

TOMASZ KOZŁOWSKI

Okręgowy Inspektorat Pracy w Poznaniu, Oddział w Ostrowie Wielkopolskim

INSPEKCJA PRACY NA ZIEMIACH POLSKICH POD ZABORAMI W LATACH 1915–1918. RYS HISTORYCZNY

Abstrakt: W pierwszych tygodniach po odzyskaniu przez Polskę niepodległości ogłoszono i wprowadzono w życie dekret tymczasowy o urządzeniu i działalności o inspekcji pracy, który został opublikowany w Dzienniku Praw Państwa Polskiego z dnia 13 stycznia 1919 roku. Jak wynika z dokumentów odnalezionych przez autora w Archiwum Państwowym m. st. Warszawy, polscy inspektorzy podjęli już jednak działalność kontrolną w okupowanej Warszawie na przełomie lat 1915/1916. Funkcjonowali w ramach Wydziału Pracy przy Komitecie Obywatelskim m. st. Warszawy. Ich działalność oraz opracowane wówczas procedury pozwoliły na to, aby w kilka tygodni po odzyskaniu niepodległości ogłosić dekret tymczasowy.

Słowa kluczowe: inspekcja pracy 1919–1939, dekret tymczasowy o urządzeniu i działalności inspekcji pracy, Komitet Obywatelski m. st. Warszawy

WSTĘP

Ochrona pracy, a w szczególności nadzór nad warunkami pracy, jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa. To bez wątplenia zadanie trudne, wymagające zdecydowanych i skutecznych działań podejmowanych za pośrednictwem wyspecjalizowanych organów państwowych, współpracujących przy realizacji swoich zadań z partnerami społecznymi.

W naszym kraju organem powołanym do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa oraz higieny pracy, jest Państwowa Inspekcja Pracy funkcjonująca w polskim porządku prawnym od stu lat. Należy podkreślić, iż podporządkowanie inspekcji pracy innym organom w okresie jej istnienia podlegało istotnym modyfikacjom. W dwudziestoleciu międzywojennym instytucja ta podlegała zarządowi Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, a po drugiej wojnie światowej (do 1981 roku) funkcjonowała pod zwierzchnictwem związków zawodowych. W aktualnym stanie prawnym jest instytucją podległą Sejmowi, a nadzór nad nią sprawuje niezależny od administracji państwowej organ — Rada Ochrony Pracy.

Inspekcja pracy w okresie międzywojennym, zgodnie z założeniem, była zobowiązana egzekwować przepisy prawa, czuwać nad ich przestrzeganiem w relacjach pracodawca–pracownik, a także stanowić swoisty hamulec bezpieczeństwa w wypadkach ich celowego i świadomego łamania przez obie układające się strony. Początek funkcjonowania inspekcji pracy w II Rzeczypospolitej związany jest z przyjęciem i wejściem w życie 3 stycznia 1919 roku dekretu tymczasowego o urzędzeniu i działalności inspekcji pracy, który ukazał się w Dzienniku Praw Państwa Polskiego 13 stycznia 1919 roku. Zakres obowiązywania dekretu początkowo był ograniczony do terenu byłego zaboru rosyjskiego wraz z obwodem białostockim, natomiast od 4 września 1922 roku inspekcja pracy znalazła swoje prawne oparcie na terenie Ziemi Wileńskiej. Po uregulowaniu kwestii granicznych 4 listopada 1922 roku urząd objął swoim zakresem działania tereny Kresów Wschodnich, 2 marca 1920 roku — zabór austriacki, zaś ziemie zachodnie — 15 czerwca 1919 roku. Specjalnym rozporządzeniem Naczelnej Rady Ludowej ustanowiono inspektorów pracy dla zakładów rolnych na terenie Wielkopolski, a decyzją Rady Ministrów z dnia 16 października 1922 roku objęto nim teren całej byłej dzielnicy pruskiej. Proces scalania inspekcji pracy w Polsce trwał bez mała dziesięć lat; został zakończony 16 października 1928 roku wprowadzeniem tej instytucji na tereny Śląska.

LATA 1919–1939

Długotrwałe walki na ziemiach polskich pod zaborami, a także polityka gospodarcza okupantów spowodowały ruinę gospodarczą i wyniszczenie sił fizycznych ludności. Pierwsi inspektorzy pracy zastali większość zakładów pracy unieruchomionych. Te, które podjęły pracę, z reguły były zdewastowane i nie posiadały podstawowych środków chroniących zdrowie i życie pracobiorców, którzy gotowi byli podjąć każdą pracę, dającą jakikolwiek przychód. Inspektor pracy musiał w tych warunkach z jednej strony odnieść się do żądań pracowniczych, z drugiej zaś te żądania ograniczyć, biorąc pod uwagę fatalną kondycję finansową i organizacyjną pierwszych przedsiębiorstw. W pierwszych latach działalności inspektorzy pracy byli wręcz zasypywani informacjami o zatargach zbiorowych, w których ustawodawca przewidział dla nich niełatwą rolę mediatora i urzędnika rozstrzygającego spór¹. Jednocześnie przez kraj przechodziła fala strajków w rolnictwie

¹ W *exposé* wygłoszonym w Sejmie 19 lipca 1926 roku przez premiera rządu Kazimierza Bartla mówca podkreślił między innymi bardzo ofiarną, a co najważniejsze — skuteczną, pracę urzędników inspekcji pracy w łagodzeniu konfliktów powstających w zakładach pracy związanych z napiętą sytuacją społeczno-gospodarczą w kraju: „dzięki natychmiastowej interwencji i pośrednictwu organów rządowych Inspekcji Pracy, Ministerstwa Pracy i Premiera udało się większości zatargów zbiorowych w powyższych gałęziach przemysłu zlikwidować bez strajku, w drodze zawarcia umów zbiorowych. Zarobki w poszczególnych gałęziach pracy zostały podwyższone od 10 do 15%.

i z całą mocą dawały o sobie znać nieuregulowane kwestie zbiorowych warunków pracy tej bardzo licznej grupy pracobiorców. Tutaj także robotnicy widzieli w inspektorach pracy jedyny podmiot zdolny do pogodzenia dwóch przeciwstawnych obozów — pracodawców i pracobiorców. Bez tej działalności niepokoje społeczne mogły z całą pewnością przybrać groźne rozmiary, a ich skutki były trudne do przewidzenia w odniesieniu do kruchej, ledwo odrodzonej polskiej państwowości².

I właśnie ten „kapitał zaufania” wykorzystał ustawodawca, powierzając inspektorom pracy to niezmiernie ważne zadanie, zwłaszcza w okresie największych napięć i niepokoїв społecznych, wywołanych brakiem pracy, niskimi zarobkami czy też galopującą inflacją. Było to jednocześnie daleko idące „odchylenie” od koncepcji inspekcji pracy jako organu powołanego do nadzoru nad warunkami pracy — koncepcji, która z powodzeniem funkcjonowała w europejskim porządku prawnym od początku XIX wieku. Inspektor pracy w naszych realiach wołą ustawodawcy stał się niejako „kołem ratunkowym” do łagodzenia napięć i rozwiązywania sporów w zakładach pracy. Był jedynym organem, który z powodzeniem taką „misję” był w stanie zrealizować i — jak dowodzą dane statystyczne przedstawione w niniejszej pracy — nie zmieniło tego stanu rzeczy powołanie sądów pracy. Na uwagę zasługuje jeszcze to, że powierzając urzędnikom inspekcji tak odpowiedzialne zadanie, nie wyposażono ich w niezbędne środki prawne służące jego realizacji. Mimo to inspektorzy pracy ze szkodą dla podstawowej działalności, jaką była kontrola i nadzór nad działalnością zakładów pracy, realizowali bardzo intensywną i co ważne, skuteczną działalność rozjemczą w całym okresie dwudziestolecia międzywojennego.

Do czasu wejścia w życie zasadniczych ustaw dotyczących szeroko rozumianej ochrony pracy, co miało miejsce w 1928 roku, inspekcja pracy działała pod rządami przepisów tymczasowych na obszarze całego państwa, ale z istotnymi różnicami w zakresie uprawnień wynikającymi ze spuścizny poszczególnych zaborów. Systemy ustawodawcze byłych państw zaborczych, zwłaszcza w zakresie prawa materialnego, były w pierwszych latach działalności inspekcji podstawowymi aktami prawnymi. Różnice w podstawach prawnych funkcjonowania urzędu w konkretnych dzielnicach były niwelowane przez jednolite kierownictwo, wyznaczanie spójnych kierunków działalności, nadzór nad postępowaniem i wytyczne dla działalności poszczególnych organów inspekcyjnych.

Jednocześnie był położony szczególny nacisk na to, by ceny produktów nie wzrosły” — *Rząd Pracy, exposé Premiera Prof. D-ra K. Bartla wygłoszone w Sejmie dn. 19 lipca 1926 r.*, Warszawa 1926, s. 9.

² Autorytet inspektora pracy jako rozjemcy był bardzo duży. W sprawozdaniu okręgowego inspektora pracy z I okręgu za 1919 rok możemy przeczytać, iż w 85% spraw udało się osiągnąć porozumienie. Zatargi zbiorowe obejmujące szersze tereny oraz te, których nie udało się zlikwidować przez miejscowe organy inspekcji, były kierowane do Głównego Inspektora Pracy. Spraw tych w pierwszych latach działalności było tak wiele, iż zarówno Główny Inspektor Pracy, jak i Wydział Rozjemstwa Departamentu Pracy nie były w stanie podjąć działalności w innych obszarach sprawowanego nadzoru ani zająć się sprawami projektów ustaw ochronnych; zob. *Inspekcja Pracy w 1928 roku*, Warszawa 1930, s. 29.

Momentem przełomowym w działalności urzędu było wprowadzenie w życie rozporządzenia Prezydenta o inspekcji pracy w lipcu 1927 roku. Od tej pory poszczególne organy otrzymały liczne uprawnienia służące właściwemu nadzorowi nad pracą najemną w zakładach pracy, na które składały się: prawo wizytowania zakładów o każdej porze dnia i nocy, przesłuchiwanie personelu i właściciela, otrzymywania wszelkich informacji, danych, planów, zestawień, a także wzywania osób pod rygorem odpowiedzialności finansowej w razie nieusprawiedliwionego niestawiennictwa. Dekret przyznał inspektorom pracy również prawo nakładania kar administracyjnych, których katalog ulegał systematycznemu rozszerzaniu w kolejnych latach działalności organu. Sprawą pierwszorzędną była jednak możliwość wydawania nakazów, które stały się podstawowym „orężem” w walce o poprawę warunków pracy w nadzorowanych zakładach. Do czasu wydania wspomnianego dekretu, a więc do 1927 roku, inspektorzy pracy mogli wydawać jedynie zalecenia, które nie były opatrzone żadną sankcją w razie ich niezrealizowania. Nakaz był natomiast typową decyzją administracyjną ze wszystkimi konsekwencjami.

Szerokie ujęcie zakresu przedmiotowego działania inspekcji pracy umożliwiło inspektorom ingerencję w niemal wszystkie obszary pracy najemnej. Słabością dekretu było natomiast to, że nie wyposażono za jego pomocą urzędników w możliwość wydawania decyzji administracyjnych w sytuacji niewypłacenia wynagrodzenia za pracę pracownikom zakładów. Sprawa ta, oczywista z punktu widzenia roszczeń robotników, była przedmiotem analizy ze strony sędziów Sądu Najwyższego, którzy odmówili inspektorom pracy prawa ingerencji w ten zakres działalności przedsiębiorcy³. Sędziowie stanęli na stanowisku, iż wezwanie do wypłacenia pracownikowi należności za pracę i żądanie powiadomienia o tym inspektora pracy z zastrzeżeniem, że w przeciwnym razie strona zostanie pociągnięta do odpowiedzialności karnej, nie należy do uprawnień inspektora pracy na mocy art. 21 ust. 4 rozporządzenia o inspekcji pracy.

W konsekwencji wprowadzenia w życie rozporządzenia o inspekcji pracy, począwszy od 1928 roku, minister pracy i opieki społecznej samodzielnie lub w porozumieniu z innymi ministrami wydał siedem rozporządzeń wykonawczych oraz dwie instrukcje, które zostaną w niniejszej pracy szczegółowo przedstawione. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż do 1935 roku nie została zrealizowana kwestia powołania asystentów inspekcyjnych, którzy pojawili się już w dekreście tymczasowym z 1919 roku. Ponowne powołanie instytucji asystenta, w dekreście z 1927 roku, pozostawało przez osiem lat tylko zapisem ustawowym. Dopiero w 1935 roku trzy rozporządzenia wykonawcze określiły kwestie kwalifikacji asystentów, okręgi i obwody ich działania oraz zakres uprawnień⁴. W 1936 roku powołano pierwszych dziewięciu asystentów. Do końca 1938 roku było ich w sumie osiemnastu. Ponie-

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1937 roku, sygn. I K 1509/37, Zbiór Orzeczeń SN, 1938/7/157.

⁴ Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 12 lipca 1935 roku o asystentach inspekcyjnych (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 54, poz. 354); rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 30 września 1935 roku o powołaniu asystentów inspekcyjnych (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 74,

waż osoby te mogły wykonywać czynności zlecone przez inspektora pracy, ich działalność choć w niewielkim stopniu zasiłała niezwykle szczupłe kadry urzędników inspekcyjnych i bez wątpienia przyczyniła się do wzmocnienia nadzoru nad zakładami pracy.

Jak już wspomniano, 3 stycznia 1919 roku uchwalono dekret tymczasowy o urządzeniu i działalności inspekcji pracy. Czy nie jest jednak zastanawiające, że powstanie instytucji miało miejsce tak szybko, zaledwie w kilka tygodni po odzyskaniu niepodległości? Jakie zatem czynniki, okoliczności, wydarzenia i ludzie zdecydowali o tak szybkim i skutecznym powołaniu instytucji w pierwszych dniach stycznia 1919 roku? Ciekawe ustalenia w tym zakresie można poczynić, analizując materiał źródłowy dotyczący działalności Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy z lat 1915–1918, zgromadzony w Archiwum Państwowym m. st. Warszawy.

INSPEKCJA PRACY U PROGU NIEPODLEGŁOŚCI 1915–1918

Jak wynika z dokumentów, z inicjatywą zorganizowania inspekcji fabrycznej w Warszawie po opuszczeniu stolicy przez wojska rosyjskie wystąpili członkowie komendantury straży obywatelskiej. Uzasadnienie tego projektu było dość chaotyczne. Wskazywano bowiem z jednej strony na konieczność przeciwdziałania powstaniu zamętu w „ładzie społecznym”, z drugiej natomiast zwracano uwagę na brak regulacji wzajemnych stosunków pomiędzy przemysłowcami a robotnikami. Nie wspomniano zatem o konieczności sprawowania nadzoru nad warunkami pracy w zakładach przemysłowych. W celu realizacji projektu powołano do życia komisję organizacyjną, w której skład weszli przedstawiciele wszystkich zainteresowanych stron, to jest członkowie komitetu obywatelskiego, delegaci sekcji komitetu obywatelskiego, delegaci Stowarzyszenia Techników, delegaci Kasy Pomocy, delegaci Sekcji IV Rzemieślniczej przy Muzeum, delegaci Czeladzi Cechowych, delegaci kupców, delegaci pracowników handlowych oraz delegaci Związków Zawodowych Robotniczych i delegaci przemysłowców, a także niezależni eksperci⁵. Komisja zaczęła działalność pod kierownictwem prof. Ludwika Krzywickiego.

poz. 469); rozporządzenie z dnia 12 listopada 1935 roku o powołaniu asystentów inspekcyjnych (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 85, poz. 525).

⁵ Komitety obywatelskie powoływano w większych miastach po wybuchu wojny głównie dla celów związanych z opieką społeczną. Na terenie Królestwa 1 stycznia 1915 roku istniało 57 komitetów. W przeddzień wejścia do stolicy wojsk niemieckich uzyskano zgodę na utworzenie straży obywatelskiej. Komitety obywatelskie jako reprezentacja społeczeństwa polskiego sukcesywnie powiększały zakres swojej działalności, podejmując funkcje samorządu miejskiego, a nawet administracji państwowej, organizując organy porządkowe, szkolne i sądownicze. Działalność komitetów natrafiła na opór ze strony władz niemieckich i austriackich, które widziały w nich załączek niezależnej od okupanta władzy państwowej. W czerwcu 1915 roku wydano jednak *Ordynację miejską dla obszarów Polski rosyjskiej podlegających niemieckiej administracji*. Na tej podstawie w kolejnych miesiącach wybierano rady miejskie w większości dużych miast będących pod oku-

Głównym celem postawionym przed komisją było przygotowanie statutu dla Wydziału Pracy, czyli faktycznie urzędu inspekcji fabrycznej. Projekt opracowano już w październiku 1915 roku, a w marcu 1916 roku został on uchwalony.

Uregulowania zawarte w statucie w sposób bardzo szeroki określiły nadzór podmiotowy inspekcji. W art. 1 wskazano, że kontroli miały podlegać wszelkie zakłady — zarówno o charakterze przemysłowym, jak i zakłady rzemieślnicze wraz z zakładami chałupniczymi. Wyłączenie mogło dotyczyć tylko tak zwanych zakładów rodzinnych. Gdyby w tej formie projekt wszedł w życie, byłaby to jedna z najdalej idących regulacji w Europie u progu XX wieku. W projekcie przewidziano nawet specjalnych inspektorów nadzorujących pracę w handlu, którzy do tej pory występowali jedynie w regulacjach angielskich. Jedynym ograniczeniem w zakresie sprawowanego nadzoru był przepis, iż kontrolę można przeprowadzać w odniesieniu do obowiązującego ustawodawstwa ochronnego, a takiego w odniesieniu do rzemiosła, chałupnictwa i handlu praktycznie nie było bądź czekało ono na uchwalenie. Ustalono także, że nadzór nad kotłami parowymi wykonywany będzie tak jak dotychczas przez Stowarzyszenie dla Dozoru nad Kotłami Parowymi, ale pod kontrolą Wydziału Pracy⁶. Już wówczas postanowiono w sposób jednoznaczny, że organami do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących pracy i pracowników będą inspektorzy pracy, wśród nich inspektor główny, mianowani przez Wydział Pracy.

Komisja, oprócz wykonywania prac organizacyjnych, powołała do życia trzy placówki inspekcji na terenie Warszawy i jednocześnie trzech inspektorów w osobach: inż. Antoniego Eichhorna, inż. Wacława Krajewskiego oraz inż. Kazimierza Sławy-Neymana. Już pod koniec 1915 roku terytorium Warszawy podzielono na 6 okręgów inspekcyjnych i przedstawiono komitetowi obywatelskiemu do zatwierdzenia kolejnych trzech kandydatów na stanowiska inspektorów: inż. Kazimierza Pajewskiego, inż. Henryka Pothsa i inż. Franciszka Sokala. Według uregulowań zawartych w statucie Wydział Pracy miał pełnić funkcję Głównego Urzędu do Spraw Fabrycznych. Poza tym do jego zadań należały takie sprawy, jak wydawanie zarządzeń oraz wyjaśnień w sprawach wynikających ze sprawowanego nadzoru oraz stanowienie przepisów wykonawczych do obowiązującego ustawodawstwa ochronnego. Do jego kompetencji miały należeć również kwestie związane z prowadzeniem statystyki oraz opracowywanie kontraktów zbiorowych i indywidualnych dla pracowników i przedsiębiorców.

Komisja, która zrealizowała swoje zadanie, rozwiązała się w kwietniu 1916 roku pod naciskiem niemieckich władz okupacyjnych. W grudniu 1916 roku ustanowiono stanowisko głównego inspektora fabrycznego, na które powołano inż.

pacją wojsk niemieckich i austriackich; zob. K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4. *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, red. J. Bardach, Warszawa 1982, s. 647.

⁶ Powołanie 7 stycznia 1911 roku Warszawskiego Stowarzyszenia dla Dozoru nad Kotłami Parowymi uważane jest za początek polskiego dozoru technicznego. W odróżnieniu od organizacji dozorowych działających na ziemiach polskich w zaborze austriackim i pruskim powołana organizacja dozorowa w Królestwie Polskim zatrudniała wyłącznie personel polski.

Sokała, późniejszego delegata rządu polskiego do Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy, a od 17 listopada 1924 roku ministra pracy i opieki społecznej⁷. Jednocześnie utworzono przy magistracie m. st. Warszawy Wydział IV do Spraw Przemysłowych i Ochrony Pracy. Tym samym została ustalona struktura inspektoratu fabrycznego jako sekcji tego wydziału.

W pierwszych miesiącach 1917 roku, z chwilą powstania Departamentu Pracy przy Tymczasowej Radzie Stanu⁸, organ ten w kontakcie i w porozumieniu z warszawską inspekcją fabryczną przystąpił do prac nad utworzeniem jednolitej państwowej inspekcji. Pracami zajęła się Komisja Ochrony Pracy, która po utworzeniu Ministerstwa Opieki Społecznej i Ochrony Pracy została 28 stycznia 1918 roku przekształcona w Sekcję Ochrony Pracy⁹. W sekcji został utworzony specjalny dział inspekcji pracy składający się z dwóch referatów — referat administracyjny prowadził prace nad przepisami organizacyjnymi inspekcji pracy i instrukcjami dla inspektorów pracy oraz nad organizacją kursów dla inspektorów pracy; natomiast referat techniczny opracowywał przepisy techniczne dotyczące zabezpieczeń od nieszczęśliwych wypadków przy pracy. Pod kierownictwo sekcji ochrony pracy została poddana inspekcja fabryczna działająca w m. st. Warszawie, w chwili gdy stolicę opuściły wojska niemieckie. Sekcja działała, opierając się na planie pracy, bazując na liczbie nadzorowanych zakładów pracy. Na rok 1918

⁷ Franciszek Sokal — organizator inspekcji pracy, który rozpoczął działalność w listopadzie 1915 roku, gdy został inspektorem fabrycznym IV okręgu miasta Warszawy, a od 1 grudnia 1916 roku kierownikiem Wydziału ds. Przemysłu i Ochrony Pracy w magistracie warszawskim oraz Głównym Inspektorem Fabrycznym. W styczniu 1918 roku, gdy powstało Ministerstwo Opieki Społecznej i Ochrony, Sokal został szefem Sekcji Ochrony Pracy i Głównym Inspektorem Pracy; funkcję tę pełnił do 1920 roku. Za jego sprawą tytuł inspektora fabrycznego został zastąpiony określeniem „inspektor pracy”. Z chwilą wyboru Polski do Rady Administracyjnej Międzynarodowej Organizacji Pracy Sokal 16 grudnia 1920 roku został mianowany delegatem Polski do tejże rady w Genewie; Polska była wybierana pięciokrotnie do Rady Administracyjnej. Sokal był delegatem Polski do rady aż do śmierci. W ramach rekonstrukcji gabinetu Grabskiego 19 listopada 1924 roku Sokal został ministrem pracy i opieki społecznej. Jako minister, nadzorując urząd Głównego Inspektora Pracy, Sokal dalej rozwijał i prowadził politykę scaleniową struktur inspekcyjnych.

⁸ Tymczasowa Rada Stanu (TRS), powołana w wyniku wydanego Aktu 5 listopada, składała się z 25 członków, w tym 15 z okupacji niemieckiej i 10 z austriackiej. Członkowie TRS byli mianowani przez generała-gubernatora na podstawie uprzedniej konsultacji z przedstawicielami różnych kół i środowisk. Do uprawnień TRS należało między innymi opiniowanie projektów aktów normatywnych przedłożonych przez władze okupacyjne, przygotowanie polskiej administracji do realizacji zadań, współdziałanie w tworzeniu polskich sił zbrojnych oraz opracowywanie projektów rozporządzeń. Członkowie TRS przygotowali projekt tymczasowej organizacji władz, po czym w sierpniu 1917 roku złożyli mandat. Wspólnym reskryptem cesarza niemieckiego i austriackiego 12 września 1917 roku powołano Radę Regencyjną, która miała stanowić najwyższą władzę państwową w Królestwie Polskim; zob. K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 642.

⁹ Ministerstwo Opieki Społecznej i Ochrony Pracy utworzono na podstawie art. 29 dekretu Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 roku. Do głównych zadań ministerstwa należały sprawy dobroczynności publicznej, opieki państwowej nad ofiarami wojny, sprawy stosunków robotniczych, opieki nad emigracją robotniczą, sprawy inspekcji fabrycznej oraz przygotowanie prawodawstwa ochrony pracy i ubezpieczeń społecznych.

przyjęto między innymi do realizacji wydanie po polsku obowiązującej ustawy rosyjskiej o pracy w przemyśle, organizowanie i zawiadywanie inspekcją pracy, zorganizowanie kursów dla inspektorów, opracowanie instrukcji dla inspektorów oraz wytycznych określających wzajemny stosunek organów inspekcji, a także zorganizowanie przedstawicielstwa pracowniczego, sądów przemysłowych i rozjemczych oraz „współdziałanie w państwowej akcji zmierzającej do kulturalnego i gospodarczego podniesienia poziomu klas pracujących”¹⁰.

W lipcu 1918 roku ogłoszono program kursów przygotowawczych na stanowiska inspektorów pracy i zaczęto przyjmować od kandydatów podania o przyjęcia. W krótkim czasie organizatorzy otrzymali przeszło 200 zgłoszeń, z których wyselekcjonowano 65 kandydatów. Szkolenie zaczęto realizować 4 października 1918 roku, a oficjalnego otwarcia dokonał minister Józef Wolczyński¹¹. Kurs ukończyło 28 osób, z czego egzaminy końcowe zdało 15 osób na stanowisko inspektora oraz 7 osób na stanowisko podinspektora.

WNIOSKI

Inspekcję przemysłową powołaną przez władze okupacyjne austriackie w Kielcach i Lublinie w 1916 roku, a także inspekcję fabryczną powołaną staraniem komitetu obywatelskiego w Warszawie trudno uważać za „pełnoprawne” urzędy do nadzoru i kontroli nad warunkami pracy. Nie było bowiem ani możliwości, ani wa-

¹⁰ Zob. Biuletyn Sekcji Ochrony Pracy Ministerstwa Zdrowia Publicznego Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, 1918, nr 1, s. 9. Ponadto w biuletynie zawarto sprawozdanie z działalności inspektorów fabrycznych za rok 1916. Działalność na terenie Warszawy prowadziło sześciu inspektorów z pomocą ośmiu urzędników kancelaryjnych. Inspektorzy przeprowadzili 131 wizytacji, stwierdzili 111 wykroczeń przeciwko obowiązującemu ustawodawstwu ochronnemu oraz rozpatrzyli 325 skarg robotników. Pośredniczyli również w załatwieniu 182 sporów i skierowali dwie sprawy do sądu. Inspektorzy zbadali dodatkowo okoliczności i przyczyny 28 wypadków przy pracy z ogólnej liczby 572 zgłoszonych do inspekcji. Sprawozdanie z działalności inspektorów za rok 1916, mimo iż ukazało się dopiero w 1918 roku, należy uznać za bardzo znaczący krok w kierunku podniesienia jakości pracy. Zestawienia i szczegółowe czynności zawarte w tabelach obrazują codzienny wysiłek bardzo nielicznej wówczas kadry urzędniczej, ale i tak liczby dokonanych wizytacji w zakładach robią duże wrażenie; nie można bowiem zapominać, z jakimi trudnościami mierzyć musiały się pierwsze zastępy inspektorów pracy.

¹¹ W tym czasie pracę inspektorów z powodzeniem realizowali już inż. Karol Adam w Lublinie, inż. Bogusław Świeżawski w Kielcach, inż. Bronisław Leleweł w Częstochowie oraz inż. Zygmunt Bohuszewicz, inż. Antoni Eichhorn i inż. Henryk Poths w Warszawie. Te osoby wraz z Głównym Inspektorem Pracy Franciszkiem Sokalem zostały zwolnione z odbycia kursu i zdawania egzaminów. Program kursów był szeroki i obejmował takie zagadnienia, jak: ruch zawodowy, ubezpieczenia społeczne i statystyka pracy, prawo przemysłowe, higiena przemysłowa i zawodowa, technika zabezpieczeń od nieszczęśliwych wypadków, ustrój rolnictwa, przemysłu i handlu w Polsce, postępowanie służbowe i biurowość. Kursy ukończono 11 listopada 1918 roku, a więc w dniu odrodzenia państwa polskiego; zob. P. Podgórski, *Początki Inspekcji Pracy w Polsce*, „Inspektor Pracy” 1932, nr 1, s. 6.

runków do realizacji działalności kontrolnej w dzisiejszym tego słowa znaczeniu. Niemieckie władze okupacyjne tłumili w zarodku wszelką działalność inspektorów pracy. Uważały ją wręcz za szkodliwą dla porządku publicznego i interesów niemieckich. Roszczenia robotników polskich o odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki, o wynagrodzenia i podwyżki były przez sądy niemieckie odrzucane „z urzędu”. Wszelkie akcje strajkowe robotników w obronie podstawowych praw pracowniczych były tłumione z użyciem niewspółmiernych sił policyjnych. Jakakolwiek ingerencja inspektorów pracy domagających się realizacji w stosunku do robotników podstawowych obowiązków kończyła się najczęściej aresztowaniem urzędnika. Władze niemieckie dopuszczały się nawet aresztowań urzędników Sekcji Ochrony Pracy, gdy trwały prace nad projektem dekretu tymczasowego. Wobec skrajnie niesprzyjającej sytuacji politycznej projekt nigdy nie stał się przedmiotem ostatecznych prac legislacyjnych. W okresie okupacji niemieckiej Sekcja Ochrony Pracy przygotowała dwie propozycje dekretów, które ujrzeć mogły światło dzienne dopiero po odzyskaniu przez Polskę niepodległości¹².

Dlatego też powstała, zwłaszcza w okupowanej Warszawie, inspekcję, należy traktować przede wszystkim w aspekcie bezcennych doświadczeń dla budowania urzędu w odrodzonej Polsce. Właśnie te doświadczenia stały się w dużej mierze wyznacznikiem pozycji prawno-ustrojowej inspekcji pracy w dwudziestoleciu międzywojennym. Dzięki działalności instytucji w okupowanej Warszawie już w pierwszych dniach stycznia 1919 roku projekt przepisów o działalności i urzędzeniu inspekcji pracy mógł stać się obowiązującym prawem.

POLISH LABOUR INSPECTORATE UNDER THE PARTITIONS IN THE YEARS 1915–1918. A HISTORICAL PERSPECTIVE

Summary

In the first weeks of Polish independence, the Interim Order, which was published in the Journal of Law on 13 January 1919, entered into force and introduced the labour inspectorate and its area of activity. Documents found by the author at the Warsaw Archives show that the inspectors had already begun control activities in the invaded Warsaw at the turn of 1915. They operated as part of the Labour Inspectorate of the Warsaw Citizens' Committee. Their activity and the developed procedures allowed for the Interim Order to come into force within weeks of Poland regaining independence.

Keywords: labour inspectorate 1919–1939, Interim Order on the labour inspectorate and its activity, Warsaw Citizens' Committee

¹² *Inspekcja Pracy w 1928 roku...*, s. 24.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA ARCHIWALNE — ARCHIWUM PAŃSTWOWE M. ST. WARSZAWY

- Akta Miasta Warszawy, Zarząd Miejski m. st. Warszawy 1915–1919, sygn. 3.
Ankieta o cechach rzemieślniczych z 1916, sygn. 7.
Dziennik korespondencyjny inspektora fabrycznego z I okręgu z 1918, sygn. 14.
Inspektor fabryczny m. st. Warszawy II Okręgu. Listy od kwietnia 1916 do 31 lipca 1917, sygn. 12.
Inspektor fabryczny m. st. Warszawy II Okręgu. Dziennik korespondencyjny z 1917, sygn. 13.
Komitet Obywatelski m. st. Warszawy, sygn. 114.
Komitet Obywatelski m. st. Warszawy, sygn. 1037.
Korespondencja dotycząca wypadków przy pracy z lat 1915–1916, sygn. 8.
Korespondencja ze związkami i stowarzyszeniami z 1916, sygn. 9.
Kwitariusz z 1916, sygn. 11.
Materiały budżetowo-rachunkowe z lat 1915–1916, sygn. 10.
Materiały dotyczące wyboru inspektorów fabrycznych oraz zakresu działalności inspekcji z lat 1915–1916, sygn. 5.
Protokoły posiedzeń Biura z lat 1915–1916, sygn. 6.
Protokoły z posiedzeń komisji organizacyjnej z lat 1915–1916, sygn. 4.

ŹRÓDŁA DRUKOWANE

- Biuletyn Sekcji Ochrony Pracy Ministerstwa Zdrowia Publicznego Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, 1918, nr 1.
Rząd Pracy, exposé *Premiera Prof. D-ra K. Bartla* ogłoszone w *Sejmie* dn. 19 lipca 1926, Warszawa 1926, s. 9.
Sprawozdania z działalności Inspekcji Pracy w latach 1919–1937.
Wydawnictwo Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, Warszawa 1925–1938.

AKTY PRAWNE

- Decret Tymczasowy z dnia 3 stycznia 1919 roku o urządzeniu i działalności inspekcji pracy (Dz.U. z 1919 r. Nr 5, poz. 90).
Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 12 lipca 1935 roku o asystentach inspekcyjnych (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 54, poz. 354).
Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 30 września 1935 roku o powołaniu asystentów inspekcyjnych (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 74, poz. 469).
Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 12 listopada 1935 roku o powołaniu asystentów inspekcyjnych (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 85, poz. 525).

LITERATURA

- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977.
Altman H., *Ustawodawstwo fabryczne i inspekcja fabryczna*, „Archeion” 21, 1952.
Bornstein-Lychowska M., *10 lat polityki społecznej państwa polskiego 1918–1928*, Warszawa 1928.
Bornstein-Lychowska M., *Inspekcja pracy w państwach europejskich*, Warszawa 1925.
Daszyńska-Golińska Z., *Przyczynki do kwestji robotniczej w Polsce*, Warszawa 1920.
Eckert M., *Historia polityczna Polski lat 1918–1939*, Warszawa 1988.

- Encyklopedia podręczna prawa publicznego, konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego*, t. 2, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1928.
- Fenichel Z., *Prawo pracy — komentarz*, Kraków-Warszawa 1939.
- Fenichel Z., *Zarys polskiego prawa robotniczego*, Kraków 1930.
- Fijałek J., *Działalność inspekcji fabrycznej w przemyśle włókienniczym Królestwa Polskiego. Studium z położenia włóknarzy*, [maszynopis], Łódź 1969.
- Grabski W., *Stosunki służbowe robotniczo-rolne w Królestwie Polskim*, Warszawa 1906.
- Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4. *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, red. J. Bardach, Warszawa 1982.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Kaczyńska E., *Siła robocza w przemyśle ciężkim Królestwa Polskiego 1870–1900*, Warszawa 1970.
- Klott M., *Inspekcja pracy w Polsce*, Warszawa 1937.
- Kumaniecki K.W., *Nowa Konstytucja Polska*, Kraków 1935.
- Landau W., *Walka o bezpieczeństwo pracy*, Warszawa 1930.
- Lewy M., *Prawo robotnicze i przemysłowe*, Warszawa 1918.
- Lipiński E., *Inspekcja Pracy*, Warszawa 1916.
- Maciejewski M., Sadowski M., *Powszechna historia gospodarcza od XV do XX wieku*, Wrocław 2007.
- Mencel T., *Inspekcja przemysłowa w b. zaborze pruskim i jej akta w Wojewódzkim Archiwum Państwowym w Poznaniu*, „Archeion” 23, 1954.
- Podgórski P., *Początki Inspekcji Pracy w Polsce*, „Inspektor Pracy” 1932, nr 1.
- Raczyński A., *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930.
- Rychliński S., *Czas pracy w przemyśle polskim*, Warszawa 1929.
- Święcicki M., *Institucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.
- Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych, państwowych i samorządowych*, Poznań 1937.