsce była znacznie gorsza niż w innych krajach europejskich. U nas na 1 inspektora przypadało 4200 km² powierzchni i 326 tys. mieszkańców, gdy np. w Anglii — 1400 km² i 205 tys. mieszkańców, w Niemczech — 1065 km² i 128 tys. mieszkańców, w Belgii — 702 km² i 176 tys. mieszkańców itd.⁶⁹. Zauważmy też, że na Zachodzie, do zadań inspekcji nie należało rozjemstwo w zatargach między robotnikami a przedsiębiorcami⁷⁰. Gdy uwzględnimy i tę okoliczność, sytuacja Inspekcji Pracy w Polsce okaże się jeszcze bardziej niekorzystna i trudna.

W tym stanie rzeczy inspektorzy nie byli zdolni zabezpieczyć wykonywania przepisów prawa pracy. Po prostu brakło im na to czasu. W 1923 r. na 40 130 zakładów znajdujących się w ewidencji Inspekcji, wizytacje przeprowadzono w 12 tys., to znaczy w zaledwie co trzecim⁷¹. Inspektorzy starali się dokonywać wizytacji przede wszystkim w przedsiębiorstwach większych. W 1922 r. na warsztaty rzemieślnicze przypadło tylko 9% ogółu wizytacji⁷². Stąd też tam, gdzie warunki pracy były najgorsze, kontrola była najsłabsza. Inspekcja nie miała jednak warunków, aby objąć wizytacjami wszystkie miejsca pracy, dlatego dążyła do kontroli najwięk-

Tablica 2
Czynności wizytacyjne inspektorów pracy w latach 1918—23

	1919	1920	1921	1922	1923
Inspekcje	1 954	2 921	5 863	9 603	12 049
Zlecenia w sprawach higieny	.	.	5 291	8 409	10 928
Zlecenia w sprawach bezpieczeństwa	.	.	4 101	6 181	8 590
Wykroczenia przeciw przepisom ochronnym	1 435	2 985	16 897	24 778	33 215

Źródło: *Zarys działalności Inspekcji Pracy w latach 1919—1923. Sprawozdania Okręgowych Inspektorów pracy z działalności w 1923 roku*. Warszawa 1925, s. 17.

⁶⁷ Ibidem, s. 12.

⁶⁸ Ibidem, s. 16.

⁶⁹ Ibidem, s. 12.

⁷⁰ Obszernie o działalności Inspekcji Pracy poza Polską zob. *Inspekcja Pracy w państwach europejskich*. Warszawa 1925.

⁷¹ *Zarys działalności*, s. 17.

⁷² *Działalność Inspekcji Pracy w r. 1922*, s. 217.

szych skupisk proletariatu fabrycznego. Szczegółowsze dane o działalności inspekcyjnej zawiera tabl. 2.

Z tablicy 2 wynika, że nawet wyrywkowe kontrole dawały efekty. Przeciętnie w wyniku jednej wizytacji wydawano po kilka zleceń, mających za zadanie poprawę warunków pracy i przestrzeganie obowiązujących przepisów. Należy jednak stwierdzić, że liczba ujawnionych wykroczeń przeciwko przepisom ochronnym stale rosła, co wskazywało, że działalność Inspekcji Pracy nie była zbyt skuteczna. Składał się na to, obok słabej liczebnie obsady personalnej, również brak szybko i skutecznie działającej egzekutywy, opieszałość sądów oraz bardzo niskie wyroki. Na ogół wymierzane grzywny były bez porównania niższe niż dochody osiągane w wyniku obchodzenia ustawodawstwa ochronnego. W tym stanie rzeczy przedsiębiorcy byli po prostu ekonomicznie zainteresowani w łamaniu prawa. „Ustosunkowanie się sądownictwa naszego (w przytłaczającej jego większości) do spraw karnych z zakresu ustawodawstwa społecznego upoważnia do twierdzenia, że stałe stosowanie kar poniżej minimalnego wymiaru ustawowego i uniewinnianie wykroczenia, przyczyniło się do podważenia w społeczeństwie poczucia obowiązku przestrzegania ustaw o pracy; robotnik wychodził z sądu ze świadomością zdwojonej krzywdy, zaś przedsiębiorca — z przekonaniem o możliwości dalszego bezkarnego łamania ustaw”⁷³. Istotne znaczenie miał również fakt, że nie zawsze robotnicy gotowi byli współdziałać z Inspekcją. Często starali się razem z pracodawcami ukrywać fakty świadczące o łamaniu przepisów. Liczne przykłady zawierają publikowane sprawozdania inspektorów pracy. Potwierdzał to też Główny Inspektor Pracy M. Klott⁷⁴.

Obok działalności inspekcyjnej, drugi istotny dział pracy Inspekcji stanowiły akcje pojednawcze i współudział w zawieraniu umów zbiorowych. Stanowiło to specyficzną cechę polskiej Inspekcji Pracy, nie występującą w innych państwach. Wyniki tej działalności przedstawia tabl. 3.

Tablica 3

Działalność rojemcza inspektorów pracy w latach 1921—23			
	1921 ^a	1922 ^b	1923
Zatargi indywidualne	14 966	18 605	18 034
Zatargi zbiorowe	2 554	3 158	4 218
Umowy zbiorowe	628	749	1 190

^a Bez ziem b. zaboru pruskiego i bez działalności inspektoratu pracy w Ziemi Wileńskiej.

^b Bez ziem b. zaboru pruskiego, uwzględniając od połowy roku działalność inspektoratu pracy w Ziemi Wileńskiej.

Źródło: *Zarys działalności Inspekcji Pracy w latach 1919—1923. Sprawozdania Okręgowych Inspektorów Pracy z działalności w 1923 r.* Warszawa 1925, s. 19.

W 1923 r. w zatargach, w których interweniowali inspektorzy pracy, brało udział około 800 tys. robotników⁷⁵. Stanowi to przybliżoną miarę roli Inspekcji. W wielu wypadkach, zarówno zatargów indywidualnych, jak i zbiorowych udawało się mediatorom doprowadzić do ugody. Równocześ-

⁷³ H. Krahelska, *Ochrona pracy w Polsce* (w:) *Na froncie gospodarczym*. Warszawa 1928, s. 375.

⁷⁴ Klott, op. cit., s. 28—29.

⁷⁵ *Zarys działalności*, s. 19.

nie jednak udział w rozstrzyganiu sporów powodował odsunięcie na plan dalszy zasadniczego celu inspekcji — dokonywania nadzoru nad bezpieczeństwem i higieną pracy oraz przestrzegania obowiązujących przepisów⁷⁶. A to w warunkach polskich było sprawą niezmiernie ważną. Na zjeździe inspektorów pracy „stan sanitarny i bezpieczeństwa w zakładach przemysłowych scharakteryzowano ogólnie jako ujemny; w drobnych zakładach i na prowincji, jako wprost pierwotny”⁷⁷. Stąd inspektorzy domagali się stworzenia specjalnych instytucji zajmujących się wyłącznie rozjemstwem i zwolnieniem z wykonywania tych obowiązków Inspekcji⁷⁸. Te słuszne postulaty nie zostały w badanym okresie uwzględnione. Dopiero znacznie później doszło do powołania Sądów Pracy.

Zdaniem niektórych autorów, np. M. Świącieckiego, powierzenie Inspekcji zadań rozjemczych nie było przypadkowe. „Ze strony ustawodawcy było to posunięcie politycznie dobrze obliczone. Od zarania swego istnienia inspekcja pracy była wśród mas pracujących popularna [...]. Ten kapitał zaufania ustawodawca starał się spożytkować do rozładowania napięć społecznych”⁷⁹. Podobnie przedstawiała sprawę M. Kirstowa pisząc, że w latach 1918—20 „cały czas, całą energię ówczesnej Inspekcji pochłaniały walki pracy z kapitałem i strajki, wymagające natychmiastowej interwencji [...]. Cała działalność Inspekcji polegała na gaszeniu w zarodku wybuchającego żywiołowo pożaru”⁸⁰. Trudno stwierdzić, czy rzeczywiście ustawodawca obarczając Inspekcję zadaniami rozjemstwa działał już z tak wyraźnym celem politycznym. Można sądzić, że stanowiło to raczej wynik mechanicznego przeniesienia do ustawodawstwa polskiego pewnych wzorów z przepisów rosyjskich. Faktem jednak jest, że obiektywnie, niezależnie od swej woli, Inspekcja w pierwszych latach istnienia niepodległego państwa polskiego spełniała rolę piorunochrona w interesie klas posiadających.

Pozwala to na wysunięcie tezy, że powołanie Inspekcji Pracy, chociaż formalnie dokonane zostało w celu ochrony interesów pracowników najemnych, w pierwszym okresie stanowiło instrument użyteczny również i dla przedsiębiorców. Ułatwiała bowiem rozładowywanie napięć społecznych i pacyfikację stosunków między kapitałem a robotnikami. Dzięki temu m.in. udawało się władzom doprowadzić do łagodzenia konfliktów, a przynajmniej do przeniesienia ich z ulic i fabryk, do sal posiedzeń, co już powodowało, że tendencje rewolucyjne stopniowo ustępowały dążeniom do załatwiania palących spraw drogą ugody.

Równocześnie Inspekcja Pracy starała się, w skromnych granicach zakreślonych przez dekret z 1919 r., bronić interesów robotniczych. Wiele pracujących tam osób z pasją, z ogromnym osobistym zaangażowaniem

⁷⁶ Kirstowa, *Kilka słów*, s. 44. Wśród wielu innych również M. Bornstein-Łychowska takie ustawienie sprawy uważała za poważną anomalię. M. Bornstein-Łychowska, *Zarys ustawodawstwa pracy* (w:) *Bilans gospodarczy Polski Odrodzonej*, t. II. Poznań 1929, s. 342—343; M. B. [ornstein], *Co daje Rzeczpospolita Polska i rząd polski robotnikom w Polsce*. B.m.w. 1920, s. 8—9.

⁷⁷ *Sprawozdanie ze zjazdu okręgowych inspektorów pracy w dn. 22 i 23 IV 1922. „Praca i Opieka Społeczna” 1922, s. 186.*

⁷⁸ Zob. np. *Działalność Inspektorów Pracy na ziemiach Królestwa Kongresowego (z wyjątkiem m.st. Warszawy) w pierwszym półroczu 1919 r.* „Biuletyn MPiOŚ” 1919, nr 5, s. 56—57; *Działalność Inspekcji Pracy w r. 1922*, s. 214.

⁷⁹ Świąciecki, op. cit., s. 37.

⁸⁰ M. Kirstowa, *Na tle zatargów zbiorowych w 1918—1920 r.* (w:) Krahelska, Kirstowa, Wolski, op. cit., t. I, s. 49.

walczyło o poprawę warunków pracy. Do nich zaliczyć należy H. Krahelską, S. Wolskiego, M. Kirstową i wielu innych⁸¹. To, że efekty działalności Inspekcji Pracy były w latach 1919—23 mniejsze, niż można się było spodziewać, leżało poza zasięgiem możliwości aparatu inspekcyjnego.

INNE AKTY USTAWODAWCZE I PRZEPISY Z LAT 1918—1921

Wymienione dwa dekrety nie wyczerpywały bynajmniej rozmachu ustawodawczego. Obok nich wydano wiele innych przepisów mających na celu ochronę interesów miejskiej ludności pracującej. I tak 5 grudnia 1918 ukazał się dekret o ochronie ludności przed lichwą wojenną⁸², 19 grudnia ogłoszono dekret czasowo zakazujący eksmisji bezrobotnych z małych mieszkań⁸³. W 1919 r., 11 stycznia wszedł w życie dekret o wprowadzeniu obowiązkowych ubezpieczeń chorobowych⁸⁴; 8 lutego zliberalizowano przepisy o tworzeniu i działalności pracowniczych związków zawodowych⁸⁵; 21 marca rozszerzono zasięg zakazów eksmisji⁸⁶; 1 sierpnia wydano ustawę w przedmiocie utworzenia Państwowego Funduszu Mieszkaniowego, którego celem była budowa małych mieszkań dla robotników⁸⁷; 17 października wyszło rozporządzenie o dodatkowej aprowizacji robotniczej⁸⁸; 4 listopada ukazała się ustawa tymczasowa o doraźnej pomocy dla bezrobotnych⁸⁹; 5 listopada Minister Pracy i Opieki Społecznej w zarządzeniu o instytucji mężów zaufania i komitetów w kopalniach w górnictwie usankcjonował istnienie przedstawicielstwa robotniczego w kopalniach⁹⁰; 18 grudnia rozciągnięto ochronę lokatorów na obszar b. dzielnicy pruskiej⁹¹, a 8 stycznia 1920 zniesiono obowiązek posiadania książeczek robotniczych, które przewidywało ustawodawstwo obowiązujące w Galicji⁹². Nie wchodząc w bardziej szczegółową charakterystykę wymienionych przepisów można stwierdzić, że wszystkie one miały na celu ochronę interesów proletariatu. Podobny charakter nosiło przystąpienie Polski 14 stycznia 1921 do konwencji międzynarodowych o zakazie pracy nocnej kobiet, zatrudnionych w przemyśle, podpisanej w Bernie w 1906 r.⁹³ oraz do konwencji zakazującej używania białego lub żółtego fosforu do wyrobu zapalek⁹⁴.

Również Konstytucja marcowa poświęciła pewną uwagę sprawom pracy⁹⁵. Jednak tu na przyjętych sformułowaniach wyraźnie zaważyło zaczynające się już osłabienie napięcia walk społecznych w Polsce oraz konieczność daleko idącego kompromisu między różnymi ugrupowaniami sejmowymi. Stąd postanowienia Konstytucji posiadały charakter dość de-

⁸¹ Prawdziwą kopalnią informacji na ten temat jest praca Krahelskiej, Kirstowej, Wolskiego, op. cit., t. I—II.

⁸² DPPP 1918, nr 19, poz. 50.

⁸³ DPPP 1918, nr 20, poz. 62.

⁸⁴ DPPP 1919, nr 9, poz. 122.

⁸⁵ DPPP 1919, nr 15, poz. 209.

⁸⁶ DPPP 1919, nr 26, poz. 243.

⁸⁷ DURP 1919, nr 72, poz. 424.

⁸⁸ „Monitor Polski” z 17 X 1919, nr 225.

⁸⁹ „Monitor Polski” z 19 XI 1919, nr 252.

⁹⁰ „Biuletyn MPIOS” 1919, nr 5, s. 34—36.

⁹¹ DURP 1919, nr 98, poz. 516.

⁹² DURP 1920, nr 4, poz. 17.

⁹³ DURP 1922, nr 19, poz. 158.

⁹⁴ DURP 1922, nr 19, poz. 159.

⁹⁵ Szerzej na ten temat zob. G. Simon, *Zagadnienie społeczne w konstytucji polskiej*. Warszawa 1928.

klaratywny. Ich realizacja miała w znacznym stopniu zależeć od dalszej działalności ustawodawczej parlamentu, co zresztą wyraźnie stwierdzano w wielu miejscach Konstytucji.

Sprawom pracy poświęcono część artykułu 102 ustawy zasadniczej. Głosił on, że „praca jako główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej, pozostawać ma pod szczególną ochroną Państwa. Każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieśczęśliwego wypadku i niepełstwa — do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa”⁹⁶. Po tym ogólnym sformułowaniu Konstytucja w sposób zdecydowany rozstrzygnęła problem dopuszczalności pracy dzieci. Artykuł 103 głosił: „Praca zarobkowa dzieci poniżej lat 15, praca nocna kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu szkodliwych dla ich zdrowia, jest zakazana”. Artykuł 108 poręczał „prawo koalicji, zgromadzania się i zawierania stowarzyszeń i związków”, przy czym zaznaczał, że „wykonanie tych praw określały ustawy”. Natomiast art. 68 przewidywał powołanie samorządu gospodarczego dla poszczególnych dziedzin życia, m.in. powołanie Izby Pracy, która wespół z innymi Izbami samorządu gospodarczego została by połączona z Naczelną Izbą Gospodarczą i współdziałałaby z władzami państwowymi „w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych”. To ostatnie postanowienie nie doczekało się realizacji. Oceniając postanowienia konstytucji dotyczące spraw pracy G. Simon pisał: „[...] w stosunku do zagadnień kapitału i pracy, istniejących w Polsce [...] jest szczególnie umiarkowana i oględna. W zakresie praktycznej polityki socjalnej [...] pozostawiła odłożeniem szereg zagadnień wielce doniosłych i aktualnych [...]”⁹⁷. Twierdzenie powyższe jest niewątpliwie słuszne. Szczególnie można ocenić to porównując Konstytucję marcową np. z projektem konstytucji zgłoszonym przez PPS, w której sprawom pracy poświęcono specjalny rozdział⁹⁸.

Jednak już w badanym okresie nie wszystkie projekty ustawodawcze dotyczące uregulowania prawa pracy, a opracowane przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej doczekały się wprowadzenia w życie⁹⁹. W bardzo wielu przypadkach pozostały w mocy dawne przepisy zaborcze, zresztą różne na różnych terenach Polski. Nie doczekał się więc uchwalenia projekt ustawy w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet, o sądach rozjemczych, o odszkodowaniach za wypadki przy pracy, o chałupnikach, umowach zbiorowych itp. Ustawa o pracy kobiet i młodocianych utknęła np. po pierwszym czytaniu w Komisji Ochrony Pracy Sejmu¹⁰⁰. Inne nawet nie dotarły do Sejmu, czekając na przyjęcie projektów przez rząd.

Jednak jak na stosunkowo krótki okres czasu osiągnięcia ustawodawcze należy i tak uznać za doniosłe. W 1935 r. oficjalne wydawnictwo Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej następująco oceniało rozwój prawodawstwa społecznego w okresie bezpośrednio powojennym: „W perspektywie lat dopiero można właściwie ocenić, jaką przysługę oddały młodziutkiej państwowości polskiej krótkotrwałe rządy Moraczewskiego i jego towarzyszy partyjnych. Ich głęboka miłość kraju i świadomość istnienia

⁹⁶ DURP 1921, nr 44, poz. 267.

⁹⁷ Simon, op. cit., s. 29.

⁹⁸ Zob. Z. D., *Przewrót w Polsce*, t. II; *Sejm. Sprawozdanie Związku Posłów Socjalistycznych z działalności w Sejmie Ustawodawczym od 9 lutego do 2 sierpnia 1919 r.* Lublin 1919, s. 48–50. Por. też W. L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921*. Kraków 1924, s. 93–95, 348–351.

⁹⁹ Zob. np. *Krótki zarys działalności*, s. 42–43.

¹⁰⁰ *Sprawozdanie z działalności*, s. 111; *Sejm Ustawodawczy*, druk nr 2760.

tej samej miłości w piersi ludu polskiego, ich znajomość proletariatu i wy-czucie chwili dyktowały im właściwe metody postępowania dla złagodze-nia panującej burzy [...] wręcz zbawczymi dla młodej państwowości były pierwsze zasadnicze akty prawne z dziedziny polityki społecznej: znalazła w nich ujęcie treść wzbudzonych umysłów ludu, budzącego się na nowo do samodzielnego bytu państwowego w dobie rewolucji światowej”¹⁰¹.

USTAWA O URLOPACH

Ustawa o urloпах stanowiła jedyny istotny akt prawa pracy, wydany w okresie odpływu fali rewolucyjnej. Jej przyjęcie pozornie może wyda-wać się sprzeczne z postawioną poprzednio tezą, że od 1921 r. notujemy wyraźny spadek zainteresowania rządu i Sejmu sprawami warunków bytu klasy robotniczej. Polska była bowiem trzecim, obok Austrii i Łotwy, krajem, w którym wprowadzono ogólnie obowiązujące przepisy o urloпах dla pracowników¹⁰².

Trzeba więc kilka słów poświęcić genezie ustawy. Wydaje się, że traf-nie ujął ją W. Landau, pisząc: „Jedyną śmielszą inicjatywą w dziedzinie ochrony pracy [...] było wydanie w 1922 r. ustawy o urloпах, której uchwalenie zawdzięcza polski świat pracowniczy konkurencyjnej walce partii robotniczych, pragnących przed nową kampanią wyborczą wyka-zać się istotną zdobyczą”¹⁰³. Podobną opinię wypowiedział M. Świącicki: „Bliskość końca kadencji ułatwiała przeprowadzenie ustawy w postaci proponowanej przez Komisję [Sejmu]; żadne stronnictwo, nawet skrajnie prawicowe nie miało ochoty brać na siebie odium jej odrzucenia”¹⁰⁴. W tym stanie rzeczy, przyjęcie przez Sejm ustawy o urloпах nie przeczy wysuniętej tezie.

Inicjatywa ustawodawcza wyszła w 1921 r. z kół parlamentarnych Chrześcijańskiej Demokracji i znalazła poparcie innych stronnictw¹⁰⁵. Prawica nie atakowała frontalnie samej istoty ustawy, ale dążyła np. do wprowadzenia urloпов tylko dla robotników pracujących w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub też wprowadzenia urloпов w zamian za likwidację niektórych świąt¹⁰⁶, czy likwidację angielskiej soboty¹⁰⁷ itd. Opór był jednak raczej słaby. Wprowadzenie urloпов nie stanowiło bo-wiem jakiegoś zupełnie rewolucyjnego novum w stosunku do praktyki

¹⁰¹ *Polityka społeczna Państwa Polskiego 1918—1935*. Warszawa 1935, s. 27.

¹⁰² Kwestia urloпов w innych krajach zob. S. Roszkowski, *Urloпы pracowników najemnych. Ustawa z dn. 16 V 1922*. Warszawa 1929; *Ustawa o urloпах*. „Przegląd Gospodarczy” 1922, s. 527—529; *Urloпы pracownicze w poszczególnych krajach*. „Praca i Opieka Społeczna” 1922, s. 69—75; T. Strzembosz, *Urloпы pracownicze*, s. 15—71. Praca magisterska w SGPiS.

¹⁰³ W. Landau, *Drogi rozwoju polskiego ustawodawstwa pracy* (w:) *Na froncie*, s. 304.

¹⁰⁴ Świącicki, op. cit., s. 66. Historię ustawy zob. Strzembosz, op. cit., s. 72—79. Tam też porównanie różnych projektów rozwiązania kwestii urloпов w Polsce, tabl. VIII.

¹⁰⁵ *Sejm Ustawodawczy*, druki nr 2731 i 2895.

¹⁰⁶ Por. przemówienie posła J. Rudnickiego. Spraw. sten. z 308 posiedzenia Sejmu w dn. 12 maja 1922, szp. 80—82.

¹⁰⁷ Por. np. przemówienie posła Z. Żuławskiego. Spraw. sten. z 309 posiedzenia Sejmu w dn. 16 maja 1922, sz. 39.

lat 1919—1921¹⁰⁸. W wielu zawartych po wojnie umowach zbiorowych przewidywano bowiem udzielanie robotnikom płatnych urlopów, często nawet na warunkach korzystniejszych dla pracowników niż przewidywały nowe przepisy. I tak np. w Warszawie w 1919 r. umowy zbiorowe zapewniły robotnikom po 4 tygodnie urlopu w młynach parowych, od 2 do 4 tygodni w elektrowni i gazowni, po 2 tygodnie w fabrykach cukierniczych, elektrotechnicznych. W latach następnych system urlopów poważnie się rozwinął¹⁰⁹.

Przyjęta przez Sejm ustawa o urlopach¹¹⁰ nie została dopracowana w wielu istotnych szczegółach. Zaważył tu nie tyle pośpiech, co konieczność szukania kompromisów między różnymi stanowiskami. Jeden z autorów pisał, że „abstrahując od meritum — pod względem ujęcia prawnego była robotą partacką i wywołała w praktyce wiele zupełnie zbędnego zamieszania”¹¹¹. Inny dodawał, że „niektóre sformułowania robią wręcz humorystyczne wrażenie”¹¹². W sumie powodowało to konieczność licznych wyjaśnień Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej oraz orzeczeń Sądu Najwyższego¹¹³. Również bowiem rozporządzenie wykonawcze do ustawy nie wyjaśniło wielu spornych spraw w sposób ostateczny¹¹⁴.

Dla pracowników umysłowych przepisy przewidywały miesiąc urlopu płatnego, zaś dla robotników uzależniały jego długość od czasu trwania pracy w danym przedsiębiorstwie. Do 3 lat pracy, pracownik otrzymywał 8 dni rocznie, a następnie po 15 dni. Młodociani korzystali z 14 dni urlopu po roku nieprzerwanej pracy. W pewnych więc przypadkach nowa ustawa pogarszała sytuację urlopową robotników fizycznych, gdy na mocy umów zbiorowych korzystali z większej liczby dni płatnego urlopu. Zasadniczą wadą ustawy było jednak to, że pracownik nie miał obowiązku wyzyskania urlopu, mógł z niego zrezygnować. Podobnie niezręczny był przepis pozbawiający urlopu pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach sezonowych, jak i postanowienia, że urlop należy się dopiero po przepracowaniu pełnego roku. Dawało to wiele możliwości dokonywania przez pracodawców różnorodnych nadużyć. Notowano więc liczne przypadki nacisku na pracowników, by w ogóle rezygnowali z urlopów, czasami — aby uniknąć płacenia za urlop — robotników wyrzucano z pracy na kilka dni przed upływem rocznego terminu zatrudnienia, w jeszcze innych przypadkach — nie udzielano urlopów pracownikom, traktując ich jako sezonowych itd. Podobnych luk i wieloznacznych ujęć było w omawianym dokumencie znacznie więcej. Pozwalały one przedsiębiorcom na obchodzenie przepisów bez konieczności ich jawnego łamania. Po prostu sama ustawa dawała duże możliwości do jej niewypełniania¹¹⁵.

¹⁰⁸ Przed wojną ustawodawstwo nie przewidywało instytucji urlopów dla robotników — „pracownicy niżsi, a zwłaszcza robotnicy nie korzystali z urlopów, z nielicznymi chyba wyjątkami”. Roszkowski, op. cit., s. 12—13. Por. też S. Zakrzewska, *Urlopy wypoczynkowe pracowników drukarskich w świetle ankiety 1930 roku*. Warszawa 1931, s. 3—4.

¹⁰⁹ Zob. np. *Płatne urlopy górników na ziemiach polskich*. „Miesięcznik Statystyczny” 1920, t. II, zes. 1—2, cz. II, s. 58; *Płatne urlopy robotników w Polsce*. „Miesięcznik Pracy” 1921, s. 357—358.

¹¹⁰ Tekst ustawy: DURP 1922, nr 40, poz. 334.

¹¹¹ Landau, *Drogi...*, s. 384.

¹¹² Święcicki, op. cit., s. 71.

¹¹³ Najważniejsze przytoczył w skrócie W. Szczepański, *Prawo pracy w świetle orzeczeń sądowych. Tezy orzeczeń Sądu Najwyższego*. Warszawa 1933, s. 88—103; J. Bloch, *Kodeks pracy*, wyd. IV. Warszawa 1938, s. 249—259.

¹¹⁴ DURP 1923, nr 62, poz. 464.

¹¹⁵ Szerzej na ten temat Święcicki, op. cit., s. 69—79.

Stąd, mimo że litera przepisu formalnie gwarantowała robotnikom istotne przywileje, zapewniające prawo do wypoczynku, jednak jej realizacja napotykała w praktyce ogromne trudności.

W przemyśle mineralnym z urlopów korzystało tylko około 25% zatrudnionych robotników, w przemyśle metalowym około 80%, w drobnym i średnim przemyśle włókienniczym przepisy o urlopach na ogół skutecznie były obchodzone¹¹⁶. O trudnościach świadczą również informacje inspektorów pracy. W 1923 r. stwierdzili oni 2104 wykroczenia przeciwko ustawie o urlopach, dla których nie spisano protokołów, 228 wykroczeń w wypadku których odpowiednie protokoły zostały sporządzone, a w 81 przypadkach sprawy skierowano do sądów¹¹⁷. W 1924 r. liczba wykroczeń wzrosła i już 387 spraw skierowano na drogę sądową¹¹⁸. Łączyło się to bezpośrednio ze zmianą koniunktury gospodarczej. Dopóki bowiem była korzystna, koszty urlopów — szczególnie w warunkach potęgującej się inflacji — nie stanowiły istotniejszego problemu finansowego dla kapitalistów. Natomiast stabilizacja waluty i kryzys poinflacyjny spowodowały wzrost realnych obciążeń, wynikających dla przedsiębiorców z tytułu ustawy o urlopach. Dlatego też wysuwali przeciwko niej wiele zastrzeżeń. Przedstawiciele wielkiego przemysłu włókienniczego twierdzili np., że „urlopy są za długie. Tak długich urlopów nie ma na świecie. W Czechach są urlopy ale czterodniowe. Nasz przemysł włókienniczy tak wielkiego obciążenia społecznego nie będzie mógł wytrzymać ze względu na konkurencję”¹¹⁹.

Główne trudności przemysłowcy upatrywali w — ich zdaniem — bardzo wysokim obciążeniu przemysłu kosztami. W trakcie debaty sejmowej szacowali je na 5—10% kosztów¹²⁰. Jednak według obliczeń dokonanych w 1926 r., koszty urlopów ustawowych wynosiły w górnictwie w Zagłębiu Dąbrowskim 1,2% kosztów produkcji, w Zagłębiu Krakowskim 1,5%, na Górnym Śląsku — 3%, w przemyśle naftowym 1%, w hutnictwie górnośląskim 0,75%, w hutnictwie kieleckim — 0,6%, w cementowniach — 0,36%, w przemyśle włókienniczym 0,36%, w garbarstwie 0,4%¹²¹. Dane powyższe przeczą więc temu, jakoby dopiero wprowadzenie urlopów ustawowych znacznie zwiększyło koszty produkcji. Bowiem na Górnym Śląsku, gdzie ustawa nie obowiązywała, udział urlopów w kosztach ogólnych był nawet wyższy, niż na terenach, na których wprowadzono ustawę. Przy okazji trzeba dodać, że podejmowane próby rozciągnięcia przepisów ustawy o urlopach na obszar Górnego Śląska nie powiodły się¹²². Sprawy urlopów robotników górnośląskich regulowały tylko umowy zbiorowe.

Mimo wszystkich wskazanych wad, należy stwierdzić, że ustawa o urlopach stanowiła istotną zdobycz polskiej klasy robotniczej i wyprzedziła analogiczne ustawodawstwo wielu innych państw. Początkowo ro-

¹¹⁶ M. Strumiłło, *Ustawowe urlopy wypoczynkowe robotników w Polsce*. Praca dyplomowa w Bibl. SGPiS, s. 40, 41, 43, 45.

¹¹⁷ *Zarys działalności*, s. 63.

¹¹⁸ *Inspekcja pracy w 1924 r.*, s. 57.

¹¹⁹ *Ankieta o wydajności pracy w przemyśle polskim*. „Statystyka Pracy” 1927, numer specjalny, s. 33.

¹²⁰ *Przem.* pisał J. Rudnickiego. Spraw. sten. z 308 posiedzenia Sejmu w dn. 12 maja 1922, szp. 81.

¹²¹ Roszkowski, op. cit., s. 31.

¹²² Spraw sten. z posiedzenia Sejmu Śląskiego w dn. 27 października 1922; Sejm RP okres I, druki nr 273 i 1053; M. Jastrzębowski, *Rozciągnięcie na obszar Górnego Śląska ustawy o urlopach i czasie pracy*. „Przegląd Gospodarczy” 1923, s. 398—401.

botnicy nie umieli jednak wyzyskiwać swej zdobyczy. Stąd często próbowali — zresztą ze skutkiem — sprzedawać urlopy pracodawcom. „Przedsiębiorstwa stwierdzają niezrozumienie przez robotników celu ustawy [...]. Za decydujący uważają przedsiębiorstwa sposób spędzania urlopów. Jadący na wieś wracają wypoczęci i w ciągu roku wydajność ich może się zwiększyć. Niestety wyjeżdża tylko drobna część. Większość pozostaje na miejscu, spędzając zaś czas w niehigienicznych warunkach nie nabiera świeżych sił do pracy”¹²³. Powstawał więc nowy problem — nauczania robotników, jak wykorzystywać urlopy i stwarzania odpowiednich ku temu warunków. Sprawa ta jednak przez cały okres międzywojenny nie została w ogóle podjęta.

ZAHAMOWANIE ROZWOJU USTAWODAWSTWA ROBOTNICZEGO

Urlopy stanowiły ostatnie osiągnięcie proletariatu w badanych latach. W późniejszym okresie pewne znaczenie miało tylko wyrażenie przez parlament zgody na ratyfikowanie kilkunastu konwencji międzynarodowych, podpisanych już w 1919 r.¹²⁴. Należała do nich np. konwencja o określaniu wieku dopuszczenia dzieci do pracy w przemyśle¹²⁵. Nie wprowadzała ona jednak żadnych zmian w polskim prawie pracy, gdyż określała jako najniższą granicę wieku 14 lat, gdy Konstytucja marcowa przyjęła ją na lat 15. Dalej umożliwiono ratyfikację konwencji w sprawie pracy nocnej młodocianych¹²⁶.

Zahamowanie działalności ustawodawczej dokonywało się w warunkach, gdy równocześnie rząd uznawał niezbędność dalszej rozbudowy przepisów ochronnych. Premier W. Sikorski w exposé wygłoszonym 19 stycznia 1923 głosił: „W czasie akcji wyborczej wszystkie stronnictwa występowały z bardzo daleko idącym programem reform socjalnych. Uwzględniając jednakowoż ciężkie położenie państwa, rząd podejmuje z tych projektów najważniejsze: unifikację wszystkich dzielnic Polski w zakresie ustawodawstwa społecznego, stworzenie Rady Pracy, uwzględnienie prawodawstwa o pracy z konstytucją oraz opracowanie kodeksu pracy”¹²⁷. W tym kierunku szły też usiłowania Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, które przez cały ten czas starało się rzeczywiście rozwinąć ustawodawstwo robotnicze. Na początku 1923 r. Ministerstwo posiadało już gotowe projekty ustaw w przedmiocie umowy pracy, ochrony pracy kobiet i młodocianych, pracy służby domowej, pracy chałupników itd. Z całego tego zestawu nie zrealizowano ani jednej pozycji¹²⁸.

Uległy po prostu zmianie nastroje i warstwy rządzące przestały odczuwać potrzebę rozbudowy ustawodawstwa pracy. Nic bowiem bezpośrednio nie zagrażało ich władzy — nastąpił odpływ fali rewolucyjnej.

¹²³ Ankieta, s. 27.

¹²⁴ Szerzej o tej sprawie zob. *Przystąpienie Polski do konwencji przyjętych na I Międzynarodowej Konferencji Pracy w Waszyngtonie (w październiku i listopadzie r. 1919)*. „Praca i Opieka Społeczna” 1921, s. 60—67; Posner, *Pięć lat*, s. 27—43; o trudnościach z ratyfikacją list A. Rosego z 20 grudnia 1927. AAN, Międzynarodowe Biuro Pracy, t. 1.

¹²⁵ DURP 1924, nr 7, poz. 53. Tekst konwencji — DURP 1925, nr 54, poz. 366.

¹²⁶ DURP 1924, nr 7, poz. 52. Tekst konwencji — DURP 1924, nr 54, poz. 368.

¹²⁷ Spraw. sten. z 7 posiedzenia Sejmu, szp. 15—16.

¹²⁸ *Exposé ministra pracy i opieki społecznej L. Darowskiego wygłoszone na posiedzeniu sejmowej Komisji Ochrony Pracy*. „Praca i Opieka Społeczna” 1923, s. 58—59.

Dlatego nie widziały potrzeby dalszego reformowania stosunków pracy, zwłaszcza że zmiany takie pociągały za sobą pewne koszty dla pracodawców. „Działalność dwóch sejmów w dziedzinie ustawodawstwa społecznego ograniczała się głównie do zastępowania ustawami niektórych (i to tylko niektórych) dekretów rządu Moraczewskiego. Dopiero konieczność naglejąca i nieodzowna zmuszała Sejm do decyzji i czynu [...] W okresie tym nie tylko nie było mowy o stworzeniu kodeksu pracy, którego tak bardzo dopominała się codzienna praktyka życia, nie tylko nie tworzone planowo dalszych niezbędnych ogniw ustawodawstwa społecznego, ale nawet nie zastępowano dawnych, rozbieżnych ustaw dzielnicowych prawami polskimi i nie skasowano antystrajkowych artykułów carskiego kodeksu karnego, wręcz tracących anachronizmem w obecnych warunkach społecznych”¹²⁹. Do powyższej opinii trudno coś dodać.

O ile w latach 1918—20 klasa robotnicza zdobywała nowe uprawnienia socjalne, to w następnym okresie musiała się ograniczać do obrony już zdobytych pozycji. W ofensywie znalazł się bowiem kapitał¹³⁰. Nie udało się nawet zrealizować programu minimalnego, polegającego na unifikacji zaborczego prawa pracy.

*

Osiągnięć lat 1918—20 nie można w żadnym razie lekceważyć. Często polskie rozwiązania prześcignęły ustawodawstwo innych państw kapitalistycznych, tym samym Polska pod pewnymi względami znalazła się w czołówce ustawodawstwa pracy. Dla przykładu w Polsce obowiązywał krótszy tydzień pracy, robotnicy korzystali z powszechnych przepisów o urloпах, wyżej niż w innych krajach ustalono granicę wieku, do którego dzieciom nie wolno było podejmować pracy w przemyśle fabrycznym. Równocześnie np. w zakresie prawnej ochrony pracy kobiet ustawodawstwo polskie pozostawało w tyle za światowym. Zasadniczy jednak mankament sytuacji w Polsce stanowiło to, że niezmiernie słaba była egzekutywa wykonywania wprowadzanych przepisów. W praktyce warunki pracy robotnika polskiego nie były więc lepsze niż w innych państwach.

ПОЛЬСКОЕ ТРУДОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ В 1918—1923 гг.

Нарастание революционного брожения после первой мировой войны выдвинуло, в частности, в Польше вопрос расширения охраны прав рабочих. С одной стороны этого домогались сами рабочие, а с другой — правительства, которые надеялись, что расширение социального законодательства смягчит настроение пролетариата. Поэтому не случайным был факт, что большинство основных положений, касающихся трудового законодательства, было издано в Польше в 1918—20 гг.; в 1921—23 гг. в этом отношении был полный застой, хотя многие вопросы по-прежнему требовали юридического решения.

В статье подробно обсуждаются положения, регулирующие вопрос 8-часового рабочего дня и укороченного рабочего дня в субботу, учреждения Инспекции труда, охраны прав

¹²⁹ Landau, *Drogi...*, s. 384.

¹³⁰ Por. np. *Centralny Związek Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów. Sprawozdanie z działalności za okres od 25 lutego do 25 marca 1923 r.* „Przegląd Gospodarczy” 1923, nr 7, s. 244. Przedstawiono tam m.in. postulaty Komisji Pracy „Lewiatana” w zakresie likwidacji instytucji przedstawicielstwa robotniczego, ograniczenia stosowania ustawy o ośmiogodzinnym dniu pracy i ustawy o urloпах.

квартиронанимателей в городах, а также введения закона о платных отпусках. Анализируя законодательные положения, автор пишет также о том, как они осуществлялись на практике.

В заключение автор выдвинул тезис, что польское законодательство определило законодательство других капиталистических стран; таким образом в некоторых отношениях Польша оказалась в авангарде мирового трудового законодательства. Так, например, в Польше рабочая неделя была короче, рабочие пользовались общим правом на отпуск, граница возраста подростков, которых принимали на работу промышленные предприятия, была выше, чем в других странах. В то же время, если дело касается юридической охраны женского труда, то польское законодательство отставало от мирового. Однако главным недостатком была очень слабая деятельность в смысле проверки исполнения и претворения в жизнь принятых законов. В результате этого условия труда польских рабочих были не лучше, чем в других странах.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA LÉGISLATION DU TRAVAIL EN POLOGNE DE 1918 À 1923

Le ferment révolutionnaire de plus en plus fort qui suivit la première guerre mondiale eut pour conséquence, entre autres, que le problème du renforcement de la protection juridique des ouvriers fut posé à l'ordre du jour en Pologne. D'un côté les ouvriers eux-mêmes l'exigeaient, de l'autre, les gouvernements espéraient que le développement de la législation social contribuerait à une pacification des esprits et à l'apaisement du prolétariat. Il n'est pas fortuit que la plupart des dispositions essentielles de la législation du travail ont été édictées en Pologne de 1918 à 1920, tandis que dans les années 1921 à 1923 on observe dans ce domaine une stagnation presque totale, bien que plusieurs questions aient continué d'exiger une réglementation juridique.

L'article analyse en détail les dispositions concernant la journée de travail de 8 heures et la semaine anglaise, la création de l'Inspection du Travail, la protection des locataires dans les villes, ainsi que l'entrée en vigueur de la loi sur les congés payés. L'auteur ne s'est pas borné à l'analyse des textes juridiques, mais il a présenté aussi le fonctionnement dans la pratique des dispositions de la loi. Dans les conclusions l'auteur a émis l'opinion que les solutions législatives polonaises ont dépassé les législations d'autres pays capitalistes et que la Pologne s'est placée ainsi, sous certains rapports, à l'avant-garde de la législation mondiale du travail. Pour ne citer que quelques exemples, la semaine de travail était moins longue en Pologne qu'ailleurs, les ouvriers profitaient des congés payés, la limite d'âge au dessous de laquelle il était interdit d'employer les enfants dans l'industrie était plus élevée en Pologne que dans d'autres pays. En même temps toutefois la législation polonaise restait en retard dans certains domaines, comme celui de la protection juridique des femmes. Cependant l'aspect le plus grave de la situation en Pologne consistait dans la faiblesse de l'exécution des dispositions en vigueur. En conséquence les conditions du travail de l'ouvrier polonais pratiquement n'étaient pas meilleures que dans d'autres pays.