

JAN JOŃCZYK (Wrocław)

Główne kierunki rozwoju prawa pracy w Polsce Ludowej

I. Literatura i zbiory źródeł. II. Uwagi wstępne. III. Ogólna charakterystyka źródeł prawa pracy. IV. Unifikacja prawa pracy w Polsce Ludowej. V. Niektóre zagadnienia stosunku pracy. VI. Przebudowa podstaw dyferencjacji prawa pracy. VII. Współudział pracowników w zarządzaniu zakładem pracy. VIII. Nadzór nad warunkami pracy i załatwianie sporów między pracownikiem a zakładem pracy. IX. Przestrzeganie prawa pracy przez administrację zakładów pracy.

I. LITERATURA I ZBIORY ŹRÓDEŁ

Opracowania dotyczące rozwoju prawa pracy w Polsce Ludowej przedstawiają się nader skromnie. Jeżeli pominąć zawarte w skryptach prawa pracy rozdziały na interesujący nas temat, to można wskazać kilka zaledwie przyczynkowych opracowań: Z. Fenichela (*Zagadnienie przebudowy i kodyfikacji prawa pracy*, Państwo i Prawo [dalej] PiP, nr 4, 1949), E. Pragierowej, J. Lickiego (*Osiągnięcia socjalne Polski Ludowej*, cz. I, 1944—1949, Warszawa 1951), oraz pierwszą część (druga część nie została opublikowana) artykułu J. Dąbrowskiego dotyczącego 15-lecia prawa pracy (*Rozwój prawa pracy w Polsce Ludowej w latach 1944—1959*, Praca i Zabezp. Społ. nr 7—8, 1959). Jediną próbą syntezy jest opracowanie Cz. Chmielewskiego i M. Święcickiego *Prawo pracy*, w: *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej*, Warszawa 1955. Podstawowy materiał do zakresłonego tematu mieści się więc w kilku wydaniach przepisów prawa pracy, zawierających obok tekstów najczęściej także wyjaśnienia, orzecznictwo i komentarze, w podręcznikowych (skryptowych) opracowaniach prawa pracy oraz monografiach poszczególnych zagadnień, które zwykle zawierają także uwagi o rozwoju danej instytucji w Polsce Ludowej, i wreszcie w licznych artykułach z zakresu prawa pracy, zamieszczonych w czasopiśmie prawniczych. Z czasopism prawniczych jedno poświęca najwięcej uwagi bieżącej problematyce prawa pracy. Nosiło ono różne nazwy: Praca i Opieka Społeczna, Przegląd Zagadnień Socjalnych, Przegląd Zagadnień Socjalnych i Ubezpieczeń Społecznych i ostatnio Praca i Zabezpieczenie Społeczne.

Wśród wydanych w Polsce Ludowej zbiorów przepisów prawa pracy należy wymienić W. Szczepańskiego (*Kodeks pracy, teksty, objaśnienia, orzecznictwo*, Łódź 1948; wyd. 2, z 1949 r.), zespół autorski: E. Pragierowa, J. Licki, S. Szymorowski, który opublikował w latach 1948—52 dwukrotnie przepisy prawa pracy (każde wydanie w dwóch tomach). Wymienione zbiory zawierają same tylko teksty przepisów. W latach 1955—1956 ukazały się dwa wydania trzech tomów prawa pracy (wybrane teksty, orzecznictwo i wyjaśnienia), opracowane przez kilku autorów (J. Dąbrowski, S. Dzwonkowski, J. Prokopczuk, W. Styczyński, J. Zieliński). Wreszcie J. Zieliński opublikował dwukrotnie, w 1959 r. i 1963 r., najobszerniejszy z dotychczasowych zbiorów: *Prawo pracy, teksty przepisów, orzecznictwo i wyjaśnienia*. Należy też wymienić komentarze W. Masewicz, S. Dzwonkowski, *Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia*, Warszawa 1963; S. Dzwonkowski, W. Masewicz, *Czas pracy*, Warszawa 1960; S. Garlicki, *Urlopy pracownicze*, wyd. 2, Warszawa 1958; S. Garlicki, E. Szermeta, *Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1962.

W Polsce Ludowej do tej pory (połowa 1963 r.), nie ukazał się drukiem ani system, ani akademicki podręcznik prawa pracy, obejmujący całość przedmiotu. Publikowano natomiast szereg ogólnych opracowań wybranych zagadnień prawa pracy oraz skrypty dla studentów wydziałów prawa. Należy tu wymienić opracowania: S. M. Grzybowski (*Wstęp do nauki prawa pracy*, Kraków 1947), M. Święcickiego (*Prawo stosunku pracy*, Częstochowa 1949), E. Modlińskiego (*Prawo pracy*, Warszawa 1950, maszynopis powielony), W. Szuberta (*Prawo pracy w Polsce Ludowej*, Łódź 1952, maszynopis powielony), Cz. Jackowiaka (*Podstawowe zagadnienia prawa stosunku pracy*, Poznań 1953, wyd. 2, z 1954 r., maszynopis powielony), dwa wydania skryptu J. Lickiego (*Zarys wykładu prawa pracy*, Łódź—Warszawa 1958, oraz *Prawo Pracy PRL*, cz. I, II, Łódź—Warszawa 1961, oba w formie maszynopisu powielanego), Z. Salwy (*Prawo pracy*, Warszawa 1962) i wreszcie dwuczęściowy skrypt zespołu autorów poznańskich: Cz. Jackowiaka, W. Jaśkiewicza (pod jego redakcją) i W. Piotrowskiego (*Prawo pracy*, Poznań 1963, maszynopis powielony).

Z opracowań monograficznych lub o charakterze monograficznym należy wymienić w pierwszym rzędzie książkę zespołu autorów: Z. Salwa, W. Szubert i M. Święcicki (*Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957), w której uwagę skupiono na teoretycznej problematyce oraz postulatach ustawodawczych. W dalszym ciągu należy

wspomnieć opracowania S. M. Grzybowskiego (*Pracownicze związki zawodowe*, Kraków 1948), W. Jaśkiewicza (*Prawny stosunek pracy w polskich spółdzielniach pracy*, Warszawa 1955), M. Święcickiego (*Spółdzielczy stosunek pracy w spółdzielniach produkcyjnych rolnych*, Warszawa 1958), W. Szuberta (*Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960), A. Walasa (*Prawo wypowiedzenia umowy o pracę*, Kraków 1961), Z. Salwy (*Socjalistyczna dyscyplina pracy*, Warszawa 1961), J. Szczerskiego (*Wypowiedzenie stosunku pracy*, Warszawa 1963), M. Święcickiego (*Prawo wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 1963).

Osobno należy wymienić opracowania najważniejszych zagadnień prawa pracy, opublikowane przez Wydawnictwo Związkowe. Mam na myśli H. Borkowskiego, L. Krąkowskiego, *Poradnik dla zakładowych komisji rozjemczych* (wybrane zagadnienia prawa pracy), Warszawa 1961, kilka wydań (zwłaszcza wyd. 5) książki A. Mironczuka, Cz. Kulikowskiego, *Ustawodawstwo pracy* (poradnik dla rad zakładowych). Należy wspomnieć o szczegółowym poradniku zespołu autorów pod red. K. Niemętowskiego, *Zaopatrzenie emerytalne*, Warszawa 1963 (Wyd. Prawnicze).

Opracowania dotyczące szczegółowych zagadnień prawa pracy są bardzo liczne, publikowane przeważnie w formie artykułów w czasopiśmie. Ta forma jest dogodna w sytuacji, gdy przepisy prawne zmieniają się bardzo często.

Na koniec należy wspomnieć, że ważne dla prawa pracy orzecznictwo (Sądu Najwyższego oraz CRZZ) publikowane jest w prawie wszystkich czasopiśmie prawniczych, w szczególności w *Pracy i Zabezpieczeniu Społecznym*. Periodyczny przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach ze stosunku pracy publikuje w *Państwie i Prawie* J. Szczerski.

II. UWAGI WSTĘPNE

Ukształtowanie się polskiego prawa pracy jako rozwiniętej gałęzi prawa nastąpiło w okresie międzywojennym¹. Dalsze jego losy są związane z historią Polski Ludowej. Nie była to jednak prosta kontynuacja,

¹ Najbardziej kompletny zbiór przepisów prawa pracy opracował i opublikował Z. Fenichel, *Prawo pracy*, Kraków—Warszawa 1939. Z opracowań monograficznych poświęconych prawu pracy w okresie międzywojennym por. M. Święcicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918—1939*, Warszawa 1960; J. Jończyk, *Ochrona pracy kobiet i młodocianych w polskim przemyśle w latach 1918—1939*, Warszawa 1961; A. Ajnenkiel, *Położenie prawne robotników rolnych w Polsce (1918—1939)*, Warszawa 1962.

podjęta po przerwie okresu wojennego. Istnieje co najmniej kilka powodów, dla których należy widzieć w prawie pracy Polski Ludowej jakościowo nowy etap jego rozwoju. Do nich należy zaliczyć przede wszystkim: 1. uspołecznienie środków produkcji, co w sferze stosunków pracy spowodowało, iż kontrahentem pracownika z reguły jest uspołeczniiony zakład pracy (a nie prywatny pracodawca, jak w okresie międzywojennym); 2. nie notowany w tak krótkim okresie historii Polski wzrost liczby osób, których źródłem utrzymania stała się praca najemna², co znacznie rozszerzyło (w porównaniu z okresem międzywojennym) oddziaływanie prawa pracy; 3. zajęcie przez pracujących centralnego miejsca w ustroju państwa (art. 1 ust. 2 Konstytucji PRL), co nie mogło pozostać bez wpływu na dziedzinę prawa, która określa pozycję obywatela jako pracownika, a zarazem w decydującej mierze kształtuje jego sytuację życiową. Trzeba tu zresztą dodać, że w Konstytucji PRL (art. 58 i nast.) zagwarantowano szereg uprawnień, które są konkretyzowane w prawie pracy. Tym samym Konstytucja PRL określiła niektóre podstawowe zasady prawa pracy, wytyczając kierunek jego rozwoju.

Z powyższych przyczyn socjalistyczne prawo pracy ledwie może być porównywane z prawem pracy okresu międzywojennego. Stwierdzenie takie brzmi paradoksalnie, gdy weźmiemy pod uwagę, że wiele podstawowych spraw jest unormowanych przepisami pochodzącymi z okresu międzywojennego. Jest to paradoks pozorny. Normy, o których mowa, w obu okresach historycznych obowiązują w brzmieniu identycznym lub bardzo podobnym, jednak inna jest obecnie ich funkcja: organizowanie procesu pracy w interesie państwa ludowego i socjalistycznego społeczeństwa, a nie prywatnego kapitału. Poza tym błędem byłoby wskazywać na pojedyncze normy w oderwaniu od nowych aktów prawnych, wydanych już w Polsce Ludowej.

Przemiany prawa pracy w Polsce Ludowej są głębokie i wiążą się z ogromną (niestety) liczbą aktów prawnych. Ten obszerny materiał, dotychczas mało uporządkowany i prawie zupełnie zaniedbany w badaniach z historycznego punktu widzenia powoduje, że w niniejszym opracowaniu podjęta zostanie próba ustalenia jedynie głównych kierunków rozwoju prawa pracy w Polsce Ludowej.

² Oto jak ukształtowało się zatrudnienie poza rolnictwem w poszczególnych latach:

rok:	1946	1949	1952	1956	1961
liczba zatrudnionych:	1,6 mln	3,65 mln	5,61 mln	6,78 mln	6,81 mln

(Źródło: Roczniki Statystyczne 1947 i 1962).

III. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ŹRÓDEŁ PRAWA PRACY

Zacznę od stwierdzenia, że w Polsce Ludowej nie ma dotąd kodeksu pracy³. Brak kodeksu pracy stwarza taką sytuację, że nawet podstawowe kwestie unormowane są w wielu aktach prawnych, zajmujących różne miejsce w hierarchii źródeł prawa. Utrudnia to orientację w systemie prawa pracy i stosowanie tego prawa. Obowiązują oba rozporządzenia Prezydenta RP o umowie o pracę z 1928 r.⁴ Część spraw, których dotyczyły, mianowicie niezwłoczne rozwiązanie umowy o pracę, została unormowana w dekreście z 18 I 1956 r.⁵ Obowiązują przepisy: o umowie o pracę zawarte w kodeksie zobowiązań z 1933 r., kilkakrotnie nowelizowanej ustawy o czasie pracy z 1919 r.⁶, o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu z 1922 r.⁷, w przedmiocie pracy młodocianych⁸ i kobiet z 1924 r.⁹, o ubezpieczeniu społecznym z 1933 r.¹⁰, o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.¹¹ itd. Przez szereg lat obowiązywały w Polsce Ludowej przepisy: rozporządzeń Prezydenta RP o prawie przemysłowym z 1927 r. dotyczące pracy uczniów¹², o inspekcji pracy z 1927 r.¹³, o sądach pracy z 1934 r.¹⁴, dekret o pra-

³ O zagadnieniach kodyfikacji polskiego prawa pracy por. niżej.

⁴ Dz. U. nr 35, poz. 323 i 324.

⁵ Dz. U. nr 2, poz. 11; zmiana Dz. U. nr 41, poz. 187.

⁶ Jednolity tekst: Dz. U. 1933 r., nr 94, poz. 734. Zmiany dokonane w Polsce Ludowej: Dz. U. z 1945 r., nr 21, poz. 117; z 1946 r., nr 51, poz. 285; z 1948 r. nr 49, poz. 372; z 1950 r. nr 13, poz. 122 i nr 20, poz. 174; z 1951 r. nr 17, poz. 137; z 1958 r. nr 44 poz. 219.

⁷ Jednolity tekst Dz. U. 1949 r., nr 47, poz. 365; zmiana: Dz. U. z 1950 r., nr 13, poz. 123.

⁸ Przepisy tej ustawy dotyczące młodocianych zostały uchylone na mocy art. 10 dekretu z 2 VIII 1951 r. o pracy i szkoleniu zawodowym młodocianych w zakładach pracy (Dz. U. nr 41, poz. 311).

⁹ Dz. U. z 1924 r., nr 65, poz. 636. Zmiany dokonane w Polsce Ludowej: Dz. U. z 1945 r., nr 43, poz. 236; z 1948 r. nr 27, poz. 182; z 1950 r. nr 6, poz. 49; z 1951 r. nr 12, poz. 94 i nr 41, poz. 311.

¹⁰ Dz. U. z 1933 r., nr 51, poz. 396. Zmiany dokonane w Polsce Ludowej: Dz. U. z 1944 r., nr 4, poz. 19; nr 5, poz. 24; nr 9, poz. 44; z 1945 r. nr 43, poz. 240; z 1946 r. nr 4, poz. 28; z 1947 r. nr 2, poz. 4 i nr 66, poz. 413.

¹¹ Jednolity tekst Dz. U. z 1949 r., nr 11, poz. 72.

¹² Utraciły one częściowo moc na podstawie art. 10 dekretu z 2 VIII 1951 r. o pracy i szkoleniu zawodowym młodocianych w zakładach pracy (Dz. U. nr 41, poz. 311), a całkowicie na podstawie art. 30 ustawy z 2 VII 1958 r. o nauce zawodu (Dz. U. nr 45, poz. 226).

¹³ Zostały uchylone na podstawie art. 17 dekretu z 10 XI 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (Dz. U. nr 52, poz. 260).

¹⁴ Zostało uchylone na podstawie art. 3 dekretu z 26 X 1950 r. o przekazaniu sądom powszechnym spraw w zakresie sądownictwa pracy (Dz. U. nr 49 poz. 446).

cowniczych związkach zawodowych z 1919 r.¹⁵, pragmatyki nauczycielskiej z 1926 r.¹⁶ i inne.

Z powyższego widać, że ustawodawca posługuje się chętnie metodą nowelizacji aktów prawnych wydanych jeszcze w okresie międzywojennym, przy czym zmiany są niejednokrotnie tak istotne, że z pierwotnego brzmienia poszczególnych przepisów zostały już tylko szczątkowe elementy. Dla przykładu można przytoczyć art. 16 ustawy w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet z 1924 r. (dotyczy ochrony pracownicy w okresie ciąży i porodu), który pod wpływem nowelizacji całkowicie zmienił swą treść, lub art. 2 ustawy o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu z 1922 r. (dotyczy wymiaru urlopu wypoczynkowego i niektórych innych uprawnień w związku z urlopem). Unormowanie niektórych spraw wymagało gruntownych zmian, co stało się przyczyną wydania nowych aktów prawnych. Na przykład unormowano na nowo (uchylając jednocześnie przepisy z okresu międzywojennego) podstawy prawne związków zawodowych¹⁷, techniczną inspekcję pracy¹⁸, stosunek służbowy nauczycieli¹⁹ i inne, a zatrudnienie młodocianych było przedmiotem dwukrotnych poważnych zmian ustawowych w 1951 r. i w 1958 r.²⁰ Wreszcie wydano w Polsce Ludowej szereg ustaw i dekretów w sprawach, które nie były przedmiotem prawa pracy okresu międzywojennego, np. dekret o utworzeniu rad zakładowych w 1945 r.²¹, ustawę o społecznej inspekcji pracy w 1950 r.²², dekret o zakładowych komisjach rozjemczych w 1954 r.²³, ustawę o samorządzie robotniczym w 1958 r.²⁴ i inne.

Obok kilkudziesięciu ustaw i dekretów poważne (z uwagi na ilość i znaczenie) miejsce zajmują akty wykonawcze: rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów, rozporządzenia i zarządzenia innych naczelnich organów administracji państwowej. Weźmy dla przykładu dziedzinę bezpieczeństwa i higieny pracy: w okresie międzywojennym do rozporządzenia Prezydenta RP o bezpieczeństwie i higienie pracy z 1928 r. wydano kilkanaście aktów wykonawczych, podczas gdy

¹⁵ Został uchylony na podstawie art. 11 ustawy z 1 VII 1949 r. o związkach zawodowych (Dz. U. nr 41, poz. 293).

¹⁶ Została uchylona na podstawie art. 57 ustawy z 27 IV 1956 r. o prawach i obowiązkach nauczycieli (Dz. U. nr 12, poz. 63).

¹⁷ Por. przypis 15.

¹⁸ Por. przypis 13.

¹⁹ Por. przypis 16.

²⁰ Por. przypis 12.

²¹ Dz. U. nr 8, poz. 36; zmiana: Dz. U. z 1947 r., nr 24, poz. 92.

²² Dz. U. nr 6, poz. 52, jednolity tekst: Dz. U. z 1955 r., nr 20, poz. 134.

²³ Dz. U. nr 10, poz. 35.

²⁴ Dz. U. nr 77, poz. 397.

w Polsce Ludowej po uporządkowaniu ogólnych zagadnień bhp w 1946 r.²⁵ nastąpiła w tym zakresie niezwykle ożywiona działalność legislacyjna. W zbiorze prawa pracy z 1959 r.²⁶ zamieszczono kilka najważniejszych aktów w zakresie bhp łącznie z wykazem najważniejszych przepisów, zawierającym 105 pozycji. Szczegółowe normowanie warunków bhp musi być oczywiście ocenione pozytywnie²⁷. Ma ono duże znaczenie dla ochrony zdrowia i życia pracownika, a w razie wypadku w zatrudnieniu zwiększa szansę otrzymania odszkodowania od zakładu pracy²⁸. Nie można jednak nie dostrzegać wielu mankamentów tego stanu rzeczy, spośród których na pierwszym miejscu należy wymienić nieprzejrzystość i niejednolitość tego działu prawa pracy²⁹.

Ważne miejsce w prawie pracy zajmują wydawane przez naczelne organy administracji państwowej przepisy, nie będące aktami wykonawczymi do przepisów wyższego rzędu. Należy stwierdzić, że nierzadko wykorzystywano formę uchwał Rady Ministrów (uchwał Prezydium Rządu) nie będących aktem wykonawczym, dla zwiększenia uprawnień pracowników³⁰. Tego rodzaju uchwały są źródłem praw podmiotowych pracownika³¹.

²⁵ Rozporządzeniem ministrów: pracy i opieki społecznej, zdrowia, przemysłu, odbudowy, administracji publicznej oraz Ziemi Odzyskanych z 6 XI 1946 r. (...) o ogólnych przepisach dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. nr 62, poz. 344).

²⁶ *Prawo pracy*, t. II, Warszawa 1959.

²⁷ Brak odpowiednich aktów wykonawczych do ramowego rozporządzenia Prezydenta RP o bezpieczeństwie i higienie pracy z 1928 r. przyczyniał się do iluzoryczności jego przepisów. Por. na ten temat uwagi M. Świącieckiego, *Instytucje polskiego prawa pracy...*, s. 179.

²⁸ Odpowiedzialność zakładu pracy za szkody, które poniósł pracownik w wypadku w zatrudnieniu zarówno w ujęciu art. 196 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z 1933 r., jak i art. 24 dekretu o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym z 1954 r. oparta jest na zasadzie winy, która polega na naruszeniu przepisów dotyczących ochrony zdrowia i życia pracowników. W sytuacji gdy tych przepisów było niewiele, trudno było udowodnić winę pracodawcy. Por. J. Ignatowicz, *Odpowiedzialność materialna zakładu pracy za wypadki w zatrudnieniu w świetle powojennego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Przegl. Zagad. Socjaln., nr 3, 1954.

²⁹ Por. krytyczne uwagi W. Szuberta, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy*, Warszawa 1956, s. 26 i n.

³⁰ Por. np. uchwałę nr 293 Prezydium Rządu z 18 V 1954 r. w sprawie przyznania matkom pracującym zasiłków chorobowych za okres nieobecności w pracy z powodu choroby dziecka (M.P. nr A-47, poz. 659) albo uchwałę nr 147 Rady Ministrów z 21 IV 1961 r. w sprawie udzielenia urlopów wypoczynkowych niektórym pracownikom zatrudnionym w urzędach i instytucjach państwowych (M.P. nr 35, poz. 161).

³¹ Por. S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach i uchwałach Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP, nr 10, 1953, s. 444.

Znacznie liczniej są reprezentowane przepisy wydawane przez inne naczelne organy administracji państwowej. Niektóre zagadnienia regulowane są prawie wyłącznie przy użyciu tej metody (np. uprawnienia pracowników, którzy uczą się w różnego typu szkołach³²). Znane są także przypadki, kiedy źródłem praw podmiotowych pracownika jest pismo okólne Prezesa Rady Ministrów (dotyczy to np. wynagrodzenia w okresie tymczasowego aresztu pracownika³³).

Omówione przed chwilą akty prawne są w obowiązującym prawie pracy jeszcze dość liczne, ale należy dodać, że ten sposób normowania stosunków pracy, tak charakterystyczny w latach 1950—1955, w późniejszym okresie nie wykazywał tendencji rozwojowych.

Rozwój prawa pracy doprowadził do powstania skomplikowanego systemu norm prawnych, w którym normy niższego rzędu odgrywają nie najmniejszą rolę. Sprawa nie kończy się na tym. Oblicze prawa pracy kształtują jeszcze inne, charakterystyczne w tej dziedzinie kategorie norm. Mam na myśli układy zbiorowe pracy, statuty spółdzielni pracy³⁴, regulaminy pracy i inne regulaminy, które w prawie pracy odgrywają rolę źródła prawa.

Praktyka układowa, oparta na ustawie z 14 IV 1937 r. o układach zbiorowych pracy³⁵ (rozszerzonej w 1946 r. na rolnictwo³⁶), wykazywała znaczne ożywienie w okresie do 1949 r. W latach 1950—1955 została niemal całkowicie zarzucona, a układy zbiorowe pracy próbowano zastąpić jakościowo odmienną instytucją zakładowych umów zbiorowych. Te ostatnie nie stanowiły źródła praw i obowiązków uczestników stosunku pracy, lecz zawierały ogólne zobowiązania na rzecz całej załogi, w zasadzie pozbawione prawnych gwarancji. Przywrócenie życiu układów zbiorowych pracy jako aktów regulujących prawa i obowiązki zakła-

³² Por. w tej materii zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i Przewodniczącego PKPG zamieszczone w zbiorze: *Prawo pracy*, t. I, 1959, s. 602 i n.

³³ Pismo okólne nr 102 Prezesa Rady Ministrów z 15 V 1952 r. (M.P. nr A-44, poz. 634).

³⁴ Por. wzorcowe statuty dla spółdzielni pracy z 1950 r. (Monitor Spółdzielczy nr 7, poz. 46), z 1957 r. (Biuletyn CZSP nr 21, poz. 128), z 1962 r. (Biul. CZSP nr 9, poz. 25). Według ustawy z 17 II 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. nr 12, poz. 61) stosunek pracy członków spółdzielni pracy normowany jest postanowieniami tej ustawy, innymi szczególnymi przepisami ustawowymi, postanowieniami i statutów, a dopiero potem przepisami prawa pracy dotyczącymi umowy o pracę (art. 130).

³⁵ Dz. U. z 1937 r., nr 31, poz. 242. Zmiana: Dz. U. z 1946 r., nr 61, poz. 339.

³⁶ Dekret z 13 IX 1946 r. o zmianie niektórych przepisów ustaw z dnia 14 IV 1937 r. o układach zbiorowych pracy (Dz. U. nr 61, poz. 339). Istotną nowością, którą wprowadził dekret, była możliwość nadania układowi zbiorowemu pracy mocy powszechnie obowiązującej, co kładło kres przedwojennej praktyce zawierania dużej liczby układów z silnym różnicowaniem uprawnień pracowniczych.

dów pracy i pracowników nastąpiło po 1956 r. i od tego czasu notujemy szybki rozwój praktyki układowej. Wszystkie ważniejsze dziedziny gospodarki narodowej zostały objęte działaniem układów (zawieranych przez zarządy główne związków zawodowych i resortowych ministrów). Centralną częścią układów są postanowienia dotyczące płac (głównie poprzez układy realizuje się zasadę: wynagrodzenie według ilości i jakości pracy). W innych kwestiach układy modyfikują zasady ogólnie obowiązujące, oczywiście na korzyść pracowników, ustanawiając np. zwiększoną ochronę stosunku pracy (wymóg zgody rady zakładowej dla wypowiedzenia umowy o pracę, zakaz wypowiedzania umów w okresie dwóch lat przed nabyciem uprawnień emerytalnych, krótsze niż ustawowe normy czasu pracy dla osób zatrudnionych przy pilnowaniu itd.)³⁷.

Ważne miejsce w hierarchii źródeł prawa zajmują regulaminy pracy. Jest to stara instytucja prawa pracy (nawet starsza niż prawo pracy rozumiane jako wyodrębniona gałąź prawa), która w Polsce Ludowej ulegała w poszczególnych okresach znacznym przekształceniom. W latach 1944—1949 regulaminy pracy były wydawane w oparciu o dekret o utworzeniu rad zakładowych z 1945 r. i rozporządzenie o umowie o pracę robotników z 1928 r. Straciły prawie zupełnie na znaczeniu w następnym okresie, do czego przyczyniło się wydanie ustawy o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy w roku 1950. Po uchyleniu tej ostatniej w 1956 r., powrócono znów do praktyki wydawania regulaminów pracy, której podstawy prawne zostały umocnione i rozszerzone w uchwale Rady Ministrów nr 327, z 16 VIII 1957 r., w sprawie przestrzegania porządku i dyscypliny pracy³⁸ oraz w ustawie z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym³⁹. Rozszerzył się zakres treści regulaminów pracy wydawanych po 1957 r., rozbudowano też sankcje regulaminowe oraz przepisy dotyczące procedury wymierzania kar. W tych sprawach regulaminy stanowią podstawowe źródło praw i obowiązków zakładu pracy i pracownika⁴⁰.

Z punktu widzenia źródeł prawa pracy podobne miejsce co regulaminy pracy zajmują regulaminy podziału premii z funduszu zakłado-

³⁷ Szczegółowe omówienie historii układów zbiorowych w Polsce oraz ich znaczenia por. W. S z u b e r t, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960.

³⁸ M.P. nr 70, poz. 432. Zmiana: M.P. z 1960 r., nr 18 poz. 89.

³⁹ Dz. U. nr 77, poz. 397.

⁴⁰ W literaturze na temat regulaminów pracy wypowiadał się wielokrotnie Z. S a l w a: *Regulamin pracy*, Warszawa 1957; rozdz. VII (Regulamin pracy) pracy zbiorowej pt. *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957; *Niektóre zagadnienia mocy normatywnej regulaminów pracy*, PiP, nr 8—9, 1962.

wego, uchwalane przez Konferencje Samorządu Robotniczego⁴¹. Premie te stanowią dla pracowników niemało ważną pozycję po stronie dochodów⁴², stąd też nie jest obojętne dla pracownika, jaką moc prawną przypisuje się tym regulaminom. Na ten temat istnieje spór⁴³, należy jednak zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego⁴⁴, że regulaminy te stanowią źródło praw podmiotowych pracownika.

Na to, co określamy prawem pracy w Polsce Ludowej, składają się normy od najogólniejszych, wyznaczających zasady prawa pracy (np. art. 58 i nast. Konstytucji PRL), do bardzo szczegółowych norm regulaminowych, oddziałujących na stosunki pracy w określonym zakładzie pracy. Badacz historii prawa pracy w Polsce Ludowej nie może się więc ograniczyć do podstawowych aktów prawnych mających postać ustaw lub dekretów. Musi on pamiętać, że w wielu kwestiach pierwszorzędne znaczenie mają akty niższego rzędu.

*

Orzeczenia sądowe (oraz decyzje CRZZ w sporach ze stosunku pracy) nie są zaliczane do źródeł prawa, mimo to należy je omówić w związku z zagadnieniem źródeł prawa. Orzecznictwo wywiera duży wpływ na stosunki pracy, co wynika z trzech co najmniej przyczyn: 1. w sytuacji gdy prawo pracy przedstawia złożony system przepisów prawnych, często niejasnych, a nawet sprzecznych, m. in. sądom przypada rola rozstrzygania wielu wątpliwych kwestii; 2. polskie prawo pracy zawiera wiele przepisów pochodzących z okresu kapitalizmu i dlatego często zachodzi potrzeba ich „tłumaczenia i stosowania zgodnie z zasadami ustroju i celami Państwa Ludowego” (art. 1 p.o.p.c.); tu przede wszystkim sądy spełniają ważną rolę; 3. z uwagi na masowość

⁴¹ W świetle ustawy o samorządzie robotniczym do wyłącznych kompetencji konferencji samorządu robotniczego należy m. in. ustalanie regulaminu w sprawie przyznawania premii ze środków funduszu zakładowego (art. 8 pkt. 3).

⁴² Na premie i inne wypłaty gotówkowe przeznaczono z funduszu zakładowego: w 1957 — 0,80 mld, w 1958 — 2,98 mld, w 1959 — 3,41 mld, w 1960 — 3,37 mld, w 1961 — 3,27 mld zł, tzn. w poszczególnych latach od 58 do 72% funduszu zakładowego. Por. Rocznik Statystyczny 1962, s. 433. W latach 1958—1961 fundusz zakładowy wyniósł łącznie 22 mld zł. Omówienie tego zagadnienia por. H. Druska, *Podstawowe kierunki wykorzystania funduszu zakładowego*, Praca i Zabezp. Społ., nr 8—9, 1960.

⁴³ Według wyjaśnienia CRZZ z 9 IV 1959 r. (Biul. CRZZ nr 4, poz. 73), spory o premie z funduszu zakładowego nie mogą być rozpatrywane przez komisje rozjemcze (i przez sądy). Zdaniem CRZZ, premia taka nie jest częścią wynagrodzenia i pracownik nie ma do niej podmiotowego prawa.

⁴⁴ Uchwała składu 7 sędziów SN z 6 VI 1960 r., nr 1 CO 11/60, OSN III/1961 r., poz. 63.

występowania stosunków pracy i powtarzanie się określonych sytuacji faktycznych i prawnych rozstrzygnięcie wątpliwej kwestii ma znaczenie precedensu, który następnie jest stosowany w licznych analogicznych przypadkach.

Z przyczyn wymienionych w punktach 1. i 3. orzecznictwo sądowe w sprawach ze stosunku pracy miało duże znaczenie także w okresie międzywojennym. Wówczas odgrywała rolę jeszcze jedna ważna przyczyna: rozstrzygnięcia określonych spraw zmieniały się w zależności od gospodarczej i politycznej koniunktury. Przykładem może być znane orzecznictwo dotyczące wynagrodzenia za godziny nadliczbowe⁴⁵. Silne zabarwienie klasowe ówczesnego orzecznictwa sprawiało, że w znacznej mierze musiało się ono zdeaktualizować w warunkach ustroju socjalistycznego. Toteż tym lepiej uwydatnia się znaczenie dla spraw ze stosunku pracy uchwały plenum Sądu Najwyższego z 25 XI 1948 r., według której orzeczeniom z lat 1918—1939 niezgodnym z nowym ustrojem i obowiązującym ustawodawstwem, należy przyznać wyłącznie historyczne znaczenie⁴⁶. Powstało więc dodatkowe zapotrzebowanie na działalność interpretacyjną.

Znaczenie orzecznictwa najlepiej jest pokazać na kilku przykładach.

W orzeczeniu z 14 IV 1953 r.⁴⁷ Sąd Najwyższy uznał, że postanowienia umów o pracę bardziej korzystne od postanowień układów zbiorowych pracy są w gospodarce socjalistycznej nieważne jako sprzeczne z podstawowymi zasadami dyscypliny płac. Przez szereg lat kierowano się tym niekorzystnym dla pracowników rozstrzygnięciem i dopiero w uchwale Sądu Najwyższego z 15 XI 1956 r.⁴⁸ stwierdzono, że takie postanowienia są ważne.

Do 1957 r. reprezentowany był w orzecznictwie pogląd, że umowa o pracę zawarta na okres próbny jest umową na czas oznaczony, a zatem rozwiązuje się ona z upływem okresu próbnego bez potrzeby uprzedniego jej wypowiedzenia. Przy takiej interpretacji art. 25 rozporządzenia o umowie o pracę pracowników umysłowych, pracownik do końca okresu próbnego nie miał pewności, czy będzie nadal zatrudniony i nie miał odpowiedniego czasu dla starań o nowe zatrudnienie. Orzeczeniem z 4 VI 1957 r.⁴⁹, a następnie uchwałą w składzie 7 sędziów (wpisaną do księgi zasad prawnych) z 7 II 1959 r.⁵⁰ Sąd Najwyższy z korzyścią dla pracowników utrzymał całkowicie odmienną interpretację cytowa-

⁴⁵ Por. o tym M. Święcicki, *Instytucje polskiego prawa pracy...*, s. 230 i n.

⁴⁶ Szerzej o tym por. J. Licki, *Prawo pracy PRL*, Część ogólna, s. 53.

⁴⁷ Nr C 1522/52, cytowane w: *Prawo pracy*, t. II, Warszawa 1955, s. 108.

⁴⁸ Nr IV CO 31/56, *Przegl. Zagad. Social.* nr 3, 1957.

⁴⁹ Nr 1 CR 596/57, *Prawo pracy*, t. I, Warszawa 1959, s. 819.

⁵⁰ Nr 1 CO 33/58, OSN z 1959 r., poz. 94.

nego przepisu. Według niej, dla rozwiązania umowy o pracę z końcem okresu próbnego (chodzi o pracowników umysłowych) konieczne jest jej wypowiedzenie z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia.

Wiadomo, że przy podziale premii z funduszu zakładowego powstaje w zakładach pracy wiele konfliktów, w których pokrzywdzeni pracownicy wysuwając pretensje twierdzą, że premie zostały przyznane niezgodnie z regulaminem. Powstała więc kwestia, czy regulamin podziału premii z funduszu zakładowego jest źródłem prawa i czy można wspomnianych pretensji dochodzić w drodze sądowej. Sąd Najwyższy dał pozytywną odpowiedź na oba pytania (por. wyżej na ten temat), zwiększając tym samym ochronę uprawnień pracowniczych.

Znane jest wypracowanie przez orzecznictwo sądowe w Polsce Ludowej korzystnych dla pracowników zasad odpowiedzialności zakładu pracy za szkody, które ponieśli w związku z wypadkiem w zatrudnieniu. Przepisy okresu międzywojennego opierały się na wąsko ujmowanej zasadzie winy, co utrudniało pracownikom dochodzenie roszczeń (trudno im było udowodnić winę pracodawcy — por. wyżej). W drodze orzecznictwa ukształtowano odpowiedzialność zakładu pracy w sposób bardzo zbliżony do zasady ryzyka, tym samym poszkodowanemu ułatwiono dochodzenie roszczeń⁵¹.

Wreszcie chciałbym przytoczyć jeszcze jeden charakterystyczny przykład. W uchwale składu 7 sędziów z 19 III 1962 r.⁵² Sąd Najwyższy ustalił, że jeśli pracownik przyczynił się swoim zachowaniem do powstania szkody wskutek wypadku w zatrudnieniu, to przy ustalaniu renty wyrównawczej od zakładu pracy wysokość poniesionej szkody najpierw zmniejsza się w stopniu, w jakim pracownik się do niej przyczynił (art. 158 § 2 k. z.), a następnie potrąca się jeszcze rentę, którą pracownik uzyskuje z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W wydanej kilka miesięcy później uchwale połączonych Izb Cywilnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 14 XII 1962 r.⁵³ Sąd Najwyższy w sposób istotny zmienił sposób obliczania renty wyrównawczej: od wysokości ustalonej szkody odlicza się najpierw rentę otrzymywaną przez pracownika z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a dopiero potem zmniejsza

⁵¹ Szerzej o tym por. J. Ignatowicz, *Odpowiedzialność materialna zakładu pracy za wypadki w zatrudnieniu w świetle powojennego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Przegl. Zagadn. Socjaln., nr 3, 1954, oraz W. Warkalło, *Czy ubezpieczenie społeczne może nadal spełniać funkcję ubezpieczenia zakładu pracy od odpowiedzialności cywilnej za wypadki pracowników*, PiP, nr 6, 1957.

⁵² Nr 1 CO 4/62, OSN III, 1962 r., poz. 82.

⁵³ Nr III PO 5/62, Praca i Zabezp. Społ., nr 4, 1963.

się odszkodowanie w stopniu, w jakim pracownik przyczynił się do powstania szkody⁵⁴.

Takich przykładów można by podać znacznie więcej. Wydaje się, że te wystarczą dla pokazania ogromnej społecznej wagi orzecznictwa sądowego i jego doniosłej funkcji prawnej. Odpowiednio należy także ujmować znaczenie decyzji CRZZ w sporach ze stosunku pracy.

*

Na koniec nasuwa się pytanie, co zrobiono w badanym okresie, aby uporządkować ogromny materiał prawny, uregulować kompleksowo określone zagadnienia, z wykorzystaniem wieloletniej praktyki stosowania przepisów prawa pracy, uwzględnić bogaty dorobek orzecznictwa i przekształcić najważniejsze ustalenia w normy prawa. Inaczej mówiąc chodzi o to, jakie są perspektywy opracowania i wydania kodeksu pracy, który by wprowadził niezbędną jasność do systemu prawa pracy i usunął balast nadmiernie rozbudowanych przepisów ustawowych, a zwłaszcza przepisów niższego rzędu. Potrzeba takiego kodeksu jest powszechnie podkreślana⁵⁵. Niewydanie do tej pory kodeksu pracy trzeba ocenić negatywnie. Inne kraje socjalistyczne wykazały w dziedzinie kodyfikacji prawa pracy większą aktywność⁵⁶.

Nie można też nie dostrzec słabego stanu przygotowań do opracowania i wydania kodeksu pracy, chociaż należy przyznać, że podejmowano już próby w tym kierunku. W 1948 r. zarządzeniem ministra

⁵⁴ Wymowa obu stanowisk stanie się jasna na przykładzie, gdy całkowita szkoda została ustalona w wysokości 2000 zł, pracownik od ZUS otrzymał rentę w wysokości 1000 zł, a sąd ustalił, że na podstawie okoliczności sprawy konieczne jest zmniejszenie żadanego od zakładu pracy odszkodowania o połowę: w pierwszym przypadku z 2000 zł odlicza się 1000 zł (zmniejszenie o połowę), a następnie potrąca się rentę przyznaną z ZUS-u, tzn. 1000 zł, czyli żądający renty wyrównawczej nie otrzyma nic. W drugim przypadku najpierw odlicza się rentę przyznaną przez ZUS, pozostała zaś kwota 1000 zł zmniejsza się o połowę i w rezultacie poszkodowany otrzyma 500 zł renty wyrównawczej.

⁵⁵ Wskazywano na to na V Kongresie Związków Zawodowych oraz na V i VI Zjazdach Zrzeszenia Prawników Polskich. Por. A. Walas, *Problemy ustawowego uregulowania stosunku pracy*, Praca i Zabezp. Społ., nr 5, 1963. Por. także Z. Fenichel, *Zagadnienie przebudowy i kodyfikacji prawa pracy*, PiP, nr 4, 1949; W. Szubert, *Zagadnienie kodyfikacji prawa pracy*, PiP, nr 8—9, 1962, oraz dyskusję nad referatem W. Szuberta na ten sam temat, przeprowadzoną na zebraniu Komitetu Nauk Prawnych PAN (sprawozdanie M. Matey-Tyrowicz zostało opublikowane w Państwie i Prawie, nr 4, 1963, oraz w Pracy i Zabezp. Społ., nr 5, 1963).

⁵⁶ Związek Radziecki oraz europejskie kraje demokracji ludowej (z wyjątkiem Czechosłowacji) posiadają kodeksy pracy. Por. na ten temat W. Szubert, *Zagadnienie kodyfikacji prawa pracy*.

pracy i opieki społecznej powołano komisję dla opracowania kodeksu pracy⁵⁷, lecz zamierzenie to nie zakończyło się powodzeniem. Dziewięć lat później myśl uporządkowania prawa pracy została podjęta na nowo, lecz w znacznie skromniejszym zakresie. Zarządzeniami nr 106 i 107 Prezesa Rady Ministrów z 7 V 1957 r. powołano dwie komisje: Komisję Systematyzacji Prawa Pracy oraz Komisję Reformy Prawa Ubezpieczeniowego⁵⁸. Trudno ocenić ich działalność w ciągu sześciu ubiegłych lat, gdyż opracowane projekty nie ujrzały światła dziennego⁵⁹. Nie wydaje się także, aby w najbliższym czasie myśl skodyfikowania polskiego prawa pracy została zrealizowana: w dyskusjach na ten temat podkreślane są piętrzące się trudności oraz potrzeba gruntownych prac przygotowawczych, w związku z czym dzieło kodyfikacji odsuwane jest w dalszą przyszłość⁶⁰.

IV. UNIFIKACJA PRAWA PRACY W POLSCE LUDOWEJ

W niektórych krajach po rewolucji socjalistycznej uchylono moc obowiązującą porządku prawnego burżuazyjnego państwa i zaczęto budowę socjalistycznego systemu prawnego od podstaw. Tak postąpił ustawodawca radziecki: pierwszy kodeks pracy ZSFSR ukazał się już w roku 1918, a następny w 1922 r., który po licznych zmianach obowiązuje nadal. Tak też uczyniono w Jugosławii, gdzie zręby nowego systemu prawnego zaczęły budować organy ludowe związane z armią wyzwolenczą, poczynszy od 1941 r. W roku 1946 uznano tam przedwojenny porządek prawny w zasadzie za uchylony.

Ustawodawca Polski Ludowej postąpił inaczej. W 1946 r. aktem ustawowym⁶¹ utrzymał w zasadzie⁶² w mocy przepisy prawa pracy pochodzące z okresu międzywojennego, dokonując jednocześnie postępowego dzieła likwidacji najbardziej anachronicznych aktów prawnych, pochodzących jeszcze z okresu zaborów, oraz unifikacji prawa pracy.

⁵⁷ Por. Z. Fenichel, *Zagadnienie przebudowy i kodyfikacji prawa pracy*.

⁵⁸ Omówienie M. Matey w *Przegl. Zagadn. Socjał.*, nr 1, 1958.

⁵⁹ Szczupła informacja na temat prac Komisji Systematyzacji Prawa Pracy została podana przez J. Lickiego na wyżej wspomnianej konferencji KNP PAN (por. sprawozdanie M. Matey-Tyrowicz w *Państwie i Prawie*, nr 4, 1963).

⁶⁰ Por. W. Szubert, *Zagadnienie kodyfikacji prawa pracy* oraz cytowane wyżej sprawozdanie M. Matey-Tyrowicz.

⁶¹ Dekret z 8 I 1946 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa pracy na cały obszar państwa polskiego (*Dz. U.* nr 4, poz. 30).

⁶² Na mocy art. 2 wspomnianego w poprzednim przypisie dekretu zostały uchylone nieliczne tylko akty prawne pochodzące z okresu międzywojennego.

Spośród uchylonych wspomnianym dekretem z 8 I 1946 r. aktów prawnych należy wymienić przede wszystkim dwa: ustawę z 24 V 1860 r. o sądach gminnych wiejskich w Królestwie Polskim tzn. jej IX rozdział „o najmie sługi i wzajemnych obowiązkach panów i sług”, oraz regulamin dla sług wydany dla b. okręgu administracyjnego krakowskiego (rozporządzenie rządu krajowego z 11 III 1855 r.) i dla miasta Krakowa (rozporządzenie rządu krajowego z 4 VII 1857 r.)⁶³.

Niektóre artykuły ustawy o sądach gminnych zostały formalnie uchylone jeszcze w okresie międzywojennym, np. art. 521 („Niewiasta zameżna nie może iść do służby bez pozwolenia męża”), inne uznano za nieobowiązujące z powodu sprzeczności z konstytucją, np. art. 584 („Sługa, który przed czasem odejdzie od pana, bez prawnej przyczyny, będzie na żądanie pana do powrotu zmuszony”)⁶⁴. Podobnie miała się rzecz z niektórymi przepisami „regulaminu dla sług”. Przeważająca część przepisów nie została w okresie międzywojennym uchylona. Wsteczny charakter tych przepisów, stosowanych wobec najbardziej upośledzonych kategorii pracowników (służby domowej i robotników rolnych), skłaniał niektórych do poglądu, że przestały one obowiązywać wskutek desuetudo⁶⁵. Należy jednak zgodzić się z F. Fénichel'em, że przepisy te obowiązywały, czego dowodem jest chociażby stosowanie ich przez Sąd Najwyższy⁶⁶.

Uchylenie tych przepisów w 1946 r. miało bardziej znaczenie symbolu niż wynikało z rzeczywistej potrzeby, gdyż trudno sobie wyobrazić, by te wyrażające jeszcze feudalne stosunki normy były uznawane i stosowane przez sądy i władze państwa ludowego.

Realne natomiast znaczenie należy przypisać uchyleniu art. 59 prawa o stowarzyszeniach z 1932 r., który w sposób istotny kępował wolność związków zawodowych.

Poważne znaczenie społeczne i polityczne miała unifikacja prawa pracy przeprowadzona tymże dekretem. Należy pamiętać, że spośród wchodzących w skład przedwojennego państwa ziem najbardziej

⁶³ Teksty obu aktów prawnych zamieszczają w swych zbiorach prawa pracy J. Bloch (*Polskie ustawodawstwo społeczne: Kodeks pracy*, Warszawa 1928) oraz Z. Fénichel (*Prawo pracy*).

⁶⁴ Uchyliła je ustawa z 1 VII 1921 r. w przedmiocie zmiany niektórych przepisów obowiązującego w b. Królestwie Polskim prawa cywilnego, dotyczącego prawa kobiet (Dz. U. nr 64, poz. 397).

⁶⁵ Uważali tak H. Świątkowski, A. Gadomski, *Ochrona pracy robotników rolnych*, cz. I, Warszawa 1937, s. 134 (cyt. za: Z. Fénichel, *Prawo Pracy*, s. 490, 504).

⁶⁶ Tamże. Fénichel przytacza (s. 491) orzeczenie SN z 13 I 1938 r. (C. II. 1734/37), w którym uznano, że regulamin dla sług obowiązuje jako ustawa szczególna przed przepisami kodeksu zobowiązań, ponieważ nie został formalnie uchylony.

uprzemysłowiona górnosłaska część woj. śląskiego posiadała daleko idące odrębności prawa pracy, oparte na przepisach niemieckich⁶⁷. Inne dzielnice wykazywały także odrębności, które powodowały, że obywatele tego samego państwa znajdowali się w niejednakowej sytuacji prawnej. Wreszcie należy pamiętać, że na Ziemiach Odzyskanych po zakończeniu działań wojennych powstał swoisty stan prawny, w którym sądy polskie⁶⁸ do listopada 1945 r.⁶⁹, stosowały prawo polskie bardziej na zasadzie słuszności niż na podstawie przesłanek prawnych⁷⁰. Stąd duże znaczenie postanowienia art. 1 dekretu z 8 I 1946 r.: „Na cały obszar Państwa Polskiego rozciąga się moc obowiązującą następujących ustaw i rozporządzeń”. Wyliczono w nim 39 podstawowych aktów prawnych prawa pracy. Po raz pierwszy polskie prawo pracy stało się prawem jednolitym i niezależnym od miejsca zamieszkania obywateli, a więc równym dla wszystkich, czym podkreślono demokratyzm tworzącego się socjalistycznego prawa pracy⁷¹. Unifikacja prawa pracy wywarła głęboki wpływ w dziedzinie gospodarczej, społecznej i politycznej młodego państwa ludowego.

V. NIEKTÓRE ZAGADNIENIA STOSUNKU PRACY

Prawo pracy w początkach swego istnienia było przede wszystkim prawem umowy o pracę i zarazem działem prawa cywilnego. Jednak jeszcze w XIX w. zaczęto dostrzegać potrzebę łącznego traktowania cywilnoprawnych przepisów o umowie o pracę oraz przepisów o charakterze administracyjnoprawnym (zaliczanych do prawa przemysłowego) w zakresie ochrony pracy. Proces nasycania prawa umowy

⁶⁷ Por. K. Kosmol, T. Bartnicki, *Ustawodawstwo pracy obowiązujące w górnosłaskiej części województwa śląskiego*, Katowice 1936. M. in. nie obowiązywały oba rozporządzenia o umowie o pracę z 1928 r., ustawa w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet z 1924 r., dekret o pracowniczych związkach zawodowych z 1919 r.

⁶⁸ Pierwsza rozprawa polskiego sądu we Wrocławiu odbyła się w dniu 14 VIII 1945 r. Niedługo potem także w innych miastach zorganizowano wymiar sprawiedliwości. Por. Sądownictwo Dolnośląskie, Wrocław 1946.

⁶⁹ Dekret z 13 XI 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz. U. nr 51, poz. 295). Rozciągnął on na Ziemię Odzyskaną moc obowiązującą ustawodawstwa pracy, które stosowano w okresie międzywojennym w górnosłaskiej części woj. śląskiego.

⁷⁰ Por. F. Błahuta, *Problemy prawne Ziemi Odzyskanych*, Sądownictwo Dolnośląskie, s. 18 i n.

⁷¹ Wyjątek od tej zasady stanowiło jeszcze przez kilka lat rozporządzenie Prezydenta RP z 27 X 1933 r. o pracy robotników portowych w Gdyni, które zostało uchylone dopiero ustawą z 20 III 1950 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej ogólnego ustawodawstwa na robotników portowych (Dz. U. nr 13, poz. 124).

o pracę przepisami bezwzględnie obowiązującymi, często obwarowanymi sankcją karną, uległ pogłębieniu w okresie międzywojennym. Współcześnie w nauce przodujących krajów kapitalistycznych trwa żywa dyskusja na temat charakteru prawa pracy. Jedni wolą widzieć w prawie pracy przewagę elementów cywilnych, określających charakter tego prawa⁷², inni reprezentują zdecydowanie antycywilistyczny kierunek. Według nich, ograniczenie swobody stron stosunku pracy interesami nadrzędnymi (co znajduje prawny wyraz w licznych nakazach i zakazach, obwarowanych różnego rodzaju sankcjami do karnych włącznie) idzie tak daleko, że niemożliwe jest pozostawanie przy tradycyjnym ujęciu charakteru prawa pracy^{73, 74}.

W prawie pracy Polski Ludowej proces wchłaniania elementów administracyjnych i karnych jest mocno zaawansowany. Przebiegał on nierówno i w sumie należy ocenić, że nie wykracza on poza granice określone interesem jednostki i społeczeństwa, w szczególności pracownika i zakładu pracy. Poruszony tu problem zajmuje czołowe miejsce w prawie pracy i nauce prawa pracy. Wydaje się, iż zarysuje się on wyraźniej, gdy zostanie przedstawiony na przykładzie zagadnień: 1. wolności umów; 2. ekspansji prawa pracy na pozaumowne stosunki pracy; 3. penalizacji prawa pracy.

Ad 1. Przez wolność umowy o pracę należy rozumieć wolność zawarcia lub niezawarcia i rozwiązania takiej umowy, wolność wyboru kontrahenta oraz swobodę w ustalaniu warunków umowy (miejsca i rodzaju pracy, warunków wynagrodzenia itp.). Dwa pierwsze zagadnienia dotyczą metody wiązania siły roboczej z socjalistycznym zakładem pracy, trzecie — stosunku autonomii stron do woli nadrzędnej, wyrażonej w przepisach bezwzględnie obowiązujących (ustawowych, układowych i in.).

W historii krajów socjalistycznych stosowano różne metody wiązania siły roboczej z zakładem pracy. W Związku Radzieckim na

⁷² Por. np. G. Loyon - Caen, *Manuel de droit du travail et de la Sécurité sociale*, Paryż 1955, s. 27, 180.

⁷³ Ten kierunek jest żywotny zwłaszcza w nauce niemieckiej, obecnie zachodnioniemieckiej (A. Nikisch, W. Siebert i in.). W nauce francuskiej na takich pozycjach stoi m. in. P. Durand (*Traité de droit du travail*, t. II, Paryż 1950, s. 199 i n.).

⁷⁴ W nauce burżuazyjnej nie jest to spór o słowa lub pojęcia. Kryją się za nim poważne względy ideologiczne. „Cywiliści” dają bardziej prawidłowy obraz stosunków pracy jako stosunków kupna—sprzedaży siły roboczej i przeciwstawnych interesów dwóch kontrahentów. „Antycywiliści” z ich teoriami dotyczącymi nawiązania stosunku pracy (teoria przystąpienia) i jego charakteru (teoria wspólnoty, teoria osobowo-prawnego charakteru stosunku pracy) w istocie rzeczy zamazują klasową treść stosunków pracy.

przykład w okresie wojny domowej istniał przymus pracy. Nie odpowiadał on jednak ekonomicznym potrzebom rozwijającego się państwa i w warunkach NEP-u został zastąpiony swobodą zawierania umów⁷⁵. Przymus pracy jako powszechna metoda wiązania siły roboczej z zakładem pracy nie jest znany historii Polski Ludowej. W Polsce Ludowej podstawową metodą było i jest nawiązywanie stosunku pracy przez swobodne zawarcie umowy o pracę, a rozwiązania tego stosunku przez porozumienie stron lub wypowiedzenie umowy. W 1946 r. wydano wprowadzić przepisy o obowiązku pracy⁷⁶, ale w pierwszych latach po wyzwoleniu nie było potrzeby ich rygorystycznego stosowania. Dopiero od 1948 r. w odniesieniu do niektórych grup pracowników wprowadzono ograniczenia swobody zawierania i rozwiązywania umów, ale dla tego celu wydano specjalne przepisy. Takie ograniczenia zastosowano wobec pracowników służby zdrowia⁷⁷, lekarzy weterynaryjnych⁷⁸, absolwentów średnich szkół zawodowych i szkół wyższych⁷⁹ oraz wobec niektórych innych kategorii pracowników⁸⁰. Przyczyną wprowadzenia tych ograniczeń stał się brak wykwalifikowanych kadr w określonych zawodach, zakładach pracy lub regionach kraju. Szybki i planowy rozwój gospodarki socjalistycznej (zwłaszcza w okresie planu 6-letniego) wymagał wprowadzenia w niezbędnym zakresie także planowego rozmieszczenia siły roboczej, zwłaszcza wysoko kwalifikowanej. Środkiem prawnym stał się nakaz pracy lub powołanie⁸¹. Były to decyzje administracyjne, których adresatem był absolwent, zobowiązany podjąć pracę w określonym miejscu i terminie na określony czas. Nie-

⁷⁵ Por. na ten temat uwagi W. Brusa, *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1961, s. 81, 131.

⁷⁶ Dekret z 8 I 1946 r. o rejestracji i o obowiązku pracy (Dz. U. nr 3, poz. 24). Przewidywał on obowiązek rejestracji osób w wieku zdolności do pracy w urzędach zatrudnienia. Urząd zatrudnienia mógł powołać do pracy osobę zarejestrowaną na okres nie dłuższy niż 2 lata, przy czym nie był związany dotychczasowym zatrudnieniem pracownika. Uchylenie się od obowiązku pracy było zagrożone karą.

⁷⁷ Ustawa z 28 X 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz. U. nr 55, poz. 434, zmiany: Dz. U. z 1950 r., nr 36, poz. 327 i 334; z 1951 r. nr 1, poz. 2; z 1955 r. nr 11, poz. 67).

⁷⁸ Ustawa z 7 IV 1949 r. o planowym rozmieszczeniu lekarzy weterynaryjnych (Dz. U. nr 25, poz. 178).

⁷⁹ Ustawa z 7 III 1950 r. o planowanym zatrudnieniu absolwentów średnich szkół zawodowych oraz szkół wyższych (Dz. U. nr 10, poz. 106).

⁸⁰ Ustawa z 7 III 1950 r. o zapobieganiu płynności kadr pracowników w zawodach lub specjalnościach szczególnie ważnych dla gospodarki uspołecznionej (Dz. U. nr 10, poz. 107).

⁸¹ „Powołanie” stosowano wobec pracowników służby zdrowia. Nie należy go mylić z instytucją, która także nazywa się powołaniem, lecz dotyczy dyrektorów, ich zastępców i głównych księgowych przedsiębiorstw państwowych.

wykonanie tego obowiązku, tzn. niepodjęcie pracy albo opuszczenie stanowiska przed czasem zagrożone było sankcją karną⁸². Z prawnego punktu widzenia stosunek pracy nawiązywał się w takich przypadkach nie na podstawie umowy, lecz nakazu pracy (aktu administracyjnego) z chwilą podjęcia pracy, ale rządził się przepisami o umowie o pracę. Nie miały tylko zastosowania przepisy o wypowiedzeniu umowy, bowiem absolwent w czasie trwania nakazu pracy nie mógł rozwiązać stosunku pracy przez wypowiedzenie umowy o pracę⁸³. Jeżeli w czasie trwania stosunku pracy pracownik został objęty generalną klauzulą o ograniczeniach w rozwiązywaniu stosunku pracy, bądź otrzymał indywidualny nakaz pracy⁸⁴, to w takim przypadku przez określony czas nie mógł wypowiedzieć umowy o pracę, a zerwanie tej umowy zagrożone było sankcją karną⁸⁵.

Największa liczba pracowników była objęta wspomnianymi ograniczeniami przypadała w latach 1951—1952. Później straciła aktualność generalna klauzula ograniczająca swobodę rozwiązywania umów o pracę, zwiększała się liczba pracowników już raz objętych nakazem pracy (pracownikom nakaz mógł być wydany tylko jeden raz na dwa lub trzy

⁸² Ustawa o planowym zatrudnieniu absolwentów przewidywała karę aresztu oo 3 miesięcy i grzywny do 3000 zł albo jedną z tych kar (wysokość grzywny podana jest z uwzględnieniem zmiany systemu pieniężnego z 1950 r.). Istniał także zakaz zawierania umów o pracę z osobami podlegającymi tej ustawie. Kierownik, który naruszył ten zakaz, podlegał karze aresztu do 6 miesięcy i grzywny do 7500 zł albo jednej z tych kar (art. 16 i 17 ustawy).

⁸³ Ograniczenie to dotyczyło pracownika. Zakład pracy mógł wypowiedzieć umowę o pracę, lecz musiał jednocześnie „przekazać pracownika do dyspozycji resortowego ministra”. Przyjmowano, że pracownik mógł rozwiązać umowę tylko z ważnych przyczyn (jeżeli podlegał ustawie o planowym zatrudnianiu absolwentów), ale wówczas pozostał nadal do dyspozycji resortowego ministra, albo z winy zakładu pracy (jeżeli podlegał ustawie o zapobieganiu płynności kadr) i wówczas zwalniał się od obowiązku wynikającego z nakazu. Por. W. S t y c z y Ń s k i, *Stosunek pracy oparty na nakazie*, Przegl. Zagadn. Socjaln., nr 1, 1954.

⁸⁴ Niezależnie od stosowania indywidualnych nakazów pracy, Rada Ministrów została upoważniona (art. 5 ustawy o zapobieganiu płynności kadr) do zawieszenia, na okres nie dłuższy niż dwa lata, prawa rozwiązywania umowy o pracę lub stosunku służbowego przez ogół pracowników, zatrudnionych w szczególnie ważnych zawodach lub specjalnościach, bez potrzeby wydawania indywidualnych nakazów. W tym trybie wprowadzono obowiązek pozostawania na zajmowanym stanowisku dla inżynierów, techników, budowniczych, majstrów, lekarzy weterynaryjnych, głównych i starszych księgowych, lekarzy, felczerów, traktorzystów i in. Obowiązek taki trwał do 25 IV 1952 r. Por. rozporządzenia Rady Ministrów z 17 IV 1950 r. (Dz. U. nr 18, poz. 153), z 13 IX 1950 r. (Dz. U. nr 43, poz. 388) oraz z 8 XII 1951 r. (Dz. U. nr 63, poz. 431).

⁸⁵ Ustawa o zapobieganiu płynności kadr przewidywała surowsze sankcje wobec pracowników niż ustawa o planowym zatrudnieniu absolwentów, mianowicie karę aresztu do 6 miesięcy i grzywny do 7500 zł albo jedną z tych kar (art. 6).

lata). Wobec absolwentów złagodzono praktykę nakazową, a nawet zupełnie jej zaniechano jeszcze przed uchyceniem przepisów o nakazach pracy (w 1958 r.)⁸⁶. Po 1958 r. utrzymano ograniczenia w stosunku do pracowników służby zdrowia, a dla zabezpieczenia potrzeby równomiernego rozmieszczenia kwalifikowanych kadr (absolwentów szkół wyższych) wprowadzono łagodniejszą od nakazów pracy formę stypendiów fundowanych⁸⁷. Przeważająca część studentów ma dostępne stypendia fundowane pod warunkiem, że w umowie o stypendium fundowane student zobowiąże się nawiązać stosunek pracy z fundatorem i przepracować przez czas wskazany w umowie w określonym zakładzie pracy. Niewykonanie tego obowiązku obwarowane jest sankcją cywilnoprawną, mianowicie obowiązkiem zwrotu pobranych świadczeń z tytułu stypendium fundowanego. Mamy tu więc przykład nowej metody wiązania określonych kategorii siły roboczej z zakładem pracy, która stara się uwzględnić nie tylko interes społeczny (potrzeba planowego rozmieszczenia kadr), ale także interesy indywidualne (złagodzenie sankcji z karnej na cywilną). W każdym razie należy stwierdzić, że w zakresie zawierania i rozwiązywania umów o pracę istnieją ograniczenia, które podyktowane są interesem społecznym.

Przy omawianiu ograniczeń swobody w zawieraniu i rozwiązywaniu umów należy oczywiście pamiętać także o tych, które zostały wprowadzone z uwagi na interesy jednostek. Mam na myśli obowiązek zawarcia umowy o pracę z inwalidą wojennym lub wojskowym⁸⁸ z osobą, której stosunek pracy wygasł wskutek upływu 3-miesięcznego okresu tymczasowego aresztu, a która następnie została zrehabilitowana w postępowaniu sądowym⁸⁹; z żoną żołnierza odbywającego zasadniczą

⁸⁶ Uchylono je na mocy art. 50 ustawy z 2 VII 1958 r. o nauce zawodu (Dz. U. nr 45, poz. 226). Przedtem (na podstawie uchwały nr 190 Prezydium Rządu z 5 III 1955 r.) absolwent, który nie otrzymał od zakładu pracy odpowiedniego mieszkania dla siebie i dla swej rodziny, mógł się zwolnić od obowiązku wynikającego z nakazu.

⁸⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 I 1959 r. w sprawie pomocy stypendialnej dla studentów szkół wyższych (Dz. U. nr 6, poz. 35). Uchwała nr 181 Rady Ministrów z 2 VI 1960 r. w sprawie rozszerzenia zakresu stosowania stypendiów fundowanych dla studentów szkół wyższych (M.P. nr 50, poz. 236, zmiana: M.P. z 1961 r., nr 45, poz. 204).

⁸⁸ Art. 26 dekretu z 14 VIII 1954 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych (jednolity tekst: Dz. U. z 1958 r., nr 23, poz. 98 z późniejszymi zmianami).

⁸⁹ Art. 4 dekretu z 18 I 1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia oraz o zabezpieczeniu ciągłości pracy (Dz. U. nr 2, poz. 11).

⁹⁰ Art. 131 ustawy z 30 I 1959 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (jednolity tekst: Dz. U. z 1963 r., nr 20, poz. 108).

służbę wojskową^{90, 91}; zakaz wypowiedzania umów o pracę w okresach usprawiedliwionej nieobecności w zakładzie pracy (choroba, urlop itd.), w okresach pełnienia przez pracowników funkcji społecznych i obowiązków państwowych (społecznych inspektorów pracy, członków komisji rozjemczych, rad zakładowych, rad robotniczych, ławników sądowych wybranych na stanowiska stałe urzędujących członków prezydiów rad narodowych, oddelegowanych do pracy w organizacjach społecznych i politycznych, powołanych do odbycia służby wojskowej i in.⁹²). Należy także wspomnieć o ochronie przed wypowiedzeniem stosunku pracy jedynych żywicieli rodzin⁹³, osób, wobec których zakład pracy stosuje szykany⁹⁴ przez dopuszczenie w takich przypadkach zarzutu nadużycia prawa przez zakład pracy (art. 3. p. o. p. c.) i ustalenia, że wypowiedzenie jest nieważne (art. 41 p. o. p. c.)⁹⁵, albo przez uchylenie decyzji o wypowiedzeniu w trybie nadzoru⁹⁶.

Ograniczenia przed chwilą wspomniane wykazują tendencję wzrostu. Mamy tu charakterystyczny przykład ustanawiania nierówności prawnej po to, aby prawo w sumie mogło być uznane za sprawiedliwe.

⁹¹ Zakład pracy, który nie wykona obowiązku przyjęcia do pracy wymienionych osób, naraża się na zapłatę odszkodowania za czas od zgłoszenia się danej osoby do pracy do momentu nawiązania stosunku pracy, co może być zrealizowane na skutek wytoczenia przed sądem sprawy o nawiązanie stosunku pracy. Por. uchwałę w składzie 7 sędziów SN z 21 IX 1962, nr III PO 3/62, *Prawo i Życie*, nr 21, 1962. Dotyczy ona uprawnień osób zrehabilitowanych w postępowaniu sądowym. Wydaje się jednak, że zasady tej uchwały mogą być stosowane także w odniesieniu do pozostałych wspomnianych wyżej kategorii uprawnionych.

⁹² Omówienie tych przypadków por. J. Licki, *Prawo pracy PRL*, cz. II, s. 26 i n.

⁹³ Pismo okólne nr 47 Prezesa Rady Ministrów z 19 IV 1960 r. w sprawie jedynych żywicieli rodzin (M.P. nr 36, poz. 180). Zaleca się w nim, aby nie zwalniać z pracy jedynych żywicieli rodzin. CRZZ wyjaśniła, że zalecenie powyższe wyraża zasadę współżycia społecznego. Por. pismo okólne CRZZ z 5 X 1961 r. (Biul. CRZZ nr 12, poz. 119). Zwolnienie pracownika z naruszeniem tej zasady podlega ocenie sądu i może być uznane za nieważne (art. 41 p.o.p.c.).

⁹⁴ Za szykanę należy uznać zwolnienie z pracy dokonane w stosunku do pracownika, który wykrył nadużycia w zakładzie pracy, skrytykował złe gospodarowanie itp., albo też spowodowane pobudkami osobistymi kierownika zakładu pracy.

⁹⁵ Por. orzeczenie SN z 29 IX 1960 r. nr 3 CR 541/60, *OSP i KA* 1961, poz. 279, decyzja CRZZ z 24 IV 1961, nr 15/ZKR/61, *Praca i Zabezp. Społ.*, nr 8—9, 1961.

⁹⁶ Uprawniony do dokonywania czynności prawnej wypowiedzenia umowy o pracę albo też cofnięcia wypowiedzenia jest w zasadzie tylko podmiot stosunku pracy. W praktyce jednak spotyka się, wydaje się nawet, że nierzadko, przypadki „uchylenia” lub „anulowania” dokonanego przez zakład pracy wypowiedzenia przez jednostki nadrzędne nad zakładem pracy (Por. np. H. Siwa, W. Bluzer, *Kogo nie boli*, „Trybuna Ludu”, nr 122, 1963, wyd. C). Zgodność takiej praktyki z przepisami prawa budzić może wątpliwości, wydaje się jednak, że jest ona wyrazem istotnej potrzeby społecznej i — dodajmy — służy ona interesom krzywdzonych pracowników.

Znacznie głębsze zmiany dokonały się w Polsce Ludowej w zakresie ustalania warunków pracy i płacy. Ograniczenia swobody stron przy zawarciu lub rozwiązaniu umowy, o których była mowa, dotyczą tylko niektórych kategorii pracowników, nie najliczebniejszych, a w dodatku po 1956 r. zmniejszyła się ostrość niektórych i zakres zastosowania. Tymczasem ograniczenia wolności umów w zakresie ustalania ich treści dotyczą prawie wszystkich pracowników, a ich konsekwencje są poważniejsze niż poprzednio omówionych, chociaż na pozór wydawałoby się, że jest odwrotnie.

Zanik tego rodzaju wolności umów wiąże się z rozwojem przepisów bezwzględnie reglamentujących stosunek pracy. Nie jest on niczym nowym w ustroju socjalistycznym, lecz wydaje się, że ten proces w Polsce Ludowej został przyspieszony. W okresie 1944—1949 obok ustawowych przepisów bezwzględnie obowiązujących rozwinęła się także praktyka zawierania układów zbiorowych pracy, które, jak wiadomo, ograniczają swobodę stron przy ustalaniu treści umowy o pracę. W okresie 1950—1956 układy zbiorowe pracy straciły wprawdzie na znaczeniu, ale na ich miejsce wprowadzono jeszcze bardziej rygorystyczne w skutkach regulowanie treści stosunków pracy przez naczelne i centralne organy administracji państwowej. Metoda ta znalazła zastosowanie zwłaszcza w dziedzinie płac, gdzie stosunkowo najwięcej pola rezerwuje się w prawie pracy dla autonomii stron. Mocno zaważyło w tej sprawie stanowisko Sądu Najwyższego, który uznał, że zobowiązanie się zakładu pracy w umowie o pracę do wynagrodzenia pracownika według stawek wyższych niż wynika to z administracyjnych zarządzeń w dziedzinie płac, jest nieważne jako sprzeczne z zasadami dyscypliny finansowej⁹⁷. Takie stanowisko niezupełnie było zgodne z prawem, bo zasady dyscypliny finansowej nie są normami prawa, które wiązałyby pracownika i nie są także zasadami współżycia społecznego, których naruszenie powoduje nieważność czynności prawnej⁹⁸, niemniej jednak charakteryzuje ono podejście do zagadnienia wolności umów w omawianym okresie.

Przedstawione przed chwilą stanowisko uległo radykalnej zmianie w 1956 r.⁹⁹ Zaniechano też, pod wpływem krytyki przeprowadzonej na VII Plenum KC PZPR (1956 r.), metody centralistycznego normo-

⁹⁷ Zagadnienie to zostało omówione szczegółowo przez T. Zielińskiego, *Granice umownego ustalania wynagrodzenia za pracę w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PiP, nr 4, 1959.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Por. uchwałę SN z 15 XI 1956 r., nr IV CO 31/56, Przegl. Zagadn. Socjaln., nr 3, 1957.

wania treści stosunków pracy w ich najdrobniejszych szczegółach¹⁰⁰, lecz z kolei w znacznie szerszym zakresie niż dawniej wznowiono praktykę zawierania układów zbiorowych pracy¹⁰¹. Po 1956 r. zawarto ponad 50 układów zbiorowych pracy, które objęły wszystkie najważniejsze dziedziny gospodarki narodowej. Najważniejszą częścią układów są przepisy o wynagrodzeniach i determinują one treść umów o pracę. Wprawdzie przyjmuje się, że postanowienia indywidualnych umów, korzystniejsze od postanowień ustawowych i układowych, są ważne¹⁰², nie należy jednak sądzić, by ta droga podwyższania świadczeń na rzecz pracowników mogła znaleźć szersze zastosowanie, a to z powodu rygorystycznej dyscypliny gospodarowania funduszem płac¹⁰³, jak również z uwagi na to, że w określonych przypadkach postanowienia umowne korzystniejsze od układowych mogą jednak być uznane za nieważne¹⁰⁴.

Nie należy jednak uważać, że wolność umowy o pracę straciła całkowicie na znaczeniu. Wspomniałem już, że w zakresie zawierania i rozwiązywania umów istnieją tylko ograniczenia. Podstawowe znaczenie ma nadal swoboda wyboru przez pracownika zakładu pracy, rodzaju zatrudniania i swoboda zmiany miejsca pracy¹⁰⁵, a przez zakład pracy — siły roboczej. Jest to, moim zdaniem, metoda prawidłowa, gwarantująca wolność jednostki oraz zabezpieczająca interesy ekonomiczne zakładów pracy i postęp gospodarczy społeczeństwa¹⁰⁶. Także w zakresie ustalania warunków pracy i płacy istnieje miejsce dla autonomii stron.

¹⁰⁰ E. Ochab, *O sytuacji politycznej i gospodarczej oraz o węzłowych zadaniach Partii*, Referat wygłoszony dnia 18 VII, 1956 r. na VII Plenum KC PZPR, Nowe Drogi, nr 7—8, 1956.

¹⁰¹ Por. W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, s. 64 i n.

¹⁰² Por. przypis 99.

¹⁰³ Przekroczenie funduszu płac z powodu przyznania pracownikom wyższych stawek niż to wynika z układu zbiorowego pracy może oznaczać niedopełnienie obowiązków służbowych i odpowiedzialność służbową. Niezależnie od tego będzie to nieusprawiedliwione przekroczenie funduszu płac, co pociągnie za sobą utratę premii, a więc swego rodzaju odpowiedzialność materialną. Nie jest też — jak się wydaje — wyłączone roszczenie odszkodowawcze wobec kierownika winnego nieuzasadnionego podwyższenia stawek wynagrodzenia.

¹⁰⁴ Zajdzie to wówczas, gdy wyższe stawki nie dadzą się usprawiedliwić kwalifikacjami pracownika, tzn. gdy naruszają zasadę podziału według pracy. Por. T. Zieliński, *Granice umownego ustalania wynagrodzenia*, s. 731.

¹⁰⁵ Istnieją tu jednak ograniczenia, o których dotąd nie wspominałem: w świetle dekretu z 18 I 1956 r. pracownik, który wypowiada umowę o pracę, traci w zasadzie ciągłość pracy, tym samym traci prawo do urlopu za dany rok i prawo do zasiłku rodzinnego przez określony czas.

¹⁰⁶ Por. W. Brus, *Ogólne problemy...* Por. także E. Lipiński, *Warunki sprawności przedsiębiorstwa*, Przegl. Kultur., nr 16, 1963.

I tak rodzaj stanowiska, zakres obowiązków wynikających z podziału czynności, wysokość wynagrodzenia (zwłaszcza przy rozpowszechnionym widełkowym systemie płac) — to są warunki, o które w ograniczonym zakresie umawiają się strony. Jeżeli warunki zostały omówione, to ich zmiana wymagać będzie porozumienia stron lub zachowania trybu, wymaganego dla wypowiedzenia umowy o pracę.

Ad 2. Technika kontraktowa ma w polskim prawie pracy podstawowe znaczenie. Dotychczas wspominałem tylko o umowie o pracę. Do tego samego rzędu należy także zaliczyć umowy o przygotowanie do zawodu, unormowanie w ustawie z 2 VII 1958 r.¹⁰⁷ Ustawodawstwo pracy w okresie międzywojennym знаło umowę o naukę zawodu, unormowaną w prawie przemysłowym i w kodeksie zobowiązań. Ustawodawstwo Polski Ludowej dokonało zróżnicowania umów zawieranych z osobami, które zdobywają zawód w zakładzie pracy. Dekret z 2 VIII 1951 r. o pracy i szkoleniu zawodowym młodocianych w zakładach pracy¹⁰⁸ oraz przepisy wykonawcze¹⁰⁹ wykształciły umowę o przyuczenie do zawodu (w przemyśle) i umowy o naukę zawodu (w rzemiośle). Ustawa z 2 VII 1958 r. zmodyfikowała przepisy dotyczące pracy młodocianych i wprowadziła, jako zasadniczą umowę o naukę zawodu, poza tym umowę o przyuczenie do określonej pracy, umowę o wstępny staż pracy po nauce zawodu i umowę o wstępny staż pracy po przyuczeniu do określonej pracy. Wymienione cztery umowy nazywam umowami o przygotowanie do zawodu¹¹⁰. Stanowią one uzupełnienie techniki kontraktowej w dziedzinie pracy młodocianych.

Od umowy jako zasadniczej formy nawiązania stosunku pracy istnieją jednak wyjątki, które są na tyle istotne, że wymagają omówienia. Pokazują one też ekspansję prawa pracy i jego przystosowanie do wymagań gospodarki socjalistycznej.

Należy najpierw wspomnieć o formach, które są mocno spokrewnione z umową o pracę. Mam na myśli stosunki pracy członków spółdzielni pracy oraz osób powołanych na stanowisko.

Stosunki pracy między członkami spółdzielni pracy a ich spółdzielniami nie były w okresie międzywojennym przedmiotem zainteresowania

¹⁰⁷ Dz. U. nr 45, poz. 226; zmiana: Dz. U. 1961, nr 32, poz. 160.

¹⁰⁸ Dz. U. nr 41, poz. 311.

¹⁰⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 IV 1952 r. w sprawie warunków przyjmowania do pracy w celu przyuczenia do zawodu (Dz. U. nr 21, poz. 135) oraz z 14 III 1953 r. w sprawie warunków przyjmowania do pracy w rzemiośle (Dz. U. nr 18, poz. 70).

¹¹⁰ Zagadnienie to omówiłem szerzej w artykule pt. *Umowy o przygotowanie do zawodu*, PiP, nr 2, 1961.

prawa pracy. Także w pierwszym okresie Polski Ludowej (do 1949 r.) zagadnienia te nie budziły żywszego zainteresowania, co wynikało najprawdopodobniej z faktu, że spółdzielczość pracy znajdowała się na marginesie życia gospodarczego i wyraźnie ustępowała prywatnemu rzemiosłu. Dopiero w okresie planu 6-letniego, kiedy poważnie ograniczono działalność prywatnego rzemiosła, przed spółdzielczością pracy otworzyły się wielkie perspektywy. Wystarczy powiedzieć, że liczba zatrudnionych w spółdzielniach pracy z 35 tys. w 1947 r. wzrosła w 1955 r. do 400 tys. Społeczno-gospodarcze przemiany spółdzielczości pracy, zbliżenie pozycji ich członków do sytuacji, w której znajdowali się pracownicy przemysłu i handlu, niewystarczające ramy prawne, które zapewniało prawo spółdzielcze z 1920 r.¹¹¹ — wszystko to spowodowało między innymi potrzebę wypracowania nowych form prawnych dla stosunków pracy w tej dziedzinie. Zajęło się tym orzecznictwo Sądu Najwyższego¹¹² oraz nauka prawa pracy¹¹³, gdzie temat spółdzielczych stosunków pracy przez szereg lat zajmował wiele miejsca. Niezależnie od sporów na temat charakteru spółdzielczego stosunku pracy i jego powiązania ze stosunkiem członkostwa¹¹⁴, wszyscy przyznawali, że prawo pracy wkroczyło szerokim frontem w tę dziedzinę, że w ustroju socjalistycznym stosunki pracy w zależności od formy własności, w obrębie której się nawiązują, dzielą się na pracownicze i spółdzielcze¹¹⁵. Dalszy rozwój spółdzielczości pracy (w 1963 r. skupiała ona około 500 tys. członków) wymagał ustawowego rozstrzygnięcia wielu spornych zagadnień. Uczyniono to w ustawie z dnia

¹¹¹ Ustawa z 29 X 1920 r. o spółdzielniach (jednolity tekst: Dz. U. z 1950 r., nr 25, poz. 232, zmiana Dz. U. z 1950 r., nr 49, poz. 452).

¹¹² Omówienie orzecznictwa por. M. Gersdorf, *Spółdzielczy stosunek pracy w świetle dotychczasowej dyskusji*, Przegl. Zagad. Socjaln., nr 8—9, 1955.

¹¹³ Podsumowanie pierwszego etapu dyskusji wszczętej przez E. Modlińskiego (*Niektóre zagadnienia spółdzielczych stosunków pracy*, PiP, nr 3, 1954) por. tamże. Z dalszych opracowań por. monografię W. Jaśkiewicza, *Prawny stosunek pracy w polskich spółdzielniach pracy* oraz uwagi ogólne o spółdzielczym stosunku pracy w monografii M. Święcickiego, *Spółdzielczy stosunek pracy*, s. 25 i n.

¹¹⁴ Omówienie poszczególnych stanowisk por. tamże.

¹¹⁵ Niektórzy proponowali zastosowanie konstrukcji stosunku pracy do spółdzielczości produkcyjnej rolnej. Por. W. Jaśkiewicz, *Niektóre zagadnienia stosunku pracy w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych*, Przegl. Zagad. Socjaln., nr 7, 1955, oraz M. Święcicki, *Spółdzielczy stosunek pracy*, passim. Koncepcja ta została słusznie skrytykowana jako przedwczesna, nie uwzględniająca warunków ekonomicznych polskich spółdzielni produkcyjnych. Por. Sprawozdanie z posiedzenia Działu Prawa Cywilnego Instytutu Nauk Prawnych PAN, poświęconego pracy doc. M. Święcickiego pt. *Spółdzielczy stosunek pracy w spółdzielniach produkcyjnych* PRL, PiP, nr 6, 1957, s. 1221. Ustawa o spółdzielniach z 1961 nie mówi o stosunku pracy w spółdzielniach produkcyjnych rolnych. Normuje w tej dziedzinie tylko stosunek członkostwa.

17 II 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach¹¹⁶, według której warunkiem powstania stosunku pracy między członkiem spółdzielni pracy a spółdzielnią jest uprzednie istnienie stosunku członkostwa. Związek między stosunkiem pracy a stosunkiem członkostwa został (w porównaniu ze stanem poprzednim) rozluźniony, gdyż nawiązanie stosunku członkostwa nie powoduje automatycznie nawiązania stosunku pracy: konieczne jest porozumienie co do warunków pracy i płacy, które jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy. Z drugiej strony — w czasie trwania stosunku członkostwa może nastąpić rozwiązanie stosunku pracy z określonych przyczyn i na określony czas. Stosunek pracy w spółdzielniach pracy normowany jest przepisami ustawy o spółdzielniach, ustaw szczególnych, które dotyczą tego stosunku pracy, postanowieniami statutów spółdzielni pracy, a w sprawach nieunormowanych tymi aktami prawnymi stosuje się przepisy o umowie o pracę pracowników przemysłu i handlu (art. 130 ustawy o spółdzielniach i ich związkach).

Tak więc ustawa o spółdzielniach i ich związkach podsumowała ekspansję prawa pracy na spółdzielcze stosunki pracy, zachowując odrębności podyktowane szczególnymi warunkami działania spółdzielni pracy¹¹⁷. Technika normowania spółdzielczych stosunków pracy jest w istocie rzeczy kontraktowa (choć nie zawiera się umowy o pracę). Stosuje się tu subsydiarnie przepisy o umowie o pracę. W nauce prawa pracy mówi się, że porozumienie między członkiem spółdzielni pracy a spółdzielnią co do warunków pracy i płacy (w sytuacji, gdy już nawiązał się stosunek członkostwa), stanowi odrębną i samodzielną podstawę powstania stosunku pracy, podobnie jak w innych przypadkach podstawę tę stanowi umowa o pracę. Porozumienie to można nazwać umową o pracę spółdzielczą.

Bardzo blisko kontraktowych stosunków pracy należy umieścić stosunki pracy, które nawiązują się w wyniku powołania na stanowisko. Instytucja ta wykształciła się w Polsce Ludowej i jest czymś pośrednim między umową o pracę a nominacją. Na stanowisko powołuje się dyrektorów przedsiębiorstw państwowych, ich zastępców i głównych księgowych, dyrektorów zjednoczeń i ich zastępców¹¹⁸ oraz pracowników prezydiów rad narodowych oraz niektórych zakładów pracy podporządko-

¹¹⁶ Dz. U. nr 12, poz. 61.

¹¹⁷ Omówienie zagadnień stosunku pracy członków spółdzielni pracy w świetle nowej ustawy por. W. Jaśkiewicz, *Stosunki pracy w ustawie z dnia 17 II 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach*, Ruch Prawniczy, Ekonom. i Socjol., nr 3, 1961, oraz M. Piekarski, *Spółdzielnie pracy w świetle nowej ustawy o spółdzielniach*, PiP, nr 10, 1961.

¹¹⁸ Art. 14 i 22 dekretu z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity: Dz. U. z 1960 r., nr 18, poz. 111).

wanych radom narodowym¹¹⁹. Powołanie jest decyzją administracyjną powodującą powstanie stosunku pracy, który jednak w zasadzie podlega przepisom o umowie o pracę pracowników umysłowych. Odwołanie ze stanowiska jest także decyzją administracyjną, która nie oznacza jednak rozwiązania stosunku pracy. Do tego konieczne jest wypowiedzenie stosunku pracy z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia, chyba że odwołuje się ze stanowiska z przyczyn, które dają podstawę do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Czynności prawnej, której skutkiem jest rozwiązanie stosunku pracy, może dokonać także organ odwołujący ze stanowiska równocześnie z odwołaniem pracownika (z tym jednak zastrzeżeniem, że skutek nastąpi zgodnie z przepisami o umowie o pracę). Powołania i odwołania dokonuje organ zwierzchni lub jednostka nadrzędna, i tu należy podkreślić jeszcze jedną charakterystyczną cechę omawianej instytucji: stosunek pracy osób na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach państwowych (dyrektor, jego zastępca, główny księgowy) nawiązuje się w określonych przypadkach nie między powołanym a powołującym, lecz między powołanym a przedsiębiorstwem jako osobą prawną¹²⁰.

Instytucja powołania na stanowisko i powstały w związku z nią stosunek pracy to interesujący przykład integracji elementów cywilnych i administracyjnych w prawie pracy.

Na koniec należy wspomnieć o ekspansji prawa pracy na stosunki służbowe (oparte na przepisach pragmatycznych), które w okresie międzywojennym jako stosunki publicznoprawne były przedmiotem prawa administracyjnego¹²¹. W Polsce Ludowej miał i ma miejsce proces zbliżania sytuacji prawnej pracowników mianowanych i kontraktowych, czemu zresztą towarzyszy zjawisko odwrotne: wprowadzenia do umownych stosunków pracy elementów, które dawniej właściwe były tylko stosunkom służbowym¹²². Należy wspomnieć o kilku etapach tej ewolucji: wprowadzenie w 1944 r. instytucji wypowiedzenia stosunku służ-

¹¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 VII 1963 r. w sprawie obsadzania i zmian na stanowiskach pracowniczych prezydów rad narodowych oraz na niektórych stanowiskach w przedsiębiorstwach, zakładach i instytucjach podporządkowanych radom narodowym (Dz. U. nr 35, poz. 203).

¹²⁰ Por. orzeczenie SN z 16 II 1954 nr I. C. 2055/53, *Prawo pracy* (wyd. 1959), t. I, s. 721. Omówienie ważnej dla tego zagadnienia uchwały składu 7 sędziów SN z 25 XII 1959 r. (nr 1 CO 39/59) por. J. Szczerbski, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach ze stosunku pracy*, PiP, nr 12, 1961, s. 991.

¹²¹ Por. W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. I, Poznań 1961, s. 79 i n.

¹²² Np. do umownych stosunków pracy w przemyśle i handlu przenikają elementy odpowiedzialności dyscyplinarnej, znanej dawniej tylko stosunkom służbowym.

bowego i zrównanie pracowników kontraktowych w urzędach i instytucjach z mianowanymi w zakresie świadczeń socjalnych (z wyjątkiem emerytalnych)¹²³, potwierdzenie tego stanu rzeczy w 1946 r.¹²⁴, unormowanie ochrony pracy kobiet w urzędach i instytucjach w oparciu o przepisy obowiązujące w przemyśle i handlu¹²⁵, wyeliminowanie mianowania, jako sposobu nawiązywania stosunku pracy w administracji rad narodowych¹²⁶, zrównanie uprawnień wszystkich pracowników (umysłowych i fizycznych, kontraktowych i mianowanych) w zakresie świadczeń emerytalnych (z pewnymi wyjątkami)¹²⁷, jednolite unormowanie zagadnienia ciągłości pracy i ochrony stosunku pracy przed wypowiedzeniem¹²⁸, tendencja do niwelowania różnic między pracownikami mianowanymi i kontraktowymi w pragmatykach służbowych wydanych po 1956 r.¹²⁹

¹²³ Dekret PKWN z 27 XII 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowaniu funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. nr 16, poz. 89).

¹²⁴ Dekret z 14 V 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. nr 22, poz. 139).

¹²⁵ Okólnik Prezesa Rady Ministrów nr 29 z 21 VIII 1948 r. w sprawie urlopów połogowych pracownic zatrudnionych we władzach, urzędach, zakładach, przedsiębiorstwach i innych instytucjach państwowych i prawa publicznego (*Prawo pracy*, t. I, 1959, s. 301) polecił, aby wobec pracownic w wyżej wymienionych zakładach pracy, stosowano zasady wynikające z art. 16 ustawy z 2 VII 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet, niezależnie od tego, czy chodzi o stosunek prywatnoprawny czy publicznoprawny. Sprawa ta została unormowana w niektórych pragmatykach służbowych w podobny sposób (por. np. ustawę o państwowej służbie cywilnej, jednolity tekst: Dz. U. z 1949 r., nr 11, poz. 72), a w innych po prostu odesłano w tej sprawie do przepisów prawa pracy (art. 46 pragmatyki oficerów Sił Zbrojnych z 1957 r., art. 33 pragmatyki funkcjonariuszów MO z 1959 r.).

¹²⁶ W okólniku nr 1 Prezesa Rady Ministrów z 31 I 1949 r. (Dz. U. Min. Admin. Publ. nr 12, poz. 57) wyjaśniono, że przyjmowanie nowych pracowników powinno się odbywać w zasadzie w drodze zawarcia umowy o pracę i że nie należy mianować dotychczasowych kontraktowych pracowników. Spowodowało to, że w administracji rad narodowych zaczęła przeważać forma kontraktu. Np. w woj. opolskim w 1962 r. w wydziałach prezydium rad narodowych na 3079 pracowników tylko 75 było zatrudnionych na podstawie nominacji, pozostali zaś na podstawie powołania i umowy o pracę.

¹²⁷ Dekret z 25 VI 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. nr 30, poz. 116). Niektóre kategorie pracowników (np. funkcjonariusze MO i Służby Więziennej i ich rodziny) mają własne systemy zaopatrzenia emerytalnego.

¹²⁸ Art. 16 i 17 dekretu z 18 I 1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia oraz o zabezpieczeniu ciągłości pracy (Dz. U. nr 2, poz. 11).

¹²⁹ Interesujące rozwiązania znajdujemy w pragmatyce nauczycielskiej (ustawa z 27 IV 1956 r., Dz. U. nr 12, poz. 63). Stosunek służbowy zawiązuje się bądź przez

To, co powiedziano wyżej, stosuje się odpowiednio także do pracowników, których stosunek służbowy powstał na podstawie wyboru¹³⁰. Są oni objęci ustawą o państwowej służbie cywilnej oraz wieloma przepisami szczególnymi. Trzeba dodać, że wybór na stanowisko jako podstawa powstania stosunku pracy jest instytucją, która powstała i rozwinęła się w Polsce Ludowej.

W nauce prawa pracy istnieje spór na temat charakteru stosunku służbowego oraz jego przynależności do szerszej kategorii stosunków pracy¹³¹. Jedno wszakże przyznają wszyscy zabierający w tej materii głos: nastąpiło już ujednolicenie w wielu istotnych sprawach sytuacji pracowników kontraktowych i mianowanych i że stosunki pracy tych ostatnich coraz bardziej poddawane są działaniu prawa pracy. Wydaje się, że istniejące odrębności w sytuacji pracowników mianowanych¹³² są tylko przykładem dyferencjacji zasad ogólnych prawa pracy, że i w tej dziedzinie nastąpiło połączenie elementów administracyjnych i cywilnych i przetworzenie ich w instytucje jednolite, właściwe prawu pracy¹³³.

nominację, bądź zawarcie umowy o pracę. Prawo wyboru jednej z tych form służy nauczycielowi. W zakresie uprawnień i obowiązków zarówno mianowani, jak i kontraktowi zostali zrównani, z wyjątkami dotyczącymi sposobu zawarcia i rozwiązania stosunku pracy oraz odpowiedzialności służbowej.

¹³⁰ Dotyczy to stale urzędujących członków prezydium rad narodowych, sołtysów, oraz sędziów Sądu Najwyższego.

¹³¹ J. Licki (*Prawo pracy*, t. II, s. 3), Z. Salwa (*Prawo pracy*, Warszawa 1962, s. 94 i n.) widzą w mianowaniu i wyborze na stanowisko jedną z podstaw powstania stosunku pracy. W. Jaśkiewicz zajmuje w tej kwestii stanowisko niezdecydowane (por. jego *Pozazumowne stosunki pracy*, RPiE, nr 1, 1958). Inni wypowiadali się przeciwko zaliczeniu stosunku służbowego do stosunku pracy. Por. wypowiedzi Cz. Jackowiaka i Z. Janowicza w dyskusji nad rozprawą W. Jaśkiewicza pt. *Stosunek pracy z nominacji*, Sprawozdania z prac naukowych Wydziału Nauk Społecznych PAN, nr 3—4, 1959, s. 105—107.

¹³² Nawiązanie stosunku pracy i zmiana jego treści (np. przeniesienie do innej pracy) następuje tu na podstawie jednostronnej decyzji administracyjnej, pracownik mianowany korzysta z większej ochrony w przypadku wydalenia ze służby, istnieją szczególne zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej (komisje dyscyplinarne oraz szczegółowo unormowane postępowanie dyscyplinarne), stwarzające zwiększoną ochronę uprawnień pracownika. W obecnym stanie prawnym pracownik mianowany nie może w zasadzie wytoczyć sporu przed sądem cywilnym w sprawach ze stosunku służbowego; może skorzystać tylko z postępowania administracyjnego według k.p.a. Są to, jak się wydaje, najbardziej charakterystyczne odrębności stosunku służbowego, jeżeli porównujemy go z umownym stosunkiem pracy.

¹³³ Na brak podstaw do oddzielenia prawa urzędniczego od prawa pracy w ustroju socjalistycznym oraz na potrzebę objęcia przyszłym kodeksem pracy także pracowników mianowanych wskazywał Z. Fenichel, *Zagadnienia przebudowy i kodyfikacji prawa pracy*.

Ad. 3. Sankcje karne¹³⁴ odgrywały w prawie pracy znaczną rolę od dość dawna. W okresie międzywojennym oba rozporządzenia o umowie o pracę, ustawa o czasie pracy, o urlopach, w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet, rozporządzenie o bezpieczeństwie i higienie pracy i in., przewidywały stosowanie kar wobec winnych niewykonania obowiązków wynikających z tych aktów prawnych. Oczywiście, w układzie społeczno-gospodarczym okresu międzywojennego sankcja skierowana była z reguły przeciwko prywatnemu pracodawcy — kapitaliście.

W Polsce Ludowej utrzymano system sankcji karnych stosowanych przez organy władzy administracyjnej (technicznych inspektorów pracy, kolegia karno-orzekające i in.). Obok tego zaszły w omawianej dziedzinie istotne zmiany: po pierwsze — zagrożenie karne stało się bardziej intensywne i wykazuje tendencję dalszego rozwoju, po drugie — sankcja kierowana jest przeciwko naruszającym prawo pracownikom (z reguły tym, którzy zajmują stanowiska kierownicze lub materialnie odpowiedzialne) socjalistycznych zakładów pracy.

Do pochodzących jeszcze z okresu międzywojennego przepisów karnych niedługo po wyzwoleniu dodano w małym kodeksie karnym¹³⁵ przepis, według którego uporczywe uchylanie się przez przełożonego lub pracodawcę od ustawowego lub społecznego obowiązku dbałości o dobro pracowników i narażanie ich przez to na szkodę zostało zagrożone karą do 5 lat aresztu (art. 42). W literaturze podkreślono jednak, że zastosowanie tego przepisu nie mogło być szerokie, z wyjątkiem pierwszych lat Polski Ludowej¹³⁶, gdyż trzeba by było udowodnić, że przestępstwo popełnione przez pracodawcę jest szczególnie niebezpieczne w okresie odbudowy państwa¹³⁷. Nie znajduje też szerszego zastosowania art. 286 kodeksu karnego w sprawach o naruszanie przez zakłady pracy uprawnień pracowniczych, z wyjątkiem przypadków naruszenia przepisów w dziedzinie bhp¹³⁸.

Tendencja do zaostrzenia sankcji karnych przejawiała się w przedstawionych do publicznej dyskusji projektach prawa o wykroczeniach¹³⁹

¹³⁴ Chodzi tu nie tylko o sankcje przewidziane w kodeksie karnym, ale także o sankcje wprowadzone w prawie o wykroczeniach (art. 59) oraz w niektórych ustawach z zakresu prawa pracy.

¹³⁵ Dekret z 13 VI 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa (Dz. U. nr 30, poz. 192).

¹³⁶ W. Szubert, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy*, Warszawa 1956, s. 112.

¹³⁷ Por. W. Masewicz, *W poszukiwaniu środków przed społecznie niestusznym zwolnieniem z pracy*, *Praca i Zabezp. Społ.*, nr 4, 1962.

¹³⁸ W. Szubert, *Podstawy prawne ochrony pracy*, w: *Kurs techniki bezpieczeństwa pracy*, Warszawa 1962, s. 94, 95.

¹³⁹ Omówienie wykroczeń przeciwko prawom pracownika i przewidzianych

oraz kodeksu karnego¹⁴⁰. W obu poświęcono osobne rozdziały wykroczeniom lub przestępstwom przeciwko prawom pracownika, a projekt kodeksu karnego za niektóre przestępstwa w omawianej dziedzinie przewiduje karę pozbawienia wolności do 5 lat¹⁴¹. Tak silne zaostrzenie sankcji karnej wywołało sprzeciwy, w których słusznie podkreślano, że przecenianie sankcji karnych i wiązanie z nimi tylko nadziei na umocnienie praworządności w stosunkach pracy jest oparte na błędnej ocenie sytuacji¹⁴². Wydaje się, że ochrona praw pracowniczych w prawie karnym powinna być utrzymana, oczywiście z zachowaniem rozsądnych proporcji między poszczególnymi przestępstwami i wymiarem kary¹⁴³.

Wspomniane wyżej projektowane (w kodeksie karnym oraz prawie o wykroczeniach) sankcje skierowane są przeciwko osobom, które wykonując funkcje kierownicze w zakładzie pracy, naruszają prawa pracowników. Ich obowiązek służbowy polega m. in. na poszanowaniu praw pracowników. Niewykonanie tego obowiązku zagrożono (w projektach) zaostrzoną sankcją karną. W zakresie odpowiedzialności karnej pracowników, nie zajmujących stanowisk kierowniczych, poza kilkakrotnym zaostrzeniem sankcji za naruszenie obowiązku dbałości o mienie społeczne¹⁴⁴, mieliśmy kilka przykładów obwarowania sankcją karną innych obowiązków pracowniczych. O niektórych była już mowa (np. obowiązek

za nie sankcji w projekcie prawa o wykroczeniach por. „Trybuna Ludu”, nr 332 i 348, 1962, wyd. C, „Głos Pracy”, nr 300, 1962, wyd. C, „Życie Warszawy”, nr 309, 1962 wyd. AC.

¹⁴⁰ Projekt kodeksu karnego, Warszawa 1963.

¹⁴¹ Projekt zawiera ogólny przepis (art. 366), według którego kierownik zakładu pracy lub inna osoba odpowiedzialna podlega tej karze, jeżeli z pobudek osobistych, złośliwie lub w celu osiągnięcia korzyści majątkowej narusza prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy. Taka sama kara grozi za naruszenie przepisów bhp. Za inne szczegółowo wymienione przestępstwa przeciw prawom pracownika przewidziano mniej surowe sankcje karne.

¹⁴² W. Masewicz (*Prawa pracownika*, Prawo i Życie, nr 8, 1963) w konkluzji swoich rozważań nad rozdziałem projektu kodeksu karnego dotyczącym ochrony praw pracownika powiada, że w obecnej swej redakcji mógłby on być skreślony w całości bez istotnej szkody dla praworządności w stosunkach pracy. Nieco łagodniej ocenili omawiane przepisy W. Gabler, T. Radziński na łamach „Trybuny Ludu” (nr 76, 1963, wyd. C).

¹⁴³ Warto tu wspomnieć, że kodeks karny RSFSR z 1960 r. zawiera przepisy chroniące prawa pracownika, jednak sankcja karna jest znacznie łagodniejsza w porównaniu z polskim projektem k.k. Np. odpowiednik art. 366 projektu k.k. przewiduje karę pracy poprawczej na okres do jednego roku albo zwolnienie z zajmowanego stanowiska.

¹⁴⁴ Jest to zagadnienie, które wykracza poza ramy niniejszego artykułu nie tylko dlatego, że jest zbyt obszerne, lecz należy ono przede wszystkim do prawa karnego i jego związku z prawem pracy są luźne. Stąd też zostało ono pominięte.

nieopuszczania zajmowanego stanowiska przez osobę, która otrzymała nakaz pracy, albo przez absolwenta pracującego na podstawie nakazu pracy). Zagadnienie to wiąże się także z ustawą o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy.

Niewykonanie przez pracownika obowiązku przestrzegania czasu pracy, tzn. spóźnianie się do pracy, opuszczanie stanowiska przed ustalonym czasem, opuszczanie bez usprawiedliwionej przyczyny dni pracy — tradycyjnie w prawie pracy było karane sankcjami regulaminowymi (do niezwłocznego zwolnienia z pracy z winy pracownika włącznie). Jeżeli w związku z tym zakład pracy poniósł szkodę, mógł jej dochodzić na zasadach ogólnych. Inaczej mówiąc, stosowano tu sankcje regulaminowe i cywilne. W pierwszym okresie Polski Ludowej (do 1949 r.) w tej dziedzinie nie zaszły istotne zmiany. Przewidywany znaczny napływ do przemysłu osób nie nawykłych do wysoko zorganizowanej i zdyscyplinowanej pracy, jak również potrzeba zabezpieczenia wykonania planu 6-letniego skłoniły ustawodawcę do obwarowania obowiązku przestrzegania czasu pracy sankcją karną¹⁴⁵. Nastąpiło to w ustawie z 19 IV 1950 r. o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy¹⁴⁶, która obok kar porządkowych¹⁴⁷ wprowadziła także karę sądową w postaci nałożenia na pracownika obowiązku pozostawania przez okres nie dłuższy niż trzy miesiące przy pracy dotychczas wykonywanej, z jednoczesnym potrąceniem od 10 do 25% wynagrodzenia za pracę. W okresie odbywania tej kary pracownik nie mógł rozwiązać stosunku pracy (stosunku służbowego)¹⁴⁸.

Na kierownika zakładu pracy ustawa nałożyła obowiązek stosowania kar porządkowych lub kierowania sprawy do sądu. Jeżeli kierownik bezpodstawnie uznał nieobecność za usprawiedliwioną albo nie wykonał

¹⁴⁵ Por. wstęp do ustawy o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy.

¹⁴⁶ Dz. U. nr 20, poz. 168.

¹⁴⁷ Do kar porządkowych ustawa zaliczyła: naganę z ostrzeżeniem, potrącenie z należnego wynagrodzenia — za każdy dzień opuszczony bez usprawiedliwienia — przeciętnego zarobku za jeden lub dwa dni pracy, przeniesienie do pracy niżej zaszeregowanej na okres nie dłuższy niż miesiąc. Pracownik, który pobierał wynagrodzenie stałe (ryczałtowe, miesięczne), niezależnie od kary potrącenia, tracił tę część wynagrodzenia, która przypadała za dni opuszczone bez usprawiedliwienia (art. 5 i 6).

¹⁴⁸ Przestępstwo polegające na naruszeniu obowiązku przestrzegania czasu pracy można było popełnić tylko w czasie trwania stosunku pracy. Popełniał je więc pracownik, który bez należytego rozwiązania umowy o pracę porzucił pracę albo który porzucił pracę w czasie, gdy nie służyło mu prawo rozwiązania stosunku pracy, tzn. w czasie odbywania kary porządkowej wykonywania pracy niżej zaszeregowanej lub kary sądowej wykonywania pracy z potrąceniem części wynagrodzenia.

wspomnianego przed chwilą obowiązku — podlegał karze aresztu do trzech miesięcy lub grzywny do 4500 zł¹⁴⁹ lub obu karom łącznie.

Ustawa o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy była bardzo rygorystycznym aktem prawnym, lecz trzeba tu dodać, że akty wykonawcze do ustawy¹⁵⁰ oraz jej nowelizacja¹⁵¹ szły w kierunku łagodzenia jej przepisów, a orzecznictwo sądowe przyjmowało zważającą interpretację pojęcia przestępstwa¹⁵². Także karalność w trybie porządkowym i sądowym nie odznaczała się surowością¹⁵³. Niemniej jednak nie należy zapominać, że ustawa była środkiem nadzwyczajnym z punktu widzenia systemu tradycyjnych i właściwych prawu pracy sankcji. Toteż była ona bardzo niepopularna, a nadto wydaje się, że nie stanowiła środka na tyle skutecznego, jak się tego spodziewano¹⁵⁴. Jej uchylenie w dniu 10 IX 1956 r.¹⁵⁵ było finałem sprawy dojrzałej do załatwienia. W latach następnych powrócono do systemu regulaminowych sankcji za naruszenie przez pracownika obowiązku przestrzegania czasu pracy^{156, 157}.

¹⁴⁹ Kwota podana jest w wysokości z uwzględnieniem reformy systemu pieniężnego w 1950 r.

¹⁵⁰ Uchwała Rady Ministrów z 5 V 1950 r. w przedmiocie określenia przypadków usprawiedliwiających nieobecność w pracy oraz warunków i trybu usprawiedliwienia nieobecności (M.P. nr A-51, poz. 584) była czterokrotnie nowelizowana (M.P. z 1950 r., nr A-62, poz. 719; nr A-86, poz. 1060; z 1951 r. nr A-27, poz. 334; z 1955 r. nr 20, poz. 198). Tą drogą zwiększono liczbę przypadków usprawiedliwiających nieobecność w pracy oraz rozszerzono swobodę kierownika zakładu pracy w podejmowaniu decyzji o zwolnieniu pracownika od pracy i usprawiedliwiania jego nieobecności.

¹⁵¹ Dekret z 20 V 1955 r. o zmianie ustawy o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy (Dz. U. nr 21, poz. 135).

¹⁵² Omówienie tych zagadnień por. L. Planer, *W sprawie uchylenia ustawy o dyscyplinie pracy*, Przegl. Zagad. Socjaln., nr 8—9, 1956.

¹⁵³ Tamże. Autor podaje zarazem liczby charakteryzujące spadek karalności na podstawie ustawy.

¹⁵⁴ Jest to szersze zagadnienie stosunku przymusu pracy do wydajności pracy. Podobnie jak przymus pracy dotyczący nawiązania i pozostawania w stosunku pracy (por. wyżej), tak też przymus w postaci ostrych kar za nieprzestrzeganie czasu pracy musi być oceniony negatywnie, jeżeli w tej metodzie upatruje się podstawowy czynnik podnoszenia wydajności pracy. Zdaniem E. Lipińskiego (*Warunki sprawności przedsiębiorstwa*, Przegl. Kultur, nr 16, 1963), metoda taka w warunkach nowoczesnych daje efekty wprost odwrotne do zamierzonych.

¹⁵⁵ Dz. U. nr 20, poz. 168.

¹⁵⁶ Por. uchwałę nr 327 Rady Ministrów z 16 VIII 1957 r. w sprawie przestrzegania porządku i dyscypliny pracy, oraz załącznik do uchwały zawierający wytyczne do opracowania regulaminów pracy w uspołecznionych przedsiębiorstwach (M.P. nr 70, poz. 432).

¹⁵⁷ Szersze omówienie zagadnienia dyscypliny pracy, w tym także nieobo-

VI. PRZEBUDOWA PODSTAW DYFERENCJACJI PRAWA PRACY ¹⁵⁸

Polska Ludowa przejęła w spadku po państwie burżuazyjnym prawo pracy, któremu brak było jednolitości, i to nie tylko z powodu dawnych podziałów dzielnicowych. Państwo burżuazyjne utrzymywało i pogłębiało różnicowanie prawa pracy według kryteriów klasowych i warstwowych, a nawet grupowych. Udział w korzyściach osiąganych przez pracowników dzięki prawu pracy zależał od znaczenia, jakie danej warstwie pracowników przypisywało państwo, albo też od siły społecznej i politycznej danej warstwy lub grupy pracowników. Najbardziej uprzywilejowaną warstwą byli funkcjonariusze państwowi, którzy mieli własne prawo urzędnicze, nie zaliczane do prawa pracy — co stwarzało głęboki przedział między zawodową biurokracją a resztą pracowników. Dla wzmocnienia dystansu między jednymi a drugimi, państwo przyznało funkcjonariuszom różnego rodzaju uprawnienia i świadczenia, z których nie korzystała żadna inna kategoria osób żyjących z pracy najemnej. Głębokie różnice istniały też między poszczególnymi warstwami i grupami wśród pracowników najemnych (pracowników w rozumieniu ówczesnego prawa pracy). Przede wszystkim wprowadzono istotne różnicowanie uprawnień pracowników umysłowych i robotników ¹⁵⁹. Wśród robotników niewątpliwie w najlepszej sytuacji znajdowali się robotnicy przemysłu i handlu. Należy jednakże pamiętać o gorszej sytuacji robotników młodocianych ¹⁶⁰ oraz robotników zatrudnionych w małych zakładach pracy ¹⁶¹. Niżej w hierarchii chronionych przez prawo pracy stali

wiązującej już ustawy o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy, por. H. Popławski, *Podstawy prawne i istota socjalistycznej dyscypliny pracy*, Warszawa 1953, oraz Z. Salwa, *Socjalistyczna dyscyplina pracy*, Warszawa 1961.

¹⁵⁸ O znaczeniu określenia „dyferencjacja prawa pracy” por. Z. Nanowski, *Problem dyferencjacji prawa pracy*, PiP, nr 3, 1959.

¹⁵⁹ Różnice dotyczyły uprawnień urlopowych oraz szeregu innych uprawnień, unormowanych w rozporządzeniach o umowie o pracę pracowników umysłowych z 1928 r. Omówienie tych spraw por. M. Święcicki, *Instytucje polskiego prawa pracy...*, s. 137 i n.

¹⁶⁰ Mam na myśli zwłaszcza wsteczne przepisy prawa przemysłowego z 1927 r., dotyczące umowy o naukę zawodu. Zagadnienia te omówiłem obszernie w książce pt. *Ochrona pracy kobiet i młodocianych...*, passim, zwłaszcza s. 278 i n.

¹⁶¹ Np. ustawa o urloпах dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu z 1922 r. nie obowiązywała w zakładach pracy zatrudniających czterech i mniej pracowników. Należy zaś pamiętać, że w takich małych zakładach pracy zatrudniano w okresie międzywojennym dużą liczbę pracowników (wynikało to ze struktury przemysłu i rzemiosła w owym czasie). Poza tym należy mieć na uwadze, że przestrzeganie przepisów prawa pracy w małych zakładach pracy nie mogło być należyte z powodu braku kontroli i nadzoru ze strony organów państwowych (inspekcji pracy).

robotnicy rolni¹⁶², a w najgorszej — jak się wydaje — sytuacji znajdowała się liczna kategoria służby domowej¹⁶³.

W Polsce Ludowej od zarania jej istnienia odbywa się proces niwelacji wspomnianych różnic, który nazwałbym przebudową podstaw dyferencjacji prawa pracy z klasowych na rzeczowe (podmiotowe i przedmiotowe), tzn. oparte na zasadzie: od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy (art. 14 ust. 3 Konstytucji PRL). Rozwiązanie tego skomplikowanego problemu pochłania wiele sił i środków. Należy bowiem uprzytomnić sobie, że w okresie międzywojennym poziom świadczeń np. na rzecz robotników przemysłowych (podstawowej grupy pracowników) ustalony w ustawodawstwie pracy nie był niski (w porównaniu z innymi krajami europejskimi). Rzecz jednak w tym, że prawo pracy miało fasadowy charakter, że świadczenia przewidziane w ustawach często nie były realizowane¹⁶⁴. Poziom rzeczywistych świadczeń przy niezmiennym stanie prawnym musiał się siłą rzeczy podnieść, gdy dokonano uspołecznienia środków produkcji, gdy przestał odgrywać rolę kapitalistyczny zysk i wyzysk. W porównaniu z robotnikami w przemyśle i handlu ze znacznie wyższego poziomu świadczeń korzystali pracownicy umysłowi i ten poziom stał się w Polsce Ludowej celem aspiracji innych grup pracowników.

Zagadnienie przebudowy podstaw dyferencjacji prawa pracy w historycznym ujęciu można podzielić na dwa tematy: niwelacja nie uzasadnionych różnic oraz różnicowanie sytuacji poszczególnych grup pracowników według rodzaju pracy, psychofizycznych właściwości zatrudnionych,

¹⁶² Podstawowa część przepisów prawa pracy nie odnosiła się do robotników rolnych. Ich sytuacja była normowana wspomnianymi wyżej anachronicznymi przepisami zaborczymi (np. regulamin dla sług z 1855 r.), przepisami kodeksu zobowiązań oraz umowami zbiorowymi (układami zbiorowymi pracy). Poziom świadczeń zależał przede wszystkim od tego, ile robotnicy i ich związki zdołali sobie wywalczyć (przeważnie strajkami) przy zawieraniu umów zbiorowych. Szerze omówienie tych spraw por. A. Ajnenkiel, *Położenie prawne robotników rolnych...*, passim.

¹⁶³ Według spisu ludności z 1931 r. służba domowa liczyła 415 tys. osób (Mały Rocznik Statystyczny 1938, s. 237). Sytuacja prawna tej kategorii pracowników unormowana była na pół feudalnymi przepisami pochodzącymi z okresu zaborów, oraz przepisami kodeksu zobowiązań. Praktycznie biorąc, warunki pracy i płacy były określane umową stron, a to oznaczało w ówczesnych warunkach nieskrępowany wyzysk.

¹⁶⁴ Tylko najsilniejsze oddziały klasy robotniczej zdołały sobie zapewnić przestrzeganie ustawodawstwa pracy, i to tylko w okresach pomyślnej koniunktury. O rozmiarach zjawiska nieprzestrzegania ustawodawstwa pracy i jego fasadowości traktują wszystkie trzy wymienione wyżej monografie M. Święckiego, J. Jończyka i A. Ajnenkiela, dotyczące prawa pracy okresu międzywojennego.

gałęzi pracy itd. Pierwszy ma większą wymowę społeczno-polityczną i stanowi interesujący przyczynek do zagadnienia kierunków rozwoju prawa pracy w Polsce Ludowej. Drugi został już w naszej literaturze częściowo omówiony ¹⁶⁵.

Proces niwelacji nie uzasadnionych różnic odbywa się w Polsce Ludowej z reguły przez podnoszenie świadczeń na rzecz grup pracowników, które w okresie międzywojennym były upośledzone, a nie obniżanie uprawnień tych, którzy byli uprzywilejowani. Państwo Ludowe przyjęło jako zasadę utrzymanie poziomu uprawnień i świadczeń pracowników umysłowych i wyrównanie do tego poziomu — w przypadkach gdy to jest uzasadnione względami rzeczowymi — świadczeń innych grup pracowniczych.

Przechodząc do omówienia poszczególnych zagadnień omawianego procesu należy na początku wymienić szereg zmian ustawowych w latach 1945—1948, których celem było uchylenie skutków pogorszenia uprawnień pracowniczych (przede wszystkim robotników) w latach trzydziestych. Dotyczyło to czasu pracy i wynagrodzenia za godziny nadliczbowe ¹⁶⁶, urlopów pracowniczych ¹⁶⁷, ochrony pracy kobiet ¹⁶⁸. Ustawodawca nie ograniczył się tylko do przywrócenia poziomu uprawnień, który wywalczyła sobie klasa robotnicza w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości (1918—1920), a które potem w latach trzydziestych pogorszono. Przykładami rozbudowy uprawnień pracowniczych, a zarazem niwelowania różnic może być zapoczątkowanie w 1945 r. akcji wczasów pracowniczych ¹⁶⁹, stwarzającej dla wszystkich pracowników równe szanse wykorzystania urlopu wypoczynkowego, rozszerzenie działania ustawy o urlopach na małe zakłady pracy i zwiększenie wymiaru urlopu dla młodocianych ¹⁷⁰, pogłębienie ochrony pracy kobiet w okresie ciąży ¹⁷¹ oraz przedłużenie okresu pobierania zasiłku połogowego z 8, do 12 ty-

¹⁶⁵ Por. Z. Nanowski, *Problem dyferencjacji prawa pracy...*, oraz cytowana tam literatura. Ten drugi temat został w niniejszym opracowaniu w zasadzie pominięty.

¹⁶⁶ Dekrety z 16 V 1945 r. (Dz. U. nr 21, poz. 117) i z 19 IX 1946 r. (Dz. U. nr 51, poz. 285).

¹⁶⁷ Dekret z 29 IX 1945 r. (Dz. U. nr 43, poz. 238).

¹⁶⁸ Dekret z 8 I 1946 r. o zmianie i uzupełnieniu ustawy z dnia 28 III 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. nr 4, poz. 28).

¹⁶⁹ Uchwała Rady Ministrów z 12 VI 1945 r. w sprawie wczasów pracowniczych (zamieszczona w *Zbiorze przepisów prawa pracy*, t. I, Warszawa 1948, s. 119). Należy też wymienić ustawę z 4 II 1949 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych Komisji Centralnej Związków Zawodowych (Dz. U. nr 9, poz. 48), która dała podstawy prawne dla rozszerzenia akcji wczasów pracowniczych.

¹⁷⁰ Dekret z 28 VII 1948 r. (Dz. U. nr 36, poz. 258).

¹⁷¹ Ustawa z 28 IV 1948 r. (Dz. U. nr 27, poz. 182).

godni¹⁷², zwiększenie wymiaru urlopu dla robotników¹⁷³ i wprowadzenie skróconego czasu pracy przy robotach szczególnie uciążliwych i szkodliwych dla zdrowia¹⁷⁴.

W zakresie prawa stosunku pracy najbardziej doniosłą i charakterystyczną zmianą było unormowanie w 1956 r. w sposób jednolity dla pracowników umysłowych i robotników zagadnienia niezwłocznego rozwiązania umowy o pracę, okresów usprawiedliwionej nieobecności, w których nie wolno wypowiedzieć umowy o pracę, oraz sprawy ciągłości pracy¹⁷⁵. Należy też dodać, że stosunek pracy robotników i pracowników umysłowych jest jednakowo chroniony w razie spełniania przez nich funkcji społecznych i państwowych, powołania do odbycia służby wojсковей itp.

Różnice między uprawnieniami pracowników umysłowych i fizycznych nadal istnieją. Dotyczą one między innymi okresów wypowiedzenia umowy o pracę, wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy¹⁷⁶, urlopów i in. Likwidacja niektórych z nich jest ściśle związana z możliwościami gospodarczymi państwa.

Także uprawnienia innych grup pracowniczych ulegały w okresie dwudziestolecia Polski Ludowej charakterystycznym przemianom. Wspominałem już o wyrównaniu różnic między pracownikami kontraktowymi a mianowanymi w urzędach i instytucjach oraz o likwidowaniu nieuzasadnionych różnic między pracownikami administracji państwowej oraz

¹⁷² Ustawa z 28 IV 1948 r. (Dz. U. nr 27, poz. 183).

¹⁷³ Wymiar urlopu dla robotników wynosił w okresie międzywojennym 8 dni kalendarzowych po roku pracy i 15 dni po trzech latach pracy. Dekretem z 29 IX 1945 (Dz. U. nr 43, poz. 238) normę urlopu zmieniono z 8 i 15 po sobie następujących dni kalendarzowych na 8 i 15 dni roboczych (bez wliczenia niedziel i świąt). Ustawą z 20 III 1950 r. (Dz. U. nr 13, poz. 123) wymiar urlopu robotników zwiększono do 12 dni roboczych po roku pracy, 15 dni roboczych po trzech latach pracy i jednego miesiąca po dziesięciu latach pracy.

¹⁷⁴ Ustawa z 19 IV 1950 r. (Dz. U. nr 20, poz. 174). Według tej ustawy czas pracy skraca się do 6, 7 i 7 i pół godziny dziennie i odpowiednio do 36, 42 lub 45 godzin tygodniowo na podstawie uchwał Rady Ministrów (wydano ich już kilkanaście). Skrócenie czasu pracy nie powoduje zmniejszenia wynagrodzenia za pracę.

¹⁷⁵ Dekret z 18 I 1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia oraz o zabezpieczeniu ciągłości pracy (Dz. U. nr 2, poz. 11).

¹⁷⁶ Pracownik umysłowy zachowuje prawo do pełnego wynagrodzenia przez okres trzech miesięcy w razie choroby i innych przypadków wyliczonych w art. 19 rozporządzenia o umowie o pracę pracowników umysłowych z 1928 r. Robotnik zachowuje w analogicznych sytuacjach prawo do zasiłku chorobowego (chyba że na podstawie przepisów szczególnych ma prawo do wynagrodzenia), który z reguły jest niższy od pobieranego wynagrodzenia (zasadniczo 70% wynagrodzenia). Jest to tylko jeden przykład różnic między pracownikami umysłowymi i robotnikami w zakresie tzw. wypłat gwarancyjnych.

przemysłu i handlu. Unormowano też jednolicie i znacznie poprawiono (w porównaniu z okresem międzywojennym) sytuację pracowników młodocianych¹⁷⁷. Robotnicy rolni dzięki zmianie ustawy o układach zbiorowych pracy w 1946 r. (o czym była już mowa) uzyskali poprzez układy zbiorowe pracy szereg uprawnień podobnych do tych, jakie obowiązują w przemyśle i handlu. Układ zbiorowy pracy dla pracowników zatrudnionych w zakładach podległych Ministerstwu Rolnictwa z 8 VIII 1960 r. pokazuje, jak głęboka, korzystna ewolucja dokonała się w stosunkach pracy tej dawniej bardzo upośledzonej grupy pracowników. Należy też wspomnieć o próbach jednolitego unormowania sytuacji prawnej pracowników domowych przez wydanie wzorcowej umowy o pracę¹⁷⁸, przewidującej jednolite warunki umowy, a zarazem lepsze niż te przewidują przepisy ustawowe¹⁷⁹, oraz przez zapewnienie, by umowy o pracę z pracownikami domowymi zawierano z powołaniem się na umowę wzorcową¹⁸⁰, co zgodnie z przepisami kodeksu zobowiązań (art. 72) powoduje, że strony są związane postanowieniami tej umowy.

Wreszcie należy wspomnieć o głębokich przemianach w systemie ubezpieczeń społecznych, dla których najbardziej znamienne było objęcie ubezpieczeniami emerytalnymi wszystkich (w zasadzie) pracowników i oparcia ich na jednakowych zasadach¹⁸¹ oraz wprowadzenie ubezpieczeń rodzinnych, jednolitych dla wszystkich pracowników¹⁸²,

¹⁷⁷ Podstawowym celem przepisów wydanych w Polsce Ludowej, zwłaszcza przepisów z 1958 r., jest zapewnienie zdobycia kwalifikacji zawodowych przez młodocianego oraz ochrona jego sił fizycznych. Temu służy między innymi skrócenie czasu pracy młodocianych w wieku od 15 do 16 lat, dłuższe niż u dorosłych normy urlopowe, obowiązek wliczania 18 godzin (w tygodniu) nauki dokształcającej do czasu pracy oraz cały zespół gwarancji, aby młodociani rzeczywiście zdobyli zawód (organizacja szkolnictwa przyzakładowego, wydzielanie specjalnych środków oraz wyznaczanie pracowników — osobno płatnych — dla nauczania zawodu itp.). Stopień zainteresowania przez państwo młodocianą siłą roboczą daje pole dla interesujących porównań między społecznym i wstępnym charakterem instytucji okresu międzywojennego i ogromnym wysiłkiem państwa ludowego.

¹⁷⁸ Załącznik do pisma okólnego Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej z 17 VII 1950 r. w sprawie umów o pracę pomocnic domowych (Dz. U. MPiOS nr 11, poz. 82).

¹⁷⁹ Np. według kodeksu zobowiązań pomocnikom domowym przysługuje 7 dni urlopu po roku pracy. Według wzorcowej umowy — młodocianym 7 dni po pół roku pracy i 14 po rocznej pracy, a pomocnikom dorosłym — 12 dni po rocznej pracy.

¹⁸⁰ Wymienione w przyp. 178 pismo okólne MPiOS ustaliło sposób postępowania inspekcji pracy, zapewniający zawarcie przez strony umowy o pracę z powołaniem się na umowę wzorcową.

¹⁸¹ Dekret z 25 VI 1954 r. (Dz. U. nr 30, poz. 116).

¹⁸² Dekret z 28 X 1947 r. o ubezpieczeniu rodzinnym (Dz. U. nr 66, poz. 414). Do

których świadczenia stanowią poważny dochód w budżetach poszczególnych rodzin i poważny wydatek dla państwa¹⁸³.

Proces wyrównania nieuzasadnionych różnic między poszczególnymi grupami pracowników w okresie dwudziestolecia Polski Ludowej nie został jeszcze zakończony¹⁸⁴. To, co zostało już dokonane, stanowi jedno z najważniejszych osiągnięć klasy robotniczej, i jedną z chlubniejszych kart w rozwoju prawa pracy Polski Ludowej.

VII. WSPÓŁUDZIAŁ PRACOWNIKÓW W ZARZĄDZANIU ZAKŁADEM PRACY

Idea zapewnienia sobie przez pracowników wpływu na losy zakładu pracy i na jego osobowy skład jest bardzo stara. Jej lekceważenie przez kapitalistów przez długi czas było (a w wielu krajach jest nadal) przede wszystkim wynikiem słabości klasy robotniczej. Po pierwszej wojnie światowej idea ta zaczęła przybierać realne kształty w postaci rad załogowych i komitetów fabrycznych, będących organem rad delegatów robotniczych. W niektórych państwach (np. w Niemczech) stworzono nawet podstawy prawne dla działalności przedstawicielstwa pracowniczego w zakładzie pracy, przyznając mu szerokie uprawnienia.

W Polsce w okresie międzywojennym komitety fabryczne, wyrosłe na gruncie wydarzeń rewolucyjnych lat 1918—1920, podzieliły los rad delegatów robotniczych. Dekret o pracownicznych związkach zawodowych z 1919 r. był aktem postępowym, ale ograniczał się do unormowania ogólnych podstaw działalności związków zawodowych. W sprawie przedstawicielstwa pracowniczego w zakładach pracy zachowywał milczenie. Przez cały okres międzywojenny toczyła się ostra walka klasowa o uznanie przez kapitalistę przedstawicielstwa związkowego (delegata związkowego). Niejeden strajk dotyczył tej właśnie sprawy. Utworzenie i istnienie przedstawicielstwa oraz jego uznawanie przez pracodawcę zależało w poszczególnych przypadkach od układu sił.

Dążeniu pracowników do posiadania własnego przedstawicielstwa w zakładzie pracy wyszedł naprzeciw ustawodawca ludowy i jednym

dekretu wydano wiele aktów wykonawczych, normujących nabywanie i utratę prawa do zasiłku rodzinnego oraz sposób jego wypłaty.

¹⁸³ Zasiłki rodzinne stanowiły przez wiele lat największą pozycję wydatków na ubezpieczenia społeczne. Dopiero od 1958 r., kiedy podwyższono świadczenia rentowe, te ostatnie stały się pierwszą pozycją wydatków. W 1963 r. (plan) w budżecie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przewidziano 13,1 mld zł na renty i 8,5 mld zł na zasiłki rodzinne (por. Przegl. Zagad. Socjaln., nr 4, 1963, s. 22).

¹⁸⁴ O przyczynach tego stanu rzeczy i perspektywach na przyszłość mówił I. Loga-Sowiński w referacie na V Kongres Związków Zawodowych („Trybuna Ludu”, nr 329, 1963, wyd. C).

z pierwszych aktów prawnych w zakresie prawa pracy powołał do życia rady zakładowe¹⁸⁵. Rada zakładowa była reprezentantem całej załogi (powoływano ją w drodze wyborów). Do zadań rady zakładowej należało według dekretu (art. 3): zastępowanie interesów zawodowych pracowników danego zakładu pracy wobec pracodawcy oraz czuwanie nad wzmoczeniem i ulepszeniem produkcji zakładu pracy zgodnie z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej państwa. Spośród przykładowo wymienionych w dekreście szczegółowych uprawnień rady zakładowej (lub delegata) niektóre zasługują na uwagę. Radzie zakładowej (delegatowi) zostało powierzane wykonywanie nadzoru nad warunkami pracy w granicach przepisów prawnych i umów o pracę, pośredniczenie w razie zatargu między pracownikiem a pracodawcą, współdziałanie przy regulowaniu zatrudnienia pracowników, tzn. przy ich przyjmowaniu i zwalnianiu, zatwierdzanie projektu regulaminu pracy przed przedłożeniem go właściwemu inspektorowi pracy do ostatecznego zatwierdzenia.

W 1947 r. rady zakładowe zostały przekształcone w organ związków zawodowych¹⁸⁶, tym samym ich pozycja została wzmocniona autorytetem organizacji zawodowej pracowników.

Rozwój rad zakładowych stanowi przyczynek do zagadnienia kształtowania się demokracji socjalistycznej w zakładach pracy. Ich kompetencja i rzeczywista rola w zakładach pracy w ciągu kilkunastu lat od momentu ich powołania znacznie się rozszerzyły, zwłaszcza od chwili, gdy członkowie rad zakładowych wchodziły w skład konferencji samorządu robotniczego (od 1958 r.).

Omówienie licznych uprawnień rad zakładowych przekracza ramy niniejszego opracowania i nie jest też konieczne. Istnieją na ten temat osobne opracowania¹⁸⁷. Chciałbym zwrócić uwagę na niektóre tylko sprawy, które pokazują duży wpływ istnienia i działalności rad zakładowych na uprawnienia pracownika wobec pracodawcy, a więc na sferę stosunku pracy.

Dekret o utworzeniu rad zakładowych powiada, że współdziałają one przy przyjmowaniu i zwalnianiu pracowników. Enigmatyczność tego sformułowania (interpretowanego konsekwentnie przez Sąd Najwyższy,

¹⁸⁵ Dekret z 6 II 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych (Dz. U. nr 8, poz. 36).

¹⁸⁶ Dekret z 16 I 1947 r. o zmianie dekretu z 6 II 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych (Dz. U. nr 24, poz. 92). Stało się to możliwe dzięki przemianom w ruchu związkowym polegającym na utworzeniu jednolitej organizacji związkowej. Proces ten został zakończony i usankcjonowany ustawą z 1 VII 1949 r. o związkach zawodowych (Dz. U. nr 41, poz. 293). Ponieważ związki zawodowe oparły się na zasadzie branżowej, oznaczało to, że pracownicy danego zakładu pracy należą do jednego związku zawodowego, niezależnie od wykonywanego zawodu. Tym samym rada zakładowa mogła spełniać funkcje organu związkowego.

¹⁸⁷ A. Mironczuk, *Uprawnienia rad zakładowych*, Warszawa 1960.

jako zapewniającego uprawnienia wyłącznie opiniodawcze), wynika — jak się wydaje — stąd, że dobór i swobodne zwalnianie pracowników należało zawsze do sfery bardzo zazdrośnie strzeżonej przez pracodawców przed ingerencją czynników postronnych, zwłaszcza przedstawicielstwa pracowniczego. Wprowadzenie takiego sformułowania do dekretu było aktem postępowym i przełomowym. Był to — jak się później okazało — zaledwie początek rozwoju tych uprawnień. Wpływ rady zakładowej na zwalnianie pracowników został wzmocniony w odniesieniu do niektórych kategorii pracowników szczególnie chronionych. Mianowicie rozwiązanie umowy o pracę z przyczyn zawinionych lub z ważnej przyczyny z kobietą w okresie ciąży i połogu uzależniono od zgody rady zakładowej¹⁸⁸. Brak zgody powodował nieważność rozwiązania umowy o pracę. Podobny wymóg i rygor wprowadzono przy zwalnianiu z pracy społecznych inspektorów pracy¹⁸⁹. Istotne zmiany nastąpiły w 1956 r. W dekreście o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia ustanowiono generalny wymóg zgody rady zakładowej na niezwłoczne zwolnienie z pracy z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych, natomiast opinia rady zakładowej wymagana jest w innych przypadkach niezwłocznego zwolnienia z pracy, przewidzianych w dekreście z 18 I 1956 r. Według omawianych przepisów brak zgody rady zakładowej nie jest wprawdzie przyczyną nieważności rozwiązania umowy o pracę (umowa ulega rozwiązaniu), ale pracownikowi w takich przypadkach służy roszczenie o przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za okres pozostawania bez pracy nie dłuższy niż trzymiesięczny, albo roszczenie o odszkodowanie.

Jeszcze bardziej rozwijają omawiane uprawnienia rad zakładowych niektóre układy zbiorowe pracy. Wymagają one zgody rady zakładowej dla dokonania wypowiedzenia umowy o pracę¹⁹⁰. Wypowiedzenie umowy dokonane bez zgody rady zakładowej będzie nieważne. Wreszcie należy podnieść, że w dyskusji nad projektowanymi przepisami o stosunku pracy wysuwa się postulat wzmocnienia roli rad zakładowych przy wypowiadaniu umów o pracę¹⁹¹, w czym duży wpływ wywierają rozwiązania radzieckie¹⁹².

¹⁸⁸ Art. 16 ust. 5 ustawy w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet w brzmieniu nadanym przez ustawę z 28 IV 1948 r. (Dz. U. nr 27, poz. 182).

¹⁸⁹ Art. 9 ustawy z 4 II 1950 r. o społecznej inspekcji pracy (jednolity tekst: Dz. U. z 1955 r., nr 20, poz. 134).

¹⁹⁰ Szczegółowo omawia te zagadnienia A. Walas, *Prawo wypowiedzenia umowy o pracę...*, s. 122 i n.

¹⁹¹ Ibidem. Tenże, *Problemy ustawowego uregulowania stosunku pracy*, Praca i Zabezp. Społ., nr 5, 1963. Por. też M. Święcicki, *Wypowiedzenie umowy o pracę*, Praca i Zabezp. Społ., nr 8—9, 1961.

¹⁹² Według przepisów o uprawnieniach rad zakładowych, zatwierdzonych de-

Ten jeden fragment rozwoju uprawnień rad zakładowych, przykładowo wybrany, pokazuje, jak ważne miejsce zajął ten organ związkowy w strukturze władzy w zakładzie pracy. Rada zakładowa stała się w wyniku wieloletniej ewolucji jednym z ośrodków dyspozycji, jednak jej zakres działania ogranicza się w zasadzie tylko do spraw pracowniczych. Chodzi tu nie tylko o wąsko pojmowaną obronę interesów pracownika. Rada zakładowa interesuje się bowiem także stosunkiem pracowników do pracy (współzawodnictwo pracy, ruch wynalazczości i racjonalizatorstwa). Podejmowane w swoim czasie próby uczynienia z rady zakładowej organu zarządzającego zakładem pracy słusznie były krytykowane¹⁹³ i nie zostały zrealizowane.

Rada zakładowa w ustroju socjalistycznym stała się także organem spełniającym funkcje państwowe. W Polsce Ludowej w mniejszym stopniu aniżeli w innych krajach socjalistycznych uwydatnia się ta rola rad zakładowych. Wspomnieć należy, że społeczny inspektor pracy, który według ustawowej koncepcji powinien spełniać ważne zadania w zakładzie pracy¹⁹⁴, jest organem rady zakładowej. Rada zakładowa wyznacza połowę składu zakładowej komisji rozjemczej, która, jak wiadomo, spełnia funkcję sądu, gdyż rozstrzyga spory ze stosunku pracy. Natomiast w Związku Radzieckim w chwili obecnej rada zakładowa ma nie tylko większy niż u nas wpływ na kształtowanie się stosunków pracy, ale także w szerszym zakresie realizuje funkcje państwowe: rozstrzyga jako druga instancja w sporach ze stosunku pracy, a jej prawomocne orzeczenia mają siłę wyroku sądowego i podlegają wykonaniu jak orzeczenie sądowe¹⁹⁵. W sporach odszkodowawczych w związku z wypadkami w zatrudnieniu rada zakładowa rozstrzyga jako pierwsza instancja¹⁹⁶.

kretem Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 15 VII 1958 r., nie można pracownika zwolnić z pracy bez zgody rady zakładowej. Dotyczy to wszystkich przypadków zwolnień, a nie tylko zawinionych. Zwolnienie pracownika bez zgody rady zakładowej daje mu roszczenie o przywrócenie do pracy, które może być dochodzone w trybie rozjemczo-sądowym.

¹⁹³ Por. Cz. J a c k o w i a k, *Projekt nowych uprawnień rad zakładowych*, Przegl. Zagad. Socjaln., nr 10, 1956. Projekt ustawy został opracowany i poddany pod publiczną dyskusję przez CRZZ.

¹⁹⁴ Instytucja społecznej inspekcji pracy jest krytykowana. Podnosi się, że społeczna inspekcja pracy nie wykazuje żywszej działalności, a jako przyczynę wskazuje się zbyt duże uzależnienie inspektora od swego pracodawcy, którego ma on kontrolować. Na ten temat w 1962 r. w „Życiu Warszawy” prowadzona była przez dłuższy czas ożywiona dyskusja.

¹⁹⁵ Por. przepisy o komisjach dla sporów pracy, zatwierdzone dekretem Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 31 I 1957 r. (Wiedomosti Wierchownogo Sowiet SSSR, nr 4, s. 58).

¹⁹⁶ Dekret Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 2 X 1961 r. (Wiedomosti Wierchownogo Sowiet SSSR, nr 41, poz. 240).

Trudno przewidzieć, czy i u nas nastąpi dalsze rozszerzenie uprawnień rad zakładowych i przekazanie im funkcji państwowych na wzór rozwiązań radzieckich. Odpowiedź na to pytanie nie jest konieczna. Można ograniczyć się do stwierdzenia, że rozwój rad zakładowych pokazuje jeden z ważnych odcinków kształtowania się socjalistycznej demokracji. Znaczenie tych organów wykracza bowiem poza odcinek stosunków pracy, którego zresztą nie należy lekceważyć jako sprawdzianu urzeczywistniania założeń ustroju socjalistycznego.

Mniejsze znaczenie z punktu widzenia prawa pracy ma inny organ przedstawicielski w zakładzie pracy: rada robotnicza. Rady robotnicze zostały powołane do życia w 1956 r.¹⁹⁷, a dwa lata później przekształcone i włączone do złożonego systemu samorządu robotniczego¹⁹⁸. Kompetencje rad robotniczych i konferencji samorządu robotniczego częściowo dotyczą spraw, które są przedmiotem prawa pracy¹⁹⁹. Odgrywają te organy znacznie ważniejszą rolę w dziedzinie zarządzania gospodarczą działalnością zakładu pracy i z tej przyczyny omówienie tego zagadnienia w ramach niniejszego opracowania wydaje się zbędne.

VIII. NADZÓR NAD WARUNKAMI PRACY I ZAŁATWIANIE SPORÓW MIĘDZY PRACOWNIKIEM A ZAKŁADEM PRACY

Jest rzeczą znaną z historii prawa pracy, że nawet bardzo korzystne z punktu widzenia interesów pracownika ustawodawstwo pracy wiele traci ze swej wartości, gdy nie ma dobrze zorganizowanego systemu inspekcyjnego, gwarantującego przestrzeganie prawa pracy. Znane są wypowiedzi K. Marksa na temat wartości pierwszych angielskich ustaw o ochronie pracy, których przestrzegania nie miał kto kontrolować. Od połowy XIX w. a zwłaszcza w XX w. państwa burżuazyjne rozbudowały aparat inspekcyjny, którego zadaniem było ściganie najbardziej jaskrawych naruszeń ustawodawstwa pracy i przyczynianie się do utrzymania społecznej równowagi. Do takiego wniosku dochodzimy także, gdy przyjrzymy się polskiej inspekcji pracy w okresie międzywojennym. Inspektorzy, ludzie o wysokich kwalifikacjach, praco-

¹⁹⁷ Ustawa z 19 XI 1956 r. o radach robotniczych (Dz. U. nr 53, poz. 238).

¹⁹⁸ Ustawa z 20 XII 1958 r. o samorządzie robotniczym (Dz. U. nr 77, poz. 397).

¹⁹⁹ Według ustawy o samorządzie robotniczym do rad robotniczych należy m. in. umacnianie dyscypliny pracy, polepszanie stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, uchwalanie w uzgodnieniu z radą zakładową w ramach układu zbiorowego pracy i obowiązujących przepisów — wytycznych dotyczących stosowania układu zbiorowego pracy, norm pracy, taryfikatorów płacowych i systemu płac. Do wyłącznych kompetencji konferencji samorządu robotniczego należy m. in. uchwalanie regulaminu pracy oraz regulaminu podziału premii z funduszu zakładowego.

wali ofiarnie i z dużym wycuciem potrzeb klasy robotniczej. Nieliczny aparat inspekcyjny mógł jednak skierować swoją uwagę na ważniejsze tylko sprawy, a obarczenie go działalnością mediacyjną w sporach w dużej mierze paraliżowało jego działalność kontrolną i nadzorczą. Polska inspekcja pracy w okresie międzywojennym stanowi charakterystyczny przykład ograniczoności burżuazyjnej instytucji, która w swych założeniach posiadała wiele cech postępowych²⁰⁰. Obok inspekcji za probierz jakości ustawodawstwa pracy należy uznać także system rozstrzygania sporów między pracownikiem a pracodawcą. Tanie, szybkie, skuteczne i łatwo dostępne dla wszystkich zainteresowanych postępowanie, gwarantujące załatwienie lub rozstrzygnięcie sporu — to nie tylko sprawdzian jakości ustawodawstwa pracy, ale pozwala nam także sądzić o charakterze ustroju społecznego i państwowego.

Jest zrozumiałe, że w ustroju kapitalistycznym zarówno inspekcja pracy, jak i organy załatwiające lub rozstrzygające spory miały duże znaczenie w warunkach antagonistycznych sprzeczności między pracownikiem a pracodawcą. Czy zatem w ustroju socjalistycznym, w którym sprzeczności klasowe zostały zlikwidowane, słuszne jest upatrywanie w inspekcji i sposobie załatwiania sporów sprawdzianu jakości prawa pracy? Odpowiedź musi być pozytywna. Wprawdzie sprzeczności antagonistyczne przestały odgrywać rolę, co w nie budzący wątpliwości sposób dodatnio wpłynęło na praworządność w stosunkach pracy. Istnieją jednak sprzeczności nowe, właściwe okresowi szybkiego rozwoju gospodarczego kraju, które powodują, że w niektórych dziedzinach stosunków pracy prawo bywa często nieprzestrzegane (o tym będzie mowa niżej), że powstają liczne pretensje pracowników, że konieczna jest zatem dobra organizacja inspekcji oraz systemu załatwiania sporów.

W latach 1944—1949 inspekcja pracy została odbudowana na tych samych zasadach, co w okresie międzywojennym: pozostała wydzieloną częścią administracji państwowej (należała przed wojną do administracji niezespolonej), podporządkowaną resortowi pracy i opieki społecznej. Miała terytorialną organizację: obwodowy inspektor kontrolował wszystkie zakłady w jednym lub kilku powiatach, okręgowy inspektor pracy sprawował nadzór w województwie, a główny inspektor pracy, podległy ministrowi pracy, kierował całym aparatem inspekcyjnym. Częściowej zmiany struktury inspekcji pracy dokonano w 1950 r., kiedy to zniesiono odrębność inspekcji i podporządkowano ją prezydiom rad narodowych²⁰¹.

²⁰⁰ Zagadnienie to omówilem szerzej na innym miejscu. Por. *O funkcjach inspekcji pracy w polskim przemyśle w latach 1918—1939*, Czasop. Prawno-Hist. t. XII, z. 2, 1960, s. 47 i n.

²⁰¹ Na podstawie ustawy z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. nr 14, poz. 130) uprawnienia okręgowych inspektorów

Nie była to zmiana korzystna, gdyż ważne funkcje inspekcji pracy stały się jednym z wielu zadań prezydiów rad narodowych, a inspektorzy utracili wiele ze swej poprzedniej samodzielności.

Głęboka reorganizacja systemu inspekcyjnego została dokonana w 1954 r.²⁰² Zniesiono państwową inspekcję pracy, a jej agendy przekazano związkom zawodowym. Utworzona przy związkach zawodowych techniczna inspekcja pracy przejęła tylko część kompetencji dawnej inspekcji pracy (przede wszystkim sprawy dotyczące bhp), a część przekazano zarządom okręgowym związków zawodowych. Zrezygnowano z terytorialnej zasady organizacji inspekcji pracy.

Techniczna inspekcja pracy została zorganizowana na zasadzie branżowej z zabezpieczeniem koordynacji prac na danym terenie²⁰³. Łącznie z utworzoną wcześniej społeczną inspekcją pracy²⁰⁴ miała ona kontrolować przede wszystkim przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony zdrowia i życia pracowników.

Wspomniana reorganizacja pod niektórymi względami osłabiła skuteczność działania inspekcji pracy. M. in. podział kompetencji między techniczną inspekcją pracy i zarządy okręgowe okazał się sztuczny i niecelowy²⁰⁵. Ujemne strony systemu inspekcyjnego stworzonego w wyniku reformy z 1954 r. były poddawane krytyce²⁰⁶, co doprowadziło już do prób kompromisowego rozwiązania niektórych problemów²⁰⁷.

pracy zostały przekazane prezydiom wojewódzkich rad narodowych, a uprawnienia obwodowych inspektorów — prezydiom powiatowych lub miejskich rad narodowych. Inspektoraty weszły w skład wydziałów pracy i pomocy społecznej. Takie usytuowanie inspekcji pracy było krytykowane. Por. J. Dąbrowski, *Przejęcie przez związki zawodowe nadzoru nad ochroną pracy*, Przegl. Zagadn. Socjal., nr 12, 1954.

²⁰² Ibidem. Por. dekret z 10 XI 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (Dz. U. nr 52, poz. 260).

²⁰³ Szczegółowo te zagadnienia zostały unormowane w uchwale CRZZ z 29 IX 1954 r. w sprawie organizacji i trybu działania technicznej inspekcji pracy (Biul. CRZZ z 1954 r., nr 1, poz. 2).

²⁰⁴ Ustawa z 4 II 1950 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. nr 6, poz. 52).

²⁰⁵ Doświadczenie wykazało, że zarządy okręgowe związków zawodowych nie są w stanie podołać obowiązkowi, które przejęły od dawnej inspekcji pracy i stąd na IV Kongresie Związków Zawodowych w 1958 r. podjęto uchwałę o potrzebie przekazania niektórych uprawnień zarządom okręgowych inspekcji pracy. Por. E. Modliński, *O inspekcji pracy*, PiP, nr 10, 1962, s. 52.

²⁰⁶ M. in. na IV Kongresie Związków Zawodowych. Por. tamże.

²⁰⁷ Por. wytyczne Prezydium i Komitetu Wykonawczego Centralnej Rady Związków Zawodowych z 24 V 1960 r. w sprawie zadań technicznej inspekcji pracy w zakresie kontroli przestrzegania ustawodawstwa pracy (Biul. CRZZ nr 9, poz. 96) oraz instrukcję CRZZ z 28 II 1961 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania przez technicznych inspektorów pracy kontroli przestrzegania ustawodawstwa pracy (Biul. CRZZ nr 5, poz. 48).

Obok inspekcji pracy (technicznej i społecznej) także niektóre inne organy inspekcyjne sprawują kontrolę nad przestrzeganiem określonych przepisów prawa pracy lub w określonych dziedzinach stosunków pracy (Państwowa Inspekcja Sanitarna, Urzędy Górnicze i in.)²⁰⁸, lecz z interesującego nas punktu widzenia mają one drugorzędne znaczenie.

Należy natomiast osobno wspomnieć o nadzorze ogólnym prokuratury, który w odniesieniu do stosunków pracy spełnia podobną rolę jak inspekcja pracy: prokuratura czuwa także nad praworządnością w stosunkach pracy. Prokuraturze powierzono²⁰⁹ w pierwszym rzędzie nadzór nad orzecznictwem komisji rozjemczych, polegający na badaniu tego orzecznictwa, przedstawianiu akt sprawy rozstrzygniętej z naruszeniem przepisów prawa do Generalnej Prokuratury — dla umożliwienia wniesienia w przepisany terminie skargi do Centralnej Rady Związków Zawodowych. Niezależnie od tego prokuratorom polecono rozpatrywać skargi pracowników dotyczące naruszeń prawa pracy²¹⁰ oraz badać z urzędu lub na wniosek przestrzeganie przepisów ustawodawstwa pracy. W razie stwierdzenia istotnych lub stale powtarzających się naruszeń ustawodawstwa pracy prokuratorzy mają obowiązek wystąpić do władz zwierzchnich zakładu pracy i tą drogą spowodować usunięcie uchybień.

Nadzór ogólny prokuratury stał się jednym z ważnych czynników kształtujących praworządność w stosunkach pracy. Żywej działalności w zakresie badania orzecznictwa komisji rozjemczych²¹¹ towarzyszy

²⁰⁸ Według dekretu z 14 VIII 1954 r. o państwowej inspekcji sanitarnej (Dz. U. nr 37, poz. 160), organy inspekcji sanitarnej mają szereg uprawnień w dziedzinie kontroli przestrzegania higieny pracy. W tym zakresie współpracują z techniczną inspekcją pracy na zasadach ustalonych instrukcją CRZZ z 14 X 1955 r. w sprawie zasad współdziałania technicznej inspekcji pracy z państwową inspekcją sanitarną w zakresie nadzoru nad higieną pracy. Urzędy górnicze sprawują m. in. nadzór nad bezpieczeństwem i higieną pracy w przedsiębiorstwach górniczych. Por. dekret z 21 X 1954 r. o urzędach górniczych (Dz. U. nr 47, poz. 223) oraz zarządzenie nr 305 Prezesa Rady Ministrów z 13 X 1955 w sprawie tymczasowych zasad współdziałania technicznej inspekcji pracy z urzędami górniczymi w zakresie nadzoru nad zakładami górniczymi (M. P. nr 97, poz. 1327).

²⁰⁹ Por. art. 3 ustawy z 20 VII 1950 r. o prokuraturze (Dz. U. nr 38, poz. 346) oraz zarządzenie Prokuratora Generalnego PRL nr 33/57 z 10 XII 1957 r. w sprawie nadzoru prokuratury nad przestrzeganiem ustawodawstwa pracy.

²¹⁰ W 1963 r. około 30% ogólnego wpływu spraw do prokuratury (w zakresie nadzoru ogólnego) to skargi na nieprzestrzeganie ustawodawstwa pracy wnoszone przez pracowników. Por. Z. Łakomski, *Prokurator — istota nieznana*, „Trybuna Ludu”, nr 131, 1963, wyd. C.

²¹¹ Zgodnie z dekretem o zakładowych komisjach rozjemczych (por. niżej), Centralna Rada Związków Zawodowych wykonuje działalność kasacyjną tylko na skutek zaskarżenia prawomocnego orzeczenia komisji rozjemczej, które zostało wydane z naruszeniem przepisów prawa. Skarga taka może być wniesiona tylko w okresie 6 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia. Duża liczba decyzji

wnikliwe badanie przestrzegania ustawodawstwa pracy w poszczególnych sprawach²¹². Działalność prokuratury stanowi zatem cenne uzupełnienie systemu inspekcyjnego. Prokuratura w żadnym wypadku nie może jednak zastępować odpowiednio zorganizowanego aparatu inspekcyjnego i dlatego problem odciążenia prokuratury przez inspekcję pracy od spraw mniejszej wagi jest aktualny.

Korzystniejszy obraz przedstawia, moim zdaniem, system załatwiania i rozstrzygania sporów między pracownikiem a zakładem pracy. W pierwszych latach Polski Ludowej spory były załatwiane w drodze mediacji przez inspekcję pracy²¹³ bądź też rozstrzygane przez sądy pracy²¹⁴, a w razie ich braku — przez sądy cywilne powszechne. Sądy pracy zostały zniesione w 1950 r.²¹⁵, a ich kompetencje zostały przekazane cywilnym sądom powiatowym. Nie była to, moim zdaniem, korzystna zmiana, gdyż zlekceważono tu korzyści, jakie dawała specjalizacja w sporach ze stosunku pracy²¹⁶ oraz szybkość postępowania przed sądami pracy. Ujemne następstwa tej reformy są o tyle mniej istotne, że prawie równocześnie powołano najpierw eksperymentalne komisje rozjemcze²¹⁷, a w 1954 r. powołano je w charakterze podstawowego organu rozstrzy-

CRZZ (publikowanych np. w Przegl. Zagadn. Socjaln., albo w Przegl. Związkowym) świadczy zatem o owocnej działalności nadzoru ogólnego prokuratury.

²¹² Przykładowo można podać przeprowadzone w 1961 r. przez prokuraturę badania w zakresie przestrzegania przepisów dekretu z 18 I 1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia. Omówienie zebranego materiału (powielonego i przeznaczonego do użytku służbowego) por. artykuł pt. *Bez wypowiedzenia*, zamieszczony w „Życiu Warszawy”, nr 60, 1962.

²¹³ Szereg układów zbiorowych pracy z tamtego okresu przewidywał, że „spory między dyrekcją a pracownikami wynikające ze stosowania niniejszego układu rozstrzyga właściwy inspektor pracy, co nie pozbawia stron prawa dochodzenia swych roszczeń na drodze sądowej”. Był to dla pracowników korzystny przepis, gdyż zgodnie z nim pracodawca z mocy układu zbiorowego poddawał się rozstrzygnięciu sporu dokonанemu przez inspektora pracy. Inspektorskie „orzeczenie” nie mogło być wykonane w drodze przymusowej, jak np. orzeczenie sądowe, ale niewykonanie takiego „orzeczenia” oznaczało naruszenie postanowień układowych, a w takim przypadku związek zawodowy mógł wystąpić przeciwko zakładowi.

²¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta RP z 24 X 1934 r. — prawo o sądach pracy (Dz. U. nr 95, poz. 854).

²¹⁵ Dekret z 26 X 1950 r. o przekazaniu sądom powszechnym spraw w zakresie sądownictwa pracy (Dz. U. nr 49, poz. 446).

²¹⁶ Potrzebie specjalizacji dano wyraz w ustawie z 15 II 1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. nr 11, poz. 54), na podstawie której po raz pierwszy w historii Sądu Najwyższego powołano dla praw ze stosunku pracy i niektórych innych osobną izbę: Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

²¹⁷ Por. uchwałę nr 636 Prezydium Rządu z 5 IX 1951 r. w sprawie tymczasowego powołania w niektórych państwowych zakładach przemysłowych zakładowych komisji rozjemczych (M. P. nr A-87, poz. 1199).

gania sporów ze stosunku pracy pracowników przedsiębiorstw uspołecznionych²¹⁸. Przepisy o komisjach rozjemczych wzorowane były na analogicznych instytucjach radzieckich²¹⁹. Głównym założeniem tej reformy było, aby spory były rozstrzygane szybko, na miejscu ich powstania i przez samych pracowników²²⁰. Należy zwrócić uwagę, że komisje rozjemcze wbrew swej nazwie spełniają funkcje sądowe, tzn. orzekają o prawie, a ich prawomocne orzeczenia podlegają wykonaniu według przepisów kodeksu postępowania cywilnego (tak jak wyroki sądowe). Pierwsze, nie najlepsze doświadczenia komisji rozjemczych przyczyniły się między innymi do surowej oceny ich działalności, a nawet do postulatów ich likwidacji²²¹. W szczególności krytykowano system odwoławczy od orzeczeń komisji rozjemczych²²² i w tej krytyce doszukać się można szeregu racjonalnych myśli, które torują drogę nowym rozwiązaniom w tym zakresie. Zwłaszcza myśl powiązania systemu rozjemczego z sądowym wydaje się cenna i ma szansę realizacji²²³.

Komisje rozjemcze rozpatrują dużą część sporów i poważny odsetek spraw kończy swój bieg przed tymi organami. Ich łatwa dostępność, całkowita bezpłatność (zastępstwo adwokackie nie jest dopuszczalne), znajomość przez komplet orzekający warunków powstania sporu itd. dają im duże szanse, które jednak nie zawsze są wykorzystywane. Niemniej jednak oceniam wysoko komisje rozjemcze jako organ zabezpieczający prawa pracowników. W historii systemu rozstrzygania sporów pracowniczych ich ustanowienie daje początek nowemu okresowi, dla którego znamieną jest demokratyzacja i pogłębienie praworządności.

²¹⁸ Dekret z 24 II 1954 r. o zakładowych komisjach rozjemczych (Dz. U. nr 10, poz. 35).

²¹⁹ Przepisy radzieckie, na których wzorowano dekret, pochodziły z 1928 r. Trzeba tu dodać, że niedługo po wydaniu dekretu o zakładowych komisjach rozjemczych, mianowicie w styczniu 1957 r. dokonano w Związku Radzieckim głębokiej reformy systemu rozjemczego, likwidując jego niedemokratyczne instytucje. Jedną z istotnych zmian było powiązanie systemu rozjemczego z sądowym.

²²⁰ Zamiar ustawodawcy został wyłożony we wstępie dekretu.

²²¹ Por. J. Stembrowicz, *Komisje rozjemcze czy sądy*, Przegl. Zagadn. Socjaln., nr 8—9, 1956; A. Wiśniewski, *Czy komisje rozjemcze są potrzebne?*, Nowe Prawo, nr 10, 1956; M. Święcicki, *Rozstrzyganie sporów ze stosunku pracy*, w: *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957, s. 164 i n.

²²² Obok pozycji wymienionych w poprzednim przypisie por. H. Borkowski, *Zakładowe komisje rozjemcze udowodniły swą rację bytu*, Przegl. Związkowy, nr 9, 1957, oraz tenże, *Wnioski w sprawie polepszenia działalności komisji rozjemczych*, Przegl. Związkowy, nr 4, 1958.

²²³ Takie postulaty wysunięto na IV i V Kongresie Związków Zawodowych. Większość projektów zmiany dekretu o zakładowych komisjach rozjemczych (było ich już kilka) uwzględnia ten postulat.

Tej oceny nie mogą nam przesłonić strukturalne mankamenty systemu rozjemczego, które można usunąć w drodze odpowiedniej reformy, jak również błędy w ich działalności, tłumaczące się młodym wiekiem tej instytucji, brakiem doświadczonych kadr itp.

Spory między pracownikiem a zakładem pracy mają jedną interesującą właściwość: unikają — jeśli można tak powiedzieć — sformalizowanych procedur; przy ich rozwiązywaniu poszukuje się sposobów elastycznych, dających dużo pola rokowaniom stron i wzajemnemu przekonywaniu. Tym tłumaczy się bujny rozwój specjalnego sądownictwa pracy²²⁴, które uwzględniało tę szczególną właściwość omawianych sporów, tym też tłumaczy się powoływanie dla rozstrzygania tych sporów takich organów, które nie są sądami, ale spełniają sądowe funkcje. Mam na myśli komisje rozjemcze i analogiczne instytucje w innych krajach. Jednak zarówno sądy pracy, jak i komisje rozjemcze nie zawsze dają rękojmię najkorzystniejszego załatwienia zaistniałego już konfliktu, dlatego też od dawna dużą żywotność wykazywały różne formy załatwiania (w odróżnieniu od rozstrzygania) sporów, mniej sztywne od procesu sądowego czy też rozjemczego. W okresie międzywojennym i w pierwszych latach Polski Ludowej dużą część sporów załatwiał inspektor pracy w drodze wyjaśniania stanu prawnego i akcji pojednawczej. Ponieważ w sporach między pracownikiem a zakładem pracy poszukującym ochrony jest z reguły pracownik, można więc twierdzić, że pracownik często przedkładał nieformalne postępowanie przed inspektorem nad proces sądowy, jeżeli tylko ta droga dawała mu gwarancje zaspokojenia pretensji.

Wspomniane postępowanie przed inspektorem pracy zaczęło zanikać w latach pięćdziesiątych, rozwinęły się natomiast dwie inne formy, które w systemie gwarancji dla pracowniczych uprawnień zajmują coraz pocześniejsze miejsce. Mam na myśli postępowanie skargowe, uregulowane do 1960 r. według przepisów o skargach i zażaleniach²²⁵, a następnie według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego²²⁶,

²²⁴ Por. na ten temat M. Świącicki, *Element rozjemstwa w rozstrzyganiu sporów pracy*, PiP, nr 4—5, 1961.

²²⁵ Por. uchwałę Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 XII 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M. P. z 1951 r., nr A-1, poz. 1) oraz instrukcję wykonawczą z 10 I 1951 r. (M. P. nr A-2, poz. 16). W 1952 r. wpłynęło do różnych instytucji i organów ponad 1 milion listów i skarg. Znaczna ich część dotyczyła nieprzestrzegania przepisów prawa pracy. Por. A. Wendel, *Treść i rola skarg i zażaleń*, Przegl. Zagad. Socjaln., nr 5, 1954.

²²⁶ Skargi zostały włączone do kodeksu postępowania administracyjnego wydanego w 1960 r. i mogą one dotyczyć nie tylko indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej, ale także zaniedbań lub nienależytego wykonywania

oraz postępowanie interwencyjne²²⁷. To ostatnie ma bardzo słabe podstawy prawne²²⁸, jednak w praktyce odgrywa dużą rolę jako sposób likwidacji zaistniałych konfliktów między pracownikiem a zakładem pracy.

Z powyższego widać, że w Polsce Ludowej wzbogaciły się formy załatwiania sporów między pracownikiem a zakładem pracy. Nie można zagadnienia sprowadzać wyłącznie do rozstrzygania sporów przez komisje rozjemcze lub sądy. Jedynie łączne ujmowanie postępowania rozjemczego, sądowego, skargowego i interwencyjnego daje nam pełniejszy obraz systemu załatwiania sporów. Istnieją między tymi formami niezaprzeczalne różnice, których szczegółowe omówienie wykracza poza ramy artykułu. Z interesującego nas punktu widzenia trzeba podkreślić wspólną ich cechę: wszystkie one służą załatwieniu sporu w sposób zgodny z prawem.

IX. PRZESTRZEGANIE PRAWA PRACY PRZEZ ADMINISTRACJĘ ZAKŁADÓW PRACY

W dziedzinie przestrzegania prawa pracy dokonały się w Polsce Ludowej istotne przeobrażenia. Na umocnienie praworządności w stosunkach pracy wpłynęło to, iż pracodawcą stał się z reguły uspołeczniony zakład pracy. Stąd też odpadł jeden z podstawowych czynników skłaniających do łamania prawa pracy: chęć kapitalistycznego zysku kosztem uszczuplenia prawa pracownika. Poważną rolę odgrywa tu także stworzenie wielostronnego systemu gwarancji dla praw pracownika, w którym

zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenia praworządności lub słuszných interesów obywateli, przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania spraw (art. 157 k.p.a.). Postępowanie skargowe (art. 151 i nast. k.p.a.) może być więc także wykorzystane w przypadkach naruszenia uprawnień pracowniczych.

²²⁷ Różnica między skargą w rozumieniu k.p.a. a interwencją polega głównie na tym, że w razie złożenia skargi odpowiednie organy muszą ją załatwić w odpowiednim terminie i w trybie przewidzianym w k.p.a., w przypadku interwencji takie rygory nie obowiązują. Ponadto skargi składa się w organach nadrzędnych nad tym, który wydał zaskarżoną decyzję, tymczasem interwencję wnosi się do organizacji społecznych i politycznych, które reprezentują interesy pracowników i które powołane są do załatwiania spraw spornych między pracownikiem a zakładem pracy (np. związki zawodowe).

²²⁸ Jeżeli chodzi o instancje związków zawodowych, to podstaw tych można szukać w dekreście o utworzeniu rad zakładowych (art. 3), ustawie o związkach zawodowych (art. 1) oraz w wytycznych Prezydium i Komitetu Wykonawczego CRZZ z 16 VII 1962 r. w sprawie zadań organizacji związkowych w dziedzinie przestrzegania praworządności w stosunkach pracy oraz pomocy prawnej dla pracowników (Biul. CRZZ nr 7, poz. 84).

obok związków zawodowych i ich organów (np. technicznej inspekcji pracy) występują organy kierowane i kontrolowane przez związki zawodowe (np. komisje rozjemcze, samorząd robotniczy), oraz organy państwowe (np. prokuratura i sądy). Ich wyczulenie na przypadki niehonorowania praw pracowniczych w całym badanym okresie stanowiło przeszkodę dla podejmowanych prób obchodzenia przepisów prawa pracy przez administrację zakładów pracy.

Obraz praworządności w stosunkach pracy należy oceniać z uwzględnieniem niewątpliwych osiągnięć, które przyniósł ustrój socjalistyczny. Jednocześnie należy jednak zdawać sobie sprawę z wielu jeszcze niedostatków w tej dziedzinie. I tak na przykład: niezadowolający stan bhp w wielu zakładach pracy, któremu towarzyszy zjawisko niewykorzystywania przez zakłady pracy przeznaczonych na poprawę bhp funduszy, od wielu lat jest przedmiotem krytyki²²⁹; w swoim czasie nagminne było naruszanie prawa do urlopu wypoczynkowego przez odmowę udzielania urlopu w naturze i wypłacanie ekwiwalentu pieniężnego²³⁰, czemu położono kres w drodze wydania odpowiednich przepisów dopiero w 1959 r.²³¹; od wielu lat ostrej krytyce poddaje się stan przestrzegania ustawy o czasie pracy, zwłaszcza jej przepisów o godzinach nadliczbowych i wynagrodzeniu za nie²³² — i należy tu

²²⁹ Wymowne dane do tego zagadnienia przytoczono na III i V Kongresach Związków Zawodowych (*III Kongres Związków Zawodowych*, Warszawa 1954, s. 46, 80 i n.; *Materiały V/IX Kongresu Związków Zawodowych*, Warszawa 1962, s. 173 i n.). W skromnie poruszanej na II Zjeździe PZPR problematyce socjalnej na pierwszym miejscu znalazły się postulaty dotyczące poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, (por. *Zagadnienia socjalne na II Zjeździe PZPR*, Przegl. Zagadn. Socjaln., nr 5, 1954). Nie jest też przypadkiem, że w projekcie kodeksu karnego z 1963 r. nieprzestrzeganie przepisów bhp przez kierownika zakładu pracy lub inną osobę odpowiedzialną i narażanie przez to z winy nieumyślnej pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo, zostało zagrożone surową sankcją — karą pozbawienia wolności do lat 5 (art. 367 projektu).

²³⁰ Stało się możliwe przez ograniczenie w 1953 r. wykorzystania zaległych urlopów w naturze (por. rozporządzenie ministra pracy i opieki społecznej z 28 II 1953 r., Dz. U. nr 13, poz. 54). Na III Kongresie Związków Zawodowych w 1954 r. jako przykład łamania ustawodawstwa pracy przytoczono dużą liczbę niewykorzystanych urlopów (por. *III Kongres...*, s. 45).

²³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 VII 1959 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy z 16 V 1922 r. o urlopach wypoczynkowych dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu (Dz. U. nr 42, poz. 264).

²³² Obok niezadowolającego stanu bhp w zakładach pracy największą krytyki na ostatnich trzech kongresach związków zawodowych wywołało nieprzestrzeganie ustawy o czasie pracy, zwłaszcza nadmierne stosowanie pracy w godzinach nadliczbowych i niezgodne z ustawą wynagradzanie tej pracy. Por. *III Kongres...*, s. 45; *IV Kongres Związków Zawodowych*, Warszawa 1958, s. 104; *Materiały V/IX Kongresu*.

dodać, że podejmowane przeciwko temu środki²³³ nie dają większych rezultatów²³⁴; przedmiotem dużego zainteresowania stała się sprawa przestrzegania przepisów dekretu z 18 I 1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia: zarówno przeprowadzone badania²³⁵, jak i liczne spory na tle tego dekretu, toczące się przed komisjami rozjemczymi i sądami, świadczą, że stan rzeczy jest mocno niezadowolający. W tej sytuacji nie jest sprawą przypadku, że na V Kongresie Związków Zawodowych (1962 r.) potrzeba umocnienia praworządności w stosunkach pracy stała się jedną z głównych tez obrad oraz uchwały Kongresu²³⁶. Kongres zalecił podjęcie konkretnych środków dla osiągnięcia tego celu: zaostrezenie sankcji za naruszanie praw pracowniczych, wzmocnienie aparatu inspekcyjnego i rozszerzenie jego uprawnień, oraz usprawnienie rozstrzygania sporów między pracownikiem a zakładem pracy przez reformę systemu rozjemczego.

Przytoczone poprzednio przykłady pozwalają stwierdzić, że stopień przestrzegania prawa pracy nie jest jeszcze zadowolający. Nie mogą one jednak przesłonić tego, co już zostało dokonane. Zagadnienia realizacji przepisów prawa pracy nie wolno traktować w sposób ahistoryczny. Podobnie jak rozwój norm (ustawodawstwa), tak też przestrzeganie tych norm jest procesem historycznym. W Polsce burżuazyjnej łamanie prawa pracy uchodziło w kręgach przemysłowców za cnotę. Stawiali oni władze państwowe przed alternatywą zmiany ustawodawstwa pracy na gorsze, albo godzenia się na to, że nie będzie ono przestrzegane. Jak

²³³ Por. m. in. uchwałę Prezydium CRZZ z 9 X 1959 r. w sprawie wzmocnienia działalności instancji związkowych w zakresie zabezpieczenia ustawowego czasu pracy (Biul. CRZZ nr 9, poz. 177) oraz zarządzenie nr 202 Prezesa Rady Ministrów z 16 XI 1959 r., dotyczące ograniczenia dopuszczalności stosowania godzin nadliczbowych (omówione w: H. Borkowski, L. Krąkowski, Po-radnik..., s. 235).

²³⁴ Podaję kilka tylko spośród wielu publikacji na ten temat: T. Radziński, W. Gabler, *Godziny i prawo*, Trybuna Ludu, nr 318, 1961; M. Wawrzyniak, *Magiczne słowo nadgodziny*, Przegl. Związkowy, nr 2, 1962; A. Gutowski, *Godzina nadliczbowa*, Polityka, nr 42 i 44, 1962; H. Krall, *Kto w Łodzi broni pracownika*, „Życie Warszawy”, nr 98 i 99, 1963, wyd. AC.

²³⁵ *Przestrzeganie dekretu z dnia 18 I 1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia oraz o zabezpieczeniu ciągłości pracy w świetle badań przeprowadzonych przez prokuraturę*, Warszawa 1962 (maszynopis powielany, do użytku służbowego). Omówienie tych materiałów por. „Życie Warszawy”, nr 60, 1962.

²³⁶ Teza referatu I. Logi-Sowińskiego: „uprawnienia są wystarczające, musi być natomiast zwiększona siła egzekwowania tych uprawnień przez związki zawodowe” — przewijała się w dyskusji oraz znalazła wyraz w uchwale Kongresu (pkt. 17).

wiadomo, nastąpiło jedno i drugie²³⁷. Programowe nieprzestrzeganie przepisów prawa pracy zostało w Polsce Ludowej zlikwidowane, a podejmowane próby usprawiedliwienia faktów łamania prawa pracy — potępione²³⁸. Zwalczanie występującego lekceważenia uprawnień pracowniczych, a nawet świadomego łamania przepisów prawa pracy nie jest rzeczą łatwą. Sprawa jest o tyle trudniejsza, że krzyżują się tu często różnorodne interesy (np. praca w godzinach nadliczbowych stwarza dla pracowników możliwości osiągnięcia zwiększonego zarobku), a związki zawodowe nie zawsze potrafią pogodzić w praktyce ustawowe zadania obrony interesów pracowniczych oraz dbałości o wykonanie planów produkcyjnych i wzrost wydajności pracy (art. 1 ustawy o związkach zawodowych).

Mała perspektywa historyczna utrudnia ocenę zagadnienia stosunku związków zawodowych oraz poszczególnych organów państwowych do faktów naruszania prawa pracy. Oczywiście, nie chodzi tu o programowy stosunek do tych spraw, ten jest bowiem jednoznaczny; chodzi o ocenę stopnia aktywności w zwalczaniu tych naruszeń. Wydaje się, iż jeszcze do niedawna nie wykorzystano wszystkich dostępnych środków dla poprawy praworządności w stosunkach pracy. Dopiero od 1962 r. występują nowe zjawiska, które — jak się wydaje — otworzą nowy okres w rozwoju praworządności w stosunkach pracy. Mam na myśli: stanowisko zajęte w tej sprawie przez V Kongres Związków Zawodowych²³⁹, żywe zainteresowanie dla tych spraw ze strony wyższych instancji PZPR²⁴⁰, zdawanie sobie sprawy przez opinię publiczną, że od

²³⁷ J. Jończyk, *Ochrona pracy...*, s. 114 i n., 126 i n.

²³⁸ Na III Kongresie Związków Zawodowych W. Kłosiewicz w swym referacie wystąpił ostro przeciw próbom wysunięcia tezy o nieprzeczytnościach między zadaniami produkcji a przestrzeganiem ustawodawstwa pracy. Por. *III Kongres...*, s. 44.

²³⁹ Por. przypis 236. Należy też wspomnieć o nieco wcześniej wydanym, ważnym akcie CRZZ: wytycznych Prezydium i Komitetu Wykonawczego CRZZ w sprawie zadań organizacji związkowych w dziedzinie przestrzegania praworządności w stosunkach pracy oraz pomocy prawnej dla pracowników (Biul. CRZZ nr 7, poz. 84).

²⁴⁰ W 1963 r. Komitet Wojewódzki PZPR w Szczecinie oraz Komitet Miejski PZPR w Łodzi zajęły się pogłębioną analizą zagadnienia nieprzestrzegania prawa pracy. Por. *W obronie prawa pracy*, „Trybuna Ludu” nr 139, 1963, wyd. C. Omówienie materiałów łódzkich znajduje się w cytowanym w przyp. 234 artykule H. Krall. O ile mi wiadomo, także szereg innych komitetów wojewódzkich PZPR poświęciło w latach 1962—1963 wiele uwagi zagadnieniu praworządności w stosunkach pracy, podejmując w tym przedmiocie konkretne uchwały. Warto też w tym miejscu wspomnieć o opublikowanym w prasie wrocławskiej („Gazeta Robotnicza” nr 296, 1962) orzeczeniu Wojewódzkiej Komisji Kontroli Partyjnej PZPR, według którego osoby na kierowniczych stanowiskach w zakładach pracy, nie wykazujące troski o prawa pracowników, nie mogą pozostawać w szeregach PZPR.

poprawy praworządności w stosunkach pracy w dużej mierze zależą dalsze losy gospodarki zakładów pracy (zagadnienie to uwidacznia się w licznych wystąpieniach publicystycznych z ostatniego okresu). Wydaje się także, iż przygotowane w latach 1962—1963 projekty prawa o wykroczeniach i kodeksu karnego, które, jak wiadomo, zaostrzają odpowiedzialność za naruszenie praw pracowniczych, pozwalają sądzić, iż w naruszeniach prawa pracy zaczyna się upatrywać społeczne niebezpieczeństwo. W chwili obecnej trudno ocenić, jakie znaczenie będą mieć przytoczone tu fakty w dziedzinie przestrzegania prawa pracy przez administrację zakładów pracy.

Jan Jończyk (Wrocław)

LES TENDANCES PRINCIPALES DU DÉVELOPPEMENT DU DROIT DU TRAVAIL EN POLOGNE POPULAIRE

Résumé

En Pologne le droit du travail n'est pas encore codifié. Une grande partie de la législation en matière du droit du travail date encore de la Pologne de l'entre-deux-guerres et c'est pourquoi elle est partiellement inadéquate aux principes du régime actuel. Ces lois anciennes ont donc subi des modifications et seulement certains secteurs de droit du travail ont été réglementés par de nouvelles lois publiées par le législateur de la Pologne Populaire. Ce qui était très important pour le développement du droit du travail c'était l'unification du droit du travail par l'abolition en 1946 des différences régionales dans le droit.

Les sources du droit du travail forment un système assez compliqué: des problèmes importants sont réglés non seulement par des lois ou par des actes du pouvoir exécutif, dont l'objet est d'assurer l'exécution des lois, mais aussi par des actes d'un degré inférieur. A côté de ceux-ci ce sont des contrats collectifs, des règlements du travail et des statuts qui jouent un grand rôle. La jurisprudence formellement n'est pas traitée comme source du droit du travail, mais dans la pratique elle est quand même bien importante.

Dès premiers jours de son existence, l'Etat populaire a exercé en Pologne une influence sur le marché du travail et sur les tendances de l'emploi. Mais cette influence n'a jamais pris la forme de coercition au travail. Les lois en vigueur ont établi comme principe le contrat d'après lequel le travailleur peut librement choisir le lieu, le genre et les conditions du travail. Exception font certains spécialistes qui pourvus d'un „ordre de travail” ont été de 1948 à 1958 obligés de travailler sans possibilité de résilier le contrat de travail.

Un autre trait caractéristique du droit du travail en Pologne Populaire c'est qu'il élargit sa compétence sur de nouvelles catégories de travailleurs, à savoir: membres des coopératives du travail et fonctionnaires d'Etat.

En ce qui concerne la sanction pénale devant défendre les intérêts des travailleurs, le droit du travail en Pologne connaît surtout la sanction pénale concernant les employeurs par rapport aux travailleurs. Les sanctions pénales

peuvent concerner les travailleurs tant qu'ils soient coupables d'avoir manqué du soin de la propriété de l'entreprise ou bien de ne pas respecter la sécurité et l'hygiène du travail. Tous les autres devoirs du travailleur sont garantis par des sanctions disciplinaires. Exception nettement dans les années de 1950 à 1955 la loi concernant la discipline socialiste de travail qui était alors en vigueur, prévoyait des sanctions pénales pour les travailleurs violant cette discipline. Cependant ces dispositions avaient un caractère transitoire, comme elles étaient liées avec des conditions spécifiques de l'économie nationale de cette période. Dès 1956 le législateur a aboli ces normes et ce ne sont plus que des sanctions civiles et disciplinaires qui assurent l'accomplissement par les travailleurs de leurs devoirs du travail.

La modification des principes de différenciation connue en droit du travail d'avant guerre constituait un problème particulièrement difficile. Dans les années de 1918 à 1939 la situation des groupes particuliers des travailleurs a été bien variée en fonction de leur position sociale. Les fonctionnaires d'Etat étaient par exemple plus privilégiés que les ouvriers dans les usines. Les ouvriers agricoles et enfin les domestiques se trouvaient en bas de cette échelle.

Une telle différenciation basée sur l'appartenance des travailleurs aux classes sociales déterminées est incompatible aux principes d'un régime socialiste. Et c'est pourquoi depuis 1944 l'Etat populaire tend à une égalisation du statut juridique des travailleurs visant le but exprimé dans le principe: à chacun d'après son travail.

C'est l'idée de la participation des travailleurs dans la gestion d'entreprise qui constitue un trait bien caractéristique du droit du travail en Pologne Populaire. Les syndicats jouent ici un rôle important, aussi bien dans la formation des comités d'entreprise (1945) que dans l'organisation d'une gestion ouvrière (les lois de 1956 et de 1958).

Les syndicats exercent également une assez grande influence sur le contrôle des conditions du travail. Dès 1950 il existe des inspections du travail en tant qu'organes des conseils d'entreprise. En 1954 l'inspection d'Etat du travail a été remplacée par des organes syndicaux (inspection technique du travail). En même temps dans les entreprises nationalisées on a aussi organisé des commissions d'arbitrage ayant pour but le règlement des différences entre les travailleurs et l'entreprise. Leur activité est contrôlée par les organes syndicaux. Ceci exprime une tendance de l'Etat socialiste, celle de transmettre aux syndicats une série de fonctions incombant antérieurement à l'Etat.

Dans la dernière partie de l'article, l'auteur souligne que bien qu'on ne soit pas encore arrivé en Pologne à une codification de l'ensemble du droit du travail, le législateur a pendant la période de 1944 à 1963 réglé les institutions principales du droit du travail, conformément aux principes de la Constitution de la République Populaire de Pologne (1952).

Enfin l'auteur constate qu'en fait toutes les dispositions de droit du travail ne sont pas toujours et entièrement respectées. C'est aussi ce problème d'établissement d'un plein accord entre la pratique et les dispositions législatives, qui préoccupe à l'heure actuelle les syndicats et le Parti Ouvrier Polonais Unifié (PZPR).

