

Konstytucja marcowa i realizacja ochrony pracy w początkach Drugiej Rzeczypospolitej

1. Wprowadzenie

Dnia 17 marca 1921 r. Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę konstytucyjną, która przeszła do historii jako Konstytucja marcowa. Ten pomnik polskiego prawodawstwa wyróżniał się nowoczesnym, uwzględniającym ówczesne tendencje prawne i polityczne, podejściem do praw socjalnych.

Nawiązując do historycznych pasji Szacownego Jubilata, chciałbym pochylić się nad przepisami ustawy konstytucyjnej z 1921 r. oraz procesem realizacji wyrażonego w niej prawa do ochrony pracy każdego obywatela. W celu uchwycenia atmosfery ówczesnego dyskursu w niniejszym opracowaniu wykorzystane zostaną głównie teksty z okresu Drugiej Rzeczypospolitej¹.

2. Ochrona nad pracą w Konstytucji marcowej

Uregulowanie elementów tzw. kwestii społecznej na poziomie ustawy zasadniczej wydawało się dziejową powinnością. Wskazywał na nią m.in. A. Szymański, dowodząc o dojrzałości politycznej i społecznej robotników, którą przyśpieszyły wojna światowa i rewolucje². Ponadto apelował on o unormowanie na szczeblu konstytucyjnym zagadnień dotyczących pracy, „które świadczyłyby o przesunięciu sił w ustroju społecznym”. Wskazywał na potrzebę poruszenia takich zagadnień jak: izby robotnicze (izby pracy), przedstawicielstwo w Senacie, opieka państwowa nad pracą, zatargi między kapitałem a pracą, strajki oraz wolność pracy³. Jak podkreślał podczas III czytania ustawy konstytucyjnej sekretarz Komisji Konstytucyjnej M. Niedziałkowski, „pod jednym względem większość komisji uznała, że po wojnie światowej istotnie nie może być mowy o konstytucji, która nie gwarantowałaby prawa pracy”⁴. Tuż przed głosowaniem nad Konstytucją padło zaś ze strony

¹ Materiał źródłowy zaczerpnięty ze zbiorów cyfrowych Biblioteki Narodowej, www.polona.pl [dostęp: 31.05.2021].

² A. Szymański, *Stanowisko pracy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1920, s. 10-12.

³ *Ibidem*, s. 13-14.

⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 217. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 marca 1921 r., s. 8.

posłów socjalistycznych oświadczenie, iż przyznane prawa pozwalają „powitać Konstytucję jako duży krok naprzód, stawiający Rzeczpospolitą w rzędzie nowożytnych państw demokratycznych”⁵.

Już w preambule do ustawy konstytucyjnej przyjęto odwołanie do poszanowania pracy wszystkich obywateli. Skonkretyzowaniem tego postulatu był przepis art. 102, który stanowił *in principio*, że praca jako główna podstawa bogactwa Rzeczpospolitej pozostawać ma pod szczególną ochroną Państwa. Każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa – do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa. Dodatkowo przepis art. 103 *in fine* sankcjonował, że praca zarobkowa dzieci poniżej lat 15, praca nocna kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu szkodliwych dla ich zdrowia jest zakazana. Stałe zatrudnianie pracą zarobkową dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jest zakazane. Przepis art. 103 przewidywał także, że osobne ustawy normują opiekę macierzyństwa. Natomiast przepis art. 108 stanowił o prawie koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków, których wykonanie określały ustawy.

Obserwatorzy debaty konstytucyjnej dostrzegali istotną dysproporcję między problemami kwestii społecznej a zagadnieniami o wyższej temperaturze sporu politycznego. G. Simon wskazywał, że „w ciągu długiego pasma dyskusji sejmowych, kiedy w sprawie dwu – czy jednoizbowości Parlamentu, w sprawie wyboru Głowy Państwa, stosunku Państwa do Kościoła toczyły się narady nieskończone, wygłaszano traktaty prawne, historyczne i teologiczne, tak sprawom natury socjalnej poświęcono właściwie tylko jedną większą dyskusję 19 października 1920 r.”⁶ Pokusić się można o stwierdzenie, że objęcie Konstytucją zagadnień ochrony pracy stanowiło polityczną konieczność. Nie było zaś głęboko przeanalizowanym efektem kompromisu stronnictw sejmowych. Za wymowny uznać także należy fakt, iż Sejm Ustawodawczy odrzucił wszelkie poprawki zmierzające do szerszego ujęcia zagadnień społecznych w Konstytucji⁷. Brak szczegółowej dyskusji na forum Sejmu Ustawodawczego prowadził w konsekwencji do ogólnikowości sformułowań konstytucyjnych⁸.

Ochrona państwowa nad pracą stanowiła normę programową, której uszczegółowienie, w tym poprzez ustanowienie ubezpieczenia społecznego, miało nastąpić w ustawie. Tak ujęte „prawo do opieki nad pracą” od strony formalnej zostało poddane krytyce przez W.L. Jaworskiego, który stwierdził wręcz, że „artykuł nie ma prawnego znaczenia”⁹. Podawał w wątpliwość, czy obywatel ma prawo do żądania, by powstało szczegółowe ustawodawstwo socjalne. „Gdyby z tego

⁵ G. Simon, *Zagadnienie społeczne w Konstytucji polskiej*, Warszawa 1928, s. 5.

⁶ *Ibidem*, s. 10.

⁷ *Ibidem*, s. 13.

⁸ Tak też J. Jończyk, *Ochrona pracy kobiet i młodocianych w polskim przemyśle*, Warszawa 1961, s. 103.

⁹ W.L. Jaworski, *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji. Z zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Rostworowski, Kraków 1921, s. 23.

ustawodawstwa socjalnego wyjęto pewne zasadnicze postanowienia i chciano je przez włączenie do Konstytucji spetryfikować, to można by im nadać formę «prawa obywatelskiego». Art. 102 jest tylko zapowiedzią, komunikatem, że ustawy socjalne wejdą¹⁰. Brak skutecznej możliwości wyegzekwowania konstytucyjnie zagwarantowanych praw jednostki wskazuje się jako jeden z kluczowych mankamentów konstytucji marcowej. Podaje się dwa powody takiego stanu rzeczy: brak efektywnego systemu kontroli zgodności działań władzy z ustawą zasadniczą oraz konsekwencje wynikające z art. 126 ust. 1 Konstytucji, który stanowił, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie – o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw – z dniem ich wejścia w życie¹¹.

W literaturze prawniczej lat dwudziestych pojawiały się także głosy krytyczne dotyczące zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do ochrony pracy. Warto podkreślić, że termin „ochrona pracy” obejmował całokształt regulacji prawnych dotyczących warunków świadczenia pracy i praw pracowniczych¹², a w szczególności przepisów publicznoprawnych o charakterze nakazów bądź zakazów kierowanych do pracodawcy, najczęściej opatrzonych sankcją karną. Zestawiając regulację polskiej ustawy konstytucyjnej z konstytucją weimarską (1919 r.), fińską (1919 r.) oraz jugosłowiańską¹³ (1921 r.), G. Simon stwierdził, że konstytucja marcowa była pod względem swych założeń konserwatywna, a w normowaniu życia socjalnego „nad wyraz umiarkowana, nie wybiegając niczym poza przyjęte przez państwa cywilizowane na mocy XIII części Traktatu Wersalskiego obowiązujące normy socjalno-polityczne i socjalno-gospodarcze”¹⁴. Wypada zaznaczyć, że mocą XIII części Traktatu Wersalskiego, podpisanego 28 czerwca 1919 r., powołano Międzynarodową Organizację Pracy, która to miała urzeczywistnić powszechny pokój, który można było zbudować „jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej”. W preambule do Działu I części XIII Traktatu nakreślono główne cele nowej organizacji w zakresie ochrony pracy: unormowanie godzin pracy; ustalenie maksymalnej długości roboczego dnia i tygodnia; najem siły roboczej; walka z bezrobociem; zagwarantowanie zarobku, zapewniającego warunki przyzwoitego utrzymania; ochrona pracowników na wypadek choroby w ogóle lub chorób zawodowych, nieszczęśliwych wypadków, spowodowanych pracą; ochrona pracy dzieci, młodzieży i kobiet; ubezpieczenie na wypadek starości i niezdolności do pracy; ochrona interesów pracowników na wychodźstwie; uznanie zasady wolności zrzeszania się; organizacja wykształcenia zawodowego i technicznego.

Oceniając ubogie w treści konstytucyjne ujęcie ochrony Państwa nad pracą, dostrzegano zamysł prawodawcy o szczegółowym uregulowaniu tej materii

¹⁰ *Ibidem*, s. 24.

¹¹ M. Wiącek, *Wpływ Konstytucji marcowej na treść i praktykę stosowania Konstytucji z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11, s. 52.

¹² A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930, s. 3.

¹³ Właściwie: Konstytucja Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców.

¹⁴ G. Simon, *op. cit.*, s. 11.

w ustawach, jednakże wskazywano na brak jakichkolwiek pozytywnych wskazań, ściśle określonych tendencji, niezbędnego minimum, które w myśl twórców Konstytucji ustawa miałaby wypełniać. Zauważano także brak jakichkolwiek wzmianek o „czasie pracy maksymalnym, a choćby nawet o minimalnym przymusie pracy, o wypoczynku świątecznym, o bezpieczeństwie i higienie pracy, o inspekcji pracy, o warunkach zarobkowych, o wyraźnym potępieniu nadmiernego wyzysku, o minimum egzystencji”¹⁵.

3. Urzeczywistnienie ochrony nad pracą na poziomie ustawowym

Zapewnienia ze strony Państwa o szczególnej ochronie nad pracą każdego obywatela nie zostały złożone w legislacyjnej próżni. W momencie ogłoszenia ustawy konstytucyjnej, czyli 1 czerwca 1921 r., na terenach Drugiej Rzeczypospolitej obowiązywało zróżnicowane prawodawstwo z zakresu ochrony pracy. Obok obowiązujących nadal na ziemiach Państwa Polskiego ustawodawstw byłych państw zaborczych zaczęły kształtować się pierwsze rodzime regulacje prawne, dotyczące ochrony pracy. Za awangardowe, czy wręcz rewolucyjne, należy uznać prawodawstwo dekretowe Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej. Już manifest „Rządu Lubelskiego” zapowiadał wprowadzenie szeregu reform, w tym ośmiogodzinnego dnia pracy. W ciągu kilku miesięcy¹⁶ wydano dekrety o 8-godzinnym dniu pracy¹⁷; o tymczasowym urzędzeniu i działalności inspekcji pracy¹⁸; o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby¹⁹; w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych²⁰.

Ukonstytuowany 10 lutego 1919 r. Sejm Ustawodawczy został postawiony przed faktami dokonanymi. W toku prac, zmierzających do ustawowego zatwierdzenia dekretu o ośmiogodzinnym czasie pracy²¹, sprawozdawca Komisji Ochrony Pracy, w odpowiedzi na propozycję wydłużenia czasu pracy zaprezentowaną m.in. przez Komisję Przemysłowo-Handlową, podniósł, że za bezwzględnym utrzymaniem zasad dekretu przemawia fakt jego wprowadzenia w życie „we wszystkich większych przemysłach [...] w całym górnictwie tak w Małopolsce, jak na Śląsku, tak i w b. Królestwie Polskim. Robotnicy, osiągnąwszy raz 46 godzin pracy w tydzień nie pozwolą sobie tej zdobyć odebrać”²².

¹⁵ *Ibidem*, s. 20.

¹⁶ Utworzony 17 listopada 1918 r., ogłosił swój program socjalny 20 listopada 1918 r. Rząd ustąpił 16 stycznia 1919 r.

¹⁷ Dz. Praw P. Pol. z 1918 r. Nr 17, poz. 42.

¹⁸ Dz. Praw P. Pol. z 1919 r. Nr 5, poz. 90.

¹⁹ Dz. Praw P. Pol. z 1919 r. Nr 9, poz. 122.

²⁰ Dz. Praw P. Pol. z 1919 r. Nr 15, poz. 209.

²¹ Późniejsza ustawa z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu, Dz. U. z 1920 r. Nr 2, poz. 7.

²² Sprawozdanie Komisji Ochrony Pracy przedstawione przez posła Z. Żuławskiego, 97. Posiedzenie Sejmu Ustawodawczego z 12 listopada 1919 r., XCII/44-56. Różnice i spory między Komisją

Na postęp prac legislacyjnych oraz kształt przyjętych regulacji istotny wpływ wywierał także dorobek prawny państw zaborczych oraz sytuacja międzynarodowa. Najdobitniej wyraził to sprawozdawca Komisji Ochrony Pracy podczas prac nad ustawą o ubezpieczeniu chorobowym²³, rozwijającą i *de facto* wykonującą uprzednie założenia dekretu rządu Moraczewskiego²⁴. L. Waszkiewicz zastrzegał, że „polska ustawa nie powinna być mniej korzystna aniżeli ustawy austriacka czy niemiecka. Chodzi o to, aby robotnicy polscy w Wolnej ojczyźnie nie czuli się pokrzywdzeni w porównaniu ze stanem rzeczy w danych państwach zaborczych”²⁵. Powyższa wypowiedź nabierała doniosłości w obliczu plebiscytów na Górnym Śląsku, Śląsku Cieszyńskim, na Warmii i Mazurach.

Aktywność legislacyjną Sejmu Ustawodawczego, a w szczególności Sejmu i Senatu I kadencji (po wyborach w 1922 r.) opisywano „jako czas długotrwałego marazmu i zastoju”, szczególnie widocznego na tle śmiałych i nowatorskich rozwiązań dekretowych²⁶.

Z perspektywy konstytucyjnego zapewnienia o prawie do ochrony nad pracą każdego obywatela, w tym ochrony pracy kobiet i młodocianych oraz ubezpieczenia społecznego, aktywność parlamentu w realizacji praw obywatelskich wyrażonych w art. 102 i 103 konstytucji marcowej jest oceniana jako niesatysfakcjonująca²⁷. Co więcej, mimo deklaracji poparcia dla spraw społecznych kwestie te w Parlamencie nie tylko były często spychane na dalszy plan, ale nawet w oczach niektórych zaangażowanych w nie posłów sama Komisja Ochrony Pracy traktowana była w sposób, który deprecjonował jej działalność²⁸.

Wymownym przykładem krętej drogi od normy programowej zawartej w Konstytucji do wejścia w życie szczegółowych przepisów wypełniających treścią dane prawo obywatelskie jest los ustawy w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet²⁹. Jeszcze przed wojną światową, na konferencji w Bernie w 1906 r. uchwalono m.in. zakaz pracy nocnej kobiet. Na pierwszej konferencji MOP w Waszyngtonie w 1919 r. uchwalono m.in. projekt konwencji o zakazie pracy nocnej kobiet, zakazie zatrudniania w przemyśle dzieci poniżej lat 14, zakazie pracy nocnej młodocianych do lat 18. Pierwsza wersja projektu ministerialnego ustawy o ochronie pracy młodocianych

Ochrony Pracy oraz Komisją Przemysłowo-Handlową prezentuje J. Jończyk, przytaczając szczegółowo przebieg prac legislacyjnych nad konstytucyjnym zatwierdzeniem dekretu o czasie pracy; por. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 98-99 (przypis 22).

²³ Ustawy z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, Dz. U. Nr 44, poz. 272.

²⁴ Dekret z 11 stycznia 1919 r. nie został wprowadzony w życie. Do chwili przedstawienia w Sejmie projektu ustawy o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (marzec 1920 r.) funkcjonowała tylko jedna kasa chorych.

²⁵ Sprawozdanie Komisji Ochrony Pracy przedstawione przez posła L. Waszkiewicza, 129. Posiedzenie Sejmu Ustawodawczego z 12 marca 1920 r., CXXIX/41-60.

²⁶ W. Landau, *Drogi rozwoju polskiego ustawodawstwa pracy*, Warszawa 1928, s. 30.

²⁷ *Ibidem*. Także B. Ziemięcki, *Walka o ustawy robotnicze w Polsce*, Warszawa 1924, s. 7-8.

²⁸ P. Grata, *Rola parlamentu w kreowaniu polityki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, Nr 4, s. 123.

²⁹ J. Jończyk, *op. cit.*, s. 109-111.

i kobiet została opracowana już pod koniec 1918 r. Jednakże zatwierdzenie ostatecznego projektu przez Radę Ministrów i złożenie tejsze do łaski marszałkowskiej nastąpiło w maju 1921 r. Po pierwszym czytaniu, bez dyskusji, projekt został skierowany do Komisji Ochrony Pracy, skąd do zakończenia kadencji Sejmu Ustawodawczego nie wrócił. Sprawa powróciła do procedowania przed Sejm I kadencji w 1923 r., gdzie po ponad rocznych pracach przyjęto ustawę, która miała wejść w życie 15 grudnia 1924 r., sześć lat od pierwszego projektu oraz ponad trzy lata od uchwalenia Konstytucji zakładającej szczególną ochronę nad pracą. Termin wejścia w życie nie obejmował jednak całości ustawy (wyjątki to art. 7 – badanie lekarskie młodocianych, oraz art. 15 – organizacja m.in. żłobków). Sprzeciw przemysłowców wobec obowiązku organizowania żłobków dla dzieci pracowników oraz czynnik zewnętrzny związany z sytuacją gospodarczą sprawiły, że Parlament już po roku zmienił postanowienia ustawy. W odpowiedzi na oczekiwania sfer gospodarczych przesunięto bowiem w lipcu 1925 r. zapisany w ustawie termin wejścia w życie powyższych przepisów na nie później niż 29 lipca 1926 r. Po roku manewr został powtórzony, a obowiązujące dla części ustawy *vacatio legis* przesunięto aż do 29 lipca 1928 r.³⁰

W przypadku innej ze sztandarowych ustaw pracowniczych początku parlamentaryzmu Drugiej Rzeczypospolitej o szybkości prac legislacyjnych decydowały kwestie wyborcze. Przeprowadzona ze szczególnym pośpiechem ze względu na bliski termin wyborów ustawa o urlopach³¹ stanowiła element gry przedwyborczej konkurujących partii robotniczych³². Abstrahując od jej ewidentnie nowatorskiego charakteru³³, ustawa była oceniana wręcz jako „robota partacka, wywołująca w praktyce wiele zbędnego zamieszania”³⁴.

Dla pełnego obrazu starań w urzeczywistnieniu konstytucyjnego prawa do ochrony pracy warto jeszcze spojrzeć na projekty ustaw przedkładane Sejmowi³⁵. Jak podkreślał B. Ziemięcki, „tylko kilka najdonioślejszych spraw uregulowały ustawy” w początkach funkcjonowania Parlamentu. Pozostał jeszcze szereg innych, w tym „wymawiania pracy, kar za wykroczenia w fabryce, regulaminy fabryczne”³⁶ oraz kluczowe kwestie ubezpieczeń społecznych³⁷. W styczniu 1923 r. Minister Pracy L. Darowski zapowiedział wniesienie projektów ustaw: o pracy kobiet i młodocianych, o służbie domowej, o pracy chałupniczej, o inspekcji pracy, o ratyfikacji

³⁰ P. Grata, *op. cit.*, s. 126.

³¹ Ustawa z dnia 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników, zatrudnionych w przemyśle i handlu (Dz. U. Nr 40, poz. 334).

³² *Polityka społeczna Państwa Polskiego 1918-1935*, opracowanie Ministerstwa Opieki Społecznej, Warszawa 1935, s. 91.

³³ Z. Daszyńska-Golińska, *Praca. Zarys socjologii, polityki i ustawodawstwa pracy*, Warszawa 1924, s. 127.

³⁴ W. Landau, *op. cit.*, s. 31. Zob. także: *Wyjaśnienie Sądu Najwyższego w sprawie urlopów pracowników*, „Praca i Opieka Społeczna” 1924, z. 1, s. 39-41.

³⁵ Projekty ustaw i ustawy pomniejsze szczegółowo opisuje M. Świąćicki, [w:] *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918-1939*, Warszawa 1960, s. 115 i n.

³⁶ B. Ziemięcki, *op. cit.*, s. 11.

³⁷ *Ibidem*, s. 14 i 15.

konwencji waszyngtońskiej, o załatwieniu zatargów zbiorowych, o umowach zbiorowych, o ochronie pracy w rolnictwie i o umowie pracy. Podczas Sejmu I kadencji została uchwalona tylko ustawa o pracy kobiet i młodocianych oraz ratyfikowano szereg międzynarodowych konwencji (przyjęcie trzynastu konwencji MOP w 1924 r.)³⁸.

Z punktu widzenia prawa do ochrony pracy każdego obywatela na szczególną krytykę zasługuje zaniechanie uregulowania kwestii służby domowej (pracowników domowych). Mimo że pierwszy projekt ustawy dotyczący tej grupy został skierowany do Sejmu Ustawodawczego jeszcze w 1919 r., a ponowiony do Sejmu I kadencji w 1924 r. (projekt ministerialny), to nigdy nie stał się on prawem³⁹. Tymczasem warunki pracy świadczonej przez służbę wymagały pilnego uregulowania, na co wskazywały wyniki ankiety przeprowadzonej przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej już w 1919/1920 r. W ankiecie uwidoczniły się podstawowe problemy tj.: „nieokreślona liczba godzin pracy, brak czasu dla siebie, brak urlopów; złe pomieszczenia, złe warunki higieniczne, brak opieki w chorobie; brak zabezpieczenia na starość; złe traktowanie, zmuszanie do pracy”⁴⁰.

4. Stosowanie prawa z zakresu ochrony nad pracą

Stan realizacji praw w zakresie ustawodawstwa społecznego, w tym w zakresie ochrony pracy, poddano w literaturze lat dwudziestych krytyce. H. Krahelska stwierdzała kategorycznie, że „ustawodawstwo, którym słusznie się chlubiśmy, dotychczas bardzo źle jest wykonywane i bardzo często przekraczane”⁴¹. Dotyczyło to niemal wszystkich ustaw społecznych, jak również przepisów prawnych dawnych zaborów. Badania ankietowe warunków pracy w poszczególnych gałęziach przemysłu wykazywały rażące wykroczenia przeciw ustawie o czasie pracy oraz ustawie o pracy młodocianych i kobiet. Stan wykonywania ustawy o czasie pracy pogarszał się z roku na rok⁴². W przemyśle włókienniczym jeszcze w 1926 r. czas pracy sięgał na jednej zmianie do 16 godzin⁴³. H. Krahelska dowodziła, że „praca nocna kobiet i młodocianych jest w Polsce masowo stosowana: kobiet w fabrykach włókienniczych; dzieci nieletnich w hutach szkła”⁴⁴. Cytowana autorka wskazywała na praktykę rozwiniętą, „pod okiem miejscowej inspekcji”, niedopuszczania kobiet do pracy jedynie w noc wizytacji fabryk przez

³⁸ W. Landau, *op. cit.*, s. 30.

³⁹ M. Świącicki, *op. cit.*, s. 116-117.

⁴⁰ C. Walewska, *Ankieta w sprawie służby domowej żeńskiej, prowadzona przez MPiOS w 1919/20 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1921, z. 1, s. 33-35.

⁴¹ H. Krahelska, *Ochrona pracy w Polsce*, Warszawa 1928, s. 13.

⁴² Eadem, *Prawda o stosunkach pracy*, Lwów 1934, s. 6.

⁴³ L. Krzywicki w przedmowie do pracy H. Krahelskiej, *Łódzki przemysł włókienniczy wobec ustawodawstwa pracy*, Warszawa 1927, podkreśla: „Taka jest zasada każdego ustroju praworządnego: prawo może być ciężkie, ale póki nie zostało uchylone – obowiązuje. Na inną drogę wkroczyli nasi przemysłowcy, gdy chodzi o ośmiogodzinny dzień pracy”.

⁴⁴ H. Krahelska, *Ochrona pracy w Polsce...*, s. 16.

delegatów władz centralnych⁴⁵. Natomiast inspekcja pracy zwracała uwagę na nadmierny wzrost pracy młodzieży w przemyśle i rzemiośle. W poszczególnych zakładach pracy młodzież stanowiła niejednokrotnie połowę albo więcej załogi. Jeszcze gorsze stosunki przedstawiało rzemiosło, gdzie pod pozorem nauki zawodowej odbywał się znaczny wyzysk taniej albo całkiem bezpłatnej siły robotniczej młodocianych⁴⁶.

H. Krahelska upatrywała przyczyn takiego stanu rzeczy w nieefektywnym funkcjonowaniu organów publicznych: upośledzeniu Inspekcji Pracy pod względem jej liczebności oraz finansowania, a także stosowaniu niewłaściwego wymiaru kar przez sądy. Przed wejściem w życie rozporządzenia o inspekcji pracy z 1927 r.⁴⁷, nie mając jeszcze prawa wydawania nakazów, inspektorzy mogli jedynie kierować sprawy o przekroczenia do sądu. „To też za cały okres dziesięcioletniego istnienia Polski w rękach sędziów spoczywała możliwość utrwalenia ustawodawstwa społecznego”⁴⁸. Zdaniem cytowanej autorki sądownictwo tego ciężaru nie udźwignęło. Stąd też powracający w opisywanym okresie apel o wyspecjalizowane sądownictwo pracy (wprowadzone rozporządzeniem Prezydenta RP w 1928 r.⁴⁹).

5. Zakończenie

Prezentowane *résumé*, oparte na literaturze dwudziestolecia II RP, pozwala na stwierdzenie, że w rzeczywistości normatywnej wykreowanej przez działalność dekretową przełomu 1918 i 1919, w świetle postanowień Traktatu Wersalskiego oraz konwencji MOP, wprowadzenie do polskiej konstytucji norm dotyczących „kwestii społecznej” stanowiło dziejową konieczność, nie zaś działanie awangardowe⁵⁰. Wyrażone w konstytucji prawo obywatelskie do ochrony pracy zostało uznane przez przedstawicieli ówczesnej doktryny za założenie programowe, którego realizacja powinna nastąpić w ustawach zwykłych.

Przeniesienie wartości konstytucyjnych na poziom ustawodawstwa zwykłego w kolejnych latach Drugiej Rzeczypospolitej okazało się istotnie utrudnione, w szczególności z uwagi na podziały polityczne, spory klasowe⁵¹ i sytuację ekonomiczną⁵². W tych warunkach udało się jednak zrealizować główne postulaty robotnicze,

⁴⁵ *Ibidem*, s. 17.

⁴⁶ *Polityka społeczna Państwa Polskiego...*, s. 93-94.

⁴⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy, Dz. U. Nr 67, poz. 590.

⁴⁸ H. Krahelska, *Ochrona pracy w Polsce...*, s. 20-21.

⁴⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o sądach pracy, Dz. U. Nr 37, poz. 350.

⁵⁰ Szczególnie w zestawieniu z konstytucjami uchwalonymi w zbliżonym czasie, patrz przypis nr 14.

⁵¹ W ujęciu organizacyjnym wyraźny konflikt interesów między Komisją Ochrony Pracy a Komisją Przemysłowo-Handlową Sejmu Ustawodawczego.

⁵² Zob. *Drugi sejm, hiperinflacja i stabilizacja waluty*, [w:] *Polityka społeczna Państwa Polskiego...*, s. 39 i n.

dotyczące ochrony pracy: czas pracy⁵³, prawo koalicji, ochronę pracy kobiet i młodocianych, ubezpieczenie społeczne⁵⁴. W opracowaniach dotyczących opisywanego okresu podkreśla się także aspekt defensywny działań podejmowanych w Parlamencie – zachowania, mimo powyższych trudności, poziomu ochrony zagwarantowanej przez dekrety Rządu Moraczewskiego⁵⁵ oraz nowoczesne rozwiązania ustawowe byłych państw zaborczych⁵⁶. Pozytywny odbiór ustawodawstwa pracy z lat 1918-1926, nieraz wyprzedzającego aktualne prawodawstwo państw europejskich⁵⁷, zakłada jednak poziom jego egzekwowania, który bezpośrednio wpływał na rzeczywistą realizację prawa każdego obywatela do ochrony nad jego pracą.

Bibliografia

- Daszyńska-Golińska Z., *Praca. Zarys socjologii, polityki i ustawodawstwa pracy*, Warszawa 1924.
- Grata P., *Rola parlamentu w kreowaniu polityki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, Nr 4.
- Jaworski W.L., *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji. Z zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Rostworowski, Kraków 1921.
- Jończyk J., *Ochrona pracy kobiet i młodocianych w polskim przemyśle*, Warszawa 1961.
- Krahelska H., *Łódzki przemysł włókienniczy wobec ustawodawstwa pracy*, Warszawa 1927.
- Krahelska H., *Ochrona pracy w Polsce*, Warszawa 1928.
- Krahelska H., *Prawda o stosunkach pracy*, Lwów 1934.
- Landau W., *Drogi rozwoju polskiego ustawodawstwa pracy*, Warszawa 1928.
- Ministerstwo Opieki Społecznej, *Polityka społeczna Państwa Polskiego 1918-1935*, Warszawa 1935.
- Raczyński A., *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930.
- Simon G., *Zagadnienie społeczne w Konstytucji polskiej*, Warszawa 1928.
- Szymański A., *Stanowisko pracy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1920.
- Święcicki M., *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918 – 1939*, Warszawa 1960.
- Walewska C., *Ankieta w sprawie służby domowej żeńskiej, prowadzona przez MPiOS w 1919/20 r.*, „Praca i Opieka Społeczna” 1921, z. 1.

⁵³ Mimo prób rewizji 46 h tygodnia pracy. Zob. M. Święcicki, *op. cit.*, s. 94 -96.

⁵⁴ Wspomniana ustawa o ubezpieczeniu chorobowym, ale także rozciągnięcie na obszar zaboru rosyjskiego austriackich przepisów o ubezpieczeniu wypadkowym (ustawa z 30 stycznia 1924 r., Dz. U. Nr 16, poz. 148).

⁵⁵ W. Landau, *op. cit.*, s. 31-32.

⁵⁶ M. Święcicki, *op. cit.*, s. 128.

⁵⁷ Jak w przypadku przepisów o urloпах pracowniczych.

Wiącek M., *Wpływ Konstytucji marcowej na treść i praktykę stosowania Konstytucji z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, Nr 11.

Ziemięcki B., *Walka o ustawy robotnicze w Polsce*, Warszawa 1924.