

JAN JOŃCZYK (Warszawa)

## O funkcjach inspekcji pracy w polskim przemyśle w latach 1918-1939

1. Pierwsze formy organizacyjne, dekret o inspekcji pracy z 1919 r. i działalność inspekcji w 1919 roku. 2. Komitety Fabryczne Rad Delegatów Robotniczych w 1919 roku jako organ nadzoru nad ochroną pracy. 3. Rozwój instytucji inspekcji pracy w latach 1920—1939. 4. Działalność inspekcji w tym okresie. 5. Charakterystyka składu personalnego inspekcji pracy. 6. Uwagi ogólne o działalności inspekcji pracy, w latach 1918—1939.

### 1

Na progu międzywojennego dwudziestolecia powstały dwa różne organy, mające za zadanie nadzór nad przestrzeganiem ustawodawstwa o ochronie pracy, których pochodzenie wiązało się z dwoma przeciwstawnymi kierunkami politycznymi: powołaniem do życia burżuazyjnej republiki demokratycznej i powstaniem pierwszych form władzy ludowej w postaci Rad Delegatów Robotniczych (RDR)<sup>1</sup>. Organami tymi była z jednej strony inspekcja pracy, z drugiej Komitety Fabryczne powoływane pod auspicjami RDR lub też same Rady. Zwycięstwo koncepcji inspekcji pracy zostało przesądzone przez zwycięstwo republiki burżuazyjnej i upadek pierwszych form dyktatury proletariatu.

Podobnie jak niektóre inne organy władzy przyszłego państwa polskiego również inspekcja pracy w swych początkowych formach ukształtowała się jeszcze w czasie trwania władzy okupantów.

W r. 1915 po opuszczeniu Warszawy przez władze rosyjskie powołano przy Komitecie Obywatelskim m. st. Warszawy inspektorat fabryczny z 6 inspektorami. Wykonywali oni czynności dawnych rosyjskich inspektorów fabrycznych. Organizacja inspekcji warszawskiej ulegała następnie

---

<sup>1</sup> Por. Z. Rybicki, *O organizacji i działalności Rad Delegatów Robotniczych i Chłopskich w Polsce 1918—1919 roku*, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 1954, t. VI, z. 2, s. 28—75, zwłaszcza s. 52—57, 59, 60.

kilkakrotnym zmianom<sup>2</sup>. Przed powstaniem polskich władz w listopadzie 1918 r. inspekcja pracy była jednym z działów Sekcji Ochrony Pracy ówczesnego Ministerstwa Opieki Społecznej i Ochrony Pracy przy Tymczasowej Radzie Stanu. Personel inspekcji w owym czasie był bardzo szczupły, inspekcja poza Warszawą na terenie b. Kongresówki w zasadzie nie istniała<sup>3</sup>. Niemniej jednak już w początku października 1918 r. przystąpiono do szkolenia przyszłych inspektorów pracy, którzy po ukończonym kursie w grudniu tego roku mogli przystąpić do pracy<sup>4</sup>.

Inspekcja pracy przed wydaniem dekretu z 3 stycznia 1919 r., normującego jej działalność nie miała w praktyce większego znaczenia, przede wszystkim nie miała realnej władzy. Jest to jednak okres ważny dla ukształtowania społeczno-politycznego oblicza inspekcji. „Nieliczna warszawska inspekcja fabryczna w okresie okupacji miała charakter raczej laboratorium ideologicznego niż realnego organu władzy” pisano w 1935 r. w wydawnictwie ministerstwa Opieki Społecznej<sup>5</sup>.

Pod tym sformułowaniem kryje się bogata treść, zwłaszcza w świetle złożonej sytuacji społecznej i politycznej lat 1918/19 i zadań, jakie miała wówczas inspekcja do spełnienia.

Niewątpliwie trafnie ocenił charakter i zadania inspekcji pracy wieloletni Główny Inspektor Pracy w okresie międzywojennym, mówiąc że „instytucja inspekcji pracy, w walce pomiędzy człowiekiem, który nic nie ma oprócz swojej pracy, a sferami tę pracę wynajmującymi, jest organem łagodzenia sporów, sprzecznych interesów i opinii”<sup>6</sup>. Rękojmię wykonania takich zadań w okresie rewolucyjnego napięcia mogła dać inspekcja pracy należycie dobrana co do składu osobowego i należycie przeszkolona.

Jeżeli w składzie osobowym inspekcji pracy w pierwszym okresie zna-

---

<sup>2</sup> W grudniu 1916 r. powstał w Warszawie samorząd miejski. Inspekcja stała się jedną z sekcji Wydziału IV do spraw przemysłowych i ochrony pracy magistratu m. st. Warszawy. Stanowisko Głównego Inspektora Fabrycznego zostało ustanowione 1 grudnia 1916 r. Po powstaniu Tymczasowej Rady Stanu, jej Departament Pracy czynił starania poddania inspekcji swoim kompetencjom. W styczniu 1918 r. powstała Sekcja Ochrony Pracy przy czynnym już Ministerstwie Opieki Społecznej i Ochrony Pracy. Jej kompetencjom została poddana warszawska inspekcja fabryczna.

<sup>3</sup> Okupanci austriaccy utworzyli przejściowo w latach 1916 i 1917 inspekcję fabryczną w Lublinie i Kielcach, która się jednak nie rozwinęła. Na terenie b. zabórów austriackiego i pruskiego istniała inspekcja przemysłowa, ustanowiona tam przed wojną.

<sup>4</sup> Spośród 50 kandydatów po ukończonym kursie mianowano 15 inspektorami i 7 podinspektorami.

<sup>5</sup> *Polityka społeczna państwa polskiego 1918—1935*, Warszawa 1935, s. 77.

<sup>6</sup> M. Klott, *Inspekcja pracy w Polsce*, Warszawa 1937, s. 30.



lazło się wiele osób spośród socjalistów lub byłych socjalistów<sup>7</sup>, należy to — jak się wydaje — przypisać dwom czynnikom: subiektywnym, złudnym — jak się niebawem pokazało — przekonaniom samych inspektorów pracy, że oto oni przystępują teraz do współtworzenia demokratycznego (a może nawet ludowego) państwa, że wyjątkowa sytuacja stwarza jedyną tego rodzaju okazję; drugim czynnikiem było zrozumienie przez ludzi, którzy przystępowali do budowy burżuazyjnego państwa tego faktu, że ze zrewolucjonizowanym robotnikiem nie może rozmawiać inspektor pracy — biurokrata dawnego typu, że musi to być człowiek, który zna język i problemy robotników, potrafi z nimi konferować i prowadzić skutecznie akcję mediacyjną.

Takie nastawienie znalazło odbicie zarówno w pierwszych kursach przygotowujących inspektorów pracy, jak również dekrete z 1919 r., w którym za jeden z istotnych warunków przyjęcia na stanowisko inspektora uznano „należyta znajomość” nauk społeczno-prawnych i stosunków robotniczych, a na stanowisko podinspektora wymagano już tylko jednego: „dokładnej znajomości” stosunków robotniczych (art. VI i VII).

Wykład na temat ruchu zawodowego prowadził dla inspektorów wybitny uczony i marksista prof. L. Krzywicki, ubezpieczenia społeczne i statystykę pracy wykladał działacz lewicowy prof. E. Grabowski, o prawie przemysłowym (łącznie z prawem pracy) mówił adwokat M. Lewy, człowiek o postępowych przekonaniach<sup>8</sup>, ustrój przemysłu, handlu i rolnictwa w Polsce omawiała Z. Daszyńska-Golińska, a o „postępowaniu służbowym i biurowości” miał wykłady PPS-owiec B. Ziemięcki<sup>9</sup>. Jedną z pozycji literatury przy szkoleniu inspektorów była broszura Engelsa *Rozwój socjalizmu od utopii do nauki*<sup>10</sup>.

Tak więc w owej kuźni ideologicznej panował socjaldemokratyczny reformizm i „reformizm burżuazyjny”, wywodzący się ze szkoły niemieckich „socjalistów z katedry”: Schmollera, Wagnera, Brentana, Sombarta, a w Polsce reprezentowany m. in. przez Daszyńską-Golińską.

Kształtowanie się inspekcji pracy następowało pod wpływem nie tylko tych czynników, o których była mowa. Nie należy zapominać, że na przełomie lat 1918/19 obóz, który nazywamy ogólnie burżuazyjnym był nie-

---

<sup>7</sup> W ogóle ówczesne ministerstwo pracy było opanowane przez żywioły postępowe w przeciwieństwie np. do ministerstwa przemysłu i handlu, które stało się domeną wpływów kół konserwatywnych, zwłaszcza przemysłowych.

<sup>8</sup> Por. M. Lewy, *Prawo przemysłowe i robotnicze*, Warszawa 1918.

<sup>9</sup> Biuletyn Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej (cytowany dalej: *Biuletyn MPiOS*), 1918 nr 1, s. 12 i nast.

<sup>10</sup> Woj. Archiwum Państwowe w Poznaniu, zespół Inspekcji Pracy X okręgu, nr 1, s. 107.

zwykle zróżnicowany, a sprzeczne z sobą tendencje ścierały się bardzo ostro. „Ludowy” rząd PPS-owca Moraczewskiego, słusznie zwalczany z lewa jako rząd oportunistyczny, zdradzający interesy klasy robotniczej<sup>11</sup> był z kolei dla reakcji społecznej spod znaku endecji, NZR itd. niebezpiecznym rządem rewolucyjnym i był przez nią zwalczany wszelkimi dostępnymi środkami: demonstracjami ulicznymi, bojkotem gospodarczym<sup>12</sup>, próbą zamachu stanu<sup>13</sup> itd. Nie ulega wątpliwości, że silny nacisk na rząd prawicowych, reakcyjnych partii i związków mocno wpływał na jego politykę, powodując jej chwiejność i kompromisowe oblicze. Jaskrawym przykładem ustępliwości rządu „ludowego” przed naciskiem reakcji społecznej może być słynny „okólnik w sprawie terroru robotniczego” z końca grudnia 1918 r. podpisany w zastępstwie ludowca Thugutta przez członka CKR PPS, ówczesnego wiceministra Spraw Wewnętrznych N. Barlickiego: grożono w nim za przejmowanie przez załogi robotnicze bezpośredniej kontroli nad działalnością fabryk represjami i wojskiem<sup>14</sup>.

Niezdedykowana ogólna polityka rządu Moraczewskiego pozostawiła również swoje piętno na interesującym nas dekreście o inspekcji pracy, podpisanym 3 stycznia, a ogłoszonym 13 stycznia 1919 r.<sup>15</sup>

Znaczenie słów art. I dekretu, że „Inspekcja Pracy nadzoruje należyte stosowanie przepisów prawa o ochronie pracy we wszystkich dziedzinach pracy najemnej, zapewniając pracownikom korzyści, przyznane im przez obowiązujące socjalno-polityczne prawodawstwo” zostało mocno osłabione już w samym dekreście faktem, że nie przyznano inspektorom praktycznie żadnej egzekutywy. Tak więc spośród trzech zasadniczych zadań, które stawiał przed inspekcją dekret, a mianowicie: nadzór nad warunkami pracy, rozjemstwo w sporach między pracownikami i przedsiębiorcami, zbieranie dla ministerstwa pracy informacji o stosunkach

<sup>11</sup> Taką ocenę rządowi ludowemu dał I Zjazd KPRP (por. *KPP, Uchwały i rezolucje*, Warszawa 1953, t. I, s. 41 i nast.). Podobną ocenę dała rezolucja mniejszości na XVI Zjeździe PPS w kwietniu 1919 r. według której powołanie rządu ludowego było błędem, gdyż zasadzało się na kompromisie z burżuazją. (Por. *Biuletyn MPiOS* nr 3, s. 194).

<sup>12</sup> Wyraźnie mówił o tym Moraczewski w liście do Piłsudskiego, zawierającym prośbę o dymisję. (Por. A. Próchnicki, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1957, s. 45). Samo stwierdzenie tego faktu, niewątpliwie prawdziwe, jest jednocześnie dowodem bezsilności i dwuznacznej roli rządu ludowego.

<sup>13</sup> Chodzi tu o zamach z 4 na 5 stycznia 1919 r. zorganizowany przez gen. Januszajtisa, T. Dymowskiego, E. Sapiechę i J. Zdziechowskiego, późniejszego posła i ministra skarbu.

<sup>14</sup> Tekst przedrukowany w *Biuletynie MPiOS* 1919 nr 2, s. 13.

<sup>15</sup> *Dekret tymczasowy o urządzeniu i działalności inspekcji pracy*, Dz. Pr. P. P., nr 5, poz. 90.

pracy dla celów polityki społecznej<sup>16</sup>, pierwsze, najważniejsze z punktu widzenia interesów klasy robotniczej, było w dużej mierze nierealne w świetle przepisów samego dekretu. Nieprzyznanie inspektorom w omawianym dekrete prawa zastosowania przymusu dla wykonania swoich zarządzeń (na wzór rozporządzenia o inspekcji pracy z 1927 roku — patrz niżej) nie było — jak się wydaje — sprawą przypadku. Było to wyrazem ustępstwa na rzecz przemysłowców, którzy działali tu poprzez ministerstwo przemysłu i handlu. Chodziło o to, by inspekcji pracy złożonej wówczas w poważnej mierze z lewicowców i radykałów nie dać do ręki instrumentu rzeczywistej władzy, która decyduje o skuteczności wykonywania zadań.

Drugim istotnym kompromisem było obciążenie inspektorów działalnością rozjemczą. Dekret (art. XI pkt 5) przewidywał, że inspektorzy „przedsiębiorzą środki dla zapobiegania zatargom pomiędzy przedsiębiorcami, a robotnikami, badając na miejscu wyniki niezadowolone i dążąc do polubownego załatwienia sporów”. Był to przepis ważny z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia. Znalazła w nim ustawowy wyraz burżuazyjna teoria o państwie nadklasowym, które występuje jako rozjemca w sporach między pracą a kapitałem. Jak pisała później H. Krahelska, inspektorka pracy w 1919 r., ochrona pracy spełnia „poza pewnym porządkowaniem, normowaniem wyzysku pracy ludzkiej niewątpliwie rolę gaśnicy: łagodzi konflikty społeczne, stwarza pozory równowagi...”<sup>17</sup>. Praktyczne losy wspomnianego przepisu miały niebawem pokazać, że w momentach spieć społecznych i politycznych inspekcja pracy spełnia przede wszystkim funkcje owej „gaśnicy”.

Kiedy mowa o politycznych funkcjach dekretu nie należy zapominać, że został on wydany przez rząd burżuazyjny i miał stanowić podobnie jak np. dekret o 8-godzinnym dniu pracy przynętę dla zrewolucjonizowanych mas<sup>18</sup>. Z drugiej jednak strony każdy taki akt prawny jest równo-

---

<sup>16</sup> Była to jedna z istotnych funkcji inspekcji pracy. Jej wynikiem były szczegółowe statystyki liczby przedsiębiorstw, zatrudnionych, strajków, czynności inspektorów pracy itd. oraz szczegółowe sprawozdania opisowe Głównego Inspektora Pracy oraz inspektorów okręgowych. Materiał ten informował o efektywności ochrony pracy, sytuacji materialnej i nastrojach klasy robotniczej, współpracy różnych instytucji i organizacji społecznych i politycznych w dziedzinie spraw pracy itd. Czynności i funkcje informatora rządu o całokształcie stosunków pracy wiążą się z istotą tej instytucji i występują wszędzie tam, gdzie działa inspekcja pracy. Porównaj chociażby sprawozdania angielskich inspektorów fabrycznych, cytowane obficie w *Kapitale* Marksa, albo z literatury współczesnej A. Brun, H. Galland, *Droit du Travail*, 1958, s. 116.

<sup>17</sup> H. Krahelska, *Prawda o stosunkach pracy*, Lwów 1934, s. 35.

<sup>18</sup> „Dekret ten [o 8-godzinnym dniu pracy] był niewątpliwie przynętą, którą w dobie powstania samodzielnego Państwa Polskiego rząd rzucił zrewolucjonizowa-

częśnie sukcesem klasy robotniczej, jej społeczną i polityczną zdobyczą, która w warunkach umocnienia się państwa burżuazyjnego była wykorzystywana w walce o cele ekonomiczne i polityczne proletariatu.

Dekret o inspekcji pracy z r. 1919 był aktem prawnym, który przy wszystkich swoich mankamentach dał podstawy organizacyjne inspekcji pracy: jednolitej, powszechnej i niezależnej od władz administracji ogólnej. Był to niewątpliwie postęp w stosunku do stanu, jaki istniał przedtem na ziemiach polskich. Ramy dekretu z 3 stycznia 1919 r. były mimo wszystko na tyle szerokie, że mogły zmieścić aktywną działalność inspektorów. Zależała ona jednak w dużej mierze od warunków ogólnych. A te niebawem po wydaniu dekretu stały się niekorzystne dla tych inspektorów, którzy chcieli potraktować na serio art. I tego dekretu.

Dekret, jak już wspomniano, wszedł w życie 13 stycznia 1919 r. Trzy dni później Piłsudski przyjął dymisję gabinetu Moraczewskiego i mianował „fachowy” rząd Paderewskiego. Wymowa polityczna tego faktu była jednoznaczna: było to zwycięstwo reakcji społecznej nad siłami demokratycznymi, których reprezentanci w rządzie w decydującym momencie stchórzyli i woleli oddać władzę niż odwołać się do poparcia mas robotniczych i chłopskich<sup>19</sup>. Jedną z istotnych pozycji tej władzy było Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Za Moraczewskiego ministrem był PPS-owiec B. Ziemięcki. Teraz zastąpił go „bezpartyjny” J. Iwanowski, w gabinecie Moraczewskiego Minister Przemysłu i Handlu, mąż zaufania wielkiego kapitału zagranicznego i przedstawiciel reakcji politycznej<sup>20</sup>.

Iwanowski był Ministrem Pracy przez cały rok 1919. W grudniu tego roku wraz ze zmianą gabinetu (na miejsce gabinetu Paderewskiego 13 grudnia 1919 r. powołany został gabinet Skulskiego) przyszedł na jego miejsce E. Pełowski, jeden z założycieli endeckiego Narodowego Związku Robotniczego, później przedstawiciel NPR-u.

---

nemu proletariatu dla uspokojenia mas i stworzenia atmosfery, która by pozwoliła na spokojną, twórczą pracę organizacyjną”. (M. Kirstowa, *Warszawskie fabryki w świetle wizytacji*, w książce, *Ze wspomnień inspektora pracy*, Warszawa 1936, t. I, s. 245).

<sup>19</sup> Na XVI Zjeździe PPS (kwiecień 1919 r.) mniejszość delegatów surowo oceniła ten krok stwierdzając w uchwalonej rezolucji, że oddanie władzy przez rząd ludowy w ręce burżuazji „zamiast przywołania proletariatu do walki z burżuazją i nadania istotnej siły jego organizacjom — Radom Delegatów Robotniczych, było ze strony CKR fatalnym krokiem, który na barki klasy robotniczej włożył ciężkie brzemie dyktatury burżuazji”. Por. *Biuletyn MPiOS* 1919 nr 3, s. 194.

<sup>20</sup> J. Iwanowski po studiach technicznych w Petersburgu pracował w British Westinghouse Electric Co w Moskwie, w latach 1915—1917 był dyrektorem Tow. Siemens-Schuckert w Chinach, Japonii, Stanach Zjednoczonych i Moskwie. W czasie zbrojnej interwencji przeciw Rosji Radzieckiej był szefem delegacji polskiej do kontrewolucyjnego rządu gen. Denikina na południu Rosji. Później był dyrektorem przedsiębiorstwa państwowego „Stowarzyszenia Mechaników Polskich z Ameryki”.

Objęcie przez Iwanowskiego teki Ministra Pracy nie mogło nie wpłynąć na działalność podlegających mu organów, w szczególności inspekcji pracy. Podnosi to M. Kirstowa, jeden z pierwszych inspektorów pracy w Polsce niepodległej, pisząc, że demokratyczną i bojową początkowo inspekcję pracy już w 1919 r. przekształcono w organ biurokratyczny<sup>21</sup>.

W r. 1919, kiedy walki klasowe były niezwykle zacięte, a hasło dyktatury proletariatu popularne w masach, inspektorzy pracy zostali wprężeni w pierwszym rządzie do rozładowywania napięcia społecznego poprzez akcję mediacyjną w sporach między pracownikami i kapitalistami. Z punktu widzenia burżuazji i jej nie ugruntowanej jeszcze władzy było to jedno z najpilniejszych zadań: przy pomocy rozjemstwa nie dopuszczać do zaognienia stosunków między robotnikami i kapitalistami i w ten sposób przeciwdziałać komunistom, którzy głosili, że trzeba starcia ekonomiczne wykorzystywać do walki politycznej o władzę<sup>22</sup>.

Posłuchajmy co na ten temat mówiły sprawozdania samej inspekcji pracy. W sprawozdaniu za pierwszy kwartał 1919 r. pisano: „Konieczność załatwienia ich (tj. zatargów — przypisek mój — J. J.) nie pozwoliła Inspektorom Pracy spełniać należycie najbliższych zadań i obowiązków: przestrzegania przepisów prawa, bezpieczeństwa technicznego i higieny w poszczególnych gałęziach przemysłu oraz roztoczenia opieki nad pracą nieletnich i kobiet”<sup>23</sup>. Słowa te dotyczyły działalności inspekcji w Warszawie i powiecie warszawskim, lecz podobnie oceniano pracę inspekcji również na prowincji<sup>24</sup>. W sprawozdaniu za pierwsze półrocze 1919 r. podkreślano, że ani dawniejsze przepisy, ani przepisy dekretu nie uzbrajają inspektorów w środki dla zrealizowania zakreślonych zadań, i wskutek tego nie przestrzegają oni należytego wykonania istniejących przepisów o ochronie pracy. W sprawozdaniu z działalności inspekcji za lata 1919—1923, a więc z kilkuletniej perspektywy, tak oto oceniono rolę inspekcji w r. 1919: „W pierwszym okresie organizowania się Państwa i urzędów, który zbiegł się z okresem powszechnego podniecenia ruchu robotniczego, w braku jakichkolwiek instytucji rozjemczych na całym obszarze b. dzielnicy rosyjskiej i wobec niedostateczności systemu rozjemstwa ustalonego przez dwóch pozostałych zaborców, rolę pojednawczą w sporach pomiędzy pracodawcami a robotnikami musiały wziąć na siebie jedyne organa państwowe, stykające się bezpośrednio z masami

<sup>21</sup> M. Kirstowa, *Na tle zatargów zbiorowych w 1918—1920 r., Ze wspomnień inspektora pracy*, o. c., t. I, s. 96.

<sup>22</sup> Tak tę sprawę postawiono na konferencji SDKPiL w listopadzie 1918 r. (*Nasza Trybuna* 1918 nr 4, cyt. za *Biuletynem MPiOS* 1918 nr 1, s. 66). Zostało to też uznane za najbliższe zadanie partii na I Zjeździe KPRP (por. *KPP, Uchwały i rezolucje*, o. c., t. I, s. 44).

<sup>23</sup> *Biuletyn MPiOS* 1919, nr 2, s. 51.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 57.

robotniczymi; organami tymi byli inspektorzy pracy". W dalszym ciągu pisano, że rozjemstwo weszło „do kategorii pierwszorzędnych i stałych jej (inspekcji pracy) obowiązków”, że i dawniej (tj. przed wojną) rozjemstwo należało do kompetencji inspektorów, ale nie było potrzeby jego stosowania bo np. w Małopolsce ruch robotniczy był słaby, a w b. zaborze rosyjskim wystąpienia robotnicze „kwalifikowano jako przestępstwa polityczne i tłumiono przy pomocy policji i wojska”. A oto konkluzja: „W odbudowanym Państwie Polskim pierwotna fala niepokoju socjalnego wprawdzie nie wezbrała, ale też nie mogła ułożyć się ostatecznie wskutek ciągłego spadku waluty... Jeżeli tarcia te układały się w sposób przeważnie pokojowy... to niewątpliwie jest to w dużej mierze wynikiem pośrednictwa inspekcji pracy”<sup>25</sup>.

Co ciekawe, że im dalsza była perspektywa czasu, tym większe znaczenie przywiązywano do akcji rozjemczej inspektorów w 1919 roku. W r. 1924 okręgowy inspektor pracy w Lublinie pisał, że działalność rozjemcza „jakkolwiek nie przedstawiała wartości ze stanowiska zachodnioeuropejskiego, miała pierwszorzędne znaczenie dla młodej państwowości polskiej. Nie ulega wątpliwości, że jeżeli Lubelszczyzna zdobyła równowagę społeczną, to stało się to w niemałej mierze dzięki wytężonej i ofiarnej pracy organów inspekcji”. Wreszcie dodawał, że akcja ta spowodowała iż robotnik „stał się w swej masie pierwiastkiem państwowotwórczym, który dochodzi swych pretensji i realizuje swe postulaty przez pracę legalną w związkach zawodowych i instytucjach kulturalnych”<sup>26</sup>.

Tu chyba została uchwycona istota rzeczy: chodziło o skierowanie ruchu robotniczego w ramy burżuazyjnego legalizmu. Z chwilą gdy się to dokonało, burżuazja mogła być spokojniejsza, ponieważ granice owego legalizmu zakreślała ona sama poprzez państwo.

W r. 1928 Główny Inspektor Pracy pisał, że w początkach państwa kiedy „nastąpiło przejście do czynnej działalności politycznej i gospodarczej mas pracujących”, wtedy „według wyraźnych zaleceń rządu” inspekcja zajęła się rozjemstwem. „Czynności rozjemcze przybrały w krótkce tak wielkie rozmiary, że w ciągu wielu lat tamowały inspekcji pracy wykonywanie należytego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa o ochronie pracy”<sup>27</sup>.

Wreszcie w r. 1935 w oficjalnym wydawnictwie Ministerstwa Opieki Społecznej, podpisanym przez ministra Wł. Jaszczółta i jego poprzednika

---

<sup>25</sup> *Zarys działalności inspekcji pracy w latach 1919—1923*. Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w r. 1923, Warszawa 1925, s. 18.

<sup>26</sup> *Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1924 roku*, Warszawa 1925, s. 210.

<sup>27</sup> *Inspekcja Pracy w 1928 roku z uwzględnieniem okresu 1918—1928*, Warszawa 1930, s. XXVIII.



na tym stanowisku J. Paciorkowskiego (dwóch byłych wysokich urzędników w ministerstwie spraw wewnętrznych)<sup>28</sup> stwierdzono, że w okresie organizowania się państwowości polskiej akcja rozjemcza w sporach pomiędzy kapitalistami i robotnikami była najdonioślejszym odcinkiem działalności inspekcji pracy. „Niemalą przy tym rolę odegrał dobór pierwszych sił inspektorskich, na które złożyły się przeważnie elementy ideowe, szczerze oddane swym obowiązkom. Zaufanie, jakim darzono inspektorów pracy, pochłaniało nawet w początkowym okresie w nadmiernym stopniu ich czas i zainteresowanie, z ujmą dla właściwych ich obowiązków w zakresie kontroli nad stosowaniem przepisów o ochronie pracy”<sup>29</sup>.

Zatrzymałem się dłużej nad ocenami działalności inspekcji pracy w 1919 roku, gdyż pokazują nam jak zwodnicza może być analiza rzeczywistości na podstawie samego tekstu prawnego, jak nikłe znaczenie miały w owym czasie przepisy dekretu o nadzorze nad stosowaniem przepisów prawa czy o zapewnieniu pracownikom korzyści płynących z ustawodawstwa o ochronie pracy. W okresie walki o władzę rzeczą inspektorów pracy, jako organu władzy państwowej, było takie stosowanie lub nie-stosowanie prawa, które by się przyczyniło do zwycięstwa koncepcji ich mocodawców: zwycięstwa państwa burżuazyjnego. W subiektywnym przekonaniu wielu inspektorów pracy akcja rozjemcza mogła przedstawiać się jako niesienie pomocy robotnikowi i obrona jego interesów przed kapitalistą — i w poszczególnych przypadkach zapewne odpowiadało to rzeczywistości, lecz obiektywnie — i tu mamy przykład dialektyki rozwoju społecznego — ta sama akcja, która w większości indywidualnych przypadków zaspokajała interesy robotników, w sumie stanowiła zaprzeczenie interesów klasy robotniczej, gdyż przyczyniła się do stabilizacji ustroju republiki burżuazyjnej.

## 2

Sprawami ochrony pracy i rozjemstwa zajmowały się w 1919 roku również Komitety Fabryczne, a niekiedy same RDR. Miały one oczywiście daleko szerszy zakres działania jako załączkowe formy władzy proletariatu<sup>30</sup>, tutaj zajmujemy się jednak tylko jedną stroną ich działalności.

<sup>28</sup> Wł. Jaszczolt był po wojnie prokuratorem w Warszawie, następnie kolejno naczelnikiem i dyrektorem departamentu w ministerstwie spraw wewnętrznych, wojewodą łódzkim i wileńskim. J. Paciorkowski podobnie był kolejno naczelnikiem i dyrektorem departamentu politycznego w ministerstwie spraw wewnętrznych, szefem gabinetu prezesa Rady Ministrów, wojewodą kieleckim, zanim w latach 1934—1935 został Ministrem Opieki Społecznej.

<sup>29</sup> *Polityka społeczna państwa polskiego*, o. c., s. 82, 83.

<sup>30</sup> Z. Rybicki, *O organizacji i działalności Rad Delegatów Robotniczych*, o. c., s. 45.

Komitety Fabryczne były instytucją nową, zrodzoną w ogniu walki o przejęcie kontroli nad produkcją w zakładach pracy przez samych robotników, przez załogi. Jako jedna z pierwszych Warszawska RDR podjęła w listopadzie 1918 r. uchwałę o powołaniu Komitetów Fabrycznych<sup>31</sup>, zgodnie z którą we wszystkich fabrykach i warsztatach polecono powołać takie komitety. Ich zadaniem miała być przede wszystkim walka z fabrykanckim sabotażem, czuwanie nad całością gospodarki w fabryce oraz sprawy w zakresie czuwania nad przestrzeganiem przepisów o ochronie pracy. Ustalono również, że żaden robotnik nie mógł być wydalony bez zgody KF. Inna uchwała, podjęta w listopadzie 1918 r. przez tę samą RDR, mianowicie uchwała o wprowadzeniu 8-godzinnego dnia pracy (na kilka dni przed ogłoszeniem analogicznego dekretu przez rząd Moraczewskiego) wyraźnie mówiła w punkcie szóstym:

„Wprowadzenie powyższego w życie poleca się komitetom fabrycznym pod kontrolą związków zawodowych. Wszelkie kwestie sporne rozstrzyga Rada Delegatów Robotniczych”<sup>32</sup>.

Dalsze skryształizowanie tej instytucji w warszawskich fabrykach nastąpiło w styczniu 1919 r. Rezolucja Warszawskiej RDR z 15 I 1919 r. w sprawie Komitetów Fabrycznych stwierdziła, że komitety te powołuje się dla organizacji wewnętrznego samorządu w fabrykach i wszystkich innych zakładach przemysłowych. Komitety złożone z 3 do 12 osób zostały podporządkowane Radzie Delegatów Robotniczych. Do ich zadań rezolucja zaliczyła: 1) przyjmowanie i wydalenie robotników, 2) nadzór nad długością dnia pracy i przestrzeganiem innych przepisów o ochronie pracy, 3) organizowanie aprowizacji w fabryce, 4) wprowadzenie w życie w fabryce uchwał RDR, 5) nadzór nad produkcją w fabryce, 6) przeciwdziałanie sabotażowi fabrykantów. Komitety Fabryczne były wybierane przez ogół robotników danej fabryki<sup>33</sup>.

Podobnie ustalono organizację i zadania KF w innych ośrodkach ruchu rewolucyjnego, jak w Lublinie<sup>34</sup> i w Zagłębiu Dąbrowskim, gdzie zorganizowano w dniu 1 XII 1918 r. zebranie komitetów kopalnianych i fabrycznych całego okręgu sosnowieckiego<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Tekst w *Biuletynie MPiOS* 1918, nr 1, s. 78.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 77.

<sup>33</sup> *Biuletyn WRDR*, nr 1—2 z 30 III 1919 r., cytowane za *Biuletynem MPiOS* 1919, nr 2, s. 113.

<sup>34</sup> Regulamin Komitetów Fabrycznych Lubelskiej RDR został ogłoszony 8 I 1919 r. przy pomocy plakatów ulicznych (tekst w *Biuletynie MPiOS* 1919, nr 2, s. 118). Według regulaminu komitet był organem wykonawczym załogi, posiadał on stale urzędującego sekretarza, opłacanego przez właściciela fabryki, a rozporządzeniom komitetu podlegali majstrowie i kierownicy warsztatów.

<sup>35</sup> *Biuletyn MPiOS* 1918, nr 1, s. 79, 80.



Koncepcja realizowania ochrony pracy poprzez same załogi robotnicze reprezentowane przez Komitety Fabryczne była jedynie słuszną. W porównaniu z Komitetami Fabrycznymi inspekcja pracy, w postaci jaką nadał jej dekret z 1919 roku, musiała wydawać się instytucją przestarzałą i nieskuteczną. I w tym przypadku widoczna była połowiczność i zła wiara, z jaką burżuacja potraktowała zagadnienia ochrony pracy. Jakąż bowiem siłę reprezentowała inspekcja pracy, gdy działały Komitety Fabryczne? W sprawozdaniu warszawskiej inspekcji za I półrocze 1919 r. pisano: „Inspektor pracy staje się mimo woli sędzią w rozstrzyganiu całej powodzi zatargów, sędzią bezsilnym, którego rola redukuje się do perswazji, namowy oraz wydawania opinii nikogo nie obowiązujących. Wskutek tego nie ma on możliwości spełniania najbliższych zadań i obowiązków wysuniętych przez dekret”<sup>36</sup>. Dalej to samo sprawozdanie w związku ze sporami dotyczącymi urlopów, godzin nadliczbowych, określenia terminu wypowiedzenia pracy stwierdza, że „przebieg sprawy i obopólne ustępstwa zależą w dużej mierze od wzajemnego ustosunkowania sił”<sup>37</sup>.

Jeżeli inspektorzy pracy w tym pierwszym okresie niemal zupełnie nie realizowali przepisów o ochronie pracy, to działo się tak przede wszystkim dlatego, że inspektor nie posiadał realnej siły, by zmusić kapitalistę do poszanowania prawa. Siłę tę reprezentowały załogi robotnicze, Komitety Fabryczne i organizacje związkowe, które były najlepszym gwarantem wykonania przepisów o ochronie pracy. Nie jest przecież rzeczą przypadku, że dekret o 8-godzinnym dniu pracy był najlepiej realizowany, a dzień pracy najbardziej zbliżony do 8-godzinnego właśnie w tym pierwszym okresie dwudziestolecia, o czym przede wszystkim decydowały nastroje i siła mas<sup>38</sup>. Komitety Fabryczne i RDR nie tylko nadzorowały wykonanie przepisów o ochronie pracy, ale również rozwinęły szeroką akcję rozstrzygania sporów ze stosunku pracy, idąc tu o wiele dalej niż inspekcja pracy w swej działalności *rozjemczej*. Opublikowane sprawozdania RDR wykazują duże ich osiągnięcia na tym odcinku<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> *Biuletyn MPiOS* 1919, nr 4, s. 65.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Krahelska, *Prawda o stosunkach pracy*, o. c., s. 3.

<sup>39</sup> Warszawska RDR w okresie 28 I — 15 III 1919 r. zajmowała się sprawami 18 tys. robotników, dotyczącymi roszczeń z różnych tytułów. Lubelska RDR rozstrzygała zatargi indywidualne i zbiorowe. „W wielu wypadkach — pisano w sprawozdaniu — zdołaliśmy załagodzić konflikty lub poprzeć prawo pracy przed kapitałem. Powaga bowiem Rady zmusza kapitalistów... do ustąpienia przed reprezentacją ogółu wyzyskiwanych”. (*Wiadomości RDR m. Lublina* nr 1 z. 2, III 1919 r., cyt. za *Biuletynem MPiOS* 1919, nr 3, s. 207).

Komitety Fabryczne były organem mas pracujących. Były one w pełnym znaczeniu tego słowa inspekcją pracy, reprezentującą interesy pracowników. Ich demokratyzm był czymś trwałym, związanym nierozdzielnie z samą instytucją, z jej genezą.

Byt Komitetów Fabrycznych był ściśle związany z istnieniem Rad Delegatów Robotniczych. Kiedy w połowie 1919 r. najsilniejsze Rady (warszawska, zagłębiowska, lubelska i inne) zostały przez reakcyjny rząd Paderewskiego rozbite<sup>40</sup>, wtedy również Komitety Fabryczne zaczęły tracić na znaczeniu. Na interesującym nas odcinku jako jedyny organ powołany do nadzoru nad wykonywaniem przepisów o ochronie pracy pozostała inspekcja pracy, podległa Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej.

### 3

Dla dalszej ewolucji instytucji inspekcji pracy ważne było rozciągnięcie jej działalności na obszarze całego państwa<sup>41</sup>, obronienie jej niezależności od władz administracji ogólnej, przygotowanie i wydanie rozporządzenia o inspekcji pracy w 1927 r., oraz zmiany ustawodawcze dotyczące kompetencji inspekcji dokonane w latach trzydziestych.

Tendencje do uzależnienia inspekcji pracy początkowo od ministerstwa przemysłu i handlu ujawniły się już w czasach rządów Tymczasowej Rady Stanu. Jak wiadomo wspomniane ministerstwo było domeną wpły-

---

<sup>40</sup> Por. J. Kowalski, *Zarys historii polskiego ruchu robotniczego w latach 1918—1939*, cz. I, Warszawa 1959, s. 112—114.

<sup>41</sup> Dekret o inspekcji pracy z 1919 r. obowiązywał na obszarze b. zaboru rosyjskiego, lecz jego zasady zostały stopniowo upowszechnione na pozostałych ziemiach głównie poprzez nowelizację odpowiednich aktów prawnych państw zaborczych. I tak w byłym zaborze austriackim obowiązywała ustawa o mianowaniu inspektorów przemysłowych z 17 VI 1883 r. (*Dz. U. P.*, 1. 117) w brzmieniu ustawy z 2 III 1920 r. (*Dz. U. RP* nr 23, poz. 125); w b. zaborze pruskim: §§ 139b i 155 ordynacji przemysłowej w brzmieniu noweli z 27 XII 1911 r. (*Dz. U. Rzeszy Niem.* 1912 s. 129), rozporz. o organizacji inspekcji przemysłowej z 27 IV 1891 r. (*Zb. Ustaw Prusk.*, s. 165), dział III tyt. III pruskiej ustawy górniczej z 1865 r. w brzmieniu noweli z 24 VI 1892 r. (*Zb. Ust. Prusk.*, s. 131), rozporządzenie Komisariatu Nacz. Rady Ludowej o urządzeniu inspektoratu pracy w rolnictwie z 15 VI 1919 r. (*Tygodn. Urz. NRL* nr 31, poz. 98) w brzmieniu dwóch rozporządzeń Rady Ministrów z 16 X 1922 r. (*Dz. U. RP* nr 96, poz. 884, 885) (Por. do tego *Zarys działalności inspekcji pracy w latach 1919—1923*, o. c., s. 6). Dekret o inspekcji pracy z 1919 został wprowadzony na tzw. ziemię wileńską rozporz. RM z 21 VIII 1922 (*Dz. U. RP* nr 73, poz. 662), a na przyłączone na podstawie traktatu ryskiego ziemie wschodnie rozporządzeniem RM z 19 X 1922 r. (*Dz. U. RP* nr 94, poz. 871). Wreszcie ostatnim etapem tego procesu była ustawa Sejmu Śląskiego z 16 IV 1928 r., zgodnie z którą rozporządzenie o inspekcji pracy z 1927 r. zaczęło obowiązywać w górnośląskiej części woj. śląskiego od dnia 30 X 1928 r.

wów kół przemysłowych. Przejście inspekcji pracy do tego ministerstwa byłoby więc równoznaczne z podporządkowaniem jej bezpośrednio interesom przemysłowców.

Koncepcja ta upadła w latach 1918/19, kiedy to inspekcja rozwinęła się i okrzepła jako organ podległy ministerstwu pracy.

Kolejną próbę oderwania inspekcji od ministerstwa pracy podjęto w r. 1920, przy pomocy zresztą samego Ministra Pracy — E. Peplowskiego (NPR). Chodziło o włączenie inspekcji do ministerstwa spraw wewnętrznych. Wobec zdecydowanej postawy samych inspektorów, którzy oświadczyli, że chcą pozostać inspekcją pracy, a nie policją pracy — próba ta nie powiodła się<sup>42</sup>.

Sprawa ta została przesądzona uchwałą Rady Ministrów z 2 III 1921 r., która upoważniła Ministra Pracy do przygotowania projektu ustawy o inspekcji pracy, opartego na zasadzie niezależności inspekcji od administracji ogólnej. Wspomniana uchwała oraz wydane nieco później rozporządzenia, zaliczające inspekcję pracy do administracji niezespolonej<sup>43</sup> zaważyły na stanowisku następnych gabinetów i zasada ta została przyjęta w rozporządzeniu o inspekcji pracy z 1927 roku<sup>44</sup>.

Wspomniany projekt ustawy został już opracowany w r. 1919<sup>45</sup>, lecz dopiero cytowana uchwała RM zwiększyła szanse jego realizacji. Projekt został zgłoszony do łaski marszałkowskiej 23 IV 1923 r., a pod obrady sejmowej Komisji Ochrony Pracy wszedł dopiero w r. 1925. Wypadki majowe przerwały tok legislacyjny; został on następnie wycofany z Sejmu i wydany jako rozporządzenie Prezydenta RP<sup>46</sup>.

Rozporządzenie z 1927 r. stanowiło znaczny postęp w ewolucji insty-

---

<sup>42</sup> Sprawa ta wynikała w związku z ustawą z 2 VIII 1919 r. o organizacji władz administracji drugiej instancji (*Dz. U. RP* nr 65, poz. 395), w której celowo czy też przez przeoczenie wśród innych działów administracji wyłączonych z właściwości wojewody (wojsko, sądy, szkolnictwo itd.) nie wymieniono inspekcji pracy. Inspektorzy bronili się przed zależnością od administracji ogólnej i dla wyjaśnienia tej sprawy zażądali zwołania specjalnego zjazdu inspektorów. Na zjeździe tym doszło do słownego starcia między inspektorami a ministrem Peplowskim. Na próbę zastraszenia konsekwencjami służbowymi w ślad za inspektorką Praussową pozostali solidarnie złożyli rezygnację z pracy w inspekcji. Wobec takiego obrotu sprawy ministerstwo pracy żywo przystąpiło do wyjaśnienia kwestii zależności inspekcji od administracji ogólnej. (Kirstowa, *Kilka słów o powstaniu i organizacji inspekcji pracy*, w: *Ze wspomnień inspektora pracy*, t. I, s. 40 i nast.).

<sup>43</sup> Rozporządzenie RM z 30 III 1921 r., *Dz. U. RP* nr 39, poz. 236, i rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z 2 XI 1921 r., *Monitor Polski* nr 208, poz. 277.

<sup>44</sup> *Inspekcja Pracy w 1927 roku*, Warszawa 1929, s. XXI.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Rozporządzenie Prez. RP z 14 VII 1927 r. o inspekcji pracy, *Dz. U. RP* nr 67, poz. 590.

tucji inspekcji pracy. Utrzymało ono podstawowe jej zasady z poprzedniego okresu, jak powszechność, jednolitość, niezależność od władz administracji ogólnej, a usunęło nadto jeden z podstawowych braków dekretu z 1919 r.: dało mianowicie inspektorom realną władzę dzięki trzem instytucjom, a to prawu wzywania stron do stawienia przed inspektorem (chodziło tu głównie o przedsiębiorców) pod groźbą kary od 25 zł do 200 zł lub dwóch tygodni aresztu oraz prawu żądania od kierownika zakładu i zatrudnionych w nim osób wszelkich danych statystycznych, ksiąg, dokumentów, planów rysunków itd., wiążących się z pełnieniem przez inspektora swoich funkcji; w przypadku niezastosowania się, kierownik zakładu mógł być ukarany grzywną od 50 zł do 500 zł lub aresztem do miesiąca. W obu tych przypadkach orzekał samodzielnie inspektor pracy. Wreszcie trzecią, nie mniej ważną instytucją było prawo inspektora wydawania nakazów podlegających natychmiastowemu wykonaniu i obwarowanych sankcją karną. Bardzo istotnym uzupełnieniem tych uprawnień było przekazanie przez inne akty prawne inspektorom pracy orzecznictwa karnego za przekroczenia przepisów o ochronie pracy i przepisów prawa pracy w ogólności <sup>47</sup>.

Było to więc istotne *novum* <sup>48</sup>, które w stosunkach przedsiębiorca-inspektor zamieniło tego ostatniego ze swego rodzaju petenta w organ realnej władzy, mogący bezpośrednio zastosować sankcje karne. Czy ta władza inspektora, którą przyznawały mu przepisy prawne była w rzeczywistości wykonywana i czy mogła być w pełni wykorzystana — to sprawa, do której jeszcze wrócimy.

Rozporządzenie z 1927 r. o inspekcji pracy uściśliło zadania i zakres jej działalności: nadzorowi inspekcji poddano wszystkie zakłady pracy, w których stosowana była praca najemna, z wyjątkiem kolei państwowych, a do jej właściwości zaliczono nadzór nad przestrzeganiem wszystkich przepisów o ochronie pracy, to jest praktycznie rzecz biorąc wszystkich istotnych z punktu widzenia interesów pracownika przepisów prawa pracy <sup>49</sup>.

Dekret o inspekcji pracy był jednym z wielu korzystnych dla klasy robotniczej aktów w zakresie prawa pracy, jakie wydano w latach 1927—1928. Zarówno jego wydanie, jak i treść wiążą się ze wzrostem siły klasy

---

<sup>47</sup> I tak np. oba rozporządzenia o umowie o pracę część orzecznictwa karnego przekazały inspektorom pracy (część sądom), nowela z 1933 r. do ustawy o czasie pracy oddała orzecznictwo karne w ręce inspektorów.

<sup>48</sup> Przed 1927 rokiem inspektorzy mieli prawo nakładania kar w bardzo ograniczonym zakresie na mocy przepisów państw zaborczych. Por. do tego przypis 66.

<sup>49</sup> W szczególności chodziło tu o przepisy o ochronie zdrowia i życia pracowników, o umowie o pracę, o zbiorowych umowach pracy, o regulaminie pracy, o czasie pracy, urlopach, pracy młodocianych i kobiet itp.

robotniczej po przewrocie majowym. Jeszcze przedtem na III kongresie klasowych związków zawodowych w 1925 roku wysunięto żądanie uchwalenia nowej ustawy o inspekcji pracy i domagano się przede wszystkim przyznania inspektorom uprawnień w zakresie postępowania nakazowego i karno-administracyjnego<sup>50</sup>. Te zasadnicze postulaty zostały zrealizowane w 1927 roku. Rząd nie mógł pozostawić tej sprawy bez rozwiązania. Przed 1927 rokiem inspektorzy byli prawie bezsilni wobec masowo występujących faktów łamania prawa pracy, co więcej nie mogli ingerować bezpośrednią represją nawet w przypadkach jaskrawych nadużyć. Orzecznictwo karne w tych sprawach należało do sądów powszechnych, te zaś znane były z wrogiego stosunku do postępowego ustawodawstwa pracy i z liberalnego traktowania przestępstw polegających na jego łamaniu. Sądy były opanowane przez endecję, a nadto były niezawisłe, i rząd, zwłaszcza pomajowy, był skrzepowany w kształtowaniu zgodnej z własnymi interesami polityki penitencjarnej wobec opornych przedsiębiorców. Sytuacja stawała się niewygodna, bo z jednej strony przemysłowcy kpili sobie z obowiązujących ustaw dopuszczając się skandalicznych przypadków ich łamania (przykład: łódzki przemysł włókienniczy) z drugiej strony rząd znalazł się pod ostrzałem organizacji robotniczych, zarzucających mu bierność i tolerowanie nadużyć. Ta sytuacja — jak się wydaje — nie pozostała również bez wpływów na wydanie i treść dekretu.

Obowiązki inspektorów znacznie wzrosły z tytułu przekazania im przez prawo o sądach pracy z r. 1934<sup>51</sup> całego orzecznictwa karnego za przekroczenia przepisów prawa pracy (sądy pracy zachowały swoją właściwość tylko w sprawach cywilnych). Poprzednio inspektorzy orzekali kary tylko w niektórych sprawach, wyraźnie przekazanych im przez poszczególne akty prawne. Art. 43 prawa o sądach pracy wyliczył wyczerpująco pozostałe przypadki orzecznictwa karnego, przekazane inspektorom<sup>52</sup>.

Chcąc zakończyć charakterystykę rozwoju instytucji inspekcji warto jeszcze poruszyć sprawę asystentów inspekcyjnych. Dekret z 1919 r. po-

---

<sup>50</sup> *Sprawozdanie Komisji Centralnej Związków Zawodowych z działalności i stanu Związków Zawodowych w Polsce w latach 1925, 1926, 1927, 1928, Warszawa 1929*, s. 259. (cyt. dalej: *Sprawozdanie KCZZ...*).

<sup>51</sup> Rozporządzenie Prez. RP z 24 X 1934 r. Prawo o sądach pracy, *Dz. U. RP* nr 95, poz. 854.

<sup>52</sup> Z ważniejszych spraw przekazanych orzecznictwu karnemu inspektorów należy wymienić przekroczenia przepisów ustawy o urlopach z 1922, resztę orzecznictwa w zakresie obu rozporządzeń o umowie o pracę z 1928 r., sprawy karne za niewykonanie nakazu inspektora, przekroczenia przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy zawartych w rozporządzeniu z 1928 r., oraz sprawy z art. 59 prawa o wykroczeniach z 1932 r. (wstrzymanie wypłaty w całości lub części należnego pracownikowi wynagrodzenia).

stanowił (art. IX), że „przy Inspektorach Pracy czynni są mężowie zaufania robotników, zatwierdzani jako asystenci przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej”. Ustalenie ich liczby i zakresu działania pozostawiono rozporządzeniu wykonawczemu Ministra Pracy. Takie rozporządzenie się w ogóle nie ukazało, tak więc postanowienie o asystentach inspekcyjnych pozostało martwą literą prawa pod rządami tego dekretu.

W rozporządzeniu o inspekcji pracy z r. 1927 przepis o asystentach został utrzymany, chociaż uprzednio w toku legislacyjnym został w Komisji Ochrony Pracy skreślony, wskutek opozycji reprezentantów prawicy sejmowej<sup>53</sup>. Przepis ten miał już jednak nieco inne brzmienie, mianowicie postanawiał że Minister Pracy powołuje asystentów inspekcyjnych „w miarę potrzeby”. Warunkiem zatrudnienia na stanowisku asystenta była 5-letnia praca w charakterze pracownika, z tego 2 lata w obrębie obszaru, na którym kandydat miał pełnić czynności asystenta inspekcyjnego. Zadaniem asystentów było współdziałać z inspekcją w nadzorze nad przestrzeganiem przepisów o ochronie pracy. Asystent mógł samodzielnie wizytować zakłady pracy tylko na wyraźne i specjalne polecenie inspektora, natomiast nie wolno mu było sporządzać protokołów, wydawać nakazów i orzeczeń<sup>54</sup>.

Kompetencje asystentów były więc mocno okrojone, miały charakter czysto pomocniczy. Niemniej jednak rozwój instytucji asystentów inspekcyjnych mógł mieć pozytywne znaczenie dla wzmożenia ochrony pracy pracownika.

Przez wiele lat Minister Opieki Społecznej (przed r. 1932 Minister Pracy i Opieki Społecznej) nie korzystał z tego uprawnienia i nie powołał asystentów inspekcyjnych. Pierwszych kilku asystentów powołano dopiero w r. 1935, a w następnych latach ich liczba zwiększyła się do kilkunastu. Wobec tak szczupłych kadr asystenci nie odegrali w praktyce większej roli.

#### 4

Działalność inspekcji pracy w okresie 1920—39 układała się różnie, w dużym stopniu w zależności od wewnętrznej sytuacji politycznej w kraju. W okresie do przewrotu majowego właściwe czynności nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie pracy powoli tylko zdobywały sobie przewagę nad akcją rozjemczą. W wydawnictwie Ministerstwa

---

<sup>53</sup> *Inspekcja Pracy w 1927 roku*, o. c., s. XXI.

<sup>54</sup> Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z 12 VII 1935 r. o asystentach inspekcyjnych (Dz. U. RP nr 54, poz. 354) do wymienionych już warunków dla kandydatów na asystentów dodało jeszcze ukończenie co najmniej szkoły powszechnej, znajomość zasad ochrony pracy i zadań inspekcji pracy. O przydatności kandydata po 3-miesięcznym okresie próbnym decydował okręgowy inspektor pracy.

Opieki Społecznej pisano: „Ułożenie się stosunków między pracownikami a pracodawcami na podstawie uprawnień ustawowych i nabycie rutyny w likwidowaniu konfliktów bądź na drodze prawnej, bądź na konferencjach dwustronnych z udziałem czynnika rządowego, pozwoliły inspekcji pracy z biegiem czasu poświęcać coraz więcej uwagi nadzorowi nad wykonywaniem przepisów o ochronie pracy”<sup>55</sup>. Gdy tylko wzrastało napięcie w stosunkach pracy na skutek pogorszenia się koniunktury gospodarczej, bezrobocia itd. rozjemstwo przybierało znów na sile. I tak w r. 1924 okręgowy inspektor w Łodzi stwierdził, że działalność rozjemcza uniemożliwia inspektorom właściwą ich działalność<sup>56</sup>, a podobne stwierdzenie słyszymy znów w r. 1925, tym razem od warszawskiego okręgowego inspektora pracy<sup>57</sup>.

Zasadnicza działalność inspekcji pracy, to jest nadzorowanie przestrzegania przepisów o ochronie pracy, mogła się odbywać przede wszystkim poprzez wizytacje zakładów pracy. Inspektor najczęściej musiał bowiem stwierdzić na miejscu przekroczenie przepisów, sporządzić protokół i ewentualnie ukarać winnego. W pierwszych latach działalności inspekcji liczba wizytacji była jednak niezwykle skromna. W r. 1918 inspektorzy dokonali tylko około 2 tys. wizytacji; w latach następnych liczba ta rosła powoli osiągając w 1925 r. 13 tys. dokonanych wizytacji<sup>58</sup>.

Słaba działalność wizytacyjna w tym czasie była spowodowana głównie tym, że inspekcja gros swojego czasu poświęcała rozjemstwu. Ale nie tylko tym. Wypada tu również wskazać na szczupłość personelu inspekcyjnego. W styczniu 1919 r. działało tylko 26 inspektorów. Ich liczba zwiększyła się pod koniec tego roku do 56, a potem powoli wzrastała osiągając w r. 1923 — 92 inspektorów<sup>59</sup>. Poza małą liczbą inspektorów hamująco działał mały budżet inspekcji<sup>60</sup>.

Siłą rzeczy więc liczba wizytacji przypadająca na jednego inspektora daleko nie nadążała za podstawowym postulatem, żeby każdy zakład był chociaż raz w roku wizytowany. Jeżeli weźmiemy pod uwagę rok 1923 to stwierdzamy, że na jednego inspektora przypadało 131 wizytacji<sup>61</sup>,

<sup>55</sup> *Polityka społeczna państwa polskiego*, o. c., s. 84.

<sup>56</sup> *Sprawozdanie okręgowych inspektorów z działalności w 1924 roku*, o. c., s. 156.

<sup>57</sup> *Inspekcja Pracy w 1925 roku*, Warszawa 1927, s. 3.

<sup>58</sup> *Zarys działalności inspekcji pracy w latach 1919—1923*, o. c., s. 16, 17; *Polityka społeczna państwa polskiego*, o. c., diagram na s. 99.

<sup>59</sup> *Zarys działalności inspekcji pracy w latach 1919—1923*, o. c., s. 12.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>61</sup> Na jednego inspektora przypadało rocznie wizytacji (*ibidem*, s. 16 i 17):

| rok              | 1919 | 1920 | 1921 | 1922 | 1923 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| liczba wizytacji | 48   | 39   | 84   | 104  | 131  |



podczas gdy zakładów, o których istnieniu było wiadome inspekcji pracy (były to dane niepełne)<sup>62</sup> przypadało na jednego inspektora ponad 400. W 1933 roku wizytowano 46,3%, a w 1936 roku tylko 43,2% zakładów prowadzonych w rejestrze inspekcji pracy<sup>63</sup>.

Zbyt mała liczba wizytacji była przyczyną słabej wykrywalności wykroczeń przedsiębiorców w związku z ochroną pracy. Jak bowiem stwierdzały sprawozdania inspektorów pracy liczba wykroczeń była stale duża, a jeżeli ujawniano ich coraz więcej to tylko dlatego, że zwiększała się liczba wizytacji<sup>64</sup>.

Również wykryte przekroczenia przepisów o ochronie pracy były ścigane przez inspektorów nie dość energicznie. Znaczna część tych wykroczeń podpadała pod kompetencje sądów, tu więc inspekcja była bezsilna wobec znanej tolerancji sądów w stosunku do przestępstw popełnianych przez fabrykantów<sup>65</sup>. Ale również inspekcja nie korzystała w pełni z własnych uprawnień karania łamiących przepisy prawne przedsiębiorców<sup>66</sup>. Okręgowy inspektor pracy woj. warszawskiego w swym sprawozdaniu za r. 1924 pisał, że stosowanie kar administracyjnych w stosunku do przedsiębiorców „odbywało się nadzwyczaj oględnie, po kilkukrotnym upomnieniu”. We wszystkich prawie przypadkach przedsiębiorcy odwołali się do Głównego Inspektora Pracy<sup>67</sup>. W tym samym

<sup>62</sup> Inspekcja Pracy wprowadziła własną ewidencję, w której liczono zakłady pracy (ibidem):

| rok                               | 1921 | 1922 | 1923 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| liczba zakładów pracy w tysiącach | 7    | 23   | 40   |

<sup>63</sup> *Inspekcja Pracy w 1933 roku*, Warszawa 1934, *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy*, tabl. IV; *Inspekcja Pracy w 1936 roku*, Warszawa 1937, s. 10.

<sup>64</sup> *Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1924 roku*, o. c., s. 207.

<sup>65</sup> Obok bogatych materiałów do tego tematu zawartych w poszczególnych rocznikach sprawozdań inspekcji pracy warto wskazać na pamiętniki S. Wołoskiego, zamieszczone w zbiorze *Ze wspomnień inspektora pracy*, o. c., t. I, s. 179—190.

<sup>66</sup> Przed rokiem 1927 inspektorzy mieli prawo bezpośredniego stosowania kar w drodze administracyjnej tylko w bardzo wąskim zakresie na mocy starych przepisów państw zaborczych. I tak np. w byłym zaborze rosyjskim na podstawie art. 212—214 rosyjskiej ustawy o pracy w przemyśle inspektor pracy mógł stosować kary grzywny za przekroczenia przepisów dotyczących książeczek obrachunkowych, kar wymierzanych robotnikom, ściągania opłat od robotników za przedmioty, które powinny być im udostępnione bezpłatnie (lub ściągania opłat w nadmiernej wysokości), zakazu wypłacania wynagrodzenia towarami, znakami umówionymi itp. oraz innych spraw.

<sup>67</sup> *Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1924 roku*, o. c., s. 130.

roku w okręgu łódzkim inspektorzy ukarali grzywną 13 przedsiębiorców; w 7 przypadkach Główny Inspektor uchylił nałożone kary<sup>68</sup>. W sprawozdaniu za r. 1925 Główny Inspektor Pracy przyznał, że „sankcje karne były stosowane przez Inspektorów Pracy nader ogłędnie”<sup>69</sup>. Polityki tej nie zmieniono w latach trzydziestych. Wydaje się nawet, że sytuacja uległa pogorszeniu, bo inspektorzy posiadając teraz szerokie uprawnienia w tym zakresie, w bardzo małym stopniu je wykorzystali. „Na ogół stwierdzić można — pisał w 1936 roku Główny Inspektor Pracy — że inspekcja wykorzystuje swoje uprawnienia z dużą ostrożnością, stosując represje karne jedynie w wypadkach wyraźnej złej woli lub recydywy”<sup>70</sup>. Otóż w 1933 roku ukarano winnych tylko w 13% ujawnionych wykroczeń<sup>71</sup>. W 1936 roku ujawniono 83 tys. wykroczeń, a karę zastosowano tylko w 14 tys. przypadków (17%). Odsetek spraw w których zastosowano karę podniósł się w 1936 roku w stosunku do roku 1933. Wyływało to z faktu przekazania inspekcji w 1934 roku całokształtu orzecznictwa karnego w dziedzinie prawa pracy. Był on jednak wciąż bardzo niski. Znaczenie kar nakładanych przez inspektorów jeszcze bardziej osłabiały sądy w przypadku odwołania się przedsiębiorcy. W 1936 roku na 2175 spraw skierowanych do sądu w 21,5% kary utrzymano, tylko w 6,4% spraw kary podwyższono, natomiast w 35,8% nałożone kary obniżono, a w 36,3% przypadków uniewinniono przedsiębiorców<sup>72</sup>. Objaśniając te cyfry Główny Inspektor Pracy stwierdził, że „sądy mają tendencję do łagodnego traktowania tych wykroczeń”. W niektórych przypadkach zmniejszono kary nawet poniżej ustawowej granicy<sup>73</sup>.

Rzecz jasna, że traktowanie przedsiębiorców według taryfy ulgowej nie mogło przyczynić się do urealnienia ochrony pracy. W tych faktach wyrażała się ogólna tendencja dostosowywania się inspekcji pracy do panujących warunków społecznych i politycznych. Jej kierunek oddają dobrze słowa warszawskiego okręgowego inspektora pracy: „Z biegiem czasu zanika rezerwa, jaka cechowała stosunek przemysłowców względem inspektorów, ustępując roli zrozumieniu roli inspektora i zaufaniu do jego fachowości i bezstronności... Zdarza się nawet, że większe zakłady przemysłowe w kwestiach spornych kierują się zdaniem inspektora wbrew dyrektywie ze strony organizacji zawodowej przemysłowców”<sup>74</sup>. Po-

<sup>68</sup> Ibidem, s. 159.

<sup>69</sup> *Inspekcja Pracy w 1925 roku*, o. c., s. XXXVIII.

<sup>70</sup> *Inspekcja Pracy w r. 1936*, o. c., s. 13.

<sup>71</sup> *Inspekcja Pracy w r. 1933*, o. c.; *Sprawozdanie Głównego Inspektora pracy*, tabl. IV.

<sup>72</sup> *Inspekcja Pracy w r. 1936*, o. c., s. 13.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 13, 14.

<sup>74</sup> *Sprawozdania okręgowych inspektorów pracy z działalności w 1924 roku*, o. c., s. 94.

dobnie inspekcja w Łódzkim stwierdzała, że przedsiębiorcy wykazywali zrozumienie pracy inspekcji<sup>75</sup>, a w Lubelskim — jak stwierdza Okręgowy Inspektor Pracy — stosunek fabrykantów do inspekcji pracy był nie tylko poprawny, ale i dodatni<sup>76</sup>.

W tym świetle dość nieprzekonywająco brzmi pismo noworoczne w r. 1925 Ministra Pracy i Opieki Społecznej Fr. Sokala do Głównego Inspektora Pracy M. Klotta, że „wszelki wysiłek inspektorów pracy, zmierzający do tego, by przepisy o ochronie życia i zdrowia robotników nie pozostawały tylko martwą literą, ma pierwszorzędą doniosłość społeczną... W zakresie kontroli stosowania prawodawstwa ochronnego oczekują inspektora jego główne zadania. Spełni on je należycie, gdy dbać będzie, by ustawy o ochronie pracy były rzeczywiście stosowane. Nie może to być jednak czynność wyłącznie formalna i biurokratyczna”<sup>77</sup>.

Dla zamknięcia tej krótkiej charakterystyki działalności inspekcji pracy przed r. 1926 trzeba jeszcze wskazać na ogólniejsze warunki gospodarcze tego okresu. charakteryzujące się najpierw inflacją walutową (do r. 1923), a potem ostrą recesją produkcji przemysłowej (1924—1926). W tym trudnym dla klasy robotniczej okresie ogólniejsze zjawisko, polegające na zarzucaniu przez robotników korzyści płynących z ochrony pracy, jeżeli one nie przyczyniały się, albo co więcej przeszkadzały w osiągnięciu wyższych zarobków<sup>78</sup> — musiało wystąpić ze szczególnym natężeniem (to samo zaobserwowano w latach kryzysu po r. 1929). Robotnik, którego egzystencja materialna została zagrożona przez redukcję płac, okresowe bezrobocie itd. dążył przede wszystkim do uzyskania większych zarobków i w tej sytuacji ochrona pracy stawała się wartością drugo- i trzeciorzędą. Konsekwencją było niekorzystanie przez samych robotników z przepisów o ochronie pracy, co tylko zdeklarowani formalści mogli określać jako łamanie przepisów prawa i zastanawiać się czy

---

<sup>75</sup> Ibidem, s. 163.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 211.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>78</sup> „Ochronne ustawodawstwo pracy — powiada Kirstowa — daje mu (sc. robotnikowi) skrócony dzień pracy i urlopy, lecz głodowe zarobki każą szukać dodatkowych godzin pracy, a brak środków zmusza do spieniężania urlopów” (*Warszawskie fabryki w świetle wizytacji, Ze wspomnień inspektora pracy*, t. I, s. 246). Główny inspektor pracy stwierdził podobnie: „Zjawisko sprzedaży urlopów jest publiczną tajemnicą. Wielokrotnie w rozmowach prywatnych z robotnikami spotkałem się z aprobatą tego stanu rzeczy”. (M. Kłott, *Inspekcja Pracy w Polsce*, o. c., s. 28). Krahelska powiadała, że robotnik mimo woli niweczy ochronę pracy, gdyż przede wszystkim drży o swój zarobek. Nie odczuwa on dobrodziejstw „teoretycznej” ochrony pracy i jest zainteresowany prawie wyłącznie w uzyskaniu zarobku, w utrzymaniu się przy pracy. (*Prawda o stosunkach pracy*, o. c., s. 35).

nie karać za to robotników<sup>79</sup>. Niemniej faktem pozostaje, że inspekcja pracy, której zadaniem było zapewnianie zgodności praktyki z literą prawa, natknęła się tu na paradoksalną przeszkodę, jedną z owych anomalii, które niesie z sobą ustrój kapitalistyczny. Nie można jednak uogólniać tych przypadków, gdyż nie miały one charakteru masowego, a podkreślane często na przykład w sprawozdaniach inspekcji miały w pewnym stopniu usprawiedliwić jej opieszałość. Trzeba bowiem również podkreślić, że w tym okresie związki zawodowe niejednokrotnie wskazywały na tolerowanie przez inspektorów wykroczeń na przykład na tle ustawy o czasie pracy, uzasadniających to swoje postępowanie rzekomym dobrem państwa i ciężkim położeniem przemysłu. Interwencje tego rodzaju spowodowały wydanie przez Głównego Inspektora Pracy w 1925 roku okólnika, w którym pisał on: „Ministerstwo (Pracy) otrzymuje coraz częściej skargi organizacji zawodowych na nieprzestrzeganie... ustaw ochronnych oraz na rzekome tolerowanie tych wykroczeń przez poszczególnych pp. Inspektorów pomimo skarg nadsyłanych do Inspekcji przez organizacje zawodowe”. Żądał w tym okólniku zmiany stosunku do tych spraw i był zmuszony zagrozić postępowaniem dyscyplinarnym w przeciwnym razie<sup>80</sup>.

W latach 1927—1930 działalność inspekcji rozwinęła się pod niektórymi względami. Wzrosła liczba wizytacji zakładów pracy, wydawano coraz więcej zleceń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, nakazów na mocy nowych uprawnień inspekcja wydała w 1930 roku już ponad 40 tys.<sup>81</sup>. Ta działalność doznała załamania w następnych latach, kiedy pogłębił się kryzys gospodarczy<sup>82</sup>.

Pewna poprawa działalności inspekcji pracy w latach 1927—1930 (widoczna w świetle statystyki dokonanych przez inspekcję czynności) nie może być podstawą do wyciągnięcia wniosków o jakiejś zasadniczej zmianie jej stosunku do faktów łamania przepisów prawa pracy. Omawiając tę kwestię w związku z ustawą o czasie pracy pisano w 1929 roku w sprawozdaniu Komisji Centralnej Związków Zawodowych: „Przewrót majowy r. 1926 zbudził wśród organizacji zrzeszonych i robotników nadzieje, że nastąpią także zmiany w stosunku władz do sprawy respektowania przepisów ustawy o czasie pracy. Rozczarowanie jednak było rychłe”<sup>83</sup>. Nawiązując do oświadczenia Bartla na temat poprawy w dziedzinie przestrzegania prawa pisano w cytowanym sprawozdaniu: „Nie-

<sup>79</sup> Takie pytanie postawił Główny Inspektor Pracy, nie dając zresztą na nie odpowiedzi. Por. M. Klott, *Inspekcja Pracy w Polsce*, o. c., s. 28.

<sup>80</sup> *Sprawozdanie KCZZ*, o. c., s. 196.

<sup>81</sup> *Polityka społeczna państwa polskiego*, o. c., s. 99.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> *Sprawozdanie KCZZ*, o. c., s. 199.

stety, z tych intencji rządu bardzo niewiele robią sobie podwładni urzędnicy, którzy, zwłaszcza o ile chodzi o ustawy dotyczące ochrony pracy, łamią je lub pozwalają łamać przedsiębiorcom w rozmiarach dotąd niebywałych". KCZZ postawiła również zarzut, że w niektórych przypadkach postawa inspektorów zakrawa na świadome współdziałanie z przemysłowcami<sup>84</sup>. W wyniku nacisków ze strony klasowych związków zawodowych inspekcja pracy czuła się zmuszona podjąć szereg akcji specjalnych zmierzających do ukrócenia najbardziej jaskrawych przejawów łamania ustawodawstwa pracy<sup>85</sup>, a Główny Inspektor Pracy wydał w 1928 roku okólnik w sprawie przestrzegania ustawodawstwa robotniczego, w którym jeszcze raz przypominał inspektorom obowiązek ścigania wykroczeń fabrykantów<sup>86</sup>.

Zadania inspekcji pracy jako całości nie mogły być w pełni wykonane. Trzeba bowiem przypomnieć, że od r. 1927 systematycznie wzrastały obowiązki inspektorów. Poddawano inspekcji coraz większą liczbę zakładów pracy, rozwój ustawodawstwa pracy w latach 1927—1928 sprecyzował jedno i nałożył wiele nowych obowiązków, w latach późniejszych stopniowo przekazano całe orzecznictwo karno-administracyjne w sprawach ochrony pracy, czyli dużą agendę, którą przedtem wykonywały sądy itd. itd. Tymczasem personel inspekcyjny powiększał się powoli (w r. 1922 było 92 inspektorów, a w r. 1936 — 116), przeciwnie, w latach trzydziestych okrojono jeszcze etaty personelu pomocniczego. Główny Inspektor Pracy próbował usprawiedliwić niedostateczne efekty działalności inspekcji przede wszystkim szczupłością jej personelu<sup>87</sup>, tymczasem sam przeciwstawiał się żądaniom związków zawodowych dotyczących zwiększenia liczby personelu inspekcji, dowodząc, że inspekcja pracy i tak już jest zbyt kosztowna, gdyż „na każde 1000 zł wydatkowane z budżetu państwa — 60 groszy idzie na inspekcję pracy”<sup>88</sup>. Nasuwa się tu przypuszczenie, że polityka etatowa w odniesieniu do inspekcji pracy była fragmentem ogólnej niechętniej wobec spraw ochrony pracy polityki. Skutki zaś były takie, że gdyby inspektorzy chcieli wizytować każdy zakład pracy przynajmniej raz w roku, to na każdego inspektora przypadaby codziennie 34 wizytacje<sup>89</sup>, co oczywiście było całkowicie nierealne.

<sup>84</sup> Ibidem, s. 200, 203.

<sup>85</sup> Por. na przykład opisaną przez H. Krahelską „akcję” w 1926 r. w Łodzi (H. Krahelska, *Łódzki przemysł włókienniczy wobec ustawodawstwa pracy*, Warszawa 1927) oraz w 1928 r. w Częstochowie (H. Krahelska, *Złobki, Ze wspomnień inspektora pracy*, o. c., t. I, s. 301—336).

<sup>86</sup> *Sprawozdanie KCZZ*, o. c., s. 209 i nast.

<sup>87</sup> M. Klott, *Inspekcja pracy w Polsce*, o. c., s. 24.

<sup>88</sup> *50 lat Związku Zawodowego Włóknarzy*, o. c., s. 181.

<sup>89</sup> M. Klott, *Inspekcja pracy w Polsce*, o. c., s. 24, 25.

Do dalszych przyczyn słabej efektywności inspekcji pracy zaliczano brak specjalistów branżowych, którzy podołaliby wymaganiom, jakie stawiały przed inspektorami skomplikowane procesy produkcji w niektórych gałęziach wytwórczości, brak dostatecznej liczby lekarzy inspekcyjnych (inspekcja posiadała w swoim składzie tylko 2 lekarzy) oraz brak asystentów inspekcyjnych (do 1935 roku)<sup>90</sup>.

Wymienione tu przyczyny brały swój początek ze zbyt małego w stosunku do potrzeb budżetu inspekcji pracy. Z jednej strony państwo przy pomocy przepisów prawnych czyniło z inspekcji pracy instytucję wyposażoną w rozległe kompetencje, z drugiej strony drogą restrykcji budżetowych czyniło z niej instytucję w dużej mierze iluzoryczną.

Faktyczne odebranie inspekcji przy pomocy pociągnięć finansowych dużej części tych uprawnień, które przyznawała jej ustawa, nie było czymś nowym, charakterystycznym tylko dla polskiej rzeczywistości przedwrześniowej. Sto lat wcześniej w Anglii inspekcja fabryczna nie mogła należycie spełniać swoich obowiązków z przyczyn natury finansowej, a kiedy później jej obowiązki stopniowo rosły, rząd i parlament bynajmniej nie spieszyli z wyposażeniem jej w odpowiednie siły i środki. Na ten temat powiadał Marks: „W tym angielskim ustawodawstwie z r. 1867 uderza więc z jednej strony to, że parlament klas posiadających był zmuszony w zasadzie uchwalić tak niezwykle i rozległe środki zapobiegawcze przeciw nadużyciom wyzysku kapitalistycznego, z drugiej — połowiczność, niechęć i *mala fides*, z jaką w rzeczywistości środki te wprowadzał w życie”<sup>91</sup>. Podobną uwagę możemy bez przesady odnieść do polityki społecznej rządów i sejmów Polski przedwrześniowej.

## 5

Blaski i cienie działalności inspekcji pracy zależały w dużym stopniu również od jej składu personalnego, od oblicza politycznego i zaangażowania społecznego samych inspektorów.

Dekret o inspekcji pracy z 1919 r. wymienił wyższe wykształcenie techniczne i praktykę jako pierwszy warunek na stanowisko inspektora pracy. Ten warunek nie obowiązywał kandydatów na stanowisko podinspektora. Niemniej jednak w praktyce wielu podinspektorów posiadało wyższe wykształcenie<sup>92</sup>. Jeżeli wielu inspektorów działało sprawnie, jeżeli pozostawili cenne i wnikliwe sprawozdania ze swej działalności, zaw-

<sup>90</sup> M. Klott, *Inspekcja pracy w Polsce*, o. c., s. 24.

<sup>91</sup> K. Marks, *Kapitał*, Warszawa 1951, t. I, s. 534.

<sup>92</sup> Pod koniec 1923 r. było 92 inspektorów i podinspektorów, z tego 71 posiadało wyższe wykształcenie, 11 — średnie wykształcenie, i 10 — inne (np. szkoła 6 wydziałowa, różne kursy itp.). Por. *Zarys działalności inspekcji pracy w latach 1919—1923*, o. c., s. 50—55.

dzięczamy to niewątpliwie w dużej mierze ich wysokiemu poziomowi fachowemu.

Wśród inspektorów w okresie międzywojennym znajdowali się ludzie o różnym zabarwieniu politycznym i zaangażowaniu partyjnym, w tym również ludzie o poglądach lewicowych i radykalnych. Lecz tych była mniejszość. W 1919 roku do inspekcji przyszło wielu byłych socjalistów, lecz dla większości ewolucja w kierunku socjalizmu skończyła się „na przystanku zwanym niepodległość”. A w latach późniejszych pilnie baczono, by inspekcja nie ewoluowała zbyt na lewo. Na przykład w r. 1925 Główny Inspektor Pracy uzależnił ponowne przyjęcie H. Krahelskiej do inspekcji od złożenia przez nią swego rodzaju deklaracji lojalności politycznej, ponieważ wiedział, że dawniej wyznawała ona poglądy bardziej lewicowe niż PPS<sup>93</sup>.

Znamienne są również zmiany personalne w inspekcji, jakie dokonały się w okresie międzywojennym, a zwłaszcza po 1926 roku. Spośród 56 inspektorów zaangażowanych w latach 1918/19 w roku 1923 pozostało tylko 27. W latach 1920—23 przyszło do inspekcji 65 nowych urzędników. Ruch personalny zanaczył się żywiej po przewrocie majowym. W porównaniu z końcem 1923 roku w roku 1929 pracowało w inspekcji 51 nowozatrudnionych, a do 1936 roku ta liczba zwiększyła się do 76. W tym roku na 116 inspektorów było tylko 40, którzy przetrwali od 1923 roku, a spośród przyjętych do inspekcji w latach 1918/19 pozostało już tylko 10<sup>94</sup>. Tak więc z punktu widzenia składu personalnego inspekcji sytuacja w 1936 roku była już zupełnie inna niż w pierwszym okresie jej działalności.

Znakomita większość inspektorów pracy składała się po prostu z uczciwych urzędników realistycznie patrzących na otaczający ich świat, którzy pracowali tak, jak im to dyktowała sytuacja bieżącej chwili i ogólne warunki, w których się znajdowali<sup>95</sup>.

Warunki ogólne były natomiast takie, że sprzyjały tworzeniu się biurokratycznego stylu pracy inspekcji. Wspomniano już, że jeszcze

---

<sup>93</sup> H. Krahelska, *Badania nad zagadnieniami wysiłku przy pracy*, w *Ze wspomnień inspektora pracy*, o. c., t. II, s. 105.

<sup>94</sup> Por. spisy inspektorów pracy w sprawozdaniach inspekcji za lata 1923, 1929 i 1936.

<sup>95</sup> Sporadycznie zdarzały się również fakty, które nie przynosiły chwały inspekcji pracy. M. Kirstowa wspomina o przypadkach odmówienia przez inspektorów pomocy prawnej robotnikom tylko dlatego, że byli komunistami. M. Kirstowa, *Perypetie drobnego rozjemstwa w latach 1921—1927*, w *Ze wspomnień inspektora pracy*, o. c., t. I, s. 177. W 1938 roku klasowy związek zawodowy włóknarzy w Łodzi wyrażał zaniepokojenie w związku z sytuacją, jaka wytworzyła się w tamtejszym inspektoracie. Dochodzenia wykazały, że część personelu była skorumpowana, a jego działalność przynosiła szkody robotnikom. Por. *50 lat Związku Zawodowego Włóknarzy*, Łódź 1958, s. 180, 181.



w 1919 r. zaczęto przekształcać inspekcję w organ biurokratyczny, w latach dwudziestych kontynuował to dzieło już nie tylko Główny Inspektor Pracy, ale i okręgowi inspektorzy rugując w ten sposób zapal społeczników<sup>96</sup>.

Wraz z postępami biurokracji przychodziło większe zrozumienie interesów kapitału. Wiele uwagi poświęciła temu problemowi H. Krahelska, znająca środowisko, w którym pracowała około 10 lat. Pisała ona, że „większość inspektorów pracy we wszystkich państwach ma nastawienie w kierunku wyraźnego przeceniania roli i znaczenia interesów kapitału w gospodarstwie społecznym”<sup>97</sup>. Zastanawiając się nad tym, dlaczego wielu inspektorów trzyma stronę kapitału, odpowiada ona, że na inspektora oddziaływa w szkole ideologia mieszczańska, że przeważna część inspektorów rekrutuje się ze sfer posiadających lub z inteligencji, podporządkowanej wpływom klas posiadających. „W tych warunkach — pisze dalej — organa inspekcji pracy znacznie łatwiej uznają słuszność dowodów przemawiających na rzecz tzw. potrzeb wytwórczości, aniżeli spraw ważnych dla wytwórcy-robotnika (...) Skutki tego nastawienia inspektorów ciąży na całym ich stosunku do zagadnień pracy, znajdują wreszcie wyraz w ich zapatrywaniach na dopuszczalną miarę wysiłku robotnika, na poziom wydajności pracy, na sprawę wpływu warunków produkcji na zdrowie, na znaczenie tych lub innych wykroczeń przeciw ustawodawstwu ochronnemu itd.”<sup>98</sup>.

Można by tu przytoczyć wiele przykładów sposobu pojmowania roli

---

<sup>96</sup> Kirsztowa, *Na tle zatargów zbiorowych w 1918—1920 r.*, w *Ze wspomnień inspektora pracy*, o. c., t. I, s. 119.

<sup>97</sup> H. Krahelska, *Praca kobiet w przemyśle współczesnym*, Warszawa 1932, s. 126.

<sup>98</sup> Ibidem, s. 127, 128. Na innym miejscu zajmując się tym zagadnieniem Krahelska podała przykład okręgowego inspektora pracy w Łodzi, inż. Wojtkiewicza, który — jak powiada — nie był zależny materialnie od przemysłowców, żył na skromnej stopie urzędnika państwowego i nie utrzymywał też kontaktów towarzyskich z przemysłowcami. I dalej: „Oczywiście moment zależności psychicznej istniał: Wojtkiewicz niewątpliwie ulegał sugestiom i wpływom pojęć, rozumowań, argumentacji przemysłowców. Ale to jest zjawisko w administracji rozpowszechnione, cecha ta nie wyróżniała bynajmniej Wojtkiewicza, następnie — jest to rzecz tak zależna od środowiska, wychowania, wykształcenia, rodzaju mentalności, że trzeba dużej w tym kierunku świadomości kierowanej siły oporu, żeby tę psychiczną zależność od sugestii kapitału w sobie zwalczać”. Por. H. Krahelska, *Wizytacje fabryk, Ze wspomnień inspektora pracy*, o. c., t. II, s. 9. Spostrzeżenia Krahelskiej potwierdzają się w świetle innych materiałów, z których wynika, że Wojtkiewicz na przykład odmówił pośrednictwa, gdy uznał, że strajk jest polityczny albo też przy załatwianiu zatargów zbiorowych stawał wyraźnie po stronie administracji. Por. *Materiały i dokumenty o działalności KPP w województwie łódzkim*, Łódź 1958, s. 32, 34. Nie chodzi nam tu o krytykę postępowania inspektora Wojtkiewicza, lecz tylko o ilustrację określonego zjawiska społecznego.

inspektora pracy i postępowania w praktyce, które wskazują na ogólną tendencję przystosowania się i oportunizmu. Nawet tacy inspektorzy, którzy sumiennie spełniali swoje urzędowe obowiązki, których wynikiem końcowym była określona liczba wizytacji, wydanych nakazów, zleceń, nałożonych kar na przedsiębiorców itd., w gruncie rzeczy coraz bardziej oddalali się od czynnego zaangażowania po stronie interesów robotniczych<sup>99</sup>. Inspektorzy wiedzieli o rozmiarach nadużyć popełnianych przez fabrykantów, sporo przykładów, które potem w wyborze umieszczano w publikowanych sprawozdaniach, podawali również swoim władzom zwierzchnim, niechętnie ustosunkowywali się jednak do kontroli realizacji ochrony pracy, wykraczającej poza zrutynizowany tryb urzędowania<sup>100</sup>. W latach trzydziestych ogólne warunki gospodarcze i polityczne kraju musiały ze szczególną siłą wywierać presję na inspekcję, a styl pracy wielu z nich musiał u niejednego inspektora społecznika wywołać gorzkie refleksje<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Chcę tu przytoczyć pewne drobne zdarzenie, o którym opowiada Krahelska. Kiedy opublikowała swoją broszurę o grubych nadużyciach kapitalistów łódzkich (*Łódzki przemysł włókienniczy wobec ustawodawstwa pracy*), wtedy jej kolega inspekcyjny dr Hummel z dezaprobatą i ironicznie winał jej „bolszewickiej broszury”. Na zapytanie dlaczego bolszewicka, nie kwestionował zawartych w niej faktów, chodziło mu tylko o sposób referowania. (Ibidem, s. 16). Skądinąd wiadomo, że tenże dr Hummel był jednym z aktywniejszych inspektorów i na przykład na łamach czasopisma *Inspektor Pracy* ujawniał nadużycia kapitalistów w związku ze stosowaniem przepisów o ochronie pracy. Chodziło tu więc o ocenę granic zaangażowania inspektora w walce o ochronę pracy i widocznie jego zdaniem Krahelska, która z pasją odsłoniła prawdę o stosunkach pracy w Łodzi, granice te przekroczyła.

<sup>100</sup> Kiedy w r. 1926 Krahelska została wydelegowana do przeprowadzenia specjalnej kontroli fabryk łódzkich, przed przystąpieniem do wizytacji zastępca okręgowego inspektora pracy długo ją przekonywał, że w łódzkich fabrykach jest wszystko w porządku i zgodnie z prawem, że nocne wizytacje nie mają sensu, bo w nocy nie zatrudnia się młodocianych i kobiet, że drobne niedociągnięcia nie są przecież istotne itd. Ujawnione potem przez Krahelską notoryczne i prowokacyjne łamanie przez fabrykantów łódzkich przepisów o ochronie pracy (w broszurze pt. *Łódzki przemysł włókienniczy wobec ustawodawstwa pracy*) zaskoczyły i poruszyły opinię publiczną. Krahelska dodaje, że wspomniany inspektor był bardzo uczciwym człowiekiem, ale od r. 1919 zmienił się bardzo i w 1926 r. był już tylko urzędnikiem. Zupełnie podobnie potoczyły się sprawy w czasie jej delegacji do Częstochowy, gdzie miejscowy inspektor również ją przekonywał, że w Częstochowie jest wszystko w porządku, kobiety w przemyśle włókienniczym nie pragną żadnej pomocy, a miejscowa inspekcja działa dobrze. Jak się potem okazało w wyniku wizytacji, metody łamania przepisów prawa przez fabrykantów częstochowskich bynajmniej nie ustępowały tym, jakie stwierdzono w Łodzi. (Por. Krahelska, *Wizytacje fabryk*, w: *Ze wspomnień inspektora pracy*, o. c., t. II, s. 9 i nast., 57 i nast.).

<sup>101</sup> Sięgnijmy jeszcze raz do pracy Krahelskiej. Na tle wypadków w karkowskim Sempericie w 1936 r. napisała ona powieść reportażową, do której realia zaczerpnęła z miejscowych stosunków, a zapewne również z całej swojej praktyki

Chodzi nam tu o uchwycenie pewnego zjawiska społecznego z dziedziny funkcjonowania aparatu państwowego w ustroju kapitalistycznym. Chciałbym tu podkreślić obiektywny charakter tego procesu. W warunkach ustroju kapitalistycznego nieuchronnie działał spłot czynników społecznych i politycznych, który przekształcał inspektora w urzędnika przystosowanego do potrzeb tego ustroju, zmieniających się nawet w tak krótkim okresie jak międzywojenne dwudziestolecie. O tej prawdzie nie można zapominać, kiedy analizuje się organ działający w wirze walki klasowej, a nasuwający tyle okazji do popełnienia mistyfikacji.

## 6

W świetle przytoczonego materiału nasuwa się przede wszystkim spostrzeżenie co do istotnych zadań inspekcji pracy: służyła ona jako wyspecjalizowany organ władzy państwowej do utrzymywania walki klasowej w granicach burżuazyjnej legalności, nadzorowała realizację przepisów o ochronie pracy w praktyce, zwalczała jaskrawe nadużycia kapitalistów na tle ochrony pracy, oraz była organem informującym rząd o efektywności prowadzonej przezeń polityki społecznej.

Utrzymywaniu walki klasowej w granicach burżuazyjnej legalności służyła cała działalność inspekcji pracy, ale na szczególne podkreślenie zasługuje tu jej działalność rozjemcza. Pod tym względem inspekcja pracy jako instytucja dawała nieocenione usługi państwu i chyba nie był daleki od prawdy Główny Inspektor Pracy, kiedy z perspektywy kilkunastu lat oceniał między innymi wartość polityczną tej instytucji: „Dużo można by mówić o znaczeniu politycznym i społecznym naszej akcji, która czuwa nad tym, by zatargi nie musiały być tłumione siłą policyjną... Po krótko jednak należy stwierdzić, że uspokojenie psychiki wzburzonego tłumu przez wytworzenie pewności, że jest jakiś organ, jakaś bezstronna ręka państwa, która ma pieczę nad sprawiedliwym roz-

---

inspekcyjnej. W książce tej znalazł się rozdział pt. *Inspektor pracy*, w którym narysowała dwie sylwetki: okręgowego i obwodowego inspektora pracy. Konwencja fikcji literackiej pozwoliła jej na pewną swobodę i dzięki niej pozwoliła sobie chyba na szczerość w ocenie niektórych ujemnych zjawisk, jakie ukształtowały się w łonie inspekcji pracy. Ten fragment książki wygląda na pozór na paszkwil napisany na inspekcję pracy w Polsce, po bliższej jednak analizie czytelnik dochodzi do innych wniosków. Krahelska dokonała analizy postaw psychicznych i życiowych dwóch inspektorów pracy z uwzględnieniem warunków społecznych i politycznych i pokazuje właśnie, jak te warunki nieuchronnie spychały inspektorów na pozycje biurokratyzmu i oportunistu, co w konsekwencji przyczyniało się do iluzoryczności ochrony pracy. Co więcej, łącząc te rozważania z wydarzeniami w krakowskim *Semperie*, pokazuje, że oportunizm inspektorów szedł nawet dalej niż sobie tego mogło życzyć państwo. Niedbalstwo obwodowego inspektora przyczyniło się do wybuchu strajku i demonstracji, zmasakrowanej przez policję. (Por. H. Krahelska, *Polski strajk*, Warszawa 1937, s. 129—149).

wiązaniem sprawy, uratowała w okresie ciężkich sporów... społeczeństwo od ponoszenia dotkliwych skutków", i dalej „wszystko to są wartości o wielkim znaczeniu moralnym; one same wystarczyłyby na to, aby so-wicie opłacić koszty materialne inspekcji pracy”<sup>102</sup>.

Charakterystyczna jest przemiana funkcji inspekcji w zależności od konkretnej sytuacji. W okresie napięcia rewolucyjnego (1918/19) zasadnicze z punktu widzenia ustawy zadania (nadzór nad ochroną pracy) nie były prawie zupełnie wykonywane. Wówczas gros swoich wysiłków inspekcja poświęcała łagodzeniu konfliktów społecznych w drodze rozjemstwa. Nasilanie się tej funkcji kosztem wykonywania innych zadań obserwujemy również w innych okresach zaostrzających się walk klasowych (np. w 1923 i 1924 roku, od 1932 roku). Od 1920 roku, kiedy fala rewolucyjna zaczęła opadać, inspekcja poświęcała coraz więcej uwagi zagadnieniu ochrony pracy. Widoczna poprawa w tym zakresie nastąpiła w latach względnej stabilizacji gospodarczej (1927—1929). W tym też okresie wyposażano inspekcję w istotne uprawnienia w dziedzinie zwalczania wykroczeń przedsiębiorców. Działalność rozjemcza inspekcji w latach 1918—1919 była wymierzona przeciw walczącemu proletariatu, natomiast w rozwijaniu działalności w zakresie realizacji ochrony pracy w latach późniejszych klasa robotnicza była jak najbardziej zainteresowana, czemu jej organizacje dawały niejednokrotnie wyraz.

Funkcja inspekcji polegająca na realizacji przepisów o ochronie pracy może być oceniana z trojkiego punktu widzenia: a) z punktu widzenia indywidualnego kapitalisty i kapitalistów jako klasy, b) państwa burżuazyjnego oraz c) z punktu widzenia interesów klasy robotniczej i indywidualnego robotnika.

Inspekcja pracy realizując przepisy o ochronie pracy napotykała na opór poszczególnych kapitalistów, ale jednocześnie strzegła interesów klasy posiadającej jako całości; napotykała często na niezrozumienie i niechęć indywidualnego robotnika, a równocześnie jej działalność leżała w interesie klasy robotniczej; zmierzała do realizacji woli ustawowej państwa będąc jednocześnie w praktyce przez to samo państwo ograniczana.

Indywidualny kapitalista patrzył niechętnie na ingerencję inspektora, gdyż ten przeszkadzał mu w realizacji maksymalnego zysku. Koszty robocizny obniżano nie tylko przez obniżki płac, ale również przez niewykonywanie ustawodawstwa o ochronie pracy. Przedłużano więc nielegalnie 8-godzinny dzień pracy, nie udzielano urlopów, wypłacano wynagrodzenie zamiast pieniędzmi — bonami towarowymi, zatrudniano kobiety i młodocianych w nocy, uchylano się od zakładania żłobków przyfabrycznych itd. Każde takie przekroczenie przepisów o ochronie pracy przynosiło kapaliście doraźne korzyści, które poprawiały jego sytuację wo-

<sup>102</sup> M. Kłott, *Inspekcja pracy w Polsce*, o. c., s. 26, 27.

bec konkurenta na rynku. Inspektor pracy był dlatego niemile widziany w fabryce, że ścigając te wykroczenia, równocześnie zmuszał poszczególnego kapitalistę do rezygnacji z części wspomnianych korzyści.

Z drugiej jednak strony ustawodawstwo o ochronie pracy łącznie z nadzorem inspekcyjnym leży w interesie burżuazji jako klasy, gdyż przyczynia się do racjonalizacji produkcji kapitalistycznej, uporządkowania żywiołowego systemu wyzysku, wyeliminowania jego najjaskrawszych przejawów i stworzenia warunków reprodukcji siły roboczej z pokolenia na pokolenie. Zauważyli to nawet burżuazyjni uczeni. Na przykład W. Kaskel nawiązując do najbardziej jaskrawych form wyzysku w historii kapitalizmu pisze: „Tak powstało niebezpieczeństwo, że teraźniejszość żyje na koszt przyszłości i przejada stopniowo materiał ludzki”<sup>103</sup>. Inspektor pracy miał być stróżem procesu porządkowania systemu wyzysku. Hamował on proces anarchizacji ustroju kapitalistycznego, przyspieszany pośrednio nieokiełznaną dążnością poszczególnych kapitalistów do osiągania maksymalnych zysków. I w tym sensie inspektor realizował interes klasy kapitalistów jako całości.

Jak patrzył z kolei na inspektora pracy robotnik? Zamieszczone w sprawozdaniach inspekcji pracy uwagi, że cieszy się ona zaufaniem robotników były, najogólniej rzecz biorąc, prawdziwe, co bynajmniej nie oznacza, że postawa wszystkich bez wyjątku inspektorów znajdowała uznanie w oczach robotników. Robotnicy masowo korzystali z usług inspekcji, zwłaszcza w tych przypadkach, gdy zostały zagrożone bezpośrednio ich interesy materialne, na przykład gdy źle im obliczono wynagrodzenia, nie wypłacono w terminie, wynagrodzono w niepieniężnej formie, gdy nie zapłacono za przepracowane nadgodziny, nie udzielono urlopu lub nie zapłacono za niewykorzystany urlop itp. W tych indywidualnych, choć występujących masowo sprawach inspektor był jedyną niemal instytucją, gdzie robotnik mógł szukać pomocy.

Inaczej już oceniali poszczególni robotnicy ingerencję inspektora, gdy powodowała ona zmniejszenie zarobków. Wspomniano już o tym wyżej. Tu należałoby jeszcze dodać, że w Polsce w okresie międzywojennym w warunkach ogromnej pauperyzacji mas zwiększenie zarobku było celem pierwszym i najważniejszym. Jeżeli więc inspektor wykonując przepisy o bezpieczeństwie i higienie pracy nakazał urządzenie osłon przy maszynach lub noszenie okularów ochronnych, a to z kolei powodowało mniejsze wykonanie normy i pociągało za sobą zmniejszenie zarobków, wtedy robotnik odstawiał osłonę w kąt, a okulary odsuwał na czoło. Jeżeli tylko

---

<sup>103</sup> W. Kaskel, *Arbeitsrecht*, Berlin 1925, s. 2. Podobnie ujmował tę kwestię M. Klott stwierdzając, że inspekcja pracy chroni słabszych ekonomicznie bo inaczej silniejszy mógłby „ekspluatować słabszego aż do zniszczenia jego siły, jego zdrowia i zniweczenia możliwości zarobkowania”. (*Inspekcja pracy w Polsce*, o. c., s. 10).

przedsiębiorca płacił za nielegalnie przepracowane nadgodziny, wtedy robotnik solidarnie z fabrykantem ukrywał przed inspektorem istnienie takiej praktyki. Jeżeli inspektor pracy w wykonaniu ustawy o pracy młodocianych i kobiet zażądał zaprzestania zatrudniania kobiet lub młodocianych przy robotach wzbronionych, a to groziło zainteresowanym zwolnieniem z pracy (do takich grózb uciekał się zazwyczaj przedsiębiorca), wtedy kobiety i młodociani patrzyli na inspektora jak na człowieka, który zabiera im chleb w warunkach, gdy o zarobek bardzo trudno.

W sumie jednak całokształt działalności inspekcji pracy leżał w interesie klasy robotniczej. Na znanej „naradzie pracy” w listopadzie 1926 roku mówił Br. Ziemięcki na temat inspekcji pracy: „Dla klasy pracującej najważniejszą rzeczą jest zabezpieczenie należytego wykonania ustawy o pracy. Cóż bowiem po nowych zdobyczach, kiedy już osiągnięte są ustawicznie łamane”<sup>104</sup>. Ustawodawstwo o ochronie pracy, którego realizacją zajmowała się między innymi inspekcja pracy, zostało wywalczone przez klasę robotniczą i było traktowane przez jej najbardziej świadomą część jako pożyteczny środek, ułatwiający wyzwolenie społeczne i polityczne.

Wahania i niekonsekwencje w traktowaniu inspekcji pracy przez państwo były refleksem sprzeczności między klasą robotniczą i burżuazją, a nadto w pewnej mierze również wynikiem sprzeczności w łonie samej burżuazji. Z jednej strony państwo było zmuszone pójść na żądania klasy robotniczej, czego wynikiem były określone akty ustawowe o ochronie pracy. Równocześnie tym samym dokonywało ono dzieła porządkowania systemu wyzysku stwarzając przesłanki dalszego trwania ustroju kapitalistycznego. Z drugiej jednak strony ulegając naciskowi kapitalistów i poszczególnych grup kapitału, zwłaszcza wielkiego kapitału krajowego i zagranicznego państwo to tolerowało niewykonywanie ochrony pracy, co więcej, odmawiając na przykład inspekcji niezbędnych sił i środków do wykonania obowiązków ustawowych zakładało niejako z góry, że będą zwalczane przez nią tylko najjaskrawsze przejawy łamania ustawodawstwa pracy, przede wszystkim te, które grożą wybuchem konfliktów klasowych w wielkich kolektywach robotniczych.

Jak pisał Główny Inspektor Pracy, inspekcja „musi zachować zrozumienie procesów ekonomicznych, musi zrozumieć potrzeby państwa, musi zrozumieć prawa człowieka, ale i również prawa produkcji”<sup>105</sup>. Wspomniane prawa produkcji były prawami produkcji kapitalistycznej w określonym miejscu i czasie, rządzące ekonomiką w systemie wyzysku siły roboczej i gdyby inspekcja pracy chciała przeciw nim wystąpić, przestałaby być inspekcją pracy państwa burżuazyjnego.

---

<sup>104</sup> *Sprawozdanie KCZZ*, o. c., s. 204.

<sup>105</sup> M. Kłótt, *Inspekcja pracy w Polsce*, o. c., s. 30.



Jan Jończyk

SUR LES FONCTIONS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL DANS  
L'INDUSTRIE POLONAISE DANS LES ANNÉES 1918—1939

## Résumé

Dans les années 1918—1919 se sont constitués en Pologne deux organes qui s'occupaient des problèmes de la protection du travail, notamment: l'inspection du travail et les comités de fabriques des Conseils des Délégués Ouvriers.

L'inspection du travail polonaise a commencé à s'organiser aux temps de l'occupation allemande. Son développement rapide eut lieu vers la fin de 1918 et au cours de 1919. Au début dans ses rangs se trouvèrent nombre de gens ayant des opinions sociales progressistes avec une nuance réformatrice. Au début de 1919 cependant vint au pouvoir le gouvernement réactionnaire de Paderewski et ce fait inaugura le processus de transformation de l'inspection du travail en organe bureaucratique d'un Etat bourgeois.

Les influences marquées des groupements sociaux réactionnaires, et surtout des cercles industriels, se reflétèrent aussi dans le contenu du décret sur l'inspection du travail, émis en janvier 1919. Ledit décret ne lui donna pas de moyens d'agir efficacement en donnant des recommandations aux fabricants réfractaires, ou en appliquant envers des répressions pénales et administratives. En pratique toutefois on réalisa sur une large échelle la prescription du décret relatif aux compétences des inspecteurs dans le domaine de l'arbitrage. En 1919 l'inspection du travail dirigea tous ses efforts pour adoucir les conflits sociaux par une action de médiation, ce qui a eu une grande importance pour l'affermissement du pouvoir de la bourgeoisie, à cette époque encore non consolidé; ce fait fut ensuite reconnu maintes fois. Les devoirs fondamentaux concernant la réalisation des règlements relatifs à la protection du travail à cette époque n'étaient presque pas réalisés par les inspecteurs.

Les comités de fabriques, élus dans plusieurs villes comme organes exécutifs des Conseils des Délégués Ouvriers, entre d'autres tâches politiques et économiques se sont occupés activement des questions de la protection du travail. Ils eurent des résultats positifs, car ils représentaient une force réelle et savaient obliger les fabricants réfractaires à respecter les droits des ouvriers. Vers le milieu de 1919, lorsque la bourgeoisie provoqua la dissolution des Conseils des Délégués Ouvriers, les comités de fabriques eux-aussi commencèrent à perdre leur importance. Dès ce moment les questions de la protection du travail relevèrent de la seule compétence des inspecteurs du travail.

Pour le développement de cette institution une grande importance avait l'émission en 1927 du décret relatif à l'inspection du travail, où furent maintenus les principes d'uniformité, d'universalité et d'indépendance de l'inspection de l'administration générale; on lui attribua, en outre, de larges autorisations relatives à la prononciation des recommandations et aux punitions directes imposées aux entrepreneurs par des amendes et des arrêts. D'autres actes concernant le droit du travail, émis à partir de 1928, élargissaient ces pouvoirs sur d'autres questions. Enfin en 1934 l'amendement de la loi sur les tribunaux du travail transmit aux inspecteurs toute la judicature pénale dans les causes relatives à la transgression des prescriptions du droit de travail.

C'est ainsi que l'Etat donna à l'inspection de larges droits, ne pouvant toutefois lui garantir des possibilités de réalisation. Tout d'abord l'inspection du travail disposait d'un budget fort réduit, ce qui fut la raison d'un nombre restreint de son



personnel (en 1923 — 92, et en 1936 — 116 inspecteurs), mal payé et ne disposant pas de réserves pécuniaires suffisantes pour entreprendre des actions diverses, dont en premier lieu la visitation des établissements. Les visitations annuelles ne comprenaient même pas la moitié d'entreprises notées dans le registre d'inspection des entreprises. Il en résultait une capacité réduite à découvrir les transgressions, et si l'infraction fut finalement révélée, les inspecteurs appliquaient avec beaucoup de précaution leur droit de punition, en trouvant toujours des circonstances atténuantes. En 1936, par exemple, ce n'est que dans 17% des transgressions découvertes que les coupables furent punis. Une autre raison de l'activité insuffisante de l'inspection fut sa bureaucratie croissante — lentement, mais visiblement. La pression des conditions sociales et politiques ne créait point de conditions favorables pour la réalisation absolue de la protection du travail. Ceci fut la raison du fait, que beaucoup d'inspecteurs ne pouvant s'adapter ont quitté le service. Dans les années 1923—1936 par exemple 52 personnes ont quitté l'inspection, et du personnel engagé dans les années 1918/19 il ne resta en 1936 que 10 personnes.

On peut dire en somme que l'inspection du travail remplissait des fonctions diverses selon les conditions concrètes. Dans la période d'une tension révolutionnaire, elle s'engagea nettement par son action médiatoire dans la lutte contre le prolétariat. Toutefois du moment que le pouvoir de la bourgeoisie se consolida, un changement dialectique se produisit: l'inspection du travail, tout en ne cessant d'être son organe, fut mise à profit par les organisations ouvrières dans leur lutte pour la réalisation de la protection du travail, ce qui fut dans l'intérêt de la classe ouvrière. Elle exerçait en même temps des fonctions qui consistaient à mettre de l'ordre dans le système d'exploitation, à réagir contre ses manifestations trop marquées, ce en quoi fut également intéressée la bourgeoisie en tant que classe dominante. Les limites de ces fonctions furent cependant rendues fort étroites par les cadres généraux du système social et économique de la Pologne d'avant-guerre. De là résultaient nombre d'inconséquences et d'oscillations dans le traitement des questions de la protection et de l'inspection du travail, de là l'affaiblissement par des moyens budgétaires de l'efficacité de l'inspection, de là enfin la tolérance des cas se produisant généralement de la transgression par les fabricants des prescriptions du droit de travail.