

SYSTEM PRAWA PRACY

REDAKTOR NACZELNY

KRZYSZTOF W. BARAN

TOM XIV

HISTORIA POLSKIEGO

PRAWA PRACY

REDAKCJA NAUKOWA

KRZYSZTOF W. BARAN



Wolters Kluwer

Sekretarze tomu
Bolesław Maciej Ćwiertniak • Izabela Florczak • Katarzyna Jaworska

Autorzy

Renata Babińska-Górecka
(rozdziały: 21, 24)

Krzysztof W. Baran
(rozdział 33)

Maria Bosak-Sojka
(rozdział 14)

Antoni Dral
(rozdział 31)

Anna Dubowik
(rozdział 7)

Tomasz Duraj
(rozdział 19)

Aneta Giedrewicz-Niewińska
(rozdział 8)

Zbigniew Hajn
(rozdział 30)

Tadeusz Kuczyński
(rozdział 6)

Daniel E. Lach
(rozdział 15)

Monika Latos-Milkowska
(rozdział 11)

Monika Lewandowicz-Machnikowska
(rozdział 16)

Teresa Liszcz
(rozdział 10)

Dariusz Makowski
(rozdział 26)

Kamila Naumowicz
(rozdział 3)

Magdalena Paluszkiewicz
(rozdział 27)

Jan Piątkowski
(rozdział 18)

Łukasz Pisarczyk
(rozdział 4)

Piotr Prusinowski
(rozdział 17)

Beata Rutkowska
(rozdział 28)

Artur Rycak
(rozdział 13)

Walerian Sanetra
(rozdziały: 1, 34)

Dagmara Skupień
(rozdział 32)

Karolina Stopka
(rozdział 12)

Artur Tomanek
(rozdział 2)

Monika Tomaszewska
(rozdział 5)

Elżbieta Ura
(rozdział 20)

Wioletta Witoszko
(rozdział 22)

Mirosław Włodarczyk
(rozdział 25)

Jerzy Wratny
(rozdział 29)

Marcin Wujczyk
(rozdział 9)

Teresa Wyka
(rozdział 23)

SYSTEM PRAWA PRACY

REDAKTOR NACZELNY

KRZYSZTOF W. BARAN

TOM XIV

HISTORIA POLSKIEGO
PRAWA PRACY

REDAKCJA NAUKOWA

KRZYSZTOF W. BARAN



Wolters Kluwer

Warszawa 2021

Recenzent
Prof. dr hab. Ludwik Florek

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Indeks rzeczowy
Kinga Ciosk

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-940-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

O AUTORACH

Renata Babińska-Górecka [ORCID: 0000-0002-9893-3276]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego; członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu; radca prawny; autorka publikacji z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej, a także prawa pracy.

Krzysztof W. Baran [ORCID: 0000-0001-5165-8265]

Profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Rady Doskonałości Naukowej; senior partner w kancelarii specjalizującej się w prawie pracy; autor, współautor i redaktor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkudziesięciu monografii, komentarzy i podręczników; redaktor naczelny czternastotomowego Systemu prawa pracy.

Maria Bosak-Sojka [ORCID: 0000-0001-9169-8966]

Doktor nauk prawnych; zatrudniona w Zakładzie Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Instytutu Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego; adwokat; autorka licznych publikacji naukowych z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.

Antoni Dral [ORCID: 0000-0003-4006-9224]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszowskiej Szkoły Wyższej; kierownik Zakładu Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej; przez wiele lat łączył pracę naukowo-dydaktyczną z zatrudnieniem na stanowiskach kierowniczych w administracji rządowej i gospodarczej; autor kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy.

Anna Dubowik [ORCID: 0000-0002-3466-8960]

Doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; głównym przedmiotem zainteresowań badawczych są zagadnienia indywidualnego stosunku pracy ze szczególnym uwzględnieniem zmian jego treści, pozaumowne podstawy stosunku pracy oraz stosunki pracy w sferze publicznej (prawo urzędnicze); autorka licznych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy.

Tomasz Duraj [ORCID: 0000-0003-1561-5916]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; kierownik Centrum Nietypowych Stosunków Zatrudnienia oraz studiów podyplomowych Zarządzanie Zasobami Ludzkimi z Elementami Prawa Pracy oraz Prawo Pracy dla Menedżerów na Wydziale Prawa i Administracji UŁ; autor kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy.

Aneta Giedrewicz-Niewińska [ORCID: 0000-0003-0780-192X]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu w Białymstoku; autorka i współautorka publikacji naukowych z zakresu polskiego i europejskiego prawa pracy, w szczególności dotyczących podstaw nawiązania stosunku pracy w administracji publicznej, historii prawa pracy, zatrudnienia urzędników unijnych oraz uczestnictwa pracowników w zarządzaniu podmiotami ponadnarodowymi.

Zbigniew Hajn [ORCID: 0000-0001-7755-6187]

Profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor zwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego; kierownik Katedry Europejskiego, Międzynarodowego i Zbiorowego Prawa Pracy UŁ; sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku; członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy w latach 2002–2006 oraz Rady Legislacyjnej w 2006 r.; zastępca redaktora naczelnego Studiów Prawno-Europejskich w latach 1996–2009; członek rad naukowych Europejskiego Przeglądu Sądowego i Monitora Prawa Pracy oraz członek komitetu redakcyjnego Państwa i Prawa; autor i redaktor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy.

Tadeusz Kuczyński [ORCID: 0000-0001-8733-1627]

Profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zakładu Prawa Pracy na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; autor i współautor wielu opracowań naukowych z zakresu prawa pracy i prawa stosunków służbowych.

Daniel E. Lach [ORCID: 0000-0001-6223-5356]

Profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor zwyczajny w Zakładzie Prawa Pracy i Prawa Socjalnego Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu; stypendysta Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik w Monachium; specjalista z zakresu prawa pracy i prawa socjalnego, w szczególności prawa opieki zdrowotnej i długoterminowej; autor ponad 120 prac naukowych dotyczących zagadnień teoretyczno-prawnych systemu opieki zdrowotnej i długoterminowej, także w aspekcie konstytucyjnym i transgranicznym, jak również prawa zabezpieczenia społecznego oraz prawa pracy.

Monika Latos-Miłkowska [ORCID: 0000-0001-6851-8971]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Akademii Leona Koźmińskiego; kierownik Zakładu Prawa Pracy w Kolegium Prawa ALK; zainteresowania naukowe obejmują zagadnienia dotyczące ochrony interesu pracodawcy, problematyki zbiorowego prawa pracy, ochrony trwałości stosunku pracy, uprawnień związanych z rodzicielstwem i czasu pracy; wykładowca i szkoleniowiec; radca prawny; autorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa pracy.

Monika Lewandowicz-Machnikowska [ORCID: 0000-0001-5140-2921]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor na Wydziale Prawa i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Humanistycznospołecznego SWPS we Wrocławiu; specjalizuje się w prawie pracy i prawie zabezpieczenia społecznego; radca prawny; członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu; autorka publikacji z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy oraz prawa zabezpieczenia społecznego.

Teresa Liszcz

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; kierownik Zakładu Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w latach 1989–2015; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku; poseł na Sejm (przewodnicząca Komisji Ustawodawczej, członek Komisji Konstytucyjnej i Komisji Polityki Społecznej) w latach 1989–1993 i 1997–2001; członek Komisji ds. Reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w latach 1988–1998; członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy w 2006 r.; senator (przewodnicząca Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności) w latach 2001–2005; autorka ponad 200 publikacji z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym monografii, komentarzy i podręczników akademickich.

Dariusz Makowski [ORCID: 0000-0002-6096-8633]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Zakładzie Prawa Ochrony Pracy w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu Łódzkiego; autor publikacji dotyczących nietypowych form zatrudnienia oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

Kamila Naumowicz [ORCID: 0000-0002-0953-0708]

Doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Prawa Socjalnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; opiekun studentów z niepełnosprawnościami; członek międzynarodowych stowarzyszeń prawa pracy Labour Law Research Network, International Society for Labour and Social Security Law oraz CIELO a także Polskiej Sieci Naukowej Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego Cooperante; radca prawny; autorka licznych publikacji z zakresu porównawczego prawa pracy, dotyczących w szczególności wpływu nowych technologii na formy i warunki świadczenia pracy oraz sytuacji grup dyskryminowanych na rynku pracy.

Magdalena Paluszkiewicz [ORCID: 0000-0002-7454-927X]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; uczestnik i główny wykonawca w naukowych projektach badawczych; autorka publikacji naukowych i ekspertyz prawnych dotyczących m.in. prawnej problematyki zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, zabezpieczenia społecznego ryzyka bezrobocia, a także nietypowych form zatrudnienia, przede wszystkim zaś zatrudnienia tymczasowego.

Jan Piątkowski [ORCID: 0000-0001-5249-9024]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; kierownik Katedry Prawa Pracy UMK; autor wielu publikacji z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.

Łukasz Pisarczyk [ORCID: 0000-0001-9312-7489]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; kierownik Podyplomowego Studium Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; Sekretarz Generalny Polskiej Sekcji Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego; członek kolegium redakcyjnego Monitora Prawa Pracy; radca prawny; autor licznych opracowań naukowych z zakresu prawa pracy.

Piotr Prusinowski [ORCID: 0000-0002-5805-9908]

Doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; sędzia Sądu Najwyższego w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych; autor licznych publikacji z zakresu prawa pracy.

Beata Rutkowska [ORCID: 0000-0002-1920-8261]

Doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; autorka publikacji z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.

Artur Rycak [ORCID: 0000-0001-5955-9771]

Doktor nauk prawnych; wykładowca akademicki; kierownik studiów podyplomowych w Uczelni Łazarskiego w Warszawie; adwokat; w latach 2000–2016 sędzia i asesor orzekający w sądach powszechnych okręgu lubelskiego i warszawsko-praskiego oraz delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości; autor kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i sporów sądowych.

Walerian Sanetra

Profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; były Prezes Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego; sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku; w przeszłości prodziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego, prorektor Uniwersytetu Wrocławskiego oraz kierownik Katedry Prawa Pracy Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; autor ponad pięciuset publikacji naukowych i popularnonaukowych.

Dagmara Skupień [ORCID: 0000-0003-3620-5377]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego; zatrudniona w Katedrze Europejskiego, Międzynarodowego i Zbiorowego Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji UŁ; członek stowarzyszony Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego w Hadze; członek Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego oraz Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française; adwokat; autorka publikacji z zakresu europejskiego i polskiego prawa pracy.

Karolina Stopka [ORCID: 0000-0003-1199-9350]

Doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; radca prawny; członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu; autorka opracowań z zakresu prawa socjalnego i prawa pracy.

Artur Tomanek [ORCID: 0000-0002-3287-5886]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Zakładzie Prawa Pracy Uniwersytetu Wrocławskiego; sędzia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu; autor licznych publikacji z zakresu polskiego i międzynarodowego prawa pracy, prawa upadłościowego i prawa ubezpieczeń społecznych.

Monika Tomaszewska [ORCID: 0000-0001-5271-9998]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; autorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu międzynarodowego, europejskiego i morskiego prawa pracy, prawa urzędniczego oraz zbiorowego prawa pracy.

Elżbieta Ura [ORCID: 0000-0001-6896-6790]

Profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego; sędzia Sądu Okręgowego w Rzeszowie w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych; autorka ponad 200 publikacji naukowych.

Wioletta Witoszko [ORCID: 0000-0002-4077-5703]

Doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; koordynator Centrum Praktyk Sądowych na Wydziale Prawa UwB; mediator w sprawach pracowniczych; autorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych oraz stosunków służbowych funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych.

Mirosław Włodarczyk [ORCID: 0000-0002-1974-1584]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Katedrze Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; specjalizuje się w dziedzinie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy oraz prawa rynku pracy; autor publikacji naukowych dotyczących źródeł prawa pracy, podmiotów i treści prawa stosunku pracy, zatrudniania młodocianych oraz regulacji prawnych rynku pracy.

Jerzy Wratny

Profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; pracował w wielu placówkach naukowych, m.in. w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim; obecnie związany z Instytutem Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy w latach 2002–2006; specjalizuje się w dziedzinie zbiorowego prawa pracy oraz

prawa europejskiego; autor kilkuset opracowań z zakresu prawa pracy oraz nauk pokrewnych.

Marcin Wujczyk [ORCID: 0000-0002-4620-4899]

Doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy w latach 2013–2018; członek European Labour Law Network; specjalizuje się w zagadnieniach dotyczących zakazu dyskryminacji; zastępca redaktora naczelnego Studiów z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej; autor ponad 100 publikacji z zakresu polskiego oraz europejskiego prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych.

Teresa Wyka [ORCID: 0000-0001-9498-4116]

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego; kierownik Zakładu Prawa Ochrony Pracy w Katedrze Prawa Pracy UŁ; członek Łódzkiego Towarzystwa Naukowego; autorka kilkudziesięciu publikacji naukowych z dziedziny prawa pracy, prawa ochrony pracy i prawa ochrony danych osobowych.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	27
ROZDZIAŁ 1	
Periodyzacja rozwoju polskiego prawa pracy. Pojęcie, przedmiot, zakres i uwarunkowania.....	29
1.1. Pojmowanie prawa pracy a jego periodyzacja	29
1.2. Pojęcie polskiego prawa pracy	32
1.3. Periodyzacja generalna i partykularna	35
1.4. Właściwości prawa pracy a jego rozwój i periodyzacja	39
1.4.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy, metody i funkcje prawa pracy	39
1.4.2. Unifikacja i systematyzacja	42
ROZDZIAŁ 2	
Prawo pracy w aktach konstytucyjnych w latach 1918–2018	45
2.1. Ewolucja konstytucyjnej regulacji prawa pracy w kontekście przemian ustrojowych	45
2.2. Ochrona pracy	55
2.3. Wolność pracy, prawo do pracy, obowiązek pracy	61
2.4. Wynagrodzenie za pracę	70
2.5. Zasada równości	75
2.6. Bezpieczeństwo i higiena pracy oraz wypoczynek pracowniczy	82
2.7. Uregulowania odnoszące się do osób podlegających wzmożonej ochronie	87
2.8. Zbiorowe prawo pracy	91
ROZDZIAŁ 3	
Ustawowe i podstawowe źródła prawa pracy	100
3.1. Uwagi wstępne	100
3.2. Okres zaborów	103
3.3. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	105
3.3.1. Uwagi wstępne	105
3.3.2. Lata 1918–1920	107
3.3.3. Lata 1921–1925	110
3.3.4. Lata 1926–1928	113
3.3.5. Lata 1929–1934	116
3.3.6. Lata 1935–1939	118

3.4. Okres okupacji hitlerowskiej (lata 1939–1945)	119
3.5. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	121
3.6. Okres transformacji (lata 1989–2004)	140
3.7. Okres unijny (lata 2004–2018)	149

ROZDZIAŁ 4

Specyficzne źródła prawa pracy	153
4.1. Uwagi wstępne	153
4.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	156
4.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	176
4.4. Okres transformacji i unijny (lata 1989–2019)	195

ROZDZIAŁ 5

Umowa o pracę	224
5.1. Uwagi wstępne – założenia metodologiczne	224
5.2. Koncepcje doktrynalne i czynniki rozwoju umowy o pracę	225
5.2.1. Doktryny filozoficzne i polityczne oraz ich wpływ na rozwój umowy o pracę. Doktryna liberalna	225
5.2.2. Doktryny okresu międzywojennego – wyodrębnienie prawa robotniczego	227
5.2.2.1. Podział na prawo ochrony pracy i prawo umowy o pracę	227
5.2.2.2. Konsekwencje podziału prawa robotniczego na prawo ochrony pracy i prawo umowy o pracę	230
5.2.3. Doktryna socjalistyczna	232
5.2.3.1. Koncepcja wyodrębniania się umowy o pracę spod prawa cywilnego	232
5.2.3.2. Koncepcja materialnej równości stron umowy o pracę – normy jednokierunkowo bezwzględnie obowiązujące	234
5.3. Podstawy prawne regulujące umowę o pracę na terenach byłych państw zaborczych	234
5.3.1. Umowa o pracę na terenie byłego zaboru rosyjskiego – Królestwo Polskie	234
5.3.1.1. Umowa o pracę w przepisach Kodeksu Napoleona	234
5.3.1.2. Rodzaje umów o pracę najemną	236
5.3.1.3. Umowa o pracę w aktach szczegółowych odnoszących się do danych branż	236
5.3.2. Umowa o pracę na terenie byłego zaboru austriackiego	237
5.3.2.1. Umowa o pracę w przepisach kodeksu cywilnego austriackiego	237
5.3.2.2. Forma i rodzaje umów o pracę	238
5.3.2.3. Rozwiązanie umowy o pracę najemną	238
5.3.3. Umowa o pracę na terenie zaboru pruskiego	239
5.3.3.1. Umowa o pracę w przepisach kodeksu cywilnego niemieckiego	239
5.3.3.2. Rodzaje umów o pracę	240
5.3.3.3. Wygaśnięcie (zakończenie) umowy o pracę	240
5.4. Ewolucja instytucji umowy o pracę w okresie międzywojennym	241

5.4.1.	Podstawy prawa robotniczego	241
5.4.2.	Relacja między stosunkiem pracy a umową o pracę. Umowa o pracę jako zobowiązanie starannego działania	242
5.4.3.	Zakres normowania prawa umów o pracę – podział na pracowników umysłowych i robotników	244
5.4.3.1.	Zakres podmiotowy – podział na pracowników umysłowych i robotników	244
5.4.3.2.	Rodzaje umów o pracę i elementy istotne umowy o pracę pracowników umysłowych i robotników	246
5.4.3.3.	Forma umowy o pracę	247
5.4.3.4.	Podstawy rozwiązania umowy o pracę	247
5.4.4.	Umowa o pracę w przepisach kodeksu zobowiązań z 1933 r.	249
5.4.4.1.	Kodeks zobowiązań jako ogólna podstawa prawna umów o pracę	249
5.4.4.2.	Pojęcie umowy o pracę i charakterystyka jej elementów	249
5.4.4.3.	Forma umowy o pracę	251
5.4.4.4.	Rodzaje umowy o pracę	251
5.4.4.5.	Podstawy rozwiązania umowy o pracę	252
5.5.	Ewolucja instytucji umowy o pracę w Polsce Ludowej do 1974 r.	253
5.5.1.	Podstawy prawne nowego ustroju stosunków pracy do 1974 r.	253
5.5.2.	Ograniczenia zasady swobody umów i ich wpływ na charakter umowy o pracę	255
5.5.3.	Pojęcie umowy o pracę i charakterystyka jej istotnych elementów	258
5.5.3.1.	Podstawy regulacji prawa umowy o pracę	258
5.5.3.2.	Umowa o pracę jako podstawa socjalistycznego stosunku pracy	259
5.5.3.3.	Rodzaje ryzyk ponoszonych przez pracodawcę wpływających na wzajemność świadczeń z umowy o pracę	261
5.5.3.4.	Podmioty umowy o pracę	262
5.5.3.5.	Rodzaje umów o pracę	263
5.5.3.6.	Forma umowy o pracę	264
5.5.3.7.	Rozwiązanie umowy o pracę	265
5.6.	Ewolucja instytucji umowy o pracę po 1974 r.	266
5.6.1.	Kodeks pracy jako podstawowy akt regulujący prawa i obowiązki pracowników	266
5.6.2.	Definicja umowy o pracę i charakterystyka jej istotnych elementów zawartych w kodeksie pracy	267
5.6.3.	Strony umowy o pracę	268
5.6.4.	Rodzaje umowy o pracę	270
ROZDZIAŁ 6		
	Mianowanie	271
6.1.	Uwagi wstępne	271
6.2.	Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	272
6.3.	Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	275

6.3.1. Okres przedkodeksowy (lata 1945–1974)	275
6.3.2. Okres kodeksowy (lata 1975–1989)	278
6.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	287
6.5. Okres unijny (lata 2004–2020)	291
6.6. Podsumowanie	296
ROZDZIAŁ 7	
Powołanie	299
7.1. Uwagi wstępne – geneza instytucji	299
7.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	303
7.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	309
7.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	317
7.5. Okres unijny (lata 2004–2018)	319
ROZDZIAŁ 8	
Wybór	326
8.1. Uwagi wstępne	326
8.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	327
8.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	331
8.4. Okres transformacji i unijny (lata 1989–2020)	337
8.5. Podsumowanie	343
ROZDZIAŁ 9	
Zmiana warunków stosunku pracy	345
9.1. Uwagi wstępne	345
9.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	345
9.3. Okres powojenny i przedkodeksowy (lata 1945–1975)	349
9.4. Okres kodeksowy i transformacji (lata 1975–2004)	353
ROZDZIAŁ 10	
Wypowiedzenie stosunku pracy	366
10.1. Geneza wypowiedzenia umowy o pracę	366
10.2. Okres zaborów	368
10.2.1. Uwagi wstępne	368
10.2.2. Na ziemiach byłego zaboru austriackiego	369
10.2.3. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego	373
10.2.4. Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego (z wyłączeniem byłego Królestwa Kongresowego)	375
10.2.5. Na ziemiach byłego Królestwa Kongresowego	377
10.3. Okres międzywojenny (lata 1919–1939)	380
10.3.1. Okres od reaktywacji państwa polskiego do wejścia w życie rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o umowach o pracę (lata 1918–1928)	380
10.3.2. Okres po wejściu w życie rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej o umowach o pracę (lata 1928–1939)	381
10.3.2.1. Ogólna charakterystyka wypowiedzenia na gruncie rozporządzeń o umowach o pracę	381
10.3.2.2. Wypowiedzenie umowy o pracę według rozporządzenia o umowie o pracę pracowników umysłowych	384

10.3.2.3. Wypowiedzenie umowy o pracę według rozporządzenia o umowie o pracę robotników	386
10.3.2.4. Wypowiedzenie umowy o pracę według przepisów kodeksu zobowiązań z 1933 r.	388
10.4. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	391
10.4.1. Okres przedkodeksowy (lata 1945–1974)	391
10.4.2. Wypowiedzenie według kodeksu pracy	403
10.4.2.1. Okres kodeksowy (lata 1975–1989)	403
10.4.2.2. Okres transformacji (lata 1989–2004)	413
10.4.2.3. Okres unijny (lata 2004–2018)	420
10.5. Podsumowanie	422
ROZDZIAŁ 11	
Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia.....	427
11.1. Uwagi wstępne	427
11.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	427
11.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	438
11.3.1. Uwagi wstępne	438
11.3.2. Okres przedkodeksowy (lata 1945–1974)	440
11.3.3. Okres kodeksowy (lata 1975–1989)	446
11.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	453
ROZDZIAŁ 12	
Wygaśnięcie stosunku pracy.....	461
12.1. Uwagi wstępne	461
12.2. Geneza instytucji wygaśnięcia stosunku pracy w Polsce	470
12.2.1. Źródła koncepcji instytucji wygaśnięcia stosunku pracy	470
12.2.2. Kierunki rozwoju instytucji wygaśnięcia stosunku pracy	475
12.3. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	484
12.4. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	487
12.5. Okres transformacji (lata 1989–2004)	516
12.6. Okres unijny (lata 2004–2018)	528
ROZDZIAŁ 13	
Ogólne uprawnienia stron stosunku pracy.....	534
13.1. Uwagi wstępne	534
13.2. Uprawnienia dyrektywne pracodawcy	535
13.2.1. Geneza instytucji	535
13.2.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	540
13.2.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	546
13.2.3.1. Okres przedkodeksowy (lata 1945–1974)	546
13.2.3.2. Okres kodeksowy (lata 1975–1989)	554
13.2.4. Okres transformacji i unijny (lata 1989–2020)	562
13.2.4.1. Uwagi wstępne	562
13.2.4.2. Aktualne stanowisko nauki dotyczące uprawnień dyrektywnych pracodawcy i podporządkowania	564
13.2.4.3. Uprawnienia dyrektywne i podporządkowanie w judykaturze	568

13.2.4.4. Aktualne ujęcie zakresu i granic uprawnień dyrektywnych	574
13.2.4.5. Uprawnienia dyrektywne i granice podporządkowania w pragmatykach służbowych	576
13.2.4.6. Uprawnienia dyrektywne i podporządkowanie w tzw. nowych formach zatrudnienia	579
13.2.4.7. Uprawnienia dyrektywne pracodawcy wobec pracowników zatrudnionych w organach zarządzających spółek oraz na stanowiskach samodzielnych i kierowniczych	584
13.2.4.8. Uprawnienia dyrektywne i podporządkowanie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej	586
13.3. Prawo pracownika do dopuszczenia do pracy	587
13.4. Podsumowanie	589

ROZDZIAŁ 14

Ogólne obowiązki stron stosunku pracy	591
14.1. Uwagi wstępne	591
14.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	592
14.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	604
14.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	611
14.5. Okres unijny (lata 2004–2018)	617

ROZDZIAŁ 15

Zakaz konkurencji	620
15.1. Uwagi wstępne	620
15.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	621
15.2.1. Prawodawstwo państw zaborczych	621
15.2.2. Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji	625
15.2.3. Rozporządzenie o umowie o pracę pracowników umysłowych	627
15.2.3.1. Zakres podmiotowy pojęcia „pracownik umysłowy”	627
15.2.3.2. Zakaz konkurencji	628
15.2.3.3. Klauzula konkurencyjna	630
15.2.4. Rozporządzenie o umowie o pracę robotników	634
15.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	635
15.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	636
15.4.1. Pozakodeksowe zakazy konkurencji dotyczące wybranych grup pracowników	636
15.4.2. Zakaz konkurencji w przepisach kodeksu pracy	638
15.4.2.1. Przyczyny uregulowania zakazu konkurencji w kodeksie pracy	638
15.4.2.2. Zakaz konkurencji dotyczący pracownika pozostającego w stosunku pracy	639
15.4.2.3. Zakaz konkurencji po ustaniu stosunku pracy	644
15.5. Okres unijny (lata 2004–2018) – dorobek komisji kodyfikacyjnych	647
15.5.1. Uwagi wstępne	647
15.5.2. Projekt kodeksu pracy z 2006 r.	648
15.5.3. Projekt kodeksu pracy z 2018 r.	650
15.6. Podsumowanie	653

ROZDZIAŁ 16

Wynagrodzenie za pracę	656
16.1. Uwagi wstępne	656
16.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	657
16.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	666
16.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	674
16.5. Okres unijny (lata 2004–2018)	680

ROZDZIAŁ 17

Czas pracy	688
17.1. Uwagi wstępne	688
17.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	691
17.2.1. Okres zaborów	691
17.2.2. Pierwsze polskie regulacje	692
17.2.3. Ustawa o czasie pracy w przemyśle i handlu	693
17.2.3.1. Zakres podmiotowy ustawy	693
17.2.3.2. Definicja czasu pracy	697
17.2.3.3. Normy czasu pracy	698
17.2.3.3.1. Norma podstawowa	698
17.2.3.3.2. Równoważny czas pracy	698
17.2.3.4. Praca w godzinach nadliczbowych	701
17.2.3.4.1. Uwagi wstępne	701
17.2.3.4.2. Pojęcie pracy w godzinach nadliczbowych	702
17.2.3.4.3. Wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych	703
17.2.3.5. Praca w niedziele, święta i w nocy	706
17.2.4. Czas pracy pozostałych grup pracowniczych	707
17.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	708
17.3.1. Uwagi wstępne	708
17.3.2. Pojęcie czasu pracy	710
17.3.3. Normy i systemy czasu pracy	712
17.3.4. Skrócony czas pracy	716
17.3.5. Czas pracy młodocianych	717
17.3.6. Normy równoważne	718
17.3.7. Godziny nadliczbowe	721
17.3.8. Wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych	723
17.3.9. Sytuacja pracowników na kierowniczych i samodzielnych stanowiskach pracy	726
17.3.10. Praca w niedziele, dni świąteczne i w nocy	729
17.3.11. Czas pracy w pragmatykach (urzędnicy państwowi)	731
17.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	733
17.4.1. Uwagi wstępne	733
17.4.2. Normy i systemy czasu pracy	733
17.4.3. Praca w godzinach nadliczbowych	737
17.4.4. Praca w niedziele, święta i w porze nocnej	740
17.5. Okres unijny (lata 2004–2018)	740

ROZDZIAŁ 18

Urlopy pracownicze	742
18.1. Uwagi wstępne	742
18.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	746
18.2.1. Tendencje rozwojowe prawa urlopowego	746
18.2.2. Urlop wypoczynkowy	748
18.2.3. Przerwy w pracy związane z ciążą	758
18.2.4. Szczególne prawo urlopowe	761
18.3. Okres powojenny, PRL, transformacji i unijny (lata 1945–2020)	767
18.3.1. Uwagi wstępne	767
18.3.2. Powszechne modele urlopów pracowniczych	770
18.3.2.1. Urlop wypoczynkowy	770
18.3.2.2. Urlopy związane z rodzicielstwem	786
18.3.2.3. Urlopy bezpłatne i urlop szkoleniowy	795
18.3.3. Pozakodeksowe rodzaje urlopów pracowniczych	800
18.3.3.1. Uwagi wstępne	800
18.3.3.2. Szczególne modele urlopu wypoczynkowego	801
18.3.3.3. Urlopy niezwiązane z wypoczynkiem	807

ROZDZIAŁ 19

Odpowiedzialność porządkowa pracowników	815
19.1. Uwagi wstępne	815
19.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	819
19.3. Okres powojenny i przedkodeksowy (lata 1945–1974)	822
19.3.1. Lata 1945–1956	822
19.3.2. Lata 1956–1974	825
19.4. Okres kodeksowy (lata 1975–1996)	831
19.5. Odpowiedzialność porządkowa po nowelizacji w 1996 r.	839
19.6. Uwagi <i>de lege ferenda</i>	846

ROZDZIAŁ 20

Odpowiedzialność dyscyplinarna	850
20.1. Uwagi wstępne	850
20.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	858
20.3. Okres powojenny i PRL (lata 1944–1989)	873
20.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	890
20.5. Okres unijny (lata 2004–2020)	910
20.6. Podsumowanie	917

ROZDZIAŁ 21

Odpowiedzialność materialna pracowników	918
21.1. Pojęcie odpowiedzialności materialnej pracowników	918
21.2. Okres międzywojenny i przedkodeksowy (lata 1918–1975)	919
21.2.1. Odpowiedzialność materialna pracowników w świetle kodeksu zobowiązań (lata 1934–1965)	919
21.2.2. Odpowiedzialność materialna pracowników w świetle kodeksu cywilnego (lata 1965–1975)	927
21.3. Okres kodeksowy (lata 1975–1989)	930
21.4. Okres transformacji i unijny (lata 1989–2018)	941

ROZDZIAŁ 22

Odpowiedzialność karna za naruszenie praw pracownika	948
22.1. Uwagi wstępne	948
22.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	949
22.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	961
22.3.1. Okres przedkodeksowy (lata 1945–1974)	961
22.3.2. Okres kodeksowy (lata 1975–1989)	970
22.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	974
22.5. Charakterystyka wykroczeń uregulowanych w art. 281–283 k.p.	977
22.5.1. Wykroczenia uregulowane w art. 281 k.p.	977
22.5.2. Wykroczenia uregulowane w art. 282 k.p.	988
22.5.3. Wykroczenia uregulowane w art. 283 k.p.	993
22.6. Odpowiedzialność karna za przestępstwa przeciwko prawom pracownika	999
22.7. Projekty kodeksu pracy	1012
22.8. Podsumowanie	1013

ROZDZIAŁ 23

Powszechna ochrona pracy	1016
23.1. Uwagi wstępne	1016
23.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	1018
23.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	1025
23.3.1. Uwagi wstępne	1025
23.3.2. Lata 1945–1965	1025
23.3.3. Lata 1965–1974	1031
23.3.4. Lata 1974–1989	1036
23.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	1038
23.5. Okres unijny (lata 2004–2020)	1041
23.6. Podsumowanie	1042

ROZDZIAŁ 24

Ochrona pracy kobiet i uprawnienia związane z rodzicielstwem	1043
24.1. Geneza ochrony pracy kobiet	1043
24.2. Od ochrony pracy kobiet po uprawnienia związane z rodzicielstwem – kwestie terminologiczne i pojęciowe	1044
24.3. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	1050
24.4. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	1053
24.5. Okres transformacji (lata 1989–2004)	1060
24.6. Okres unijny (lata 2004–2018)	1067

ROZDZIAŁ 25

Ochrona pracy młodocianych i dzieci	1077
25.1. Uwagi wstępne	1077
25.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	1079
25.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	1083
25.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	1088
25.5. Okres unijny (lata 2004–2020)	1095
25.6. Podsumowanie	1098

ROZDZIAŁ 26

Inspekcja pracy	1099
26.1. Uwagi wstępne	1099
26.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	1100
26.3. Okres II wojny światowej (lata 1939–1945)	1105
26.4. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	1107
26.5. Okres transformacji (lata 1989–2004)	1115
26.6. Okres unijny (lata 2004–2018)	1117

ROZDZIAŁ 27

Zarys przemian historycznych wybranych węzłowych instytucji polskiego prawa rynku pracy	1121
27.1. Uwagi wstępne	1121
27.2. Zarys genezy prawa rynku pracy	1124
27.3. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	1128
27.3.1. Uwagi wstępne	1128
27.3.2. Zakres podmiotów uprawnionych do pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1129
27.3.3. Wybrane prawne formy pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1131
27.3.4. Wybrane prawne formy łagodzenia skutków pozostawania bez zatrudnienia	1139
27.3.5. Organizacja i funkcjonowanie systemu pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1144
27.3.6. Finansowanie systemu pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1149
27.3.7. Podsumowanie	1151
27.4. Okres II wojny światowej (lata 1939–1945)	1153
27.5. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	1157
27.5.1. Uwagi wstępne	1157
27.5.2. Zakres podmiotów uprawnionych do pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1158
27.5.3. Wybrane prawne formy pomocy w podejmowaniu zatrudnienia i łagodzenia skutków pozostawania bez pracy	1159
27.5.4. Organizacja i funkcjonowanie systemu pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1164
27.5.5. Finansowanie systemu pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1167
27.5.6. Podsumowanie	1168
27.6. Okres transformacji (lata 1989–2004)	1169
27.6.1. Uwagi wstępne	1169
27.6.2. Zakres podmiotów uprawnionych do pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1172
27.6.3. Wybrane prawne formy pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1179
27.6.4. Wybrane prawne formy łagodzenia skutków braku zatrudnienia	1186
27.6.5. Organizacja i funkcjonowanie systemu pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1192
27.6.6. Finansowanie systemu pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1196
27.6.7. Podsumowanie	1197
27.7. Okres unijny (lata 2004–2018)	1199
27.7.1. Uwagi wstępne	1199

27.7.2. Zakres podmiotów uprawnionych do pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1201
27.7.3. Wybrane prawne formy pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1203
27.7.4. Wybrane prawne formy łagodzenia skutków pozostawania bez pracy	1207
27.7.5. Organizacja, funkcjonowanie i finansowanie systemu pomocy w podejmowaniu zatrudnienia	1208
27.7.6. Podsumowanie	1211
27.8. Podsumowanie	1212
ROZDZIAŁ 28	
Związki zawodowe w latach 1918–1939	1214
28.1. Uwagi wstępne	1214
28.2. Lata 1918–1931	1215
28.3. Lata 1932–1939	1240
ROZDZIAŁ 29	
Związki zawodowe w latach 1945–2020	1256
29.1. Uwagi wstępne	1256
29.2. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1980)	1257
29.3. Związki zawodowe a rewolucja „Solidarności” (lata 1980–1981)	1265
29.4. Związki zawodowe w schyłkowym okresie PRL (lata 1982–1988)	1281
29.5. Okres transformacji (lata 1989–1991)	1289
29.6. Sytuacja związków zawodowych w III Rzeczypospolitej	1293
29.7. Związki zawodowe jako partner dialogu społecznego w III Rzeczypospolitej	1298
29.8. Zasięg prawa koalicji i problematyka ustrojowa związków zawodowych w III Rzeczypospolitej	1301
29.9. Zamiast podsumowania	1309
ROZDZIAŁ 30	
Organizacje pracodawców	1311
30.1. Uwagi wstępne	1311
30.2. Organizacje pracodawców w Europie	1312
30.2.1. Powstanie organizacji pracodawców	1312
30.2.2. Rozwój organizacji pracodawców w Europie	1323
30.2.2.1. Podstawowe czynniki rozwoju organizacji pracodawców	1323
30.2.2.2. Wiek XIX	1325
30.2.2.3. Wiek XX	1335
30.3. Organizacje pracodawców w Polsce	1348
30.3.1. Okres zaborów	1348
30.3.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	1351
30.3.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	1357
30.3.4. Okres transformacji i unijny (lata 1989–2020)	1359
ROZDZIAŁ 31	
Spory zbiorowe	1364
31.1. Uwagi wstępne	1364
31.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	1367

31.2.1. Zatargi zbiorowe w rolnictwie	1367
31.2.2. Zatargi zbiorowe w przemyśle	1373
31.2.3. Strajk w okresie międzywojennym	1378
31.3. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	1379
31.4. Okres transformacji (lata 1989–2004)	1394
31.5. Okres unijny (lata 2004–2020)	1401
31.6. Podsumowanie	1405

ROZDZIAŁ 32

Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu	1408
32.1. Uwagi wstępne	1408
32.2. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	1410
32.3. Okres II wojny światowej (lata 1939–1945)	1414
32.4. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1989)	1416
32.5. Okres transformacji (lata 1989–2004)	1425
32.6. Okres unijny (lata 2004–2020)	1435
32.6.1. Rady pracowników	1435
32.6.2. Projekty reformy uczestnictwa pracowników w zarządzaniu na poziomie zakładowym	1440
32.6.3. Udział polskich pracowników w europejskich radach zakładowych	1443
32.7. Podsumowanie	1444

ROZDZIAŁ 33

Rozstrzyganie indywidualnych sporów pracy	1447
33.1. Okres międzywojenny (lata 1918–1939)	1447
33.2. Okres powojenny i PRL (lata 1945–1985)	1454
33.3. Okres transformacji i unijny (lata 1985–2020)	1459

ROZDZIAŁ 34

Historia polskiego prawa pracy w podsumowaniu	1461
34.1. Przyczyny i uwarunkowania rozwoju prawa pracy	1461
34.1.1. Wielość i różnorodność uwarunkowań. Uwarunkowania polityczne	1461
34.1.2. Uwarunkowania gospodarcze. Bezrobocie	1464
34.2. Przyczyny i okoliczności determinujące zmiany prawa pracy na przykładzie instytucji czasu pracy	1467
34.2.1. Polityczne uwarunkowania instytucji czasu pracy	1467
34.2.2. Polityczne aspekty kształtowania instytucji czasu pracy w czasach „Solidarności” i później	1469
34.2.3. Gospodarcze uwarunkowania instytucji czasu pracy	1471
34.2.4. Społeczne uwarunkowania czasu pracy	1473
34.2.5. Konstytucyjne uwarunkowania czasu pracy	1474
34.2.6. Międzynarodowoprawne i unijne uwarunkowania instytucji czasu pracy	1476
34.3. Rozwój polskiego prawa pracy z perspektywy kodeksu pracy i jego nowelizacji	1478
34.3.1. Integracja i dezintegracja prawa pracy	1478
34.3.2. Założenie powszechnego charakteru kodeksu pracy	1481

34.3.3. Całościowy charakter kodeksu pracy w aspekcie jego przedmiotu. Nowelizacje z 1989, 1996 i 2003 r.	1482
34.3.3.1. Uwagi wstępne	1482
34.3.3.2. Nowelizacja z 1989 r.	1484
34.3.3.3. Nowelizacja z 1996 r.	1485
34.3.3.4. Nowelizacja z 2003 r.	1486
34.3.4. Nowelizacje kodeksu pracy po 2004 r.	1488
34.3.5. Kodeks pracy a przebudowa podstaw dyferencjacji prawa pracy	1490
34.3.6. Kodeksowe założenie zapewnienia praworządności w stosunkach pracy	1492
34.3.7. Kodeks pracy jako akt umacniający gałęziową odrębność prawa pracy	1494
34.4. Rozwój pozakodeksowego ustawodawstwa pracy. Prawo rynku pracy	1498
34.5. Ewolucja zbiorowego prawa pracy jako proces demokratyzowania stosunków pracy	1501
34.5.1. Zmiany w przepisach o związkach zawodowych i o uczestnictwie pracowników	1501
34.5.2. Tworzenie autonomicznego prawa pracy a demokracja pracownicza	1504
34.6. Przystąpienie do Unii Europejskiej jako początek nowego okresu w rozwoju polskiego prawa pracy	1507
34.7. Kilka uwag w miejsce zakończenia	1511
WYKAZ SKRÓTÓW	1515
BIBLIOGRAFIA	1519
ORZECZNICTWO	1597
INDEKS RZECZOWY	1617

WPROWADZENIE

Oddawany do rąk Czytelników tom *Systemu prawa pracy* został poświęcony historii polskiego prawodawstwa w zakresie zatrudnienia. Stanowi on swoiste podsumowanie ponad stuletniej jego ewolucji, poczynając od czasów porozbiorowych po epokę postindustrialną. Kształt polskiego prawa pracy przez cały ten okres pozostaje w immanentnym związku z funkcjonującym na danym etapie modelem gospodarczym i prowadzoną przez władze publiczne polityką społeczną.

Opracowanie to jest w swych założeniach pomyślane jako prezentacja zasadniczych instytucji polskiego prawa pracy w ujęciu diachroniczno-synchronicznym. Jego celem jest systematyczne przedstawienie mechanizmów rozwojowych prawodawstwa pracy w połączeniu z ich kompleksową charakterystyką na tle warunków społeczno-gospodarczych.

Wewnętrzna delimitacja tego tomu *Systemu prawa pracy* została oparta na dominujących w doktrynie prawa pracy kryteriach podmiotowo-przedmiotowych. Przyjmując tego rodzaju klasyczny podział, zdaję sobie sprawę z jego ograniczeń. Mimo istnienia pewnych niedoskonałości, pozwalają one na zachowanie kompleksowości analizy.

W nauce prawa, o czym świadczy jej wielowiekowa historia, niczego nie rozpoczyna się od początku i nigdy nie wypowiada się ostatecznego słowa. W szczególności ten tom przedstawia dziedzictwo minionych pokoleń przedstawicieli nauki prawa pracy. Autorom, którzy podjęli trud opracowania, nie tylko tego tomu *Systemu prawa pracy*, wyrażam także tą drogą serdeczne podziękowania.

Kraków, 26 lipca 2021 r.

Krzysztof W. Baran

ROZDZIAŁ 1

PERIODYZACJA ROZWOJU POLSKIEGO PRAWA PRACY. POJĘCIE, PRZEDMIOT, ZAKRES I UWARUNKOWANIA

Walerian Sanetra

1.1. POJMOWANIE PRAWA PRACY A JEGO PERIODYZACJA

Na historię prawa pracy składają się fakty, zjawiska i wydarzenia, które zachodziły w obszarze prawa pracy. Na wstępie należy wyjaśnić, co można i należy umieszczać pod nazwą „prawo pracy”. W szerokim rozumieniu – i zgodnie z istniejącymi przyzwyczajeniami językowymi – termin ten odnoszony jest do zespołu norm regulujących materie pracy, ale używa się go także na oznaczenie nauki dotyczącej tych norm (nauki prawa pracy), nauczania (dydaktyki prawa pracy) oraz praktyki stosowania regulacji mających za przedmiot sprawy pracy, zwłaszcza zaś praktyki sądowej i praktyki zakładowej (praktyki prawa pracy). Normy prawa pracy, nauka prawa pracy, dydaktyka prawa pracy oraz praktyka prawa pracy pozostają oczywiście w ścisłych powiązaniach między sobą i nie zawsze dają się od siebie precyzyjnie oddzielić. Współcześnie doktryna prawna (w tym doktryna prawa pracy) nie odgrywa roli źródła prawa, ale już w sposób bardziej złożony przedstawia się relacja między źródłami prawa pracy a praktyką, zwłaszcza praktyką sądową.

W tym kontekście należy przypomnieć, że od wieków istnieje spór o istotę prawa czy o strukturę (ontologiczną) zjawiska prawnego, a więc o to, czym jest czy też jak powinno być widziane prawo w ogóle, a tym samym także prawo pracy jako osobna gałąź prawa. W naszej doktrynie i praktyce prawa pracy dominuje pozytywistyczne podejście do prawa, czasem zbliżające się do normatywizmu w wersji kelsenowskiej. Polega to na traktowaniu prawa głównie, jeżeli nie wyłącznie, jako narzędzia realizowania bieżących celów politycznych przy neglizowaniu systemu wartości znamiennej dla współczesnej cywilizacji i sprowadzaniu prawa wyłącznie do zespołu norm ustanowionych w trybie przewidzianym przez inne normy. Przy takim podejściu historia prawa pracy to w istocie historia ustaw i aktów wykonawczych. Przy całej świadomości ułomności takiego właśnie podejścia zamieszczona w niniejszym tomie historia prawa pracy w gruncie rzeczy została sprowadzona do przedstawienia kolejnych zmian głównych instytucji prawa pracy pojmowanych przede wszystkim jako odnośne zespoły norm ustawowych (ustaw, rozporządzeń z mocą ustawy, dekretów z mocą ustawy). Oznacza to,

że na osobne, systemowe opracowanie czeka historia polskiej nauki prawa pracy, historia polskiej dydaktyki prawa pracy i, co znacznie trudniejsze, historia polskiej praktyki stosowania polskiego prawa pracy, w tym zwłaszcza orzecznictwa Sądu Najwyższego. Periodyzacja historii praktyki, nauki i dydaktyki nie w pełni przy tym pokrywa się z periodyzacją rozwoju ustawodawstwa pracy.

Dla dobrego zrozumienia przyczyn i istoty zmian dokonywanych w regulacjach prawa pracy ważną kwestią jest przebieg prac nad projektami tych modyfikacji zarówno w parlamencie, jak i poza nim. Z tego punktu widzenia szczególnie interesujący jest przebieg prac przygotowujących uchwalenie kodeksu pracy w 1974 r., jak i późniejsze prace, zmierzające do zreformowania prawa pracy w latach 80. i w pierwszej połowie lat 90., a następnie dwukrotnie podjęte prace nad projektami nowego kodeksu pracy (rekodyfikacji prawa pracy) i zbiorowego kodeksu pracy w latach 2002–2006 i 2018. Na tym tle można i należy mówić o historii kodyfikacji naszego prawa pracy i historii jego scalania (systematyzacji) oraz unifikowania poczynając od 1918 r. W związku z tym nurtem historycznych przemian możliwe i konieczne jest nie tylko przedstawienie zmian w obowiązującym prawie, ale także projektów jego przekształceń, w tym zwłaszcza projektów kodeksu pracy i zbiorowego kodeksu pracy, mimo że nie stały się one obowiązującym prawem.

Niniejszy tom *Systemu prawa pracy* stanowi próbę całościowego opisu ogółu regulacji prawnych mających za przedmiot stosunki prawne uznawane za należące do prawa pracy. Obejmuje on unormowania przejęte przez państwo polskie powstałe na nowo w 1918 r. i stanowione następnie do czasów współczesnych, a więc całość regulacji polskiego prawa pracy. Odpowiada to stanowisku A. Stelmachowskiego, który w tym zakresie podziela poglądy J. Bermana¹ nawiązujące do niemieckiej szkoły historycznej Savigny'ego². Według tej szkoły prawo ma swoje korzenie nie w polityce i związanym z nią instrumentalnie ustawodawstwie, nie w moralności, lecz w historii, nie w normach stanowionych (pozytywizm) ani nie w sprawiedliwości (konceptje prawnonaturalne, aksjologia, wolności i prawa człowieka jako rodzaj podstawowych wartości), lecz w tradycji. Nie siła państwa (pozytywizm), nie sumienie (system wartości), ale precedens czy zwyczaj będący wynikiem consensusu społecznego jest podstawą prawa³. Pewne elementy szkoły historycznej, a ściśle rzecz biorąc, myślenia w duchu tej szkoły, pozostały jeszcze w praktyce sądów, zwłaszcza anglosaskich, dla których precedens ma wciąż istotne znaczenie, a ciągłość praktyki jest podtrzymywana jako

¹ J. Berman, *Law and Logos*, De Paul Law Review 1944, vol. 44.

² A. Stelmachowski, *Spór o konstytucję jako spór o filozofię prawa* (w:) *Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi – Księga pamiątkowa*, pod red. B. Kudryckiej, Białystok 1997, s. 341 i n.

³ A. Stelmachowski, *Spór o konstytucję...*, s. 346.

istotny element bezpieczeństwa prawnego⁴. W I Rzeczypospolitej uważano przy tym, że im bardziej sędziwe prawo, tym bardziej zasługuje na respekt. Dlatego też bardzo niechętnie je zmieniano⁵. Dla pozytywizmu w dużej mierze charakterystyczne jest traktowanie prawa jako narzędzia osiągania celów politycznych i tym samym instrumentu ciągłych zmian. Pewną przeciwwagą dla takiego podejścia stanowią ujęcia prawnonaturalne czy koncepcje aksjologiczne nawiązujące zwłaszcza do wolności i praw człowieka jako podstawowych wartości. Do pewnego stopnia stanowią one wyraz pewnego konserwatyzmu, bo zmiany w systemach aksjologicznych następują powoli. Jeszcze wyraźniej element konserwatyzmu zawarty jest w historycznym podejściu do prawa, w tym do prawa pracy, pod warunkiem jednak, że nie sprowadza się ono jedynie do prostej opowieści o zmianach, jakie z upływem lat następowały w ustawodawstwie pracy. Konserwatyzm prawa pracy przejawia się m.in. w trwałości czy ponadczasowości jego podstawowych instytucji i konstrukcji prawnych, co starano się ukazać w poszczególnych częściach niniejszego tomu. Należy mieć nadzieję, że konserwatywne podejście do problematyki prawa pracy w pewnym stopniu mocnej uświadomi potrzebę przeciwstawienia się bieżącej „bieguncce” legislacyjnej, która nie tyle wyrasta z konieczności uwzględniania gwałtownych przemian w stosunkach z zakresu prawa pracy, ile jest przejawem ustawodawczej i politycznej arogancji, pośpiechu i nieraz nieuctwa. Konserwatyzm prawny, wyrastający z dobrej znajomości jego ewolucyjnych i rewolucyjnych zmian, a więc jego historii, służy nie tylko zaspokojeniu naturalnej potrzeby wiedzy o tym jak było, ale ma także głęboki sens praktyczny, polegający na unikaniu błędów, wykorzystywaniu sprawdzonych konstrukcji i instytucji prawnych, utrwalaniu dobrych wzorców oraz przeciwstawianiu się instrumentalnemu traktowaniu prawa, w tym także prawa pracy. Potrzebie konserwatyzmu prawnego opartego na badaniach historycznoprawnych nie przeczy to, że żyjemy w czasach globalizacji życia gospodarczego, społecznego, kulturalnego i politycznego, spodziewając się zasadniczych zmian w systemach prawnych, w tym także w unormowaniach prawa pracy, które globalizacja ta prędzej czy później wymusi. Zmiany te w przewidywalnej przyszłości nie doprowadzą bowiem do likwidacji prawa pracy, choć niektórzy to wieszczą. Aby były one racjonalne i odpowiadały wymaganiom prakseologii, nie tylko niezbędna jest gruntowna wiedza na temat współczesnych zjawisk i procesów zmian, ale przydatna jest także dobra znajomość litery i dotychczasowej praktyki prawa pracy, co dają nam badania nad ich historią. Dodatkowy argument na rzecz konserwatyzmu prawnego oraz prawniczego i tym samym na rzecz dociekań historycznych współcześnie w naszym kraju stanowi okoliczność traktowania przez obóz rządzący prawa w sposób skrajnie instrumentalny. Wyraża się to w tym, że prawo służy wyłącznie jako instrument

⁴ *Ibidem*. Por. też J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 25 i n.

⁵ A. Stelmachowski, *Spór o konstytucję...*, s. 247.

osiągania celów politycznych, przy czym cele te utożsamiane są z wyborczymi interesami partii rządzącej, czyli, inaczej mówiąc, zmiany wprowadzane w systemie prawnym, w tym w prawie pracy, zależą przede wszystkim od tego, czy w ocenie tej partii wpływają one i w jakim stopniu na utrzymanie przez nią władzy w państwie. O kształcie prawa pracy w poważnej mierze rozstrzyga więc rachunek zysków i strat wyborczych powodowanych przez wprowadzane w nim zmiany, co nie jest oczywiście dla niego dobre.

1.2. POJĘCIE POLSKIEGO PRAWA PRACY

W badaniach nad historią polskiego prawa pracy istotne jest określenie czasowego i terytorialnego ich zakresu oraz tym samym uwzględnienie tego, że granice państwa polskiego ulegały zmianom oraz że na jego terytorium obowiązywały regulacje z zakresu prawa pracy, które wcześniej zostały ustanowione przez inne państwa i następnie zostały przejęte (uznane) przez państwo polskie. Polskim prawem pracy jest więc prawo ustanowione lub uznane przez nasze państwo i obowiązujące na jego terytorium. Zasadniczo w niniejszym tomie analizom poddano tylko prawodawstwo ustanowione przez władze polskie (prawo tworzone od 1918 r., prawo zunifikowane), z pominięciem przejętego po I wojnie światowej ustawodawstwa pracy państw zaborczych, choć obowiązywało ono w Polsce przez cały okres międzywojenny i formalnie, w szczątkowej postaci, także przez pewien czas także po II wojnie światowej (do 1946 r.). Pominięto także odrębności w uregulowaniach prawa pracy związane z funkcjonowaniem w okresie przedwojennym Sejmu Śląskiego oraz istnieniem Wolnego Miasta Gdańsk. Za dzień odzyskania niepodległości po I wojnie światowej uznaje się 11 listopada 1918 r. Jednakże pewne projekty regulacji prawnych przygotowywano już wcześniej, a nawet powstawały instytucje, takie np. jak Sąd Najwyższy (1917), które uznawane są za polskie instytucje prawne od chwili ich powołania do życia. Nie uznaje się ich za instytucje stworzone przez zaborcę, ale też trudno je uważać za ustanowione przez państwo polskie, skoro przyjmuje się, że państwa takiego jeszcze nie było. W niniejszym tomie zasadniczo tych projektów i instytucji nie poddaje się rozważaniom. Periodyzacja historii polskiego prawa pracy dotyczy tego prawa, które zostało uchwalone lub przejęte przez państwo polskie i obowiązywało oraz obowiązuje na obszarze znajdującym się pod jego władzą.

Powtórzmy, polskim prawem pracy w aspekcie historycznym jest to prawo, które zostało ustanowione lub przejęte przez państwo polskie i które obowiązywało i obowiązuje na jego terytorium. Przy takim założeniu za polskie prawo pracy nie uważamy unormowań ustanowionych w naszym kraju, które mogły nadal obowiązywać i obowiązywały na terenach utraconych w wyniku działań wojennych (w czasie II wojny światowej – 1939 r. i po jej zakończeniu – 1945 r.), w tym w byłych republikach radzieckich, na terenach

włączonych do Rzeszy Niemieckiej oraz w Generalnym Gubernatorstwie. Skoro państwo polskie nie istniało (pomijając kwestię rządu londyńskiego), to jakkolwiek określone akty normatywne zostały wcześniej przyjęte przez jego władze, to tylko z tej racji trudno je traktować jako polskie prawo pracy w przyjętym tu znaczeniu. W przeciwnym razie trzeba by uznać, że np. niemieckie ustawy obowiązujące na terytorium Polski po 1918 r. z naszego punktu widzenia, obowiązując w Polsce, również tutaj były prawem niemieckim czy też niemiecko-polskim. Polskim prawem pracy nie jest więc prawo ustanowione wprowadzić przez władze polskie, jeśli było lub mogło być uznawane i stosowane na obszarach utraconych przez państwo polskie, zwłaszcza zaś w okresie, w którym państwo to utraciło swój byt. W tym też sensie i zakresie pojęcie polskiego prawa pracy mieści się w szerszej kategorii prawa pracy ustanowionego przez państwo polskie. Czym innym jest więc polskie prawo pracy a czym innym prawo, które obowiązywało na obszarach, które w pewnych okresach należały do państwa polskiego, z tym że, co oczywiste, dotyczy to tylko okresów, nieraz tylko przejściowych (Generalne Gubernatorstwo, ziemie włączone do Rzeszy Niemieckiej), poza ich przynależnością do Polski. W czasie okupacji od września 1939 r. na terenie Generalnego Gubernatorstwa oraz na terenach włączonych do Rzeszy obowiązywały stworzone przez władze niemieckie tzw. regulacje przymusowego zatrudnienia Polaków⁶. Unormowania te niejako nakładały się na wcześniej obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej reguły zatrudniania pracowników i stopniowo tym samym wypierały przepisy prawa pracy ustanowione wcześniej przez państwo polskie. Ponieważ państwa tego w czasach okupacji nie było, to nie tylko ustanawianego przez Niemców prawa przymusowej pracy Polaków, ale także wcześniej wprowadzonego prawa pracy nie należy uważać za polskie prawo pracy w tym okresie. Okres okupacji niemieckiej (1939–1945) został więc pominięty w niniejszym tomie.

Dość często wyrażane jest przekonanie, że prawo pracy jako odrębna gałąź prawa ukształtowało się dopiero po I wojnie światowej. Jego pierwowciny przypadają wprowadzić na wczesne lata XIX w. i stanowią konsekwencję zmian wywołanych przez pierwszą rewolucję przemysłową, jednakże zasadniczy jego rozwój nastąpił dopiero po wspomnianej wojnie. Stąd też historia polskiego prawa pracy to poniekąd cała historia prawa pracy jako odrębnej gałęzi prawa w naszej części Europy. Pod tym względem istnieje wyraźna różnica między polskim prawem pracy a np. polskim prawem cywilnym czy polskim prawem karnym i ich historią, jako że prawo karne i prawo cywilne znane są od tysiącleci. Nie oznacza to jednak, że w ogóle należy neglizować historię prawa pracy państw zaborczych czy też minimalizować różnice, jakie występowały w rozwoju naszego prawa i prawa pracy państw Europy Środkowo-Wschodniej, a także państw Europy Zachodniej.

⁶ Por. H. Szurgacz, *Przymusowe zatrudnienie Polaków przez hitlerowskiego okupanta w latach 1939–1945. Studium prawnopoliologiczne*, Ossolineum 1971.

Wyrazem takiego stanowiska w odniesieniu do prawa państw zaborczych jest to, że w przypadku przedstawiania niektórych instytucji prawa pracy zostały uwzględnione także przepisy państw zaborczych, które nie weszły do polskiego porządku prawnego po 1918 r. Trudno też zaprzeczać, że na kształt naszego prawa pracy i kierunki jego zmian, zwłaszcza w latach 1950–1956, zasadniczy wpływ miały ideologia stalinowska i przyjęte w prawie pracy ZSRR rozwiązania legislacyjne. Współcześnie zaś, zwłaszcza od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, rozwiązania naszego prawa pracy kształtowane są w zasadniczej mierze pod wpływem prawa unijnego, a to w dużym stopniu jest wynikiem ocen, oczekiwań i dążeń wyrażanych przez zachodnioeuropejską myśl prawa pracy. Historia polskiego prawa pracy to poniekąd równocześnie w pewnym zakresie historia innych systemów prawa pracy, w zakresie, w jakim wywarły one wpływ na kształt naszego ustawodawstwa pracy i jego praktyki. Polskie prawo pracy nie miało i nie ma charakteru autarkicznego, bo wpływ na nie myśli i rozwiązań innych państw, zwłaszcza kulturowo nam najbliższych, był zawsze znaczny, choć zróżnicowany w poszczególnych okresach historii. Ponadto już od okresu międzywojennego na kształt polskiego prawa pracy znaczący wpływ miało prawodawstwo Międzynarodowej Organizacji Pracy, do której Polska należy od 1919 r. Nie bez znaczenia był i jest tu także wpływ Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Rady Europy. Jednocześnie jednak myśl i poszczególne uregulowania przyjmowane w naszym prawie pracy wykazywały się zawsze sporą dozą oryginalności, czego szczególnym przykładem był i jest uchwalony w 1974 r. kodeks pracy, wyróżniający się na tle kodeksów innych państw dawnego tzw. obozu socjalistycznego znaczną dojrzałością i dość wysoką jakością prawnych instytucji i konstrukcji. Z pewną przesadą na tym tle można stwierdzić, że w historii polskiego prawa pracy znajduje częściowo także wyraz i odbicie historia europejskiego prawa pracy i jego myśli, jakkolwiek polskie prawo pracy szło od przeszło 100 lat przede wszystkim własną, oryginalną drogą. Osobną kwestią jest to, że niezwykle trudno jest uchwycić stopień wpływu prawa i myśli innych państw, w tym państw zaborczych po 1918 r. oraz ZSRR po 1945 r., na nasze prawo pracy w poszczególnych okresach jego rozwoju (periodyzacji). Podobnie jest z wpływem na to prawo uchwalanych konwencji i zaleceń MOP, aktów prawnych Rady Europy, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz prawa Unii Europejskiej. Nie ulega przy tym jednak wątpliwości, że wpływ prawa unijnego na nasze prawo pracy jest przemożny i stąd dość powszechnie przyjmuje się, że rok przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (2004) stanowi datę graniczną w rozwoju i periodyzacji polskiego prawa pracy.

Wiadomo, że w rozważaniach nad historią, w tym historią polskiego prawa pracy, szczególnie istotna jest jej periodyzacja, znaczone zwrotami i rewolucyjnymi przemianami. Wskazywanie konkretnych dat (lat) oddzielających od siebie poszczególne okresy rozwoju (przemian) prawa pracy obarczone jest sporym elementem subiektywizmu czy dowolności, bo historia to

przecież ciąg zdarzeń i procesów, a nie zestaw zjawisk od siebie jednoznacznie odseparowanych, choć następujących po sobie kolejno. Tym niemniej nie może budzić wątpliwości twierdzenie, że istnieją spore różnice między regulacjami prawa pracy w poszczególnych okresach historii i w tym sensie periodyzacja polskiego prawa pracy ma charakter obiektywny. W skrócie można więc powiedzieć, że periodyzacja prawa pracy jest faktem, jakkolwiek zabarwionym subiektywnie. Umożliwia ona klarowniejsze przedstawienie historii prawa pracy, lepsze jego zrozumienie oraz poznanie i opisanie okoliczności oraz przyczyn zachodzących w nim na przestrzeni dziejów zmian. Ma więc znaczenie dla nauki i dydaktyki prawa pracy, ale może także być brana pod uwagę także w procesie tworzenia prawa, jak również bywa nieraz uwzględniana przy jego stosowaniu (choćaby w ramach historycznej praktycznej wykładni norm prawa pracy).

1.3. PERIODYZACJA GENERALNA I PARTYKULARNA

Historia naszego prawa pracy dzieli się na okres przedwojenny (1918–1939) i powojenny (po II wojnie światowej, od 1945 r.). Przyjmujemy przy tym, że w okresie okupacji (1939–1945) polskiego prawa pracy nie było, jakkolwiek, jak wspomniano – w większym lub mniejszym zakresie – na obszarach należących do państwa polskiego przed 1939 r. przepisy prawa pracy ustanowione lub uznane przez to państwo w praktyce były stosowane. W ramach okresu międzywojennego i powojennego wyróżniane są w historii polskiego prawa pracy podokresy, przy czym na ogół jako podstawę ich wyodrębnienia przyjmuje się nastąpienie w danym momencie (okresie) przełomowej zmiany o charakterze politycznym lub ustrojowym bądź dokonanie fundamentalnego zwrotu w sposobie unormowania stosunków prawa pracy, tak jak było to w przypadku wejścia w życie kodeksu pracy (1975).

O prawie pracy mówi się, że jest prawem życia codziennego, mocno uwikłanym w politykę i jednocześnie charakteryzującym się sporą dynamiką rozwojową⁷. Zwroty polityczne często pociągają za sobą przewartościowanie regulacji prawa pracy, choć następuje to z reguły stopniowo i nieraz dopiero po upływie kilku lat, co sprawia, że ustalana periodyzacja historii polskiego prawa pracy do pewnego stopnia jest arbitralna i dyskusyjna.

Jako daty graniczne – do pewnego stopnia umowne – w rozwoju naszego powojennego prawa pracy można wskazać: rok 1950 (1945–1950, okres charakteryzujący się przejściem ustawodawstwa przedwojennego, unifikacją i eliminacją niektórych wcześniejszych, przestarzałych rozwiązań – reliktywów prawa państw zaborczych, a także rozciągnięciem obowiąz-

⁷ Por. W. Sanetra, *O dynamice rozwojowej polskiego prawa pracy* (w:) *Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi – Księga pamiątkowa*, pod red. B. Kudryckiej, Białystok 1997, s. 325 i n.

wania norm prawa pracy na obszar całego państwa, w tym na tzw. Ziemię Odzyskane, jak również ustanowieniem rad zakładowych [1945]); rok 1956 (1950–1956, tzw. okres stalinowski znamionujący się uchwaleniem Konstytucji PRL [1952], ograniczeniem zasady wolności pracy, wprowadzeniem tzw. socjalistycznej dyscypliny pracy [1950], centralizacją prawodawstwa pracy – tzw. prawo powielaczowe organów centralnych oraz przebudową systemu rozstrzygania sporów ze stosunku pracy – zakładowe i terenowe komisje rozjemcze [1954], przejęciem przez związki zawodowe inspekcji pracy [1954]); rok 1970 (1956–1970, tzw. okres gomułkowski, w którym wprowadzono rady robotnicze i samorząd robotniczy [1956, 1958], nowe przepisy o zatrudnieniu młodocianych [1958]), regulacje bezpieczeństwa i higieny pracy [1965], sądy społeczne [1965] oraz zapoczątkowano przebudowę podstaw dyferencjacji prawa pracy, wprowadzając jednolite uregulowania dotyczące rozwiązania niezwłocznego [1956] oraz urlopów wypoczynkowych dla pracowników [1969], powołano komisję [1969], która w następnych latach przygotowała kodeks pracy); rok 1980 (1970–1980, tzw. okres gierkowski, który należy podzielić dodatkowo na okres do wejścia w życie kodeksu pracy [1975] i okres 1975–1980). Kolejny okres to czas rewolucji Solidarności, w którym została przywrócona zasada wolności związkowej (1980–1981). Następny okres to czas stanu wojennego i wychodzenia z tego stanu oraz przezwyciężania trudności społeczno-ekonomicznych (grudzień 1981–1985, charakteryzujący się obowiązywaniem w porządku prawa pracy także rozwiązań przejściowych i epizodycznych, uchwalono nową ustawę o związkach zawodowych [1982], ustawę o pracownikach urzędów państwowych [1982], zniesiono komisje rozjemcze oraz okręgowe sądy pracy i ubezpieczeń społecznych i utworzono rejonowe sądy pracy oraz wojewódzkie sądy pracy i ubezpieczeń społecznych [1985]). Po nim nastąpił czas pewnego zliberalizowania gospodarki i polityki (1986–1989, okres ten kończy zadecydowana przy Okrągłym Stole ponowna restytucja Solidarności i przygotowane przywrócenie praw pracownikom wcześniej represjonowanym, ponadto całościowo znowelizowano kodeks pracy oraz przygotowano się na spodziewane bezrobocie – uchwalono ustawę o zatrudnieniu oraz ustawę o zwolnieniach grupowych [1989]). Dalsze zmiany dotyczyły w szczególności przywrócenia pluralizmu związkowego oraz rozwoju zbiorowego prawa pracy (1989–1996, w którym uchwalono nowe przepisy o związkach zawodowych [1991], organizacjach pracodawców [1991], rozstrzyganiu sporów zbiorowych [1991] i układach zbiorowych pracy [1994] oraz o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych [1994]). Kolejny okres zapoczątkowała kompleksowa nowelizacja kodeksu pracy z dnia 2 lutego 1996 r., w której w sposób całościowy została zrealizowana myśl o konieczności dostosowania prawa pracy do nowego ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego. Kierunek zmian prawa pracy wyznaczyła następnie uchwalona w 1997 r. Konstytucja RP. Kończy go przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, ale możliwe jest także wydzielanie okresu 1996–1998, w którym zreformowano służbę cywilną oraz lat

1998–2004, w których intensywnie dostosowywano nasze unormowania prawne do wymagań prawa unijnego (implementacja dyrektyw unijnych, co stanowiło realizację przyjętego przez państwo zobowiązania i jednocześnie warunków wymaganych dla przystąpienia do Unii Europejskiej). Dalsze okresy to czas do kryzysu gospodarczego roku 2008 (2004–2008) oraz czas po tym kryzysie (2008–2020 [do pandemii COVID-19]). Na razie historia polskiego prawa pracy po pandemii jest niewiadomą, a uchwalone zmiany z uwagi na pandemię są niewielkie i dotyczą głównie wprowadzenia pracy zdalnej, stosowania praktyki kierowania przez wojewodów personelu medycznego do pracy w placówkach medycznych (na podstawie ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych z 2008 r.) oraz szczególnych zasad pokrywania części utraconego przez pracowników wynagrodzenia za pracę w następstwie tzw. lockdownu. Pandemia oznacza radykalną zmianę sytuacji sanitarnej obywateli oraz niezwykle daleko sięgające zmiany o charakterze gospodarczym, społecznym i politycznym. Jej wpływ na prawo pracy jest jednak, jak dotąd, dość słabo odczuwalny i raczej epizodyczny. Być może także w okresie po ustaniu pandemii wywołane nią zmiany w regulacjach prawa pracy i jego praktyce nie będą miały poważniejszego charakteru, co sprawi że rok 2020 nie będzie wyznaczał kolejnej granicy w rozwoju i periodyzacji naszego prawa pracy.

We wszystkich wskazanych wyżej okresach (po 1975 r.) nagminnie nowelizowano przepisy kodeksu pracy, choć z różną intensywnością i przy zachowaniu jego zasadniczej systematyki, głównych konstrukcji prawnych oraz wyodrębnionych w nim instytucji.

Możliwe jest z jednej strony bardziej sumaryczne czy syntetyczne spojrzenie na kwestię periodyzacji prawa pracy, ale także z drugiej strony wyodrębnienie wielu podokresów w przedstawionym ujęciu. Dla przykładu można zaproponować ujęcie, w myśl którego prawo pracy dzieli się na prawo pracy okresu międzywojennego (1918–1939), prawo pracy okresu kształtowania się nowego ustroju (1945–1950), prawo pracy PRL (1950–1989) oraz prawo pracy III Rzeczypospolitej (od 1990 r. do dnia dzisiejszego)⁸. W związku z periodyzacją odnoszącą się do okresu międzywojennego przykładowo wyróżnia się okres 1918–1919 (czas radykalnych przemian ustrojowych i społecznych, w którym wprowadzono przepisy o czasie pracy, o związkach zawodowych czy o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz o inspekcji pracy), lata 1920–1925 (określane jako czas parlamentarnych przetargów, w których uchwalono ustawę o urloпах wypoczynkowych i ustawę o ochronie pracy młodocianych i kobiet [1924]), okres po przewrocie majowym 1926 r. (znamionujący się inicjatywami rządu oraz uporządkowaniem i ujednoliceniem regulacji prawnych, w tym ustanowieniem rozporządzeń Prezydenta o umowie

⁸ W związku z zatrudnieniem nauczycieli akademickich R. Jastrzębski (*Regulacje ustawowe w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich w XX wieku* (w:) *Zatrudnienie nauczycieli akademickich*, pod red. W. Sanetry, Warszawa 2016, s. 46 i n.) wyróżnił trzy podstawowe okresy: okres II Rzeczypospolitej, lata 1945–1989 oraz okres po 1990 r.

o pracę robotników i o umowie o pracę pracowników umysłowych [1928] oraz wprowadzeniem przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, inspekcji pracy oraz o sądach pracy [1928]) i następnie okres 1930–1934, po wielkim kryzysie gospodarczym (w którym dokonano pewnych zmian na niekorzyść pracowników, gdy chodzi o czas pracy, urlopy wypoczynkowe, swobodę działania związków zawodowych). Gdy chodzi o ostatni okres, tj. lata 1935–1939, ocenia się, że znamionują go pewne tendencje do przyjmowania rozwiązań o charakterze totalitarnym, wyrażające się w wymuszaniu współpracy stron w zbiorowych stosunkach pracy (ustawa o układach zbiorowych pracy, dekret o przymusowym rozjemstwie w zatargach zbiorowych)⁹.

Zasadniczo możliwe są dwa sposoby spojrzenia na rozwój (ewolucję) prawa pracy, a mianowicie spojrzenie całościowe czy globalne oraz dokonujące prezentacji, analizy i oceny poszczególnych instytucji prawa pracy, które dość często zmieniają się nie w tym samym, ale w różnym czasie i niejako niezależnie od wyróżnianych w sposób ogólny okresów periodyzacji. Na tym ostatnim założeniu zostały oparte rozważania niniejszego tomu *Systemu prawa pracy*, który jest dziełem wielu autorów traktujących osobno o poszczególnych instytucjach prawa pracy. W konsekwencji dla tych instytucji przyjęto różne okresy periodyzacji, które właściwe są właśnie tym instytucjom w tym sensie, że lepiej pozwalają unaocznnić kierunki rozwoju oraz okoliczności i przyczyny dokonywanych w nich zmian. Ważne jest tu z jednej strony to, że systematyka niniejszego tomu została oparta na kryterium instytucji prawa pracy oraz to, że jest on efektem pracy wielu autorów. Słabością takiego rozwiązania jest to, że prowadzi ono do pewnych deficytów jedności rozważań oraz zróżnicowanego podejścia do kwestii periodyzacji prawa pracy, ale jednocześnie umożliwia zaprezentowanie zróżnicowanego spojrzenia na całość tego prawa i kierunki jego rozwoju w czasie. Można to zilustrować na przykładzie regulacji prawnych związków zawodowych, które w swoich zasadniczych rozwiązaniach ulegały radykalnym przemianom i przewartościowaniom w latach 1980, 1981, podczas gdy ustawa o związkach zawodowych z 1949 r. obowiązywała przez przeszło 30 lat, a więc i w czasach stalinowskich, i w okresie gomułkowskim, i w okresie gierkowskim, które to okresy można i należy wyróżnić z uwagi na zmiany w innych instytucjach prawnych w ramach ogólnej periodyzacji prawa pracy, natomiast nie są one tak ważne w aspekcie periodyzacji instytucji związków zawodowych. Z punktu widzenia instytucji związków zawodowych wyróżnienie tych trzech okresów w rozwoju prawa pracy nie ma większego znaczenia, natomiast ma ono istotną rolę do odegrania w opisie, analizie i ocenie innych instytucji prawa pracy, ujmowanych łącznie czy kompleksowo. Wskazane uwagi prowadzą do konkluzji, że obok ogólnej, całościowej

⁹ Por. J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 30. Por. także M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960; J. Jończyk, *Ochrona pracy młodocianych i kobiet w polskim przemyśle w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.

periodyzacji prawa pracy można i należy wyróżnić periodyzację partykularną („instytucjonalną”), która wyznaczana jest przez radykalne zmiany w rozwoju ustawodawstwa dotyczącego poszczególnych instytucji prawa pracy czy ich kompleksów. Pierwsza z nich (periodyzacja generalna) na ogół jest przy tym związana z zasadniczymi przewrotami natury politycznej czy też ze zmianami dotyczącymi całego ustroju politycznego oraz społeczno-gospodarczego państwa polskiego. Partykularna periodyzacja rozwoju prawa pracy często odbiega od periodyzacji generalnej, gdyż jest oparta na innym założeniu.

1.4. WŁAŚCIWOŚCI PRAWA PRACY A JEGO ROZWÓJ I PERIODYZACJA

1.4.1. ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY, METODY I FUNKCJE PRAWA PRACY

Opis, analiza i ocena prawa pracy z perspektywy jego periodyzacji to tylko jeden z aspektów spojrzenia na jego rozwój. Innym aspektem jest wskazywanie na główne kierunki rozwoju unormowań prawa pracy niezależnie od czasu, w którym to następuje oraz jego segmentacji i nieraz także niezależnie od tego, w jakim państwie czy państwach to ma miejsce. W szczególności wskazuje się, że dla rozwoju prawa pracy znamienne jest stopniowe rozszerzanie się jego zakresu podmiotowego. Początkowo było to prawo osób pracujących w fabrykach (stąd pierwotna nazwa „prawo fabryczne”). Później zakres jego zastosowania został rozciągnięty także na robotników (początkowo nie wszystkich) zatrudnianych nie tylko w fabrykach (stąd nazwa „prawo robotnicze”) i następnie na pracowników umysłowych. Stopniowo w zakresie jego unormowań znaleźli się także funkcjonariusze zatrudnieni w aparacie publicznym. Doprowadziło to do upowszechnienia się nazwy „prawo pracy”, z którą nieraz konkuruje określenie „prawo zatrudnienia”, stanowiące następstwo rozciągania stosowania części przepisów prawa pracy także na osoby zatrudnione na innej podstawie aniżeli stosunek pracy. Chodzi tu w gruncie rzeczy o osoby wykonujące pracę za wynagrodzeniem, których sytuacja faktyczna i częściowo także prawna jest analogiczna do sytuacji pracownika. Poszerzanie zakresu podmiotowego nie oznaczało i nie oznacza, że wszystkie podmioty tego prawa uzyskiwały i uzyskują ten sam status prawny. Aż do 1975 r. inna była zwłaszcza sytuacja robotników i pracowników umysłowych. Ten rodzaj podmiotowej dyferencjacji prawa pracy został usunięty, ale ustanawiane są jednak także inne jej rodzaje, związane np. z wielkością pracodawcy¹⁰ czy rozciągnięciem unormowań stosunku pracy także na osoby zatrudnione na podstawie umów o świadczenie usług. Zmiana zakresu podmiotowego prawa pracy pociąga

¹⁰ Por. *Stosunki pracy u małych pracodawców*, pod red. G. Goździewicz, Warszawa 2013.

więc z reguły za sobą także zmianę podstaw jego dyferencjacji opartej na kryterium podmiotowym.

Kolejny generalny kierunek w rozwoju prawa pracy to stałe poszerzanie się jego zakresu przedmiotowego i stopniowe nabieranie przez nie w coraz większym stopniu charakteru kompleksowej gałęzi prawa, wyrażające się w tym, że na jego treść składają się normy prawne o różnym charakterze prawnym, a mianowicie o naturze zobowiązaniowej (prywatnoprawnej) i o charakterze publicznoprawnym, w tym m.in. o charakterze administracyjnoprawnym, ustrojowym, procesowoprawnym, a także prawnokarnym. Jest to związane z powszechnie przyjmowaną tezą, że do przedmiotu prawa pracy należą nie tylko stosunki pracy, lecz także stosunki prawne z nim związane. Intensywność pojawiania się nowych uregulowań prawa pracy, oznaczająca często także poszerzenie przedmiotowego zakresu jego unormowań, jest oczywiście zróżnicowana, co uwidacznia także przyjmowana periodyzacja prawa pracy. Poszerzanie zakresu przedmiotowego prawa pracy często prowadzi do pojawiania się w nim nowych podmiotów i w tym sensie równoczesnego poszerzania się jego zakresu podmiotowego. Dla przykładu stopniowe uformowanie się i przemiany zbiorowego prawa pracy oznaczały nie tylko poszerzenie się przedmiotowego zakresu prawa pracy, ale ukształtowanie się w nim nowych podmiotów, takich np. jak związki zawodowe, organizacje pracodawców, organy samorządu załogi, rady pracownicze, europejskie rady zakładowe czy pracownicze organy przedstawicielskie w spółkach europejskich. Rozwój prawodawstwa ochronnego pociągnął za sobą m.in. stworzenie organu pod nazwą „inspektor pracy” czy „społeczny inspektor pracy”.

W rozwoju prawa pracy istotny kierunek przemian polegał na doskonaleniu zobowiązaniowej metody regulowania zatrudnienia osób oraz zastosowaniu w nim nie tylko zobowiązaniowej metody regulowania stosunków prawnych, ale także metody administracyjnoprawnej i penalnej oraz szczególnej metody tworzenia autonomicznego prawa pracy w drodze układów zbiorowych oraz innych porozumień zawieranych przez partnerów społecznych (metoda właściwa zbiorowemu prawu pracy, metoda układowa czy metoda porozumień zbiorowych). Osobną metodę stanowi metoda rozwiązywania sporów zbiorowych, w ramach której przewidziane jest stosowanie strajku oraz innych form protestu. Pojęciem doskonalenia metody zobowiązaniowej należy objąć nie tylko wprowadzenie do porządku prawnego obok tradycyjnych umów o świadczenie usług nowego typu umowy pod nazwą umowy o pracę, ale także ustanowienie zasady, że nie tylko ona stanowi podstawę nawiązania stosunku pracy (zobowiązania), gdyż w drodze zgodnych oświadczeń woli stron nawiązuje się również stosunek pracy na podstawie powołania, wyboru i mianowania, nie mówiąc już o spółdzielczej umowie o pracę i o umowie o pracę w celu przygotowania zawodowego. Przepisy o umowie o pracę, zarówno gdy chodzi o jej formę, jak i jej treść, w polskim prawie pracy były kilkakrotnie zmieniane, co również można

uznać za przejaw ich doskonalenia i doskonalenia metody zobowiązaniowej. W związku z administracyjnoprawną metodą unormowania stosunków z zakresu prawa pracy wyróżnia się zwłaszcza stosunki niepracowniczego zatrudnienia typu publicznoprawnego, stosunki prawa rynku pracy oraz stosunki z zakresu administracyjnego prawa pracy (np. związane z działalnością Państwowej Inspekcji Pracy). Poszukiwanie nowych metod regulacji w obszarze prawa pracy oraz ich ciągłe doskonalenie nie wydaje się zakończone, czego dowodem jest chociażby rozwój koncepcji dialogu partnerów społecznych (rad dialogu społecznego).

Wskazane tu główne kierunki rozwoju prawa pracy znamionują cały okres istnienia i funkcjonowania polskiego prawa pracy, niezależnie od jego periodyzacji. Można tu jeszcze dodać zjawisko polegające na ciągłym poszukiwaniu przez ustawodawcę zapewnienia określonej równowagi czy harmonii między ochronną i organizacyjną funkcją prawa pracy stosownie do istniejących warunków politycznych, gospodarczych, społecznych oraz naszego poziomu cywilizacyjnego. Generalnie równowaga ta i harmonizacja mają charakter szczególny. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w celu zrównoważenia faktycznej przewagi kapitału nad pracą (pracodawcy nad pracownikiem), a więc dla wyrównania tej nierównowagi, konieczne jest w aspekcie obowiązującego prawa danie pierwszeństwa funkcji ochronnej norm prawa pracy przed normami, które głównie uwzględniają interes pracodawcy, a więc spełniają funkcję organizacyjną. Konkretny układ relacji między tymi funkcjami, wyrażający się w sposobie i stopniu ochrony z jednej strony interesów pracy i z drugiej strony kapitału, w decydującej mierze zależał (zależy) od rodzaju ustroju (socjalizm, kapitalizm), który panował (panuje) w naszym kraju. W ramach zaś tych ustrojów szczególne znaczenie miał taki czynnik jak wizja i realizacja zasady swobody działalności gospodarczej; stopień ograniczenia tej zasady był różny w okresie międzywojennym, po 1989 r., ale także w czasach PRL (w tym ostatnim przypadku chodziło przy tym raczej o stworzenie pewnego marginesu swobody gospodarowania, a nie ograniczanie wolności, skoro jej nie było). Zwłaszcza w ostatnich latach krytykowany jest nadmierny liberalizm gospodarczy i sprowadzanie państwa do roli tzw. nocnego stróża, co w efekcie doprowadziło do wyraźnego wyeksponowania znaczenia świadczeń socjalnych, z natury rzeczy odbywającego się nie tylko kosztem interesów kapitału, ale i pracy. W zasadniczy sposób zjawisko to związane jest z procesami etatyzacji i dążeniem do repolonizacji naszej gospodarki. Na układ relacji między ochronną funkcją prawa pracy i jej funkcją organizacyjną istotny wpływ miał i ma nie tylko rodzaj ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, ale także czynnik polityczny. Wpływ ten wyraża się głównie w traktowaniu przez władzę prawa pracy jako instrumentu osiągania celów politycznych, umożliwiającego jej zdobycie i utrzymanie. Dodatkowo, zwłaszcza w ostatnich latach, także prawo pracy jest uznawane w przeważającej mierze za narzędzie służące do wygrywania wyborów do organów władzy ustawodawczej i wykonaw-

czej. Relacja między ochronną i organizacyjną funkcją prawa pracy jest więc w dużej mierze wyrazem przypadkowych działań i bieżącego układu sił politycznych, nie zaś efektem obiektywnych wymagań i potrzeb. Mimo wszakże znacznej przypadkowości przyjmowanych w tym aspekcie rozwiązań prawnych można jednak, uwzględniając dłuższą perspektywę czasową, ogólnie stwierdzić, że istnieje stałe dążenie do równoważenia i harmonizowania obu podstawowych funkcji prawa pracy. Jest to jego szczególna właściwość wy-mykająca się zabiegom periodyzacyjnym.

1.4.2. UNIFIKACJA I SYSTEMATYZACJA

Osobno należy wspomnieć o takich zjawiskach jak unifikacja i systematyzacja prawa pracy. Przez unifikację prawa pracy rozumiemy działania prowadzące do tego, że jego przepisy obowiązują w takim samym zakresie i w taki sam sposób na obszarze całego kraju, a więc w sensie terytorialnym są jednolite. Pojęcie systematyzacji wiążemy natomiast z zapewnieniem wewnętrznej spójności i zwartości w aspekcie formy i treści unormowań prawa pracy. Odnosimy go także do zabiegów polegających na uporządkowaniu regulacji prawa pracy oraz tworzeniu ustaw kompleksowo regulujących poszczególne instytucje tego prawa lub ich grupy.

Szczególne znaczenie problematyki dotyczącej unifikacji polskiego prawa pracy, choć nie tylko tego prawa, związane jest z faktem utraty przez Polskę niepodległości w XVIII w. oraz w 1939 r. i odzyskania jej po 123 latach niewoli w 1918 r. oraz po wyzwoleniu w 1945 r. Wynikało ono także ze zmiany granic naszego państwa. Po 1918 r. państwo polskie przejęło ustawodawstwa pracy państw zaborczych, co oznaczało, że na terenach byłych zaborów w odrodzonej Polsce obowiązywało odpowiednio ustawodawstwo rosyjskie, niemieckie i austriackie. System polskiego prawa pracy u jego zarania był więc niezunifikowany. Działania unifikacyjne zostały podjęte zaraz po odzyskaniu państwowości w 1918 r. i polegały na stanowieniu ustaw (dekretów, rozporządzeń) obowiązujących na obszarze całego państwa (z odmiennosćmi tworzonymi dla Śląska). Proces unifikacji polskiego prawa pracy trwał przez cały okres międzywojenny i nie został ostatecznie zakończony, choć prawie dobiegł końca. Również po 1945 r. doszło do przejścia ustawodawstwa pracy wcześniej obowiązującego, tj. sprzed okupacji niemieckiej, i to mimo zmiany ustroju całego państwa. Tym razem zadanie unifikacji polskiego prawa pracy zostało wykonane znacznie szybciej. Było to możliwe, bo mimo istnienia zasadniczo nowych warunków politycznych zdecydowano się, podobnie jak w 1918 r., na przejście ustawodawstwa obowiązującego wcześniej, które jednak w okresie międzywojennym w zasadzie zostało już zunifikowane. Powstał jedynie problem rozciągnięcia jego mocy obowiązującej na obszar tzw. Ziemi Odzyskanych. Na ziemiach tych, jeszcze przed formalną zmianą prawa, sądy zaczęły od 1945 r. stosować prawo polskie, na mocy zaś dekretu

z listopada 1945 r. wprowadzono na nich prawo obowiązujące przed wojną w górnośląskiej części województwa śląskiego. Stan taki nie trwał jednak długo, gdyż unifikację całego prawa pracy przeprowadzono dekretem ze stycznia 1946 r. Kolejne ustawy (dekrety, rozporządzenia, uchwały Rady Ministrów) obejmowały swoim zasięgiem obszar całego państwa, czyli były i są aktami zunifikowanymi w przyjętym tu rozumieniu.

Z natury rzeczy tak rozumiana unifikacja prawa nie dotyczy tzw. autonomicznego prawa pracy. Z istoty rzeczy prawo to nie obejmuje obszaru całego kraju i ma zwykle charakter branżowy (ponadzakładowy, branżowo-terytorialny) i zakładowy. Nieraz używane jest określenie „lokalne normy prawa pracy” czy „lokalne prawo pracy”¹¹ ale raczej nie przyjęło się ono w naszej nauce prawa pracy, a co ważniejsze użycie tego typu określenia nie oznacza, że nasze prawo pracy nie jest prawem zunifikowanym. Pojęcie unifikacji łączymy bowiem tylko z prawem tworzoną przez organy państwa, a nie z tym prawem, które powstaje w drodze porozumień zbiorowych (prawem układów zbiorowych pracy i innych porozumień zbiorowych) oraz z prawem zakładowym czy regulaminowym, przyjmowanym w formie regulaminów czy podobnych aktów zakładowych.

W okresie międzywojennym proces unifikacji prawa pracy trwał aż do końca tego okresu i w związku z tym w odniesieniu do tego procesu i okresu trudno mówić o jakiejś periodyzacji. Po II wojnie światowej unifikacja prawa pracy zasadniczo miała charakter jednorazowy i wobec tego również w tym przypadku brak jest przesłanek do analizowania jej w aspekcie periodyzacji rozwoju tego prawa. Deklarowanie przez prawodawcę potrzeby i chęci działań systematyzacyjnych w obszarze prawa pracy jest obecne od zawsze. W praktyce jednak efekty aktywności legislacyjnej oceniane z tego punktu widzenia są różne i dość trudne do oszacowania. Tym niemniej w historii naszego prawa pracy są okresy, w których było ono bardziej zwarte i spójne (zwłaszcza w pierwszych latach po uchwaleniu kodeksu pracy) i takie, w których dochodziło i dochodzi do szczególnie niekorzystnej dekompozycji, dezintegracji i rozproszenia ustroju pracy.

Pojęcie periodyzacji prawa pracy (generalne i partykularne) odnosimy przede wszystkim do instytucji rozumianych jako zespół norm regulujących określone materie wchodzące w zakres przedmiotu prawa pracy. Regulacje te zmieniały się w różnym tempie i pod wpływem różnych czynników w wyróżnionych dla nich okresach. Wyszczególnienie tych okresów zarówno w ramach generalnej periodyzacji prawa pracy, jak i periodyzacji partykularnej („instytucjonalnej”) ma charakter obiektywny, ale w dużej mierze jest też wyrazem subiektywnych opinii i ocen, zwłaszcza wtedy, gdy traktowane jest głównie jako narzędzie ułatwiające prowadzenie badań nad rozwojem prawa pracy i jego opisu; motywowane jest dogodnością dociekań badawczych.

¹¹ Por. *Lokalne normy prawa pracy. Materiały III Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Karpacz 12–16 stycznia 1976 r., Wrocław 1976.

Przykładem tak rozumianych instytucji prawa pracy są przepisy normujące stosunek pracy, umowę o pracę, powołanie, wybór, mianowanie, wypowiedzenie umowy o pracę, odpowiedzialność porządkową i materialną, odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko prawom pracownika, czas pracy, urlopy, ochronę rodzicielstwa, zatrudnienie młodocianych, związki zawodowe i organizacje pracodawców oraz spory zbiorowe. Nieco inaczej sprawa ma się w przypadku pojęć, które wyrażają istnienie określonych cech czy właściwości prawa pracy. Chodzi tu m.in. i zwłaszcza o takie kategorie pojęciowe jak zakres podmiotowy, przedmiotowy i metody prawa pracy, jego funkcje, jego unifikację i dyferencjację czy systematyzację. Dość często trudno jest analizować te cechy prawa pracy, posługując się narzędziem periodyzacji, a jeżeli już wykazuje ono tu swoją użyteczność, to wyróżniane w ich aspekcie okresy rozwoju prawa pracy z reguły nie pokrywają się z periodyzacją „instytucjonalną”.

ROZDZIAŁ 2

PRAWO PRACY W AKTACH KONSTITUCYJNYCH W LATACH 1918–2018

Artur Tomanek

2.1. EWOLUCJA KONSTITUCYJNEJ REGULACJI PRAWA PRACY W KONTEKŚCIE PRZEMIAN USTROJOWYCH

Problematyka pracy jest obecna, w mniejszym lub większym zakresie, we wszystkich konstytucjach polskich uchwalonych w XX w: Konstytucji marcowej z 1921 r.¹, Konstytucji kwietniowej z 1935 r.², Konstytucji PRL z 1952 r.³ oraz obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r.⁴ Zagadnienia pracy nie były natomiast regulowane w aktach konstytucyjnych o przejściowym charakterze⁵, które skupiały się na organizacji władz publicznych. Zakres regulacji ustaw zasadniczych oraz ich treść w interesującej nas dziedzinie pozostawały w bezpośrednim związku z ustrojem społeczno-gospodarczym państwa, a także uwarunkowaniami politycznymi i międzynarodowymi, które towarzyszyły uchwaleniu poszczególnych konstytucji.

Mówiąc o „prawie pracy” w konstytucjach, nie sposób również pominąć wieloznaczności tego terminu, który może być rozumiany nie tylko w znaczeniu przedmiotowym (przepisy prawa pracy), ale również jako prawa

¹ Ustawa z dnia 17 maja 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.

² Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.

³ Dz. U. Nr 33 poz. 232 z późn. zm.; tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36. Ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.) zmieniono tytuł ustawy zasadniczej, nadając mu brzmienie „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”. Na mocy art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.) utrzymano w mocy niektóre przepisy Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r., w tym przepisy rozdziału 8 „Prawa i obowiązki obywateli” w całości.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁵ Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz. Praw P. Pol. Nr 19, poz. 226; ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 18, poz. 71 z późn. zm.; ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

podmiotowe (wolności i prawa obywatelskie) lub określenie gałęzi prawa. W tym ostatnim kontekście istotne znaczenie mają przeobrażenia wewnętrz-gałęziowe, które na przestrzeni stulecia od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. przebiegały w kierunku wyodrębnienia prawa pracy jako osobnej gałęzi prawa, co łączyło się z ukształtowaniem i wyspecjalizowaniem jego instytucji w prawie ustawowym oraz sprecyzowaniem jego zakresu podmiotowego, który nastrocza nadal znaczne wątpliwości.

Punktem wyjścia niniejszego opracowania jest współcześnie ustalony zakres przedmiotowy prawa pracy, oddzielony od prawa zabezpieczenia społecznego, traktowanego jako odrębna gałąź prawa. Z tego względu tekst ten nie obejmuje szerokiej kategorii konstytucyjnych praw i wolności socjalnych, lecz ogranicza się do wąziej ujętej problematyki praw i wolności pracowniczych. Poza jego ramami pozostają zatem stosunki ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego, pomocy społecznej, publiczne świadczenia wsparcia socjalnego, a także – w znacznym zakresie – stosunki prawne związane z zapobieganiem bezrobociu i przeciwdziałaniu jego skutkom⁶. Inną kwestią jest niejednoznaczność podmiotowego zasięgu praw i wolności o „pracowniczej” naturze, o czym będzie mowa w dalszej części.

Konstytucyjna regulacja prawa pracy to przede wszystkim te przepisy ustaw zasadniczych, które regulują prawa i wolności obywatelskie w rozpatrywanej dziedzinie. Należy jednak poczynić zastrzeżenie, że postęp myśli konstytucyjnej wpłynął na znamiennej ewolucję charakteru tych uregulowań, która przebiegała generalnie w kierunku od ogólnych zasad ideowych i wytycznych kierunkowych do norm mających bezpośrednie zastosowanie w stosunkach między jednostką i państwem (działanie wertykalne), a nawet w stosunkach między jednostkami (działanie horyzontalne przepisów konstytucji). Ponadto obok regulacji określających prawa i wolności pracownicze na kształt stosunków zatrudnienia wpływają te postanowienia zamieszczone w ustawach zasadniczych, które przybierają charakter zasad konstytucyjnych lub też kształtują pozycję jednostki w sferach innych niż stosunki związane z pełnieniem pracy. Z uwagi na zakres niniejszego opracowania przyjęto założenie, że omawiane szczegółowo będą jedynie te regulacje konstytucyjne, które odnoszą się bezpośrednio do problematyki pracowniczej, pozostałe zaś przywoływane będą w miarę potrzeb, uwarunkowanych historycznym kontekstem rozważań.

Na kształt pierwszej konstytucji odrodzonej Polski – Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. silny wpływ wywarła koncepcja państwa liberalnego i praw człowieka, wywodzonych z praw natury, co przejawiało się w prymacie jednostki nad zbiorowością. Znalazło to wyraz w szerokim ujęciu praw obywatelskich⁷, które wraz z obowiązkami zostały uregulowane w rozdziale V

⁶ Por. W. Sanetra, *O bezrobociu i prawie pracy*, PiZS 2002, nr 8, s. 3.

⁷ S. Krukowski (w:) *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 70.

Konstytucji marcowej. W tym właśnie miejscu zamieszczono zdecydowaną większość przepisów tego aktu odnoszących się do problematyki prawa pracy. Omawiając historyczne tło towarzyszące uchwaleniu Konstytucji marcowej, nie sposób pominąć rewolucji bolszewickiej w Rosji wraz z towarzyszącym jej niepokojom rewolucyjnym w Europie, które wpłynęły na umocnienie ustawodawstwa socjalnego państw demokratycznych w intencji zapewnienia pokoju społecznego w stosunkach przemysłowych. Tendencja ta znalazła najsilniejsze odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 r., która zawierała rozbudowane regulacje dotyczące spraw socjalnych (art. 157–164)⁸. Innym wszelako czynnikiem, którego nie sposób przeoczyć, było kształtowanie się po latach niebytu niepodległego państwa polskiego. Z tego ostatniego względu twórcy Konstytucji marcowej skoncentrowali wysiłki przede wszystkim na określeniu struktury organów władzy Rzeczypospolitej. W tej sytuacji kwestie socjalne stały ostatecznie na uboczu⁹, co nie oznacza wszak, że nie były one przedmiotem ożywionych sporów i dyskusji toczonych w czasie prac Sejmu Ustawodawczego¹⁰.

W dość zwięzłej preambule Konstytucji marcowej znalazło się wyraziste nawiązanie do paradygmatu pracy. Wyrażono bowiem pragnienie, aby zapewnić „wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę Państwa zabezpieczyć”. Preambule nie nadawano wprawdzie wówczas znaczenia normatywnego, ale mogła ona zapowiadać szerokie uregulowanie spraw pracy w podstawowej treści Konstytucji, która przyniosła jednak rozczarowanie zwolennikom uwypuklenia w ustawie zasadniczej „kwestii socjalnej”. Wrażenie to było tym silniejsze, że zagadnienia te zostały uwzględnione szerzej w postanowieniach części XIII traktatu wersalskiego¹¹, których sygnatariuszem była Polska. Tymczasem Konstytucja marcowa zawierała tylko pięć przepisów odnoszących się do interesującej nas problematyki. Najbardziej skonkretyzowaną postać przyjęły art. 102 Konstytucji marcowej, zapewniający każdemu obywatelowi prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a także art. 103 Konstytucji marcowej, zakazujący pracy zarobkowej dzieci poniżej 15 lat i stałego zatrudniania dzieci i młodocianych w wieku szkolnym, a także pracy nocnej kobiet i pracowników młodocianych. Ponadto przepis art. 101 Konstytucji marcowej uznawał wolność wyboru zajęcia i zarobkowania, w art. 108 Konstytucji marcowej zapewniono zaś obywatelom prawo koalicji¹².

⁸ Zob. *Nowe konstytucje*, tłum. J. Makowski, Warszawa 1925, s. 406–409.

⁹ G. Simon, *Zagadnienie społeczne w Konstytucji Polskiej*, Warszawa 1928, s. 9–10.

¹⁰ Zob. S. Krukowski (w:) *Konstytucje Polski...*, pod red. M. Kallasa, s. 21 i n.; G. Simon, *Zagadnienie społeczne...*, s. 13, 23.

¹¹ Traktat pokoju między mocarstwami Sprzymierzonymi i Skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., Dz. U. z 1920 r. Nr 35, poz. 200 z późn. zm.

¹² Obok wymienionych wyżej regulacji, do przepisów mających znaczenie dla stosunków zatrudnienia należy zaliczyć art. 68 Konstytucji marcowej, omawiany w pkt 2.8.

Dla pełnej jasności obrazu trzeba dodać, że w ciągu ponad dwóch lat poprzedzających uchwalenie Konstytucji marcowej powstał zrąb ustawodawstwa pracy, stawiający Polskę w określonych dziedzinach w czołówce państw europejskich – ustanowiono ośmiogodzinny dzień i 48-godzinny tydzień pracy w przemyśle i handlu¹³, powołano inspekcję pracy¹⁴, zagwarantowano swobodę tworzenia związków zawodowych¹⁵, wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenie na wypadek choroby¹⁶. Tym większy jawił się zatem dysonans wywołany lakonicznymi postanowieniami Konstytucji.

Po wprowadzeniu Konstytucji marcowej, jak też w okresie późniejszym, formułowane były zróżnicowane oceny co do przyczyn powyższego stanu rzeczy i znaczenia ustawy zasadniczej w sferze prawa pracy. Spektrum wypowiedzi jest nader szerokie. Obok bowiem stanowiska, że „na gruncie polskich konstytucji międzywojennych prawa pracownicze nie były regulowane”¹⁷, można spotkać się ze stwierdzeniem, że Konstytucja marcowa wyznaczyła dalszy rozwój prawa pracy¹⁸. Współcześnie wyrażono natomiast dalej idący pogląd, że ochrona pracy w Konstytucji marcowej była wyeksponowana silniej niż w obowiązującej obecnie Konstytucji RP¹⁹.

Należy przychylić się do stanowiska, że „społeczne” postanowienia Konstytucji marcowej były istotnie dość zachowawcze, biorąc pod uwagę bilans ówczesnych dokonań ustawowych i uwarunkowania prawnomiędzynarodowe. Wydaje się, że w dobie kształtowania się państwa polskiego twórcy ustawy zasadniczej nie chcieli nadmiernie „wiązać sobie rąk”, składając w niej deklaracje uregulowania statusu pracobiorców, których praktyczna realizacja stałaby pod znakiem zapytania. W ówczesnej sytuacji bardziej realistyczne było podejście cechujące się umiarem w tworzeniu konstytucyjnych praw socjalnych, przy jednoczesnej rozbudowie instytucji prawa ustawowego, których ugruntowanie mogłoby dać asumpt do zmiany postanowień Konstytucji. Warto zauważyć, że w konstytucjach niektórych, najbardziej rozwiniętych państw europejskich tamtej doby postanowienia dotyczące zagadnień socjalnych były obecne w znikomym zakresie, co nie przeszkadzało wprowadzeniu nowoczesnych i korzystnych dla przedstawicieli świata pracy

¹³ Zob. ustawa z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu, Dz. U. z 1920 r. Nr 2, poz. 7 z późn. zm.

¹⁴ Zob. dekret tymczasowy Naczelnika Państwa z dnia 3 stycznia 1919 r. o urządzeniu i działalności inspekcji pracy, Dz. Praw P. Pol. Nr 5, poz. 90.

¹⁵ Zob. dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych, Dz. Praw P. Pol. Nr 15, poz. 209 z późn. zm.

¹⁶ Zob. dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, Dz. Praw P. Pol. Nr 9, poz. 122; zastąpiony przez ustawę z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, Dz. U. Nr 44, poz. 272 z późn. zm.

¹⁷ P. Kuźma, *Prawa pracownicze (w:) Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 562.

¹⁸ T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy*, cz. I. Ogólna, Katowice 1979, s. 94.

¹⁹ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I. Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy, Warszawa 2013, s. 46.

standardów regulacyjnych na drodze prowadzenia odpowiedniej polityki państwowej i tworzenia przepisów niemających rangi konstytucyjnej²⁰.

Wprowadzeniu Konstytucji marcowej towarzyszyło niejednolite postrzeganie przesłanek i celów ustanowienia w niej przepisów odnoszących się do kwestii socjalnych. Ponieważ konstytucja ta precyzowała, że praca podlega ochronie jako „główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej”, zarzucono, że eksponuje ona materialistyczne znaczenie pracy, podporządkowując jej ochronę celowi ekonomicznemu, natomiast nie dostrzega w niej czynnika moralnego. Nie uwydatniono zaś elementu etycznego ani nie związane praca z „warunkiem produktywności w szerszym tego słowa znaczeniu”, nie czyniąc z pracy punktu odniesienia moralnego obowiązku obywatela²¹. W opozycji do tych stwierdzeń podkreślono, że ustrojodawcy przyświecały względy zarówno gospodarcze, jak i religijno-moralne oraz humanitarne²².

Powyższa krytyka, wskazująca na wąsko pojęty materializm Konstytucji marcowej, jest w znacznej mierze nieusprawiedliwiona. Uważny czytelnik zauważy bowiem, że po zdaniu pierwszym art. 102 Konstytucji marcowej, określającym przesłankę ochrony pracy, następuje zdanie drugie, wskazujące wyraźnie na podmiotowe znaczenie pracy przez przyznanie każdemu pracującemu obywatelowi prawa do opieki państwa. Nie sposób również pominąć przytoczonej treści preambuły Konstytucji, w której mowa o „poszanowaniu” pracy. Co się zaś tyczy ujmowania pracy zarówno w kategoriach prawa, jak i obowiązku obywatela, to przyszłość pokazała, że zasadne było wstrzemięźliwe podejście do tej kwestii, wyekspozowanej w zupełnie innych warunkach ustrojowych – w stalinowskiej Konstytucji PRL z 1952 r.

O ile Konstytucja marcowa regulowała prawa socjalne w skąłym zakresie, to w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. postanowienia dotyczące stosunków zatrudnienia zostały zredukowane do absolutnego minimum. Sytuacja ta była wykładnikiem koncepcji ustrojodawcy. Konstytucja kwietniowa wysuwała zdecydowanie na pierwszy plan ideę państwa, przyznając mu nadrzędność nad społeczeństwem²³. To nie naród miał być suwerenem, ale państwo²⁴. Uprawnienia obywateli nie miały samodzielnego charakteru, ale były funkcjonalnie powiązane z uczestnictwem we wspólnym dobrze, którym była Rzeczpospolita. Wynikały one z wykonywania przez obywateli funkcji społecznej, a zatem były oparte na obowiązkach²⁵.

²⁰ Zob. M. Nowak, *Przesłanki i zakres konstytucjonalizacji praw pracowniczych*, SP-E 2002, t. LXV, s. 80.

²¹ G. Simon, *Zagadnienie społeczne...*, s. 11–12.

²² J. Mazurkiewicz, *Zagadnienie pracy w konstytucjach powojennych*, Lublin 1926, s. 15.

²³ Art. 4 ust. 1 Konstytucji kwietniowej stanowił, że w ramach państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa.

²⁴ W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002, s. 47–50; M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 170.

²⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint Kraków 2006, s. 137.

W Konstytucji kwietniowej pobrzmiewał zatem wyraźnie wątek wspólnotowości²⁶. Nastąpił natomiast odwrót od koncepcji naturalnych praw człowieka, na których fundowana była Konstytucja marcowa. Prawa przysługiwały jednostce w granicach przyznanych przez państwo. W Konstytucji kwietniowej brakowało odrębnej jednostki systematycznej, zawierającej uregulowanie podstawowych praw i wolności obywatelskich, co z pewnością nie było dziełem przypadku.

Zagadnienia związane ze stosunkami pracy znalazły wyraz jedynie w art. 8 Konstytucji kwietniowej. Przepis ten, zamieszczony w rozdziale I „Rzeczpospolita Polska”, wyrażał ideę ustroju politycznego, nie zaś normę prawną znajdującą zastosowanie w relacjach jednostki z państwem. Przepis ten przewidywał, że praca jest podstawą rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej, a państwo roztacza opiekę nad pracą i sprawuje nadzór nad jej warunkami. Jego treść stanowiła świadectwo odejścia od indywidualistycznego podejścia do praw pracowniczych, co było odzwierciedleniem przeważających wówczas tendencji. Podkreśla się jednak trafnie, że omawiana tutaj konstrukcja była swoista, podobnie jak ogólna koncepcja Konstytucji kwietniowej, której źródła tkwiły „na własnym gruncie”²⁷.

Według Konstantego Grzybowskiego konstytucyjne ujęcie pracy miało cechy nowatorstwa i przełomu, oznaczało bowiem odrzucenie światopoglądu burżuazyjno-kapitalistycznego, koncentrującego się na materialnym aspekcie pracy. W tym nowym ujęciu praca miała być nie tylko podstawą bogactwa Rzeczypospolitej, jak w art. 102 Konstytucji marcowej, ale jedną z wartości naczelných, nieograniczoną do jednej tylko dziedziny życia, a także „podstawowym pojęciem dla życia zbiorowego [...] zarówno dla dziedziny gospodarczej, jak i moralnej”, stanowiącym „podstawę nowej państwowości”²⁸. K. Grzybowski akcentował polemiczne znaczenie ujęcia Konstytucji kwietniowej, polegające na negacji systemu wartości, według którego społeczna wartość człowieka jest uzależniona od jego stanowiska w gospodarce kapitalistycznej²⁹. Osią tego rodzaju poglądów było jednak odrzucenie pracy jako prawa indywidualnego, a uwydatnienie jej znaczenia dla wspólnoty państwowej. Można zatem stwierdzić, że pojęcie pracy w Konstytucji kwietniowej nie stanowiło punktu wyjścia dla konstruowania praw człowieka pracy, ale było substratem zasady charakteryzującej ustrój państwowy.

²⁶ Art. 1 Konstytucji kwietniowej stanowił, że państwo polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli.

²⁷ Konstanty Grzybowski, *Zasady Konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I. Ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937, s. 72.

²⁸ *Ibidem*, s. 75.

²⁹ Sformułowanie art. 8 Konstytucji kwietniowej mogło mieć, według Konstantego Grzybowskiego (*Zasady Konstytucji...*, s. 75–76), walor „antyintelektualistyczny”, a więc zwrócony przeciwko traktowaniu elity intelektualnej jako elity społecznej.

Z prymatu roli państwa wynikało, że granice ochrony sprawowanej nad pracą są uzależnione od woli suwerena. Konstytucja kwietniowa nie zarysowała w tym zakresie konkretnie, co oznacza, że sprawy te miały być rozstrzygnięte w ustawodawstwie zwykłym. Jedyne zobowiązanie ustrojodawcy miało wydzźwięk wyraźnie protekcyjny („Państwo rozciąga opiekę nad pracą”), jednakże nowością była wzmianka o sprawowaniu przez państwo nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. Nie zagwarantowano, na wzór art. 101 Konstytucji marcowej, wolności wyboru pracy, co stanowi logiczną konsekwencję założenia, że praca stanowi wspólnotowy i „państwowotwórczy” obowiązek obywatela. Nie przeniesiono na grunt Konstytucji kwietniowej ochronnych zakazów świadczenia niektórych prac, adresowanych w Konstytucji marcowej do kobiet, dzieci i robotników młodocianych. Zabrakło również jakiegokolwiek wzmianki o ubezpieczeniu społecznym lub innej formie aktywności państwa, mającej na celu przeciwdziałanie skutkom bezrobocia i niezdolności do pracy. W miejsce obywatelskiego „prawa koalicji” (art. 108 Konstytucji marcowej), Konstytucja kwietniowa ograniczyła się do bardziej ogólnego sformułowania o „wolności sumienia, słowa i zrzeszeń”, co mogło stać się uzasadnieniem ograniczenia praw związkowych. Generalnie zatem zauważalny jest rozdział między deklaratywnym nadaniem pracy istotnego znaczenia w ramach wspólnoty państwowej oraz nieokreśleniem przybliżonego przynajmniej zakresu opieki państwa w interesującej nas dziedzinie.

Truizmem jest stwierdzenie, że Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. powstała w całkowicie odmiennych warunkach ustrojowych. Zaopatrzona w poprawki naniesione przez Józefa Stalina, przypominała bardziej w wielu sformułowaniach – podobnie jak inne konstytucje komunistyczne – polityczny i propagandowy bilans osiągnięć nowego ustroju niż akt prawny³⁰. Pamiętając o tym, że pełniła ona przede wszystkim rolę ornamentu osłaniającego praktykę sprawowania władzy, nie można nie zwrócić uwagi na bardzo wyraźne zaakcentowanie w niej problematyki pracy, co stanowiło przeciwieństwo lakonicznych postanowień Konstytucji kwietniowej. Już z preambuły Konstytucji PRL i zasady ludowładztwa wynikało, że władza należy do „ludu pracującego miast i wsi”, co stanowiło jednak wyraz określonej koncepcji ustrojowej, według której władza służy interesom „przodujących” klas społecznych, przy jednoczesnym wykluczeniu klas uznanych za mniej użyteczne lub szkodliwe.

Prawa o charakterze socjalnym zostały w Konstytucji PRL silnie rozwinięte, co – jak podkreśla się w literaturze – miało stanowić swoistą kompensatę za ograniczenie w sferze osobistych wolności i praw jednostki³¹.

³⁰ J. Trzciński, *Koncepcja Konstytucji PRL* (w:) *Konstytucja PRL po 30 latach obowiązywania w świetle doświadczeń konstytucjonalizmu europejskiego*, pod red. K. Działochy, A. Patrzalka, Wrocław 1983, s. 6.

³¹ A. Bisztyga, B. Przywora, *Prawa socjalne i ich ochrona w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, pod red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019, s. 16–17.

Określając naturę praw socjalnych, należy jednak odnotować – paradoksalnie – podobieństwo między ujęciem Konstytucji kwietniowej i Konstytucji PRL. Prawa te były oparte bowiem na koncepcji kolektywistycznej, nawiązującej do roli pełnionej przez państwo, będące tym razem gwarantem interesów klasowych. Z oczywistych względów odesłano do lamusa teorię praw natury, co nadało prawom pracowniczym znaczenie funkcjonalnie podrzędne wobec zasad ustrojowych. W duchu kolektywizmu uregulowano zasadę prawa do pracy, które miało być nie tylko prawem, ale także obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela. Obowiązkowi przestrzegania „socjalistycznej dyscypliny pracy” przyznano znaczenie równorzędne do obowiązków przestrzegania Konstytucji, przepisów prawa i sumiennego wypełniania powinności wobec państwa (art. 90 Konstytucji PRL³²). Pracy tej przeznaczono, podobnie jak w Konstytucji kwietniowej, doniosłe znaczenie dla umacniania jednoznacznie zarysowanego ustroju społeczno-politycznego (art. 19 ust. 1 Konstytucji PRL).

Konstytucjonalizacja prawa do pracy, przy jednoczesnym pominięciu wolności pracy, stanowiła wyrazistą cechę konstytucji państw realnego socjalizmu. Po raz pierwszy określono również – w duchu egalitarystycznym – kryteria wyznaczające wysokość wynagrodzenia za pracę (art. 58 ust. 1 Konstytucji PRL). Sformułowano jednocześnie kilka praw szczegółowych – urzeczywistnienie ośmiogodzinnego dnia pracy, coroczne płatne urlopy, a także przewidziano realizację wypoczynku pracowniczego m.in. poprzez organizację wczasów i rozwoju turystyki (art. 59 Konstytucji PRL). Na płaszczyźnie ogólnej ustanowiono zasadę równości praw kobiet i mężczyzn, na planie szczegółowym zaś zasadę tę odniesiono do równości płci w sferze prawa do pracy i ubezpieczenia społecznego (zob. pkt 2.5). Nie proklamowano wolności koalicji, co wynikało z założenia o braku sprzeczności między ruchem robotniczym i uspołecznionymi zakładami pracy, natomiast przewidziano udział związków zawodowych w solidarystycznej wizji kształtowania celów ustroju (zob. pkt 2.8).

Przechodząc do obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r., należy rozpocząć od uwagi, że w przeciwieństwie do jej poprzedniczek, stoi ona na gruncie indywidualistycznej koncepcji praw człowieka, opartej na uznaniu jego niezbywalnej godności³³. Odnosząc się do interesującej nas sfery praw socjalnych, związanych z pracą wykonywaną przez osoby fizyczne, należy zauważyć, że Konstytucję tę uchwalono w chwili, gdy do słownika konstytucjonalistów weszło na stałe określenie praw socjalnych jako praw drugiej

³² Jeżeli inaczej nie zaznaczono, w tekście stosowana jest numeracja przepisów Konstytucji PRL wynikająca z jednolitego tekstu ogłoszonego obwieszczeniem Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 r., Dz. U. Nr 7, poz. 36.

³³ Zob. m.in. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 108–110; J. Zajadło, *Godność i prawa człowieka (Ideowe i normatywne źródła przepisu art. 30 Konstytucji)*, GSP 1998, t. III, s. 53–63; A. Bisztyga, B. Przywora, *Prawa socjalne...*, s. 18–19.

generacji³⁴, których standardy określono w licznych, wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego³⁵, co musiało wpłynąć na kształt stosownych postanowień ustawy zasadniczej.

W warstwie ogólnej Konstytucja RP zawiera wiele bezpośrednich lub pośrednich odniesień do problematyki stosunków zatrudnienia. Szczególnie doniosłe znaczenie przypada art. 20 Konstytucji RP, który formułuje zasadę społecznej gospodarki rynkowej, opierającą się na trzech podstawach: 1) wolności działalności gospodarczej, 2) własności prywatnej, 3) solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Sformułowanie to pozwala przyjąć, że autorzy Konstytucji świadomie nie rozstrzygnęli sporu między liberalną i socjalną (komunitarną) koncepcją społeczno-gospodarczą. Wydaje się, że zaleceniem płynącym z przytoczonego przepisu Konstytucji jest zasada „złotego środka”³⁶. Pewne jest zaś, że sprzeczne z jego założeniami byłoby jednostronne oparcie kierunku regulacji prawnej na jednej z wymienionych koncepcji³⁷. Elementy równowagi są widoczne również w dalszych postanowieniach zamieszczonych w rozdziale I Konstytucji RP. W art. 21 i 22 Konstytucji RP przedmiotem ochrony jest własność i działalność gospodarcza. Jednakże w art. 24 Konstytucji RP zaznaczono, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Wskazuje to, że państwo jest władne poddać restrykcjom swobodę obrotu umownego związanego ze stosunkami zatrudnienia, albowiem względy nawiązujące do ochrony pracobiorców mogą uzasadniać ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP)³⁸.

Ze wskazanych względów ustrojowe postanowienia Konstytucji nie pozwalają na jednoznaczne rozstrzygnięcie dylematu, czy regulacja stosunków zatrudnienia powinna być nasycona w większym zakresie pierwiastkami publicznoprawnymi czy też prywatnoprawnymi³⁹. Ustawodawca zwykły

³⁴ O prawach człowieka pierwszej, drugiej i trzeciej generacji pisze m.in. H. Zięba-Załucka, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP – rozważania ogólne* (w:) *Wolności, prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. H. Zięby-Załuckiej, Rzeszów 2018, s. 13–14.

³⁵ Spośród wielu tych aktów wystarczy wskazać Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, Europejską Kartę Społeczną sporządzoną w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ratyfikowaną przez Polskę w dniu 10 czerwca 1997 r. oraz stale wzrastającą liczbę konwencji i zaleceń MOP.

³⁶ K. Zeidler, *W sprawie wykładni i treści ideowych art. 20 Konstytucji RP z 1997 roku*, GSP 2017, t. XXXVII, s. 87.

³⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 27.

³⁸ Należy również brać pod uwagę art. 22 Konstytucji RP, z którego wynika, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne ze względu na ważny interes publiczny.

³⁹ Różne sposoby rozłożenia tych akcentów można zaobserwować w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Por. wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., K 2/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 72 oraz wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

korzysta zatem ze sporego marginesu elastyczności. Swoboda interpretacyjna nie idzie jednak tak daleko, aby uprawniała do twierdzenia, że zasoby pracy są dobrem wspólnym, pracodawca zaś, zatrudniając pracownika, działa w imieniu państwa jako podmiot administrujący wolnym miejscem pracy⁴⁰. Stanowisko takie, preferujące jednostronnie „społeczny”⁴¹ element społecznej gospodarki rynkowej, byłoby łatwiejsze do obrony na tle Konstytucji kwietniowej lub Konstytucji PRL, które akcentowały wspólnotowy wymiar pracy oraz jej ścisłe powiązanie z funkcjami pełnionymi przez państwo. Postanowień takich brakuje w Konstytucji RP. Podłoża konstytucyjnego pojęcia dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) należy upatrywać w klasycznej koncepcji praw człowieka, której hołduje ta konstytucja, a nie w ideach komunitaryzmu, przeciwstawiających dobro wspólne uprawnieniom indywidualnym⁴². Należy zatem przyjąć, że strony zawierające stosunek pracy korzystają, w ramach przysługującej im wolności (art. 31 ust. 1, art. 65 ust. 1 Konstytucji RP), z „prywatnych” zasobów pracy, natomiast państwo występuje, z mocy art. 24 Konstytucji RP, w roli regulatora treści tych stosunków.

Dokonując przeglądu praw i wolności pracowniczych, które znalazły bezpośredni wyraz w przepisach Konstytucji RP, można zauważyć, że katalog praw i wolności indywidualnych jest ograniczony, a sposób ich sformułowania odznacza się powściągliwością. Nie można jednocześnie pominąć tego, że rozszerzeniu uległy przepisy Konstytucji określające prawa i wolności obywatelskie, które nie odnoszą się bezpośrednio do stosunków zatrudnienia, jednak stwarzają podstawy do wyprowadzania wniosków w tym zakresie. Przykład stanowią rozważania o godności pracowniczej oraz autonomii informacyjnej w stosunkach pracy (art. 30 oraz art. 47 i 51 Konstytucji RP)⁴³. Innego rodzaju rozszerzenie konstytucyjnego kontekstu rozważań w dziedzinie praw pracowniczych ma charakter podmiotowy. Przewagę zdobył bowiem pogląd, że konstytucyjny termin „praca” obejmuje wszelką pracę zarobkową na rzecz innego podmiotu bez względu na formalne zakwalifikowanie stosunku prawnego⁴⁴. Kwestia ta nie była przedmiotem szerokich dyskusji pod rządami poprzednich konstytucji, bądź z uwagi na ogólnikowość ich przepisów, bądź też ze względu na kontekst społeczny,

⁴⁰ A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, s. 47, 256.

⁴¹ Jak wskazał K. Strzyczkowski, idea państwa socjalnego jest sprzeczna z założeniami społecznej gospodarki rynkowej. Zob. K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa* (w:) *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2005, s. 14.

⁴² M. Piechowiak, *Dobro wspólne...*, s. 155.

⁴³ Zob. A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017, s. 245–267 oraz powołana tam literatura.

⁴⁴ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I..., s. 65–70, 77; A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 85–110; T. Liszcz, *Praca i kapitał w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, SIL 2014, vol. XXII, s. 254. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zob. przede wszystkim wyrok TK z dnia 23 lutego 2010 r., P 20/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 13. Por. L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, PiP 1997, z. 11–12, s. 197, 208–209.

który nie nadawał pierwszorzędного znaczenia problemom ochrony wykonawców umów prawa cywilnego, która stanowi punkt krytyczny sporu wokół konstytucyjnego pojęcia pracy.

Pomijając powyższe elementy, które wynikają przeważnie z „otoczenia” konstytucyjnej regulacji praw pracowniczych, można stwierdzić, że w obowiązującej Konstytucji nastąpiła stagnacja, a nawet regres w tej dziedzinie. Próbując odpowiedzieć na pytanie o jego przyczyny, nasuwa się uwaga, że Konstytucja RP była aktem wieńczącym przebudowę ustroju społeczno-gospodarczego państwa. W czasie jej kształtowania tendencje liberalne miały przewagę nad motywami socjalnymi, co miało dodatkowy wpływ na zachowawczy sposób uregulowania interesującej nas problematyki. Ponadto w odróżnieniu od Konstytucji PRL, ustrojodawca III Rzeczypospolitej chciał nadać gwarancjom konstytucyjnym charakter realny, a nie fasadowy, co uzasadniało ostrożne podejście, mając zwłaszcza na uwadze sytuację ekonomiczną państwa, które wychodziło dopiero z kryzysu, mającego źródła w nieracjonalnej gospodarce prowadzonej przez władze PRL. Te motywy zdradzają pewne podobieństwo do sytuacji, w której znaleźli się twórcy Konstytucji marcowej. Również i ta Konstytucja wywodziła prawa obywatelskie z zasad demokracji liberalnej, z zastrzeżeniem historycznych różnic w sposobie ich pojmowania. Także i wtedy ówczesna sytuacja państwa polskiego spowodowała zepchnięcie na drugi, a może i trzeci plan socjalnej warstwy postanowień ustawy zasadniczej.

2.2. OCHRONA PRACY

Zagadnienie ochrony pracy stanowi łącznik między konstytucjami polskimi doby przedwojennej a obecnie obowiązującą Konstytucją RP z 1997 r. W Konstytucji marcowej znalazło ono wyraz w art. 102 zdanie pierwsze, który stanowił, że praca, jako główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej, pozostawać ma pod szczególną ochroną Państwa. W pierwszej części zdania drugiego tego przepisu postanowiono zaś, że każdy obywatel ma prawo do opieki państwa nad jego pracą. W Konstytucji kwietniowej zbliżoną rolę pełnił art. 8. Zgodnie ze zdaniem pierwszym tego przepisu praca była podstawą rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej, a według zdania drugiego państwo miało roztaczać opiekę nad pracą i sprawować nadzór nad jej warunkami.

Odnosząc się do charakteru prawnego przepisów art. 102 Konstytucji marcowej i art. 8 Konstytucji kwietniowej, należy zadać pytanie, czy formułowały one obywatelskie prawo do ochrony pracy lub przynajmniej normę programową, zobowiązującą państwo do zapewnienia skutecznej ochrony. Istotną wątpliwość budzi to, że oba wymienione przepisy odwołują się do terminu „opieka [państwa] nad pracą”, co akcentuje ich „filantropijno-

-humanitarny” wydzźwięk⁴⁵. Odpowiedź musi być jednak zróżnicowana w odniesieniu do każdej z wymienionych ustaw zasadniczych. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 102 zdanie pierwsze Konstytucji marcowej praca została objęta ochroną państwa, którą uwydatniono przez użycie przymiotnika „szczególna”, w zdaniu drugim przyznano zaś obywatelowi prawo do opieki państwa nad jego pracą. Wydaje się zatem, że treść omawianego przepisu nie mogła być traktowana jedynie jako konstytucyjna norma programowa, ale tworzyła ramy prawa podmiotowego⁴⁶. Jednocześnie należy pamiętać, że poglądy zakładające bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji kielkowały dopiero w ówczesnej myśli prawniczej⁴⁷, a ustawa zasadnicza nie kształtowała mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa ustawowego.

Odmierna ocena musi być odniesiona do Konstytucji kwietniowej, która nie operowała pojęciem ochrony pracy, a jedynie deklarowała roztoczenie przez państwo opieki nad pracą. Jak już zaznaczono, zmiana ta stanowiła wykładnik świadomego odejścia przez ustrojodawcę od koncepcji praw i wolności obywatelskich. Przepisowi art. 8 Konstytucji kwietniowej starano się nadać istotne znaczenie, o czym świadczyło zamieszczenie go wśród zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Jego wykładnia akcentowała nowatorski charakter zawartego w nim pojęcia pracy przez powiązanie go z celami solidarnej wspólnoty, koncentrującej się wokół instytucji państwa. Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że wykładnia ta wyolbrzymiała zakres dokonanej zmiany, ponieważ sformułowanie, według którego praca jest podstawą rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej (art. 8 ust. 1 Konstytucji kwietniowej) nie różniło się tak dalece od redakcji art. 102 zdanie pierwsze *ab initio* Konstytucji marcowej. Ochrona zadekretowana przez Konstytucję kwietniową koncentrowała się jednoznacznie, w odróżnieniu od Konstytucji marcowej, na „pracy” jako takiej, nie zaś na „człowieku pracy”.

Mimo efektownego sztafażu należy zatem uznać, że realny walor ochrony pracy, a właściwie opieki nad pracą, przewidywanej przez Konstytucję kwietniową, stanowił wyraźny regres w stosunku do jej poprzedniczki, wyjąwszy jednak włączenie do art. 8 ust. 2 wzmianki o sprawowaniu przez państwo nadzoru nad warunkami pracy. Wrażenie to było wzmocnione przez brak jakichkolwiek norm szczegółowych, które wyznaczałyby zarysy instytucji ochronnych.

Zakres podmiotowy ochrony pracy w konstytucjach przedwojennych nie rysował się jasno. W tamtym okresie proces kształtowania się prawa pracy jako odrębnej gałęzi prawa nie był jeszcze zakończony. Z tego względu nie doszło do pełnego sprecyzowania cech stosunku prawnego podlegającego

⁴⁵ Tak G. Simon, *Zagadnienie społeczne...*, s. 13.

⁴⁶ Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 559; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I..., s. 46.

⁴⁷ Zob. bliżej R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, Krajowa Rada Sądownictwa 2016, nr 4, s. 14 oraz powołana tam literatura i orzecznictwo.

ochronie. W Konstytucji marcowej obok pojęcia pracy pojawił się termin „praca najemna”, którym operował art. 68, przewidujący powołanie samorządu gospodarczego, obejmującego również izby rolnicze, handlowe, przemysłowe i rzemieślnicze. Wskazywało to, że ustrojodawca nadaje bardziej ogólny wymiar „pracy” występującej jako przedmiot ochrony w art. 102 Konstytucji marcowej. Jednak szczegółowe postanowienia art. 102 i 103 Konstytucji marcowej, odnoszące się do ubezpieczenia od ryzyk związanych z pracą oraz zakazów wykonywania niektórych prac przez kobiety i młodocianych, przemawiały za adresowaniem ochrony konstytucyjnej do stosunków prawnych, w ramach których istnieje zależność osoby świadczącej pracę od podmiotu ją zatrudniającego. Przepisy Konstytucji marcowej i kwietniowej abstrahowały natomiast, w odróżnieniu od regulacji ustawowych, od dystynkcji między pracownikiem umysłowym i robotnikiem, w związku z czym ochrona konstytucyjna była w zasadniczej części niezależna od wskazanego kryterium klasyfikacyjnego. Wyjątek stanowił art. 103 zdanie czwarte Konstytucji marcowej, w której zakaz pracy nocnej w gałęziach szkodliwych dla zdrowia był adresowany wyrażnie do „robotników młodocianych”, co wynikało jednak z zakresu przedmiotowego ochrony.

Na tle art. 8 Konstytucji kwietniowej wyrażono natomiast pogląd, że użyte w nim określenie pracy ma możliwie najogólniejszy zasięg podmiotowy. Chodziło zatem nie tylko o pracę najemną lub wykonywaną dla celów gospodarczych, ale o pracę w jakiegokolwiek formie i dla dowolnych celów⁴⁸. Tak szerokie ujęcie wiązało się z pewnością ze znaczeniem przypisywanym pracy, która miała być czynnikiem twórczym z punktu widzenia wspólnoty państwowej, a taki charakter można odnosić do każdej pracy społecznie użytecznej. Według bardziej restryktywnego stanowiska, norma art. 8 Konstytucji kwietniowej ograniczała się do pracy świadczonej w sposób zarobkowy⁴⁹. W kontekście państwowego nadzoru nad warunkami pracy, przewidywanego w art. 8 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, należy zwrócić uwagę, że na poziomie prawa ustawowego ograniczał się on do pracy najemnej, a także pracy wykonywanej przez więźniów i chałupników (art. 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy⁵⁰).

Zakres przedmiotowy ochrony (opieki) państwa nad pracą, według postanowień Konstytucji marcowej i Konstytucji kwietniowej, przybliżał się do ochrony pracy w szerokim znaczeniu według jej współczesnego ujęcia, przekraczającej horyzont norm prawnych regulujących bezpieczne i higieniczne warunki pracy⁵¹. Ochrona państwa, proklamowana przez art. 102 Konstytucji marcowej, była postrzegana przez pryzmat szczegółowych

⁴⁸ Konstanty Grzybowski, *Zasady Konstytucji...*, s. 77.

⁴⁹ T.J. Orlewicz, *Zasady Konstytucji 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935, s. 19; za: Konstanty Grzybowski, *Zasady Konstytucji...*, s. 77.

⁵⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 590 z późn. zm.

⁵¹ O szerokim pojmowaniu ochrony pracy zob. m.in. W. Szubert, *Ochrona pracy*, Warszawa 1966, s. 9–10.

postanowień art. 102 i 103 Konstytucji marcowej, obejmujących prawa socjalne w szerokim tego słowa znaczeniu, włączając również uprawnienia z zakresu ubezpieczenia społecznego. Zarzucano natomiast, że ustrojodawca pominął sprawy tak kluczowe, jak wynagrodzenia, czas pracy i urlopy⁵². Wydaje się jednak, że mimo braku wyraźnego wymienienia tych elementów, mieściły się one w ramach ogólnego pojęcia „szczególna ochrony pracy”, natomiast zasadniczą wadą była niemożność zarysowania konturów tej ochrony na podstawie lakonicznego postanowienia Konstytucji. Jednocześnie w art. 102 i 103 Konstytucji marcowej doszło do przemieszania aspektów dotyczących ściśle prawa pracy i ubezpieczenia społecznego oraz elementów odrębnego rodzaju, związanych z opieką nad dziećmi pozbawionymi władzy rodzicielskiej oraz prowadzenia przez państwo zakładów publicznych, takich jak zakłady wychowawcze, koszary, szpitale, więzienia i przytułki⁵³. W piśmiennictwie wskazywano, że ten brak spójności był pochodną pierwotnej koncepcji projektu konstytucji, zbudowanego wokół obowiązku pracy i stosownego do niego, rozległego zakresu aktywności opiekuńczej państwa⁵⁴.

W odróżnieniu od konstytucji przedwojennych, Konstytucja PRL nie zawierała przepisu proklamującego ogólną zasadę państwowego nadzoru lub opieki nad pracą. Taki stan rzeczy jest jedynie pozornie zaskakujący. Należy bowiem pamiętać, że wprowadzenie realnego socjalizmu miało zlikwidować sprzeczności między pracą i kapitałem, zatrudnienie zaś ludu pracującego miało odbywać się w oparciu o uspołecznione zakłady pracy. Założenie to okazało się zbyt optymistyczne, co unaoczniliy powtarzające się, masowe protesty robotnicze. Wychodząc jednak z tego punktu widzenia, uznano zbędność przepisu proklamującego państwową ochronę pracy, poprzestając na uregulowaniu szczegółowych praw socjalnych w rozdziale 8 Konstytucji PRL. Miejsce zasady ochrony pracy zajęła zasada ustrojowa, według której praca stanowiła prawo, obowiązek i sprawę honoru obywatela (art. 19 ust. 1 Konstytucji PRL). Charakterystyczne dla Konstytucji PRL były natomiast tzw. materialne gwarancje praw ludu pracującego, zadeklarowane w art. 3⁵⁵.

Znamienne było odstępienie od konstytucyjnego umocowania państwowego nadzoru nad warunkami pracy, co nie było sprawą przypadku. Jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji PRL zlikwidowano samodzielność ustanowionej w okresie międzywojennym służby państwowej – inspek-

⁵² M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 113.

⁵³ K. Simon, *Zagadnienie społeczne...*, s. 13.

⁵⁴ J. Mazurkiewicz, *Zagadnienie pracy...*, s. 13–14.

⁵⁵ Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 3 Konstytucji PRL gwarancje te obejmowały m.in. zapewnienie rozwoju i nieustannego wzrostu sił wytwórczych kraju przez jego uprzemysłowienie, przez likwidację zacofania gospodarczego, technicznego i kulturalnego (pkt 1) oraz organizowanie gospodarki planowej, opierając się na przedsiębiorstwach stanowiących własność społeczną (pkt 3).

cji pracy, podporządkowując jej terenowe jednostki organom rad narodowych⁵⁶. W okresie późniejszym sprawowanie zadań kontroli i nadzoru nad warunkami pracy i płacy przekazano fasadowym związkom zawodowym, ograniczając początkowo również zakres tych uprawnień⁵⁷. Rozwiązania te stwarzały jedynie pozór autentycznego nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. W obliczu krytyki przywrócono w 1981 r. państwową inspekcję pracy⁵⁸, nie nadając jednak tej instytucji umocowania konstytucyjnego.

Konstytucjonalizacja ochrony pracy nastąpiła ponownie w art. 24 Konstytucji RP. Przepisowi temu zapewniono miejsce w rozdziale I ustawy zasadniczej, zawierającym podstawowe zasady ustrojowe. Konstrukcja zasady ochrony pracy przywodzi na myśl unormowania konstytucji przedwojennych. Jednak art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji RP nie stanowi o prawie obywatela do nadzoru lub opieki nad jego pracą, co jest podnoszone jako regres w stosunku do art. 102 Konstytucji marcowej⁵⁹. Z kolei art. 24 zdanie drugie Konstytucji RP, proklamujące nadzór państwa nad warunkami pracy, nie różni się od odpowiedniej części przepisu art. 8 ust. 2 Konstytucji kwietniowej.

W pierwszej kolejności należy postawić problem, jaki jest przedmiot ochrony pracy proklamowanej w Konstytucji RP, a więc czy ochronie podlega człowiek pracy, czy też praca jako taka. W piśmiennictwie wyrażono myśl, że ochrona państwa nad pracą oznacza w istocie ochronę „ludzi pracy”⁶⁰, jednak wydaje się, że stanowisko to jest nadmiernie uproszczone. Jednocześnie zbyt daleko idące jest sprowadzanie ochrony pracy do ochrony zdolności do zatrudnienia, pojmowanej jako wyznacznik społecznego potencjału pracy⁶¹. Nie rezygnując z podmiotowego znaczenia ochrony pracy, należy uznać, że praca postrzegana zarówno jako relacja między pracownikiem i podmiotem go zatrudniającym, jak i element niezbędny dla dobrobytu i satysfakcji członków społeczeństwa posiada „wartość dodaną” dla prawidłowego funkcjonowania porządku społeczno-państwowego. Takie podejście znajduje poparcie w treści preambuły i stanowi historycznie uzasadniony łącznik z poglądami wyrażanym na tle konstytucji okresu przedwojennego. Prawidłowe jest zatem ujęcie wskazujące, że przedmiot ochrony z art. 24 Konstytucji RP ma konstrukcję dwuwarstwową. Pierwotne znaczenie ma praca jako relacja społeczna między pracodawcą i pracobiorcą, będąca nośni-

⁵⁶ Na mocy art. 36 i 37 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.

⁵⁷ Dekret Rady Państwa z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy, Dz. U. Nr 52, poz. 260 z późn. zm.

⁵⁸ Ustawa z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. Nr 6, poz. 23 z późn. zm.

⁵⁹ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I..., s. 46.

⁶⁰ T. Liszcz, *Praca i kapitał...*, s. 254.

⁶¹ J. Jończyk, *Ochrona pracy*, PiZS 2013, nr 3, s. 3.

kiem istotnych wartości społecznej. We współistniejącej płaszczyźnie ochrona obejmuje strony stosunków zatrudnienia⁶².

Pytaniem szczególnie aktualnym jest to, czy konstytucyjna ochrona pracy rozciąga się poza granice pojęć pracownika i stosunku pracy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy. W piśmiennictwie⁶³ i orzecznictwie sądowym⁶⁴ przeważa odpowiedź pozytywna, którą należy zaaprobować. Również i to stanowisko koresponduje z poglądami wyrażanymi na tle przepisów zamieszczonych w poprzednich konstytucjach. Zasadne jest jednocześnie zawężenie owej ochrony do stosunków obejmujących zarobkowe świadczenie pracy na rzecz drugiego (zatrudniającego) podmiotu, które powinny cechować się względną przynajmniej trwałością. Zauważa się bowiem trafnie, że Konstytucja RP przewiduje odrębną ochronę m.in. dla przedsiębiorców i rolników indywidualnych, a nadto trudno byłoby uzasadnić państwowy nadzór nad warunkami wykonywania takiej pracy, które podmiot „samoza-trudniający” tworzy sam dla siebie⁶⁵. Ochrona ta może i powinna być zróżnicowana nie tylko w zależności od położenia ekonomicznego i socjalnego osoby wykonującej pracę⁶⁶, lecz również przy uwzględnieniu właściwości stosunku prawnego; wykonywanie pracy podporządkowanej stanowi uzasadnienie ochrony najdalej idącej, właściwej stosunkowi pracy.

Jeśli chodzi o przedmiotowe granice ochrony pracy w rozumieniu art. 24 Konstytucji RP, to należy nadawać im maksymalnie szeroki, „otwarty” zakres, nie ograniczając się jedynie do techniczno-organizacyjnych warunków wykonywania pracy oraz problematyki czasu pracy i urlopów⁶⁷. Uwaga ta odnosi się również do „warunków wykonywania pracy”, które objęte są nadzorem państwowym, stosownie do art. 24 zdanie drugie Konstytucji RP.

⁶² T. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 145–146. Podobnie A. Dral, B. Bury, *Zasada ochrony pracy w świetle Konstytucji RP*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014, nr 3, s. 241; także W. Masewicz, L. Kasprówicz, *Ochrona pracy jako problem prawno-społeczny*, St.Pr.PiPSP. 2015, s. 375.

⁶³ Zob. m.in. J. Boć (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocią, Wrocław 1998, s. 61; L. Garlicki, komentarz do art. 24 (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007, s. 4; T. Wyka, *Konstytucyjne prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy oraz praca na własny rachunek – uwagi de lege ferenda* (w:) *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesor Urszuli Jackowiak*, pod red. J. Steliny, A. Wypych-Żywickiej, GSP 2007, t. XVII, s. 334; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I..., s. 46 i n.; T. Liszcz, *Konstytucyjne podstawy ochrony pracy* (w:) *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, pod red. T. Wyki, M.A. Mielczarka, Warszawa 2017, s. 63; T. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 152–153.

⁶⁴ Wyrok TK z dnia 24 października 2006 r., SK 41/05, OTK-A 2006, nr 9, poz. 126; wyrok TK z dnia 22 maja 2013 r., P 46/11, OTK-A 2013, nr 4, poz. 42; wyrok SN z dnia 20 czerwca 2018 r., I PK 48/17, LEX nr 2508183.

⁶⁵ T. Liszcz, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 64.

⁶⁶ T. Liszcz, *Praca i kapitał...*, s. 269.

⁶⁷ Inaczej J. Jończyk, który uważa, że pod rządem Konstytucji RP przedmiotem ochrony jest zdolność do pracy jako rodzaj siły wytwórczej postawionej w rzędzie dóbr Rzeczypospolitej. Zob. J. Jończyk, *O modernizacji prawa pracy*, PiZS 2011, nr 9, s. 5.

Oceniając charakter prawny normy wyprowadzonej z art. 24 Konstytucji RP, należy się zgodzić, że mamy do czynienia z zasadą ustroju o charakterze dyrektywalnym⁶⁸. Niemniej jednak zasada ochrony pracy nie będzie stanowić samoistnego kryterium oceny konstytucyjności, jako że jest ona traktowana jako czynnik wywołujący potrzebę ograniczenia innych wolności i praw konstytucyjnych, co dotyczy zwłaszcza swobody kształtowania przez strony stosunku umownego. W istocie należy wówczas zatem ocenić, czy zasada ochrony pracy nie powinna korygować innych wartości konstytucyjnych⁶⁹, przy jednoczesnym uwzględnieniu pozostałych zasad ustrojowych, wyrażonych w szczególności w art. 20 Konstytucji RP. Kształt art. 24 Konstytucji RP utrudnia natomiast wyprowadzanie z niej prawa podmiotowego, co podważa możliwość opierania na nim skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP). Odmienne stanowisko⁷⁰ nie przekonuje z uwagi na treść powołanego przepisu, w którym brak jest odniesienia do prawa obywatela (pracobiorcy) do ochrony pracy, w odróżnieniu od art. 102 Konstytucji marcowej, nadającego prawo do „opieki państwa nad pracą”.

2.3. WOLNOŚĆ PRACY, PRAWO DO PRACY, OBOWIĄZEK PRACY

Kategorie wolności pracy, prawa do pracy i obowiązku pracy wyznaczają zróżnicowane podejście do konstytucyjnej problematyki pracy. Możliwe jest wyróżnienie czterech modeli regulacyjnych, które wystąpiły w analizowanych tutaj konstytucjach polskich pochodzących z XX w. Pierwszy z nich jest skoncentrowany wokół wolności pracy. Drugie ujęcie polega na pominięciu bezpośredniego uregulowania omawianych kwestii w przepisach konstytucji, w związku z czym próba wyjaśnienia stanowiska prawodawcy wymaga zabiegów interpretacyjnych, uwzględniających ustrojowy kontekst jego milczenia. Według modelu trzeciego państwo zapewnia obywatelom prawo do pracy, prowadząc politykę pełnego zatrudnienia, co łączy się jednak z odejściem od wolności pracy i zadeklarowaniem obowiązku pracy. Wreszcie ostatni typ konstrukcji polega na połączeniu zasady wolności pracy z prawem do pracy, rozumianym jednak wyłącznie jako podjęcie przez władze państwowe takich środków prowadzenia polityki społecznej i kształtowania ustroju pracy, które ułatwią obywatelom dostęp do zatrudnienia.

Pierwsze z wyróżnionych ujęć było znamienne dla Konstytucji marcowej, która wyrastała na podłożu koncepcji prawnonaturalnej i liberalnej. Podmiot prawa dysponował swobodą decyzyjną co do podjęcia aktywności zarobkowej. Państwo zobowiązane było do powstrzymywania się od inge-

⁶⁸ A. Dral, B. Bury, *Zasada ochrony...*, s. 239; T. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 154.

⁶⁹ Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 22 maja 2013 r., P 46/11, pkt 4.2.3.

⁷⁰ T. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 156.

rencji w tak określonej sferze wolności jednostki, odmienne sytuacje były zaś traktowane jako wyjątek do reguły. Można zatem stwierdzić, że w ramach tej koncepcji eksponowany był element negatywny wolności, zgodny z klasycznym i intuicyjnym pojmowaniem terminu „wolność”.

W Konstytucji marcowej wolności pracy nie poświęcono osobnego przepisu. Wolność „wyboru zajęcia i zarobkowania” została wymieniona w art. 101 Konstytucji marcowej obok innych wolności osobistych i ekonomicznych, odnoszących się do wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, przemieszczania się i wychodźstwa oraz przenoszenia własności. Po pierwsze świadczy to o tym, że tematyka wolności pracy nie była na pierwszym planie zainteresowania ówczesnego prawodawcy. Po wtóre wymienienie wolności pracy bezpośrednio obok swobody dysponowania własnością wskazuje na eksponowanie ekonomicznego znaczenia interesującego nas pojęcia, co jest znamienne dla myśli prawniczej pozostającej pod wpływem prądów liberalnych.

W art. 101 zdanie drugie Konstytucji marcowej zaznaczono, że ograniczenie wolności może wprowadzić jedynie ustawa. Wokół tego przepisu ogniskowały się wypowiedzi doktryny prawniczej. Odwoływano się do ustawowych zakazów wykonywania pracy, wskazując na ich podmiotowy lub temporalny wymiar⁷¹. Rozważano możliwość zastosowania znanej w innych państwach klauzuli *closed shop* (zakaz zatrudniania przez pracodawcę pracowników nienależących do związków zawodowych)⁷², co prowadziło do wniosku o niedopuszczalności takiej klauzuli. W świetle art. 101 Konstytucji marcowej oceniono również, że utraciły moc nieuchylone wyraźnie przepisy zaborcze, przewidujące stosowanie przymusu pracy wobec pracowników (sług) domowych⁷³. Uznawano zatem powszechnie zakaz pracy przymusowej. W Konstytucji marcowej nie ustanowiono jednak wyraźnie takiego zakazu, choć zasadna jest ocena, że wynikał on z normy art. 101, stosowanej *a contrario*. Odnośnie natomiast do swobody umownego kształtowania stosunków pracy wskazywano, że nie ma ona charakteru bezwzględного. Państwo reguluje bowiem, za pomocą przepisów prywatno- i publiczno-prawnych, niektóre elementy stosunku pracy, naruszenie zaś tych przepisów pociąga za sobą nieważność postanowienia umowy i karnoprawną odpowiedzialność stron, adresowaną przeważnie do pracodawcy⁷⁴.

Konstytucja marcowa nie operowała natomiast pojęciem „prawo do pracy”, nie odbiegając w tym względzie od ówczesnego konstytucjonalizmu europejskiego i światowego, pomijając wyjątek Konstytucji Rosji bolszewickiej z 1918 r. Postulatu takiego nie formułowano zresztą nawet w najbardziej progresywnym, w sferze socjalnej, projekcie konstytucji, przedstawionym

⁷¹ A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930, s. 27.

⁷² *Ibidem*, s. 25.

⁷³ J. Bloch, *Kodeks pracy. Ustawy i rozporządzenia o umowie o pracę robotników, pracowników umysłowych, o czasie pracy, o urlopach, o higienie pracy i chorobach zawodowych, o inspekcji pracy, o sądach pracy*, Warszawa 1930, s. 482, przyp. 2.

⁷⁴ A. Raczyński, *Polskie...*, s. 28.

przez Związek Polskich Posłów Socjalistycznych⁷⁵. W postanowieniach Konstytucji marcowej nie zadeklarowano takich działań państwa, które zmierzałyby do upowszechnienia zatrudnienia i likwidacji problemu bezrobocia. Pominięto również instytucjonalne gwarancje wolności pracy, które wymagały w niezbędnym zakresie aktywnego działania państwa. Zabrakło nawet przepisu podobnego do umiarkowanego w swojej istocie art. 163 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 1919 r., według którego „każdemu Niemcowi winna być dana możliwość uzyskania pracą swego utrzymania”, a „o ile nie będzie można mu nastręczyć sposobności do odpowiedniej pracy, należy zapewnić mu niezbędne utrzymanie”. Namiastką takich tendencji była zapowiedź prawa do ubezpieczenia społecznego „w razie braku pracy” (art. 102 zdanie drugie Konstytucji marcowej). Nie może zatem dziwić, że w obliczu tak skąpej regulacji konstytucyjnej prawnicy reprezentujący opcję lewicową wyrażali rozczarowanie, że ustrojodawca zapewnił jedynie wolność pracy, która „nie była znikąd zagrożona”⁷⁶.

Konstytucja kwietniowa nie zadeklarowała wolności pracy, co nie może dziwić, zważywszy na negatywne nastawienie ustrojodawcy do koncepcji praw człowieka. Pewnego uzasadnienia dla tej wolności można dopatrywać się jedynie w art. 5 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, który stanowił, że państwo zapewnia obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słów i zrzeczeń. Wydaje się bowiem, że możliwość wykonywania swobodnie obranej pracy, która nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu, powinna być zaliczona do wartości osobistych, sprzyjających rozwojowi osoby świadczącej pracę. W Konstytucji kwietniowej brak również odniesień do prawa do pracy. Nie ustanowiono wprost moralnego nawet obowiązku pracy, co należy podkreślić, pamiętając o tym, że Konstytucja ta wykazywała związki z poglądami korporacjonistycznymi. W pewnym zakresie obowiązek moralny mógł być jednak wywodzony z art. 1 ust. 3 Konstytucji kwietniowej, który akcentował międzypokoleniowy wymiar więzi państwowej, wskazując że „każde pokolenie jest obowiązane wysiłkiem własnym wzmocnić siłę i powagę Państwa”.

Również Konstytucja PRL stała na gruncie kolektywistycznej wizji pracy, co wynikało jednak z odmiennych założeń, charakterystycznych dla konstytucjonalizmu socjalistycznego. W odróżnieniu od konstytucji przedwojennych, Konstytucja PRL regulowała wyraźnie prawo do pracy, łącząc je z obywatelskim obowiązkiem pracy, co stanowiło przejaw koncepcji ustrojowej państwa realnego socjalizmu, które uzurpowało sobie prawo do działania w interesie tzw. ludu pracującego. Wobec braku rynku pracy państwo pełniło funkcję podstawowego dostawcy i regulatora pracy. Podejście to znalazło wyraz w zasadzie ustrojowej sformułowanej w art. 19 ust. 1 Kon-

⁷⁵ Postanowienia tego projektu w dziedzinie socjalnej omawia S. Krukowski (w:) *Konstytucje Polski...*, pod red. M. Kallasa, s. 44–46.

⁷⁶ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 112.

stytucji PRL, który stanowił, że praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela, deklarując jednocześnie, że „pracą swoją, przestrzeganiem dyscypliny pracy, współzawodnictwem pracy i doskonaleniem jej metod lud pracujący miast i wsi wzmacnia siłę i potęgę Ojczyzny, podnosi dobrobyt narodu i przyspiesza całkowite urzeczywistnienie ustroju socjalistycznego”.

W piśmiennictwie zauważono trafnie, że przepis art. 19 Konstytucji PRL miał szeroki zasięg i obejmował wszystkich pracujących obywateli, a więc także rolników indywidualnych i osoby samodzielnie zarobkujące. Natomiast art. 68 Konstytucji PRL, zamieszczony w rozdziale regulującym podstawowe prawa i obowiązki obywateli, odnosił się do pracy ekonomicznie zależnej, wykonywanej zarówno w ramach stosunku pracy, jak i w formach podobnych (niepracowniczych)⁷⁷, którym przypadało wówczas zdecydowanie drugoplanowe znaczenie. Według art. 68 ust. 1 Konstytucji PRL obywatele PRL mieli prawo do pracy, zdefiniowane jako prawo do zatrudnienia za wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy. Prawo do pracy stanowiło wykładnik państwowej polityki pełnego zatrudnienia⁷⁸, co znajdowało wyraz w określeniu tzw. gwarancji materialnych tego prawa w art. 68 ust. 2 Konstytucji PRL⁷⁹. Polityka zatrudnienia zmierzała do zapewnienia pracy wszystkim obywatelom poszukującym pracy i zdolnym do jej pełnienia. Podkreślano jednak, że prawo do pracy nie miało charakteru roszczeniowego, a więc nie dawało obywatelowi prawa do zatrudnienia na konkretnych warunkach, które było uzależnione od kombinacji czynników obiektywnych, uwarunkowanych poziomem rozwoju gospodarczego kraju, oraz czynników subiektywnych, leżących po stronie pracownika (np. kwalifikacje wymagane do wykonywania pracy)⁸⁰. W efekcie uznawano, że na prawo do

⁷⁷ J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1984, s. 357–358.

⁷⁸ Zasada prawa do pracy znalazła bardziej dobitny wyraz na poziomie kodeksu pracy, który stanowił w art. 10 § 1, że obywatelom PRL zapewnia się pracę przez stały i wszechstronny rozwój gospodarki narodowej oraz politykę racjonalnego zatrudnienia.

⁷⁹ Według art. 58 ust. 2 Konstytucji PRL w jego pierwotnym brzmieniu prawo do pracy zapewniały: społeczna własność podstawowych środków produkcji, rozwój na wsi ustroju społeczno-spółdzielczego, wolnego od wyzysku, planowy wzrost sił wytwórczych, usunięcie źródeł kryzysów ekonomicznych, likwidacja bezrobocia. Mocą ustawy z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 5, poz. 29) zakres powyższych gwarancji, przeniesionych do art. 68 ust. 2, uległ znaczącemu poszerzeniu i zmodyfikowaniu, m.in. przez wskazanie, że prawo do pracy zapewnia „racjonalne wykorzystywanie wszystkich czynników produkcji”. Kształt powyższych gwarancji stał się przedmiotem krytyki J. Jończyka (*Prawo...*, s. 359), który wskazywał, że omawiany przepis nie stanowi opisu rzeczywistości, lecz skierowaną do różnych adresatów powinność stworzenia takich warunków społeczno-gospodarczych, aby obywatele PRL mogli faktycznie realizować prawo do pracy.

⁸⁰ W. Masewicz (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, pod red. J. Jończyka, Warszawa 1977, s. 42; M. Matey, *Prawo do pracy (w:) Prawa człowieka. Model prawny*, pod red. R. Wieruszewskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 780. Inaczej E. Łętowska, *Spór o prawo do pracy*, Przegląd z 26 sierpnia 2001 r., s. 66; A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy (w:) Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 575.

pracy składa się prawo do pomocy państwa w uzyskaniu zatrudnienia oraz ochrona trwałości istniejącego stosunku pracy⁸¹.

Prawo do pracy wysunięto na pierwszy plan regulacji konstytucyjnych w sferze stosunków zatrudnienia. W ramach tego prawa ujęto regułę wynagradzania według ilości i jakości pracy (art. 68 ust. 1 Konstytucji PRL), nie gwarantując jednak konstytucyjnie minimalnej wysokości wynagrodzenia. Elementem zasady prawa do pracy było również odesłanie do socjalistycznego ustawodawstwa pracy, które miało zabezpieczyć prawidłową realizację prawa do pracy (art. 68 ust. 2 Konstytucji PRL), co przesądziło – jak się wydaje – o braku odrębnego sformułowania na poziomie konstytucyjnym zasady ochrony pracy. Przyjmowano, że ustawowe instytucje prawa pracy, obejmujące m.in. zagwarantowanie trwałości stosunku pracy, składają się na ochronę prawa do pracy⁸², co wpływało istotnie na kierunek wykładni przepisów podkonstytucyjnych⁸³.

Piśmiennictwo prawnicze nie było jednomyślne co do konsekwencji uregulowania w art. 19 ust. 1 Konstytucji PRL obywatelskiego obowiązku pracy. Zgodnie z ówczesną wykładnią ustawy zasadniczej panowała wprawdzie zgodność, że przepis ten, jako zasada ustrojowa, nie może być samodzielną podstawą odpowiedzialności jednostki. Kontrowersyjne było jednak to, czy istniała możliwość konkretyzacji tej powinności obywatelskiej na poziomie ustawy, wraz z ustanowieniem odpowiedzialności za jej naruszenie, czy też obowiązek ten zachowywał wyłącznie walor moralno-polityczny⁸⁴. W istniejącym wówczas stanie prawnym, charakteryzującym się pominięciem zasady wolności pracy, ustawodawca niejednokrotnie sięgał do regulacji nakładających na określone grupy zawodowe obowiązek podjęcia określonej pracy lub zakazujących rozwiązania stosunku pracy w oznaczonym okresie. Największe natężenie środków tego typu przypadało wprawdzie na epokę stalinowską⁸⁵, jednak powracano do nich w mniejszym nasileniu również w późniejszym okresie⁸⁶. Warto zwrócić uwagę, że regulacje takie były interpretowane jako środki nakierowane na realizację prawa do pracy przez ułatwienie pomocy w jej uzyskaniu⁸⁷. Faktycznie jednak unormowa-

⁸¹ Z. Salwa, *Prawo pracy PRL w zarysie*, Warszawa 1977, s. 52.

⁸² W. Masewicz (w:) *Kodeks pracy...*, pod red. J. Jończyka, s. 43.

⁸³ Dopiero w latach 90. XX w. w orzecznictwie sądowym pojawił się pogląd, że wypowiedzenie jest zwykłym sposobem rozwiązania bezterminowego stosunku pracy, w związku z czym przyczyna wypowiedzenia nie musi mieć szczególnej wagi czy nadzwyczajnej doniosłości. Zob. np. wyrok SN z dnia 4 grudnia 1997 r., I PKN 419/97, OSNAPiUS 1998, nr 20, poz. 598.

⁸⁴ Zob. bliżej R. Wieruszewski, *Obowiązek pracy w świetle prawa konstytucyjnego*, PiP 1983, z. 1, s. 44–50 oraz przedstawione tam poglądy piśmiennictwa.

⁸⁵ Ówczesne przepisy wprowadziły obowiązek podjęcia zatrudnienia przez absolwenta, a także przewidywały możliwość wydania niektórym kategoriom pracowników nakazu pozostawania w istniejącym stosunku pracy przez czas nie dłuższy niż dwa lata. Zob. M. Świącicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 62.

⁸⁶ Zwłaszcza zaś w dobie stanu wojennego, na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, Dz. U. Nr 35, poz. 229.

⁸⁷ Zob. Z. Salwa, *Prawo pracy PRL...*, s. 52.

nia tego rodzaju stanowiły odzwierciedlenie ścisłego związku między prawem do pracy i obowiązkiem pracy, który wynikał z przepisów Konstytucji PRL. Z ujęciem tym korespondował obywatelski obowiązek przestrzegania socjalistycznej dyscypliny pracy, wysłowny w art. 90 Konstytucji PRL, obok obowiązków przestrzegania przepisów Konstytucji i ustaw, szanowania zasad współżycia społecznego i sumiennego wypełniania obowiązków wobec państwa. Konstytucyjne umocowanie obowiązku przestrzegania dyscypliny pracy dało asumpt do wysunięcia w doktrynie prawa pracy tezy, że dyscyplina pracy stanowi ogólną konstrukcję prawa pracy, składającą się z przestrzegania wszystkich obowiązków pracowniczych oraz prawnych skutków ich niewykonania, która mogłaby zastąpić tradycyjną konstrukcję zobowiązania pracowniczego, opartą na prawie prywatnym (cywilnym)⁸⁸.

Warto odnotować, że nierównowaga między wolnością pracy a obowiązkiem pracy, która na niekorzyść tej pierwszej wartości rysowała się również w praktyce życia społecznego PRL, stała się przedmiotem protestu ówczesnej opozycji demokratycznej, która w tzw. liście 59 wskazywała, że wolności tej „nie ma, gdy państwo jest jedynym pracodawcą, a związki zawodowe są podporządkowane instancjom partyjnym, sprawującym w praktyce władzę państwową”⁸⁹. Z prawniczego punktu widzenia należy jednak zauważyć, że druga część zacytowanego postulatu odnosiła się nie do wolności pracy, lecz do wolności koalicji, klasyfikowanej w ramach praw i wolności pracowniczych o naturze zbiorowej.

Mocą zmian Konstytucji z 1952 r., dokonanych na przełomie lat 80. i 90., zasada ustrojowa obywatelskiego prawa i obowiązku pracy (art. 19) została zniesiona⁹⁰, a także skreślono art. 68 ust. 2⁹¹, na skutek czego pozostało w mocy dotychczasowe sformułowanie prawa do pracy, kładące nacisk na „obywatelskie prawo do zatrudnienia”, zubożone jednak o warstwę tzw. materialnych gwarancji tego prawa, związanych z funkcjonowaniem państwa realnego socjalizmu. To ułomne postanowienie, które nie wypełniało przypisanej mu roli w nowych warunkach ustrojowych, przetrwało do czasu uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r.

W Konstytucji RP omawianym tutaj zagadnieniom nadano kształt zasadniczo odmienny, a nawet idący w przeciwnym kierunku, niż w Konstytu-

⁸⁸ J. Jończyk, *Ogólne problemy dyscypliny pracy* (w:) *Dyscyplina pracy. Materiały V Zimowej Szkoły Prawa Pracy, Karpacz, styczeń 1978 r.*, pod red. J. Jończyka, Wrocław 1978, s. 13. Ujęcie to krytykował T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część II. *Prawo stosunku pracy*, Warszawa–Kraków 1986, s. 191.

⁸⁹ List otwarty 59 (potem 66) intelektualistów polskich, podpisywany na przełomie 1975/1976 r. którego sygnatariusze protestowali przeciwko zmianom w Konstytucji PRL; https://pl.wikipedia.org/wiki/List_59 (dostęp: 20.09.2020 r.).

⁹⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

⁹¹ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 41, poz. 176.

cji PRL, co wynika z całkowicie rozbieżnych założeń ustrojowych, które legły u podstaw III Rzeczypospolitej.

W centralnym dla analizowanego zakresu spraw art. 65 Konstytucji RP przywrócono zasadę wolności pracy, przejawiającą się przez stwierdzenie w ust. 1, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Takie sformułowanie nadaje normie konstytucyjnej możliwie najszerszy zakres podmiotowy, nie ograniczając się do zatrudnienia pracowniczego, na podstawie przepisów kodeksu pracy.

Konstytucja RP nie podtrzymała znanego z poprzedniej ustawy zasadniczej pojmowania pracy jako – co najmniej moralnego – obowiązku obywatelskiego. Stało się wręcz przeciwnie. Prawny obowiązek pracy został uznany za regulację wyjątkową, wprowadzającą odstępstwo od zasady wolności pracy i dopuszczalną w przypadkach określonych przez ustawodawstwo zwykle (art. 65 ust. 2 Konstytucji RP). Przedstawione uregulowanie, wraz z ustanowionym w ust. 3 tego przepisu zakazem stałego zatrudnienia dzieci do lat 16, wskazuje na wyeksponowanie w Konstytucji negatywnego aspektu wolności pracy, a więc wolności od przymusu wykonywania pracy.

Obecnie obowiązująca Konstytucja nie używa natomiast terminu „prawo do pracy”. Przepis art. 65 ust. 5 Konstytucji RP deklaruje jedynie prowadzenie przez władze publiczne polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

Przywrócenie konstytucyjnego wymiaru wolności pracy nie spotkało się z zastrzeżeniami doktrynalnymi. Wolność wyboru i wykonywania zawodu stanowi konsekwencję podniesienia wolności człowieka do rangi zasady ogólnej statusu jednostki (art. 31 Konstytucji RP). Szerokie poparcie mają natomiast zarzuty, że Konstytucja RP poprzestaje na sformułowaniu zasady mającej w zasadniczym zakresie aspekt wolnościowy, nie odwołuje się natomiast wprost do prawa do pracy. Wskazuje się, że wolność pracy została przez prawodawcę oderwana od prawa do pracy, tymczasem w warunkach gospodarki rynkowej i związanego z nią bezrobocia zachodzi sprzeczność między wolnością pracy a realnym prawem do pracy⁹².

Oczywista jest konstatacja, że Konstytucja RP nie mogła zagwarantować prawa do pracy rozumianego jako zapewnienie każdemu obywatelowi możliwości otrzymania pracy zarobkowej. Warto przypomnieć, że nawet Konstytucja PRL poprzestawała w tym zakresie na sformułowaniu normy programowej (zasady ustroju), natomiast nie dawała podstaw do wywo-

⁹² H. Zięba-Zalucka, *Prawo do pracy jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, PiZS 2006, nr 2, s. 5. Krytycznie o pominięciu prawa do pracy w Konstytucji RP wypowiedzieli się m.in. T. Zieliński, *Prawo do pracy – problem konstytucyjny*, PiP 2003, z. 1, s. 15; T. Liszcz, *Przyszła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a prawo do pracy*, Annales UMCS 1997, vol. 44, s. 79–82. Odmienne W. Sannet, *O bezrobociu i prawie...*, s. 5.

dzenia prawa podmiotowego będącego źródłem roszczeń wobec państwa lub pracodawcy.

W tym miejscu nieodzowna jest uwaga, że Polska jest związana licznymi aktami prawa międzynarodowego, które wymagają uznania przez państwa-sygnatariuszy wyraźnie wysłowionego w tych aktach prawa do pracy. Bez potrzeby wchodzenia w szczegóły, należy wskazać na art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz art. 1 EKS. Prawo do pracy uzyskuje w tych postanowieniach postać prawa do możliwości utrzymania się (zarabiania na życie) przez pracę swobodnie wybraną, co przejawia się w zobowiązaniu państw do prowadzenia polityki zmierzającej do osiągnięcia pełnego produktywnego zatrudnienia; nie jest to jednak zobowiązanie do uzyskania rezultatu, polegającego na likwidacji bezrobocia. Ponadto państwo ma prowadzić służby zatrudnienia, pośrednictwo zawodowe, szkolenie i readaptację zawodową oraz skutecznie chronić prawo pracownika do zarabiania na życie pracą swobodnie wybraną (art. 1 EKS).

Na tle powyższych regulacji należy podkreślić, że treść nadawana pojęciu prawa do pracy odbiega wyraźnie od jego słownikowego, a także intuicyjnego znaczenia. Prawo do pracy w znaczeniu używanym w aktach prawa międzynarodowego i większości współczesnych konstytucji może być traktowane jako prawo do korzystania z pomocy władz publicznych w staraniach o pracę i w nabywaniu kwalifikacji niezbędnych do uzyskania odpowiedniego zatrudnienia, a także z gwarancji pracy swobodnie wybranej⁹³. Wymienionych w art. 65 ust. 5 Konstytucji RP form pomocy publicznej nie przedstawiono w postaci prawa podmiotowego przysługującego osobom uprawnionym⁹⁴, a jedynie w formie norm programowych, charakteryzujących działalność organów państwa. Jednocześnie niedostatek ten jest łagodzony przez art. 81 Konstytucji RP, z którego wynika, że w art. 65 ust. 5 zostały ustanowione prawa, których można dochodzić „w granicach określonych w ustawie”, co oznacza, że ustawy zwykle nie mogą redukować wyrażonych w tych przepisach praw jednostki poniżej poziomu wynikającego z ich istoty⁹⁵.

W konsekwencji należy uznać, że postanowienia Konstytucji RP nie naruszają zobowiązania Rzeczypospolitej do zagwarantowania prawa do pracy w sensie materialnym, nadawanym przez akty prawa międzynarodowego⁹⁶. Istota sprawy polega bowiem nie na użyciu słów „prawo do pracy”,

⁹³ H. Zięba-Załucka, *Prawo do pracy...*, s. 4. Na godnościowy aspekt prawa do pracy wskazuje natomiast A. Musiała, *Polskie prawo pracy a społeczna nauka Kościola. Studium prawno-społeczne*, Poznań 2019, s. 175.

⁹⁴ J. Wrątny, *Prawo do pracy – pojęcie, ocena, propozycje* (w:): *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, pod red. A. Patulskiego, K. Walczaka, Warszawa 2009, s. 106.

⁹⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 138. W orzecznictwie zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 10 stycznia 2005 r., K 31/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 1.

⁹⁶ Podobnie T. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 345.

lecz na ustanowieniu zobowiązań państwa do prowadzenia odpowiedniej polityki i prawodawstwa, którym powinny odpowiadać gwarancje praw obywatelskich, ograniczone wszakże na płaszczyźnie konstytucyjnej do poziomu podstawowego⁹⁷. Można się zgodzić, że w Konstytucji zabrakło wyraźnego stwierdzenia, iż państwo udziela pomocy w poszukiwaniu pracy przez prowadzenie bezpłatnego pośrednictwa pracy⁹⁸, choć wydaje się, że wniosek ten można wysnuć z całokształtu regulacji art. 65 ust. 5 Konstytucji RP. Autorzy, którzy domagają się wyraźnego użycia w Konstytucji formuły prawa do pracy⁹⁹, nie wskazują, jakie konkretne konsekwencje miałyby przynieść jej zastosowanie. Co więcej, wydaje się, że formuła ta, stosowana w aktach prawa międzynarodowego, jest niezbyt fortunna, gdyż mimo jej językowej poręczności trudno ją powiązać z konkretną treścią, którą przynosi dopiero opisanie zasad polityki państwa. Celem tej polityki nie jest zapewnienie pracy każdej osobie zgłaszającej zamiar jej podjęcia, lecz udzielenie tej osobie pomocy i ograniczenie skutków bezrobocia, a nie jego całkowite zlikwidowanie, skoro zatrudnienie ma być zarówno „pełne”, jak i „produktywne”, co w warunkach gospodarki rynkowej zasadniczo nie jest możliwe do osiągnięcia.

W literaturze reprezentowane są różne spojrzenia na relację między wolnością pracy i prawem do pracy. Z jednej strony pojęcia te mogą być traktowane jako rozłączne. Z drugiej strony wolność pracy ujmowana jest ujmowana jako konsekwencja prawa do pracy lub nawet jako jego element składowy¹⁰⁰. Odnosząc się do tych stanowisk, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze wolność pracy jest wyrażona *expressis verbis* w przepisach Konstytucji RP (art. 65 ust. 1), w odróżnieniu od prawa do pracy, które może z niej być jedynie pośrednio wyprowadzone, i to jeszcze przy nadaniu mu specyficznego, omówionego wyżej znaczenia. Po wtóre istnieje, wbrew mniejszościowemu pogładowi¹⁰¹, wyraźna dystynkcja między wolnościami i prawami obywatelskimi. Jej charakterystyka przekracza ramy niniejszych rozważań, wobec czego wypada jedynie odesłać do doktryny prawa konstytucyjnego¹⁰². Należy dodać, że twórcy Konstytucji RP przykładali wiele

⁹⁷ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 225.

⁹⁸ J. Wrątny, *Prawo do pracy...*, s. 106.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 107; T. Liszcz, *Przyszła Konstytucja...*, s. 81; Z. Góral (w:) *System prawa pracy*, t. VIII. *Prawo rynku pracy*, pod red. M. Włodarczyka, Warszawa 2018, s. 72; A. Musiała, *Polskie prawo...*, s. 182.

¹⁰⁰ Por. A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II. *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013, s. 2–3; także D.E. Lach (w:) *System prawa pracy*, t. X. *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2020, s. 181.

¹⁰¹ C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992, s. 37.

¹⁰² L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna* (w:) *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997, s. 51–63; M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP* (w:) *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, pod red. M. Jabłońskiego, Warszawa 2010, s. 93; T. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 339.

uwagi, aby zróżnicowanie to było odpowiednio zaakcentowane w przepisach ustawy zasadniczej, przy uwzględnieniu pierwotnego charakteru i znaczenia wolności¹⁰³. Podejście to znalazło jednoznaczny wyraz w treści art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten, łącznie z ust. 2, wskazuje na negatywny (zakaz przymusu pracy) i pozytywny aspekt wolności pracy (swoboda wyboru formy pracy, kontrahenta / podmiotu zatrudniającego oraz miejsca pracy). Uwzględniając powyższe założenie, zbyt daleko idąca jest skłonność do zacierania różnic między wolnością pracy i prawem do pracy, tym bardziej że drugie z tych pojęć – powtórzmy – nie zostało wyartykułowane w przepisach Konstytucji. Nie podważa to związków między tymi pojęciami. Ich prawidłowe ujęcie polega jednak, w mojej ocenie, na tym, że prawa ustanowione przez ustawodawcę mogą być traktowane jako zabezpieczenie wolności pracy, tak aby nie miała ona jedynie formalnego wymiaru, odseparowanego od rzeczywistej możliwości podjęcia przez zainteresowanego pracy dającej możliwość utrzymania, zgodnej z jego wykształceniem i (lub) indywidualnym wyborem. Rolę takiego zabezpieczenia pełni w szczególności ustanowienie prawa do minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 65 ust. 4 Konstytucji RP). Podobne znaczenie należy przypisać polityce zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5 Konstytucji RP).

2.4. WYNAGRODZENIE ZA PRACĘ

W konstytucjach europejskich doby przedwojennej materia wynagradzania za pracę należała do rzadkości. Postępowe, jak na ówczesne realia, podejście zaznaczyło się natomiast w postanowieniach traktatu wersalskiego, w którym uznano „za szczególnie ważne i pilne” płacenie pracownikom zarobku, zapewniającego im poziom życia przyzwoitego według pojęć panujących w danym kraju i w danym czasie, a jednocześnie wyartykułowano zasadę jednakowej płacy za pracę tej samej wartości bez względu na płeć, uznając jednocześnie, że przepisy krajowe powinny zapewnić „sprawiedliwe wynagrodzenie” pracownikom prawnie zamieszkałym w określonym kraju (art. 427). Konstytucja marcowa nie zawierała w tym zakresie nawet tak ogólnego rozwiązania, jak w powołanym już art. 163 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 1919 r., który deklarował, że każdemu winna być dana możliwość uzyskania utrzymania poprzez pracę. W przepisie tym problem dochodu z pracy został zatem połączony z zagadnieniem prawa do pracy. Tymczasem Konstytucja marcowa nie ustanawiała żadnej formuły prawa do pracy. Przyczyny pominięcia problematyki wynagrodzeniowej rysują się zatem podobnie, jak w przypadku prawa do pracy. Należy dodać, że omawiana tutaj

Zob. też W. Osiatyński (*Prawa człowieka...*, s. 188), który analizując różnice między prawami (swobodami) obywatelskimi i politycznymi oraz socjalno-ekonomicznymi wskazał, że „jedynie sensowne rozróżnienie przebiega między prawami i wolnościami”.

¹⁰³ M. Jabłoński, *Klasyfikacja wolności...*, s. 93.

dziedzina nie była unormowana zbyt szeroko również na poziomie prawa ustawowego. Przez cały okres przedwojenny nie ustanowiono kategorii płacy minimalnej, choć jednocześnie rozwinęto regulację wynagrodzenia za pracę nadliczbową (art. 16 ustawy o czasie pracy w przemyśle i handlu), a w późniejszym okresie – ochronę zarobku pracownika¹⁰⁴. Generalnie jednak o kierunku regulacji prawnej przesądzało zachowawcze zapatrywanie, że stawki wynagrodzenia są weryfikowane na rynku pracy, z czym wiąże się indywidualna i zbiorowa metoda ich ustalania przez uczestników tego rynku. Jedynie art. 96 Konstytucji marcowej, stanowiący, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa, mógł być pośrednią podstawą wnioskowania, że państwo nie może różnicować wynagrodzeń z tytułu pracy najemnej ze względu na kryteria dyskryminujące. Konstytucja kwietniowa nie zmieniła wskazanej tendencji, pomijając kwestię wynagradzania za pracę całkowitym milczeniem. Wprawdzie art. 7 ust. 1 Konstytucji kwietniowej mógł wskazywać, że preferowaną przez ustrojodawcę miarą wynagradzania jest zasługa¹⁰⁵, jednak przedmiotem tego przepisu nie były stosunki zatrudnienia, lecz uprawnienia obywatela do wpływania na sprawy publiczne.

Radykalnie odmienny kierunek przybrały postanowienia Konstytucji PRL, które stanowiły odzwierciedlenie paradygmatu pracy i płacy, obowiązującego w państwach realnego socjalizmu. Fundamentalne znaczenie przypisywano regule podziału „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy”, podniesionej w tej konstytucji do rangi zasady ustroju społeczno-gospodarczego. Przepis art. 19 ust. 3 Konstytucji PRL wysławiał tę zasadę na poziomie ogólnym, natomiast art. 68 ust. 1 Konstytucji PRL konkretyzował ją na płaszczyźnie stosunków zatrudnienia, definiując prawo do pracy jako prawo zatrudnienia za wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy.

Takie podejście było ściśle związane z rolą wynagrodzenia za pracę, które ujmowano jako środek tzw. pierwotnej redystrybucji dochodu narodowego. Pracownicy uczestniczyli zatem w podziale tej części tego dochodu, która była przeznaczona na cele konsumpcji indywidualnej¹⁰⁶. Taka wizja była możliwa w ustroju, w którym państwo wykonywało równocześnie funkcję dominującego pracodawcy. W tych warunkach zarówno praca, jak i zasady jej wynagradzania były ściśle powiązane z państwowym planowaniem. Uzależnienie regulacji wynagrodzeń od zasady podziału „według pracy”, nie zaś „według potrzeb”, uzasadniano przejściową formą organizacji społeczeństwa, które miało docelowo budować komunizm. Wskazywano, że podział „według pracy” ma charakter ekonomiczny, opierając się na zasadzie materialnego zainteresowania osoby świadczącej pracę. Jego przyję-

¹⁰⁴ Zob. bliżej M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 162–167.

¹⁰⁵ Przepis ten stanowił, że wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne.

¹⁰⁶ M. Seweryński, *Wynagrodzenie za pracę: pojęcie, regulacja i ustalanie*, Warszawa 1981, s. 152.

cie uzasadniono „realnym poziomem sił wytwórczych, który nie jest jeszcze zdolny zapewnić obfitości przedmiotów spożycia w rozmiarze wystarczającym na pełne pokrycie potrzeb społeczeństwa”¹⁰⁷.

Charakteryzując zasadę podziału „według pracy” od strony negatywnej, wskazywano, że sprzeczne z jej założeniami jest różnicowanie uprawnień płacowych według kryterium innego niż wkład pracy, a zwłaszcza stosowanie dyskryminacji z powodu narodowości, wyznania, płci lub wieku¹⁰⁸. Przede wszystkim jednak zasada ta podkreślała oderwanie się od kryteriów rynkowych, charakteryzujących kapitalistyczne stosunki pracy, którym zarzucano, że są one znamienne „podporządkowaniem wartościowania pracy ludzkiej działaniu przypadkowych sił na lokalnym rynku pracy”¹⁰⁹. Wynagrodzenie miało zatem odwzajemnić wkład pracy, kalkulowany według wysiłku wymaganego do wykonania określonej pracy.

Zasada podziału określona w art. 19 ust. 3 Konstytucji PRL miała wydźwięk silnie egalitarny, który wypływa nie tylko z jej drugiego, ale i pierwszego członu („od każdego według jego zdolności”), stanowiącego zdecydowanie rzadziej przedmiot dociekań nauki. Dopiero na drodze wykładni nadawano szersze znaczenie wynagradzaniu „według ilości i jakości pracy” (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP), włączając w jego ramy takie elementy, jak rodzaj wykonywanej pracy, wymagane od pracownika kwalifikacje, a także efekty pracy. Ujęcie to znalazło wyraz w treści art. 13 i 78 k.p. Ideologia stojąca u podłoża rozwiązań konstytucyjnych powodowała jednak kontrowersje co do stosowania takich metod ustalania wynagrodzenia, które wyrażały jego bodźcową (motywacyjną) funkcję. Dylemat ten dotyczył celowości wprowadzenia premii i nagród z funduszu zakładowego¹¹⁰. Również układowa metoda kształtowania wynagrodzeń była trudna do pogodzenia z zasadą konstytucyjną¹¹¹, skoro abstrahowała ona od nakładu pracy danego pracownika, wiążąc się z przynależnością branżową i (lub) terytorialną danego zakładu pracy oraz „siłą przebicia” jego kierownictwa i związków branżowych, które stanowiły substytut negocjacji układowych, prowadzonych w realiach gospodarki rynkowej.

W okresie PRL państwo zmonopolizowało rolę regulatora płacy i miało decydujący wpływ na to, jaką konkretną postać ma przybrać zasada wartościowania według pracy. Nie nadano jednak wymiaru konstytucyjnego

¹⁰⁷ J. Kordaszewski, *Praca według płacy. Studium systemu płac w przemyśle*, Warszawa 1963, s. 19.

¹⁰⁸ M. Świącicki, *Prawo wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 1963, s. 19–20.

¹⁰⁹ J. Kordaszewski, *Praca według...*, s. 42.

¹¹⁰ H. Szurgacz, *Nagrody z zakładowego funduszu nagród*, Wrocław 1979, s. 111. Bardziej szczegółowe wątpliwości dotyczące tzw. reduktorów premiovych, uzależniających prawo do świadczeń dodatkowych lub ich wysokość od nienaruszania obowiązków pracowniczych, zostały rozstrzygnięte przez tego autora (s. 116) w kierunku uznania zgodności tych instrumentów z zasadą „każdemu według jego pracy” (art. 19 ust. 3 Konstytucji PRL).

¹¹¹ Por. B. Trepiński, *Kodeksowe kryteria dyferencjacji sytuacji prawnej pracowników*, RPEiS 1977, z. 2, s. 44, przyp. 27.

minimalnemu wynagrodzeniu za pracę, chociaż od 1956 r. pojęcie to było obecne w przepisach niższej rangi¹¹². Tymczasem jedną z istotnych bolączek okresu PRL był permanentnie niski poziom płac. Należy dodać, że postanowieniom Konstytucji PRL, jak i przytoczonym przepisom kodeksu pracy, określającym kryteria ustalania wynagrodzenia za pracę, odmawiano charakteru roszczeniowego¹¹³.

Natomiast Konstytucja PRL zaakcentowała wyraźnie, w przeciwieństwie do ustaw zasadniczych okresu przedwojennego, że płaca nie może stanowić narzędzia dyskryminacji ze względu na płeć. Wymieniając gwarancje równouprawnienia kobiety i mężczyzny, przepis art. 78 ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP wysunął na pierwszy plan równe z mężczyzną prawo do pracy i prawo do wynagrodzenia według zasady „równa płaca za równą pracę”. Inna rzecz, że prawo ustawowe nie dawało dyskryminowanemu pracownikowi (pracownicy) efektywnych narzędzi do dochodzenia swoich praw.

Odnosząc się krytycznie, z przedstawionych powodów, do regulacji Konstytucji PRL w sferze wynagrodzenia za pracę, nie można przemilczeć faktu, że we współczesnych głosach doktrynalnych pobrzmiewa niekiedy tęsknota za niektórymi jej rozwiązaniami. Uznaje się za „bezbłędny” wniosek, że wynagrodzenie stanowi swoisty udział w podziale¹¹⁴. Te zapatrywania są jednak wynikiem przyjęcia założeń solidarystycznych.

Konstytucja RP wprowadziła diametralną, w porównaniu z Konstytucją PRL, zmianę w sferze konstytucyjnego ujęcia wynagrodzenia za pracę. Zrezygnowano zatem ze stanowienia jakichkolwiek kryteriów wartościowania pracy. Nadano natomiast konstytucyjne znaczenie minimalnemu wynagrodzeniu za pracę, upoważniając ustawodawcę zwykłego do określenia jego wysokości lub sposobu jej ustalania (art. 65 ust. 4 Konstytucji RP). Dochodzenie praw wynikających z tego przepisu jest jednak możliwe tylko w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji RP).

Nie można przeoczyć, że prawo do wynagrodzenia za pracę jest obecnie, na poziomie ogólnym, przedmiotem regulacji licznych przepisów międzynarodowego prawa pracy. Konwencje MOP zobowiązały państwa członkowskie do ustalenia wynagrodzenia minimalnego¹¹⁵. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Europejska Karta Społeczna wprowadziły zaś kategorię wynagrodzenia godziwego, która została bliżej skonkretyzowana w art. 4 EKS. Polski ustrojodawca ograniczył się jednak do konstytucyjnego umocowania minimalnego wynagrodzenia za pracę, pomijając kategorię wynagrodzenia godziwego.

¹¹² Bliżej zob. M. Nowak, *Prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. Regulacja prawna i treść*, Łódź 2007, s. 146–155.

¹¹³ Zob. np. T. Zieliński, B. Wagner (w.): *Kodeks pracy. Komentarz*, pod red. T. Zielińskiego, Warszawa 2000, s. 173, 436.

¹¹⁴ A. Musiała, *Polskie prawo...*, s. 194.

¹¹⁵ Zob. bliżej P. Prusinowski (w.): *System prawa pracy*, t. IX. *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2019, s. 455–460.

Rezygnacja z kryteriów wartościowania pracy oznacza, że sposób ustalania wynagrodzeń oraz ich wysokość zostały w znacznie większej mierze uzależnione od woli kontraktujących stron, co oznacza uwzględnienie rynkowej weryfikacji płacy. Wnioskowi temu nie można jednak nadawać bezwzględnego charakteru. Po pierwsze bowiem wolność kontraktowania jest konstytucyjnie ograniczona przez ustanowienie wynagrodzenia minimalnego. Po wtóre zasady wynagradzania za pracę nie mogą mieć charakteru dyskryminującego, co wynika z ustanowionej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości, która została odrębnie uwydatniona ze względu na kryterium płci (art. 33 Konstytucji RP), podobnie jak było w Konstytucji PRL. Po trzecie, w świetle zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych oraz konstytucyjnego umocowania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (art. 59 ust. 2 Konstytucji RP), należy uznać, że preferencją ustrojodawcy cieszy się układowy tryb ustalania wynagrodzeń i innych świadczeń majątkowych pracowników.

Pominięcie w Konstytucji RP kryteriów wpływających na ustalanie wynagrodzeń spotkało się ze zróżnicowanymi ocenami w doktrynie¹¹⁶. Wydaje się jednak, że określenie takich kryteriów musiałoby albo przyjąć postać bardzo ogólną i przez to niedookreśloną, albo stanowiłoby wyraz określonych preferencji ideologicznych twórców Konstytucji, czego pragnęli oni zasadnie uniknąć. W podobnym kontekście można rozpatrywać pominięcie kategorii wynagrodzenia godziwego (sprawiedliwego, słusznego), które znalazło wyraz w przywołanych wyżej normach prawnomiędzynarodowych. Odnosząc się do tej kwestii, należy zwrócić uwagę, że Polska nie ratyfikowała art. 4 pkt 1 EKS, definiującego wynagrodzenie sprawiedliwe jako zapewniające pracownikom i ich rodzinom „godziwy poziom życia”; Europejski Komitet Praw Społecznych Rady Europy uznał zaś, że wymogowi temu uczyni zadość wynagrodzenie na poziomie 68% wynagrodzenia przeciętnego¹¹⁷, co uznano za niemożliwe do spełnienia w realiach gospodarczych Polski okresu posttransformacyjnego.

Istotne znaczenie dla ukształtowania omawianych elementów treści ustawy zasadniczej z 1997 r. miało również przywołane już założenie jej twórców, zgodnie z którym gwarancje konstytucyjne miały uzyskać – w odróżnieniu od Konstytucji PRL – postać konkretną, a nie fasadową. Z tego punktu widzenia kategoria wynagrodzenia minimalnego reprezentuje walory wyższe niż wynagrodzenie godziwe.

¹¹⁶ Zostało ono ocenione krytycznie przez A. Musiałę (*Polskie prawo...*, s. 200), która rozważała stan prawny Konstytucji z punktu widzenia uwzględnienia społecznej nauki Kościoła.

¹¹⁷ Szerzej zob. J. Wrątny, *Prawo pracy Rady Europy* (w:) *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, pod red. L. Florka, Warszawa 1996, s. 155. W późniejszym okresie wskaźnik ten został zrewidowany. Zob. bliżej K. Walczak, *Pojęcie płacy godziwej w ujęciu multidyscyplinarnym* (w:) *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Wrątnego*, pod red. G. Uścińskiej, Warszawa 2013, s. 345.

W doktrynie prawa pracy podniesiono, że art. 65 ust. 4 Konstytucji RP, traktujący o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, jest niewłaściwie usytuowany w ramach struktury przepisu regulującego prawo do pracy, z którym bardziej powiązana jest koncepcja wynagrodzenia sprawiedliwego, ale w sensie odpowiadającego kryteriom wartościowania pracy i proporcjonalnego do wkładu pracy¹¹⁸. Stanowisko to budzi wątpliwości. Zdaje się ono bowiem zakładać konieczność podążania szlakiem wytyczonym przez Konstytucję PRL poprzez ustanowienie wspomnianych kryteriów, od których normodawca III Rzeczypospolitej zasadnie odstąpił, podobnie jak nie wyartykułował „prawa do pracy”. W obecnej sytuacji minimalne wynagrodzenie za pracę zabezpiecza w ramach art. 65 Konstytucji RP realny charakter wolności pracy, a jego ustalenie przez państwo stanowi element regulacji rynku pracy, zapobiegający nadmiernemu rozwarstwieniu wynagrodzeń na niekorzyść pracowników. Nie stoi to w sprzeczności z socjalną funkcją minimalnego wynagrodzenia za pracę. Niedostatkami regulacji art. 65 ust. 4 Konstytucji RP jest natomiast nieokreślenie jakichkolwiek wytycznych co do przesłanek ukształtowania wynagrodzenia minimalnego przez ustawodawcę zwykłego¹¹⁹. Odnośnie zaś do zasięgu podmiotowego minimalnego wynagrodzenia za pracę przewagę zdobył pogląd, zgodnie z którym pojęcie to przekracza zakres stosunku pracy, obejmując wszelkie osoby, które świadczą pracę o celach zarobkowych na rzecz podmiotu zatrudniającego¹²⁰, a zatem również wykonawców tzw. zatrudnienia niepracowniczego o charakterze cywilnoprawnym¹²¹.

2.5. ZASADA RÓWNOŚCI

Konstytucja marcowa operowała w art. 96 lakoniczną formułą, że „wszyscy obywatele są równi wobec prawa”. W dalszej treści tego przepisu formuła ta została skonkretyzowana w dwóch zakresach – dostępu do urzędów publicznych oraz nieuznawania przywilejów rodowych i stanowych, co można uznać za zanegowanie zasad podziału stanowego, które obowiązywały w I Rzeczypospolitej. Konstytucja nie wymieniała innych

¹¹⁸ J. Wrątny, *Prawo do pracy...*, s. 106.

¹¹⁹ Zwrócił na to uwagę W. Brzozowski, *O potrzebie reformy konstytucyjnej*, PiP 2017, z. 12, s. 11.

¹²⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 397; A. Sobczyk, *Wynagrodzenie minimalne zleceniobiorców*, PiZS 2012, nr 8, s. 2–6; T. Liszcz, *Praca i kapitał...*, s. 272; P. Kuźma, *Prawa...*, s. 566. W orzecznictwie zob. wyrok TK z dnia 23 lutego 2009 r., P 20/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 3. Inaczej L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje...*, s. 208–209; tenże, *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, PiZS 1997, nr 11, s. 11; L. Garlicki (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, s. 9.

¹²¹ Łatwiej uzasadnić, że minimalne wynagrodzenie za pracę przysługuje w ramach stosunków zatrudnienia przybliżonych do stosunku pracy, takich np. jak stosunki administracyjnoprawne z udziałem funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych oraz umowa o pracę nakładczą.

dziedzin życia, w których niedopuszczalne było prawne różnicowanie obywateli, jakkolwiek żadnej z tych dziedzin nie wykluczała. Przytoczone postanowienie świadczy jednak o tym, że na pierwszym planie zainteresowania ustrojodawcy była równość w sferze publicznej (politycznej), co spychało na plan dalszy zapewnienie stosowania zasady równości w sferze socjalnej.

Zwraca też uwagę, że Konstytucja marcowa nie wskazywała, poza pochodzeniem stanowym (rodowym), innych kryteriów, które nie mogą być powodem wprowadzenia nierówności wobec prawa. W szczególności żaden z jej przepisów nie wymieniał kryterium płci. Należy jednak przyjąć, że konstytucyjna zasada równości uwzględniała istnienie tego kryterium. W ówczesnych realiach stanowienia i stosowania prawa równość była postrzegana przede wszystkim w kategoriach równości wobec prawa (równości formalnej)¹²². Mniej powszechna była refleksja o równości w prawie, która jest zrelatywizowana do zasady sprawiedliwości, pociągając za sobą dyferencjację podmiotów wykazujących zróżnicowanie pod względem cech uznanych za istotne z punktu widzenia danej regulacji prawnej. Regulacja konstytucyjna i ustawowa uwzględniała jednak elementy sprawiedliwości wyrównawczej, m.in. przez wprowadzenie zakazu pracy nocnej, wykazów prac wzbronionych kobietom i przerw w pracy związanych z ciążą i położeniem. Nie zadeklarowano natomiast zasady jednakowej płacy za pracę tej samej wartości, co było wykładnikiem przeważającego wówczas przekonania, że ustalenie stawek płacowych jest domeną umów indywidualnych i zbiorowych.

Konstytucja kwietniowa pominęła zasadę równości. Przyczyną była antyegalitarystyczna koncepcja, przyświecająca twórcom ustawy zasadniczej¹²³. Zdezawuowano dotychczasowy sposób pojmowania zasady równości, wzorowany na dorobku rewolucji francuskiej¹²⁴. Nie oznacza to jednak, że zrezygnowano z jakiegokolwiek unormowania tej kwestii. Założenia ustrojodawcy można odtworzyć na podstawie art. 7 Konstytucji kwietniowej, który stanowił w ust. 1, że wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne. Uprawnienia i obowiązki obywatelskie mogły być zatem przedmiotem dyferencjacji, mierzonej niedookreślonymi kryteriami „wysiłku” i „zasług”, predestynującymi do udziału w elicie społecznej.

Równie istotny jest art. 7 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, w którym stwierdzono, że ani pochodzenie, ani wyznanie, ani płeć, ani narodowość nie mogą być powodem ograniczenia tych uprawnień. Wskazane cechy nie powinny zatem stanowić kryterium zróżnicowania praw i obowiązków. Jak

¹²² Zob. M. Wujczyk (w:) *System prawa pracy*, t. IX. *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2019, s. 399.

¹²³ Trudno zgodzić się z W. Komarnickim (*Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 403), że pominięcie zasady równości wynikało z tego, iż była ona ogólnie przyjęta przez ówczesne ustawodawstwo.

¹²⁴ Konstanty Grzybowski, *Zasady Konstytucji...*, s. 65–67.

się wydaje, wyliczenie tych cech nie miało charakteru *numerus clausus*. Oceniając bowiem tę kwestię od strony pozytywnej, należy stwierdzić, że zasadnymi kryteriami dyferencjacji były wyłącznie te wymienione w ust. 1 omawianego przepisu. Wskazywało to jednocześnie, że Konstytucja kwietniowa stała na gruncie zasady „równego startu” każdego obywatela, jego uprawnień i obowiązków podlegały zaś różnicowaniu wyłącznie w zależności od jego wkładu na rzecz dobra publicznego. Treść omawianej zasady ustrojowej i przegląd postanowień szczegółowych Konstytucji kwietniowej świadczyły jednak o tym, że w art. 7 była mowa o równości obywatelskiej wyłącznie w zakresie uprawnień politycznych¹²⁵, a nie w sprawach socjalnych. Jak słusznie zauważono, brak sformułowania w Konstytucji kwietniowej zasady równości powodował, że postanowienia art. 7 nie mogły być uznane za gwarancję równości wobec prawa¹²⁶.

Przechodząc do konstytucjonalizmu PRL, należy skonstatować, że ustroj realnego socjalizmu wyrażał w warstwie deklaratywnej pełne poparcie dla zasady równości. Jednak równość, podobnie jak wiele innych wartości życia społeczno-politycznego, była traktowana przez marksizm-leninizm w sposób instrumentalny. Zakładano, że stan egalitaryzmu, pozwalający na zaspokojenie swoście zrównanych potrzeb ludzkich, będzie mógł być osiągnięty po zastąpieniu prywatnej własności środków produkcji społecznymi formami władania nimi¹²⁷. U schyłku PRL pojawiła się refleksja, że tak pojęty egalitaryzm stanowił hamulec w rozwoju społecznym, a tym samym utrudniał osiągnięcie celu, jakim było wszechstronne zaspokojenie potrzeb społecznych¹²⁸.

Należy dodać, że prawodawca komunistyczny, przynajmniej we wstępnej, rewolucyjnej fazie istnienia ustroju, dawał do zrozumienia, że wykluczeni od zasady równości są ci, którzy należeli do klas posiadających, a więc – według sformułowania preambuły Konstytucji PRL – „kapitałiści i obszarnicy”, będący „rozbitkami starego ustroju”¹²⁹. Nie bez przyczyny w początkowym brzmieniu art. 69 Konstytucji PRL wskazano tylko trzy cechy niedopuszczalnego różnicowania uprawnień i obowiązków (narodowość, rasa i wyznanie). Nie wymieniono wśród nich kryteriów urodzenia i pochodzenia społecznego, które dodano dopiero na mocy noweli z 1976 r.

¹²⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, 1937, s. 403; E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski (w:) *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 173.

¹²⁶ E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski (w:) *Konstytucje Polski...*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 172.

¹²⁷ J. Wawrzyniak, *Równość obywateli PRL* (w:) *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, pod red. M. Szczepaniaka, Warszawa 1974, s. 292–293.

¹²⁸ R. Wieruszewski, *Zasada równości i niedyskryminacji* (w:) *Prawa człowieka. Model prawny*, pod red. R. Wieruszewskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 93.

¹²⁹ Bardziej dobitnie kwestia ta była wyartykułowana w pkt 7, 9–10, 19, 21–23 Konstytucji Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Rad z dnia 10 lipca 1918 r.; zob. *Nowe konstytucje...*, s. 182 i n.

(art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL). Ujęcie konstytucyjne miało praktyczny wyraz w nierównym traktowaniu obywateli ze względu na pochodzenie społeczne, m.in. przy przyjmowaniu do pracy. Jednocześnie w praktyce PRL dał się odczuć nieprzewidywany przez Konstytucję PRL podział na „równych i równiejszych”¹³⁰. Do tych drugich zaliczali się członkowie nomenklatury partyjnej i funkcjonariusze aparatu przymusu.

W pierwotnej redakcji Konstytucji PRL uderzające było wysunięcie na plan pierwszy rozwiniętej formuły równouprawnienia kobiet i mężczyzn (art. 66). Zasada równych praw obywateli według kryteriów rasy, narodowości i wyznania była natomiast wysłowiona w art. 69 Konstytucji PRL¹³¹. Dopiero na mocy nowelizacji Konstytucji PRL z 1976 r. ogólnie sformułowana zasada równości znalazła miejsce w art. 67 ust. 2, otwierającym rozdział 8, poświęcony podstawowym prawom i obowiązkom obywateli¹³², a katalog cech, które nie mogły być powodem dyskryminacji, został rozszerzony o pięć kolejnych: urodzenie, wyznanie, wykształcenie, zawód, pochodzenie i położenie społeczne. Niektóre z tych nowych kryteriów wzbudziły krytykę w piśmiennictwie, wskazującym, że wykluczenie różnicowania sytuacji obywatela z uwagi na wykształcenie czy posiadany zawód nie jest zabiegiem trafnym, gdyż czynniki te mogą powodować dyferencjację pod różnymi względami¹³³.

Katalog kryteriów nieuzasadniających zróżnicowania był sformułowany przez cały okres funkcjonowania Konstytucji PRL w postaci *numerus clausus*, co skłaniało do pytania, czy może być on rozszerzany na inne cechy. Wątpliwości te przecięło orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z lat 80. ubiegłego wieku, nadając zasadzie równości charakter otwarty¹³⁴.

Przepis art. 78 ust. 1 Konstytucji PRL nadawał kobietom równe z mężczyznami prawa w szeroko zakreślonych dziedzinach życia, obejmujących również sprawy gospodarcze i społeczne. Użyte przez ustrojodawcę wyrażenie „równe z mężczyznami prawa” stało się jednak w okresie obowiązywania tej Konstytucji przedmiotem krytyki, wskazującej, że jest ono wyrazem ugruntowanego przekonania o jakiejś nierówności i stanowi pokłosie przekonań społecznych o wyznaczeniu kobiecie drugorzędного miejsca w życiu społeczno-zawodowym¹³⁵.

¹³⁰ Do pozycji członków partii (PZPR) w świetle zasady równości nawiązuje J. Wawrzyniak, *Równość obywateli...*, s. 297.

¹³¹ Według nowej numeracji obowiązującej po noweli konstytucyjnej z 1976 r. przepisy art. 66 i 69 zostały zastąpione, po pewnej modyfikacji ich treści, przez art. 78 i 81.

¹³² Według zapatrywania U. Jackowiak odrębne unormowanie równości kobiet i mężczyzn w art. 78 ust. 2 Konstytucji PRL było niepotrzebnym powtórzeniem „podstawowego prawa obywatelskiego do równości prawnej”, sformułowanego w art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL. Zob. U. Jackowiak, *Sytuacja pracownicza kobiet*, Gdańsk 1994, s. 16–17.

¹³³ R. Wieruszewski, *Zasada równości...*, s. 93–94.

¹³⁴ Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, nr 1, poz. 1.

¹³⁵ U. Jackowiak, *Sytuacja pracownicza...*, s. 17–18.

W art. 78 ust. 2 Konstytucji PRL zgrupowano natomiast materialno-prawne gwarancje równouprawnienia kobiet i mężczyzn, odnosząc je do poszczególnych dziedzin życia społecznego, w tym wymienionych tam elementów stosunków zatrudnienia. Mowa była zatem o „równym z mężczyzną” prawie do pracy i wynagrodzenia według zasady „równa płaca za równą pracę” (pkt 1), a także opiece nad matką i dzieckiem, opiece nad kobietą ciężarną oraz płatnym urlopie w okresie przed porodem i po porodzie (pkt 2). Unormowania te wskazywały, że ustrojodawca promuje tzw. równość wyrównawczą, tj. ustanowienie instytucji prawa pracy i prawa socjalnego, stosowanych wyłącznie do kobiet, które miały na celu zniesienie stwierdzonych przez niego faktycznych dysproporcji istniejących na niekorzyść tej grupy zatrudnionych. Widoczne było równocześnie, że wspierana przez nowy ustrój pracownicza pozycja kobiety była skorelowana z tradycyjną rolą matki, o czym świadczyło położenie nacisku na instytucje ochronne związane z macierzyńskim i opiekuńczym statusem kobiety w prawie pracy. Nie dostrzegano natomiast tego (co jednak było zgodne z duchem minionego czasu), że pewne mechanizmy ochronne mogą być hamulcem samorealizacji kobiety w jej wcieleniu zawodowym i pracowniczym.

Znamienne jest, że przedstawione wyżej unormowania, zawarte w Konstytucji państwa realnego socjalizmu, są oceniane bardzo krytycznie przez przedstawicieli współczesnych środowisk lewicowych i feministycznych. Odnosząc się do art. 78 ust. 1 Konstytucji PRL, M. Płatek zauważyła, że ustawodawca wyobrażał sobie równość w ten sposób, który „podciągał” kobietę do pozycji, którą w prawie przypisano płci męskiej, co tworzyło przeszczeń do ignorującego traktowania kobiet oraz niedostrzegania ich potrzeb, interesów i aspiracji. Przepis art. 78 ust. 2 Konstytucji PRL sprowadzał zaś, w ocenie tej autorki, równość do macierzyństwa, jako że „żłobki, przedszkola i zakłady usługowe żywienia zbiorowego zestawione były w jednym zdaniu z macierzyństwem, tak jakby to obecność macicy i jajników predestynowała do zajmowania się wychowaniem dziecka, gotowaniem i świadczeniem usług gwarantujących podtrzymanie życia ludzi bez względu na ich stan i wiek”¹³⁶.

Generalną wadą Konstytucji PRL, nieodnoszącą się jednak tylko do kwestii równościowych, pozostawało to, że była ona sformułowana w sposób deklaratywno-ideologiczny, co sprzyjało poglądom odmawiającym jej charakteru normatywnego, a tym samym możliwości bezpośredniego stosowania. Problem ten był tym bardziej istotny w sferze stosunków zatrudnienia. Konstytucyjne zasady równości i równouprawnienia płci nie miały bowiem przełożenia na treść kodeksu pracy, co utrudniało nadanie im bardziej konkretnego wymiaru, np. w sferze równości wynagrodzenia bez względu na płeć¹³⁷.

¹³⁶ M. Płatek, *Miejsce kobiety w prawie, czyli o pozornej neutralności prawa (w:) Między tradycją a nowoczesnością. Prawo polskie w 100-lecie odzyskania niepodległości*, pod red. Ł. Pisarczyka, Warszawa 2019, s. 84–85.

¹³⁷ M. Nowak, *Prawo do godziwego...*, s. 231.

Istotny przełom w powyższym względzie przyniosło orzecznictwo powołanego w 1985 r. Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał ten powiązał zasadę równości w jej materialnym ujęciu z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji PRL). Zasada równości w prawie polega na tym, że wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary. Zakłada się zatem zasadność wyboru tego, a nie innego kryterium ich zróżnicowania. W konsekwencji równość wobec prawa oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów¹³⁸.

Przedstawione stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego zachowały aktualność pod rządem Konstytucji RP. Konstytucja ta ujmuje zasadę równości wobec prawa jako wiodącą zasadę porządku prawnego, a także tzw. normę ustanawiającą prawo drugiego stopnia, wymienioną w rozdziale II Konstytucji RP bezpośrednio po zasadach godności i wolności człowieka. Podstawowy przepis art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP ma, podobnie jak 96 zdanie pierwsze Konstytucji marcowej, postać zwięzłą, stwierdzając, że „Wszyscy są wobec prawa równi”¹³⁹. Nie rozróżniono w nim między równością wobec prawa (formalną) i równością w prawie (materialną), a także nie nadano odrębnego wyrazu równości wyrównawczej, co oznacza, że wszystkie te ujęcia muszą być uwzględniane łącznie w procesie interpretacyjnym przepisów ustawy zasadniczej. Po raz pierwszy w historii polskich aktów konstytucyjnych pojawiło się natomiast pojęcie dyskryminacji, którą należy ujmować, najogólniej biorąc, jako zakaz stanowienia i stosowania prawa w sposób niezgodny z zasadą równości w prawie (równości materialnej).

W art. 32 Konstytucji RP pominięto enumerację przyczyn dyskryminacji, stanowiąc że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Stanowi to kontynuację dotychczasowej linii rozwojowej, zmierzającej do nadania otwartego charakteru kryteriom niedopuszczalnego zróżnicowania adresatów norm prawnych. W tej sytuacji powstaje pytanie o sensowność odrębnego ujęcia zasady równości kobiet i mężczyzn w art. 33 Konstytucji RP. Przychylam się poglądu podważającego celowość takiego zabiegu¹⁴⁰. Waleru art. 33 Konstytucji

¹³⁸ Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1.

¹³⁹ Ponadto przepis art. 96 Konstytucji marcowej miał wężziej określony zakres podmiotowy, adresowany do obywateli Rzeczypospolitej.

¹⁴⁰ Podobnie M. Chmaj, *Równość wobec prawa (w:) Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2006, s. 62–63. Wprowadzenie odrębnego przepisu normującego równość kobiet i mężczyzn było przedmiotem kontrowersji w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (zob. W. Borysiak (w:) *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz*. Art. 1–86, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, s. 846–849). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się, że zasada sformułowana w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi *lex generalis* w stosunku do przepisów ją konkretyzujących, wśród których znajduje się art. 33 Konstytucji RP (zob. postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001, nr 7, poz. 225; B. Banaszak, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego, A. Szmyta, Warszawa 2003, s. 31).

tucji RP można zatem upatrywać przede wszystkim w aspekcie wychowawczym¹⁴¹, który jednak nie powinien mieć istotnego znaczenia przy redagowaniu ustawy zasadniczej.

Przechodząc do treści art. 33 Konstytucji RP, należy zauważyć, że nie powieliła on nietrafnego ujęcia Konstytucji PRL, polegającego do „podciągnięcia” statusu kobiet do sytuacji prawnej mężczyzn, albowiem stanowi w ust. 1, że kobieta i mężczyzna mają równe prawa, w szczególności w życiu społecznym i gospodarczym. Przykładowe płaszczyzny zrównania praw zostały wskazane w ust. 2, w którym zwraca uwagę wymienienie w pierwszej kolejności elementów należących do sfery socjalnej – równe prawo do kształcenia, wynagrodzenia i awansów oraz jednakowe wynagradzanie za pracę jednakowej wartości. Widoczny jest odwrót ustrojodawcy od charakterystycznego dla Konstytucji PRL postrzegania równości płci przez pryzmat szczególnych uprawnień kobiet wynikających z uwzględnienia ich macierzyństwa, co wskazuje, że status pracowniczy rodziców w sferze rodzicielskiej powinien być niezależny od kryterium płci¹⁴².

Obecność w Konstytucji RP art. 33 jest ponadto przyczynkiem do kontrowersji co do tego, czy konstytucyjna zasada równości ma bezpośredni skutek horyzontalny w stosunkach między podmiotami praw i obowiązków, w szczególności zaś między pracownikiem i pracodawcą. Bardziej uzasadniony jest pogląd, że z treści ogólnego art. 32 Konstytucji RP wynika wyłącznie skutek wertykalny, skoro adresatem normy zawartej w ust. 1 są, zgodnie z jego zdaniem drugim, władze publiczne; wniosek ten koresponduje z płaszczyznami stosowania zasady równości, wymienionymi w ust. 2. Takich elementów brakuje jednak w art. 33 Konstytucji RP, co może prowadzić do uznania jego horyzontalnego oddziaływania. Rozbieżność co do charakteru tych przepisów nie jest pożądana, ponieważ dotyczą one w istocie tej samej kwestii, unormowanej ogólnie w art. 32 Konstytucji RP, szczegółowo zaś – w art. 33 Konstytucji RP. W związku z tym należałoby przyjąć, że albo oba te przepisy mają wymiar horyzontalny, albo żaden z nich nie posiada takiego przymiotu. Opowiadam się za tym drugim rozwiązaniem¹⁴³, uznając że art. 33 Konstytucji RP stanowi uszczegółowienie poprzedzającego go art. 32. Kwestia ta nie ma jednak zasadniczego znaczenia dla uregulowania stosunków zatrudnienia, albowiem zasada równości w tych stosunkach znalazła odzwierciedlenie w rozbudowanej regulacji prawnej na poziomie ustawy¹⁴⁴.

¹⁴¹ M. Chmaj, *Równość wobec...*, s. 63.

¹⁴² Tendencja ta ma odzwierciedlenie na poziomie kodeksowym. Ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 128, poz. 1405), dotychczasowy tytuł działu ósmego kodeksu pracy „Ochrona pracy kobiet” został zastąpiony przez „Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem”.

¹⁴³ Podobnie W. Borysiak (w:) *Konstytucja RP*, t. I..., pod red. M. Safjana, L. Boska, s. 857. Odmienne m.in. A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II..., s. 104.

¹⁴⁴ Zob. art. 112 i 113 k.p. wraz z przepisami działu pierwszego rozdziału IIa kodeksu pracy, a także ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2156.

2.6. BEZPIECZEŃSTWO I HIGIENA PRACY ORAZ WYPOCZYNEK PRACOWNICZY

W tym miejscu omawiam regulacje konstytucyjne o powszechnym oddziaływaniu, mające na celu zapobieganie niebezpieczeństwom i szkodliwościom zawodowym w miejscu pracy (bezpieczeństwo i higiena pracy), a także służące zapewnieniu wypoczynku, przy uwzględnieniu instytucji czasu pracy i urlopu wypoczynkowego. Do odrębnych rozważań wyłączam natomiast te unormowania konstytucyjne, których przedmiotem jest położenie pracowników podlegających wzmożonej ochronie¹⁴⁵.

Zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy oraz czasu pracy i urlopów nie znalazły miejsca w konstytucjach doby międzywojennej. Gwarancjom tego rodzaju nie nadano bezpośredniego, konstytucyjnego umocowania w rozwinięciu art. 102 Konstytucji marcowej, proklamującego szczególną ochronę państwa nad warunkami pracy, choć należy założyć, że w zakresie tej ochrony powinny mieścić się omawiane tutaj kwestie. W okresie poprzedzającym, jak i następującym po uchwaleniu tej Konstytucji przyjęto natomiast dość nowoczesne rozwiązania na poziomie ustawowym, co może być uznane za wcielenie w życie ogólnej zasady wynikającej z art. 102 Konstytucji marcowej¹⁴⁶.

Bardziej skonkretyzowane regulacje zostały natomiast zamieszczone w Konstytucji PRL. Problematyka bezpieczeństwa i higieny pracy znalazła wyraz w art. 70 Konstytucji PRL, poświęconemu obywatelskiemu prawu do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. „Stałe polepszanie warunków bezpieczeństwa i higieny pracy” zostało ujęte w ust. 2 powołanego przepisu jako jedna z materialnych gwarancji prawa do ochrony zdrowia, obok m.in. rozwoju organizowanej przez państwo ochrony zdrowia, podnoszenia poziomu zdrowotnego ludności i bezpłatnej pomocy lekarskiej dla wszystkich ludzi pracy i ich rodzin.

Natomiast art. 69 Konstytucji PRL przyniósł unormowanie prawa do wypoczynku. Norma wynikająca z ust. 1 tego przepisu miała powszechny zasięg obowiązywania, ponieważ stanowiła, że prawo to przysługuje „obywatelom PRL”. Węższy zakres adresatów miał ust. 2, który określał materialne gwarancje tego prawa w odniesieniu do pracowników. Gwarancjami tymi były: 1) ustawowe skrócenie czasu pracy przez urzeczywistnienie ośmiodzinnego dnia pracy oraz krótszego czasu pracy w przypadkach przewidzianych ustawami, 2) ustawowo określone dni wolne od pracy oraz 3) coroczne płatne urlopy.

¹⁴⁵ Nie używam w tym miejscu terminu „ochrona pracy”, mając na względzie jego wieloznaczność, a także omówioną wyżej treść przepisów ustaw zasadniczych (w tym art. 24 Konstytucji RP), które mogą być uznane za nośnik konstytucyjnego znaczenia tego terminu.

¹⁴⁶ Bliżej zob. M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 172–185.

Warto zwrócić uwagę że gwarancja wymieniona w pkt 1, rozumiana literalnie, odnosiła się do dobowej, a nie tygodniowej normy czasu pracy. Przez ponad 60 lat od wprowadzenia ustawy z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu nie dokonano na poziomie prawa ustawowego istotnego skrócenia tygodniowego czasu pracy¹⁴⁷, co stało się przyczyną postulatu wprowadzenia wszystkich sobót wolnych od pracy, sformułowanego w trakcie wydarzeń strajkowych w sierpniu 1980 r., który stał się pobudką zmian ustawodawczych.

Innego rodzaju gwarancje „możliwości zdrowego i kulturalnego prawa do wypoczynku” dla bardziej pojemnej kategorii „coraz szerszych rzesz ludu pracującego miast i wsi” były zawarte w art. 69 ust. 3 Konstytucji PRL, który przewidywał w tym celu organizację wczasów, rozwój turystyki, uzdrowisk, urządzeń sportowych, domów kultury, klubów, świetlic, parków i innych urządzeń wypoczynkowych. Postanowienie to dawało konstytucyjny wyraz prowadzeniu zakładowej i międzyzakładowej działalności socjalnej.

Oceniając powyższe postanowienia Konstytucji PRL, należy stwierdzić, że w odróżnieniu od poprzednich ustaw zasadniczych problematyka ochrony zdrowia i życia pracowników została w niej rozwinięta w sposób szczegółowy. Systemową wadą tych i innych przepisów tej Konstytucji było to, że korzystne dla pracowników rozwiązania nie przybierały postaci praw podmiotowych, lecz stanowiły normy programowe określające kierunki działalności państwa, co uwydatniało się zwłaszcza w przypadku warunków bezpieczeństwa, ochrony i higieny pracy, Z przepisu art. 70 ust. 2 pkt 2 Konstytucji PRL wynikało wyraźnie, że ustrojodawca nie upatruje odrębnego prawa pracowniczego do „warunków bezpieczeństwa, ochrony i higieny pracy”, lecz uznaje, że „stałe polepszanie” tych warunków jest jedną z gwarancji ogólnie sformułowanego prawa do ochrony zdrowia, przysługującego wszystkim obywatelom¹⁴⁸.

Z drugiej strony przytoczone postanowienie art. 70 ust. 2 pkt 2 Konstytucji PRL może być traktowane jako przejaw nadania kategorii bezpieczeństwa i higieny pracy zasięgu powszechnego we wszelkich stosunkach zatrudnienia, w ramach których pełniona jest praca zespołowa¹⁴⁹, nie ograniczając się do osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Natomiast konstytucyjne gwarancje prawa do wypoczynku, określone w art. 69 ust. 2 Konstytucji PRL, zostały zawężone wyraźnie do „pracowników”, co wskazuje, że zamiarem ustrojodawcy było odniesienie ich do pracowników *sensu stricto*.

¹⁴⁷ Zwrócił na to uwagę J. Jończyk, *Prawo...*, s. 501.

¹⁴⁸ T. Wyka zauważyła, że tak określony, dynamiczny charakter prawa do ochrony zdrowia odpowiadał istocie praw socjalnych, znacznie bardziej uzależnionych od zmiennych warunków społeczno-gospodarczych niż tradycyjne prawa obywatelskie, odznaczające się statycznością. Zob. T. Wyka, *Konstytucyjne prawo...*, s. 333.

¹⁴⁹ Zob. W. Szubert, *Ochrona...*, s. 35–36.

Obowiązująca Konstytucja RP ujmuje omawianą tutaj problematykę w ramach art. 66. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, że każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, przy czym zastrzeżono, że sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określi ustawa. Z kolei według ust. 2 pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa. Z uwagi na treść art. 81 Konstytucji RP prawa określone w art. 66 Konstytucji RP mogą być dochodzone jedynie w granicach określonych przez ustawę.

Konfrontując tę regulację z omawianymi poprzednio przepisami Konstytucji PRL, odnoszącymi się do tej samej kategorii spraw, należy zwrócić uwagę na treść gwarancji konstytucyjnych, możliwość ich realizacji oraz zakres podmiotowy.

W przypadku prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy ustrojodawca poprzestał na jego zadekretowaniu, odsyłając do prawa ustawowego w zakresie sposobu realizacji tego prawa oraz odpowiadających mu obowiązków pracodawcy. Nie stoi to jednak na przeszkodzie uznaniu, że w odróżnieniu od Konstytucji PRL, ustawa zasadnicza z 1997 r. przyznała uprawnionemu prawo podmiotowe do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy¹⁵⁰. Nie rozwinęto bliżej elementów składowych tego prawa, co nie może jednak dziwić, mając na uwadze szczegółowość materii prawnej bezpieczeństwa i higieny pracy, która kwalifikuje ją do uregulowania na szczeblu ustawodawstwa zwykłego. Ustawodawca korzysta zatem ze znacznego zakresu swobody regulacyjnej. Odnosząc się z kolei do regulacji art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, należy zwrócić uwagę, że w przepisie tym nie użyto – w przeciwieństwie do art. 69 ust. 2 Konstytucji PRL – określenia „prawo do wypoczynku”, co stało się przyczyną wyrażenia poglądu, że prawo takie, stanowiące kategorię ogólną, nie zostało w nim wprost ustanowione, a uprawnionemu przysługują jedynie prawa szczegółowe, określone w treści art. 66 ust. 2¹⁵¹. W opozycji do tego stanowiska wskazuje się na przepis art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, regulujący ograniczenia wolności i praw człowieka, dopuszczalne w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, który wiąże określenie „prawo do wypoczynku” z przepisem art. 66 ust. 2¹⁵². Bardziej istotny wydaje się wszakże ogólnikowy wymiar tego ostatniego przepisu w dziedzinie czasu pracy. Zapowiedziano w nim jedynie ustanowienie w ustawie norm maksymalnych, nie określając – w odróżnieniu od Konstytucji PRL – górnego pułapu takich norm. Co więcej, obecna ustawa

¹⁵⁰ T. Wyka, *Konstytucyjne prawo...*, s. 333; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II..., s. 167 i n.; A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 451.

¹⁵¹ Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 maja 1998 r., U 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 34. Podobnie M. Barwański, *Prawo do wypoczynku osób pracujących na własny rachunek – uwagi de lege ferenda* (w:) *Stosowanie umów cywilnoprawnych w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, pod red. T. Duraję, AUL. Folia Iuridica 2019, nr 88, s. 100.

¹⁵² T. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 419.

zasadnicza nie wskazuje nawet ramowych wytycznych, które powinny być uwzględniane przez ustawodawcę zwykłego przy stanowieniu norm czasu pracy.

Przepis art. 66 Konstytucji RP nie zobowiązuje również państwa do skracania czasu pracy, co jednak łatwiej zrozumieć, skoro intencją ustrojodawcy było zamieszczenie w ustawie zasadniczej norm bezpośrednio stosowanych, nie zaś przepisów o charakterze programowym. Ponadto wydaje się, że regulacja taka byłaby trudna do pogodzenia z istotą ustroju społecznej gospodarki rynkowej, który musi uwzględniać fluktuację warunków ekonomicznych, oddziałujących na normy czasu pracy.

W zakresie dni wolnych od pracy i urlopów przepis art. 66 ust. 2 Konstytucji RP powiela elementy znane z poprzednio obowiązującej ustawy zasadniczej. Natomiast nie przewidziano – w odróżnieniu od art. 69 ust. 3 Konstytucji PRL – jakiegokolwiek formuły zaspokajania socjalnych potrzeb pracowników i ich rodzin, co było wynikiem uwzględnienia realiów gospodarki rynkowej, której „społeczny” wymiar nie okazał się na tyle silny, aby uzasadniał nakładanie na pracodawców prywatnych dodatkowych obowiązków, niezwiązanych bezpośrednio z zatrudnieniem pracowników¹⁵³.

W literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, że przepisy art. 66 ust. 1 i 2 Konstytucji RP pozostają ze sobą w ścisłym powiązaniu, gdyż bezpieczne wykonywanie pracy (ust. 1) jest uzależnione od zapewnienia pracownikowi odpowiedniego wypoczynku (ust. 2)¹⁵⁴. Nie przecząc trafności takiego spojrzenia, należy zauważyć, że regulacje zawarte w ust. 1 i 2 mają wyraźnie wyodrębniony zakres przedmiotowy, na który składają się sprawy bezpieczeństwa i higieny pracy (ust. 1) oraz elementy pracowniczego czasu pracy oraz prawa do wypoczynku (ust. 2). Wyodrębnieniu temu odpowiada zróżnicowany cel regulacji prawnej, ponieważ maksymalne normy czasu pracy i urlopy wypoczynkowe zmierzają, poza celami *stricte* ochronnymi, do zapewnienia pracownikowi czasu „prywatnego”, który pracownik może wykorzystać na różne cele, nie wyłączając dodatkowej aktywności zawodowej¹⁵⁵.

¹⁵³ Na tym tle wypowiedziano w piśmiennictwie pogląd, że aktualne regulacje dotyczące obligatoryjnej działalności socjalnej pracodawców, a w szczególności obowiązująca konstrukcja ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 746), nie posiada konstytucyjnego oparcia. Zob. A. Sobczyk, *Konstytucyjne podstawy zakładowej działalności socjalnej*, GSP 2007, t. XVII, s. 231.

¹⁵⁴ Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255. W piśmiennictwie podobnie m.in. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2019, s. 418; W. Sanetra, *Uwarunkowania instytucji czasu pracy* (w:) *Czas pracy*, pod red. L. Florka. Warszawa 2011, s. 256. Z kolei T. Nycz łączy art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, odwołujący się do maksymalnych norm czasu pracy, z konstytucyjnym prawem do ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji RP) – zob. T. Nycz, *Ochronny charakter przepisów o czasie pracy – wybrane zagadnienia*, PiZS 1999, nr 3, s. 4.

¹⁵⁵ W. Szubert (*Ochrona...*, s. 30) wyłączał poza pojęcie ochrony pracy regulację prawną czasu pracy i urlopów, chyba że odnosiła się ona do pracowników korzystających ze wzmożonej ochrony.

Generalnie należy ocenić, że materialnoprawna zawartość Konstytucji RP w sferze ochrony życia i zdrowia pracowników, zwłaszcza zaś w odniesieniu do czasu pracy, stanowi pewien regres w stosunku do poprzednio obowiązującej Konstytucji PRL¹⁵⁶. Przyczyn tej sytuacji należy upatrywać w ostrożności ustrojodawcy w warunkach tworzącej się gospodarki rynkowej. Wydaje się jednak, że przyczyny tak daleko posuniętej wstrzemięźliwości zdezaktualizowały się po okrzepnięciu nowego ustroju oraz przy uwzględnieniu zmian cywilizacyjnych i gospodarczych, które nastąpiły w ubiegłych 20 latach.

Podjmując w końcu temat podmiotowego zasięgu praw zadekretowanych w art. 66 Konstytucji RP, należy się zgodzić, że prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy ma charakter powszechny, odnosząc się do wszystkich osób, które przy wykonywaniu odpłatnej lub nieodpłatnej pracy są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia z przyczyn dotyczących środowiska pracy. Analogiczne wnioski nie mogą być przeniesione automatycznie na grunt art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, traktującego o wyartykułowanych w nim aspektach prawa do wypoczynku. Nie można bowiem przejść do porządku dziennego nad tym, że adresatem postanowień zamieszczonych w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP jest „pracownik”, nie zaś „każdy”, jak w ust. 1 wymienionego przepisu¹⁵⁷. Z historycznego punktu widzenia zbliżoną konstrukcję zastosowano w art. 69 Konstytucji PRL, w którym prawo do wypoczynku przysługiwało wprawdzie „obywatelom”, jednak uprawnienia wymienione obecnie w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP – „pracownikom”. Ponadto trudno uznać, że uzasadnione jest konstruowanie jednolitego, konstytucyjnego pojęcia pracownika, odbiegającego od definicji określonej w art. 2 k.p.¹⁵⁸ Należy raczej poddawać każdy przepis Konstytucji odrębnej wykładni w celu wyprowadzenia wniosku co do jego zakresu podmiotowego. Z tych względów próby odniesienia regulacji art. 66 ust. 2 Konstytucji RP do osób niebędących pracownikami powinny być nacechowane ostrożnością i ograniczać się wyłącznie do zatrudnienia wykazującego charakterystykę najbardziej zbliżoną do statusu pracowniczego.

¹⁵⁶ Tak T. Liszcz, *Prawo...*, s. 419; W. Sanetra, *Uwarunkowania instytucji...*, s. 25–26.

¹⁵⁷ Odmienne: T. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 422–423; B. Bury, *Dylematy na tle prawa do wypoczynku w zatrudnieniu niepracowniczym typu cywilnoprawnego* (w:) *Przemiany prawa pracy. Od kodyfikacji do współczesności. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Teresie Liszcz*, pod red. A. Kosut, W. Perdeusa, SiL 2015, t. XXIV, nr 3, s. 384–389; K. Kulig, *Aksjologiczne podłoże pracowniczego prawa do odpoczynku dobowego*, St.Pr.PiPSP. 2015, s. 381–382; M. Barwański, *Prawo do wypoczynku...*, s. 103.

¹⁵⁸ Podobnie E. Maniewska, *Zakres uniformizacji ochrony wynagrodzenia za pracę w umownych stosunkach zatrudnienia*, PiZS 2019, nr 1, s. 31.

2.7. UREGULOWANIA ODNOŚĄCE SIĘ DO OSÓB PODLEGAJĄCYCH WZMOŻONEJ OCHRONIE

W odróżnieniu od pozostałych przepisów Konstytucji marcowej, odnoszących się do stosunków zatrudnienia, regulacje dotyczące grup szczególnie chronionych – pracowników młodocianych i kobiet – zostały zredukowane w sposób predestynujący je do bezpośredniego stosowania. Swoistym paradoksem jest zatem to, że mimo tego niewątpliwego waloru stały się one przedmiotem krytyki, wskazującej na ich niejasne znaczenie i praktyczną dysfunkcjonalność. Uwaga ta odnosi się przede wszystkim do ustalenia granicy wieku, dopuszczającego podjęcie pracy. Przepis art. 103 zdanie czwarte Konstytucji marcowej formułował w kategorię zakaz pracy zarobkowej w stosunku do dzieci „niżej lat 15”. Wątpliwości wprowadzało jednak kolejne zdanie tego przepisu, w którym zakazano stałego zatrudniania dzieci i młodzieży „w wieku szkolnym”. Nasuwała się uwaga, że wiekiem szkolnym był wiek realizowania obowiązku szkolnego (w szkole powszechnej), który trwał do ukończenia 14. roku życia¹⁵⁹. Taka interpretacja stawiała jednak pod znakiem zapytania racjonalność ustrojodawcy, ponieważ zakaz ustanowiony w art. 103 zdanie piąte Konstytucji marcowej zawierał się w ramach dyspozycji normy wynikającej ze zdania czwartego. Ponadto, próbując nadać realne znaczenie drugiemu z tych przepisów, można było argumentować, że stanowi on wyjątek od zakazu zatrudnienia dzieci poniżej lat 15, pozwalając ustawodawcy na uregulowanie takich form pracy zarobkowej, które nie odznaczają się cechą stałości. Jednocześnie istniały podstawy do obrony poglądu, że w wieku szkolnym pozostaje każda osoba niepełnoletnia, która ma obowiązek uczęszczania do szkoły powszechnej¹⁶⁰, również po ukończeniu lat 15, a nawet nie wyłączając szkół gimnazjalnych i licealnych. Jak się wydaje, niejasności te stanowiły istotną przyczynę kwestionowania przez przemysłowców obowiązywania art. 103 Konstytucji marcowej w omawianym tutaj zakresie, przy czym powoływano się na brak przepisów wykonawczych¹⁶¹. Przepisy takie przyjęły postać ustawy z dnia 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet¹⁶², która potwierdziła pierwszą opcję interpretacyjną, zakazując przyjmowania do pracy zarobkowej dzieci do lat 15 oraz definiując osoby pomiędzy 15. i 18. rokiem życia jako młodocianych, których zatrudnienie podlegało szczególnej reglamentacji prawnej.

Podstawową bolączką był jednak brak skorelowania konstytucyjnej granicy 15 lat, wyznaczającej dopuszczalność zatrudniania, z granicą lat 14, określającą czas trwania obowiązku szkolnego. Prowadziło to do powstania

¹⁵⁹ Zob. dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym, Dz. Praw P. Pol. Nr 14, poz. 147.

¹⁶⁰ Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 560.

¹⁶¹ J. Jończyk, *Ochrona pracy kobiet i młodocianych w polskim przemyśle w latach 1918–1939*, Warszawa 1961, s. 228.

¹⁶² Dz. U. Nr 65, poz. 636 z późn. zm.

luki pomiędzy 14. i 15. rokiem życia, która nie była wypełniona ani nauką (w przypadku większej części młodzieży, która nie kontynuowała edukacji poza szkołą powszechną), ani pracą, zabronioną na mocy przepisów konstytucyjnych i ustawowych. Jak trafnie zauważono, taki stan rzeczy nie odpowiadał nikomu spośród tych, których najbardziej dotyczył, jako że praca dzieci i młodzieży była wówczas istotnym, a częstokroć niezbędnym źródłem utrzymania rodziny¹⁶³. Wypada zatem ocenić, że szczytne zamiary ustrojodawcy, które wychodziły z przesłanek ochronnych, rozminęły się z uwarunkowaniami edukacji młodzieży i realiami życia społecznego.

W przeciwieństwie do Konstytucji marcowej, Konstytucja PRL nie regulowała dopuszczalnego wieku zatrudnienia młodocianych. Taki stan rzeczy ma związek z tym, że ówczesny ustrojodawca eksponował zasadę prawa do pracy, pozostawiając na dalszym planie tradycyjnie rozumianą ochronę pracy. Nie uzasadnia to jednak wysunięcia zarzutu zaniechania konstytucyjnego. Należy pamiętać, że Polska ratyfikowała już w 1925 r. trzy konwencje MOP¹⁶⁴, określające najniższy wiek dopuszczania dzieci do pracy. Dlatego wystarczające było unormowanie tej kwestii na drodze ustawodawstwa zwykłego, które spełniało standardy prawnomiędzynarodowe.

Zagadnienie dopuszczalności pracy młodocianych znalazło natomiast miejsce w art. 65 ust. 3 Konstytucji RP. W piśmiennictwie podkreślono trafnie, że postanowienie to zostało wadliwie usytuowane w artykule, który dotyczy wolności pracy¹⁶⁵ lub – według innego ujęcia – prawa do pracy¹⁶⁶. Podstawowa wada tej regulacji wiąże się jednak z jej niejasnym znaczeniem i stosunkiem do norm ustawowych. Przepis ten stwierdza w zdaniu pierwszym, że stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane, według zaś zdania drugiego formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa. Istnieją dwie podstawowe możliwości wykładni tego przepisu. Zgodnie z pierwszą z nich zdanie drugie określa dopuszczalny zakres wyjątków od reguły wynikającej ze zdania pierwszego, co oznacza, że ustawa może określić formy i charakter stałego zatrudnienia osób, które nie ukończyły lat 16¹⁶⁷. Według drugiej interpretacji zakaz stałego zatrudnienia dzieci do lat 16 jest bezwzględny, a ustawa może określić inne (niestałe) formy zatrudnienia tych

¹⁶³ J. Jończyk, *Ochrona pracy...*, s. 234–235. Podobnie G. Simon, *Zagadnienie społeczne...*, s. 18–19; M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 81–82.

¹⁶⁴ Konwencja MOP nr 5 z sprawie określenia najniższego wieku dopuszczania dzieci do pracy przemysłowej, przyjęta w Waszyngtonie dnia 28 listopada 1919 r., Dz. U. z 1925 r. Nr 54, poz. 366; konwencja MOP nr 7 określająca najniższy wiek dopuszczania dzieci do pracy w marynarce, przyjęta w Genewie dnia 9 lipca 1920 r., Dz. U. z 1925 r. Nr 54, poz. 370; konwencja MOP nr 10 w sprawie wieku dopuszczania dzieci do pracy w rolnictwie, przyjęta w Genewie dnia 16 listopada 1921 r., Dz. U. z 1925 r. Nr 54, poz. 376.

¹⁶⁵ G. Goździewicz, J. Skoczyński (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, pod red. L. Florka, Warszawa 2017, s. 1135.

¹⁶⁶ J. Wrątny, *Prawo do pracy...*, s. 106.

¹⁶⁷ L. Florek, *Zgodność przepisów...*, s. 10.

osób¹⁶⁸. Więcej argumentów przemawia za drugim stanowiskiem, nawiązuje ono bowiem do wyraźnego brzmienia analizowanego przepisu, a ponadto przy odmiennym ujęciu jego zdanie pierwsze traci swój istotny sens, skoro kategorycznie sformułowany zakaz konstytucyjny mógłby być uchylony na drodze ustawy zwykłej. Przyjęcie preferowanego tutaj zapatrywania stawia jednak pod znakiem zapytania konstytucyjność przepisu art. 200¹ k.p., dopuszczającego zatrudnienie młodocianego, który ukończył 15 lat przy wykonywaniu prac lekkich. Umowa ta posiada bowiem cechy zatrudnienia stałego, zakazanego z mocy art. 65 ust. 3 zdanie pierwsze. Konstytucji RP. Inną kontrowersyjną kwestią jest to, czy pojęcie „zatrudnienie”, o którym mowa w tym przepisie, rozciąga się poza granice stosunków pracy, w szczególności na obszar stosunków cywilnoprawnych¹⁶⁹. Nie rozwijając bliżej zarysowanych problemów szczegółowych, nasuwa się refleksja, że ustrojodawca popełnił błędy podobne do tych, które stały się udziałem omawianego wyżej art. 103 zdanie czwarte i piąte Konstytucji marcowej. Granica wieku uzasadniającego dopuszczenie do zatrudnienia została bowiem niepotrzebnie podniesiona do 16 lat, nie biorąc pod uwagę przepisów kodeksu pracy i regulacji prawnomiędzynarodowych, w których pułap ten ustalono na niższym poziomie, wynoszącym zasadniczo 15 lat. W intencji zagwarantowania wyższego standardu ochronnego wprowadzono pojęcie stałego zatrudnienia, które jest trudne do uzgodnienia z przepisami kodeksu pracy i źródłami prawa międzynarodowego, w których termin taki nie występuje. Można rozważyć, czy rozwiązaniem bardziej optymalnym byłoby pominięcie analizowanego zagadnienia w ramach przepisów Konstytucji, tym bardziej że stan ustawodawstwa zwykłego jest determinowany treścią wiążących Polskę przepisów prawa międzynarodowego¹⁷⁰.

Przepis art. 103 Konstytucji marcowej przewidywał również zakaz pracy nocnej kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu szkodliwych dla ich zdrowia. Krytycy tej regulacji wskazywali, że ustrojodawca zatrzymał się niejako w połowie drogi, nie wprowadzając bezwzględного zakazu pracy nocnej dla wymienionych grup pracowników¹⁷¹. Istotnie, należy wziąć pod uwagę, że już wyprzedzająca Konstytucję marcową ustawa z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu zabraniała pracy nocnej w stosunku do generalnie ustalonego kręgu adresatów, obejmują-

¹⁶⁸ J. Borowicz, *Wolność pracy (w:) Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 516; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I., s. 213; M. Włodarczyk (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, t. II. Art. 114–304², pod red. K.W. Barana, Warszawa 2020, s. 1383; J. Podkowik, *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 174. Podobnie G. Goździewicz, J. Skoczyński (w:) *Kodeks pracy...*, pod red. L. Florka, s. 1135.

¹⁶⁹ Zob. A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I., s. 218–222.

¹⁷⁰ Obok ratyfikowanych przez Polskę konwencji MOP należy wymienić art. 7 EKS (Polska związała się częścią jego postanowień), a także dyrektywę Rady nr 94/33/WE z dnia 22 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony osób młodych, Dz. Urz. UE L 216 z 20.08.1994 r., s. 12 z późn. zm.

¹⁷¹ G. Simon, *Zagadnienie społeczne...*, s. 19.

cego ogół robotników, jakkolwiek uregulowano w niej pojemne wyjątki od tego zakazu. Dalej idącą ochronę przyniosła ustawa z 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet, która wprowadziła zasadę odpoczynku nocnego wymienionych w jej tytule grup chronionych, przewidując od niej jedynie nieliczne odstępstwa. W ustawodawstwie zwykłym ustalono zatem bardziej restryktywne standardy ochronne, niż wynikało to z przepisów Konstytucji marcowej.

Warto zwrócić uwagę, że późniejsza zmiana nastawienia do problematyki ochrony pracy kobiet podważyła ugruntowane w okresie przedwojennym tzw. stare podejście, zakładające konieczność wprowadzenia zakazu pracy nocnej oraz prac wzbronionych kobietom w ogólności. Wpłynęły na to zarówno potrzeby wynikające z nowoczesnej gospodarki, jak i ewolucja przekonań w kwestii sposobu zagwarantowania równości kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu. Już w okresie stalinowskim zakaz pracy nocnej kobiet został znacznie osłabiony na drodze ustawowej, co wynikało jednak ze względów ściśle utylitarnych¹⁷². Nie został on podtrzymany przez Konstytucję PRL, ani przez Konstytucję RP. Ustawodawstwo zwykle adresuje zaś zakaz pracy nocnej wyłącznie do kobiet ciężarnych (art. 178 § 1 k.p.).

Późniejsze konstytucje nie recypowały również zakazu nocnej pracy młodocianych. Jednak w tym zakresie, w odróżnieniu od pracy nocnej kobiet¹⁷³, Polska ratyfikowała stosowne akty prawne MOP¹⁷⁴, w związku z czym zasada odpoczynku nocnego młodocianych utrwaliła się w ustawodawstwie zwykłym.

W art. 103 zdanie trzecie Konstytucji marcowej zapowiedziano, że osobne ustawy uregulują opiekę macierzyństwa. Ze względu na ogólnikowy sposób sformułowania tego przepisu i jego kontekst systemowy, należy uznać, że jego zakres przedmiotowy rozciągał się na rozmaite elementy życia społecznego (np. opieka zdrowotna, ubezpieczenie i pomoc społeczna), nie ograniczając się do spraw związanych z zatrudnieniem. Nowoczesną, acz niepozbawioną wad regulację ochronną w tej ostatniej dziedzinie przyniosła wspomniana wyżej ustawa w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet.

Zagadnienia te znalazły natomiast skonkretyzowany wyraz w art. 78 ust. 2 pkt 2 Konstytucji PRL. Przepis ten stanowił, że gwarancjami równouprawnienia płci były w szczególności: 1) opieka nad matką i dzieckiem, 2) ochrona kobiety ciężarnej, 3) płatny urlop w okresie przed porodem i po porodzie. Kwestie ochrony pracy kobiet w ogólności, jak i ochrony macie-

¹⁷² Uchylono wówczas również zakaz zatrudniania kobiet w kopalniach pod ziemią. Zob. M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 87–88; tenże, *Prawo pracy*, s. 63.

¹⁷³ Bliżej zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, A. Górnicz-Mulcahy (w.): *System prawa pracy*, t. IX. *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2019, s. 661.

¹⁷⁴ Zob. zwłaszcza konwencja MOP nr 6 w sprawie pracy nocnej młodocianych w przemyśle, przyjęta w Waszyngtonie dnia 28 listopada 1919 r., Dz. U. z 1925 r. Nr 54, poz. 368.

rzyństwa w związku z zatrudnieniem zostały zatem ujęte w sposób instrumentalny wobec zasady równych praw kobiet i mężczyzn (art. 78 ust. 2 Konstytucji PRL), o której była mowa we wcześniejszych rozważaniach.

Inna optyka regulacyjna przyświeca w omawianej sferze Konstytucji RP, która uznaje ochronę i opiekę nad macierzyństwem i rodzicielstwem za jedną z zasad ustrojowych (art. 18). Na tle tej zasady należy rozpatrywać jej rozwinięcie w ramach w art. 71 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej opieki władz publicznych, której zakres określa ustawa. Można wprawdzie uznać, że w przepisie tym doszło do sformułowania publicznego prawa podmiotowego, którego podmiotem jest matka dziecka, zarówno w okresie ciąży, jak i po urodzeniu dziecka. Praktyczny aspekt tego prawa jest jednak znacznie ograniczony, ponieważ może być ono dochodzone jedynie w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji RP). W tym kontekście zwraca uwagę, że podobnie jak w innych dziedzinach, ustrojodawca III Rzeczypospolitej uniknął bezpośredniej konkretyzacji tego prawa, nie wymieniając – w przeciwieństwie do Konstytucji PRL – płatnego urlopu w okresie przed porodem i po porodzie lub innych instytucji ukształtowanych w indywidualnym prawie pracy. Jak się wydaje, przyczyną takiej decyzji mogła być zarówno niechęć do formułowania praw uzależnionych od płci osób uprawnionych, co przywodziłoby na myśl dawny model regulacyjny problemu równości, jak i przyjęcie założenia, że katalog tych uprawnień ma charakter otwarty i będzie ulegać zmianom z uwagi na postęp cywilizacyjny¹⁷⁵. Należy dodać, że Konstytucja RP po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu¹⁷⁶ reguluje położenie osoby niepełnosprawnej, zobowiązując w art. 69 władze publiczne do udzielenia tej osobie pomocy.

2.8. ZBIOROWE PRAWO PRACY

Zarówno współcześnie, jak i w przeszłości, centralne i genetycznie pierwotne znaczenie dla zbiorowego prawa pracy¹⁷⁷ przypada problematyce tworzenia i działania zrzeszeń reprezentujących interesy pracowników i pracodawców. Konstytucja marcowa nie zawierała wprawdzie odrębnego przepisu regulującego uprawnienia związkowe pracowników i pracodawców. Artykuł 108 Konstytucji marcowej ujmował te kwestie łącznie z tworzeniem innych zrzeszeń i prawem do zgromadzeń, stanowiąc w zdaniu pierwszym, że obywatele mają prawo koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania

¹⁷⁵ B. Banaszak, M. Jabłoński, J. Boć (w.): *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 131.

¹⁷⁶ Art. 70 ust. 2 pkt 2 Konstytucji PRL wspominał jedynie o opiece nad inwalidami w kontekście urzeczywistnienia prawa do ochrony zdrowia.

¹⁷⁷ Przykładowo indywidualne i zbiorowe prawo pracy było wyodrębnione w strukturze monografii A. Raczyńskiego, *Polskie...*, *passim*.

stowarzyszeń i związków oraz przewidując w zdaniu drugim, że wykonanie tych praw określają ustawy. Nie ulega jednak wątpliwości, że wyraźne wyśłowienie „prawa koalicji” lokowało się w sferze zbiorowego prawa pracy, oddzielając wyraźnie korporacjonizm pracowniczy od zawiązywania zrzeszeń służących innym celom. Problematyczne jest, czy sformułowanie to odnosiło się również do związków pracodawczych. Wypowiedzi piśmiennictwa analizowały art. 108 Konstytucji marcowej w kontekście działalności związków zawodowych, którym towarzyszyła odnosząca się do nich regulacja ustawowa¹⁷⁸, podczas gdy podstawą funkcjonowania związków pracodawczych były ogólne przepisy o stowarzyszeniach¹⁷⁹.

Konstytucja marcowa wskazywała wprost, że prawo koalicji przysługuje „obywatelom”, co skłaniało do dostrzegania w tym zakresie obywatelskiego prawa podmiotowego¹⁸⁰. W ówczesnym okresie nie rozważano precyzyjnie zakresu podmiotowego prawa koalicji, jednak treść art. 108 Konstytucji marcowej nakazuje upatrywać jego szerokiego zasięgu, nieograniczającego się jedynie do robotników i pracowników umysłowych¹⁸¹. Z uwagi na lakoniczność postanowień tego przepisu, niełatwo było zdekodować pełną treść prawa koalicji. Jego podstawowym wymiarem było niewątpliwie prawo do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, któremu towarzyszyła nader liberalna regulacja dekretu Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych ograniczająca do minimum formalności związane z zakładaniem związku. Wyróżniano negatywny, jak i pozytywny aspekt prawa koalicji, któremu nadawano słusznie charakter wolnościowy¹⁸². Z prawa koalicji można było wyprowadzić również podrzędne funkcjonalnie uprawnienia do negocjacji umowy zbiorowej i prowadzenia zatargu (sporu) zbiorowego pracy, które przysługiwały pośrednio pracownikom, bezpośrednio zaś organizacjom prowadzącym spór w ich interesie.

Bardziej złożone było pytanie, czy obywatelskie prawo koalicji, przewidziane w art. 108 Konstytucji marcowej, mieściło w sobie prawo do strajku. W tej kwestii poglądy doktryny i orzecznictwa nie były jednomyślne. Według K. Grzybowskiego Konstytucja marcowa nie знаła prawa do strajku, a „strajk posiadał charakter funkcji prawa koalicji przez prawo tolerowanej,

¹⁷⁸ Zob. powołany wyżej dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych.

¹⁷⁹ A. Raczyński, *Polskie prawo...*, s. 335.

¹⁸⁰ B. Wertheim, *Pojęcie i wolność strajku w świetle prawa*, Warszawa 1933, s. 38–39.

¹⁸¹ Jednak organizacje pracowników państwowych o celach zawodowych zostały podporządkowane przepisom o stowarzyszeniach. Zob. ustawa z dnia 3 grudnia 1924 r. w przedmiocie zmiany niektórych postanowień o pracowniczych związkach zawodowych, względnie o stowarzyszeniach i związkach, a mianowicie postanowień, dotyczących zrzeszania się pracowników państwowych, Dz. U. Nr 114, poz. 1012.

¹⁸² B. Wertheim, *Pojęcie i wolność...*, s. 37–38.

a i to nie zawsze”¹⁸³. Z kolei M. Świącicki uważał, że wolność koalicji obejmowała również prawo prowadzenia walk strajkowych¹⁸⁴. Bardziej jednoznacznie wypowiadał się B. Wertheim, który uważał, że art. 108 Konstytucji marcowej gwarantował wolność strajku, rozumianą przez tego autora również jako prawo podmiotowe, które nie mogło być ograniczone mocą ustawy zwykłej, skoro w zdaniu drugim tego przepisu była mowa jedynie o „wykonaniu”, a nie ograniczeniu praw koalicyjnych przez ustawy zwykłe¹⁸⁵. Kontrowersja ta ma wprawdzie znaczenie wyłącznie historyczne, jednak należy uznać, że bliższe prawdy było pierwsze z wymienionych stanowisk, zważywszy na literalną treść Konstytucji marcowej, pomijając kwestię strajku, który ma samodzielną i wyjątkową pozycję, jako że w odróżnieniu od innych instytucji zbiorowego pracy stanowi narzędzie służące konfrontacji stron sporu¹⁸⁶.

Odrębną lokatę w Konstytucji marcowej miał przepis art. 68, który przewidywał, że osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej. Ustawa miała określić współpracę tych instytucji z władzami państwowymi „w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych”. Przepis ten został zamieszczony w rozdziale III Konstytucji marcowej „Władza wykonawcza”. Zapowiadana w nim „izba praca najemnej” stanowiła w istocie wątplą namiastkę Izby Pracy przewidzianej w projekcie konstytucji złożonym przez Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów, która miała być organem reprezentującym ludzi pracy w skali całego państwa, posiadającym szerokie konsekwencje normodawcze i zajmującym miejsce senatu¹⁸⁷. Projekt ten nie uzyskał jednak akceptacji, podobnie jak stworzenie możliwości uczestnictwa pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Postanowienie art. 68 Konstytucji marcowej było dotknięte skazą typową dla rozwiązań połowicznych i zostało poddane słusznej krytyce¹⁸⁸. Nie sprecyzowano w nim kompetencji, jakie miały przysługiwać izbie pracy, a ustawa zwykła ustanawiająca ten organ nie ujrzała nigdy światła dziennego. Samorządność pracownicza, zade-

¹⁸³ Kazimierz Grzybowski, *Strajk w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, RPEiS 1938, z. 3, s. 269 oraz powołane tam orzecznictwo sądowe.

¹⁸⁴ M. Świącicki, *Prawo pracy*, s. 53–54; tenże, *Instytucje polskiego...*, s. 113.

¹⁸⁵ Z tego względu autor ten wskazywał, że penalizacja strajku za pomocą art. 223 i 224 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571 z późn. zm.) stanowiłaby pogwałcenie art. 108 i 38 Konstytucji marcowej. Zob. B. Wertheim, *Pojęcie i wolność...*, s. 37–38, 71–73.

¹⁸⁶ Nie jest bez znaczenia, że nie przyjęto postanowienia wzorowanego na art. 75 projektu konstytucji wniesionego przez Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów, który gwarantował *expressis verbis* wolność strajku. Zwrócił na to uwagę G. Simon, *Zagadnienie społeczne...*, s. 22.

¹⁸⁷ Zob. bliżej S. Krukowski (w.): *Konstytucje Polski...*, pod red. M. Kallasa, s. 45.

¹⁸⁸ G. Simon, *Zagadnienie społeczne...*, s. 22–23; M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 318–319. Bardziej pozytywnie regulację tę ocenili J. Mazurkiewicz, *Zagadnienie pracy...*, s. 16–17 oraz W.L. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 594–600.

klarowana w art. 68 Konstytucji marcowej na poziomie ogólnokrajowym nie przybrała zatem realnego wymiaru.

Konstytucja kwietniowa nie recypowała omówionych wyżej postanowień swojej poprzedniczki, a zwłaszcza nie posługiwała się terminem „prawo koalicji”. Możliwość zakładania zrzeszeń związkowych mogła być jedynie pośrednio wywodzona z art. 5 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, który stanowił, że państwo zapewnia obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia słowa i zrzeszeń. Związki zawodowe nie miały zatem w tej Konstytucji osobnego umocowania, ale były uważane za jedno z możliwych „zrzeszeń”. Zgodnie z koncepcją ustrojodawczą wolność zrzeszeń była pomyślana nie tyle jako prawo wolnościowe jednostki, ale jako forma organizacyjna działalności zbiorowej, gwarantowana przez państwo i realizowana w jego ramach¹⁸⁹, co znajdowało odzwierciedlenie w przepisie art. 4 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, stanowiącym że w ramach państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa. Konstytucja kwietniowa zakreślała w art. 5 ust. 3 granicę wolności zrzeszeń, odwołując się w tym celu do kryterium dobra powszechnego. Była to istotna różnica w porównaniu z art. 108 Konstytucji marcowej, który nie przewidywał *explicite* żadnych ograniczeń prawa koalicji, stwierdzając jedynie, że wykonanie tego prawa nastąpi na drodze ustawowej. Straciły również aktualność próby konstytucyjnego umocowania strajku. Zmianom tym towarzyszyły bardziej restryktywne kierunki ustawodawstwa zwykłego¹⁹⁰. Należy jednak zaznaczyć, że zarówno prawo zrzeszania się, jak i prawo do strajku nadal nie były podważane co do zasady, jakkolwiek zostały stworzone warunki dla ograniczającej wykładni tych praw, dokonywanej w imię „dobra powszechnego”.

Ogólnikowość cechowała również postanowienia Konstytucji PRL odnoszące się do omawianej tutaj dziedziny, co wynikało jednak z zasadniczo odmiennych przyczyn. W totalitarnym ustroju, w którym państwo rezerwowało dla siebie pozycję praktycznie wyłącznego pracodawcy, nie przewidywano pełnienia przez związki zawodowe funkcji reindykacyjnej, wokół której koncentrowała się ich dotychczasowa aktywność. Scentralizowanym i monistycznym związkom przeznaczono rolę pasa transmisyjnego przekazującego społeczeństwu decyzje i wytyczne monopartii, dotyczące nie tylko szeroko rozumianej sfery socjalnej, ale również sfery politycznej. Koncepcja ta znalazła wyraz w art. 84 Konstytucji PRL (art. 72 Konstytucji PRL w pierwotnym brzmieniu). W ust. 1 tego przepisu zapewniono obywatelom prawo zrzeszania się „w celu rozwoju aktywności społecznej, gospodarczej i kulturalnej ludu pracującego miast i wsi”. Wymieniając w ust. 2 „organizacje społeczne ludu pracującego”, za pośrednictwem których prawo to mogło być realizowane, postawiono związki zawodowe w jednym rzędzie obok organizacji politycznych i wszelkiego rodzaju stowarzyszeń. W krytyce tego uję-

¹⁸⁹ Konstanty Grzybowski, *Zasady Konstytucji...*, s. 54.

¹⁹⁰ Bliżej zob. M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 311–318.

cia zauważono, że nie oddaje ono specyfiki związków zawodowych, które swoim charakterem, funkcją i znaczeniem różnią się zasadniczo od pozostałych organizacji¹⁹¹. Ustrojodawca nie zapomniał jednocześnie o podkreśleniu, że tworzenie i udział w zrzeszeniach, których cel lub działalność godzą w ustrój polityczny i społeczny PRL, jest zakazane (art. 84 ust. 3 Konstytucji PRL). Zabrakło natomiast zagwarantowania pluralizmu związkowego oraz samorządności i niezależności organizacji związkowych od wpływów politycznych i partyjnych.

Nowelą konstytucyjną z 1976 r. wprowadzono w art. 85 postanowienie odnoszące się do związków zawodowych, które miało podkreślić, w warstwie deklaratywnej, ich znaczenie społeczno-ustrojowe, jednak stanowiło w istocie podsumowanie dotychczasowych tendencji. Przepis ten nosił charakter deklaracji ideowej. Stwierdzono w nim, że w PRL doniosłą rolę społeczną spełniają związki zawodowe, które zdefiniowano jako „powszechną organizację uczestniczącą w kształtowaniu i realizacji zadań społeczno-gospodarczego rozwoju kraju”. W dalszej części tego przepisu zarysowano zadania związków zawodowych, wśród których wskazano wprowadzić reprezentowanie praw i interesów ludzi pracy, ale jednocześnie zaznaczono, że związki te są szkołą obywatelskiej aktywności i zaangażowania w budowę społeczeństwa socjalistycznego. Na płaszczyźnie prawa ustawowego związkom zawodowym powierzono współpracę z władzami i instytucjami w dziedzinie administracji publicznej, gospodarki narodowej i kontroli. Tytułem przykładu można wymienić pełnienie przez związki zawodowe funkcji inspekcji pracy¹⁹², rozstrzyganie przez nie sporów indywidualnych ze stosunku pracy¹⁹³ oraz wykonywanie zadań rozdzielczych w szeroko rozumianej sferze socjalnej¹⁹⁴.

W piśmiennictwie, obok głosów entuzjastycznych¹⁹⁵, nie można pominąć krytyki istniejącego stanu rzeczy. Zauważono zatem, że „błędny jest pogląd o braku sprzeczności w ustroju socjalistycznym”¹⁹⁶. Podniesiono, że rola związków zawodowych powinna skupiać się na sprawowaniu funkcji kontrolnych i opiniotwórczych oraz zapewnieniu słusznej ochrony interesów i postulatów pracowniczych, wobec czego przejmowanie przez nie jakiego-

¹⁹¹ M. Świąćicki, *Związki zawodowe* (w:) Z. Salwa, W. Szubert, M. Świąćicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957, s. 200–201.

¹⁹² Zob. powołany wyżej dekret Rady Państwa z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy.

¹⁹³ Zob. dekret z dnia 24 lutego 1954 r. o zakładowych komisjach rozjemczych, Dz. U. Nr 10, poz. 35.

¹⁹⁴ Zob. bliżej J.Z. Szwaja, *Kompetencje związków zawodowych w dziedzinie wypoczynku po pracy i kultury fizycznej, turystyki oraz czasów pracowniczych* (w:) *Kompetencje związków zawodowych*, pod red. A.M. Świątkowskiego, Warszawa 1984, s. 279–298.

¹⁹⁵ Z. Fenichel, *Zagadnienia przebudowy i kodyfikacji prawa pracy*, PiP 1949, z. 4, s. 61–62; H. Borkowski, E. Modliński, *Dorobek prawa pracy w okresie XX-lecia*, PiZS 1964, nr 7–8, s. 17–19.

¹⁹⁶ M. Świąćicki, *Związki...*, s. 209. Podobnie W. Szubert, *Spoleczno-prawne problemy związków zawodowych*, PiP 1980, z. 9, s. 7–9.

kolwiek działu administracji państwowej oceniono jako szkodliwe¹⁹⁷. Należy jednak zwrócić uwagę, że krytykowane podejście miało wsparcie w obowiązujących przepisach Konstytucji PRL.

Niedostatki regulacji konstytucyjnej znalazły wyraz w treści postulatów sierpniowych, które wysunęły na czoło kwestię niezależności związków zawodowych i zagwarantowanie prawa do strajku. Mimo przejściowego powodzenia ruchu Solidarności, a następnie przełomu ustrojowego, analizowane postanowienia Konstytucji PRL nie uległy jednak zmianie do chwili uchylenia ich mocy obowiązującej.

Mocą nowelizacji z 1976 r. wśród podstawowych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego zadeklarowano popieranie rozwoju różnych form samorządności ludzi pracy (art. 5 pkt 2 Konstytucji PRL). Instytucje, które miały służyć tak określonej celowi, były jednak niewydolne i miały charakter fasadowy, co uległo jedynie częściowej zmianie w związku ze zmianą regulacji ustawowej, która dokonała się w 1982 r.¹⁹⁸, co stanowiło pośrednią konsekwencję społecznego protestu. Nowelizacja Konstytucji PRL w 1989 r.¹⁹⁹, przeprowadzona w warunkach zmiany ustrojowej, doprowadziła do radykalnej redukcji treści art. 5 Konstytucji PRL. Pominęto w nim problematykę samorządności pracowniczej, ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że Rzeczpospolita gwarantuje swobodę działalności różnych form samorządu.

Ujęcie zbiorowych stosunków pracy w Konstytucji RP cechuje się kompleksowością i szczegółowością nieporównywalną z poprzednimi ustawami zasadniczymi. Źródłem tego stanu rzeczy, poza postępowaniem w pojmowaniu praw człowieka drugiej generacji, należy upatrywać w kluczowej roli ruchu związkowego w doprowadzeniu do zmiany ustrojowej, której zwieńczeniem była Konstytucja RP z 1997 r. Spór o wolności związkowe stanowił bowiem zapalnik demontażu systemu PRL, przedstawicielom tych związków przypadły zaś kluczowe pozycje przy kształtowaniu ram nowego ustroju. Wpłynęło to na kształt omawianych tutaj rozwiązań ustawy zasadniczej, które poświęcone są przede wszystkim zrzeszeniom o charakterze związkowym, eksponując przysługujące im uprawnienia. Wskazane względy nie były również bez znaczenia dla zaliczenia przez ustrojodawcę praw i wolności zbiorowych, wymienionych w art. 59 Konstytucji RP, do kategorii wolności i praw politycznych. Wydaje się jednak, że bardziej uzasadnione byłoby uregulowanie tej kwestii w jednostce redakcyjnej rozdziału II Konstytucji, traktującej o prawach i wolnościach socjalnych, podobnie jak w przypadku indywidualno-prawnej materii stosunków zatrudnienia²⁰⁰.

¹⁹⁷ M. Świąćicki, *Związki...*, s. 209; W. Szubert, *Spółeczno-prawne problemy...*, s. 7–9.

¹⁹⁸ Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych, Dz. U. Nr 32, poz. 216 z późn. zm.

¹⁹⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

²⁰⁰ Tak W. Sanetra, *Prawnokonstytucyjne uwarunkowania zakładowego dialogu partnerów społecznych* (w: *Zakładowy dialog społeczny*, pod red. J. Steliny, Warszawa 2014, s. 27–28; W. Sokolewicz

W art. 12 Konstytucji RP proklamowano wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Usytuowanie tego przepisu wskazuje na nadanie mu charakteru zasady ustrojowej. Na płaszczyźnie zbiorowych stosunków pracy widoczna jest jednak pewna nierównowaga między organizacjami reprezentującymi poszczególnych partnerów społecznych. Przepis ten wymienia bowiem wyraźnie związki zawodowe, a także pełniące zbliżoną funkcję organizacje społeczno-zawodowe rolników²⁰¹, natomiast pomija organizacje pracodawców, które muszą być wobec tego zaliczone do szerszej kategorii innych dobrowolnych zrzeszeń.

Rozwiązania szczegółowe zawiera art. 59 Konstytucji RP, który gwarantuje w ust. 1 wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz organizacjach pracodawców. W odróżnieniu od poprzednich regulacji konstytucyjnych, nie budzi wątpliwości, że przyjęto w nim model wolności, a nie uprawnienia. Krąg jego adresatów przekracza horyzont kodeksowego stosunku pracy, obejmując wszystkich pracobiorców, którzy wykonują na rzecz określonego podmiotu pracę zarobkową, mając interesy związane z wykonywaniem pracy, których charakterystyka odpowiada potrzebie grupowej ochrony²⁰². To ujęcie konstytucyjne przesądza o zasadności posługiwania się pojęciem zbiorowych stosunków zatrudnienia²⁰³, które to określenie ma w gałęzi prawa pracy zakres szerszy od zbiorowych stosunków pracy.

W dalszej części art. 59 Konstytucji RP nastąpiła konstytucjonalizacja określonych tam uprawnień zbiorowych, co stanowi *novum* w historii polskich ustaw zasadniczych. Związkom zawodowym, pracodawcom i ich organizacjom przyznano w ust. 2 prawo do rokowań, prowadzonych zarówno w celu rozwiązywania sporów zbiorowych pracy, jak i zawierania układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień. Konstytucyjne umocowanie uzyskało organizowanie strajków pracowniczych i innych form protestu, któremu nadano charakter prawa przysługującego związkom zawodowym, z zastrzeżeniem możliwości jego ograniczenia na drodze ustawy w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub dziedzin działalności ze względu na dobro publiczne (art. 59 ust. 3 Konstytucji RP). Konstytucja nie reguluje natomiast *explicite* indywidualnego wymiaru prawa do strajku, któ-

(w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005, s. 7; A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 448.

²⁰¹ Tematyka tych organizacji nie jest tutaj rozwijana z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania.

²⁰² Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13, OTK-A 2015, nr 6, poz. 80.

²⁰³ Tę kategorię w odniesieniu do prawa ustawowego, znowelizowanego ustawą, zaproponował K.W. Baran, *O zakresie prawa koalicji w związkach zawodowych po nowelizacji prawa związkowego z 5 lipca 2018 r.*, PiZS 2018, nr 9, s. 4.

ry może być jednak wyprowadzony z poszczególnych jej postanowień²⁰⁴. Dodatkową, formalnoprawną gwarancją sfery uprawnień i wolności zbiorowych jest wprowadzenie zasady, że mogą podlegać one jedynie takim ograniczeniom, które są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe (art. 59 ust. 4 Konstytucji RP).

Zwraca uwagę, że adresatem wymienionych wyżej uprawnień jest ze strony pracowniczej wyłącznie związek zawodowy, nie zaś inne typy zrzeszeń lub przedstawicielstw pracobiorców. Powstaje wobec tego kwestia, czy związkom zawodowym zapewniono swoisty monopol w omawianej dziedzinie, co nabiera istotnego znaczenia w dobie słabnącego znaczenia ruchu syndykalistycznego. Należy uznać, że podmiotowe rozszerzenie tej sfery uprawnień jest dopuszczalne w przypadku prowadzenia rokowań zbiorowych w celu zawierania porozumień, natomiast pozostaje wykluczone w odniesieniu do sporów zbiorowych pracy²⁰⁵.

Przez uwydatnienie sfery rokowań i sporów zbiorowych obecna Konstytucja podkreśla tradycyjną rolę związku zawodowego, polegającą na dbałości o obronę interesów zawodowych i socjalnych pracobiorców. W odróżnieniu od Konstytucji PRL, nie zawiera ona natomiast odniesień do realizowania przez związek zawodowy zadań ogólnospołecznych lub państwowych, jeżeli pominąć prawo ich ogólnokrajowych organów do występowania do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP. Ujęcie takie nie jest kwestią przypadku, co wynika ze względów historyczno-ustrojowych, ale nie oznacza to całkowitego pozbawienia związków zawodowych, a także organizacji pracodawców uprawnień publicznoprawnych. Niemniej jednak uzasadnione jest postrzeganie związku zawodowego w roli protektora interesów pracobiorców, a jednocześnie partnera dialogu prowadzonego ze stroną pracodawczą na szczeblu zakładowym i ponadzakładowym, przy uwzględnieniu zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP). Przepisy Konstytucji RP nie dostarczają natomiast żadnych podstaw do uznania, że związek zawodowy wykonuje funkcje administracji publicznej lub jest społecznym podmiotem współzarządzającym zakładem pracy²⁰⁶. Stanowisko takie mogłoby być broniące na

²⁰⁴ Na tle art. 101 Konstytucji marcowej Z. Fenichel (*Prawo pracy. Komentarz*, Kraków–Warszawa 1939, s. 124) wyprowadzał prawo do strajku z wolności pracy. Myśl ta nie straciła współcześnie na aktualności. Zob. P. Grzebyk, *Uzasadnienie istnienia prawa do strajku – od rządów siły do rządów prawa*, PiZS 2015, nr 6, s. 7 oraz powołana tam literatura. Por. A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 491–493, który wywodzi uprawnienie indywidualne z art. 59 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP, dopuszczającego zakaz prowadzenia strajku „w odniesieniu do określonych kategorii pracowników”.

²⁰⁵ W uzasadnieniu wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13, Trybunał Konstytucyjny zaprezentował stanowisko bardziej rygorystyczne, wskazując, że prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, podobnie jak prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień zostały – na poziomie konstytucyjnym – przypisane wyłącznie związkom zawodowym. Por. Ł. Pisarczyk, *Podstawy normatywności i charakter prawny specyficznych źródeł prawa pracy*, PiP 2012, z. 6, s. 6–7.

²⁰⁶ A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 135, 276–291.

tle Konstytucji PRL, natomiast nie koresponduje ono z treścią i charakterem rozwiązań obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej.

Dostrzegalne jest pominięcie przez ustrojodawcę kwestii pracowniczego partycypacji (współzarządzania) na poziomie zarówno zakładowym, jak i ogólnokrajowym. Należy się zgodzić, że milczenie to nie jest kwestią przypadku²⁰⁷, ale wynika z przeświadczenia, iż nadanie tym zagadnieniom wymiaru konstytucyjnego byłoby przedwczesne na niezaawansowanym etapie istnienia gospodarki rynkowej, mając jednocześnie na uwadze poziom rozwoju koncepcji partycypacyjnych i stopień jej ustawowego uregulowania, który w momencie uchwalenia Konstytucji RP nie wykroczył poza stadium *in statu nascendi*²⁰⁸. Nie wyklucza to jednak wprowadzenia regulacji ustawowej, której podstawy mogą być wywodzone z ogólnych zasad konstytucyjnych (art. 12, 20 Konstytucji RP).

²⁰⁷ W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, PiZS 1997, nr 11, s. 7. Zdaniem T. Zielińskiego brak ten jest mankamentem ustroju zbiorowych stosunków pracy w Konstytucji RP – zob. T. Zieliński, *Ustrój pracy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w:) Prawo pracy. Zabezpieczenie społeczne (z aktualnych zagadnień)*, pod red. B.M. Ćwiertniaka, Opole 2001, s. 25.

²⁰⁸ Pozostałością poprzedniego ustroju są natomiast rozbudowane uprawnienia partycypacyjne związku zawodowego. Zob. Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 212–217.

ROZDZIAŁ 3

USTAWOWE I PODUSTAWOWE ŹRÓDŁA PRAWA PRACY

Kamila Naumowicz

3.1. UWAGI WSTĘPNE

Choć prawo pracy związane jest nierozzerwalnie z istniejącymi warunkami społeczno-gospodarczymi, to jednak na jego obecny kształt bez wątpienia mają wpływ zarówno wydarzenia historyczne, jak i przemiany społeczne i gospodarcze¹, które na przestrzeni lat ukształtowały instytucje prawa pracy. Jak stwierdził J. Jończyk, „prawo pracy jest narzędziem polityki” w tym sensie, że służy do realizowania różnych celów polityk państwa². Dlatego tak istotne jest poznanie genezy i rozwoju ustawodawstwa pracy na ziemiach polskich w perspektywie historycznej.

Pewne trudności może powodować niejednolite rozumienie pojęcia „prawo pracy” oraz określenie jego przedmiotu, które również podlegały zmianom na przestrzeni lat. Pojawiające się definicje prawa pracy, w różny sposób określające jego przedmiot, nastroczały też trudności w ścisłym rozgraniczeniu między prawem pracy a innymi gałęziami prawa, w tym przede wszystkim prawem cywilnym, cywilnym procesowym i administracyjnym³.

Prześledzenie zmian w zakresie ustawodawstwa pracy pozwala bliżej przyjrzeć się temu, jak zmieniał się zakres regulacji, uzależniony także od zmiany w rozumieniu i kształtowaniu pojęcia pracy i stosunków społecznych związanych z pracą ludzką. Zmieniała się ponadto systematyka prawa pracy i – co specyficzne dla polskiego prawa pracy o relatywnie młodej tradycji legislacyjnej – stosowana systematyka ustawowa nie zawsze odpowiadała klasyfikacjom naukowym i teoretycznym. Początkowy podział prawa pracy na prawo umowne i ochronne został rozbudowany o prawo ustrojowe i ubezpieczeniowe. Z czasem podział ten przebiegał według rozróżnienia na indywidualne i zbiorowe prawo pracy (w nauce niemieckiej) lub też na indy-

¹ W. Muszalski, *Ogólna refleksja o rozwoju prawa pracy i jego uwarunkowaniu*, SiL 2015, vol. XXIV, nr 3, s. 59 i n.

² J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1984, s. 15.

³ Szerzej W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 1970, s. 16–17.

widualne i zbiorowe stosunki pracy (w nauce francuskiej)⁴. Oprócz tych podziałów w polskiej nauce prawa pracy wyodrębniono m.in. działy dotyczące stosunku pracy, ubezpieczenia społecznego, sporów pracy, administracji pracy czy ruchu zawodowego (związki zawodowe i samorząd robotniczy)⁵.

Przenikanie się instytucji prawa pracy z innymi gałęziami prawa oraz niejednolite rozumienie przedmiotu prawa pracy utrudniają jego systematyzację i przez wiele lat spowalniały proces kodyfikacji prawa pracy. Dodatkowo w przypadku polskiego prawa pracy trudnością był fakt, że po okresie zaborów odziedziczyliśmy zróżnicowane ustawodawstwo pracy, które rozwijało się w sposób dynamiczny, lecz niejednolity również w późniejszych okresach. Zmiany ustrojowe i społeczno-gospodarcze, na które nakładały się także wydarzenia historyczne (jak chociażby I i II wojna światowa), powodowały, że nowo przyjmowane ustawodawstwo obowiązywało łącznie z częściowo utrzymywanymi w mocy przepisami wcześniej obowiązującymi. Normy te nie zawsze były ze sobą zharmonizowane i prowadziły do poważnych trudności w budowaniu jednolitego systemu prawa pracy⁶.

Geneza prawa pracy w Europie związana jest z pojawieniem się kapitalizmu i okresem tzw. rewolucji przemysłowej. Upowszechnienie się umowy o pracę oraz całkowita swoboda kształtowania jej warunków między tylko teoretycznie równymi stronami doprowadziła do wycisku pracy, a co za tym idzie konieczności ustanowienia zasad ochrony robotników fabrycznych pod koniec XIX w. Pierwsze akty ustawodawcze zwiastujące usamodzielnienie się prawa pracy jako odrębnej gałęzi prawa dotyczyły ochrony pracy i były odpowiedzią na postulaty ze strony robotników oraz rodzących się związków zawodowych (m.in. w zakresie ochrony pracy kobiet i dzieci, ośmiogodzinnego czasu pracy czy zagwarantowania wolności związkowej)⁷.

Prawo pracy, początkowo określane jako „ustawodawstwo fabryczne” lub „ustawodawstwo przemysłowe”, w okresie międzywojennym zostało poszerzone o ustawodawstwo dotyczące tzw. pracowników umysłowych oraz robotników rolnych. Zaczęto się również posługiwać określeniem „prawo robotnicze”, choć termin ten nie oddawał precyzyjnie zakresu regulacji (dotyczyło ono bowiem pracy robotników, ale i innych kategorii pracowników)⁸. Rozszerzanie zakresu podmiotowego regulacji o kolejne grupy społeczne (jak np. pracownicy umysłowi, robotnicy rolni, chałupnicy,

⁴ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I. Ogólna, Warszawa-Kraków 1986, s. 19–21.

⁵ Por. W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980; J. Licki, *Prawo pracy PRL w zarysie*, Część I – ogólna, Warszawa 1964; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., *passim*; W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, *passim*.

⁶ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 16–18.

⁷ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 16–17.

⁸ J. Licki, *Prawo pracy...*, s. 7. Por. Z. Fenichel, *Zarys polskiego prawa robotniczego*, Warszawa-Kraków-Łódź-Paryż-Wilno-Zakopane 1930.

funkcjonariusze, czy przedstawiciele tzw. wolnych zawodów) implikowało zmianę nazwy na prawo pracownicze (prawo pracy)⁹.

Rozwijane w ramach prawa cywilnego i administracyjnego, prawo pracy po I wojnie światowej zostało uznane za odrębną (choć nie w pełni samodzielna¹⁰) gałąź prawa. Według T. Zielińskiego podstawę wyodrębnienia prawa pracy stanowi kryterium przedmiotu regulowania, jest to zatem „ogół norm prawnych, które regulują stosunki społeczne związane z pracą obywateli”¹¹. Ustawowa definicja prawa pracy znalazła się w uchwalonym w 1974 r. kodeksie pracy¹², który w art. 9 stanowił, że przez prawo pracy należy rozumieć „przepisy kodeksu oraz inne przepisy określające prawa i obowiązki pracowników”. Pełna definicja prawa pracy wykraczała jednak poza kodeksowe znaczenie i obejmowała wszelkie normy związane z pracą zarobkową¹³.

Odrębnym nurtem w rozwoju prawa pracy był okres socjalizmu i gospodarki uspołecznionej, który charakteryzowało kształtowanie regulacji prawa pracy z udziałem centralnych organów państwowych. Wydawane przez te organy akty ustawowe stanowiły podstawowe źródło regulacji, określając w sposób wiążący sposób kształtowania indywidualnych stosunków pracy¹⁴.

Przedmiotem prawa pracy nie była jednak objęta każda praca ludzka, lecz ta spełniająca dane cechy. Cechy te były w różny sposób określone zarówno przez ustawodawcę, jak i doktrynę zależnie od okresu rozwoju prawa pracy. W okresie PRL podkreślano, że przedmiotem prawa pracy jest praca umownie podporządkowana (w odróżnieniu od pracy jednostronnie wyznaczonej, która wykracza poza zakres regulacji prawa pracy). Na przedmiot prawa pracy składały się zatem stosunki społeczne pracy umownie podporządkowanej oraz związane z nimi stosunki społeczne przygotowujące nawiązanie stosunku pracy, związane z nadzorem, rozstrzyganiem sporów, ubezpieczeniem społecznym oraz udziałem przedstawicielskich organów pracowniczych¹⁵.

Obecnie przepisy prawa pracy regulują kwestie dotyczące zarówno indywidualnego stosunku pracy, jak i zbiorowego prawa pracy, a na ustawodawstwo pracy oprócz kodeksu pracy jako podstawowego źródła ustawowego składają się liczne ustawy szczególne, regulujące m.in. warunki pracy poszczególnych grup pracowników (tzw. pragmatyki służbowe), kwestie ochrony wynagrodzenia, zwolnień grupowych czy dni wolnych. Poza akta-

⁹ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 19.

¹⁰ Z uwagi na stosowanie w sprawach nieuregulowanych przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) na mocy odesłania z art. 300 k.p. Tak T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 36.

¹¹ *Ibidem*, s. 13.

¹² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.

¹³ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 1–3.

¹⁴ *Ibidem*, s. 75–77.

¹⁵ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 10–13.

mi rangi ustawowej do powszechnych źródeł prawa pracy należą także niezwykle rozbudowane akty wykonawcze (m.in. w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy). Należy też zaznaczyć, że istotną cechą prawa pracy jest jego dynamika rozwojowa, związana m.in. z postępem naukowo-technicznym, który nie pozostaje bez wpływu na przeobrażenia instytucji prawa pracy oraz sprawia, iż zwiększa ono swój zakres przedmiotowy.

Liczne zmiany do kodeksu pracy wprowadzane zarówno w okresie transformacji ustrojowej, jak i w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej spowodowały, że pojawiła się idea rekodyfikacji prawa pracy w postaci nowego kodeksu. Koncepcja ta była przez środowisko naukowe oceniana w różny sposób. Mimo krytycznych uwag co do licznych mankamentów obecnej regulacji, która utraciła przymiot stabilności, zauważa się m.in. jej rolę konsolidującą i umacniającą samodzielność prawa pracy jako odrębnej gałęzi prawa¹⁶.

3.2. OKRES ZABORÓW

Przed I wojną światową na terenach ziem polskich obowiązywało prawo państw zaborczych. Należy zauważyć, że ustawodawstwo pracy było bardzo niejednolite pod względem poziomu rozwoju, jak i przyjętych przez zaborców rozwiązań. Za najbardziej rozwinięte w zakresie ustawodawstwa pracy uznaje się regulacje pruskie, najmniej zaś te obowiązujące w zaborze rosyjskim.

Na terenie zaboru rosyjskiego obowiązywało z jednej strony ustawodawstwo rosyjskie (m.in. ustawa o pracy dzieci z 1882 r. czy ustawa fabryczna z 1886 r., z drugiej jednak Kodeks Napoleona z 1804 r. (stanowiący podstawę regulacji stosunków cywilnoprawnych na terenie Królestwa Polskiego do czasu wprowadzenia rosyjskiego ustawodawstwa)¹⁷. W świetle regulacji zawartych w Kodeksie Napoleona (które na terenie zaboru rosyjskiego nie zostały zaktualizowane tak jak było we Francji w latach 1910 i 1912 przez wydanie dwóch ksiąg kodeksu dotyczących pracy) świadczenie pracy oparte było na koncepcji „najmu pracy”, co zbliżało pracę ludzką do towaru, a jej świadczenie do umowy najmu rzeczy¹⁸. Z koncepcją tą zerwały dopiero późniejsze kodyfikacje prawa cywilnego, gdyż, jak podkreślał F. Zoll, w związku z tworzeniem wielkich przedsiębiorstw i fabryk swoboda zawierania umów jako jeden z podstawowych filarów Kodeksu Napoleona w kontekście umów o pracę ludzką (w odróżnieniu od innych umów dotyczących rzeczy) powin-

¹⁶ Z. Góral, M.A. Mielczarek, *Słowo wstępne (w:) 40 lat Kodeksu pracy*, pod red. Z. Górala, M.A. Mielczarka, Warszawa 2015, s. 14–15.

¹⁷ D. Makilla, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2008, s. 378, 382–383, 427.

¹⁸ Por. dział III Kodeksu Napoleona „O najmie robót i przemysłu”, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/3661/edition/6697/content> (dostęp: 1.12.2020 r.).

na podlegać prawnym ograniczeniom¹⁹. Pierwsze, częściowe regulacje z zakresu ochrony pracy pojawiły się w ustawodawstwie rosyjskim pod koniec XIX w. i dotyczyły m.in. ograniczenia pracy dzieci, prawa do strajku i inspekcji pracy, jednak zakres ich stosowania był ograniczony²⁰.

W zaborze austriackim obowiązywały przepisy kodeksu cywilnego (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*) z 1811 r., które regulowały umowę o usługi oraz wydana w 1910 r. ustawa o pomocnikach handlowych. W związku ze zmianami gospodarczymi uchwalane były odrębne regulacje ustawowe, które dotyczyły m.in. ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych, stosunków pracy w przemyśle (ustawa przemysłowa z 1859 r.) oraz urzędników dóbr (ustawa o urzędnikach dóbr z 1914 r.)²¹.

Na terenie zaboru pruskiego od 1900 r. obowiązywały przepisy kodeksu cywilnego (*Bürgerliches Gesetzbuch*) z 1896 r., regulujące umowę pracy najmniej jako rodzaj umowy cywilnoprawnej. W ustawodawstwie pruskim pojawiły się również regulacje dotyczące ochrony pracy robotników fabrycznych, dzieci i młodocianych oraz kobiet. Wprowadzono przymus pracy wobec osób nieposiadających innych źródeł utrzymania poza pracą najemną. Odrębnie uregulowane były kwestie dotyczące m.in. pracy pomocników i uczniów handlowych, a także czeladzi, robotników rolnych, leśnych oraz pracowników państwowych²². W 1918 r. zostały przyjęte przepisy z zakresu zbiorowego prawa pracy (rozporządzenie o umowach zbiorowych, wydziałach robotniczych oraz rozjemstwie w zakładach pracy)²³.

¹⁹ F. Zoll argumentował to następująco: „I dlatego pokazało się, że wolność umawiania się i wolna własność muszą być poddane ograniczeniom i kontroli prawnej, przepisom prawa bezwzględnie obowiązującym, że obok praw ekonomicznych, które są wynikiem rozłożenia sił (ten zyskuje, kto ma więcej siły) muszą powstać prawa narzucone ze sankcją prawną na rzecz gospodarczo słabszych, że prawo musi podzielić umowy na dwie grupy: jedne, jak kupno–sprzedaż ruchomości, służące zwykłemu obrotowi dóbr, w których i nadal może panować z reguły wolność umawiania się, drugie, jak przeważnie umowy o pracę ludzką i inne kontrakty, służące nie obrotowi dóbr, a organizacji społeczno-gospodarczej, które poddane być winny normom prawnym, bezwzględnie obowiązującym, chroniącym jednostki słabsze, umowy, które przenikać winna troska o życie i utrzymanie pracującego [...]”. Zob. F. Zoll, *Napoleon – ustawodawca*, Kraków 1921, s. 14–15, <https://obc.opole.pl/Content/12320/PDF/314393.pdf> (dostęp: 1.12.2020 r.); W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 17–20.

²⁰ D. Makilla, *Historia prawa...*, s. 428.

²¹ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 79. D. Makilla, *Historia prawa...*, s. 374–375.

²² T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 79. D. Makilla, *Historia prawa...*, s. 428.

²³ A. Dral, *Rys historyczny rozwoju prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego (w:) Ochrona pracy w okresie międzywojennym w Polsce. Studium historyczno-prawne*, pod red. K. Dąbrowskiego, S. Kwietnia, Lublin 2015, s. 15–16.

3.3. OKRES MIĘDZYWOJENNY (LATA 1918–1939)

3.3.1. UWAGI WSTĘPNE

Odzyskanie przez Polskę niepodległości po zakończeniu I wojny światowej w 1918 r. otworzyło możliwość zastąpienia obcych porządków prawnych polskimi regulacjami. Struktura władzy państwowej ulegała w okresie niepodległej Polski znacznym przemianom.

W początkowym okresie odbudowy państwowości na ziemiach polskich na mocy wydanych przez siebie dekretów z dnia 14 i 22 listopada 1918 r. zwierzchnią władzę przejął J. Piłsudski, jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, a po zatwierdzeniu przez Sejm Ustawodawczy jako Naczelnik Państwa²⁴. Ustawa zasadnicza z 1921 r.²⁵ ugruntowała tworzący się od 1918 r. system parlamentarno-gabinetowy z szeroką władzą parlamentu. Zmiana nastąpiła wskutek zamachu stanu i przyjęcia noweli konstytucyjnej (tzw. nowela sierpniowa) z 1926 r.²⁶, na mocy której szersze kompetencje przyznano organom władzy wykonawczej – Prezydentowi i rządowi, kosztem ograniczenia władzy parlamentu. Skutkiem tego to rząd przejął znaczną część inicjatywy w zakresie stanowienia prawa. W ustawie zasadniczej z 1935 r.²⁷ dominującą pozycję w organach władzy otrzymał Prezydent (art. 2 i 3). Kolejne lata do wybuchu II wojny światowej przyniosły wzrost nastrojów antyparlamentarnych i antydemokratycznych, choć niesłusznie, zdaniem M. Kallasa, porównywanych do koncepcji faszystowskich²⁸.

Charakterystyczną cechą legislacji okresu międzywojennego jest rosnąca rola egzekutywy w stanowieniu prawa (dekretowanie ustaw, rozporządzenia z mocą ustawy)²⁹. Oprócz tego źródłem stanowienia prawa pozostawały ustawy, których projekty również mógł zatwierdzać Naczelnik do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Zgodnie z art. 3 dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej projekty ustawodawcze Rady Ministrów, po zatwierdzeniu przez Naczelnika, uzyskiwały moc obowiązującą i podlegały ogłoszeniu w Dzienniku Praw Państwa Polskiego. Miały

²⁴ Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r., Dz. Praw P. Pol. Nr 17, poz. 40; dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Dz. Praw P. Pol. Nr 17, poz. 41; uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz. Praw P. Pol. Nr 19, poz. 226 z późn. zm.

²⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.

²⁶ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. Nr 78 poz. 442.

²⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.

²⁸ M. Kallas, *Historia ustroju w Polsce*, Warszawa 2019, s. 255 i n.

²⁹ K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 40–41 oraz cytowana tam literatura; R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994; tenże, *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007.

być następnie przedstawione do zatwierdzenia przez Sejm Ustawodawczy. Zgodnie z art. 44 w zw. z art. 3 Konstytucji z 1921 r. oprócz ustaw źródłem prawa były również wydawane przez Prezydenta na mocy upoważnienia ustawowego przepisy wykonawcze (a od wejścia w życie art. 5 nowelizacji z dnia 2 sierpnia 1926 r., zmieniającego art. 44 Konstytucji z 1921 r., Prezydent mógł wydawać rozporządzenia z mocą ustawy). Kolejna zmiana w zakresie ustawodawstwa została wprowadzona na mocy art. 49 Konstytucji z 1935 r., który do aktów ustawodawczych zaliczał ustawy oraz dekrety Prezydenta (wydawane zgodnie z art. 55 Konstytucji z 1935 r.), które w świetle przepisu art. 57 Konstytucji z 1935 r. posiadały moc ustawy.

Ustawodawstwo pracy na terenach byłych zaborów było zróżnicowane i rozproszone. Regulacje dotyczyły bowiem wybranych grup zawodowych i poszczególnych problemów, co różnicowało w znacznym stopniu sytuację pracowników, dzieląc ich na trzy podstawowe kategorie: robotników fabrycznych, rzemieślników oraz służbę i czeladź. W XIX w. wyodrębniono również czwartą grupę – pracowników służby publicznej³⁰. Konieczne było szybkie ujednolicenie i uporządkowanie norm z zakresu prawa pracy, gdyż różnice prawne wynikające z podziału państwa w okresie zaborów utrudniały rozwój gospodarczy. Stosowanie różnych porządków prawnych na terenie jednego, odrodzonego państwa polskiego prowadziło także do nieuniknionych kolizji. Ponadto, jak zauważa W. Szubert, nawet najbardziej korzystne regulacje z okresu zaborów, nie odpowiadały ówczesnym powojennym potrzebom, a prawo pracy należało nie tyle ujednolicić, co stworzyć od nowa³¹.

W okresie międzywojennym nie doszło do kodyfikacji prawa pracy, choć idea ta była obecna w pracach legislacyjnych, które prowadziły do stopniowego scalania prawa pracy³². W tym okresie przyjęto wiele istotnych ustaw i rozporządzeń regulujących najpilniejsze kwestie. Bogaty dorobek legislacyjny okresu międzywojennego był oceniany przez doktrynę powojenną jako niezwykle inspirujący. M. Świącicki zalicza przyjęte wówczas regulacje do „najdonioślejszych zdobyczy robotniczych w prawie pracy”, o dużym i trwałym znaczeniu³³. Stwierdza się nawet, że przyjęte w pierwszym dziesięcioleciu regulacje przewyższały swoim poziomem osiągnięcia innych krajów, jednakże po 1929 r. poziom ten drastycznie się zmienił, a wskutek wielkiego kryzysu gospodarczego i zmiany nastrojów politycznych doszło

³⁰ M. Kallas, *Historia ustroju...*, s. 429.

³¹ W. Szubert, *Ujednolicenie prawa pracy w polskiej myśli prawniczej lat międzywojennych i okresu wojny*, PiP 1991, z. 4, s. 26.

³² Na szczególną uwagę zasługują tu rozporządzenia z 1928 r. dotyczące umów o pracę robotników i pracowników umysłowych, o których mowa w dalszej części opracowania. Zob. W. Szubert, *Ujednolicenie prawa...*, s. 30.

³³ M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 15. Por. K. Koźmiński, *Technika prawodawcza...*, s. 51.

do radykalnych zmian w zakresie prawa pracy i pozbawiania pracowników przyznanych w pierwszych latach powojennych uprawnień³⁴.

Okres międzywojenny można podzielić na przedstawione niżej podokresy³⁵.

3.3.2. LATA 1918–1920

Okres następujący bezpośrednio po zakończeniu I wojny światowej obfitował w liczne akty normatywne, realizujące postulaty klasy robotniczej zarówno w Polsce, jak i w Europie. W związku z utrzymującym się napięciem oraz wydarzeniami rewolucji październikowej, wybrane problemy prawa pracy wymagały niezwłocznego uregulowania przez odradzające się państwo polskie, o czym świadczą pierwsze regulacje wydawane zaledwie kilkanaście dni po odzyskaniu przez Polskę niepodległości³⁶. Istotny wpływ na kształt prawa pracy tego okresu miały postulaty wysuwane przez ruch robotniczy, a także konwencje międzynarodowe powołanej w 1919 r. Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz konieczność rozładowywania napięć społecznych³⁷.

Kwestią wymagającą niezwłocznej reakcji ze strony władz było uregulowanie czasu pracy, a co za tym idzie zajęcie stanowiska wobec wysuwanych jeszcze przed I wojną światową przez ruch robotniczy postulatów ośmiogodzinnego dnia pracy³⁸. O znaczeniu tego hasła świadczy również fakt, że na pierwszej sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w Waszyngtonie w dniu 29 października 1919 r. uchwalono konwencję MOP nr 1 dotyczącą ograniczenia czasu pracy do ośmiu godzin dziennie i czterdziestu ośmiu godzin tygodniowo w zakładach przemysłowych³⁹, a jeszcze przed oficjalnym odzyskaniem przez Polskę niepodległości w dniu 7 listopada 1918 r. Tymczasowy Rząd Ludowy w Lublinie ogłosił postulat ośmiogodzinnego dnia pracy normą obowiązującą w przemyśle i handlu⁴⁰. Dekret z dnia 23 listopada 1918 r. o 8-mio godzinnym dniu pracy⁴¹ był jednym z pierwszych aktów nor-

³⁴ K. Zabiegiński, Z. Łabaziewicz, *Polskie prawo pracy w okresie międzywojennym (wybrane zagadnienia)*, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych 2009, nr 1, s. 249.

³⁵ Podział przyjęty według M. Świąćickiego (M. Świąćicki, *Instytucje polskiego..., passim*). W. Szubert przyjmuje analogiczne, choć szersze podokresy, obejmujące lata 1918–1925, 1926–1934 i 1935–1939, związane z datami granicznymi obejmującymi istotne zmiany ustrojowe (W. Szubert, *Zarys prawa..., Zarys..., s. 23–32*).

³⁶ W. Szubert, *Zarys prawa..., s. 23–24*.

³⁷ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 82; M. Świąćicki, *Instytucje polskie-go..., s. 13–15*; A. Dral, *Rys historyczny..., s. 16–17*.

³⁸ Por. uchwała Warszawskiej Rady Delegatów Robotniczych z dnia 24 listopada 1918 r.; za: M. Świąćicki, *Instytucje polskiego..., s. 18*.

³⁹ <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k001.html>

⁴⁰ M. Świąćicki, *Instytucje polskiego..., s. 16–17*.

⁴¹ Dz. Praw P. Pol. Nr 17, poz. 42.

matywnych odradzającego się państwa. Zastąpiła go ustawa z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu⁴². Niektóre z jej rozwiązań wyróżniały się pozytywnie na tle analogicznych regulacji innych państw, wyprzedzając nawet postanowienia konwencji MOP nr 1. Ustawa wprowadzała m.in. 46-godzinny tydzień pracy (w porównaniu z 48-godzinnym tygodniem pracy uregulowanym w konwencji MOP nr 1), zakaz pracy w porze nocnej, w niedziele i święta, wyższe dodatki za pracę w nadgodzinach⁴³.

W dniu 3 stycznia 1919 r. został wydany dekret tymczasowy o urzędzeniu i działalności inspekcji pracy⁴⁴, który stworzył podstawy prawne jej organizacji i funkcjonowania. Usankcjonował tym samym struktury tej instytucji, które tworzyły się faktycznie już w okresie okupacji⁴⁵. Rolą inspekcji pracy był nadzór nad stosowaniem przepisów ochrony pracy i warunkami pracy, a także interweniowanie w sporach między przedsiębiorcami i robotnikami oraz pojednawstwo w sporach indywidualnych⁴⁶.

Dekret nie odnosił się wyraźnie do problematyki niezależności inspekcji od administracji ogólnej, ustalając jednak, że funkcjonowała ona pod zarządkiem Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, co mogło świadczyć o jej samodzielności. Podjęto próbę powrotu do koncepcji uzależnienia inspekcji pracy od administracji rządowej przez jej podporządkowanie wojewodom na mocy rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. do ustawy tymczasowej z dn. 2 sierpnia 1919 r. „o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji”⁴⁷. W związku ze stanowczym protestem ze strony samych inspektorów rząd wycofał się z tego stanowiska i potwierdził niezależność inspekcji pracy w kolejnych aktach wykonawczych wydanych w 1921 r.⁴⁸ w zakresie uregulowania organizacji władz administracji ogólnej⁴⁹.

⁴² Dz. U. z 1920 r. Nr 2, poz. 7 z późn. zm.

⁴³ A. Dral, *Rys historyczny...*, s. 19.

⁴⁴ Dz. Praw P. Pol. Nr 5, poz. 90.

⁴⁵ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 24.

⁴⁶ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 35–38.

⁴⁷ Dz. U. Nr 90, poz. 490 z późn. zm.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 1921 r. w przedmiocie zmiany postanowień artykułów 12, 27, 37 i 38 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji, Dz. U. Nr 39, poz. 236 z późn. zm.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarynym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r., Dz. U. Nr 39, poz. 236 z późn. zm.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 marca 1921 r. do ustawy z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, Dz. U. Nr 39 poz. 234 z późn. zm.

⁴⁹ Por. M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 35–36.

W dniu 7 lutego 1919 r. został wydany dekret w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie⁵⁰, zastąpiony ustawą z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie⁵¹. Aktem wykonawczym do niniejszej ustawy było m.in. rozporządzenie Ministra Zdrowia Publicznego z dnia 20 września 1920 r. w przedmiocie zgłaszania zatruc ołowiem, cynkiem, fosforem, arsenikiem i rtęcią w zakładach przemysłowych, fabrykach i warsztatach⁵², co pozwoliło zaliczyć choroby zawodowe wymienione w rozporządzeniu do wykazu chorób podlegających obowiązkowi zgłaszania zgodnie z ustawą.

Silne ruchy strajkowe w rolnictwie w latach 1918 i 1919, które stanowiły zagrożenie dla produkcji rolnej, przyczyniły się do podjęcia przez władze państwowe próby stworzenia rozbudowanego systemu pojednawczego oraz aparatu służącego do ingerowania w zaostrzające się protesty robotników rolnych. W dniu 28 marca 1919 r. uchwalono ustawę o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i pracownikami rolnymi⁵³, którą uchyliła ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami i pracownikami rolnymi⁵⁴. Przepisy te wprowadziły trzy formy rozładowywania zatargów zbiorowych, do których należały pertraktacje stron z udziałem inspektora pracy, poddanie zatargu komisji polubownej lub komisji rozjemczej⁵⁵.

Kolejne kwestie, których uregulowania domagała się klasa robotnicza, dotyczyły wolności związkowych. Na początku 1919 r. ruch zawodowy stanowił zorganizowaną oraz aktywną siłę społeczną, którą również polska władza polityczna musiała brać pod uwagę. Dekret z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych⁵⁶ gwarantował szeroki zakres wolności związkowej, ograniczając formalizm i kontrolę nad działalnością związków zawodowych ze strony państwa. Przy tworzeniu związków zawodowych ograniczono do minimum formalności, kontrolę zaś nad ich działalnością powierzono nowo powoływanej inspekcji pracy⁵⁷.

Ustawą z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby⁵⁸ wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenie na wypadek choroby. Prace nad projektem regulacji w zakresie ubezpieczenia społecznego trwały jeszcze w okresie okupacji, co umożliwiło wydanie już w dniu 11 stycznia 1919 r. dekretu o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek

⁵⁰ Dz. Praw P. Pol. Nr 14, poz. 184.

⁵¹ Dz. U. Nr 67, poz. 402 z późn. zm.

⁵² Dz. U. Nr 98, poz. 652.

⁵³ Dz. Praw P. Pol. Nr 29, poz. 251.

⁵⁴ Dz. U. nr 65 poz. 394 z późn. zm.

⁵⁵ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 40–49.

⁵⁶ Dz. Praw P. Pol. Nr 15, poz. 209 z późn. zm.

⁵⁷ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 23–29; A. Dral, *Rys historyczny...*, s. 20–21.

⁵⁸ Dz. U. Nr 44, poz. 272 z późn. zm.

choroby⁵⁹. Zarówno w dekrete, jak i w ustawie przyjęto zasadę powszechności i obowiązkowości ubezpieczenia, co stanowiło najszerzej określony zakres podmiotowy w regulacjach dotyczących ubezpieczenia społecznego w tym okresie. W zakresie organizacji ubezpieczenia, zgodnie z przyjętą zasadą terytorialności, utworzono powiatowe i miejskie kasy chorych. W stosunku do regulacji dekretowej w ustawie podwyższono wysokość przysługującego zasiłku chorobowego na 60% zarobku w stosunku do wszystkich ubezpieczonych. Oprócz zasiłków pieniężnych (m.in. zasiłku chorobowego, zasiłku domowego dla mających rodzinę, zasiłku pogrzebowego czy zasiłku pógowego) w przepisach ustawy uregulowano zasady dostępu do pomocy lekarskiej, szpitali, lekarstw i tzw. świadczeń nadzwyczajnych⁶⁰.

W związku z wojną polsko-bolszewicką w 1920 r. władze państwowe dostrzegły potrzebę uregulowania zasad ochrony pracowników w przypadku pełnionej służby wojskowej. Regulacje te zostały przyjęte w ustawie z dnia 15 lipca 1920 r. zabezpieczeniu bytu rodzinom osób, pełniących ochotniczą lub obowiązkową służbę wojskową⁶¹ oraz w rozporządzeniu Rady Obrony Państwa z dnia 11 sierpnia 1920 r. w przedmiocie zobowiązań pracodawców wobec robotników i pracowników, pełniących służbę czynną ochotniczą w wojsku polskim oraz ich rodzin⁶². Wprowadzone przepisy miały na celu ochronę trwałości stosunku pracy i dotyczyły prawa powrotu do poprzedniej pracy po zakończeniu służby oraz zakazu jednostronnego rozwiązywania stosunku pracy z pracownikiem lub członkiem rodziny pracownika pełniącego służbę wojskową. Przepisy nakładały również na pracodawców obowiązek wypłacania ochotnikom oraz ich rodzinom świadczeń pieniężnych.

3.3.3. LATA 1921–1925

Okres ten charakteryzowały trudności gospodarcze (inflacja i bezrobocie) oraz konieczność odbudowy państwa po zniszczeniach wojennych. Rozwój prawa pracy uległ spowolnieniu w porównaniu z pierwszymi latami po odzyskaniu niepodległości, jednakże również w tym okresie przyjęto istotne z punktu widzenia ochrony pracy ustawy dotyczące urlopów wypoczynkowych oraz ochrony pracy kobiet i młodocianych. Mimo licznych przetargów parlamentarnych oraz ustępstw socjalnych w zamian za poparcie polityczne, regulacje te zawierały korzystne dla pracowników rozwiązania, wyprzedzające unormowania międzynarodowe z tego okresu⁶³. W Konstytucji marcowej z 1921 r. ustawodawca zobowiązał się do wprowadzenia ubezpieczenia

⁵⁹ Dz. Praw P. Pol. Nr 9, poz. 122.

⁶⁰ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 52–58.

⁶¹ Dz. U. Nr 62, poz. 403.

⁶² Dz. U. Nr 81, poz. 539.

⁶³ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 36–37; M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 62.

społecznego na wypadek choroby, niepełności, nieszczęśliwego wypadku, bezrobocia (art. 102) oraz ochrony macierzyństwa (art. 103). Cechą charakterystyczną ustawodawstwa pracy tego okresu była jego dyferencjacja ze względu na dwa kryteria – charakter pracy (praca fizyczna, umysłowa) oraz sektor działalności (przemysł, rolnictwo), co skutkowało znacznym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów w zależności od tego, w jakim sektorze i charakterze było zatrudnienie⁶⁴.

Ustawa z dnia 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników, zatrudnionych w przemyśle i handlu⁶⁵ zawierała regulacje korzystniejsze dla pracowników niż rozwiązania przyjęte w tym okresie w innych krajach i w zmienionej formie obowiązywała aż do 1 stycznia 1969 r. Jej cechą charakterystyczną było jednak różnicowanie sytuacji prawnej pracowników umysłowych i fizycznych (na rzecz uprzywilejowania pracy umysłowej) oraz wyłączenie z zakresu regulacji robotników leśnych i rolnych. Było to rozwiązanie oceniane negatywnie przez przedstawicieli doktryny powojennej⁶⁶, jednak, jak stwierdził W. Szubert, odpowiadało ówczesnym stosunkom społecznym i praktyce. Pozytywnie natomiast należy ocenić sam fakt przyznania robotnikom fizycznym uprawnień urlopowych⁶⁷.

Drugim aktem o istotnym znaczeniu przyjętym w tym okresie była ustawa z dnia 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet⁶⁸. Również w tym przypadku na kształt regulacji miały wpływ konwencje MOP⁶⁹, a przepisy ustawowe przewidywały niekiedy wręcz rozwiązania korzystniejsze (np. dotyczące granicy wieku zatrudniania młodocianych – 15 lat, przerw w okresie ciąży czy tworzenia żłobków przyfabrycznych). Objęcie kobiet i młodocianych zakresem jednej ustawy M. Świącicki ocenił jednak negatywnie z uwagi na odmienny charakter zagadnień związanych ze świadczeniem pracy przez te podmioty⁷⁰. Regulacja zawierała przepisy dotyczące szerszej ochrony macierzyństwa, wprowadzała zakaz pracy nocnej i w nadgodzinach, a także obowiązkowe badania wstępne i okresowe młodocianych⁷¹. Na podstawie ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 29 lipca 1925 r. w porozumieniu z Ministrami: Przemysłu i Handlu, Spraw Wewnętrznych, Spraw Wojskowych, Robót Publicznych, Kolei i Skarbu o spisie robót, wzbronionych mło-

⁶⁴ A. Dral, *Rys historyczny...*, s. 27–28.

⁶⁵ Dz. U. Nr 40, poz. 334 z późn. zm.

⁶⁶ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 82; W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 27.

⁶⁷ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 25.

⁶⁸ Dz. U. Nr 65, poz. 636 z późn. zm.

⁶⁹ Por. w szczególności konwencję MOP nr 3 dotyczącą zatrudniania kobiet przed i po porodzie, przyjętą w Waszyngtonie dnia 29 października 1919 r., <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k003.html>; konwencję MOP nr 4 dotyczącą zatrudniania kobiet w nocy, przyjętą w Waszyngtonie dnia 29 października 1919 r., <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k004.html>.

⁷⁰ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 80–92.

⁷¹ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 27–28.

docianym i kobietom⁷², a w okresie późniejszym rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 11 marca 1927 r. w sprawie urządzenia i utrzymywania żłobków dla niemowląt w zakładach pracy⁷³. Przepisy ustawy w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet obowiązywały w pewnym zakresie również po II wojnie światowej, choć zarzucano im m.in. nieuregulowanie kwestii szkolenia zawodowego młodocianych (w tym brak uwzględnienia zależności między wiekiem podejmowania pracy i ukończenia szkoły podstawowej) czy nierealistyczne regulacje dotyczące tworzenia żłobków w oparciu o zakład pracy (co spotkało się ze stanowczym oporem ze strony przedsiębiorców i spowodowało znaczne opóźnienie w przyjęciu przepisów wykonawczych), a także to, że zakaz rozwiązywania umowy o pracę dotyczył wyłącznie okresu połogu, co skutkowało jej rozwiązywaniem przez pracodawców jeszcze przed porodem⁷⁴.

Istotną zmianą w zakresie ustawodawstwa pracy było wprowadzenie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia na mocy ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia⁷⁵. Zasiłek dla robotników (rozciągnięty nowelizacją ustawy z 1925 r.⁷⁶ również na pracowników umysłowych, którym od 1927 r. przyznano korzystniejsze zasady ubezpieczenia) ze względu na niską wysokość świadczenia oraz krótki okres jego wypłacania nie wystarczał jednak do zaspokojenia potrzeb rosnącej rzeszy bezrobotnych, która powiększała się wraz z coraz głębszym kryzysem gospodarczym⁷⁷.

Kontrowersyjnie oceniana jest natomiast ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁷⁸, która była oparta na pochodzących z XIX w. zasadach regulacji pracy urzędników, a co za tym idzie przyznawała im szczególną, nadmiernie uprzywilejowaną w stosunku do pozostałych kategorii pracowników pozycję⁷⁹.

W zakresie ubezpieczenia społecznego przyjęto również ustawę z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnem funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych⁸⁰. Regulowała ona zasady przyznawania świadczeń emerytalnych oraz innych świadczeń pieniężnych (m.in. dodatek na żonę lub dziecko, zwrot kosztów przesiedlenia przy przeniesieniu w stan spoczynku) funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych oraz zaopatrzenia ich rodzin na wypadek śmierci (pensja wdowia, pensja sieroca).

⁷² Dz. U. Nr 81, poz. 558 z późn. zm.

⁷³ Dz. U. Nr 32, poz. 293.

⁷⁴ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 25; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 82–83; A. Dral, *Rys historyczny...*, s. 25–27.

⁷⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 650 z późn. zm.

⁷⁶ Ustawa z dnia 28 października 1925 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, Dz. U. Nr 120, poz. 863.

⁷⁷ A. Dral, *Rys historyczny...*, s. 27.

⁷⁸ Dz. U. Nr 21 poz. 164 z późn. zm.

⁷⁹ A. Dral, *Rys historyczny...*, s. 27.

⁸⁰ Dz. U. z 1924 r. Nr 6, poz. 46 z późn. zm.

3.3.4. LATA 1926–1928

Według M. Świąćickiego począwszy od 1926 r. do wybuchu II wojny światowej przemiany w zakresie ustawodawstwa pracy zmierzały w kierunku antydemokratycznym i totalitarnym, spowalniając znacząco rozwój prawa pracy i odbierając wiele przyznanych w pierwszych latach powojennych przywilejów⁸¹. Specyficzne dla tego okresu jest regulowanie kwestii z zakresu prawa pracy w drodze rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy⁸². Okres ten nie jest jednak jednolity pod względem działalności prawotwórczej z zakresu prawa pracy i można go podzielić na pewne podokresy, które były ściśle związane z przemianami gospodarczymi oraz politycznymi⁸³.

Pierwszy podokres rozwoju prawa pracy obejmuje lata począwszy od przewrotu majowego z 1926 r. do przełomu lat 1928/1929. W okresie po przejęciu władzy obóz polityczny Marszałka Piłsudskiego wydał wiele aktów normatywnych z zakresu prawa pracy, przyznając przywileje klasie robotniczej w celu zdobycia jak najszerzego poparcia społecznego⁸⁴.

Wiele regulacji z tego okresu dotyczyło kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy. W 1927 r. wydano m.in. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o zakazie używania białego i żółtego fosforu przy wyrobie przedmiotów zapalnych⁸⁵, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 czerwca 1927 r. w sprawie produkcji, przywozu i używania bieli ołowianej, siarczanu ołowiu oraz innych związków ołowiu⁸⁶, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 sierpnia 1927 r. o zapobieganiu chorobom zawodowym i ich zwalczaniu⁸⁷ oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 o inspekcji pracy⁸⁸.

W zakresie zwalczania i zapobiegania chorobom zawodowym podkreślenia wymaga, że przepisy rozporządzenia o zapobieganiu chorobom zawodowym i ich zwalczaniu dotyczyły zarówno stosowania środków zapobiegawczych, jak i identyfikowania i szacowania warunków prowadzących do wystąpienia choroby zawodowej, zarówno specyficznej, jak i niespecyficznej (gdzie warunki pracy są tylko jedną z przyczyn wpływających na wystąpienie choroby lub jej pogorszenie). W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Pracy i Opieki Społecznej, Ministra Przemysłu i Handlu oraz Ministra Rolnictwa z dnia 17 grudnia 1928 r. w sprawie wykonania niektórych postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej

⁸¹ M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 8.

⁸² A. Dral, *Rys historyczny...*, s. 28.

⁸³ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 83–84.

⁸⁴ M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 130–131.

⁸⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 380.

⁸⁶ Dz. U. Nr 62, poz. 544.

⁸⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 676.

⁸⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 590 z późn. zm.

spolitej z dnia 22 sierpnia 1927 r. o zapobieganiu chorobom zawodowym i ich zwalczaniu⁸⁹.

Wymienione wyżej rozporządzenia poprzedziły wydanie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy⁹⁰. Miało ono szeroki zasięg, jednakże wyłączono spod niego sprawy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie i leśnictwie – uregulowano je dopiero w latach 30., co ocenia się krytycznie z uwagi na fakt, że właśnie w tych sektorach miało dochodzić do poważnych i częstych wypadków przy pracy. M. Świącicki negatywnie oceniał jednak zarówno całość przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przyjętych w okresie międzywojennym, jak i stan świadomości społecznej dotyczący zapobiegania wypadkom i ochrony pracy, co, jego zdaniem, prowadziło do wysokiej liczby wypadków przy pracy, w tym również wypadków śmiertelnych⁹¹. Pozytywnie ocenił natomiast przepisy rozporządzenia o inspekcji pracy z 1927 r. oraz wydane w 1928 r. rozporządzenia wykonawcze do niniejszej regulacji, które uczyniły z inspekcji pracy organ o powszechnym zasięgu terytorialnym, niezależny od administracji ogólnej, o elastycznej strukturze organizacyjnej dopasowanej do branży lub przedmiotu ochrony i znacznych możliwościach działania. Przeciążenie inspekcji różnymi zadaniami sprawiło jednak, że w okresie międzywojennym w praktyce liczne uprawnienia inspekcji nie mogły być realizowane, ze względu na m.in. niewystarczającą liczbę inspektorów⁹².

Problematyka rozstrzygania sporów z zakresu prawa pracy wymagała uregulowania przez władze polskie w odrębnym akcie normatywnym, który został przyjęty w postaci rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o sądach pracy⁹³. Było ono zwieńczeniem prac nad unifikacją sądownictwa pracy, które trwały od 1926 r. Miało w założeniu odciążyć inspekcję pracy, choć nie odniosło w tym zakresie zakładanego skutku⁹⁴. Mimo powiększenia zakresu spraw podlegających orzecznictwu sądów pracy, znaczącą wadą regulacji było to, że zawierała liczne wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe, co sprawiało, że nie miała ona powszechnego zasięgu (wyłączenia te dotyczyły m.in. wybranych kategorii pracowników, sporów ze stosunku pracy w rolnictwie oraz sporów, których wartość przewyższała 5000 zł, regulacja nie obowiązywała również na terenie ziem dawnego zaboru pruskiego)⁹⁵. Wprowadzono natomiast postępowania z udziałem ławników, a także usprawnienia toku postępowania sądowego (m.in. skrócenie

⁸⁹ Dz. U. z 1929 r. Nr 5, poz. 50.

⁹⁰ Dz. U. Nr 35, poz. 325 z późn. zm.

⁹¹ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 174–185, 251–254.

⁹² *Ibidem*, s. 244–246.

⁹³ Dz. U. Nr 37, poz. 350.

⁹⁴ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 256.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 255–262; A. Dziadzio, *System organów ochrony prawnej w sporach pracowniczych w Polsce międzywojennej* (w:) *System prawa pracy*, t. VI. *Procesowe prawo pracy*, pod red. K.W. Barana, LEX 2016.

terminów, przyspieszenie egzekucji), co stanowiło dogodniejszy i szybszy sposób dochodzenia roszczeń ze stosunku pracy dla pracowników⁹⁶.

Istotne znaczenie miało również rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 czerwca 1927 r. o ochronie rynku pracy⁹⁷, dotyczące zasad zatrudniania i wydawania zezwoleń na pracę pracowników cudzoziemskich.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowem⁹⁸ miało stanowić uzupełnienie regulacji pracy młodocianych w zakresie szkolenia zawodowego i dokształcania, które to kwestie nie zostały uregulowane w przepisach ustawy w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet z 1924 r. Dotyczyły one regulacji prawnej umowy o naukę zawodu, którą unormowano w oparciu o zasady nauki rzemiosła (nauka zawodu w przemyśle mogła zatem trwać, jak nauka rzemiosła, od trzech do czterech lat, po których dochodziło do rozwiązania umowy z pracownikiem, który tracił status ucznia)⁹⁹. Przepisom tym zarzucono jednak antyrobotniczy charakter, sankcjonowanie wyzysku oraz przestarzałe, nieodpowiednie dla stosunków przemysłowych uregulowanie szkolenia zawodowego w oparciu o zasady przygotowania rzemieślniczego, co sprawiło, że oceniane były jako wsteczne i szkodliwe zarówno ze społecznego, jak i gospodarczego punktu widzenia¹⁰⁰.

W 1928 r. wydane zostały dwa rozporządzenia porządkujące kwestie zawierania umów o pracę – pierwsze z nich dotyczyło umowy o pracę robotników¹⁰¹, drugie zaś umowy o pracę pracowników umysłowych¹⁰². Miały one donieść znaczenie dla unifikacji niejednorodnych przepisów dotyczących stosunku pracy, obowiązujących jako pozostałości prawa zaborców. Przepisy te wprowadzały jednak rozróżnienie sytuacji prawnej pracownika zależnie od charakteru pracy – pracownikom umysłowym przysługiwały większe przywileje w porównaniu z pracownikami fizycznymi, co zaważyło na dalszym rozwoju prawa pracy i znalazło wyraz również w uregulowaniu zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu¹⁰³ (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych¹⁰⁴ zwiększało istniejące podziały między robotnikami i pracownikami umysłowymi na rzecz uprzywilejowania tych drugich).

⁹⁶ M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 265–266; A. Dral, *Rys historyczny...*, s. 33.

⁹⁷ Dz. U. Nr 54, poz. 472 z późn. zm.

⁹⁸ Dz. U. Nr 53, poz. 468 z późn. zm.

⁹⁹ M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 189.

¹⁰⁰ A. Dral, *Rys historyczny...*, s. 29–30; M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 186–187.

¹⁰¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników, Dz. U. Nr 35, poz. 324 z późn. zm.

¹⁰² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych, Dz. U. Nr 35, poz. 323 z późn. zm.

¹⁰³ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 84; W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 26.

¹⁰⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 911 z późn. zm.

3.3.5. LATA 1929–1934

W tym okresie obserwuje się recesję prawa pracy w zakresie legislacyjnym oraz stosowania już obowiązujących przepisów. Złożyły się na to zarówno zmiany w obozie politycznym i wzrost nastrojów antydemokratycznych, jak i pogarszająca się sytuacja gospodarcza. Odbijało się to destrukcyjnie na ustawodawstwie pracy i doprowadziło do istotnego pogorszenia uprawnień pracowniczych wypracowanych w poprzednich okresach (w zakresie m.in. czasu pracy, prawa do urlopów, wolności związkowych czy ubezpieczeń społecznych)¹⁰⁵.

Ze względu na pogłębiający się kryzys gospodarczy, którego przyczyn upatrywano w nadmiernych ciężarach socjalnych, w tym okresie nastąpiła również reorganizacja samorządu ubezpieczeń społecznych, który został zlikwidowany na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. o organizacji i funkcjonowaniu instytucji ubezpieczeń społecznych¹⁰⁶. Uzasadnieniem dla tej zmiany była rzekomo nieudolność i rozrzutność organów samorządowych. Miejsce organów samorządowych zajęli mianowani komisarze rządowi, a przepisy rozporządzenia regulowały ściśle kwestie nadzoru i kontroli ministerialnej nad działalnością organów ubezpieczeniowych¹⁰⁷.

Istotne zmiany w zakresie ubezpieczeń społecznych wprowadzono ustawą z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym¹⁰⁸. Ustawę tę określano mianem „ustawy scaleniowej”, gdyż dokonała scalenia pod względem organizacyjnym i prawnym systemu ubezpieczeń społecznych na ziemiach polskich, likwidując pozostałości odrębnych regulacji na ziemiach byłych zaborów. Swoim zakresem objęła ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa, na wypadek niezdolności do zarobkowania i śmierci osoby ubezpieczonej, w związku z wypadkiem w zatrudnieniu i wystąpieniem choroby zawodowej, a także „wskutek wszelkich przyczyn” (art. 1 pkt 2 lit. b ustawy). Zmniejszenie składki na ubezpieczenie chorobowe wpłynęło na zmniejszenie wysokości wypłacanych świadczeń na wypadek choroby. Ubezpieczeniem tym nie zostali również objęci robotnicy pracujący w majątkach ziemskich. Natomiast pozytywnie oceniono objęcie na mocy ustawy ubezpieczeniem emerytalnym pracowników fizycznych¹⁰⁹.

W wyniku przyjęcia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹¹⁰ ograniczeniu uległa wolność związków zawodowych. Na mocy tych przepisów nadzór

¹⁰⁵ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 37; K. Zabiegliński, Z. Łabaziewicz, *Polskie prawo...*, s. 248.

¹⁰⁶ Dz. U. Nr 81, poz. 635 z późn. zm.

¹⁰⁷ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 27; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 84.

¹⁰⁸ Dz. U. Nr 51, poz. 396 z późn. zm.

¹⁰⁹ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 84–85; W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 30.

¹¹⁰ Dz. U. Nr 94 poz. 808 z późn. zm.

nad działalnością związków zawodowych został powierzony organom administracji ogólnej, którym przyznano m.in. prawo do odmowy założenia związku, jego zawieszenia lub rozwiązania w przypadku „zagrożenia bezpieczeństwa spokoju lub porządku publicznego” (art. 14–16 rozporządzenia), co w praktyce mogło zostać zinterpretowane bardzo szeroko i prowadzić do znacznego ograniczenia swobody funkcjonowania i przejawów działalności związku. Do osłabienia ruchu zawodowego przyczyniły się również wprowadzane zmiany organizacyjne, jak utworzenie zależnej od władz rządzących centrali związkowej¹¹¹.

Kolejne niekorzystne dla ruchu robotniczego zmiany polegały na ograniczeniu uprawnień związanych z czasem pracy i urlopami. Regulacje przyjęte w poprzednich okresach uznawane były za postępowe ustawodawstwo w zakresie prawa pracy i wyróżniały się na tle innych krajów. Sprzeczne interesy klasowe oraz powszechna praktyka nieprzestrzegania wprowadzonych zasad doprowadziły ostatecznie do zmian w zakresie ustawodawstwa i ich dopasowania do potrzeb pracodawców. W wyniku nowelizacji z 1933 r.¹¹² zlikwidowano tzw. angielskie soboty, co oznaczało wydłużenie tygodniowego czasu pracy do 48 godzin. Zmniejszeniu o połowę uległy dodatki za pracę w godzinach nadliczbowych oraz wynagrodzenie należne za czas urlopu (nie przysługiwało już ono za przypadające w czasie urlopu niedziele, święta lub dni zamknięcia zakładu pracy, co wpłynęło również na faktyczne skrócenie czasu trwania urlopu)¹¹³.

Strajki robotnicze nasilające się w związku ze słabnącym kryzysem gospodarczym stały się przyczyną do przyjęcia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o nadzwyczajnych komisjach rozjemczych do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami w przemyśle i handlu¹¹⁴. Celem regulacji było rozwiązywanie zatargów przewlekłych o szczególnym nasileniu, które mogły zagrażać ogólnopaństwowym interesom gospodarczym¹¹⁵.

Pozytywnie należy ocenić podjęcie przez ustawodawcę środków prawnych, zmierzających do uszczegółowienia i korzystniejszego ukształtowania przyjętych w poprzednich okresach regulacji. Istotną zmianę w zakresie ochrony młodocianych przyniosła nowelizacja z 1931 r. do ustawy z 1924 r., na mocy której wprowadzono zakaz zatrudniania młodocianych bezpłatnie¹¹⁶. W drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia

¹¹¹ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 27.

¹¹² Ustawa z dnia 22 marca 1933 r. w sprawie zmian w ustawie z dnia 16 marca 1933 r. w sprawie zmian w ustawie z dnia 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników, zatrudnionych w przemyśle i handlu, Dz. U. Nr 27, poz. 228; ustawa z dnia 22 marca 1933 r. w sprawie zmian w ustawie z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu, Dz. U. Nr 27, poz. 227.

¹¹³ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 28; M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 225–235.

¹¹⁴ Dz. U. Nr 82, poz. 604 z późn. zm.

¹¹⁵ M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 331–332.

¹¹⁶ *Ibidem*, s. 204–206.

24 października 1934 r. – Prawo o sądach pracy¹¹⁷ rozbudowano sądy pracy, rozszerzono ich właściwość, a także usprawniono postępowanie oraz obniżono jego koszty¹¹⁸.

W dniu 27 października 1933 r. uchwalono rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań¹¹⁹, którego wybrane przepisy dotyczyły także umowy o pracę (art. 441–477). Ocena tej regulacji jest jednak niejednoznaczna. Podkreślenia wymaga fakt, że przepisy kodeksu prezentowały wyższy poziom legislacyjny w stosunku do regulacji zawartych w rozporządzeniach o umowie o pracę robotników i pracowników umysłowych z 1928 r. oraz usystematyzowały normy dotyczące ochrony interesu pracownika na poziomie przewyższającym regulacje obowiązujące w zróżnicowanym ustawodawstwie zaborczym¹²⁰. Jednakże zarzucano mu brak spójnej koncepcji uregulowania umów o pracę (wciąż obowiązywały bowiem przepisy rozporządzeń z 1928 r.), co utrudniało stosowanie przepisów i ich wykładnię. Uregulowania kodeksu zobowiązań dotyczące umów o pracę pełniły funkcję przepisów ogólnych (w stosunku do przepisów szczególnych zawartych we wspomnianych wyżej rozporządzeniach), a jednocześnie przepisów podstawowych dla tych kategorii podmiotów, które nie były objęte unormowaniami odrębnych aktów¹²¹.

3.3.6. LATA 1935–1939

Ustępowanie skutków kryzysu gospodarczego z lat 1929–1934 sprawiło, że przybrały na sile strajki robotnicze, zmuszając władze państwowe do przyjęcia korzystniejszych rozwiązań legislacyjnych na rzecz pracowników (znowelizowano m.in. przepisy dotyczące godzin nadliczbowych, skrócono czas pracy w górnictwie). Jednocześnie ustawodawstwo tego okresu realizowało postulaty „państwa społecznego”, które miało sprawować kontrolę nad światem pracy i zapewnić utrwalenie pokoju społecznego¹²².

Niepokoje społeczne i narastające konflikty między pracodawcami i pracownikami sprawiły, że w dniu 14 kwietnia 1937 r. przyjęto dwie istotne ustawy – ustawę o układach zbiorowych pracy¹²³ oraz ustawę w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o nadzwyczajnych komisjach rozjemczych do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami w przemyśle i handlu¹²⁴.

¹¹⁷ Dz. U. Nr 95, poz. 854 z późn. zm.

¹¹⁸ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 30.

¹¹⁹ Dz. U. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.

¹²⁰ W. Organiściak, *Prawo pracy II Rzeczypospolitej. Szkic dla celów dydaktycznych*, Z Dziejów Prawa, t. 2, s. 236–237.

¹²¹ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 29–30.

¹²² *Ibidem*, s. 30–31; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 86.

¹²³ Dz. U. Nr 31, poz. 242 z późn. zm.

¹²⁴ Dz. U. Nr 30, poz. 226.

Pierwsza z wymienionych ustaw zawierała uregulowania prawne dotyczące instytucji układów zbiorowych pracy, nadając im moc normatywną (jako źródła prawa pracy) oraz wprowadzając zasadę nieważności sprzecznych z nimi postanowień umownych. Stroną układów zbiorowych ze strony pracowniczej mogły być wyłącznie związki zawodowe pracowników, a ich moc rozciągała się również na tych pracowników, którzy nie byli zrzeszeni w związkach. Jest ona oceniana jako istotne osiągnięcie legislacyjne okresu międzywojennego, o czym świadczy również fakt, że nie straciła mocy obowiązującej nawet po II wojnie światowej (do czasu skodyfikowania prawa pracy)¹²⁵.

Druga z ustaw dotyczyła zasad funkcjonowania komisji rozjemczych. Pozornie zmiany wprowadzone nowelizacją mogłyby wydawać się niewielkie – skreślono w nazwie komisji wyraz „nadzwyczajna” oraz zmieniono organ uprawniony do jej powoływania (zamiast Rady Ministrów kompetencję tę przejął Minister Opieki Społecznej) – jednak umożliwiły one częstsze i łatwiejsze posługiwanie się tym rozwiązaniem w zatargach zbiorowych¹²⁶.

Jednocześnie przyjęto regulację, która ograniczała w znacznym stopniu prawa koalicji i wolności strajkowej. Na mocy art. 8 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1938 r. o ochronie niektórych interesów Państwa¹²⁷, za przestępstwo przeciwko porządkowi publicznemu uznano publiczne nawoływanie do powszechnego porzucenia pracy przez pracowników (strajk powszechny) bądź do powszechnego zamknięcia zakładów przez pracodawców. Również branie udziału w związku mającym na celu zbiorowe zamknięcie zakładów pracy stanowiło czyn zabroniony, zgodnie z art. 9 dekretu. Oba te przestępstwa były zagrożone karą więzienia do lat pięciu. Warto zaznaczyć, że z jednej strony przepisy te przyjmowane były w sytuacji rosnącego zagrożenia wojennego, z drugiej jednak, jak zauważył M. Świącicki, zagrożenie wojną zostało wykorzystane dla pozorów i uzasadnienia totalitarnych poczynań obozu rządzącego¹²⁸.

Przepisy uchwalonej w dniu 28 lipca 1939 r. ustawy – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych¹²⁹ nie weszły w życie ze względu na wybuch II wojny światowej, jednakże zostały w całości wprowadzone po zakończeniu wojny i obowiązywały aż do końca 1974 r.¹³⁰

3.4. OKRES OKUPACJI HITLEROWSKIEJ (LATA 1939–1945)

W okresie okupacji polskie prawo pracy okresu przedwojennego nie było stosowane. Ludność polska, w tym kobiety i młodociani, była eksplo-

¹²⁵ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 86.

¹²⁶ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 336.

¹²⁷ Dz. U. Nr 91, poz. 623.

¹²⁸ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 345.

¹²⁹ Dz. U. Nr 71, poz. 476 z późn. zm.

¹³⁰ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 86; W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 31.

atowana w przymusowej, źle opłacanej pracy narzuconej przez okupanta w ramach odrębnej regulacji prawnej, określanej mianem „szczególnego prawa pracy dla Polaków”, które, choć stanowiło część porządku prawnego okupanta, było sprzeczne z prawem międzynarodowym¹³¹. Ludność polska, zarówno pracująca na terenach wcielonych do Rzeszy Niemieckiej lub wywieziona na roboty przymusowe na teren Rzeszy, znajdowała się w niezwykle trudnym położeniu. Pracownicy świadczyli pracę przymusowo, nie korzystając z podstawowych praw i wolności pracowniczych (administracyjny przymus pracy zastąpił wolność pracy i umowy o pracę). Również na terenie Generalnego Gubernatorstwa został wdrożony system pracy przymusowej – wydłużono normy czasu pracy, pozbawiono pracowników prawa do urlopu, pozostawiając jedynie możliwość przyznania przez przełożonego prawa do okresowego zwolnienia z pracy, zależnie jednak od uznania pracodawcy¹³².

W okresie okupacji funkcjonowały władze Polskiego Państwa Podziemnego, które stanęły przed koniecznością zajęcia wyraźnego stanowiska wobec kwestii gospodarczych i społecznych. W strukturze władzy podziemnej w drodze złożonego procesu powstały trzy delegatury rządu na kraj, początkowo odrębne dla okupowanych terenów, z czasem połączone w Zbiorową Delegaturę Rządu, pozostające w stałej współpracy z władzami na emigracji¹³³. Wypracowaniem nowej koncepcji ustroju pracy w odrodzonej Polsce zajmował się Departament Pracy i Opieki Społecznej Delegatury Rządu na Kraj.

Poważnymi przeszkodami w opracowaniu koncepcji stosunków społeczno-gospodarczych po zakończeniu wojny były m.in. ogromne straty materialne i ludnościowe, brak orientacji co do przyszłych granic państwa, konieczność zapewnienia szybkiej odbudowy i stabilizacji kraju przy zakładanych masowych ruchach przesiedleńczych¹³⁴. W koncepcjach Departamentu Pracy za podstawowe filary planowanego ustroju pracy uznano związki zawodowe, rady zakładowe oraz izby pracy jako organ samorządu pracy w relacji z państwem¹³⁵. Rozjemstwo w zatargach zbiorowych również miało należeć do kompetencji samorządu społeczno-gospodarczego, a nie władz państwowych¹³⁶. Owocem prac Departamentu było przyjęcie w dniu 1 sierpnia 1944 r. przez Krajową Radę Ministrów rozporządzenia o radach

¹³¹ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 38–39.

¹³² T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 86–87; W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 32.

¹³³ J. Góral, *Delegatura rządu RP na kraj (1940–1945)*, Piotrkowskie Zeszyty Historyczne 2001, nr 3, s. 157–163.

¹³⁴ W. Szubert, *Problemy pracy w koncepcjach programowych Delegatury Rządu na Kraj (1941–1945)*, Łódź 2012, s. 17–18, 22.

¹³⁵ A. Giedrewicz-Niewińska, *Projekt Kodeksu pracy z 1949 r.*, Oświęcim 2015, s. 18.

¹³⁶ W. Szubert, *Problemy pracy...*, s. 45.

zakładowych¹³⁷, które miało wejść w życie po uwolnieniu terytorium Rzeczypospolitej od okupacji¹³⁸.

Postulatem społecznym było zapewnienie pełnego zatrudnienia oraz możliwości awansu poprzez pracę, lecz również zwiększenie uprawnień pracowniczych przez zmianę konstrukcji prawnej stosunku pracy, aby zagwarantować pracownikom większą ochronę. Postulowano również zapewnienie „jedności pracowniczej” przez zlikwidowanie istniejących i nieuzasadnionych społecznie rozbieżności w statusie prawnym różnych grup pracowników¹³⁹. W zakresie indywidualnych stosunków pracy pojawiła się koncepcja ujednolicenia regulacji stosunku pracy pracowników różnych kategorii w obrębie jednego aktu – ustawy o stosunku pracy, scalenia zaś pewnych odrębnych unormowań w obrębie kilku szczegółowych, syntetycznych aktów (np. w zakresie zatrudnienia kobiet i młodocianych czy czasu pracy)¹⁴⁰.

Zachowane materiały źródłowe i opracowania pochodzące od Departamentu Pracy wskazują, że mimo niezakończonych prac nad kodyfikacją prawa pracy, intencją twórców było unormowanie również zbiorowego prawa pracy w formie jednego aktu prawnego. Zachowały się też tezy wyliczające źródła zbiorowego prawa pracy, do których zaliczano (wedle hierarchii) uchwały samorządu społeczno-gospodarczego, układy zbiorowe, orzeczenia rozjemcze i regulaminy zakładowe¹⁴¹. Częścią Prawa o zbiorowym prawie pracy miały być również przepisy dotyczące rozjemstwa i pojednawstwa¹⁴².

3.5. OKRES POWOJENNY I PRL (LATA 1945–1989)

Władza ludowa częściowo odrzuciła dorobek legislacyjny okresu międzywojennego z uwagi na jego „burżuazyjny” charakter. Nie doszło jednak do całkowitego zerwania z przyjętym przed wojną porządkiem prawnym – część aktów zatem uchylono, część zaś utrzymano w mocy, zmieniając jednak praktykę ich stosowania¹⁴³. Sytuacja polityczna odcisnęła długotrwałe piętno na kształcie ustawodawstwa pracy tego okresu. Należy również zaznaczyć, że szczególnie w pierwszych latach powojennych zarysował się wyraźny rozłam między organizującymi się na terenie kraju władzami Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i Krajowej Rady Narodowej oraz rządem powstałym na uchodźstwie, uznanym w Manifeście Polskiego

¹³⁷ Dz. U. Nr 2, poz. 16.

¹³⁸ A. Giedrewicz-Niewińska, *Podstawowe założenia projektu kodeksu pracy z 1949 r.* (w:) 40 lat Kodeksu pracy, pod red. Z. Górala, M.A. Mielczarka, Warszawa 2015, s. 349.

¹³⁹ W. Szubert, *Problemy pracy...*, s. 27–30, 121–123.

¹⁴⁰ *Ibidem*, s. 125.

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 103–104.

¹⁴² *Ibidem*, s. 110–112.

¹⁴³ Por. A. Lityński, *Prawo karne w okresie PKWN – wahania i decyzje*, *Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka* 2015, t. 15, s. 64–66, cyt. za: K. Koźmiński, *Technika prawodawcza...*, s. 51.

Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r.¹⁴⁴ za „władze samozwańcze i nielegalne”.

W okresie po II wojnie światowej działalność legislacyjna oraz kompetencje organów władzy były nad wyraz rozproszone. Należy wskazać, że nawet Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.¹⁴⁵ nie zawierała kompleksowego uregulowania systemu źródeł obowiązującego prawa, a poszczególne rodzaje aktów normatywnych wymienione były w różnych jej częściach, bez wskazania jednak ich wyraźnej hierarchii. Do aktów tych należały ustawy Sejmu (art. 15 ust. 3 Konstytucji PRL), dekrety Rady Państwa z mocą ustawy (art. 25 ust. 1 pkt 4 Konstytucji PRL), rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów jako akty wykonawcze do ustaw (art. 32 pkt 8 Konstytucji PRL) oraz rozporządzenia i zarządzenia ministrów (art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL). Nowelizacją Konstytucji PRL z 1976 r.¹⁴⁶ do katalogu aktów normatywnych dodano uchwały Sejmu oraz rozporządzenia i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów¹⁴⁷.

Wśród źródeł prawa pracy PRL Z. Salwa wskazał ustawy Sejmu i dekrety Rady Państwa (pełniące rolę podstawowych źródeł prawa pracy), a także uchwały Rady Państwa, uchwały i rozporządzenia Rady Ministrów, rozporządzenia i zarządzenia lub inne akty o charakterze wykonawczym poszczególnych ministrów, przy czym uchwały Rady Ministrów mogły być wydawane zarówno na podstawie ogólnego upoważnienia konstytucyjnego, jak i jako akty wykonawcze na podstawie upoważnień zawartych w ustawie¹⁴⁸.

Hierarchiczny porządek źródeł prawa pracy PRL przedstawił J. Licki, który uporządkował je następująco: ustawy i równe ustawie dekrety z mocą ustawy wydawane przez Radę Państwa, przepisy wykonawcze do ustaw wydawane przez Radę Ministrów w formie rozporządzeń i uchwał, przepisy wykonawcze do ustaw wydawane przez poszczególnych ministrów w formie rozporządzeń i zarządzeń¹⁴⁹. T. Zieliński definiował jako prawo ustawowe pracy źródła prawa zawarte w ustawach, dekreтах Rady Państwa i aktach wykonawczych. Cz. Jackowiak wskazał przy tym, że analiza Konstytucji PRL pozwala wysnuć wniosek, iż podstawowe przepisy prawa pracy dotyczące wzajemnych praw i obowiązków podmiotów stosunku pracy lub zakładów pracy wobec państwa powinny być uregulowane w drodze ustawy lub równorzędnego aktu. Pozostałe zaś akty normatywne mają charakter przepisów wykonawczych zarówno w ścisłym znaczeniu (na podstawie upoważnienia ustawowego), jak i jako przepisy samoistne (na podstawie ogólnej normy

¹⁴⁴ Dz. U. Nr 1, poz. 1, zał. Zob. Rocznik Lubelski 1959, nr 2, s. 7–14.

¹⁴⁵ Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 5, poz. 29.

¹⁴⁷ M. Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Wrocław 2013, s. 103–104.

¹⁴⁸ Z. Salwa, *Prawo pracy PRL w zarysie*, Warszawa 1989, s. 50–51.

¹⁴⁹ J. Licki, *Prawo pracy...*, s. 104–107.

kompetencyjnej z art. 32 Konstytucji PRL) – do zakresu kompetencji Rady Ministrów należy zarząd uspołecznionej gospodarki narodowej, a zatem m.in. regulowanie kwestii wynagrodzeń urlopów, czy też przyznawanie szczególnych przywilejów wybranym grupom. Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów (wydawane pod różnymi nazwami: zarządzenia, pisma okólne, okólniki) dotyczą natomiast obowiązków państwowych jednostek organizacyjnych wobec pracowników, przy czym akty wydawane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów, które nie regulują uprawnień pracowniczych, należy zaliczyć do aktów o charakterze wewnętrznym¹⁵⁰. T. Radziński podzielił uchwały Rady Ministrów na te o charakterze aktów wykonawczych i niemające takiego charakteru (dotyczące bieżącego zarządzania gospodarką narodową)¹⁵¹.

Na marginesie rozważań dotyczących ustawodawstwa pracy tego okresu należy wskazać, że cechą charakterystyczną systemu źródeł prawa pracy w PRL było regulowanie materii prawa pracy nie tylko w drodze ustaw i dekretów, lecz także aktów niższego rzędu, jak uchwały Rady Ministrów¹⁵². Nadto, mimo braku wyraźnej podstawy prawnej, w praktyce dochodziło do wydawania samoistnych zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, samoistnych uchwał Rady Państwa czy też zarządzeń wykonawczych do tych uchwał wydawanych przez poszczególnych ministrów¹⁵³. J. Jończyk nie zaliczał aktów organów administracji wydawanych bez wyraźnego upoważnienia ustawowego (lub subdelegacji w innym akcie wykonawczym) do systemu prawa pracy (lecz uznawał je jako np. akty o charakterze instrukcyjnym)¹⁵⁴.

Interpretacji przepisów prawa pracy dokonywano w pismach okólnikowych lub instrukcjach wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów¹⁵⁵. Szczególne uprawnienia normotwórcze zostały przyznane w 1954 r. Centralnej Radzie Związków Zawodowych, która na podstawie upoważnienia ustawowego uzyskała prawo do wydawania przepisów z zakresu prawa pracy w formie uchwał i instrukcji, a także otrzymała kompetencje w zakresie współdziałania z innymi organami przy kształtowaniu norm z zakresu prawa pracy (np. uchwały wspólne Rady Ministrów i CRZZ)¹⁵⁶. Akty wydawane przez CRZZ (do 1960 r.) miały moc prawną prze-

¹⁵⁰ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 64–65.

¹⁵¹ T. Radziński, *Źródła prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Bydgoszcz 1984, s. 9–10.

¹⁵² Przykładowo uchwała Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 1945 r. w sprawie Wczasów Pracowniczych; za: J. Licki, *Prawo pracy...*, s. 70.

¹⁵³ M. Pichlak, *Zamknięty system...*, s. 106.

¹⁵⁴ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 58. Podobnie T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 124.

¹⁵⁵ Przykładowo okólnik Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 24 lipca 1953 r. w sprawie ochrony macierzyństwa pracownicy, M. P. Nr A-77, poz. 926 czy okólnik nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1950 r. w sprawie udzielania urlopów pracownikom z tytułu oddelegowania ich do prac związkowych, M. P. Nr A-76, poz. 883.

¹⁵⁶ J. Licki, *Prawo pracy...*, s. 108–112.

pisów wykonawczych na równi z przepisami wydawanymi przez organy władzy państwowej¹⁵⁷.

Część przedstawicieli doktryny opowiada się za podziałem tego okresu na następujące podokresy¹⁵⁸: 1945–1949 (okres odbudowy), 1950–1955 (okres planu sześcioletniego), 1956–1970 (okres październikowy), 1971–1980 i po 1980 r. (okres posierpniowy). J. Jończyk zaproponował natomiast podział według przebiegających procesów w prawie pracy i kierunków jego rozwoju: unifikacji, demokratyzacji, zmiany zasad dyferencjacji prawa pracy oraz systematyzacji i kodyfikacji¹⁵⁹.

W pierwszych latach powojennych (1945–1949) nastąpiła odbudowa państwowości polskiej. W zakresie prawa pracy konieczne było uregulowanie w ramach prawnych zjawisk pojawiających się w powojennej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Pojawiła się potrzeba unifikacji obowiązujących regulacji prawnych i stworzenia jednolitego prawa na terenie całego kraju, likwidującego istniejące odrębności terytorialne również na ziemiach odzyskanych po II wojnie światowej.

W tym pierwszym okresie odbudowy państwa władze podjęły inicjatywy zmierzające do uregulowania prawnego kwestii stosunków pracy i ubezpieczeń społecznych. Na mocy dekretu Rady Ministrów zatwierdzonego przez Krajową Radę Narodową z dnia 8 stycznia 1946 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa pracy na cały obszar Państwa Polskiego¹⁶⁰ rozciągnięto moc obowiązującą wskazanych ustaw i rozporządzeń okresu międzywojennego na teren całego kraju i zlikwidowano ostatecznie istniejące odrębności. Uchylono także część ustawodawstwa przedwojennego jako oczywiście sprzecznego z nowymi założeniami ustroju społeczno-gospodarczego i ładu politycznego¹⁶¹.

Powrócono również do idei zebrania, usystematyzowania oraz skodyfikowania rozproszonych przepisów z zakresu prawa pracy. Od 1947 r. w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej trwały prace nad przygotowaniem projektu kodeksu pracy. Równolegle trwały prace nad kodyfikacją prawa cywilnego¹⁶². Pierwszym etapem prac kodyfikacyjnych było zebranie przedwojennych przepisów prawa pracy i stworzenie układu przyszłej kodyfikacji. Problematiczne okazało się ustalenie zakresu, jaki miała obejmować kodyfikacja, zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo (m.in. dylematy dotyczyły członków spółdzielni pracy, pracowników pełniących funkcje publiczne, pracy chałupniczej)¹⁶³. Zarządzeniem nr 60/48 Ministra Pracy

¹⁵⁷ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 65–66.

¹⁵⁸ M.in. T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 88; W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 32–42.

¹⁵⁹ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 40–47.

¹⁶⁰ Dz. U. Nr 4, poz. 30.

¹⁶¹ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 41–42; J. Licki, *Prawo pracy...*, s. 66–67.

¹⁶² J. Górka, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją prawa w Polsce po drugiej wojnie światowej*, Z *Dziejów Prawa* 2019, t. 12, s. 653–666.

¹⁶³ A. Giedrewicz-Niewińska, *Podstawowe założenia...*, s. 349–353.

i Opieki Społecznej z dnia 26 maja 1948 r. o powołaniu Komisji Kodyfikacji Prawa Pracy powołano Komisję Kodyfikacji Prawa Pracy, której zadaniem miało być opracowanie projektu kodeksu pracy. Zwieńczeniem jej prac było opracowanie w 1949 r. wstępnego projektu kodeksu pracy, jednakże wkrótce po tym prace Komisji zostały zawieszone, co było prawdopodobnie spowodowane radykalizacją ustroju politycznego¹⁶⁴. Częściowo jednak opracowane w ramach projektu tezy i koncepcje znalazły się w przyjmowanych w kolejnych latach aktach normatywnych, m.in. w dekrete z dnia 18 stycznia 1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia oraz o zabezpieczeniu ciągłości pracy¹⁶⁵ czy też w przyjętym w 1974 r. kodeksie pracy¹⁶⁶.

Jednocześnie w kolejnych latach dokonywano istotnych zmian w kształcie regulacji przedwojennych, które polegały z jednej strony na uchylaniu niekorzystnych dla pracowników reform prawa pracy z ostatnich lat przedwojennych, jak i rozszerzaniu niektórych uprawnień pracowniczych poza zakres przyjęty w okresie międzywojennym¹⁶⁷. Przywrócono m.in. sześciogodzinny czas pracy w soboty, wprowadzono korzystniejsze przepisy dotyczące urlopów oraz dopłat za godziny nadliczbowe, zwiększono także ochronę kobiet w okresie ciąży i porodu oraz ochronę pracy młodocianych¹⁶⁸.

Ważną kwestią uregulowaną przez odradzające się władze państwowe, była organizacja ruchu zawodowego. Ponieważ *de facto* zakłady przemysłowe znalazły się we władaniu załóg robotniczych, na mocy dekretu z dnia 6 lutego 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych¹⁶⁹ ich działalność została zalegalizowana. W świetle przyjętych przepisów przedstawicielstwa zakładowe pracowników uzyskały kompetencje w zakresie stanowienia regulaminów pracy oraz w procesie podejmowania decyzji dotyczących zatrudnienia. Zmianą do dekretu przyjętą 16 stycznia 1947 r.¹⁷⁰ potwierdzono

¹⁶⁴ *Ibidem*, s. 360. A. Giedrewicz-Niewińska, *Projekt Kodeksu...*, s. 24–25, 67.

¹⁶⁵ Dz. U. Nr 2, poz. 11 z późn. zm.

¹⁶⁶ A. Giedrewicz-Niewińska, *Projekt Kodeksu...*, s. 71–72.

¹⁶⁷ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 33; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 89–90; J. Licki, *Prawo pracy...*, s. 72–73.

¹⁶⁸ Dekret z dnia 16 maja 1945 r. w sprawie zmiany art. 16 ustawy z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu, Dz. U. Nr 21, poz. 117; dekret z dnia 19 września 1946 r. o zmianie ustawy o czasie pracy w przemyśle i handlu, Dz. U. Nr 51, poz. 285 z późn. zm.; dekret z dnia 29 września 1945 r. o zmianie ustawy z dnia 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników, zatrudnionych w przemyśle i handlu, Dz. U. Nr 43, poz. 238; dekret z dnia 28 lipca 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu, Dz. U. Nr 36, poz. 258; dekret z dnia 29 września 1945 r. o zmianie ustawy z dnia 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet, Dz. U. Nr 43, poz. 236; ustawa z dnia 28 kwietnia 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet, Dz. U. Nr 27, poz. 182.

¹⁶⁹ Dz. U. Nr 8, poz. 36 z późn. zm.

¹⁷⁰ Dekret z dnia 16 stycznia 1947 r. o zmianie dekretu z dnia 6 lutego 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych, Dz. U. Nr 24, poz. 92.

zależność między związkami zawodowymi a przedstawicielstwami pracowników. Cechą charakterystyczną dla tego okresu było zorganizowanie ruchu zawodowego z podziałem na branże. Rady zakładowe zostały włączone do struktury związków zawodowych, a każdy zakład pracy znalazł się w zakresie działania jednego związku właściwego dla konkretnej branży¹⁷¹. Zwieńczeniem tego okresu było przyjęcie ustawy z dnia 1 lipca 1949 r. o związkach zawodowych¹⁷², której przepisy przyznawały związkom zawodowym niezależność od administracji państwowej i daleko idące uprawnienia, jednocześnie nakładając na nie dwa podstawowe zadania – reprezentowania interesów pracowniczych oraz mobilizowania klasy robotniczej do wykonywania planów i zwiększania wydajności pracy (art. 1). Zarówno rola związków zawodowych w założeniach władz PRL jak i zasada monizmu związkowego z CRZZ na czele były krytykowane na forum międzynarodowym (szczególnie po przyjęciu w dniu 9 lipca 1948 r. na Konferencji Ogólnej Międzynarodowej Organizacji Pracy w San Francisco konwencji nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, która przyjęła zasadę pluralizmu związkowego¹⁷³)¹⁷⁴.

W 1946 r. przyjęto przepisy ogólne w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁷⁵, które nałożyły konkretne obowiązki na zakłady pracy. Stopniowo odbudowywano także system ubezpieczenia społecznego oraz samorząd ubezpieczeniowy, wprowadzając wiele korzystniejszych rozwiązań w stosunku do regulacji międzywojennych. Zwiększono wymiar świadczeń chorobowych i połogowych, przerzucono na pracodawców obowiązek opłacania składek ubezpieczeniowych, wprowadzono nowe ubezpieczenie rodzinne¹⁷⁶, zniesiono różnice między ubezpieczeniem pracowników umysłowych i robotników. Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia zastąpiono rozbudowanym systemem szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy¹⁷⁷.

Nastąpiła również istotna zmiana w zakresie prawa urzędniczego. Dekret z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych¹⁷⁸, stanowił ważny krok w ewolucji uregulowania pracy funkcjonariuszy państwowych, zmieniając znacząco sposób postrzegania „służby państwowej”. Odejście od tradycyjnej koncep-

¹⁷¹ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 32–33.

¹⁷² Dz. U. Nr 41, poz. 293 z późn. zm.

¹⁷³ <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k098.html>

¹⁷⁴ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 89.

¹⁷⁵ Rozporządzenie Ministrów: Pracy i Opieki Społecznej, Zdrowia, Przemysłu, Odbudowy, Administracji Publicznej oraz Ziem Odzyskanych z dnia 6 listopada 1946 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Obrony Narodowej, Skarbu, Sprawiedliwości, Oświaty, Rolnictwa i Reform Rolnych, Komunikacji, Poczty i Telegrafów, Leśnictwa oraz Aprowizacji i Handlu o ogólnych przepisach dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz. U. Nr 62, poz. 344 ze sprost.

¹⁷⁶ Dekret z dnia 28 października 1947 r. o ubezpieczeniu rodzinnym, Dz. U. Nr 66, poz. 414 z późn. zm.

¹⁷⁷ Dekret z dnia 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia, Dz. U. Nr 30, poz. 182 z późn. zm. Zob. T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 90; W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 33–34.

¹⁷⁸ Dz. U. Nr 22, poz. 139 z późn. zm.

cji służby prowadziło do wykształcenia nowej wizji funkcjonariuszy państwowych, znosząc w znacznej mierze różnice między urzędnikami a innymi kategoriami pracowników¹⁷⁹.

W latach 1950–1955 realizowano tzw. plan sześcioletni, charakteryzujący się postępującą industrializacją kraju i koniecznością zmobilizowania i pełnego wykorzystania rezerw siły roboczej. W zakresie prawa pracy dokonywano przemian zmierzających w kierunku ograniczenia wolności pracy (m.in. przez wprowadzenie planowego zatrudniania absolwentów oraz rygorystycznej dyscypliny pracy). Ponadto na warunki zatrudnienia rzutowało zachowanie pracownika w poprzednim zakładzie pracy, co, jak zauważył W. Szubert, prowadziło do wytworzenia niejako więzi prawnej nie z konkretnym zakładem pracy, a całą gospodarką narodową¹⁸⁰. Właściwe dla ustawodawstwa pracy tego okresu są zmiany ograniczające samodzielność związków zawodowych (teoria bezkonfliktowości i braku sprzeczności interesów społeczeństwa socjalistycznego), a co za tym idzie osłabienie funkcji ochronnej prawa pracy na rzecz funkcji organizacyjnej (zabezpieczenie sprawnego przebiegu produkcji)¹⁸¹.

Na mocy ustawy z dnia 7 marca 1950 r. o planowym zatrudnieniu absolwentów średnich szkół zawodowych oraz szkół wyższych¹⁸² i ustawy z dnia 7 marca 1950 r. o zapobieżeniu płynności kadr pracowników w zawodach lub specjalnościach szczególnie ważnych dla gospodarki społeczno-nej¹⁸³ wprowadzono nakazy pracy, zmierzające do zapewnienia planowego zatrudnienia wykwalifikowanych pracowników i ograniczające jednocześnie ich niekontrolowane przejścia między zakładami pracy. Ograniczono tym samym zasadę wolności umów, a także wprowadzono możliwość ograniczenia swobody ich rozwiązywania¹⁸⁴. W stosunku do absolwentów wprowadzono zakaz rozwiązywania stosunku pracy przez okres trzech lat, w stosunku zaś do podmiotów objętych drugą z wymienionych ustaw – okres ten wynosił dwa lata¹⁸⁵.

Ustawą z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy¹⁸⁶ wprowadzono system kar porządkowych i sądowych za naruszanie obowiązków pracowniczych polegających na opuszczaniu dni pracy. Niezastosowanie się do nałożonych kar przez pracownika (potrącenia z wynagrodzenia i brak prawa do rozwiązania stosunku pracy przez pracownika) lub ich niezastosowanie przez kierownika zakładu pracy mogło prowadzić do aresztu, co czyniło z dyscypliny pracy instytucję prawa

¹⁷⁹ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 90–91.

¹⁸⁰ W. Szubert, *Refleksje nad modelami prawa pracy*, PiP 1989, z. 10, s. 11.

¹⁸¹ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 34; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 91.

¹⁸² Dz. U. Nr 10, poz. 106.

¹⁸³ Dz. U. Nr 10, poz. 107.

¹⁸⁴ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 33.

¹⁸⁵ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 35.

¹⁸⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 168 z późn. zm.

karnego¹⁸⁷, a środki represyjne o charakterze karno-sądowym uznano z perspektywy czasu za niedostosowane do specyfiki stosunków pracy¹⁸⁸.

Ze względu na konieczność podnoszenia kwalifikacji i mobilizowania siły roboczej zmieniono również regulacje dotyczące pracy kobiet i młodocianych. Dekretem z dnia 2 sierpnia 1951 r. o pracy i szkoleniu zawodowym młodocianych w zakładach pracy¹⁸⁹ wprowadzono z jednej strony koncepcję szybkiego szkolenia w formie przyuczania do zawodu, z drugiej jednak krótszy tydzień pracy osób poniżej 16. roku życia (wynoszący 36 godzin). Z podobnych pobudek wynikały zmiany wprowadzone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1951 r. o pracach wzbronionych kobietom¹⁹⁰. Konieczność wykorzystania rezerw siły roboczej doprowadziła do zrewidowania wcześniej istniejących zakazów w zakresie pracy kobiet i ich uchylenia m.in. w zakresie zatrudnienia w kopalniach czy przy innych pracach niebezpiecznych (opracowano nowy wykaz prac wzbronionych kobietom, co uzasadniano postępowaniem technicznym czy zwalczaniem dyskryminacji)¹⁹¹, uchylono zakaz zatrudniania w porze nocnej kobiet w okresie ciąży czy mających niemowlęta¹⁹². Na mocy uchwały nr 620 Prezydium Rządu z dnia 17 lipca 1952 r. w sprawie zwiększenia stanu zatrudnienia kobiet w gospodarce narodowej dokonano przesunięć mężczyzn ze stanowisk, na których mogły być zatrudnione kobiety. Konieczność zapewnienia dopływu siły roboczej i wykorzystania jej rezerw była również powodem uregulowania zasad werbunku i rozdziału siły roboczej¹⁹³.

Zmieniono zasady sprawowania nadzoru nad warunkami pracy, likwidując w 1950 r. sądy pracy¹⁹⁴ (ich kompetencje przekazano sądom powszechnym). Powołano komisje rozjemcze we wskazanych zakładach pracy¹⁹⁵. Zreorganizowano również inspekcję pracy¹⁹⁶. Zadania w zakresie nadzoru przekazano związkom zawodowym przez powołanie Społecznej Inspekcji

¹⁸⁷ J. Licki, *Prawo pracy...*, s. 79–80.

¹⁸⁸ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 34.

¹⁸⁹ Dz. U. Nr 41, poz. 311 z późn. zm.

¹⁹⁰ Dz. U. Nr 12, poz. 96 z późn. zm.

¹⁹¹ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 35–36.

¹⁹² Uchwała nr 620 Prezydium Rządu z dnia 17 lipca 1952 r. w sprawie zwiększenia stanu zatrudnienia kobiet w gospodarce narodowej, M. P. Nr A-73, poz. 1160; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1951 r. o pracach wzbronionych kobietom, Dz. U. Nr 12, poz. 96 z późn. zm.; ustawa z dnia 26 lutego 1951 r. o zmianie ustawy w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet, Dz. U. Nr 12, poz. 94. Zob. W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 33.

¹⁹³ Uchwała nr 679 Prezydium Rządu z dnia 29 września 1951 r. w sprawie werbunku niewykwalifikowanej siły roboczej, M. P. Nr 88 poz. 1214 z późn. zm.

¹⁹⁴ Dekret Rady Ministrów z dnia 26 października 1950 r. o przekazaniu sądom powszechnym spraw w zakresie sądownictwa pracy, Dz. U. Nr 49, poz. 446.

¹⁹⁵ Uchwała nr 636 Prezydium Rządu z dnia 5 września 1951 w sprawie tymczasowego powołania w niektórych państwowych zakładach przemysłowych zakładowych komisji rozjemczych, M. P. Nr A-87, poz. 1199.

¹⁹⁶ A. Dziadzio, *System organów ochrony prawnej w sporach pracowniczych w Polsce Ludowej* (w:) *System prawa pracy*, t. VI. *Procesowe prawo pracy*, pod red. K.W. Barana, LEX 2016.

Pracy ustawą z dnia 4 lutego 1950 r. o Społecznej Inspekcji Pracy¹⁹⁷ oraz na mocy dekretu z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy¹⁹⁸. Wskutek tych zmian legislacyjnych, zarówno społeczna inspekcja pracy jak i zawodowa inspekcja pracy zostały podporządkowane związkom zawodowym¹⁹⁹. Zgodnie z art. 1 dekretu w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy a także inspekcji pracy związki zawodowe przejęły kompetencje Ministra Pracy i Opieki Społecznej. Centralna Rada Związków Zawodowych uzyskała natomiast prawo przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych z zakresu prawa pracy, a także wydawania na podstawie upoważnień ustawowych uchwał, instrukcji oraz udzielania wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów prawa pracy (art. 2 dekretu). Powoływanie pracowniczych organów kontroli w zakładach pracy, a także zmianę organizacji i funkcji związków zawodowych J. Jończyk zaliczył do przejawów szeroko rozumianego procesu demokratyzacji prawa pracy²⁰⁰.

W zakresie ubezpieczeń społecznych istotne zmiany dotyczyły wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Na mocy dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin²⁰¹ zniesiono różnice między pracownikami umysłowymi i fizycznymi w prawie do świadczeń. Zarządzeniami Ministra Pracy i Opieki Społecznej przedłużono okres wypłaty świadczenia w przypadku niezdolności do pracy po ustaniu stosunku pracy oraz podwyższono wysokość świadczeń z tytułu wypadku przy pracy pod ziemią²⁰². Doszło także do przekazania związkom zawodowym częściowego zarządu w zakresie ubezpieczenia rodzinnego oraz na wypadek choroby i macierzyństwa²⁰³, organy administracji państwowej przejęły zaś funkcje likwidowanego samorządu w zakresie ubezpieczenia emerytalnego²⁰⁴.

¹⁹⁷ Dz. U. Nr 6, poz. 52 z późn. zm.

¹⁹⁸ Dz. U. Nr 52, poz. 260 z późn. zm.

¹⁹⁹ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 40; W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 37; tenże, *Obowiązek zapewnienia bezpiecznych warunków pracy*, Warszawa 1955, s. 12–13.

²⁰⁰ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 42–44.

²⁰¹ Dz. U. Nr 30, poz. 116 z późn. zm.

²⁰² Zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 8 sierpnia 1949 r. w sprawie warunków przedłużania okresu pobierania zasiłku chorobowego, domowego lub szpitalnego, Dz. Urz. MPiOŚ Nr 10, poz. 112; zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 15 grudnia 1949 r. w sprawie podwyższenia zasiłku oraz wypłacania rent i pensyj pracownikom górnictwa węglowego, Dz. Urz. MPiOŚ z 1950 r. Nr 1, poz. 2 oraz zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 28 marca 1950 r. w sprawie podwyższenia zasiłku oraz wypłacania rent i pensyj pracownikom górnictwa rud i kruszców oraz kopalń gliny ogniotrwałej, Dz. Urz. MPiOŚ Nr 6, poz. 39.

²⁰³ Dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o przekazaniu wykonywania ubezpieczeń społecznych związkom zawodowym, Dz. U. Nr 6, poz. 31.

²⁰⁴ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 91–92.

W tym szczególnym okresie przyjęto również pewne regulacje z zakresu ochrony pracy. Ustawą z dnia 20 marca 1950 r. zmieniającą ustawę o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu²⁰⁵ wprowadzono wydłużono urlop wypoczynkowy robotników i wprowadzono możliwość przyznawania urlopów dodatkowych, a ustawą z dnia 19 kwietnia 1950 r. o skróconym czasie pracy szczególnie uciążliwej lub wykonywanej w szkodliwych warunkach²⁰⁶ wprowadzono możliwość skracania czasu pracy wykonywanej w szkodliwych warunkach lub szczególnie uciążliwej w drodze uchwały Rady Ministrów dla określonych stanowisk. W drodze uchwał Prezydium Rządu²⁰⁷ przyznano rodzicom robotnikom (początkowo matkom, z czasem także ojcom i opiekunom) prawo do zasiłku w przypadku nieobecności w pracy ze względu na konieczność sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem do lat 14²⁰⁸. Uregulowano również w drodze ustawy wykaz dni wolnych od pracy²⁰⁹.

Po 1956 r. rozpoczął się okres nazywany okresem popaździernikowym, zapoczątkowany przez ogłoszone na VIII Plenum KC PZPR postulaty odnowy wielu dziedzin życia, w tym odejście od nadmiernego centralizmu na rzecz większej samodzielności przedsiębiorstw i zwiększania udziału pracowników w zarządzaniu zakładem pracy²¹⁰. Polski październik, nazywany inaczej odwilżą październikową, znalazł odzwierciedlenie w ustawodawstwie pracy, w którym m.in. uregulowano kwestie rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia, zatrudniania młodocianych, samorządu robotniczego, bezpieczeństwa i higieny pracy, urlopów pracowniczych oraz administracji pracy i ubezpieczeń społecznych. Okres porządkowania przepisów prawa pracy zamyka uchwalenie w dniu 26 czerwca 1974 r. kodeksu pracy²¹¹.

Jednym z pierwszych kroków było uchylenie wydanych w poprzednich okresie ustaw dotyczących nakazów pracy oraz dyscypliny pracy. Zastąpienie sankcji karnych sankcjami regulaminowymi nastąpiło zgodnie z wytycznymi zawartymi w uchwale nr 327 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 1957 r. w sprawie przestrzegania porządku i dyscypliny pracy²¹² oraz na mocy ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów w sprawie nieuzasadnionej absencji w pracy²¹³, którą rozbudowano system

²⁰⁵ Dz. U. Nr 13, poz. 123.

²⁰⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 174.

²⁰⁷ Uchwała nr 293 Prezydium Rządu z dnia 18 maja 1954 r. w sprawie przyznania matkom pracującym zasiłków chorobowych za okres nieobecności w pracy z powodu choroby dziecka, M. P. Nr 47 poz. 659; uchwała nr 993 Prezydium Rządu z dnia 17 grudnia 1955 r. o uzupełnieniu uchwały z dnia 18 maja 1954 r. w sprawie przyznania matkom pracującym zasiłków chorobowych za okres nieobecności w pracy z powodu choroby dziecka, M. P. Nr 124, poz. 1614.

²⁰⁸ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 35.

²⁰⁹ Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, Dz. U. Nr 4, poz. 28 z późn. zm.

²¹⁰ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 37–38.

²¹¹ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 40.

²¹² M. P. Nr 70, poz. 432 z późn. zm.

²¹³ Dz. U. Nr 3, poz. 12 z późn. zm.

środków dyscyplinujących o charakterze porządkowym, w tym także majątkowym (kary pieniężne za nieusprawiedliwioną absencję czy potrącenia z wynagrodzenia). System ten oceniano jako bardziej skuteczny w stosunku do poprzednio obowiązujących środków represji. Na mocy ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r. o współodpowiedzialności majątkowej pracowników za niedobory w przedsiębiorstwach obrotu towarowego²¹⁴ wprowadzono również zasadę współodpowiedzialności majątkowej pracowników za niedobory w przedsiębiorstwach obrotu towarowego, a w drodze zarządzenia nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 marca 1962 r. w sprawie trybu przyjmowania do pracy na stanowiska kierownicze lub związane z odpowiedzialnością materialną²¹⁵ uregulowano zasady naboru na stanowiska kierownicze i związane z odpowiedzialnością materialną, co miało chronić majątkowe interesy zakładów pracy²¹⁶.

Zmiany dotyczyły także warunków zatrudniania młodocianych oraz kobiet. W 1958 r. przyjęto ustawę z dnia 2 lipca 1958 r. o nauce zawodu, przyuczaniu do określonej pracy i warunkach zatrudniania młodocianych w zakładach pracy oraz o wstępnym stażu pracy²¹⁷, w której uregulowano szczególnie warunki szkolenia i zatrudniania młodocianych, oparte w głównej mierze na zawieraniu umów o naukę zawodu. W zakresie zatrudniania kobiet wydano akty wykonawcze, które przywracały cofnięte w poprzednim okresie zakazy (m.in. zakaz zatrudniania kobiet pod ziemią w kopalniach) oraz wprowadzające nowe zakazy pracy kobiet²¹⁸.

Aktem o doniosłym znaczeniu w materii ochrony stosunku pracy był dekret z dnia 18 stycznia 1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia oraz o zabezpieczeniu ciągłości pracy, który wprowadził ochronę trwałości stosunku pracy przed natychmiastowym, bezzasadnym zwalnianiem pracowników bez wypowiedzenia oraz instytucję przywrócenia do pracy pracownika. Istotną zmianą było również uregulowanie ciągłości pracy, co pozwalało zaliczać okresy zatrudnienia w innych zakładach pracy m.in. przy ustalaniu uprawnień urlopowych czy zasiłków rodzinnych²¹⁹.

Rozpoczęto także proces demokratyzacji prawa pracy, który doprowadził do wzmacniania roli przedstawicielstwa pracowników w zakładach pracy i udziału w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Wyrazem tych przemian były ustawa z dnia 19 listopada 1956 r. o radach robotniczych²²⁰ oraz ustawa z dnia 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym²²¹, które doprecyzowały

²¹⁴ Dz. U. Nr 36, poz. 223 z późn. zm.

²¹⁵ M. P. Nr 20 poz. 86.

²¹⁶ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 38.

²¹⁷ Dz. U. Nr 45, poz. 226 z późn. zm.

²¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1959 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 28 lutego 1951 r. o pracach wzbronionych kobietom, Dz. U. Nr 18, poz. 109.

²¹⁹ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 39; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 94.

²²⁰ Dz. U. Nr 53, poz. 238.

²²¹ Dz. U. Nr 77, poz. 397 z późn. zm.

zasady organizacji samorządu robotniczego i jego kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad rozwojem i funkcjonowaniem przedsiębiorstwa²²². Jako czynnik motywowania pracowników do większego zainteresowania wynikami przedsiębiorstwa stworzono koncepcję funduszu zakładowego, z którego wypłacane były premie dla pracowników. Usprawnienie funkcjonowania ruchu robotniczego nastąpiło również przez odciążenie związków zawodowych od pełnienia funkcji administracyjnych w zakresie ubezpieczeń społecznych (powołanie jednolitego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej²²³ zakończyło istniejący dualizm organizacyjny). Na mocy tej ostatniej ustawy zniesiono urząd Ministra Pracy i Opieki Społecznej, a jego kompetencje przyznano nowo tworzonemu Komitetowi Pracy i Płac, działającemu przy Radzie Ministrów oraz częściowo Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Ministrowi Zdrowia²²⁴. Uprawnienie CRZZ do samodzielnego wydawania przepisów wykonawczych oraz wyjaśnień z zakresu prawa pracy (przyznane na mocy dekretu z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy) zastąpiono obowiązkiem uzgadniania z CRZZ przepisów prawa pracy przez Komitet Pracy i Płac²²⁵.

W zakresie ubezpieczeń społecznych istotne zmiany wprowadzono przyjętym w dniu 23 stycznia 1968 r. pakietem ustaw obejmującym: ustawę o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin²²⁶, ustawę o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy²²⁷, ustawę o funduszu emerytalnym²²⁸, ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin²²⁹, ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin²³⁰, ustawę o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin²³¹. Do najważniejszych zmian należy zaliczyć kompleksowe uregulowanie odpowiedzialności zakładu pracy za szkody powstałe wskutek wypadku przy pracy pracownika i zasady wypłaty świadczeń dla pracownika i członków jego

²²² Kompleksowe opracowanie zasad funkcjonowania rad pracowniczych zawiera publikacja *Rady robotnicze w przedsiębiorstwie przemysłowym*, pod red. W. Piotrowskiego, J. Trusiewicza, Łódź 1957.

²²³ Dz. U. Nr 20, poz. 119 z późn. zm.

²²⁴ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 38–39; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 94.

²²⁵ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 41.

²²⁶ Dz. U. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.

²²⁷ Dz. U. Nr 3, poz. 8 z późn. zm.

²²⁸ Dz. U. Nr 3, poz. 7 z późn. zm.

²²⁹ Dz. U. Nr 3, poz. 10 z późn. zm.

²³⁰ Dz. U. Nr 3, poz. 9.

²³¹ Dz. U. Nr 3, poz. 11 z późn. zm.

rodziny z powodu zmiany sytuacji życiowej²³². W kwestii wypłat rent i emerytur zmiany dotyczyły sposobu ich wyliczania i wypłaty, co prowadziło do zwiększenia ich wysokości²³³.

W tym okresie uregulowano także wiele działów i instytucji prawa pracy. Warto tu wskazać m.in. ustawę z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach²³⁴, ustawę z dnia 29 kwietnia 1969 r. o pracowniczych urlopach wypoczynkowych²³⁵ (która zlikwidowała odrębności w zakresie prawa do wypoczynku pracowników fizycznych i umysłowych) czy ustawę z dnia 30 marca 1965 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy²³⁶ (która uporządkowała istniejące przepisy w tym zakresie, zaostrzając jednocześnie sankcje za ich nieprzestrzeganie). Dla ochrony pracy ustawa ta ostatnia ustawa miała o tyle istotne znaczenie, że stworzyła podstawy systematyzacji przepisów ogólnych z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, zapewniając jednak możliwość wydawania przepisów branżowych dla zakładów pracy podległych konkretnym ministrom, co miało gwarantować lepsze dopasowanie tych przepisów do różnych gałęzi pracy²³⁷.

Ważną regulacją dotyczącą stosunków pracy w administracji państwowej była ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych²³⁸, która wprowadzała warunki zatrudnienia zbliżone do stosunków pracy zakładach przemysłowych, likwidując mianowanie jako podstawę zatrudnienia²³⁹.

Ustawą z dnia 25 lutego 1964 r. o zatrudnianiu absolwentów szkół wyższych²⁴⁰ zmieniono także zasady zatrudniania absolwentów, ograniczając kierowane zatrudnienie oraz zmieniając charakter grożących sankcji za niepodjęcie zatrudnienia (z karno-administracyjnych na majątkowe)²⁴¹.

Od 1971 r. na rozwój prawa pracy miały wpływ przemiany w zakresie polityki społecznej, zmierzające do podniesienia poziomu życia ludności²⁴². Szeroko zakrojone działania państwa w dziedzinie spraw socjalnych związane były z tzw. propagandą sukcesu i paternalistyczną koncepcją władzy troszczącej się o potrzeby bytowe obywateli²⁴³. Przejawem tego było m.in. podniesienie płacy minimalnej, stopniowe wprowadzenie wolnych sobót²⁴⁴, wzmoc-

²³² T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 95–96.

²³³ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 40.

²³⁴ Dz. U. Nr 12, poz. 61 z późn. zm.

²³⁵ Dz. U. Nr 12 poz. 85.

²³⁶ Dz. U. Nr 13, poz. 91.

²³⁷ W. Szubert, *Ochrona pracy*, Warszawa 1966, s. 98–100.

²³⁸ Dz. U. Nr 25, poz. 164.

²³⁹ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 96.

²⁴⁰ Dz. U. Nr 8, poz. 48.

²⁴¹ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 39.

²⁴² W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 40–41.

²⁴³ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 96–96.

²⁴⁴ Uchwała nr 41 Rady Ministrów z dnia 6 lutego 1974 r. w sprawie zasad i terminów wprowadzania dodatkowych dni wolnych od pracy w latach 1974 i 1975, M. P. Nr 6, poz. 43 z późn. zm.; uchwała nr 229 Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1975 r. w sprawie zasad i terminów wprowadzania dodatkowych dni wolnych od pracy w 1976 r., M. P. Nr 39, poz. 225.

nienie ochrony macierzyństwa przez wydłużenie urlopów macierzyńskich i wprowadzenie urlopów bezpłatnych na opiekę nad małym dzieckiem²⁴⁵.

W materii ubezpieczeń społecznych ujednolicono uprawnienia do zasiłków w razie choroby oraz okresy zasiłków na czas opieki nad dzieckiem między pracownikami umysłowymi i robotnikami. Podwyższono wysokość zasiłków w razie choroby²⁴⁶, jak również minimum wymiaru rent i emerytur oraz rozszerzono uprawnienia emerytalne przez uregulowanie zasad wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników i rencistów²⁴⁷. Podniesiono także wysokość zasiłków rodzinnych w rodzinach wielodzietnych i o niskich dochodach²⁴⁸. Ujednolicenie i skodyfikowanie przepisów dotyczących świadczeń na wypadek choroby i macierzyństwa nastąpiło ustawą z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa²⁴⁹. Ustawą z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych²⁵⁰ kompleksowo uregulowano zasady wypłacania świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Istotna zmiana dotyczyła również organizacji administracji pracy. Na mocy ustawy z dnia 29 marca 1972 r. o utworzeniu urzędu Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych²⁵¹ zastąpiono Komitet Pracy i Płac urzędem Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, któremu podporządkowano również Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Zwieńczeniem procesów kodyfikacji prawa pracy w Polsce Ludowej było przyjęcie kodeksu pracy w dniu 26 czerwca 1974 r., który aż do dziś pozostaje podstawowym źródłem prawa pracy. Był to pierwszy tego rodzaju akt normatywny w dziejach polskiego ustawodawstwa, który w sposób kompleksowy regulował stosunki pracy²⁵². Jego rola nie ograniczała się jedynie do uporządkowania obowiązujących przepisów, gdyż pojawiły się w nim również regulacje nowe²⁵³. Stanowił on jednocześnie dopełnienie procesu zmiany zasad dyferencjacji prawa pracy, znosząc ostatecznie podział na pracowników umysłowych i fizycznych²⁵⁴. Prace nad jego przyjęciem rozpoczęły się w latach 60. XX w. – po kongresie PZPR w 1968 r. przygoto-

²⁴⁵ Ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o przedłużeniu urlopów macierzyńskich, Dz. U. Nr 27, poz. 190; uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 1972 r. w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących, opiekujących się małymi dziećmi, M. P. Nr 5, poz. 26.

²⁴⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o podwyższeniu zasiłków przysługujących z ubezpieczenia społecznego w razie choroby pracownika, Dz. U. Nr 27, poz. 191.

²⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. w sprawie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, Dz. U. Nr 9, poz. 53 z późn. zm.

²⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 31 maja 1974 r. w sprawie zasiłków rodzinnych, Dz. U. Nr 21, poz. 127 z późn. zm.

²⁴⁹ Dz. U. Nr 47, poz. 280 z późn. zm.

²⁵⁰ Dz. U. Nr 20, poz. 105 z późn. zm.

²⁵¹ Dz. U. Nr 11, poz. 80.

²⁵² T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 98–99.

²⁵³ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 42; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 133.

²⁵⁴ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 44–45.

wanie projektu kodyfikacji powierzono CRZZ²⁵⁵. Przedstawiciele doktryny prawa pracy nie byli jednak zgodni co do tego, czy polskie ustawodawstwo pracy dojrzało do kodyfikacji²⁵⁶. Sporne były kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego i przedmiotowego, które miała obejmować kodyfikacja, czy też relacji między prawem pracy a innymi gałęziami prawa (przede wszystkim prawem cywilnym czy też administracyjnym) oraz kodeksem a przepisami szczególnymi²⁵⁷.

Kodyfikacji polskiego prawa pracy przyświecały założenia jego powszechności, jednolitości oraz zupełności²⁵⁸ powstałej regulacji prawnej, które nie zostały jednak w pełni zrealizowane²⁵⁹. Celem regulacji było skonsolidowanie w jednym akcie rozproszonych w wielu ustawach przepisów prawa pracy i po części cel ten został osiągnięty (wraz z wejściem w życie kodeksu pracy uchylono wiele ustaw szczegółowych). Kodyfikacja nie objęła jednak zakresem całego prawa pracy, gdyż poza regulacją znalazły się m.in. kwestie dotyczące zbiorowego prawa pracy²⁶⁰.

Choć przepisy kodeksu pracy objęły swym zakresem ogół pracowników, to zostały w nim przewidziane pewne wyłączenia oraz możliwość odmiennego uregulowania sytuacji prawnej wybranych grup pracowników w przepisach szczególnych lub rozporządzeniach Rady Ministrów, która mogła określić odmiennie warunki wykonywania pracy niż wynikające z kodeksu (art. 5 i 303 k.p.)²⁶¹. Na mocy zawartego w kodeksie pracy upoważnienia Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie stosunków pracy, w których pracodawcą jest osoba fizyczna²⁶², wyłączając stosowanie niektórych przepisów kodeksu do tych stosunków pracy²⁶³. Ponadto odrębne regulacje ustawowe dotyczyły m.in. stosunków pracy

²⁵⁵ M. Seweryński, *Refleksje na czterdziestolecie kodyfikacji prawa pracy* (w:) *40 lat Kodeksu pracy*, pod red. Z. Górala, M.A. Mielczarka, Warszawa 2015, s. 21–22.

²⁵⁶ Tak m.in. W. Szubert, *Zagadnienie kodyfikacji prawa pracy*, PiP 1962, z. 8–9, s. 235; za: T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 103. Wysuwane przez W. Szuberta argumenty o potrzebie kodyfikacji prawa pracy w 1978 r. podczas Kongresu Międzynarodowego Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego spotkały się natomiast z krytyką zagranicznych naukowców; za: T. Zieliński, *Problemy części ogólnej prawa pracy* (w:) *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, pod red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zielińskiego, Warszawa 2006, s. 3.

²⁵⁷ W. Szubert, *Podstawowe problemy części ogólnej kodeksu pracy*, PiP 1969, z. 11, s. 735–749; M. Świąćicki, *Zakres przyszłego kodeksu pracy oraz niektóre problemy jego treści i formy*, PiP 1969, z. 11, s. 751–758.

²⁵⁸ Postulaty jednolitości i zupełności kodeksu pracy podnosił m.in. M. Świąćicki, który wskazywał jednocześnie na potrzebę dyferencjacji uregulowań szczegółowych (kodeksowych lub w formie aktów wykonawczych) dotyczących wybranych branż czy właściwości wybranych grup pracowników w formie np. – M. Świąćicki, *Zakres przyszłego...*, s. 753–754.

²⁵⁹ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 104, 132–134.

²⁶⁰ M. Seweryński, *Refleksje na czterdziestolecie...*, s. 24.

²⁶¹ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 54–55.

²⁶² Dz. U. Nr 45, poz. 272.

²⁶³ Z. Salwa, *Prawo pracy PRL...*, s. 53–54.

z mianowania, pracowników kolejowych, leśników, pracowników służby zdrowia czy spółdzielczych stosunków pracy²⁶⁴.

W art. 9 k.p. prawo pracy zostało zdefiniowane niezwykle szeroko i obejmowało „przepisy kodeksu oraz inne przepisy określające prawa i obowiązki pracowników”. W przepisach kodeksu pracy zawarte były liczne upoważnienia do wydania aktów wykonawczych dla organów wykonawczych (Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów), m.in. w zakresie urlopów wypoczynkowych, regulaminów pracy, świadectw pracy czy układów zbiorowych pracy, a także wielu kwestii szczegółowych dotyczących zasad i trybu działania w granicach uprawnień kodeksowych lub realizacji obowiązków (np. obliczania i terminów wypłaty wynagrodzeń, zaliczania okresów zatrudnienia, kwot wolnych od potrąceń)²⁶⁵.

Na uwagę zasługuje fakt, że na mocy zawartego w przepisach kodeksu pracy odwołania (art. 300) pomocniczym źródłem regulacji stosunków pracy pozostał kodeks cywilny²⁶⁶ – w sprawach nieuregulowanych nazywano odpowiednie stosowanie przepisów prawa cywilnego (m.in. w zakresie oświadczeń woli)²⁶⁷. Krytycznie oceniono fakt, że w kodeksie pracy niewiele miejsca poświęcono kwestiom zbiorowego prawa pracy, roli układów zbiorowych pracy oraz rozwiązywaniu zatargów zbiorowych i sporów ze stosunku pracy (które w przepisach kodeksowych zostały uregulowane tylko częściowo)²⁶⁸. Uzupełnieniem regulacji kodeksowych w tym zakresie były przepisy ustawy z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych²⁶⁹, na mocy których nowo powołane sądy specjalne znajdujące się poza systemem sądownictwa powszechnego przejęły kompetencje odwoławcze w sporach z zakresu prawa pracy, w pierwszej instancji orzekały zaś komisje rozjemcze²⁷⁰. Utrzymano również częściowo

²⁶⁴ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 136–137; W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 66.

²⁶⁵ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 135.

²⁶⁶ Jeszcze przed ukazaniem się kodyfikacji prawa pracy, w oczekiwaniu na jej przyjęcie wyraźne odwołanie do prawa pracy zostało uwzględnione w art. XII p.w.k.c. Zob. M. Święcicki, *Prawo dnia powszedniego*, Warszawa 1971, s. 105.

²⁶⁷ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 140–145. Mimo zasady zupełności kodeksu pracy, niecelowe lub niemożliwe byłoby pełne uregulowanie w nim pewnych kwestii dotyczących wszelkich stosunków zobowiązaniowych, które są określone w przepisach prawa cywilnego (W. Szubert, *Podstawowe problemy...*, s. 736). Aczkolwiek rozwiązanie w postaci odesłania generalnego do przepisów kodeksu cywilnego było przedmiotem krytyki T. Zielińskiego (*Problem stosunku przyszłego kodeksu pracy do kodeksu cywilnego*, PiP 1970, z. 3–4, s. 492–493). Odesłanie to mylnie było nazywane „klauzulą generalną” (szerzej na ten temat T. Zieliński, *Klauzule generalne w prawie pracy*, Warszawa 1988, s. 42).

²⁶⁸ W. Szubert, *Nad projektem nowelizacji kodeksu pracy*, PiZS 1981, nr 8; za: T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 106–107, przyp. 34 oraz cytowana tam literatura.

²⁶⁹ Dz. U. Nr 39, poz. 231 z późn. zm.

²⁷⁰ K.W. Baran, *Rozstrzyganie indywidualnych sporów pracy w systemie ustawodawstwa polskiego w ujęciu modelowym* (w:) *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, pod red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zielińskiego, Warszawa 2006, s. 375.

w mocy, choć zmienione, przepisy kodeksu postępowania cywilnego²⁷¹ w zakresie postępowania w sprawach o roszczenia pracowników (art. 459–477)²⁷².

Wejściu w życie kodeksu pracy, który miał zacząć obowiązywać od dnia 1 stycznia 1975 r., towarzyszyło wydanie przepisów wprowadzających²⁷³. Regulowały one m.in. kwestie obowiązywania dotychczasowych regulacji prawa pracy, nadając niektórym z nich charakter przepisów szczególnych wobec kodeksu pracy. Akt ten zawierał również przepisy przejściowe (intertemporalne) oraz końcowe, w których określono skutki prawne wejścia w życie kodeksu wobec tzw. sytuacji zastanych²⁷⁴.

Ze względu na rozległość materii poza kodyfikacją znalazły się takie działy regulacji prawnej (unormowane odrębnymi aktami ustawowymi lub wykonawczymi), jak m.in. prawo ubezpieczeń społecznych, administracja pracy czy stosunki zatrudnienia wybranych grup pracowników (tzw. pragmatyki służbowe)²⁷⁵.

Jednym z punktów zwrotnych w rozwoju ustawodawstwa pracy były wydarzenia z sierpnia 1980 r. związane z masowymi strajkami robotników. Pilna okazała się potrzeba uregulowania zbiorowego prawa pracy, a przede wszystkim instytucji rozwiązywania sporów zbiorowych²⁷⁶. W związku z ratyfikacją przez Polskę konwencji MOP nr 87 i 98²⁷⁷ oraz przyjętych porozumień społecznych, należało uregulować ustawowo funkcjonowanie niezależnych związków zawodowych. Choć projekt ustawy został przygotowany jeszcze w 1981 r., to w związku z wprowadzeniem stanu wojennego przyjęto go w zmienionej formie, uchwalając dopiero w dniu 8 października 1982 r. ustawę o związkach zawodowych²⁷⁸. Natomiast postulat ruchu robotniczego dotyczący zwiększenia udziału w zarządzaniu przedsiębiorstwem przez samorząd robotniczy został zrealizowany postanowieniami ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego²⁷⁹. Zmiany przyjęte w drodze tej ustawy oraz proces tworzenia samorządu pracowniczego w przedsiębiorstwach zostały zahamowane przez wprowadzenie pod koniec 1981 r. stanu wojennego²⁸⁰. Zadania z zakresu inspekcji pracy przejęła Państwowa Inspekcja Pracy, powołana na mocy ustawy z dnia

²⁷¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

²⁷² W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 65.

²⁷³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, Dz. U. Nr 24, poz. 142 z późn. zm.

²⁷⁴ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 56–57.

²⁷⁵ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 138–139.

²⁷⁶ W. Szubert, *Współczesne tendencje przemian w prawie pracy*, PiP 1981, z. 8, s. 4–6.

²⁷⁷ Konwencja MOP nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się o rokowiań zbiorowych, przyjętej w Genewie dnia 1 lipca 1949 r., <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k098.html>.

²⁷⁸ Dz. U. Nr 32, poz. 216 z późn. zm.

²⁷⁹ Dz. U. Nr 24, poz. 123 z późn. zm.

²⁸⁰ W. Szubert, *O nowy model prawa pracy*, RPEiS 1988 z. 4, s. 10.

6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy²⁸¹, uzyskując szerokie kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy²⁸².

Ustawą z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych²⁸³ wprowadzono pojęcie organu założycielskiego. Organom administracji państwowej przyznano kompetencje w zakresie tworzenia i likwidacji przedsiębiorstw państwowych, organy założycielskie uzyskały zaś prawo powoływania i odwoływania dyrektorów przedsiębiorstw państwowych oraz nadzoru nad ich działalnością, przejęły również część kompetencji z zakresu ochrony pracy, co prowadziło do narastających problemów techniczno-organizacyjnych w zapewnieniu bezpiecznych warunków pracy pracowników²⁸⁴.

W kwestii uprawnień rodzicielskich istotną regulacją było wprowadzenie, na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych²⁸⁵, urlopów wychowawczych w wymiarze do trzech lat w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.

Szczególny okres w rozwoju prawa pracy przypada po roku 1981 i związany jest m.in. z wprowadzeniem stanu wojennego i zmilitaryzowaniem, które objęło zakłady pracy. Zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁸⁶ stosunki pracy uległy zawieszeniu na czas pełnienia służby. Na mocy dekretu Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym²⁸⁷ wprowadzono istotne zmiany w zakresie podstawowych praw i wolności, również z zakresu prawa pracy (m.in. zawieszenie prawa zrzeszania się i zgromadzeń, prawa do strajku i akcji protestacyjnych, działalności samorządu załóg przedsiębiorstw, możliwość zawieszenia związku zawodowego) oraz nałożono dodatkowe obowiązki na obywateli (w tym powszechny obowiązek obrony oraz zaostrzone zasady odpowiedzialności za naruszenie porządku prawnego czy niesumienne wypełnianie obowiązków, powszechny obowiązek pracy dla mężczyzn do 45. roku życia, możliwość wydłużania czasu pracy)²⁸⁸.

W związku z zawieszeniem stanu wojennego przyjęto ustawę z dnia 18 grudnia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego²⁸⁹, na mocy której ograniczono liczbę zmilitaryzowanych zakładów pracy, wznowiono działalność organizacji społecznych oraz samorządu załogi przedsiębiorstwa uzależnionej jednak od decyzji organu

²⁸¹ Dz. U. Nr 6, poz. 23 z późn. zm.

²⁸² T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 99–100.

²⁸³ Dz. U. Nr 24, poz. 122 z późn. zm.

²⁸⁴ M. Wynimko, *Ochrona pracy w reformowanej gospodarce*, Warszawa 1988, s. 69–71.

²⁸⁵ Dz. U. Nr 19, poz. 97 z późn. zm.

²⁸⁶ Dz. U. Nr 44, poz. 220 z późn. zm.

²⁸⁷ Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

²⁸⁸ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 573–574.

²⁸⁹ Dz. U. Nr 41, poz. 273 z późn. zm.

założycielskiego (któremu przyznano kompetencje zawieszenia tej działalności). Szczególne regulacje dotyczyły rozwiązywania umów oraz porzucania pracy, za co przewidziano odpowiedzialność o charakterze majątkowym (ograniczenia płacowe, kary grzywny). Wciąż zagrożony odpowiedzialnością był udział w strajku, akcji protestacyjnej lub zgromadzeniu, co stanowiło ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych²⁹⁰. W tym okresie uchwalono również ustawę z dnia 14 grudnia 1982 r. o zatrudnianiu absolwentów²⁹¹ oraz ustawę z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy²⁹², a także przyjęto ustawodawstwo dotyczące stosunków zatrudnienia w szkolnictwie (ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela²⁹³) oraz administracji państwowej (ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁹⁴).

Zakończenie stanu wojennego w 1983 r. wiązało się z wprowadzeniem reformy gospodarczej oraz uchwaleniem ustawy z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw²⁹⁵. Przestały obowiązywać ograniczenia w zakresie pracy związane z okresem stanu wojennego (jak m.in. militaryzacja zakładów pracy), jednakże na mocy ustawy wprowadzono inne szczególne rozwiązania, które w założeniu miały mieć charakter przejściowy, m.in. przewidziano możliwość wydłużania czasu pracy ponad wymiar ustawowy, wyodrębniono kategorie zakładów pracy o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej lub obronności państwa, zakładów użyteczności publicznej i zaspokajających podstawowe potrzeby ludności, częściowo utrzymano również w mocy ograniczenia funkcjonowania samorządu pracowniczego oraz ograniczenia dotyczące rozwiązywania umów i ich konsekwencje dla wynagrodzenia pracownika²⁹⁶. Uchwalono również istotną z perspektywy ochrony pracy ustawę z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy²⁹⁷, która przyznawała związkom zawodowym uprawnienia kontrolne w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Kolejne lata przyniosły m.in. uchwalenie ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. o zasadach tworzenia zakładowych systemów wynagradzania²⁹⁸, na mocy której zmieniono sposób gospodarowania płacami w sektorze państwowym i spółdzielczym w celu większego powiązania zasad wynagradzania z wynikami pracy, a także ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecz-

²⁹⁰ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 573–574.

²⁹¹ Dz. U. Nr 40, poz. 270.

²⁹² Dz. U. Nr 35, poz. 229.

²⁹³ Dz. U. Nr 3, poz. 19 z późn. zm.

²⁹⁴ Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.

²⁹⁵ Dz. U. Nr 39, poz. 176.

²⁹⁶ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 577–578.

²⁹⁷ Dz. U. Nr 35, poz. 163 z późn. zm.

²⁹⁸ Dz. U. Nr 5, poz. 25 z późn. zm.

nych²⁹⁹, zgodnie z którą zlikwidowano dotychczasowe komisje rozjemcze i odwoławcze, a rozstrzyganie sporów z zakresu prawa pracy przejęły dwuinstancyjne sądy pracy tworzone w sądach rejonowych i wojewódzkich³⁰⁰.

Pod koniec tego okresu pojawiają się też pierwsze postulaty rekodyfikacji prawa pracy PRL³⁰¹.

3.6. OKRES TRANSFORMACJI (LATA 1989–2004)

Od początku lat 90. XX w. tendencje rozwojowe prawa pracy z jednej strony obejmują jego deregulację i liberalizację, z drugiej jednak, wskutek implementacji prawa międzynarodowego i europejskiego, następuje internacjonalizacja oraz europeizacja polskiego prawa pracy³⁰². Jak wskazuje K.W. Baran, trzon polskiego systemu prawa pracy zaczynają stanowić ustawy zmieniające dotychczas obowiązujące przepisy³⁰³.

Po 1989 r. kodeks pracy był wielokrotnie nowelizowany, co związane było m.in. ze zmianami politycznymi i gospodarczymi (ich wyrazem była ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁰⁴). Znaczna część zmian miała na celu dopasowanie regulacji kodeksowych do wymogów gospodarki wolnorynkowej i pozbawienie ich „socjalistycznego charakteru”³⁰⁵. W związku z dokonującą się transformacją ustrojową uchwalono ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw³⁰⁶, której celem było dostosowanie regulacji stosunków pracy do zmian wynikających z reformy gospodarczej oraz przyjętego w latach 80. ustawodawstwa (m.in. ustawy o związkach zawodowych z 1982 r.).

W latach 1989–1990 pojawiły się głosy krytyczne dotyczące zbyt daleko idącej ochrony trwałości pracy, która miała utrudniać zakładom pracy

²⁹⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 85 z późn. zm.

³⁰⁰ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 101; K.W. Baran, *Rozstrzyganie indywidualnych...*, s. 375–376.

³⁰¹ Cz. Jackowiak, *Podstawowe problemy rekodyfikacji prawa pracy PRL*, PiP 1986, z. 10; za: T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I..., s. 4.

³⁰² B.M. Ćwiertniak, *O „szczególnych właściwościach” prawa pracy – refleksje o stanie rozważań nad podstawowym pojęciem agregatywnym prawa pracy (w:) Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, pod red. L. Florka, LEX 2011. Szerzej na ten temat także L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006; *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, pod red. H. Szurgacza, Wrocław 1996; *Europeizacja polskiego prawa pracy*, pod red. W. Sanetry, Warszawa 2004.

³⁰³ K.W. Baran, *Zagadnienia ogólne, źródła prawa pracy (w:) Z zagadnień współczesnego prawa pracy*, pod red. Z. Górala, LEX 2009.

³⁰⁴ Dz. U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.

³⁰⁵ L. Florek, *Ewolucja Kodeksu pracy*, SiL 2015, vol. XXIV, nr 3, s. 30–33; tenże, *Czterdzieci lat kodeksu pracy (w:) 40 lat Kodeksu pracy*, pod red. Z. Górala, M.A. Mielczarka, Warszawa 2015, s. 34–35.

³⁰⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 107.

restrukturyzację zatrudnienia. W związku z recesją oraz koniecznymi przeobrażeniami na rynku pracy³⁰⁷ zmiany wprowadzone nowelizacją kodeksu pracy dotyczyły również ochrony trwałości stosunku pracy, a ich dalszym wyrazem było uchwalenie ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw³⁰⁸. Regulacje te zostały negatywnie ocenione m.in. przez T. Liszcz, która stwierdziła, że ustawodawca wprowadził ułatwienia w kwestii zwalniania pracowników dla zakładów pracy kosztem ochrony pracowników, a brak gwarancji państwa co do przysługujących pracownikom na mocy ustawy odpraw mógł prowadzić do potencjalnych problemów w ich wyegzekwowaniu od pracodawców³⁰⁹.

Część przyjmowanych w pierwszych latach transformacji ustaw miała charakter ściśle polityczny i zmierzała z jednej strony do wymiany kadr w urzędach państwowych³¹⁰, z drugiej zaś do ponownego zatrudnienia prześladowanych w poprzednim okresie działaczy związkowych³¹¹.

Problemem okresu transformacji było m.in. wysokie bezrobocie, stąd też przyjęto ustawę z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu³¹², na mocy której przyznano zasiłek wszystkim osobom bezrobotnym. Szybko zorientowano się jednak, że prowadziło to do daleko idących nadużyć i spowodowało konieczność przyjęcia zmian co do zakresu przyznawanych bezrobotnym uprawnień w nowelizacjach do ustawy z 1990 i 1991 r., a ostatecznie doprowadziło do uchalenia ustawy o zatrudnieniu i uchwaleniu ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu³¹³. Istotną zmianą wprowadzoną przez ustawę o zatrudnieniu było uchalenie mocy pozostałych z poprzedniego okresu aktów prawnych przewidujących przymus pracy w zakresie zatrudnienia absolwentów i osób uchylających się od pracy³¹⁴.

W 1991 r. przyjęto również ważną regulację w kwestii tworzenia polityki zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz ich rehabilitacji zawodowej i społecznej w drodze ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i reha-

³⁰⁷ A. Dral, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, Warszawa 2009, s. 156–162.

³⁰⁸ Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 z późn. zm.

³⁰⁹ T. Liszcz, *Zmiany w polskim ustawodawstwie pracy w latach 1989–1993*, Annales UMCS 1994, vol. 41, nr 15, s. 131–146.

³¹⁰ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikami państwowymi mianowanymi w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz terenowych organów administracji rządowej, Dz. U. Nr 51, poz. 300.

³¹¹ Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o szczególnych uprawnieniach niektórych osób do ponownego nawiązania stosunku pracy, Dz. U. Nr 32, poz. 172 z późn. zm. Na mocy ustawy z dnia 7 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy o szczególnych uprawnieniach niektórych osób do ponownego nawiązania stosunku pracy (Dz. U. Nr 64, poz. 391) tytuł zmieniona na ustawa o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne.

³¹² Dz. U. Nr 75, poz. 446 z późn. zm.

³¹³ Dz. U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.

³¹⁴ T. Liszcz, *Zmiany w polskim...*, s. 136–138.

bilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych³¹⁵, tworząc m.in. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a także system zachęt dla pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Ustawę tę uchylono w 1997 r., zastępując ją ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³¹⁶.

W dniu 23 maja 1991 r. uchwalono, stanowiące „trzon zbiorowego prawa pracy”³¹⁷: ustawę o związkach zawodowych³¹⁸, ustawę o organizacjach pracodawców³¹⁹ oraz ustawę o rozwiązywaniu sporów zbiorowych³²⁰, a w kolejnych latach także ustawę z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³²¹, ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego³²², a w kwestii partycypacji pracowniczej ustawę z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych³²³ oraz ustawę z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych³²⁴.

Nad kompleksową nowelizacją prawa pracy pracowała od końca 1990 r. Komisja do spraw Reformy Prawa Pracy przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej. W sprawozdaniu z prac Komisji, która opracowała projekt nowelizacji kodeksu pracy, wskazywano, że miała ona podjąć prace nad rekodyfikacją, a więc nad przygotowaniem nowego kodeksu pracy, który odpowiadałby za kilka lat „warunkom już ostatecznie ukształtowanej gospodarki rynkowej” oraz „prace nad projektem ustawy o zbiorowych stosunkach pracy, która ma być kodyfikacją 3 ustaw aktualnie obowiązujących i nową regulacją wielu kwestii”³²⁵. Do przyjęcia tej ostatniej jednak nie doszło. Komisja odrzuciła jednak koncepcję stworzenia projektu nowego kodeksu pracy w warunkach dopiero rozpoczętej transformacji ustrojowej i opracowała projekt daleko idącej nowelizacji do istniejącego kodeksu pracy³²⁶.

Obszerne zmiany do kodeksu pracy zostały wprowadzone ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie nie-

³¹⁵ Dz. U. Nr 46, poz. 201 z późn. zm.

³¹⁶ Dz. U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

³¹⁷ T. Liszcz, *Zmiany w polskim...*, s. 142.

³¹⁸ Dz. U. Nr 55, poz. 234 z późn. zm.

³¹⁹ Dz. U. Nr 55, poz. 235 z późn. zm.

³²⁰ Dz. U. Nr 55, poz. 236 z późn. zm.

³²¹ Dz. U. Nr 43, poz. 163 z późn. zm.

³²² Dz. U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.

³²³ Dz. U. Nr 118, poz. 561 z późn. zm.

³²⁴ Dz. U. Nr 62, poz. 556. Kompleksowo omawia wskazane akty prawne m.in. Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Warszawa 2013.

³²⁵ T. Liszcz, *Zmiany w polskim...*, s. 131–146. Zob. A. Bączkowski, Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw Kodeksu pracy o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, 26 października 1995 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/54643259> (dostęp: 1.12.2020 r.).

³²⁶ T. Zieliński, *Problem rekodyfikacji prawa pracy*, PiP 1999, z. 7, s. 3.

których ustaw³²⁷. Zmiana ta dotyczyła wielu podstawowych instytucji prawa pracy, w tym katalogu źródeł prawa pracy, o którym mowa w art. 9 k.p. Celem zmian nie było jednak stworzenie nowego aktu prawnego, a poprawienie już obowiązujących przepisów, nadając im bardziej „prorynkowy” charakter³²⁸. Pierwotne brzmienie art. 9 k.p. zmieniono, wyraźnie określając katalog źródeł prawa pracy. Od tego pory, zgodnie z art. 9 § 1 k.p., ilekroć w kodeksie pracy jest mowa o prawie pracy, rozumie się przez to przepisy kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. W stosunku do treści przepisu z 1974 r. istotna zmiana polegała zatem na precyzyjnym wyliczeniu powszechnych oraz specyficznych (autonomicznych) źródeł prawa pracy. Do pierwszej kategorii zaliczono akty rangi ustawowej (kodeks pracy oraz inne ustawy), a także akty podustawowe o charakterze wykonawczym, do drugiej zaś układy i porozumienia zbiorowe oraz regulaminy i statuty, co miało istotne znaczenie dla podkreślenia roli tych źródeł w systemie prawa pracy oraz dla ochrony interesów pracownika³²⁹.

Choć dosłowna interpretacja przepisu art. 9 § 1 k.p. mogłaby prowadzić do wniosku, że źródłami prawa pracy są jedynie te akty normatywne, które dotyczą indywidualnego prawa pracy, to jednak taka interpretacja zawężyłaby dalece powszechnie uznawany zakres tej gałęzi prawa, do której zalicza się również kwestie dotyczące relacji między pracodawcą (organizacjami pracodawców) i związkami zawodowymi, kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy, rozwiązywania sporów z zakresu prawa pracy czy partycypacji pracowniczej³³⁰. Artykuł 9 k.p. zawiera definicję legalną prawa pracy, określającą znaczenie prawa pracy, jednakże w rozumieniu kodeksu pracy³³¹. Podkreśla się, że definicja zawarta w art. 9 k.p. nie ma jednak charakteru uniwersalnego dla całej gałęzi prawa³³².

Uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³³³ wprowadziło istotne zmiany w rozumieniu i hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z wyliczeniem zawartym w art. 87 Konstytucji RP do źródeł powszechnie obowiązującego prawa należą ustawy (w tym ustawa zasadni-

³²⁷ Dz. U. Nr 24, poz. 110 z późn. zm.

³²⁸ L. Florek, *Czterdziestolecie kodeksu...*, s. 35–37.

³²⁹ L. Florek, *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990, s. 17.

³³⁰ K. Rączka, komentarz do art. 9 (w:) M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX 2014. Por. G. Goździewicz, T. Zieliński, komentarz art. 9 (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, pod red. L. Florka, LEX 2017.

³³¹ K.W. Baran, komentarz do art. 9 (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I. Art. 1–113, pod red. K.W. Barana, LEX 2020.

³³² Por. B.M. Ćwiertniak (w:) *Zarys systemu prawa pracy*, t. I. Część ogólna prawa pracy, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2010, s. 36; G. Goździewicz, T. Zieliński, komentarz art. 9 (w:) *Kodeks pracy...*, pod red. L. Florka, LEX 2017.

³³³ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

cza), ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Jest to katalog zamknięty zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo³³⁴, choć jego interpretacja w relacji do art. 9 k.p. budziła i wciąż budzi liczne wątpliwości³³⁵. Kwestia zgodności znowelizowanego art. 9 k.p. z Konstytucją RP stała się przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 10 czerwca 2003 r., SK 37/02³³⁶, orzekł, że przepis ten w zakresie, w jakim wymienia statuty jako źródło prawa pracy, jest zgodny z art. 87 Konstytucji RP, gdyż, zdaniem Trybunału, nie wszystkie akty wymienione w art. 9 k.p. mają charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Ponieważ autonomiczne źródła prawa pracy nie zostały wymienione w Konstytucji RP, powstała wątpliwość co do ich konstytucyjnego umocowania oraz tego, czy katalog zawarty w art. 9 k.p. jest wyczerpujący. K. Rączka zauważył jednak, że nie jest on wyczerpujący chociażby z uwagi na nieuwzględnienie wymienionych w art. 87 Konstytucji RP ratyfikowanych umów międzynarodowych³³⁷. Do powszechnych źródeł prawa na mocy art. 87 Konstytucji RP zalicza się również ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe³³⁸. Jak wskazują G. Goździewicz i T. Zieliński, ratyfikowane umowy międzynarodowe, których postanowienia można stosować wprost bez konieczności wydania ustawy krajowej, powinny być stosowane bezpośrednio również w stosunkach z zakresu prawa pracy, z uwzględnieniem pierwszeństwa takich umów przed ustawowymi źródłami prawa pracy³³⁹.

Kategorią źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w art. 9 k.p., są akty wykonawcze. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP aktami wykonawczymi wydawanymi w celu skonkretyzowania lub uzupełnienia ustawy i na mocy zawartego w niej upoważnienia są rozporządzenia. W zakresie prawa pracy w drodze rozporządzeń regulowane są zagadnienia szczegółowe (m.in. w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy), o charakterze technicznym lub cechujące się dynamizmem zmian³⁴⁰.

Sporny pozostaje charakter uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów jako źródła prawa pra-

³³⁴ P. Radzewicz, komentarz do art. 87 (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, LEX 2019.

³³⁵ Ł. Pisarczyk, *Źródła prawa pracy z perspektywy 40 lat obowiązywania Kodeksu pracy*, SIL 2015, vol. XXIV, nr 3, s. 74 i cytowana w przyp. 14 literatura; por. m.in. L. Kaczyński, *Wpływ art. 87 Konstytucji na swoiste źródła prawa pracy (Uwagi wstępne)*, PiP 1997, z. 8, s. 61; L. Florek, *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, PiZS 1997, nr 11, s. 11; M. Włodarczyk (w:) *Zarys systemu prawa pracy*, t. I. *Część ogólna prawa pracy*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2010, s. 402.

³³⁶ OTK-A 2003, nr 6, poz. 53.

³³⁷ K. Rączka, komentarz do art. 9 (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, pod red. Z. Salwy, LEX 2008.

³³⁸ Szerzej na temat międzynarodowych źródeł prawa pracy L. Florek, *Międzynarodowe źródła prawa pracy* (w:) *Źródła prawa pracy*, pod red. L. Florka, Warszawa 2000, s. 61–73.

³³⁹ G. Goździewicz, T. Zieliński, komentarz art. 9 (w:) *Kodeks pracy...*, pod red. L. Florka, LEX 2017. Por. art. 91 Konstytucji RP i art. 9 § 1 k.p.

³⁴⁰ K.W. Baran, komentarz do art. 9 (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I..., pod red. K.W. Barana, LEX 2020.

cy. Zgodnie z art. 93 Konstytucji RP uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. K.W. Baran zalicza akty prawa wewnętrznego do źródeł o charakterze wykonawczym w zakresie, w jakim wpływają one bezpośrednio lub pośrednio na status pracowniczy zatrudnionych w administracji osób³⁴¹. W. Sanetra³⁴² wymienia te akty w katalogu źródeł prawa pracy (za aktami prawa miejscowego), jednakże z poglądem tym nie zgadza się m.in. K. Rączka, stwierdzając, że zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP akty te mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko w jednostkach podległych organowi, który je wydał, „a zatem pracownik nie może bezpośrednio z nich wywodzić żadnych praw, nie mogą też one konkretyzować jego obowiązków”³⁴³.

Kluczowe znaczenie dla systemu prawa pracy mają wzajemne relacje między źródłami prawa pracy oraz ich hierarchiczne uporządkowanie. W związku z wejściem w życie Konstytucji RP konieczne było zatem określenie relacji nadrzędności i podrzędności między tymi źródłami i sekwencji stosowania norm w prawie pracy. Regulacja zawarta w art. 9 k.p. ma dwojaki charakter. Z jednej strony w zakresie hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa należy uwzględnić zasady uniwersalne wynikające z przepisów art. 87–93 Konstytucji RP, z drugiej jednak strony przepisy konstytucyjne nie odnoszą się do miejsca autonomicznych źródeł prawa pracy w hierarchii norm prawnych ani do wzajemnych relacji między nimi, o których mowa w art. 9 § 2 i 3 k.p.

W wymienionej w art. 87 Konstytucji RP hierarchii źródeł prawa pracy (po Konstytucji i ratyfikowanych umowach międzynarodowych) trzecie miejsce zajmują akty rangi ustawowej (kodeks pracy oraz inne ustawy), kolejne zaś – akty podustawowe o charakterze wykonawczym³⁴⁴. Jednakże obok hierarchii źródeł prawa wynikających z norm konstytucyjnych, istotną kwestią na gruncie znowelizowanego kodeksu pracy jest pierwszeństwo stosowania norm prawa pracy. Mamy tu bowiem do czynienia z mechanizmem określanym jako semiimperatywność norm prawa pracy. Nie oznacza ona zmiany w hierarchii źródeł prawa pracy, jednakże wprowadza zasadę uprzywilejowania pracownika i w konsekwencji stosowania norm dla niego korzystniejszych³⁴⁵. Z zasady uprzywilejowania pracownika wynika bowiem, że korzystniejsze dla pracownika postanowienia aktów niższego rzędu mają pierwszeństwo stosowania nad aktami wyższego rzędu. W tych szczegól-

³⁴¹ *Ibidem*.

³⁴² W. Sanetra, *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP* (w:) *Źródła prawa pracy*, pod red. L. Florka, Warszawa 2000, s. 17.

³⁴³ K. Rączka, komentarz do art. 9 (w:) M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy...*, LEX 2014. Podobnie G. Goździewicz, T. Zieliński, komentarz art. 9 (w:) *Kodeks pracy...*, pod red. L. Florka, LEX 2017.

³⁴⁴ K. Jaśkowski, komentarz do art. 9 (w:) K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX 2020.

³⁴⁵ Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2014 r., II PK 157/13, LEX nr 1408505.

nych sytuacjach, o których mowa w art. 9 § 2 i 3 k.p., zasada *lex inferior non derogat legi superiori* nie będzie miała zastosowania³⁴⁶. Prawo pracy zostało zatem oparte na kryterium korzystności regulacji dla pracownika³⁴⁷. Dochodzi więc do zjawiska, które K.W. Baran określa mianem dyfuzji norm prawa pracy, rozumianej jako przemieszanie norm wyższego i niższego rzędu³⁴⁸.

Cechą charakterystyczną dla tego okresu rozwoju prawa pracy jest znaczne rozproszenie regulacji prawnej. Same akty nowelizujące przepisy kodeksu pracy były wydawane nawet kilkukrotnie w ciągu roku, a obok przepisów kodeksowych przyjmowane były regulacje szczególne w odrębnych ustawach i rozporządzeniach. Wyliczenie wszystkich ustaw i rozporządzeń zawierających normy prawa pracy nie jest możliwe ze względu na ich dużą liczbę, jednakże na szczególną uwagę zasługują te ustawy, które regulują kompleksowo pewien zakres przedmiotowy. To pozakodeksowe ustawodawstwo pracy dotyczy zarówno norm o charakterze materialnoprawnym, jak i proceduralnym czy też ustrojowym³⁴⁹. Kolejne zmiany wprowadzane w okresie transformacji dotyczyły m.in. zmiany regulacji kodeksowych w zakresie zawierania układów zbiorowych³⁵⁰, skrócenia czasu pracy³⁵¹ czy też zasad zatrudniania młodocianych³⁵².

Istotną zmianą wprowadzoną w drodze negocjacji z partnerami społecznymi było uelastycznienie pracy, w tym m.in. w zakresie czasu pracy³⁵³. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu, celem ustawodawcy było uelastycznienie przepisów kodeksu pracy „w sposób odzwierciedlający zmiany, jakie dokonały się w ciągu ostatnich lat” oraz uczynienie kodeksu „bezpieczniejszym” dla pracodawców, gdyż zdaniem projektodawców zmiany wprowadzane do kodeksu pracy w ostatnich latach doprowadziły do zachwiania równowagi między pracownikami i pracodawcami, przyznając pracownikom znacznie uprzywilejowaną pozycję³⁵⁴.

Od początku lat 90. XX w. trwały intensywne negocjacje dotyczące przystąpienia Polski do Wspólnot Europejskich. Od momentu podpisania układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczą-

³⁴⁶ G. Goździewicz, T. Zieliński, komentarz art. 9 (w:) *Kodeks pracy...*, pod red. L. Florka, LEX 2017.

³⁴⁷ Ł. Pisarczyk, *Źródła prawa...*, s. 71–73.

³⁴⁸ K.W. Baran, komentarz do art. 9 (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I..., pod red. K.W. Barana, LEX 2020.

³⁴⁹ *Ibidem*.

³⁵⁰ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 107, poz. 1127 z późn. zm.

³⁵¹ Ustawa z dnia 1 marca 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy, Dz. U. Nr 28, poz. 301.

³⁵² Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 111, poz. 1194 z późn. zm.

³⁵³ Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 135, poz. 1146.

³⁵⁴ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 334, Sejm IV kadencji, www.sejm.gov.pl.

pospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.³⁵⁵ obserwuje się wyraźny wpływ prawa wspólnotowego na system krajowego prawa pracy³⁵⁶. Jedną istotnych zmian wynikających z konieczności dostosowania ustawodawstwa krajowego do prawa unijnego było dodanie w kodeksie pracy rozdziału dotyczącego równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz warunków zatrudnienia pracowników skierowanych do pracy za granicą w państwach Unii Europejskiej³⁵⁷. Również obszerna nowelizacja kodeksu pracy z 2003 r.³⁵⁸ miała na celu dostosowanie prawa pracy do prawa unijnego m.in. w zakresie przeciwdziałania mobbingowi, zakazu dyskryminacji, urlopów wypoczynkowych, zasad zatrudniania pracowników z państw Unii Europejskiej, pory nocnej, rodzicielstwa czy ochrony pracy³⁵⁹.

Pozakodeksowe regulacje przyjmowane w okresie transformacji dotyczyły zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego stosunku pracy. Odrębnie zostały uregulowane m.in. kwestie dotyczące minimalnego wynagrodzenia za pracę³⁶⁰, czasu pracy kierowców³⁶¹ czy statusu pracowników tymczasowych³⁶². Odrębnie wydano także tzw. pragmatyki zawodowe³⁶³. Poza kodeksem pracy znalazły się regulacje dotyczące zwalczania bezrobocia, zwolnień grupowych oraz ochrony pracowników przed niewypłacalnością pracodawcy³⁶⁴. Co warto zaznaczyć, w założeniach powołanej w 1999 r. komisji kodyfikacyjnej, która miała przygotować projekt reformy prawa pracy, materia ta (z wyjątkiem bezrobocia) miała być uregulowana w nowo opracowanym projekcie kodeksu pracy³⁶⁵.

Liczne nowelizacje kodeksu pracy z tego okresu spotkały się z krytyką doktryny ze względu na brak spójności i kompleksowego podejścia do

³⁵⁵ Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 z późn. zm.

³⁵⁶ Szerzej na ten temat L. Mitrus, *Wpływ regulacji...*, s. 103.

³⁵⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 128, poz. 1405 z późn. zm.

³⁵⁸ Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 213, poz. 2081.

³⁵⁹ L. Florek, *Ewolucja Kodeksu...*, s. 36.

³⁶⁰ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. Nr 200, poz. 1679 z późn. zm.

³⁶¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o czasie pracy kierowców, Dz. U. Nr 123, poz. 1354 z późn. zm.

³⁶² Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, Dz. U. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.

³⁶³ Zob. m.in. ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, Dz. U. Nr 91, poz. 410 z późn. zm.; ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. Nr 87 poz. 396; ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, Dz. U. Nr 162, poz. 1125 z późn. zm.

³⁶⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 1 z późn. zm.

³⁶⁵ T. Zieliński, *Problemy części...*, s. 21.

kwestii prawa pracy, a także częstkowość przyjmowanych nowelizacji, które niejednokrotnie były wyrazem doraźnej woli politycznej, argumenty te przemawiały za ideą rekodyfikacji prawa pracy³⁶⁶. Jak stwierdził T. Zieliński, „W świetle założeń teorii racjonalnego tworzenia prawa szkodliwe były nieumiarkowane nowelizacje Kodeksu pracy, które nasiliły się zwłaszcza po 1996 r.”, ustawodawca powinien zaś uwzględniać w swych działaniach konieczność zapewnienia kodeksowi większej trwałości i spójności³⁶⁷.

Ze względu na daleko idące pod względem przedmiotowym, jak i liczne nowelizacje kodeksu pracy odżyła idea ponownej kodyfikacji prawa pracy, która uwzględniałaby dokonujące się przemiany³⁶⁸. Wyrazem tej idei było powołanie w 1999 r. Komisji Reformy Prawa Pracy jako organu doradczego działającego przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej³⁶⁹. Zadaniem Komisji było m.in. opracowanie założeń reformy prawa pracy i projektów aktów prawnych z nią związanych. W 2002 r. Komisję tę zastąpiono rządową Komisją Kodyfikacyjną Prawa Pracy, powołując ją na czteroletnią kadencję³⁷⁰. Komisji wyznaczono zadanie opracowania założeń rekodyfikacji indywidualnego prawa pracy, ale także kodyfikacji zbiorowego prawa pracy oraz projektów aktów prawnych, które realizowałyby te założenia z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej. W debacie naukowej pojawiały się argumenty zarówno zwolenników, jak i przeciwników rekodyfikacji prawa pracy. Z jednej strony obawiano się, że skonsolidowanie przepisów w jednym akcie utrudni dostosowywanie prawa polskiego do wymogów Unii Europejskiej, z drugiej jednak wskazywano, że w wielu krajach takie kodyfikacje są przyjmowane, a idea kodyfikacji prawa cieszy się wciąż dużym poparciem³⁷¹.

Owocem prac Komisji, którą kierował początkowo T. Zieliński, a następnie M. Seweryński, były projekty kodeksu pracy i zbiorowego kodeksu pracy, złożone Prezesowi Rady Ministrów, a następnie opublikowane na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej³⁷². Jak zauważył J. Piątkowski, choć okoliczności polityczne prac nad projektem były odmienne, to jednak projekt z 2006 r. spotkał podobny los jak projektu z 1949 r. – oba nie doczekały się formalnego przyjęcia a prace Komisji zostały zakończone³⁷³. Wobec

³⁶⁶ Z. Salwa, *W sprawie nowelizacji kodeksu pracy*, PiZS 1999, nr 1, s. 2–4; T. Zieliński, *Problemy części...*, s. 4.

³⁶⁷ T. Zieliński, *Problemy części...*, s. 13.

³⁶⁸ T. Zieliński, *Reforma prawa pracy. Szanse i zagrożenia*, PiP 2001, z. 2, s. 23.

³⁶⁹ Zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie powołania Komisji Reformy Prawa Pracy, M. P. Nr 26, poz. 404.

³⁷⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, Dz. U. Nr 139, poz. 1167 z późn. zm.

³⁷¹ M. Seweryński, *Refleksje na czterdziestolecie...*, s. 28–29.

³⁷² <https://archiwum.mpips.gov.pl/prawo-pracy/projekty-kodeksow-pracy/> (dostęp: 1.12.2020 r.).

³⁷³ J. Piątkowski, *Prawo do kodeksu pracy czy konieczność jego posiadania*, St.Pr.PiPSP. 2017, t. 24, nr 1, s. 3; A. Giedrewicz-Niewińska, *Projekt Kodeksu...*, s. 67–69.

takiego obrotu spraw wśród przedstawicieli doktryny pojawiły się głosy dotyczące z jednej strony zasadności rekodyfikacji prawa pracy, z drugiej jednak – faktycznej możliwości jej wejścia w życie³⁷⁴.

3.7. OKRES UNIJNY (LATA 2004–2018)

Zmiany kodeksu pracy po wejściu Polski do Unii Europejskiej związane były zarówno z koniecznością dostosowywania polskiego ustawodawstwa pracy do prawa unijnego³⁷⁵, jak i zmianami zachodzącymi na rynku pracy. Konieczność wprowadzenia zmian do regulacji z zakresu prawa pracy wynikała również z wyroków TK, który wielokrotnie stwierdzał niezgodność regulacji z Konstytucją³⁷⁶.

Na kształt ustawodawstwa pracy tego okresu miał wpływ również światowy kryzys gospodarczy z lat 2008–2011, który wpłynął znacząco na rynek pracy w Unii Europejskiej, a także przyjęta przez Unię koncepcja *flexicurity*³⁷⁷, oznaczająca strategię jednoczesnego zwiększania elastyczności na rynku pracy i bezpieczeństwa (tak aby rynek pracy był jednocześnie bezpieczny i elastyczny)³⁷⁸. Wyrazem tych zmian było przyjęcie przez polskiego ustawodawcę tzw. ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców³⁷⁹ (tzw. ustawa antykryzysowa), na mocy której wprowadzono z jednej strony regulacje dotyczące godzenia życia rodzinnego z życiem zawodowym, z drugiej jednak postu-

³⁷⁴ W. Sanetra, *Co dalej z kodyfikacją (rekodyfikacją) prawa pracy?*, PiZS, 2008, nr 3, s. 5–11.

³⁷⁵ Ustawa z dnia 23 czerwca 2006 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 133, poz. 935; ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz. U. Nr 254, poz. 1700 z późn. zm.

³⁷⁶ Zob. m.in. wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., K 2/97 OTK 1997, nr 5–6, poz. 72; wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46; wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r., U 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 34; wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73; wyrok TK z dnia 23 października 2001 r., K 22/01, OTK 2001, nr 7, poz. 215; wyrok TK z dnia 2 grudnia 2008 r., P 48/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 173; wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2005 r., SK 7/03, OTK-A 2005, nr 4, poz. 34; wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., SK 18/05, OTK-A 2007, nr 10, poz. 128.

³⁷⁷ Szerzej na temat sytuacji na polskim rynku pracy w porównaniu z krajami Unii Europejskiej M. Zieliński, *Kryzys gospodarczy a sytuacja na rynku pracy w krajach unii europejskiej w latach 2007–2011*, Oeconomia Copernicana 2012, nr 2, s. 57–68. Kompleksowe opracowanie z perspektywy regulacji unijnych i wprowadzanego modelu *flexicurity* P. Maleszyk, *Rynki pracy państw Unii Europejskiej w okresie kryzysu. Procesy dostosowawcze i działania antykryzysowe*, Lublin 2016.

³⁷⁸ E. Kryńska, *Podstawowe cele i kierunki polityki rynku pracy w dokumentach programowych Unii Europejskiej i Polski (w:) Flexicurity w Polsce, diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, pod red. E. Kryńskiej, Warszawa 2009, s. 12–13. Oceny wprowadzanych w Polsce rozwiązań dokonała K. Naumowicz, *Flexicurity w Polsce – między elastycznością a bezpieczeństwem zatrudnienia (w:) Elastyczne formy zatrudnienia we włoskim i polskim prawie pracy. Szanse i zagrożenia*, pod red. A. Riccardi, M. Rycak, Warszawa 2019, s. 100–125.

³⁷⁹ Dz. U. Nr 125, poz. 1035 z późn. zm.

lowane przez pracodawców zmiany w zakresie uelastycznienia czasu pracy (m.in. przez wydłużenie okresu rozliczeniowego)³⁸⁰. Przyjmowane wówczas przez ustawodawcę rozwiązania mające za cel ochronę miejsc pracy i podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw, rodziły jednak, zdaniem przedstawicieli doktryny, zagrożenia zjawiskiem desyndykalizacji (zadania związków zawodowych w braku takowych w zakładzie pracy miały przejmować wyłaniane *ad hoc* w okresie kryzysu przedstawicielstwa pracowników, które miały negocjować z pracodawcą porozumienia kryzysowe pogarszające warunki zatrudnienia)³⁸¹. Rozwiązania takie były oceniane krytycznie również jako potencjalne źródło nadużyć³⁸².

Dokonywanym na przestrzeni lat zmianom polskiego ustawodawstwa pracy L. Florek zarzuca przede wszystkim brak ogólnej koncepcji regulacji oraz fragmentaryczne, doraźne uregulowanie wybranych problemów i instytucji (w formie „wielopiętrowych” uzupełnień), co prowadzi do znacznego rozproszenia przepisów i braku ich jednolitości oraz spójnej terminologii³⁸³. Zmiany te przedłużyły użyteczność kodeksu pracy w nowych warunkach politycznych i gospodarczych³⁸⁴, jednakże doprowadziły do jego dekompozycji³⁸⁵.

Nie zmienia to faktu, że koncepcja nowego aktu prawnego regulującego prawo pracy w sposób wewnętrznie spójny i kompleksowy wciąż jest obecna zarówno w debacie naukowej, jak i politycznej³⁸⁶. Istotny jest również fakt, że regulacje kodeksowe uznawane bywają za przestarzałe i nienadążające za rozwojem nowoczesnych technologii oraz form zatrudnienia³⁸⁷. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy³⁸⁸ zniesiono Komisję Kodyfikacyjną Prawa

³⁸⁰ M. Rycak, *Wpływ koncepcji flexicurity na przemiany stosunku pracy w Polsce* (w:) *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, pod red. L. Florka, LEX 2011; M. Latos-Miłkowska, *Okresy rozliczeniowe czasu pracy* (w:) *Czas pracy*, pod red. L. Florka, LEX 2011.

³⁸¹ Przepisy tzw. ustawy antykryzysowej zostały zmienione na mocy ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz. U. Nr 219, poz. 1445. Uchylono je ostatecznie ustawą z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, Dz. U. poz. 1291 z późn. zm. z dniem 21 listopada 2013 r.

³⁸² Ł. Pisarczyk, *Źródła prawa...*, s. 75–76; tenże, *Przeobrażenia prawa pracy a jego funkcja ochronna*, *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały* 2010, nr 1, s. 36; J. Stelina, *Prawo pracy a kryzys gospodarczy*, *PiP* 2010, z. 3, s. 5–19; K.W. Baran, *Ogólna charakterystyka ustawodawstwa antykryzysowego na tle funkcji prawa pracy*, *PiZS* 2009, nr 9, s. 19–20.

³⁸³ L. Florek, *Ewolucja Kodeksu...*, s. 42.

³⁸⁴ M. Seweryński, *Refleksje na czterdziestolecie...*, s. 30.

³⁸⁵ K.W. Baran, *Wstęp* (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2016, s. 17.

³⁸⁶ M. Gersdorf, *Podstawowe dylematy związane z rozwojem prawa pracy w okresie transformacji ustrojowej*, *PiZS* 2003, nr 5, s. 2; M. Seweryński, *Problemy rekodyfikacji prawa pracy* (w:) *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, pod red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nawackiego, B. Wagner, Warszawa 2002, s. 320–321.

³⁸⁷ L. Florek, *Czterdziestolecie kodeksu...*, s. 37–38.

³⁸⁸ Dz. U. poz. 1366.

Pracy utworzoną na podstawie rozporządzenia z dnia 20 sierpnia 2002 r., które utraciło moc. Przyjęto jednak zasady dotyczące trybu powoływania oraz funkcjonowania nowej Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, działającej przy ministrze właściwym do spraw pracy, której powierzono opracowanie dwóch projektów ustaw – kodeksu pracy wraz z uzasadnieniem oraz kodeksu zbiorowego prawa pracy wraz z uzasadnieniem. Czas działania Komisji określono na okres nie dłuższy niż 18 miesięcy, a jego zwieńczeniem miało być przedłożenie ministrowi właściwych projektów ustaw. Przewodniczącym Komisji został M. Zieleniecki. Prace nad projektami ustaw zakończono w 2018 r. – zostały one przyjęte uchwałą nr 7 Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie projektu ustawy – Kodeks pracy oraz projektu ustawy – Kodeks zbiorowego prawa pracy³⁸⁹ i przekazane ministrowi.

Należy podkreślić, że w okresie ostatnich dwóch dekad rozwoju prawa pracy coraz większego znaczenia nabiera problem rozgraniczenia treści i instytucji, które powinny być regulowane w ramach kodeksu pracy, a które powinny znaleźć się poza zakresem regulacji kodeksowej. Szczególnie dyskutowany w doktrynie jest problem zatrudnienia niepracowniczego, ale problem ewolucji prawa pracy dotyczy również trudności w określeniu precyzyjnych granic pomiędzy prawem indywidualnego i zbiorowego stosunku pracy³⁹⁰.

Mimo ostatecznego braku kodyfikacji zbiorowego prawa pracy, w ostatnich latach dokonywały się istotne zmiany w tym zakresie. Ważną zmianą w zakresie zbiorowego prawa pracy było uchwalenie ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji³⁹¹, wprowadzającej procedurę konsultacji jako formę dialogu społecznego³⁹². Równie istotne znaczenie miało uchwalenie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego³⁹³, na mocy której Radą Dialogu Społecznego zastąpiono działającą od 1994 r. Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Wciąż jednak podnoszone są głosy wskazujące na konieczność skonsolido-

³⁸⁹ <https://archiwum.mpips.gov.pl/bip/teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy/>; <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy> (dostęp: 1.12.2020 r.).

³⁹⁰ J. Piątkowski, *Prawo do kodeksu...*, s. 8–10 oraz cytowana w przyp. 39 i 41 literatura; M. Zieleniecki, *Problemy kodyfikacji prawa pracy. Wybrane zagadnienia zabezpieczenia społecznego (sprawozdanie z XVI Zjazdu Katedr oraz Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Gdańsk 19–21.09.2007 r.)*, PiZS 2008, nr 2, s. 12–19. Zagadnieniom zbiorowego prawa pracy poświęcony jest *System prawa pracy*, t. V. *Zbiorowe prawo pracy*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2014, a zagadnieniom zatrudnienia niepracowniczego – *System prawa pracy*, t. VII. *Zatrudnienie niepracownicze*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2015.

³⁹¹ Dz. U. Nr 79, poz. 550 z późn. zm.

³⁹² Szerzej M. Wujczyk, *Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (w:) Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, pod red. K.W. Barana, LEX 2016.

³⁹³ Dz. U. poz. 1240 z późn. zm.

wania zbiorowego prawa pracy, gdyż odrębne regulowanie poszczególnych instytucji prowadzi do ich niewłaściwego funkcjonowania przy braku należytego uwzględnienia istniejących między nimi zależności³⁹⁴.

³⁹⁴ M. Seweryński, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy* (w:) *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, pod red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zielińskiego, Warszawa 2006, s. 384–385; Ł. Pisarczyk, *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, LEX 2019.

ROZDZIAŁ 4 SPECYFICZNE ŹRÓDŁA PRAWA PRACY¹

Łukasz Pisarczyk

4.1. UWAGI WSTĘPNE

Jedną z właściwości prawa pracy jest istnienie kategorii aktów usytuowanych między umową a źródłami prawa. Ich powstanie i rozwój to konsekwencja szczególnych cech zatrudnienia i tworzonych dla niego ram prawnych. Efektem dążenia pracowników do wyrównania pozycji negocjacyjnej i poprawy warunków zatrudnienia były porozumienia zbiorowe (układy zbiorowe pracy)². Z kolei odzwierciedleniem uprawnień pracodawcy jako właściciela i organizatora procesu pracy stały się regulacje o charakterze porządkowo-organizacyjnym, w tym zwłaszcza regulamin pracy³. Autonomiczne źródła prawa pracy należą do tych instytucji prawa pracy, które są szczególnie wrażliwe na zmiany ustrojowe, gospodarcze i społeczne. Jako swoista synteza wolności i równości (demokracji i ochrony) odzwierciedlają aktualne idee i koncepcje kształtowania ładu społeczno-gospodarczego. Ich rola rośnie w systemach demokratycznych⁴, maleje (lub wręcz zanika) wówczas, gdy system ma charakter niedemokratyczny czy wręcz antydemo-

¹ Rozdział sfinansowany w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki „Autonomiczne źródła prawa pracy”, 2018/29/B/HS5/02600.

² Na ten temat zob. m.in. W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960, s. 8–9; M. Świącicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 92–93; Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2007, s. 17; G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy jako źródło prawa pracy* (w:) *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, pod red. Z. Górala, Warszawa 2013, s. 69; M. Włodarczyk (w:) *System prawa pracy*, t. I. Część ogólna, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2017, s. 845.

³ Zob. m.in. Z. Salwa, *Charakter prawny i zakres regulaminu pracy w PRL*, Warszawa 1964, s. 5; E. Chmielek, *Źródła prawa pracy (Zagadnienia hierarchii norm prawnych)*, Warszawa–Kraków 1980, s. 45. Regulaminy pracy były ważnym instrumentem organizacji procesu pracy dla zespołów pracowniczych (M. Włodarczyk (w:) *System prawa pracy*, t. I..., pod red. K.W. Barana, s. 844–845).

⁴ Zob. m.in. M. Seweryński, *Problemy legislacyjne zbiorowego prawa pracy* (w:) *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, pod red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zielińskiego, Warszawa 2006, s. 405; Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 19 oraz 24–25; G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy jako źródło...*, s. 72; Z. Hajn, *Demokracja instytucyjna w zakładzie pracy – koncepcja, podstawy prawne i zakres* (w:) *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, pod red. Z. Hajna, M. Kurzynogi, Warszawa 2017, s. 33.

kratyczny. W rezultacie nie dziwi, że w ciągu ostatnich stu lat autonomiczne źródła prawa pracy przechodziły zmienne koleje losu. Dramatyczna historia Polski ostatniego wieku spowodowała, że tylko przez część tego okresu akty autonomiczne mogły odgrywać rolę, do której są predestynowane. Analiza zostanie podzielona na trzy części: okres międzywojenny⁵, Polska Rzeczpospolita Ludowa⁶ oraz III Rzeczpospolita.

Pierwszy okres po odzyskaniu niepodległości to nie tylko działania w celu ujednolicenia systemu⁷ (w sferze aktów autonomicznych bardzo zróżnicowanego), lecz również poszukiwanie formuły pozwalającej na realizację celów społecznych formułowanych przez odradzające się państwo polskie⁸. W realizacji tych celów istotną rolę miały do odegrania podmioty reprezentujące pracowników i pracodawców. W tym czasie, mimo słabych podstaw normatywnych, dynamicznie rozwijają się układy zbiorowe, które były jednym z czynników pozwalających na łagodzenie nierówności społecznych i zachowanie równowagi. Po załamaniu, które przyniósł Wielki Kryzys Gospodarczy, a także w obliczu zmian ustrojowych i zagrożenia zewnętrznego pojawiła się nowa koncepcja układów zbiorowych (znajdująca odzwierciedlenie w przepisach ustawy z 1937 r.), które miały się stać ważnym instrumentem budowania społeczeństwa opartego na wspólnocie celów i łagodzącym antagonizmy między pracą i kapitałem.

Po dramacie II wojny światowej powstała organizacja państwowa odwołująca się do innych wartości i ukształtowana na innych zasadach ustrojowych. Jakkolwiek ustawa o układach zbiorowych pracy obowiązywała, rola układów w gospodarce centralnie planowanej i ustroju niedemokratycznym uległa zasadniczej zmianie. Na znaczeniu zyskały natomiast regulaminy pracy, stające się ważnym przejawem organizacyjnej (organizatorskiej) funkcji prawa pracy. Powrót do układów zbiorowych nastąpił po przełomie 1956 r., choć oczywiście nadal nie była to forma rzeczywistego dialogu społecznego, lecz raczej element centralnego planowania gospodarczego, choć jednocześnie pozwalały one na dyferencjację warunków zatrudnienia i ich dostosowanie do specyfiki poszczególnych sfer zatrudnienia, a nawet na promocję

⁵ Wyróżnia się pierwsze lata po odzyskaniu niepodległości (do 1920 r.), okres demokracji parlamentarnej i wreszcie okres po przewrocie majowym, z wyróżnieniem podokresów 1926–1929, 1929–1935 oraz 1935–1939. Zob. M. Świącicki, *Prawo...*, s. 43 i n.; W. Jaśkiewicz (w:) W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1985, s. 41, ujmują łącznie okres do przewrotu.

⁶ Również ten okres jest bardzo zróżnicowany wewnętrznie. Można wyróżnić fazę przejściową (do 1949 r.), okres najdalej idących działań antydemokratycznych i centralistycznych (1950–1956), okres odwilży po październiku 1956 r., okres zainicjowany wystąpieniami społecznymi lat 1968–1970, okres tzw. pierwszej Solidarności (1980–1981), okres stanu wojennego, wreszcie etap reform rozpoczęty w 1984 r. Na ten temat zob. m.in. M. Świącicki, *Prawo...*, s. 56 i n. oraz W. Jaśkiewicz (w:) W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 52 i n.

⁷ Zob. m.in. A. Giedrewicz-Niewińska, *Projekt Kodeksu pracy z 1949 r.*, Oświęcim 2015, s. 11.

⁸ M. Świącicki, *Prawo...*, s. 43–45.

warunków zatrudnienia⁹. Polski system układowy miał charakter branżowy. Został on potwierdzony w kodeksie pracy, który wchodząc w życie 1 stycznia 1975 r., uchylił ustawę o układach zbiorowych pracy. Wydarzeniem bezprecedensowym w okresie PRL były lata 1980–1981, gdy władze pod wpływem protestów społecznych musiały zgodzić się na działanie wolnych związków zawodowych. Szczególnym zjawiskiem prawnym były porozumienia zawierane między ówczesnymi władzami a związkami zawodowymi (w tym zwłaszcza porozumienia sierpniowe). Okres tzw. pierwszej „Solidarności” skończył się wraz z wprowadzeniem stanu wojennego. Władze wycofały się z koncesji na rzecz wolnych związków, przebudowując system specyficznych źródeł prawa pracy. W połowie lat 80., w obliczu załamania gospodarki PRL, rozpoczęła się reforma, której jednym z założeń miała być większa autonomia poszczególnych jednostek gospodarczych, znajdująca wyraz m.in. w zakładowych systemach wynagradzania. Nowelizacja dokonana w 1986 r. przebudowała prawo układowe, wprowadzając do kodeksu pracy instytucję zakładowych umów zbiorowych.

Swoje właściwe miejsce ustrojowe akty autonomiczne mogły odzyskać po przełomie 1989 r. Układy i inne porozumienia zbiorowe odpowiadały założeniom ustroju demokratycznego, społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki rynkowej. Podstawą dla funkcjonowania partnerów społecznych stały się uchwalone w 1991 r. ustawy o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Wówczas uchwalono też ustawę o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. W 1994 r. zostało zreformowane prawo układowe. Przyjęto wtedy określoną koncepcję porozumień związkowych, wiążących pracodawców będących członkami organizacji pracodawców, a jednocześnie dla wszystkich pracowników zatrudnionych u pracodawców objętych układami. Tworząc podstawy relacji zbiorowych, ustawodawca nie przyjął jednak rozwiązań, które stałyby się rzeczywistym impulsem dla rozwoju dialogu społecznego. W rezultacie nie udało się stworzyć systemu, który odpowiadałby założeniom ustrojowym. Sytuacja nie uległa zasadniczej zmianie po uchwaleniu Konstytucji RP, mimo wyraźnego oparcia konstytucyjnego dla układów i innych porozumień zbiorowych. Kolejne lata to raczej reagowanie ustawodawcy na zmiany sytuacji gospodarczej i społecznej. W pewnych okresach dążono do uelastycznienia prawa pracy, czego efektem był rozwój innych niż układy porozumień zbiorowych. Ograniczano też obowiązki pracodawców, m.in. w zakresie tworzenia i wydawania aktów zakładowych (regulaminów). Niepowodzeniem zakończyły się kolejne próby kodyfikacji zbiorowego prawa pracy. Ostatnią poważną zmianą było rozszerzenie gwarancji ustawowych w zakresie wolności koalicji. Efektem była przebudowa systemu aktów autonomicznych, polegająca m.in. na rozszerzeniu zakresu podmiotowego układów zbiorowych pracy oraz sporów zbiorowych. Wy-

⁹ J. Wrątny, *Problem funkcji promocyjnej układów zbiorowych pracy w świetle zmian prawa pracy* (w:) *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, pod red. J. Wrątnego, Warszawa 1998, s. 41.

daje się jednak, że ustawodawca cały czas poszukuje optymalnego modelu aktów autonomicznych, który byłby dostosowany do założeń ustroju politycznego oraz społeczno-gospodarczego państwa i który mógłby się przyczyniać do efektywnej ochrony i rozwoju jednostki oraz zrównoważonego rozwoju społeczeństwa.

Gdy chodzi o kwestie terminologiczne, w tytule rozdziału zostało użyte określenie specyficzne źródła prawa pracy. Jest to uzasadnione zróżnicowaniem charakteru aktów, które nie pochodząc bezpośrednio od państwa, kształtowały sytuację prawną podmiotów prawa pracy, w tym zwłaszcza stron stosunku pracy. Jedynie przez część stuletniego okresu akty te można było uznać za autonomiczne w tym sensie, że stanowiły one rzeczywisty wyraz woli partnerów społecznych lub podmiotów zatrudniających. Niewątpliwie pozostawały natomiast instytucjami specyficznymi, wyróżniając prawo pracy na tle innych gałęzi prawa.

4.2. OKRES MIĘDZYWOJENNY (LATA 1918–1939)

Autonomiczne źródła prawa pracy, w tym ich dwie najważniejsze postaci – układy zbiorowe oraz regulaminy pracy, kształtowały się spontanicznie przez cały wiek XIX. Układy zbiorowe wywodziły się m.in. z porozumień, przez które pracownicy chcieli zabezpieczyć warunki uzyskiwane od swoich pracodawców, często w drodze strajku lub innych form protestu¹⁰. Do wybuchu I wojny światowej układy zbiorowe (z pewnymi wyjątkami¹¹) nie były przedmiotem wyraźnej regulacji¹². Regulaminy pracy były z kolei instrumentem organizacji pracy przez pracodawców (stanowiąc emanację ich kompetencji jako właścicieli zakładów pracy)¹³. Pierwotnie wydawane jednostronnie zawierały sankcje za nieprzestrzeganie ich postanowień, umożliwiając pracodawcom daleko idące oddziaływanie na sytuację pracowników¹⁴. W pierwszym okresie i układy zbiorowe, i regulaminy pracy¹⁵ tłumaczono w oparciu o konstrukcje właściwe prawu cywilnemu (prawu zobowiązań), które regulowało również samo zatrudnienie. Rozszerzoną skuteczność układów zbiorowych opierano m.in. na teorii reprezentacji lub konstrukcji umowy na rzecz osoby trzeciej¹⁶, co jednak nie zabezpieczało wystarczająco interesów pracowniczych¹⁷. Obowiązkiwanie regulaminów

¹⁰ W. Szubert, *Układy zbiorowe...*, s. 8 i n.; Z. Salwa, *Prawo pracy*, Warszawa 1966, s. 49.

¹¹ Wyjątek ten stanowiła Szwajcaria, która uregulowała układy zbiorowe w kodeksie zobowiązań. Zob. W. Szubert, *Układy zbiorowe...*, s. 12.

¹² Z. Salwa, *Prawo...*, 1966, s. 50.

¹³ Zob. m.in. Z. Salwa, *Charakter prawny...*, s. 5; E. Chmielek, *Źródła prawa...*, s. 45.

¹⁴ Z. Salwa, *Charakter prawny...*, s. 5–6; tenże, *Prawo...*, s. 58.

¹⁵ Zob. m.in. Z. Salwa, *Prawo...*, 1966, s. 58–59.

¹⁶ Na ten temat zob. m.in. I. Rosenblüth, *Układy zbiorowe pracy. Komentarz*, Kraków 1937, s. 8 i 72; W. Szubert, *Układy zbiorowe...*, s. 10 i n. oraz Z. Salwa, *Prawo...*, 1966, s. 51.

¹⁷ Zob. szerzej W. Szubert, *Układy zbiorowe...*, s. 11–12.

pracy tłumaczono zgodą pracownika – wyraźną lub dorozumianą¹⁸. Z czasem prawodawcy zaczęli wzmacniać konstrukcję układów zbiorowych pracy, nadając im charakter zbliżony do źródeł prawa. Jednocześnie następowała publiczna ingerencja w sferę regulaminów pracy, mająca na celu ograniczenie swobody pracodawcy i zabezpieczenie interesów pracowniczych¹⁹, co mogło uzasadniać różnego rodzaju teorie instytucjonalne²⁰, a nawet włączenie pracowników w proces tworzenia tych aktów²¹. Okres powojenny był czasem głębokiej zmiany społecznej – reform i ruchów rewolucyjnych. Zjawiskiem powszechnym stała się swoista instytucjonalizacja układów zbiorowych, które uzyskiwały ustawową podstawę, w tym do kształtowania sytuacji prawnej osób trzecich²². Głębokie przemiany dokonywały się w Niemczech, stających się republiką i przechodzących okres rewolucji. Reforma prawa pracy objęła m.in. wydanie, już 23 grudnia 1918 r., rozporządzenia o umowach zbiorowych (istotne w kontekście systemu źródeł prawa II Rzeczypospolitej).

Odrodzone państwo polskie odziedziczyło rozproszone i bardzo zróżnicowane²³, a przede wszystkim słabo ukształtowane (dotyczy to zwłaszcza zaboru austriackiego i rosyjskiego²⁴) prawo pracy²⁵. Przepisy dotyczące regulaminów pracy funkcjonowały we wszystkich państwach zaborczych. Były jednak dość zróżnicowane, gdy chodzi o charakter prawny tych aktów (np. oparcie się na zgodzie pracownika), rolę pracodawcy i przedstawicieli pracowników, przedmiot, wreszcie kompetencje inspekcji pracy²⁶. Problematyka układowa była przedmiotem bardziej rozbudowanej regulacji w Niemczech²⁷. Przed polskim pracodawcą stało fundamentalne zadanie ujednolicienia przepisów prawa pracy i zagwarantowanie ochrony odpowiadającej

¹⁸ *Ibidem*, s. 91; Z. Salwa, *Charakter prawny...*, s. 10–13.

¹⁹ Między innymi regulacje dotyczące przedmiotu regulaminu, trybu jego wydawania czy nadzoru ze strony organów państwa. Zob. W. Szubert, *Układy zbiorowe...*, s. 91; Z. Salwa, *Charakter prawny...*, s. 7–9.

²⁰ Z. Salwa, *Charakter prawny...*, s. 22.

²¹ Jak było np. w Niemczech. Zob. W. Szubert, *Układy zbiorowe...*, s. 97; Z. Salwa, *Charakter prawny...*, s. 20.

²² Zob. m.in. I. Rosenblüth, *Układy zbiorowe...*, s. 31–36 oraz Z. Fenichel, *Prawo pracy. Komentarz. Przepisy związkowe. Orzecznictwo – okólniki*, Kraków–Warszawa 1939, s. 516–521. Zakres ingerencji ustawowej był zróżnicowany. Z czasem, zwłaszcza w niektórych systemach prawnych, ulegał zwiększeniu. Na ten temat m.in. Z. Fenichel, *Prawo pracy...*, s. 325; W. Szubert, *Układy zbiorowe...*, s. 19.

²³ Szerzej zob. m.in. M. Świącicki, *Prawo...*, s. 41–42. Zróżnicowana była też sytuacja ruchu zawodowego, w tym potencjał związków zawodowych (*ibidem*, s. 44).

²⁴ Na ten temat zob. szerzej W. Masewicz, *Położenie prawne związków zawodowych w Polsce w latach 1919–1939*, Warszawa 1972, s. 70 i n. oraz 52 i n. W zaborze rosyjskim należy odróżnić Królestwo Polskie oraz tzw. Ziemie Zabrane.

²⁵ Zob. A. Raczyński, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 1930, s. 6–9 oraz M. Świącicki, *Prawo...*, s. 41.

²⁶ Szeroko na ten temat Z. Salwa, *Charakter prawny...*, s. 36–39.

²⁷ Już po I wojnie światowej wydano rozporządzenie z dnia 23 grudnia 1918 r. o umowach zbiorowych, wydziałach robotniczych i pracowniczych oraz o rozjemstwie w zatargach

charakterowi odradzającego się państwa i ustrojowej pozycji pracy (która znalazła wyraz w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.²⁸). Wydany dnia 8 lutego 1919 r. przez Naczelnika Państwa dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych²⁹ gwarantował związkom zawodowym prawo zawierania umów zbiorowych (cennikowych)³⁰. Same umowy zbiorowe były przedmiotem bardziej rozbudowanej regulacji jedynie w części państwa. Najważniejszym aktem regulującym problematykę rokowań zbiorowych w sposób odpowiadający najnowszym tendencjom było niemieckie rozporządzenie o umowach zbiorowych, które obowiązywało na ziemiach dawnego zaboru niemieckiego (w województwach poznańskim, pomorskim i w górnośląskiej, dawnej pruskiej, części województwa śląskiego). Rozporządzenie instytucjonalizowało umowy zbiorowe, czyniąc z nich porozumienia normatywne. Indywidualne umowy o pracę nie mogły odchodzić od standardów ustanowionych w umowie zbiorowej, chyba że umowa zbiorowa to dopuszczała lub odstępstwa były na korzyść pracownika (ust. 1)³¹. Mimo zróżnicowania obowiązujących przepisów oraz ich słabości na większości terytorium Rzeczypospolitej układy zbiorowe rozwijały się w praktyce, stając się ważnym elementem organizacji życia gospodarczego i społecznego³². Co istotne, uznawano, że związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, a nie tylko pracowników zrzeszonych³³. Miało to prowadzić do rozszerzo-

pracy (Dz. U. Rzeszy s. 1456), a także uchwalono ustawę z dnia 4 lutego 1920 r. o radach załogowych (Dz. U. Rzeszy s. 147).

²⁸ Dz. U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.

²⁹ Dz. Praw P. Pol. Nr 15, poz. 209 z późn. zm. Dekret charakteryzował się ograniczonym formalizmem i był oceniany jako postępowy (M. Świąćicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 25; A. Dziadzio (w:) *System prawa pracy*, t. V. *Zbiorowe prawo pracy*, pod red. K.W. Barana, Warszawa 2014, s. 78). Stanowił podstawę funkcjonowania ruchu związkowego do 1949 r., w różnych okresach podlegając pewnym ograniczeniom (W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 24 i n.). Terytorialny zakres stosowania dekretu był początkowo ograniczony. Poza województwami centralnymi zastosowanie znajdowały przepisy państw zaborczych (szerzej W. Masewicz, *Położenie prawne...*, s. 107–108).

³⁰ Por. A. Dziadzio (w:) *System prawa pracy*, t. V..., pod red. K.W. Barana, s. 78.

³¹ Szerzej na ten temat m.in. W. Szubert, *Układy zbiorowe...*, s. 15.

³² Zob. m.in. M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 40. Były to instytucje z reguły spontaniczne, o ograniczonym zakresie stosowania (podmiotowym i czasowym), a także zróżnicowanym przedmiocie. Co do zasady nie były publikowane. Były jednak instytucją żywą (*ibidem*, s. 40–41). Według W. Szuberta (*Układy zbiorowe...*, s. 54) do lat 30. XX w. układy zbiorowe miały zastosowanie do więcej niż połowy pracowników zatrudnionych w średnich i dużych zakładach przemysłu przetwórczego. Stosowana była zróżnicowana terminologia: „umowa zbiorowa”, „umowa taryfowa”, „układ” czy „ugoda” (m.in. J.G. Wengierow, *Układy zbiorowe pracy. Ustawa z dn. 14 kwietnia 1937 r. (Dz. U. R. P. Nr. 31 poz. 242) oraz przepisy związkowe*, Warszawa 1937, s. 23; W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960, s. 9). Zob. też M. Świąćicki, *Prawo...*, s. 47. Na temat treści układów zbiorowych m.in. J.G. Wengierow, *Układy zbiorowe...*, s. 24.

³³ Taki pogląd wyrażali m.in. M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 26; M. Świąćicki, *Prawo...*, s. 44–45; W. Jaśkiewicz (w:) W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 43. Pojawiały się jednak również głosy odmienne, sugerujące ograniczenie reprezentacji do członków związku. Zob. W. Masewicz, *Położenie prawne...*, s. 110.

nej skuteczności układów zbiorowych. W rezultacie układy zbiorowe pracy, mimo braku jednolitej regulacji, uznawano za źródła prawa w znaczeniu przedmiotowym (obok ustaw i rozporządzeń)³⁴.

W odniesieniu do pewnych grup pracowników ustawodawca stworzył procedury rozstrzygania zatargów zbiorowych, w ramach których wykorzystywano konstrukcje prawne, które można było zaliczyć do specyficznych źródeł prawa pracy lub które pod względem charakteru prawnego były do nich zbliżone. Procedury stworzone dla pracowników rolnych (1919)³⁵ zostały następnie rozszerzone na dozorców domowych (1920)³⁶. W procedurze rozstrzygania zatargów uczestniczyli inspektorzy pracy (w rolnictwie), którzy na wniosek strony zatargu lub z własnej inicjatywy występowali o zawarciu ugody³⁷. Postępowanie mogło się zakończyć zawarciem ugody przez strony zatargu lub wydaniem orzeczenia przez komisję rozjemczą. Ugoda była aktem zbliżonym do układu zbiorowego (czy nawet z nim tożsamym)³⁸. Orzeczenia komisji rozjemczych wywoływały (z zastrzeżeniem pewnych różnic) skutki zbliżone do umów zbiorowych (choć miały inny charakter prawny)³⁹. Ugody i orzeczenia zawarte (wydane) dla całego powiatu miały wiązać wszystkich pracodawców i pracowników na tym obszarze (art. 9 ustawy o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi), ustanawiając gwarancje określonych warunków zatrudnienia. Korzystniejsze dla pracowników ugody i orzeczenia komisji rozjemczych zastępowały postanowienia umów o pracę (art. 18 ustawy). Rozjemstwo miało początkowo charakter dobrowolny⁴⁰. Następnie podjęto działania w celu ustanowienia rozjemstwa o charakterze przymusowym

³⁴ A. Raczyński, *Polskie prawo...*, s. 4.

³⁵ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi, Dz. Praw P. Pol. Nr 65, poz. 394 z późn. zm. Zastąpiła ona ustawę z dnia 28 marca 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi, Dz. Praw P. Pol. Nr 29 poz. 251. Odrębny system rozjemstwa obowiązywał na Górnym Śląsku. Zob. M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 105–106.

³⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 1920 r. o rozszerzeniu działania przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi (Dziennik Praw z 1919 r. Nr 65, poz. 394) na zatargi zbiorowe między właścicielami nieruchomości miejskich a dozorcami domowymi, Dz. U. Nr 8, poz. 53.

³⁷ W pierwszej fazie strony (kształt strony pracowniczej nie był sformalizowany) negocjowały w obecności inspektora pracy. Kolejnymi etapami było postępowanie przed komisją polubowną (której przewodniczył inspektor pracy) oraz komisją rozjemczą. W tych etapach uczestniczyły już związki zawodowe (szerzej A. Dziadzio (w:) *System prawa pracy*, t. V..., pod red. K.W. Barana, s. 83).

³⁸ Por. J.G. Wengierow, *Układy zbiorowe...*, s. 30 oraz M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 45, uznając ugody za swoisty pierwowzór układów zbiorowych. Zob. też W. Masewicz, *Położenie prawne...*, s. 185 oraz A. Dziadzio (w:) *System prawa pracy*, t. V..., pod red. K.W. Barana, s. 83.

³⁹ S.M. Grzybowski, *Wstęp do nauki prawa pracy*, Warszawa 1947, s. 76. Charakter prawny ugody zrównywano z charakterem orzeczenia, opierając je na teorii ustawy (M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 45). W przypadku orzeczeń uznawano jednak ich administracyjnoprawny charakter (Z. Fenichel, *Prawo pracy...*, s. 528).

⁴⁰ M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 45.

(na wypadek nieosiągnięcia porozumienia)⁴¹. W 1924 r. ustanowiono, już jako stałą instytucję, Nadzwyczajne Komisje Rozjemcze⁴² dla pracowników rolnych⁴³. Orzeczenia komisji stanowiły ważny instrument ochrony interesów robotników rolnych na wypadek nieosiągnięcia porozumienia. Ustanawiały normy bezwzględnie obowiązujące i jednostronnie graniczne⁴⁴. Dalszy rozwój instytucji miał przypaść na lata 30.

Istotne gwarancje wolności i praw formułowała uchwalona w dniu 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁵. Artykuł 108 Konstytucji marcowej stanowił, że obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków. Wykonanie tych praw miały określić ustawy⁴⁶.

Pod koniec lat 20. nastąpiło ujednolicenie przepisów dotyczących regulaminów pracy⁴⁷, służące m.in. ograniczeniu swobody pracodawców⁴⁸. Wydane dnia 16 marca 1928 r. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o umowie o pracę pracowników umysłowych⁴⁹ oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o umowie o pracę robotników⁵⁰ tworzyły ramy formalne dla tej ważnej instytucji. Między obydwoma regulacjami występowa-

⁴¹ W. Szubert, *Układy zbiorowe...*, s. 53; M. Świącicki, *Prawo...*, s. 47. Przymusowe rozjemstwo w rolnictwie zostało ustanowione w 1921 r. i początkowo miało charakter tymczasowy. Posługiwano się formą nowelizacji ustawy o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi z 1919 r., a następnie (1923 r.) odrębnej ustawy o charakterze jednak tymczasowym (M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 46 oraz 103 i n.). Komisja mogła przedłużyć obowiązywanie umowy zbiorowej, a nawet modyfikować jej treść (*ibidem*, s. 103–104).

⁴² Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. w przedmiocie uprawnień Ministra Pracy i Opieki Społecznej do powoływania Nadzwyczajnych Komisji Rozjemczych do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi, Dz. U. Nr 71, poz. 686.

⁴³ Jeśli załatwienie zatargu zbiorowego między pracodawcami a pracownikami rolnymi było niemożliwe lub jeżeli strony same nie poddały się dobrowolnie powołanemu arbitrażowi, Minister Pracy i Opieki Społecznej mógł powołać Nadzwyczajną Komisję Rozjemczą (art. 1 ustawy w przedmiocie uprawnień Ministra Pracy i Opieki Społecznej do powoływania Nadzwyczajnych Komisji Rozjemczych do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi). Orzeczenia były jednak podporządkowane umowom zbiorowym, które miały pierwszeństwo, co potwierdzało nadzwyczajny charakter procedury (zob. szerzej M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 104–105).

⁴⁴ Tak m.in. *ibidem*.

⁴⁵ Choć gwarancje te tylko częściowo przełożyły się na kształt późniejszego ustawodawstwa. Zob. szerzej M. Świącicki, *Instytucje polskiego...*, s. 112 i n.

⁴⁶ Ustawa nie mogła natomiast praw tych ograniczać. Zob. A. Dziadzio (w:) *System prawa pracy*, t. V..., pod red. K.W. Barana, s. 76.

⁴⁷ Szeroko na ten temat Z. Salwa, *Charakter prawny...*, s. 39 i n., zwracając m.in. uwagę na wątpliwości dotyczące charakteru prawnego regulaminów (s. 41 i n.).

⁴⁸ M. Świącicki, *Prawo...*, s. 109.

⁴⁹ Dz. U. Nr 35, poz. 323 z późn. zm. Przepisy rozdziału VI dotyczącego regulaminów pracy nie miały zastosowania do urzędów państwowych i samorządowych (art. 51).

⁵⁰ Dz. U. Nr 35, poz. 324 z późn. zm. W rozporządzeniu tym problematyka regulaminu pracy znalazła się w rozdziale VII. Przepisy rozporządzenia nie naruszały uprawnień przedstawicielstwa robotniczego, wynikających z niemieckiej ustawy z dnia 4 lutego 1920 r. o radach załogowych oraz z innych obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych. Ustawa niemiecka przewidywała uzgadnianie regulacji porządkowych z odpowiednimi radami.

ły, co zrozumiałe, istotne podobieństwa, ale też pewne różnice, odzwierciedlające odmienne podejście do sposobu ochrony pracowników umysłowych i robotników. Postanowienia aktu wydanego i udostępnionego (wywieszonego) we właściwy sposób miały dla pracowników i pracodawców moc obowiązującą (art. 47 r.u.p.p.u., art. 49 r.u.p.r.⁵¹). Niemniej jednak charakter prawny regulaminów pozostawał sporny⁵². Regulamin wiązał zarówno pracowników zatrudnianych w chwili jego wejścia w życie, jak i zatrudnionych już w czasie jego obowiązywania⁵³. Robotnik mógł rozwiązać umowę w ciągu dwóch tygodni od podania regulaminu do wiadomości (art. 54 r.u.p.r.), co w pewien sposób wzmacniało konsensualny element regulaminu. Gdyby regulamin robotniczy uszczuplał prawa poszczególnych robotników, zastrzeżone im przez indywidualną umowę o pracę, robotnikom przysługiwało prawo dochodzenia szkód i strat w drodze sądowej⁵⁴.

Wydanie regulaminu w zakładach pracy, w których byli zatrudnieni pracownicy umysłowi objęci zakresem stosowania rozporządzenia, stanowiło uprawnienie pracodawcy (art. 43 r.u.p.p.u.). Regulaminy wydawane dla robotników były w pewnych przypadkach obligatoryjne, co można rozumieć jako dążenie do wyraźnego ukształtowania spraw porządkowo-organizacyjnych (ustawodawca uznawał, że w tym zakresie było to niezbędne). Obowiązek wydania regulaminu dotyczył zakładów pracy zatrudniających ponad 20 robotników (art. 48 r.u.p.r.)⁵⁵. Dopuszczano wydawanie odrębnych regulaminów dla poszczególnych zakładów pracy oraz kategorii pracowników (art. 44 r.u.p.p.u., art. 48 r.u.p.r.).

Minimalną treść regulaminu dla pracowników umysłowych miały stanowić: 1) oznaczenie codziennego początku i końca czasu pracy oraz przerw pracy; 2) wykaz dni wolnych od pracy; 3) termin wypłaty wynagrodzenia; 4) przepisy porządkowe (art. 44 r.u.p.p.u.). Z kolei regulamin pracy dla robotników powinien być zawierać: 1) oznaczenie początku i końca czasu pracy oraz przerw w pracy we wszystkie dni w tygodniu dla mężczyzn, kobiet, dla robotników młodocianych z uwzględnieniem czasu ich nauki szkolnej, jak również dla kategorii robotników, wykonywających czynności specjalne; 2) czas normalnego czyszczenia narzędzi, maszyn i urządzeń oraz porządkowania zakładów pracy; 3) przesuwanie zmian w zakładach o ruchu ciągłym; 4) wykaz dni świątecznych ustawowych oraz innych stale przestrzeganych w danym zakładzie pracy; 5) czas i miejsce wypłaty wynagrodze-

⁵¹ W razie sprzeczności z prawem mógł być uchylony w drodze nadzoru w myśl przepisów art. 53 r.u.p.r.

⁵² Odwoływano się do teorii umowy albo teorii ustawy, były też formułowane koncepcje pośrednie. Zob. S.M. Grzybowski, *Wstęp do nauki...*, s. 77–78. Autor przyjmował, że regulamin pracy pozostawał jednostronną czynnością prawną wywołującą skutki obligacyjne.

⁵³ *Ibidem*, s. 80.

⁵⁴ Powództwo mogło być zgłoszone w ciągu miesiąca od dnia wejścia w życie regulaminu pracy.

⁵⁵ Regulamin należało wydać w ciągu czterech tygodni od otwarcia zakładu lub od wejścia w życie rozporządzenia.

nia; 6) przepisy ostrożności przy obchodzeniu się z ogniem, światłem oraz podobne (w razie braku specjalnych przepisów bezpieczeństwa); 7) rodzaje przekroczeń i wysokość kar pieniężnych za nie; 8) takse za zgubione lub zniszczone przez robotnika książeczki obrachunkowe. W przypadku górnictwa dodatkowo: 9) kolejność w jakiej zjazd i wyjazd robotników ma się odbywać; 10) czas i miejsce wydawania górnikom materiałów i narzędzi do pracy (art. 50 r.u.p.r.). Oba regulaminy mogły zawierać wyciągi z przepisów prawnych dotyczących stosunków pracy.

Rozporządzenia kształtowały też pewne elementy procedury wydawania regulaminu, poddając regulaminy nadzorowi inspektorów pracy (element publicznoprawny), zapewniając zatrudnionym pewien wpływ na jego treść (pracownicy umysłowi) oraz gwarantując, że pracownicy zostaną prawidłowo poinformowani o treści dokumentu. Regulamin w swoim pierwotnym kształcie był aktem wydawanym jednostronnie przez pracodawcę (w zasadzie bez udziału pracowników⁵⁶). Projekt regulaminu dla pracowników umysłowych lub jego zmiany miał być przesłany obwodowemu inspektorowi pracy oraz podany do wiadomości tym pracownikom, do których się odnosił. W ciągu tygodnia pracownicy mogli zgłosić uwagi do projektu obwodowemu inspektorowi pracy. Inspektor, uznając uwagi za uzasadnione, mógł przedstawić pracodawcy do uwzględnienia (art. 45 r.u.p.p.u.). Inspektor pracy w ciągu miesiąca od daty otrzymania projektu mógł ten akt zatwierdzić albo odrzucić (jeśli uznał regulamin za niezgodny z prawem). Brak reakcji inspektora oznaczał akceptację regulaminu (art. 46 r.u.p.p.u.). Regulamin pracy dla pracowników umysłowych należało wywiesić w lokalu zakładu pracy w miejscach widocznych dla wszystkich pracowników i utrzymywać zawsze w stanie czytelnym (art. 47 r.u.p.p.u.). W przypadku robotników projekt nowego lub zmienionego regulaminu pracy miał być opracowany przez zarząd zakładu pracy i wywieszony w lokalu zakładu pracy w miejscu widocznym dla wszystkich (art. 51 r.u.p.r.). Po upływie tygodnia od dnia wywieszenia zarząd zakładu pracy miał przesłać projekt wraz z podaniem o zatwierdzenie do obwodowego inspektora pracy i z zaznaczeniem daty wywieszenia (art. 52 r.u.p.r.)⁵⁷. Obwodowy inspektor pracy odmawiał zatwierdzenia regulaminu dla robotników, jeśli ten był sprzeczny z przepisami prawa. Decyzja obwodowego inspektora pracy co do projektu nowego lub zmienionego regulaminu pracy miała zapaść w ciągu dwóch tygodni od dnia złożenia projektu. Regulamin zatwierdzony przez obwodowego inspektora pracy mógł być uchylony przez okręgowego inspektora pracy w drodze nadzoru i bez skargi stron zainteresowanych w razie stwierdzenia, że regulamin

⁵⁶ Por. S.M. Grzybowski, *Wstęp do nauki...*, s. 80.

⁵⁷ Zarządy zakładów podległych ustawom górniczym, z wyjątkiem hut, przysyłały jednocześnie drugi egzemplarz projektu regulaminu do władzy górniczej. Regulaminy pracy w zakładach podległych ustawom górniczym, z wyjątkiem hut, były zatwierdzane przez obwodowego inspektora pracy i właściwy urząd górniczy (art. 59 r.u.p.r.).

jest lub stał się sprzeczny z przepisami prawa (art. 53 r.u.p.r.)⁵⁸. Niezwłocznie po zatwierdzeniu przez inspektora pracy regulamin miał być wywieszony w lokalu zakładu pracy w miejscach widocznych. Wywieszony regulamin pracy miał być zawsze utrzymywany w stanie czytelnym (art. 54 r.u.p.r.). Pracodawca miał obowiązek podać regulamin do wiadomości robotnikowi przed przystąpieniem przez niego do pracy (art. 55 r.u.p.r.).

Z braku regulaminu pracy pracodawca mógł być obowiązany do wydania obwieszczenia⁵⁹. W zakładach pracy, w których byli zatrudnieni pracownicy umysłowi, a w których nie wydano regulaminu pracy, należało wywiesić obwieszczenie. Wyjątek stanowiły gospodarstwa rolne i leśne oraz związane z nimi przedsiębiorstwa. Obwieszczenie miało określać: 1) oznaczenie codziennego początku i końca czasu pracy oraz przerw w pracy; 2) wykaz dni wolnych od pracy; 3) terminy wypłaty wynagrodzenia. Mogło też zawierać wyciągi z przepisów prawnych, dotyczących stosunku pracy (art. 49 r.u.p.p.u.). Inspektor pracy w razie stwierdzenia niezgodności obwieszczenia z prawem mógł zażądać zastąpienia kwestionowanego aktu nowy obwieszczeniem, które powinno zostać wydane w terminie trzech dni (art. 50 r.u.p.p.u.). W przypadku robotników obwieszczenie wewnętrzne miało być wydane w każdym zakładzie pracy zatrudniającym do 20 robotników. Obwieszczenie miało zawierać następujące punkty zgodne z obowiązującymi przepisami: a) oznaczenie początku i końca pracy oraz przerw w pracy we wszystkie dni tygodnia; b) wykaz dni świątecznych ustawowych oraz innych stale przestrzeganych w danym zakładzie pracy; c) terminy i miejsce wypłaty wynagrodzenia. Obwieszczenie mogło też zawierać wyciągi z przepisów prawnych dotyczących stosunku pracy (art. 56 r.u.p.r.). Jeśli inspektor stwierdził niezgodność obwieszczenia z prawem, unieważniał ten akt w części, w której niezgodność wystąpiła. W ciągu trzech dni pracodawca powinien był zastąpić wadliwe obwieszczenie (art. 57 r.u.p.r.).

W połowie lat 30. rozpoczęła się głęboka przebudowa całego systemu rokowań (w tym zatargów) zbiorowych. Dotychczasowy stan prawny uznawano za niezadowalający (zarówno w ujęciu formalnym, jak i merytorycznym). Krytycznie oceniano brak kompleksowej regulacji zwłaszcza układów zbiorowych pracy⁶⁰. Wątpliwości budził też przyjęty model układów zbiorowych, który nie pozwalał na ich stosowanie do ogółu pracowników⁶¹. Merytorycznym impulsem do zmian stały się reformy ustrojowe, których formalnym wyrazem było uchwalenie w dniu 23 kwietnia 1935 r.

⁵⁸ O zmianie regulaminu w wyniku ingerencji inspektora pracy pracodawca miał poinformować robotników wywieszając ogłoszenie (art. 53 r.u.p.r.).

⁵⁹ Akt ten, przynajmniej przez część doktryny (S.M. Grzybowski, *Wstęp do nauki...*, s. 82) nie był uznawany za źródło prawa, lecz stwierdzenie czy nawet informację o pewnych prawach i obowiązkach.

⁶⁰ Zob. J.G. Wengierow, *Układy zbiorowe...*, s. 28–29.

⁶¹ Zob. m.in. Z. Fenichel, *Prawo pracy...*, s. 525.

Ustawy konstytucyjnej⁶². Konstytucja kwietniowa inaczej rozkładała akcenty, wzmacniając rolę państwa i silniej eksponując obowiązki jednostki wobec wspólnoty⁶³. Pojawiały się koncepcje państwa społecznego, które w większym stopniu miałyby ingerować w sferę pracy (ograniczanie elementów wolnościowych)⁶⁴ oraz nasilenie działań antydemokratycznych, w tym ograniczających w pewien sposób wolności związkowe⁶⁵. Ważnym czynnikiem była również widoczna poprawa koniunktury gospodarczej w drugiej połowie lat 30.⁶⁶, a jednocześnie wzrost napięć społecznych, znajdujących odzwierciedlenie w rosnącej liczbie zatargów zbiorowych i akcji strajkowych⁶⁷. Jednym z elementów reformy społeczno-gospodarczej, kładącej nacisk na współpracę i solidarność, była nowa koncepcja układów zbiorowych pracy. Za anachroniczny uznano system nieskoordynowanych rokowań zamykających się w ramach przedsiębiorstwa. Układy zbiorowe miały być instrumentem powszechnego kształtowania warunków zatrudnienia dla całych branż i grup pracowników. Oczekiwano ujednolicenia warunków zatrudnienia, poprawy sytuacji pracowników, a w rezultacie zachowania pokoju społecznego i wzmocnienia państwa w obliczu nadchodzących wyzwań. Nowa regulacja miała łagodzić napięcia między pracą a kapitałem, eksponując wspólnotę interesów pracowników i pracodawców. Realizacja tych celów wymagała stworzenia odpowiednich podstaw prawnych dla układów zbiorowych⁶⁸.

Wpływ na system aktów autonomicznych miało już wydane dnia 27 października 1933 r. i obowiązujące od dnia 1 stycznia 1934 r. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks zobowiązań (z perspektywy specyficznych źródeł prawa pracy był to akt raczej porządkujący pewne materie niż oznaczający przełom w relacjach zbiorowych). Kodeks normował, choć w sposób dość ogólny, problematykę układów zbiorowych pracy oraz

⁶² Dz. U. Nr 30, poz. 227.

⁶³ W ramach państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa (art. 4 ust. 1 Konstytucji kwietniowej). Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki (art. 4 ust. 2 Konstytucji kwietniowej). To państwo zapewniało obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa, wreszcie także zrzeszeń (art. 5 ust. 2 Konstytucji kwietniowej). Granicą tych wolności miało być dobro powszechne (art. 5 ust. 3 Konstytucji kwietniowej). Państwo miało dążyć do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego (art. 9 Konstytucji kwietniowej), a podstawą rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej miała być praca, nad którą państwo roztacza opiekę i sprawuje nadzór nad jej warunkami (art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji kwietniowej).

⁶⁴ Por. m.in. W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 30.

⁶⁵ M. Świąćicki, *Prawo...*, s. 53.

⁶⁶ W. Szubert, *Zarys prawa...*, s. 30–31.

⁶⁷ Na ten temat zob. m.in. M. Świąćicki, *Instytucje polskiego...*, s. 333–334.

⁶⁸ Zob. wystąpienie M. Zyndram-Kościałkowskiego podczas posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dnia 4 marca 1937 r. (M. P. Nr 52, Dział Nieurzędowy, s. 2) oraz uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 120, www.sejm.gov.pl. Miało to oznaczać odejście od modelu *stricte* liberalnego. Zob. J.G. Wengierow, *Układy zbiorowe...*, s. 5.