

JAKUB GRYGUTIS
Kraków

EWOLUCJA KONSTITUCYJNYCH PODSTAW PRAWA PRACY W OKRESIE DWUDZIESTOLECIA MIĘDZYWOJENNEGO

WPROWADZENIE

Opracowanie odnosi się do problematyki konstytucyjnych aspektów prawa pracy w okresie dwudziestolecia międzywojennego i składa się z analizy przepisów określających dane prawa w konstytucji i wynikającej z nich aksjologii, dodatkowo co do niektórych praw przedstawia w zwięzły sposób wdrożenie ich norm do polskiego porządku prawnego w ramach procesu legislacyjnego.

Odzyskanie niepodległości stało się asumptem do tworzenia nowoczesnego systemu prawnego. Jak wskazał F. K. Fierich na posiedzeniu inauguracyjnym komisji kodyfikacyjnej RP: „Wiekopomny akt sprawiedliwości dziejowej powołał do życia naszą ojczyznę. Poczucie prawa zapewni nam wolność. Niechaj wolność zapewni nam prawa”¹. Okres dwudziestolecia międzywojennego był okresem dynamicznego rozwoju norm prawnych, co objawiało się w unifikacji i kodyfikacji różnorodnych gałęzi prawa, w tym prawa pracy i prawa konstytucyjnego. Co więcej, to właśnie wtedy po raz pierwszy w konstytucjach znalazły się odniesienia do pojęcia „pracy” oraz doszło do normatywnego ujęcia wybranych praw socjalnych w konstytucjach.

OCHRONA PRACY W KONSTITUCJI MARCOWEJ

Konstytucja z 17 marca 1921r.², zwana dalej konstytucją marcową, za główny cel państwa stawiała stworzenie korzystnych warunków życia, rozwoju i działalności jednostki. Zawierała ona bardzo rozbudowany katalog praw i wolności, stanowiący ok ¼ wszystkich przepisów ustawy zasadniczej. Wśród nich znalazły się także przepisy odnoszące się do praw i wolności socjalnych³. Katalog praw obywatelskich

¹ S. Grodziski, *Tworzenie prawa w Polsce- tradycja i współczesność*, Studia i materiały TK, Warszawa 2000, s. 28.

² Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267

³ M. Kazimierzczuk, *Legalizacja wolności zrzeszania się w związki zawodowe*, w: *Ochrona pracy w okresie międzywojennym w Polsce, studium historyczno-prawne* (red. K. Dąbrowski, S. Kwiecień), Lublin 2015, s. 116.

został oparty na liberalnych wartościach takich jak: wolność, równość, własność oraz poszanowanie praw jednostki.

Już w preambule konstytucji marcowej znalazły się odwołania do „poszanowania pracy wszystkich obywateli”. Zostało ono uznane za jeden z celów ustanowienia nowej konstytucji, a co za tym idzie, prawodawca konstytucyjny już we wstępie do nowej ustawy zasadniczej wskazał kierunek jej wykładni przez odwołanie się do ochrony „pracy” jako wartości konstytucyjnej. Preambuła jako wstęp nie posiadała jednak waloru normatywnego, stąd nie może ona stanowić źródeł praw i obowiązków zarówno państwa, jak i obywatela.

W części normatywnej w art. 102 konstytucji został zredagowany przepis, w myśl którego praca stanowiła główną podstawę bogactwa Rzeczypospolitej i miała pozostawać pod szczególną ochroną Państwa. Każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą. Ochrona pracy w konstytucji marcowej w literaturze była i jest ujmowana jako prawo obywatelskie⁴. Za takim stanowiskiem przemawia umieszczenie tego przepisu wśród praw obywatelskich oraz stwierdzenie wprost w jego treści „prawa do ochrony pracy”. Z drugiej strony przepis ten jest sformułowany w sposób bardzo ogólny i trudno na pierwszy rzut oka określić jego zawartość normatywną, zwłaszcza znaczenia słów „ochrona” i „praca”. W moim przekonaniu zawiera on w swej treści normę programową, rozumianą jako sformułowany pod adresem władz państwa nakaz podjęcia działań zmierzających do realizacji wskazanych w nim celów społeczno-gospodarczych⁵. Także zdanie pierwsze, które wskazuje, dlaczego państwo tę pracę powinno chronić, a więc przesądza o *ratio legis* ochrony pracy, jest charakterystyczne dla normy programowej, którą można sformułować w następujący sposób: Rzeczpospolita Polska chroni pracę w taki sposób, żeby stanowiła ona źródło bogactwa RP. Stąd przepis ten wyznacza cel, do którego państwo tworząc prawo powinno dążyć.

Praca w ujęciu konstytucyjnym została uznana za najważniejszy środek produkcji prowadzący do wzrostu gospodarczego państwa. J. Jończyk ujmuje to jako ochronę zdolności do pracy jako rodzaju siły wytwórczej postawionej w rządzie dóbr Rzeczypospolitej⁶. Za taką interpretacją przemawia rola przydawki „głównie”. Oznacza ona przypisanie tej formie czynnika produkcji najistotniejszej roli wśród pozostałych. Konstytucja marcowa jednak nie przyznała prymatu pracy nad własnością. Wprost przeciwnie, obie kwestie uregulowała rozdzielnie w ten sposób, że ta pierwsze znalazła się na drugim planie w stosunku do gwarancji prawa własności, które zostały uregulowane w przepisach poprzedzających przepisy związane z prawem pracy.

Cechą charakterystyczną wielu gwarancji praw socjalnych w konstytucji marcowej było umieszczanie ich razem z prawami politycznymi i w tych samych jednostkach redakcyjnych. Taki sposób redakcji z jednej strony skłaniał do podjęcia próby ich wykładni w połączeniu z interpretacją treści innej wolności lub prawa, a z dru-

⁴ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2013, s. 47.

⁵ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady-reguły-wskazówki*, Warszawa 2017, s.38.

⁶ J. Jończyk, *O modernizacji prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 9/2011, s. 5.

giej osłabiał ich ogólny wydźwięk w konstytucji. Przykładowo, konstrukcja art. 102 Konstytucji stwarza hierarchię obowiązków państwa związanych z bytem socjalnym każdego człowieka. W pierwszy zdaniu oddaje pracę pod opiekę Rzeczypospolitej, w drugim zapewnia prawo do zabezpieczenia społecznego w sytuacji braku takiej pracy, co jest wyrazem myśli, że nikt nie powinien pozostawać bez zabezpieczenia socjalnego w razie utraty możliwości pracy. W ostatnim zdaniu jest mowa, że państwo ma obowiązek udostępnienia także opieki moralnej i pociechy religijnej obywatelom, którymi się bezpośrednio opiekuje w zakładach publicznych, jak: zakłady wychowawcze, koszary, szpitale, więzienia, przytulki. Ostatnie zdanie nie koresponduje z resztą przepisu, gdyż jego treść dotyczy prawa wolności religii i wyznania, nie odnosi się zaś do praw socjalnych. Prawo to nakłada na państwo obowiązek zapewnienia systemu duszpasterstwa dla obywateli w miejscach, których obywatele z przyczyn zdrowotnych, prawnych lub innych nie mogą samodzielnie opuścić. Na pierwszy rzut oka, związek dwóch pierwszych zdań ze zdaniem ostatnim może być niezauważalny, jednakże jeśli weźmie się pod uwagę, że wszystkie trzy zdania nakładają obowiązki pozytywne na państwo w zakresie możliwości harmonijnego rozwoju człowieka i możliwości jego „przetrvania” mimo przeciwności losu, to ostatnie zdanie przepisu w sposób właściwy go dopełnia, gdyż jego istota sprowadza się do zapewnienia przez państwo zarówno bytu w wymiarze materialnym, jak i duchowym. Ochrona pracy i zabezpieczenie socjalne zapewnia byt materialny, zaś obowiązek wdrożenia duszpasterstwa byt duchowy. Stąd przepis ten jest przepełniony duchem indywidualizmu.

Jeśli chodzi o realizację tego celu w ustawodawstwie pracy, to odbywało to się poprzez wiele aktów normatywnych, z których część została przyjęta przed uchwaleniem konstytucji marcowej. Przykładowo były to: Dekret tymczasowy z 3 stycznia 1919 r. o urządzeniu i działalności inspekcji pracy⁷, dekret z dnia o ośmiogodzinnym dniu pracy⁸, ustawa z 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu⁹, a także wiele innych ustaw.

OKREŚLENIE PODMIOTU PRAW SOCJALNYCH W KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Na wstępie rozważań koniecznie należy zwrócić uwagę „czyja” praca w ustawie zasadniczej podlega ochronie, czyli jaki był zakres podmiotowy praw socjalnych gwarantowanych w konstytucji marcowej. Konstytucja bowiem w tekście preambuły posługuje się pojęciem „pracy obywateli”, następnie konsekwentnie przepisy prawa pracy zostały umieszczone w rozdziale „obowiązki i prawa obywatelskie”. Także w samych przepisach prawa pracy jest mowa o obywatelach np. wspomniany art. 102 stanowił, że to obywatel ma prawo do opieki państwa nad jego pracą. Konstytucja marcowa w swych przepisach uzależnia przyznanie danego prawa od przynależności

⁷ Dz.U., 1919, nr 5, poz. 90.

⁸ Dz. P. P. P. nr 17, poz. 42.

⁹ Dz. U., 1921, nr 40, poz. 324.

państwowej¹⁰, czyli od nabycia obywatelstwa polskiego. Pojawia się zatem pytanie, czy konstytucja różnicowała pracę obywateli i nieobywateli pod względem jej ochrony i ich ochrony jako pracowników, czy też było to uchybienie legislacyjne niemające normatywnego znaczenia?

Z perspektywy egalitaryzmu konstytucji RP tj. art. 103 zd. 1 i 2 przyjęcie chociażby odmiennej ochrony pracy dzieci będących obywatelami od tych niebędących obywatelami prowadziłoby do niespójności aksjologicznej. Z perspektywy przepisów konstytucji zgodnie z jej art. 95 ust. 2 przyznanie takich samych praw dla cudzoziemców, jak dla obywateli polskich wymagało zachowania zasady wzajemności. Stąd wyłania się obraz ochrony pracownika nie jako człowieka, ale jako obywatela. Z perspektywy samych przepisów konstytucji uznanie praw pracowniczych za prawo obywatelskie opierało się na zasadzie wzajemności, z uwagi na argument *lege non est distiquirente*. Jednakże konwencje międzynarodowe, których państwo polskie było stroną, rozciągały tę ochronę na osoby niebędące obywatelami, ale będące pracownikami. Także ustawodawstwo polskie odnoszące się chociażby do pracy kobiet nie zezwalało zarówno na zatrudnianie kobiet-obywatelek Polski, jak i nieobywatelek przy pracach szczególnie niebezpiecznych. Stąd problem różnicowania w prawach pracowniczych na gruncie konstytucji owszem, występował, jednakże w ustawodawstwie polskim faktycznie go nie było. Wyłomem od tej zasady była wolność koalicji, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

WOLNOŚĆ WYBORU PRACY

Zgodnie z art. 101 Konstytucji, każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przemieszczania się i wychodźstwa, jak i wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności. Ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa. Wskazany przepis powiązał wiele różnych praw i wolności w jednej jednostce redakcyjnej. Przepis ten w nowoczesny sposób określił zakres wolności pracy, wskazując na wybór zajęcia i sposobu zarobkowania. Można z tego przepisu wyinterpretować dwa aspekty tej wolności: pozytywny i negatywny. Pozytywny, czyli regulacje prawne powinny zapewniać każdemu możliwość swobodnego wyboru zawodu, miejsca pracy oraz zasad jej wykonywania z ograniczeniem przewidzianym w ustawie. Z drugiej strony istnieje negatywny aspekt tej wolności, to jest zakaz zmuszania kogokolwiek do wykonywania pracy przymusowej. W literaturze międzywojennej wolność ta rozumiana była raczej w znaczeniu negatywnym. Przykładowo W. Komarnicki w swoim komentarzu do konstytucji marcowej w sposób zwięzły i ogólny charakteryzuje tę wolność tylko od strony negatywnej, stwierdzając, że polega ona na braku ograniczeń w korzystaniu z niej, tj. na niewymaganiu zezwoleń na wykonywanie pracy. Ograniczenia tej wolności mogą zostać wprowadzone tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi¹¹.

¹⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008, s. 515.

¹¹ *Ibidem*, s. 565.

Warto jednak zwrócić uwagę na umiejscowienie tego przepisu w tekście konstytucji. Jest on umieszczony obok wolności wyboru miejsca pobytu i prawa rozporządzania własnością. Wolności te są w sposób istotny powiązane ze sobą. Po pierwsze, wybór pracy często wiąże się z wyborem pracodawcy, a co za tym idzie miejsca pracy. Po drugie, przymus pracy pozbawia możliwości wyboru miejsca stałego pobytu, gdyż to ostatnie zazwyczaj było powiązane z pracą. Stąd niejako wybór pracy może decydować o wyborze miejsca zamieszkania, jak również miejsce zamieszkania o wyborze miejsca pracy. Z perspektywy filozofii liberalnej opartej na indywidualizmie i woluntaryzmie przepis ten bez wątpienia doskonale oddaje istotę tej wolności w powiązaniu jej z wolnością przemieszczania się.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego przepis ten miał znaczenie marginalne, ponieważ świadczenie pracy było dyktowane przymusem ekonomicznym, a nie państwowym, co zdarza się i w obecnych czasach. Stąd M. Świącicki uważa, że przepis ten był zbędny w tamtych czasach.

PRACA KOBIEC I DZIECI W KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Wprowadzenie do prawodawstwa zakazu pracy kobiet i dzieci jest uznawane za jedno z głównych osiągnięć międzywojennego świata pracy. W II Rzeczypospolitej zakaz ten został wprost przewidziany w przepisach konstytucji marcowej. Zgodnie z art. 103 zd. 4 i 5., praca zarobkowa dzieci poniżej lat 15 oraz praca nocna kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu szkodliwych dla ich zdrowia, jest zakazana. Podobnie stałe zatrudnianie dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jest zakazane. Przepis ten jest niezwykle precyzyjny w zakresie określenia zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego tj. zabronionych form pracy.

Zapis ten został umieszczony obok przepisów związanych z macierzyństwem. Problem pracy kobiet i dzieci był regulowany wspólnie w ustawodawstwie międzywojennym, ponieważ obie te grupy były źródłem taniej siły roboczej oraz posiadały z przyczyn naturalnych gorszą pozycję na rynku pracy¹². W przypadku kobiet wiązało to się z ciążą i macierzyństwem, co ograniczało je w zakresie wykonywania pewnych prac, zaś w przypadku dzieci i młodzieży z obowiązkiem szkolnym. Zakaz taki był uzasadniony tym, że dzieci podlegały obowiązkowi uczęszczania do szkoły podstawowej¹³. Stąd wprowadzenie takiego przepisu ochronnego umożliwiało tym grupom wykonywanie innych zadań: w przypadku kobiet macierzyństwa, w przypadku dzieci chronił je przed analfabetyzmem.

Problematyka pracy dzieci i kobiet była przedmiotem prawa międzynarodowego. Już w 1906 r. została uchwalona konwencja berneńska o pracy nocnej kobiet, następnie w 1919 r. dwie konwencje o ochronie macierzyństwa i pracy nocnej kobiet. W odniesieniu do młodocianych w 1919 r. zostały przyjęte trzy konwencje: o minimum

¹² M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918-1939*, Warszawa 1960, s.78.

¹³ W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 560.

wieku w ogólności, o minimum wieku w pracy na statkach morskich, o pracy w porze nocnej. Istnienie tych aktów miało wpływ na umieszczenie tej kwestii społecznej w konstytucji marcowej.

Sam problem został uregulowany ustawą o zakazie pracy z 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i dzieci¹⁴. Ustawa stworzyła iluzoryczną ochronę pracy młodocianych do 15. roku życia, gdyż nie była ona skorelowana z długością obowiązku szkolnego, który trwał do 14. roku życia. Co za tym idzie, przepisy tej ustawy zabraniały zatrudniania małoletnich, którzy nie ukończyli 15. roku życia, a jeśli dochodziło do nielegalnego zatrudnienia, to osoby te były pozbawione ochrony. Innym problemem, który został usunięty dopiero na skutek nowelizacji przedmiotowej ustawy w 1931 r., był brak zakazu pobierania opłat za naukę od młodocianego, który się uczył w danym zakładzie pracy.

Do głównych przepisów ochronnych należał: zakaz zatrudniania młodocianych w porze nocnej do ukończenia przez nich 16 lat, zakaz zatrudniania młodocianych w nadgodzinach oraz zakaz zatrudniania kobiet i młodocianych przy pracach szkodliwych i niebezpiecznych dla zdrowia oraz przy robotach ciężkich i niebezpiecznych dla zdrowia, moralności i dobrych obyczajów.

WOLNOŚĆ KOALICJI

Inny przepis ustanowiony w Konstytucji marcowej to jej art. 108, w myśl którego obywatele mieli prawo koalicji, gromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń i związków. Wykonanie tych praw określały ustawy. Przepis ten stwarzał konstytucyjną podstawę do tworzenia i zrzeszania się w już istniejących związkach zawodowych. Przepis ten jednak ma charakter prawa politycznego, a nie socjalnego. Dlatego też zakres jego zastosowania został ograniczony tylko do obywateli, nawet jeśli inne państwa zapewniały wzajemność w tym zakresie. W literaturze międzywojennej, zwłaszcza prawa pracy, wolność ta była traktowana jako coś odrębnego od praw politycznych. Miała jednak wiele wspólnego z wolnością działania partii politycznych, gdyż te ostatnie kształtowały poprzez działalność polityczną prawodawstwo na terytorium RP, zaś związki zawodowe posiadały monopol na zawieranie układów zbiorowych pracy, więc tworzyły prawodawstwo zakładowe.

Treść powyższych przepisów prowadziła do wniosku, że obowiązkiem państwa było stworzenie norm umożliwiających najefektywniejsze wykonywanie samej pracy, jak również chroniących pracownika jako podmiot wykonujący tę pracę. Za takim stanowiskiem przemawia kilka argumentów.

Wolność koalicji została wprowadzona do ustawodawstwa polskiego niedługo po odzyskaniu niepodległości – 8 lutego 1919 r. Tymczasowy Naczelnik Państwa wydał dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów o związkach zawodowych¹⁵.

¹⁴ Dz.U. 1924, nr 65, poz. 636.

¹⁵ Dz. P. P.P. nr 15, poz. 209.

Choć dekret nie objął całego terytorium RP, miał zasadnicze znaczenie dla kształtowania się zbiorowego prawa pracy w Polsce. Za związki zawodowe zostały w nim uznane związki pracownicze, których zadaniem była obrona i popieranie interesów ekonomicznych i kulturalnych pracowników danej gałęzi lub gałęzi pokrewnych, reprezentację ogółu pracowników oraz, jak na tamte czasy bardzo postępowe, zasady ich tworzenia. Przyjmował on rejestracyjną zasadę tworzenia związku zawodowego. Związek zawodowy posiadał zdolność do bycia stroną układów zbiorowych pracy i do występowania w charakterze strony w sądzie, tj. zdolność sądową. Związki zawodowe posiadały prawo łączenia się w federacje¹⁶.

Organem kompetentnym do ich rejestracji był właściwy miejscowy inspektor pracy, zaś do ich wykreślenia tylko i wyłącznie sąd. Kontrola działalności związku sprowadzała się do kontroli sprawozdania z bieżącej działalności zarządu przez PIP. Było to bardzo innowacyjne rozwiązanie, gdyż gwarantowało niezależność i samodzielność organizacjom pracowników. Wykreślenie związku zawodowego mogło nastąpić tylko na podstawie orzeczenia sądowego, jeśli jego działalność stanowiła przestępstwo albo wykroczenie.

OCENA UNORMOWAŃ PRACY W KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Uregulowania związane z ochroną pracy należy ocenić pozytywnie. Samo umieszczenie kwestii społecznych w konstytucji było postępowym rozwiązaniem. Wprowadzenie przepisu o zakazie pracy kobiet i dzieci przy pracach szczególnie niebezpiecznych było następstwem przyjętej przez państwo polskie konwencji MOP. Wprowadzenie wolności wyboru pracy było zaś pokłosiem filozofii liberalnej, na której była oparta konstytucja marcowa. Dodatkowo uregulowanie wolności koalicji było wyrazem uznania głosu ludzi pracy i ich partycypacji w życiu publicznym.

W literaturze prawa pracy M. Świącicki wyraził pogląd, że konstytucja marcowa nosiła piętno dziecka kompromisu. Zawierała ona mało treści, przez co zacierала kwestię społeczną i rzeczywiste problemy, na które ustawodawca konstytucyjny powinien zwrócić uwagę: godziwe wynagrodzenie, czas pracy i uprawnienia urlopowe¹⁷. G. Goździewicz ocenia tę konstytucję pozytywnie, jako bardzo postępową w tamtym czasie, gdyż dostrzegała problemy społeczne¹⁸.

Z perspektywy norm konstytucji nie sposób też pominąć artykułu, który wprowadzał zakaz dyskryminacji. Zakaz ten powinien odnosić się do wszelkich praw gwarantowanych nie tylko w konstytucji, ale także w innych aktach normatywnych o randze ustawowej. Z perspektywy tego przepisu trudno wypowiadać się o jego wdrożeniu

¹⁶ M. Kazimierzczuk, *Legalizacja wolności zrzeszania się w związki zawodowe*, w: *Ochrona pracy w okresie międzywojennym w Polsce, studium historyczno-prawne* (red. K. Dąbrowski, S. Kwiecień), Lublin 2015, s. 113.

¹⁷ M. Świącicki, *op. cit.*, s. 113.

¹⁸ G. Goździewicz, *Rozwój polskiego prawa pracy*, w: *Synteza prawa polskiego 1918-1939* (red. T. Guz, J. Gluchowski, M. Pałubska), Warszawa 2013, s. 816 i n.

w przedwojennym ustawodawstwie pracy. Większość ustawodawstwa pracy tamtego okresu była daleka od egalitarnego traktowania pracowników, wręcz dominowała nieuzasadniona ich dyferencjacja. Przykłady takich aktów normatywnych występują zarówno wśród aktów materialnoprawnych, jak i procesowych.

Przykładem takiej dyferencjacji świata pracy jest zróżnicowane traktowanie młodocianych i dzieci w ustawie o zakazie pracy z 2 lipca 1924 r. Przepisy tej ustawy wprost wyłączały z jej zastosowania pracowników rolnych, co w praktyce było nieuzasadnionym odrębnym ich traktowaniem, gdyż praca dzieci na roli była tak samo uciążliwa i utrudniała odbywanie obowiązku szkolnego, jak praca w przemyśle. Inny przykład to zróżnicowanie prawa do sądu, gdzie podobnie jak w przypadku pracy dzieci i pracowników młodocianych, spod kognicji sądów pracy zostały wyłączone sprawy dotyczące pracowników rolnych. Sprawy te podlegały właściwości komisji rozjemczych. Stąd egalitarny założeń tego przepisu było dalekie od praktyki stanowienia prawa i jego stosowania.

PRAWO PRACY W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ

Krokiem w tył w konstytucjonalizacji praw pracowniczych było przyjęcie konstytucji z 17 kwietnia 1935r.¹⁹, zwanej dalej konstytucją kwietniową. Wyrażała ona idee solidarystyczne i państwowe, przez co odchodziła od tradycji indywidualistycznej²⁰. W konstytucji tej znalazła się bardzo szcątkowa regulacja problematyki pracowniczej.

Punktem centralnym, na którym były oparte założenia tej ustawy zasadniczej jest pojęcie „wspólnego dobra”. Jego istotę oddał W. Komarnicki:

„państwo nie jest traktowane jako związek jednostek powołanych do troszczenia się o dobro tych jednostek, jako całość, która sama w sobie stanowi dobro, a zatem ma wartość niezależną, ponadindywidualną. W podstawowym zagadnieniu stosunku jednostki i zbiorowości tezy stoją na gruncie prymatu zbiorowości. Wynika z tego podporządkowanie zbiorowości ucieleśnionej w państwie.”²¹.

Z kolei K. Grzybowski stwierdził, że pojęcie wspólnego dobra jest przeciwstawieniem pojęcia przyrodzonej godności i „nadpaństwowych” praw jednostek, o których była mowa w konstytucji marcowej²². Oznaczało więc to prymat dobra państwa ponad dobrem jednostki, co miało istotny wyraz w kontekście praw obywatelskich.

Solidarystyczne i egalitarny założenia konstytucji wyrażała reguła, iż uprawnienia obywatela do wpływania na sprawy publiczne będą zależne od wartości wysiłku i zasług na rzecz dobra powszechnego, bez względu na pochodzenie, wy-

¹⁹ Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

²⁰ D. Dudek, *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Synteza...*, s. 121.

²¹ W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 184.

²² K. Grzybowski, *Zasady konstytucji kwietniowej*, Kraków 1937, s. 22.

znanie, płeć, czy narodowość, państwo zaś miało dążyć do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz tego dobra²³.

W konstytucji tej był tylko jeden przepis odwołujący się do ochrony pracy, tj. art. 8. ust. 1 stanowiący *in extenso* „Praca jest podstawą rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej” i ust. 2 tego samego przepisu: „Państwo roztacza opiekę nad pracą i sprawuje nadzór nad jej warunkami”. Obie te normy, podobnie jak w przypadku art. 102 Konstytucji marcowej, miały charakter programowy. Widoczne jest tutaj zawężenie opieki nad pracą tylko do warunków jej wykonywania. Ze stanowiska prawa pracy należy powiedzieć, że warunki pracy to sprawy związane z: urlopami, rodzicielstwem, bezpieczeństwem i higieną pracy, zatrudnianiem młodocianych, czasem pracy²⁴. Z uwagi jednak na programowy charakter tego przepisu można co najwyżej dojść do wniosku, że przepis uwzględnia istotny wpływ ludzi pracy na rozwój Polski w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Jego istota jest taka sama jak w przypadku art. 102 Konstytucji marcowej, a więc stanowi obowiązek nałożony na państwo w zakresie stworzenia regulacji prawnej oraz okoliczności faktycznej, dzięki którym wykonywanie pracy będzie wystarczająco zabezpieczone. Jak ten obowiązek miał być realizowany, zależało tylko i wyłącznie od władzy publicznej. Przepis określał tylko jeden z celów polityki państwa.

W zakresie kolektywnych praw pracowniczych w konstytucji kwietniowej nie było już bezpośredniej gwarancji wolności koalicji czy innych przepisów z zakresu indywidualnego prawa pracy. Wolność koalicji obok innych praw i wolności została zamknięta w jednym przepisie art. 5 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym, iż „zapewnia się obywatelom możliwość rozwoju ich wolności osobistych, oraz wolności zgromadzeń, słowa i zrzeszeń”²⁵. Prawo koalicji mieściło się w pojęciu zrzeszeń. Wolności te nie były limitowane już tylko i wyłącznie przepisami prawa. Ograniczenia praw i wolności mogły na gruncie konstytucji kwietniowej mieć na celu ochronę wspólnego dobra, nawet kiedy prawo tego nie przewidywało. Odnosiło się to do wszelkich praw i wolności, w tym prawa koalicji mieszczącym się we wspomnianym prawie do zakładania stowarzyszeń.

W okresie rządów sanacji jeszcze przed ustanowieniem konstytucji kwietniowej doszło do zmiany ustawodawstwa regulującego sytuację prawną związków zawodowych. Na mocy Rozporządzenia Prezydenta RP z 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach²⁶ do związku zawodowych stosowało się odpowiednio przepisy tego aktu prawnego, co prowadziło do zwiększenia kontroli administracji publicznej nad działalnością związkową. Stowarzyszenia podlegały nadzorowi władz powiatowych. Mogły one według własnego uznania zażądać od związków zawodowych dostarczenia odpisu protokołu z posiedzenia lub powziętej uchwały, mogły przeglądać w lokalach związkowych prowadzone akta, księgi i posiadane dokumenty²⁷. Ponadto, zostały rozszerzone przesłanki wykreślenia związku zawodowego z rejestru ze

²³ D. Dudek, *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej...*, s. 122.

²⁴ J. Jończyk, *op. cit.*, s. 5.

²⁵ M. Kazimierzczuk, *op. cit.*, s. 116.

²⁶ Dz. U. RP, nr 94, poz. 808.

²⁷ M. Kazimierzczuk, *op. cit.*, s. 119.

względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, co było kryteriami ocennymi.

Takie rozwiązania były pokłosiem antyindywidualistycznej postawy rządów saskiej również w wymiarze praw socjalnych oraz wyrazem autorytaryzmu tych rządów, co nie było niczym wyjątkowym w tym okresie. Po pierwsze, konstytucja nie stwarzała żadnej gwarancji praw pracowniczych należących do indywidualnego prawa pracy np. prawa do godnego wynagrodzenia, urlopu czy bezpiecznych warunków pracy, a nawet zakazu pracy młodocianych i kobiet przy niektórych pracach. Stwarzała tylko konstytucyjną podstawę do prawa koalicji, które jak wyżej wskazano, miało wymiar polityczny, a nie socjalny. Po drugie, ustawa zasadnicza w żadnym z przepisów nie posługiwała się pojęciami opisującymi podmiot pracy jako pracownika – wszędzie jest tylko mowa o „pracy”. Po trzecie, wyodrębnienie wolności koalicji jako odrębnego prawa politycznego jest także potwierdzeniem tezy o konstytucyjnej ochronie „pracy”, a nie pracownika. To właśnie działające na terenie zakładu pracy lub w wymiarze ponadzakładowym związki zawodowe mogą podejmować próby ustalania nowych warunków pracy i płacy z pracodawcą bez udziału w tym procesie państwa, co było źródłem stymulacji ładu zakładowego, a ład zakładowy sprzyja prawidłowemu świadczeniu pracy przez pracownika. Po czwarte, ewolucja prawa pracy na gruncie konstytucji kwietniowej doprowadziła do wyeliminowania z konstytucji wszelkich przepisów prawnopracowniczych z wyjątkiem przepisu o ochronie pracy i nie wprost wyrażonej wolności koalicji. Wskazuje to na uznanie tych problemów społecznych za zbyt mało doniosłe z perspektywy materii konstytucyjnej, a co za tym idzie, jakiegokolwiek prawa pracownicze przestały mieć wymiar konstytucyjny, zaś sam proces „pracy” ujęto jako służący wspólnemu dobru jako naczelnej wartości konstytucji kwietniowej i z tych względów objęto go ochroną.

PODSUMOWANIE

Przepisy konstytucji międzywojennych obejmowały problemy społeczne, co wyrażało się w ochronie pracy i odniesieniach do wybranych problemów pracowniczych, jak wolność wyboru pracy czy zakaz pracy młodocianych. Konstytucja marcowa została oparta na ideach liberalnych, ale uwzględniała także społeczną naukę Kościoła, czego przykładem były właśnie przepisy prawa pracy, a także odwołania do wartości chrześcijańskich poprzez *invocatio Dei* w preambule. Przepisy konstytucji pomijały jednak istotne kwestie, jak prawo do godziwego wynagrodzenia czy prawo do urlopu albo bezpiecznych warunków pracy. Mimo to sama wartość przepisów zawartych w konstytucji – jak na tamte czasy – była nowoczesna. W wymiarze realizacji praw konstytucyjnych przepisy ustawy zasadniczej zostały w całości wdrożone do systemu prawnego poprzez przyjęcie odpowiedniego ustawodawstwa, którego część powstała jeszcze przed ustanowieniem konstytucji. Negatywnie należy ocenić nierówne traktowanie niektórych podmiotów, przejawiające się w wyłączeniu z mocy przepisów prawa niektórych grup zawodowych, co w praktyce było dalekie od zasady równości szans, czyli konstytucyjnego egalitaryzmu.

Konstytucja kwietniowa natomiast była daleka od założeń indywidualistycznych oraz liberalnych i pomijała wiele praw podmiotowych. Pozostały w niej ochrona warunków pracy i wolność koalicji. W przyjętym ustawodawstwie tamtego okresu ideę „wspólnego dobra” uwzględniała chociażby ustawa o związkach zawodowych, co wiązało się z ograniczeniem tej wolności.

Mgr Jakub Grygutis, doktorant, Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej, Uniwersytet Jagielloński (jakub.grygutis@gmail.com)

Słowa kluczowe: prawo pracy, konstytucja, ochrona pracy

Keywords: labor law, constitution, labor security

ABSTRACT

The aim of this paper is to present labor regulations set forth in the March Constitution (1921) and the April Constitution (1935) of Poland. The legal-dogmatic analysis of provisions concerning labor rights and freedoms, along with labor law axiology based thereon is presented. The direction of development of the constitutional norms regarding labor law in the period studied is a crucial part of the article. Evident transformation from the individual frame of labor law in the March Constitution toward a collective frame in the April Constitution is described. The author uses the method of historical and legal-dogmatic analysis.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Polskie elity polityczne wobec stosunków z Niemcami w ramach Unii Europejskiej

Praca zbiorowa pod redakcją Krzysztofa Malinowskiego

Studia Europejskie nr 20

ISBN 978-83-61736-65-3

streszczenie w j. angielskim

Poznań 2017, 342 ss.

Zbadanie poglądów i opinii polskich elit politycznych na temat relacji Polski z Niemcami w ramach Unii Europejskiej, ważne zarówno ze względów naukowych, jak i praktycznych, było celem projektu realizowanego w Instytucie Zachodnim w latach 2013-2016 (*Polskie elity polityczne wobec stosunków Polski z Niemcami w ramach Unii Europejskiej*). Chodziło o przeanalizowanie stanowiska polskich elit politycznych wobec istotnych zagadnień związanych z UE (wizje przekształceń, polityka wschodnia, sprawy bezpieczeństwa, problematyka energetyczno-klimatyczna) w okresie od początku kryzysu w strefie euro w 2009 r. do 2015 r., czyli do pojawienia się kryzysu migracyjnego. W ramach projektu przeanalizowano dyskurs elit parlamentarnych i środowisk eksperckich, a także przeprowadzono badania ankietowe i wywiady.

Stanowisko elit wobec stosunków Polski z Niemcami w krytycznej fazie rozwoju UE nacechowane było rozbieżnościami świadczącymi o braku konsensu politycznego. Miały one głębsze podłoże i wynikały z odrębnych podstawowych orientacji politycznych występujących wśród elit. Odmienne wyobrażenia o roli Polski w Europie i UE łączyły się z różnym podejściem do Niemiec i koncepcjami wzajemnych stosunków, a w tym przede wszystkim z kwestią, jak dalece strategiczne znaczenie mają Niemcy dla Polski w Europie. Można też zauważyć, że polaryzacja opinii i poglądów polskich elit na temat stosunków Polski z Niemcami następowała w korelacji z różnicowaniem się ocen coraz bardziej prominentnej, przywódczej roli, jaką Niemcy zaczęły odgrywać w UE w następstwie kryzysu zadłużenia w strefie euro oraz w obliczu konfliktu na Ukrainie. Różne interpretacje zachowania Niemiec korespondowały z brakiem konsensu w polskich elitach na temat oceny szans i perspektyw Polski w ramach Unii Europejskiej.