

JOLANTA GRABOWSKA

Uniwersytet Wrocławski  
e-mail: jolanta.grabowska@prawo.uni.wroc.pl

## Uwarunkowania rozwoju polityki społecznej II Rzeczypospolitej Polskiej w świetle ustawodawstwa międzynarodowego i konstytucji marcowej

Podstawowe akta prawa międzynarodowego, które zaważyły na kształcie polityki społecznej odradzającego się państwa polskiego w okresie dwudziestolecia międzywojennego to traktat wersalski<sup>1</sup>, mały traktat wersalski<sup>2</sup> oraz niektóre konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy. Na gruncie krajowym to konstytucja marcowa<sup>3</sup> dała fundamenty odradzającej się polskiej polityki społecznej.

Z perspektywy czasu regulacje zawarte w wymienionych aktach prawnych wydawać się mogą dość ubogie, zarówno pod względem liczby przepisów dotyczących kwestii społecznych w Polsce, jak i logiki proponowanych rozwiązań. Podejmując się jednak ich oceny, należy wziąć pod uwagę okoliczności, w jakich przyszło tworzyć prawo niepodległej Polski, tj. problemy społeczne, polityczne i gospodarcze kraju.

Warunki, w których nastąpiło wskrzeszenie państwa polskiego, przesądziły o kierunku rozwoju jego polityki wewnętrznej. Doniosła rola, jaką klasa robotni-

---

<sup>1</sup> Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami (Dz.U.R.P., 1920, Nr 35, poz. 200).

<sup>2</sup> Traktat między Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi a Polską (Dz.U., 1920, Nr 110, poz. 728).

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., 1921, Nr 44, poz. 267). Pierwszą konstytucją II Rzeczypospolitej Polskiej była uchwalona 20 lutego 1919 r. mała konstytucja. Nie stanowi ona jednak przedmiotu moich rozważań, gdyż akt ten w żadnym zakresie nie regulował kwestii społecznych niepodległej Polski. Konstytucja ustanawiała tymczasowy ustrój państwa w okresie przejściowym, czyli do wejścia w życie nowej ustawy zasadniczej. Materialnie miała więc cechy konstytucji, lecz z formalnoprawnego punktu widzenia była jedynie uchwałą.

cza odegrała w polskim ruchu niepodległościowym przed pierwszą wojną światową i podczas niej, nastroje społeczne panujące w Europie i Ameryce w latach 1917 i 1918, wyraz, jaki one znajdowały podczas konferencji pokojowych, wrzenie rewolucyjne, otaczające Polskę od wschodu i od zachodu w okresie przywracania bytu państwowego, osobistość Józefa Piłsudskiego, któremu ustanowiona przez okupantów Rada Regencyjna przekazała w najkrytyczniejszej chwili (14 listopada 1918) obowiązki i odpowiedzialność względem Narodu Polskiego — wszystkie te czynniki wpłynęły na kształt odradzającego się systemu prawnego państwa polskiego<sup>4</sup>.

Dekret mianujący pierwszego premiera niepodległej Polski — Ignacego Daszyńskiego — podkreślił potrzebę stworzenia rządu w oparciu o wybitne, niezależne od przekonań politycznych siły fachowe i nadanie rządowi charakteru prowizorycznego, tj. nieposiadającego kompetencji do wprowadzenia głębokich zmian społecznych, które uchwalić mógł tylko sejm ustawodawczy. Daszyński jednak po kilku dniach tworzenia rządu zrzekł się swojej funkcji. Zastąpił go inny członek partii socjalistycznej Galicji — Jędrzej Moraczewski<sup>5</sup>. Gabinet Moraczewskiego przygotował i ogłosił ordynację wyborczą sejmu ustawodawczego, opartą na pięcioprzymiotnikowym, powszechnym prawie wyborczym przy pełnym równouprawnieniu kobiet, oraz wiele innych dekretów, z których kilka stworzyło zasadnicze podwaliny polskiej polityki społecznej.

Przed konsolidacją piętrzyły się jednak trudności wynikające z chaosu politycznego i społecznego. Podstawowym problemem II Rzeczypospolitej był brak spójności w ramach samego społeczeństwa polskiego. Ludność wywodziła się z terenów trzech byłych zaborów, które przez ponad stulecie stanowiły tereny różnych państw i ustawodawstw. Społeczeństwo w zaborze pruskim przyzwyczajone było do posłuszeństwa prawu, w Galicji do większej swobody życia politycznego, w Królestwie Kongresowym — do liczenia głównie na własne siły<sup>6</sup>. Trudnościami były też różnice pomiędzy mniejszościami narodowymi, które stanowiły znaczną część społeczeństwa Polski. Osób określających się jako Polacy było ok. 68,9%, Ukraińców — 13,9%, Żydów — 8,7%, Białorusinów — 3,1%, a Niemców — 2,3%, inne mniejszości stanowiły 3,1%. Około 75% ludności Polski mieszkało na wsi, której największymi problemami były bieda i przeludnienie.

Polska scena polityczna również była miejscem silnych konfliktów. Czołowe partie polityczne — Polska Partia Socjalistyczna, Polskie Stronnictwo Ludowe i Narodowa Demokracja prezentowały diametralnie różne wizje polityki państwa.

<sup>4</sup> M. Bornstein-Lychowska, *10 lat polityki społecznej państwa polskiego 1918–1928*, Warszawa 1928, s. 7.

<sup>5</sup> Szerzej: A. Garlicki, J. Myśliński, *W obliczu klęski państw centralnych*, [w:] *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*, red. J. Pajewski, Poznań 1963, s. 68–71.

<sup>6</sup> Poprzedzona wstępem Ludwika Krzywickiego, wydana przez Komitet Polski Międzynarodowej Konferencji Służby Społecznej przy wsparciu Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, *Służba społeczna w Polsce*, Warszawa 1928, s. 5–6.

Katastrofalnie przedstawiała się także sytuacja gospodarcza w kraju. Skutki przeżyć wojennych i okupacyjnych najdotkliwiej dały się odczuć na terenie byłego Królestwa Kongresowego — zniszczone warsztaty pracy, zwłaszcza fabryki i koleje. Początki wielkiej wojny pozbawiły tę część kraju głównych narzędzi rozwoju jej polityki ekonomicznej — kopalni węgla, które, jako położone nad samą granicą, pierwsze wpadły w ręce państw centralnych. Od sierpnia 1915 r., tj. od zajęcia Warszawy, życie przemysłowe zamarło tam całkowicie. Fabryki, jeżeli były niezniszczone przez działania wojenne, stały beczynne, pozbawione surowców i maszyn. Ludność robotnicza bez zarobku i chleba dosłownie wymierała z głodu. Wskutek długoletniej wojny olbrzymie obszary, we wschodnich zwłaszcza częściach kraju, leżały odłogiem. Wiosną 1921 r. odnotowano w Polsce nieuprawianych 1 213 000 ha nieruchomości rolnych, czyli około 8% całej ówczesnej powierzchni uprawnej. Sprowadzone przez wojsko epidemie chorób zakaźnych, w tym tyfusu, pogrążyły coraz większą liczbę osób cywilnych, a gruźlica znajdowała podatny grunt w złe odżywionych, wycieńczonych organizmach dziecięcych i młodocianych<sup>7</sup>.

Do podźwignięcia chylącej się ku upadkowi polskiej gospodarki potrzeba było zmian, których fundamenty dały między innymi przepisy niektórych międzynarodowych aktów prawnych oraz uchwalona w 1921 r. konstytucja marcowa.

Pierwsza wojna światowa raz na zawsze zmieniła oblicze nie tylko Polski, lecz także całej Europy. Narody wiedzione ideą samowyzwolenia rozpoczęły budowę własnych organizacji państwowych. Po zakończeniu działań wojennych jednym z najistotniejszych problemów stało się wytyczenie granic tworzących się państw. Lata egzystencji pod zaborami w cesarstwie rosyjskim czy w Austro-Węgrzech skutkowały zjawiskiem masowego przemieszczania ludności z obszarów, które utraciły jednolity narodowościowo charakter<sup>8</sup>. Na tym tle nieustannie dochodziło do sporów pomiędzy graniczącymi państwami. Konflikty te nie pozostały niezauważone przez międzynarodowe instytucje. Kiedy zatem w styczniu 1919 r. otwierano konferencję pokojową w Paryżu, oczywiste było, że rokowania muszą dotknąć także kwestii zmian terytorialnych, w tym zapewnienia ochrony mniejszościom narodowym, które na skutek działań wojennych znalazły się w granicach nowych państw.

## 1. Prawa mniejszości narodowych w małym traktacie wersalskim

Podczas paryskiej konferencji pokojowej, w związku z nasilającymi się konfliktami, których podłożem były sprawy dotyczące mniejszości narodowych, powołano Komisję ds. Nowych Państw i Ochrony Mniejszości. Zadaniem tego organu było wypracowanie dodatkowych (oprócz traktatu wersalskiego) porozu-

<sup>7</sup> M. Bornstein-Lychowska, *op. cit.*, s. 8–9.

<sup>8</sup> A. Czubiński, *Europa dwudziestego wieku*, Poznań 1997, s. 61 nn.

mień, które nałożyły na ich sygnatariuszy nowe obowiązki. Były to tzw. traktaty mniejszościowe, które wiązały swymi postanowieniami państwa pokonane poza Niemcami oraz Polskę, Czechosłowację, Rumunię i Jugosławię. Miały one na celu wprowadzenie w tych krajach jednolitych zasad ochrony praw mniejszości narodowych. Na podstawie polskiego traktatu mniejszościowego, zwanego małym traktatem wersalskim, Polska, w zamian za uznanie jej niepodległości, nałożyła na siebie wiele łączących się z tym ograniczeń i zobowiązań.

Mały traktat wersalski składał się z dwóch części. Pierwszy z nich zawierał 12 artykułów, które wyłącznie dotyczyły praw mniejszości narodowych, zamieszkujących teren Rzeczypospolitej Polskiej. Część druga traktatu objęła 9 artykułów o tematyce polityczno-handlowej<sup>9</sup>.

Artykuł 1 polskiego traktatu mniejszościowego nałożył na Polskę obowiązek bezwzględnego przestrzegania regulacji zawartych w artykułach 2–8 traktatu, którym to w nowym porządku prawnym miano przyznać status praw zasadniczych. Oznaczało to, że ani inny akt prawny, ani żadna działalność urzędowa nie mogły naruszać postanowień tych przepisów. Za naczelne prawo zasadnicze uznano prawo wszystkich mieszkańców Polski (a więc nie tylko obywateli) do całkowitej ochrony życia i wolności, bez względu na „urodzenie, narodowość, język, rasę czy religię”<sup>10</sup>. W zdaniu drugim artykułu 2 traktatu zapewniono mieszkańcom Polski prawo swobodnego wykonywania praktyk religijnych.

Na mocy dalszych przepisów małego traktatu wersalskiego obywatele niemieccy, austriaccy, węgierscy lub rosyjscy, którzy mieli stałe miejsce zamieszkania na terytorium RP, z mocy prawa stawali się jej obywatelami<sup>11</sup>, przy czym obywatelstwa tego mogli się zrzec bez uszczerbku dla swoich praw. Każdy miał prawo wyboru innej narodowości dla niego dostępnej. Polska zaś zobowiązała się do niestawiania na drodze w nabywaniu i odrzucaniu polskiego obywatelstwa (art. 3–5) i nieutrudniania wykonywania prawa wyboru.

Traktat przyznał obywatelom RP wolność swobodnego używania języka, zarówno w stosunkach prywatnych, jak i handlowych, religijnych, prasowych, a także w publikacjach i publicznych wystąpieniach. Osobom posługującym się innymi językami niż polski zapewnił łatwy dostęp do sądów oraz pomoc tłumacza zarówno w piśmie, jak i w mowie (art. 7).

Za naczelne prawo zasadnicze uznane zostało także, określone w art. 8 traktatu, prawo do równego dostępu do służby publicznej, zaszczytów i zawodów wszystkich obywateli polskich, niezależnie od ich pochodzenia, tj. prawo do „zakładania, prowadzenia i kontrolowania własnym kosztem instytucji dobroczyn-

<sup>9</sup> J. Krasuski, *Geneza i treść Traktatu Mniejszościowego*, [w:] *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim...*, s. 403.

<sup>10</sup> Art. 2 Traktatu między Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi a Polską (Dz.U. 1920 Nr 110, poz. 727).

<sup>11</sup> Przepis ten został wprowadzony z pewnymi zastrzeżeniami postanowień traktatów pokojowych z Niemcami i Austrią.

nych, religijnych lub społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych oraz prawo swobodnego używania w nich własnego języka i swobodnego w nich wykonywania praktyk religijnych”<sup>12</sup>.

W miastach i okręgach, w których znaczna część mieszkańców — obywateli polskich — posługiwała się innym językiem niż polski, nauka dzieci w początkowych latach edukacji miała odbywać się w języku uczniów, stanowiących większość (art. 9).

Mały traktat wersalski zapewnił ponadto obywatelom RP, należącym do mniejszości etnicznych, religijnych czy językowych, taką samą możliwość korzystania z tej części budżetu państwa, którą rząd polski przeznaczył na cele wychowawcze, religijne i dobroczynne (art. 9 ust. 2).

Szczególne uprawnienia zostały przyznane Żydom, w tym zapewnienie nie naruszalności szabasu, co było efektem bardzo aktywnego nacisku środowiska żydowskiego na paryskiej konferencji pokojowej (art. 10 i 11).

Polska zobowiązała się do przyjęcia postanowień traktatu jako zobowiązań o charakterze międzynarodowym. Oddała je ponadto pod gwarancję Ligi Narodów, co oznaczało przyznanie prawa każdemu członkowi Rady Ligi do zwracania uwagi polskiemu rządowi na nieprawidłowości w wywiązywaniu się ze swych obowiązków. Rada miała także kompetencje do wydawania odpowiednich poleceń w celu wyeliminowania sprzeczności. Rząd RP wyraził zgodę na oddanie sporów wynikłych na tle stosowania postanowień traktatu pod sąd, utworzonego przy Lidze Narodów, Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, a zmiany traktatu uzależnione zostały od zgody Rady Ligi (art. 12).

Postanowienia małego traktatu wersalskiego ocenione zostały przez literaturę jako dość precedensowe czy nawet, odważniej mówiąc — dyktatorskie<sup>13</sup>. Taki charakter omawianego aktu przejawia się przede wszystkim w odniesieniu do narzuconego reżimu sankcjonowania przez instytucje międzynarodowe wszelkich naruszeń owych porozumień.

## 2. Zagadnienia polityki społecznej w traktacie wersalskim

Podczas paryskiej konferencji pokojowej, na wniosek związków zawodowych kilku krajów, w 1919 r. powołano komisję pracy. Po dziesięciu tygodniach pracy ko-

<sup>12</sup> Art. 8 Traktatu między Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi a Polską.

<sup>13</sup> S. Kutrzeba, *Kongres, Traktat i Polska*, Warszawa 1963, s. 25–26; S. Kozicki, *Sprawa Granic Polski na Konferencji Pokojowej w Paryżu*, Warszawa 1921, s. 41; J. Makowski, [w:] *Międzynarodowe zobowiązania Polski. Komentarz do art. 12 Małego Traktatu Wersalskiego*, red. W. Swo rakowski, Warszawa 1935, s. 6.

misja ta przyjęła dokument opracowany na podstawie brytyjskiego projektu, który 11 kwietnia 1919 r. włączono do traktatu wersalskiego jako jego XIII część.

Traktat wersalski w swej XIII części regulował zagadnienie pracy i innych spraw społecznych. Już w pierwszych zdaniach stanowił, że polepszenie warunków pracy

jest rzeczą pilną o ile dotyczy unormowania godzin pracy, ustalenia maksymalnej długości roboczego dnia i tygodnia, najmu siły roboczej, walki z bezrobociem, zagwarantowania zarobku, zapewniającego warunki przyzwoitego utrzymania; ochrony pracowników na wypadek choroby w ogóle lub chorób zawodowych, nieszczęśliwych wypadków, spowodowanych pracą, ochrony pracy dzieci, młodzieży i kobiet, ubezpieczenia na wypadek starości i niezdolności do pracy, ochrony interesów pracowników na wychodźstwie, uznania zasady wolności zrzeszania się, organizacji wykształcenia zawodowego i technicznego oraz innych temu podobnych środków<sup>14</sup>.

Podkreślona tym samym została wysoka ranga problemu, jakimi są katastrofalne warunki pracy panujące w powojennych realiach. Już wtedy zauważono, że nędza i niedostatek rodzą niezadowolenie, zagrażające pokojowi i harmonii powszechnej. Stawiając za problem „pierwszorzędnej wagi”<sup>15</sup> zapewnienie dobrobytu fizycznego, moralnego i umysłowego pracownikom zarobkującym, traktat zapowiedział powołanie organizacji, której celem miało być polepszenie warunków pracy<sup>16</sup>. Przewidywał ponadto powstanie jej organów: Konferencji Ogólnej Organizacji i Międzynarodowego Biura Pracy (art. 338)<sup>17</sup>.

Przepisy traktatu wersalskiego podkreśliły bardzo mocno znaczenie pracy i warunków jej wykonywania dla prawidłowego rozwoju społeczeństwa. Traktat stanowił, że praca nie powinna być uważana za przedmiot handlu, a za naczelne zasady i sprawy szczególnie pilne uznano w nim:

1. nietraktowanie pracy jako towaru lub innego przedmiotu handlowego,
2. prawo zrzeszania się pracowników i przedsiębiorców dla celów przez prawo niezabronionych,
3. zapewnienie pracownikom zarobku, pozwalającego na przyzwoity poziom życia,
4. przyjęcie 8-godzinnego dnia lub 48-godzinnego tygodnia pracy,
5. przyjęcie 24-godzinnego, tygodniowego, minimalnego wypoczynku, który powinien przypadać w niedzielę (o ile tylko jest to możliwe),
6. zakazanie zatrudniania dzieci i wprowadzenie udogodnień w stosunku do pracującej młodzieży, które pozwolą na dalsze kształcenie się i rozwój,

<sup>14</sup> Dział I, Część XIII Traktatu pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami.

<sup>15</sup> Art. 427 Traktatu pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami.

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat: M. Seweryński, *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę*, Warszawa 1983, s. 10.

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat: *ibidem*, s. 11–13.

7. zasadę jednakowej płacy za pracę tej samej wartości bez względu na płeć,  
8. przepisy wydane w każdym kraju odnośnie do warunków pracy powinny zapewnić sprawiedliwe wynagrodzenie wszystkim pracownikom prawnie w kraju zamieszkałym,

9. zorganizowanie w każdym państwie służby inspekcyjnej, której zadaniem będzie przestrzeganie zasad opieki nad pracownikami (art. 427).

Traktat wersalski zawierał zapowiedź zwołania pierwszej międzynarodowej konferencji pracy, która w rzeczywistości odbyła się w Waszyngtonie w październiku 1919 r. Traktat zakładał, że w porządku obrad znajdują się następujące zagadnienia:

1. zastosowanie zasady 8-godzinnego dnia i 48-godzinnego tygodnia pracy,
2. metody zapobiegające bezrobociu oraz sposoby zaradcze jego skutkom,
3. praca kobiet:
  - a) przed porodem i po porodzie (łącznie ze sprawą pokrycia wydatków związanych z macierzyństwem),
  - b) w nocy,
  - c) przy zajęciach szkodliwych dla zdrowia;
4. praca dzieci, a w szczególności:
  - a) wieku dopuszczenia dzieci do pracy,
  - b) pracy nocnej dzieci,
  - c) zajęć szkodliwych dla ich zdrowia;
5. rozszerzenia i zastosowania konwencji międzynarodowych, przyjętych w Bernie w 1906 r., o zakazie nocnej pracy kobiet zatrudnionych w przemyśle.

Podkreślić należy, że obok podstawowych założeń traktatu wersalskiego wyrażał z niego zarówno dla zwycięzców, jak i pokonanych wspólny cel — obrony swoich najważniejszych interesów, swojej życiowej podstawy, problem ratowania ustroju kapitalistycznego<sup>18</sup>. Zobowiązania Polski wobec zagranicznych sygnatariuszy zmusiły rząd RP do podjęcia działań zmierzających do stworzenia podstaw przyszłej polityki społecznej II Rzeczypospolitej.

### 3. Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy jako źródło prawa pracy i zabezpieczeń społecznych w Polsce w dwudziestoleciu międzywojennym

Zgodnie z traktatem wersalskim poprawa warunków, w jakich przyszło żyć obywatelom zdruzgotanej wojną Europy, i ujednolicenie ich praw stały się przed-

---

<sup>18</sup> K. Lapter, *Traktat Wersalski i system wersalski w poglądach historiografii i publicystyki*, [w:] *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim...*, s. 16.

miotem prac, powstałej 28 czerwca 1919 r. na paryskiej konferencji pokojowej — Międzynarodowej Organizacji Pracy.

MOP została utworzona jako autonomiczna organizacja stowarzyszona z Ligą Narodów. Wśród członków założycieli MOP znalazły się następujące kraje: Belgia, Kuba, Czechosłowacja, Francja, Japonia, Stany Zjednoczone Ameryki, Wielka Brytania oraz Polska.

Jedną z głównych zasad funkcjonowania MOP było nadanie jej działalności charakteru powszechnego, co wiązało się z dążeniem do zrównania warunków pracy we wszystkich państwach członkowskich. Do podstawowych form działalności MOP należały konwencje. Ich ratyfikacja oznaczała, że stawały się one źródłem prawa ratyfikujących je państw, a więc także źródłem zobowiązań międzynarodowych. Konwencje były jedną z form oddziaływania tej organizacji na rozwój prawa pracy i polityki socjalnej państw członkowskich, które związane były obowiązkiem dostosowania prawa wewnętrznego do standardów narzuconych przez konwencje<sup>19</sup>. Ratyfikowane przez Polskę konwencje MOP stanowiły podstawę kształtującego się prawa pracy, tj. praw pracowniczych, w tym praw kobiet i pracowników młodocianych, prawa ubezpieczeń, były także zapowiedzią walki z bezrobociem.

Uchwalone 19 grudnia 1923 r. przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy zaleciły ratyfikację 13 międzynarodowych konwencji MOP. Wśród nich aż 12 dotyczyło praw pracowniczych.

Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 2<sup>20</sup> wprowadziła sposoby przeciwdziałania bezrobociu oraz zaradzania jego skutkom. Stanowiła o dostarczaniu do Międzynarodowego Biura Pracy danych o stopniu bezrobocia, utrzymywaniu publicznych biur pośrednictwa pracy oraz o równouprawnieniu pracowników cudzoziemców z pracownikami polskimi w zakresie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Szczególne regulacje, dotyczące pośrednictwa pracy dla marynarzy<sup>21</sup>, wprowadziła Konwencja MOP Nr 9.

Problem dopuszczalnego wieku pracowników w poszczególnych rodzajach pracy poruszony został w kilku Konwencjach MOP. Konwencja Nr 5 w sprawie określenia najniższego wieku dopuszczania dzieci do pracy przemysłowej<sup>22</sup> wprowadziła zakaz zatrudniania dzieci we wszelkich zakładach przemysłowych

<sup>19</sup> M. Seweryński, *op. cit.*, s. 14.

<sup>20</sup> Konwencja Nr 2 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie bezrobocia, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 364).

<sup>21</sup> Konwencja Nr 9 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie pośrednictwa pracy dla marynarzy, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 65, poz. 374).

<sup>22</sup> Konwencja Nr 5 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie określenia najniższego wieku dopuszczania dzieci do pracy przemysłowej, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 366).

przed ukończeniem 14. roku życia<sup>23</sup>. Na mocy Konwencji Nr 6<sup>24</sup> zakazano zatrudniania w porze nocnej młodocianych, a więc osób, które nie ukończyły 18 lat. Wprowadzono także dla nich obowiązkową, nieprzerwaną, dwugodzinną przerwę w pracy, obejmującą porę między godzinami 22.00 a 5.00. Na mocy przepisów Konwencji MOP Nr 7 do pracy w marynarce nie mogły być zatrudniane dzieci poniżej 14. roku życia<sup>25</sup>. Konwencja Nr 10 regulowała pracę dzieci w rolnictwie<sup>26</sup>. Stanowiła, że dzieci, które nie ukończyły 14. roku życia, mogły być zatrudniane lub pracować w gospodarstwach rolnych tylko poza godzinami lekcyjnymi. Praca ta nie mogła kolidować z edukacją dzieci ani jej szkodzić. Konwencja Nr 15<sup>27</sup> wprowadziła najniższy wiek dopuszczania młodocianych do pracy w pomieszczeniach podpokładowych i w kotłowniach, określając go na 18 lat.

Ratyfikowane przez Polskę konwencje regulowały także kwestię odszkodowań w razie nieszczęśliwych wypadków przy pracy bądź zaistnienia sytuacji, będących ich następstwami. Konwencja Nr 8 wprowadziła prawo do odszkodowania na wypadek bezrobocia powstałego wskutek rozbicia się statku<sup>28</sup>. Konwencja ta stanowiła, że właściciel lub osoba, z którą marynarze zawarli umowę służby na statku, zobowiązani byli do wypłacenia odszkodowania pracownikowi, który na skutek wypadku statku stał się bezrobotny. O odszkodowanie mogły ubiegać się także ofiary nieszczęśliwych wypadków przy pracy w rolnictwie, na podstawie przepisów Konwencji Nr 12 MOP<sup>29</sup>.

Konwencja Nr 11<sup>30</sup> nadała osobom zatrudnionym w rolnictwie takie same prawa zrzeszania się i koalicji, z jakich korzystali pracownicy przemysłowi.

<sup>23</sup> Zaznaczyć należy, że zarówno przepis konstytucji marcowej, jak i oparte na nim przepisy ustawy z dn. 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet określały, że minimalny wiek pracowników to 15 lat.

<sup>24</sup> Konwencja Nr 6 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie pracy nocnej młodocianych w przemyśle, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 368).

<sup>25</sup> Konwencja Nr 7 Międzynarodowej Organizacji Pracy określająca najniższy wiek dopuszczania dzieci do pracy w marynarce, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 370).

<sup>26</sup> Konwencja Nr 10 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie wieku dopuszczania dzieci do pracy w rolnictwie, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 376).

<sup>27</sup> Konwencja Nr 15 Międzynarodowej Organizacji Pracy ustalająca najniższy wiek dopuszczania młodocianych do pracy w pomieszczeniach podpokładowych i w kotłowniach, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 386).

<sup>28</sup> Konwencja Nr 8 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie odszkodowania na wypadek bezrobocia z powodu rozbicia się statku, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 372).

<sup>29</sup> Konwencja Nr 12 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie odszkodowań za nieszczęśliwe wypadki przy pracy w rolnictwie, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 380).

<sup>30</sup> Konwencja Nr 11 Międzynarodowej Organizacji Pracy o prawie zrzeszania się i koalicji pracowników rolnych, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 378).

Na mocy Konwencji Nr 14<sup>31</sup> pracownikom zakładów przemysłowych zapewniono (z pewnymi wyjątkami) co najmniej 24-godzinny, nieprzerwany odpoczynek w każdym 7-dniowym tygodniu pracy.

MOP zadbała także o kwestię obowiązkowych badań lekarskich dla niektórych pracowników, np. Konwencja Nr 16<sup>32</sup> wprowadziła obowiązkowe „ogłędziny” dzieci i młodzieży, zatrudnionych na statkach.

W dniu 24 czerwca 1927 r. ratyfikowano zaś Konwencję o traktowaniu pracowników obcych na równi z krajowymi w zakresie odszkodowania za wypadki przy pracy<sup>33</sup>.

Rozpoczęta 28 maja 1931 r. XV sesja międzynarodowej konferencji pracy w porządku obrad zawierała trzy podstawowe sprawy: wieku dopuszczenia do pracy dzieci w zawodach nieprzemysłowych, czasu pracy w kopalniach węgla, częściowej rewizji konwencji w sprawie pracy nocnej kobiet, podjętej na konferencji w Waszyngtonie w 1919 r., a także problem bezrobocia i jego skutków<sup>34</sup>. Kwestia wieku, od którego dozwolone było zatrudnianie dzieci w zakładach nieprzemysłowych, była uzupełnieniem obrad i dyskusji prowadzonych na międzynarodowych konferencjach pracy w Waszyngtonie w latach 1919, 1920 i 1921.

Najważniejszą sprawą natury wewnątrzorganizacyjnej uregulowaną podczas XV konferencji pracy był wybór składu Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy na kolejne trzy lata. Od początku istnienia Rady Polska zajmowała w niej ważne miejsce. Reprezentowana była przez Franciszka Sokala, który w latach 1924–1925 pełnił obowiązki polskiego ministra pracy i opieki społecznej, a ponadto był delegatem Polski przy Lidze Narodów.

W obradach XV konferencji pracy wzięli udział przedstawiciele 46 państw, w tym tylko 30 państw posiadało delegacje w pełnym składzie, tj. dwóch przedstawicieli rządu i po jednym przedstawicielu krajowych organizacji pracowników i pracodawców przy odpowiedniej liczbie rzeczoznawców. W obradach uczestniczyło ogółem 141 delegatów, z tego 78 przedstawicieli rządów, 32 przedstawicieli organizacji przedsiębiorców i 31 przedstawicieli organizacji pracowniczych.

Delegacja polska składała się z 15 osób. Reprezentantami Rządu Polskiego byli: poseł nadzwyczajny i minister pełnomocny — Franciszek Sokal i podsekretarz stanu — Franciszek Doleżał. Delegatem z ramienia organizacji pracodawców

<sup>31</sup> Konwencja Nr 14 Międzynarodowej Organizacji Pracy o odpoczynku tygodniowym w zakładach przemysłowych, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 384).

<sup>32</sup> Konwencja Nr 16 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca obowiązkowych oględzin lekarskich dzieci i młodocianych zatrudnionych na statkach, ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U., 1925, Nr 54, poz. 388).

<sup>33</sup> Konwencja Nr 19 Międzynarodowej Organizacji Pracy o traktowaniu pracowników obcych na równi z krajowymi w zakresie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki przy pracy, ratyfikowana przez Polskę 13 stycznia 1928 r. (Dz.U., 1928, Nr 63, poz. 576).

<sup>34</sup> M. Bornstein-Lychowska, *XV Międzynarodowa Konferencja Pracy*, „Wiadomości Społeczne” czerwiec 1931, nr 1, s. 3.

był prezes Rady Zjazdu Przemysłowców Górniczych — Witold Sągajło, a reprezentantem organizacji pracowniczych — przewodniczący Związku Górników Zjednoczenia Zawodowego Polskiego — Michał Grajek. Pozostali członkowie delegacji to zastępcy delegatów, rzeczoznawcy i sekretarz delegacji. Na przewodniczącego konferencji został wybrany jednogłośnie polski delegat rządowy — minister pełnomocny — Franciszek Sokal. Już w swym słynnym przemówieniu Sokal zapowiedział, że punktem wyjścia obrad MOP oraz głównym problemem, który nie może zostać pominięty w pracach na konferencji, jest kryzys gospodarczy. Międzynarodowa konferencja pracy utraciłaby bowiem kontakt z realnym życiem gospodarczym, gdyby nie usiłowała zwalczać trudności, w których świat się wówczas znajdował<sup>35</sup>.

Uzmysławiano sobie coraz bardziej, że tylko wspólny wysiłek mógł wpłynąć na poprawę polityki społecznej, wywieść z trudności, że w ówczesnym kryzysie kryły się załázky nowego porządku gospodarczego i społecznego. Sokal w swym przemówieniu powołał się także na ostatnią encyklikę papieską, z której wypływał wniosek, że konieczna była przebudowa ustroju gospodarczego i oparcie go na fundamencie sprawiedliwości społecznej. Ludzkość buntowała się przeciwko bulwersującym poglądom głoszącym, że tego typu zmiany gospodarcze i związane z nimi okresy depresji skazujące miliony istnień na nędzę są zjawiskiem naturalnym i, w obliczu zakończonej wojny, nieuniknionym. Zaczęto zdawać sobie sprawę, że poprawa gospodarki będzie możliwa tylko dzięki działalności kierującej się dobrem społeczeństwa i poprzez odpowiednią politykę socjalną. Uznano, że tą myślą należy się kierować, szukając rozwiązań problemów na XV konferencji<sup>36</sup>.

W dniu 8 września 1937 r. ratyfikowano Konwencję Nr 18<sup>37</sup>, która przyznała prawo do odszkodowania ofiarom chorób zawodowych, oraz Konwencję Nr 17<sup>38</sup>, zobowiązującą Polskę do zapewnienia ofiarom wypadków przy pracy (tj. robotnikom, pracownikom umysłowym lub uczniom zatrudnionym w przedsiębiorstwach, eksploatacjach i zakładach jakiegokolwiek rodzaju) lub członkom ich rodzin stosownego odszkodowania.

Niektóre z wymienionych konwencji nie były wprawdzie dla polskiego porządku prawnego nowością, a ich ratyfikacja nie wprowadzała większych trudności, gdyż znaczna część zawartych w konwencjach regulacji pokrywała się z obowiązującymi już przepisami prawa krajowego lub były one zawarte w projektach aktów normatywnych, nad którymi właśnie trwały prace w organach ustawodaw-

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 3–6.

<sup>37</sup> Konwencja Nr 18 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie odszkodowania za choroby zawodowe, ratyfikowana przez Polskę 8 września 1937 r. (Dz.U., 1937, Nr 86, poz. 619).

<sup>38</sup> Konwencja Nr 17 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie odszkodowania za wypadki przy pracy, ratyfikowana przez Polskę 8 września 1937 r. (Dz.U., 1937, Nr 86, poz. 617).

czych<sup>39</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że ratyfikacja Konwencji MOP łączyła się z przyjęciem na Polskę zobowiązań o charakterze międzynarodowym, które dawały lepszą gwarancję spełnienia przyjętych regulacji. Ponadto ratyfikowane przez Polskę Konwencje MOP niewątpliwie wywarły ogromny wpływ na ustawodawstwo krajowe państwa polskiego w okresie dwudziestolecia międzywojennego, przede wszystkim pod względem zmian merytorycznych i ulepszeń pod względem techniki legislacyjnej, zwłaszcza że był to okres, w którym polskie ustawodawstwo pracy i opieki społecznej dopiero się kształtowało. Wpływ norm MOP jest widoczny szczególnie w takich dziedzinach, jak: ochrona pracy kobiet i młodocianych, warunki pracy i życia marynarzy oraz ubezpieczenia społeczne<sup>40</sup>.

## 4. Regulacje kwestii społecznych w konstytucji marcowej z 17 marca 1921 roku

Po pierwszej wojnie światowej i związanych z nią przewrotach społeczno-politycznych zagadnienie pracy stało się jednym z najbardziej aktualnych i naglących problemów społecznych. Zjawisko to zbiegło się w czasie z uchwalaniem ustaw konstytucyjnych przez wiele państw. Widać wyraźnie, że w tych ustawach, ze względu na swą aktualność i duże znaczenie, zagadnienie pracy musiało zostać nie tylko uwzględnione, lecz także szeroko omówione<sup>41</sup>.

W czasie gdy kwestie społeczne burzliwie omawiane były na konferencjach pracy za granicą, w Polsce w Sejmie Ustawodawczym trwały już prace nad tworzeniem ustaw krajowych. W dniu 17 marca 1921 r. uchwalono konstytucję marcową. Przepisy ustawy regulowały prawa i obowiązki obywatelskie i pracownicze. Badając treść konstytucji, trzeba zdać sobie sprawę, że nosi ona na sobie piętno warunków, w których powstawała. Były to okoliczności niezwykle mało sprzyjające wyczuciu potrzeb przyszłości. Trzeba wiedzieć, że ten akt prawny to dzieło o dwóch obliczach. Z jednej strony mocne i wyraźne w bezspornej kwestii, tj. pragnienia niepodległości Polski, z drugiej zaś — chwiejne, mało czytelne i często nieudolne tam, gdzie była potrzeba logicznych rozstrzygnięć problemów<sup>42</sup>.

Choć w taki właśnie sposób w konstytucji marcowej zostały ujęte kwestie dotyczące polityki społecznej niepodległej Polski, to zdać sobie trzeba sprawę z tego, że już samo ujęcie problemu pracy i opieki społecznej w tej ustawie jest wyrazem przyznania mu wielkiego znaczenia.

<sup>39</sup> M. Bornstein-Lychowska, *XV Międzynarodowa Konferencja Pracy...*, s. 45.

<sup>40</sup> M. Seweryński, *op. cit.*, s. 32.

<sup>41</sup> J. Mazurkiewicz, *Zagadnienie pracy w konstytucjach powojennych*, Lublin 1926, s. 8.

<sup>42</sup> G. Simon, *Zagadnienie społeczne w Konstytucji Polskiej*, Warszawa 1928, s. 7.

Już sam uroczysty wstęp do konstytucji głosił, że

My Naród Polski [...] dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny mając na oku [...], a pragnąc jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności, pragnąc zarazem zapewnić rozwój jej wszystkich sił moralnych dla dobra całej odradzającej się ludzkości, wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę państwa zabezpieczyć — tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej uchwalamy i stanowimy<sup>43</sup>.

W dalszej części konstytucji temat pracy i opieki społecznej był poruszony w kilku dosłownie artykułach, głównie znajdujących się w rozdziale V: „Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie”, ale także w rozdziale III w art. 68 konstytucji. Ze względu na podobieństwo poruszanych kwestii przepisy dotyczące spraw pracy i opieki społecznej zawarte w konstytucji można podzielić na trzy części. Pierwsza, o charakterze praw wolnościowych, a więc zagwarantowanych obywatelom wolności. Druga, omawiająca prawa obywateli albo niektórych ich kategorii, i trzecia, poświęcona organizacji pracy i określeniu jej wpływu na gospodarczy aspekt życia obywateli.

W pierwszej części nie można pominąć art. 101 konstytucji, który dawał obywatelom polskim wolność pracy oraz dodatkowo wiele innych wolności, np. wolność zamieszkania, wychodźstwa itp. Wolności te mogły być ograniczone jedynie w drodze ustawy. Prawo koalicji, gromadzenia się i tworzenia stowarzyszeń i związków zapewnił art. 108 konstytucji i pozostawił ich wykonanie ustawom w słowach „wykonanie tych praw określają ustawy”<sup>44</sup>. W wyrażeniu tym można się doszukać nieścisłości językowej, gdyż ustawodawca nie pozostawił ustawom określenia samego wykonania tych praw, lecz sposób ich wykonania, ponieważ ich wykonanie przewidywała sama konstytucja<sup>45</sup>.

Wśród praw zapewnionych w konstytucji wysokie miejsce zajmowało prawo do opieki państwa nad pracą i pracownikami, które wyrażone zostało w art. 102 i 103 konstytucji. Opieka ta obejmowała: kwestię zdrowotności, troskę państwa o zapewnienie obywatelom stałości egzystencji, opiekę nad macierzyństwem oraz sprawy wychowawczo-religijne.

W art. 103 konstytucji, który stanowił, że „Praca zarobkowa dzieci poniżej lat 15-stu, praca nocna kobiet i młodocianych w gałęziach przemysłu, szkodliwych dla ich zdrowia, jest zakazana. Stałe zatrudnianie dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jest zakazane”<sup>46</sup>, poruszone zostały kwestie dotyczące zdrowotności i związanych z tym zakazów pracy dla poszczególnych kategorii

<sup>43</sup> Wstęp do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>44</sup> Art. 108 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>45</sup> Z. Cybichowski, *Prawo państwowe Polski*, Warszawa 1924, s. 154.

<sup>46</sup> Art. 103 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

osób<sup>47</sup>. Według tego przepisu dzieci i młodzież w wieku szkolnym nie mogli być zatrudniani zarobkowo, a pracować w gałęziach przemysłu szkodliwych dla zdrowia nie można było dzieciom do lat 15, kobietom i młodocianym robotnikom. Ograniczenia dotyczące kobiet i młodocianych robotników odnosiły się tylko do pracy nocnej. Kogo dokładnie uważano za młodocianego robotnika, konstytucja nie określiła. Przepis ten stał się istotnym *novum* dla tej części społeczeństwa, która uprzednio żyła pod zaborem rosyjskim, ale dla obywateli byłego zaboru austriackiego, a zwłaszcza pruskiego, stanowił o stanie dawno już osiągniętym<sup>48</sup>.

Przez stałość egzystencji rozumie się dążenie państwa do zapewnienia obywatelom godziwych warunków życia w okresie bezrobocia, choroby i innych tego typu przypadków. Jako środek służący temu celowi, art. 102 konstytucji wymieniał ubezpieczenia społeczne. Omawiana stałość egzystencji jest wynikiem opieki państwa nad pracą i różni się zasadniczo od ubezpieczeń społecznych, które z kolei są efektem prawa do pracy. Stałość egzystencji nie jest jednoznaczna z obowiązkiem państwa do dostarczania środków utrzymania bez względu na okoliczności. Omawiany przepis zawiera także niejako uzasadnienie tej „szczególnej opieki” oraz wynikających z niej konstytucyjnych obowiązków państwa: „Praca, jako główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej, pozostawać ma pod szczególną ochroną państwa”<sup>49</sup>.

Zauważyć można, że w omawianym przepisie nie podkreślono jednak żadnego znaczenia pracy w ujęciu etycznym, nie związano jej ani z warunkiem istotnej produktywności, w szerszym znaczeniu tego słowa, ani nie uczyniono z niej obowiązku. Wysłunięto w tym przepisie jedynie czynnik ściśle materialistyczny, i to w formie najogólniejszej. Tylko poprzez sformułowanie najmniej sporne, że „praca jest główną podstawą bogactwa”<sup>50</sup> narodów i państw, dano uzasadnienie szczególnej nad nią opieki i ochrony. Problemu pracy nie chciano czy nie umiano oprzeć jednak na głębszych podstawach, nie zadano sobie trudu rozróżnienia różnych rodzajów pracy, nie tylko ze względu na jej charakter umysłowy czy fizyczny, lecz także na jej społeczne, prawne i gospodarcze zróżnicowanie. W całej konstytucji raz tylko jeden mówi się o „pracy najemnej”<sup>51</sup> w pewnym odróżnieniu od pracy niezależnych przedsiębiorców. W konstytucji nie wspomniano również o pracy i instytucjach opartych na zasadach spółdzielczości.

Przepis art. 102 stanowiąc, że „Każdy obywatel ma prawo do opieki nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedo-

<sup>47</sup> J. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 13–14.

<sup>48</sup> G. Simon, *op. cit.*, s. 14.

<sup>49</sup> Art. 102 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

łóstwa — do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa”<sup>52</sup>, jest poniekąd zapowiedzią uchwalenia przyszłych ustaw socjalnych<sup>53</sup>.

Opieka macierzyństwa, choć wprost nie może być nazwana opieką nad pracą, to jednak bezpośrednio się z nią łączy. Obejmuje bowiem przede wszystkim osoby pracujące, które są jednocześnie mało zasobne w środki materialne. Opieka ta nie jest w art. 103 konstytucji dokładnie określona, gdyż szczegółowe unormowanie jej pozostawiono ustawom.

Artykuł 103 konstytucji (w zdaniu pierwszym) zapewnia opiekę państwa nad dziećmi pozbawionymi odpowiedniej opieki, „zaniedbanymi pod względem wychowawczym”<sup>54</sup>. Dzieci pozbawione odpowiedniej opieki i tym samym odpowiednich warunków bytowych, niezbędnych do prawidłowego ich rozwoju (co się właściwie dokładnie pokrywa z sytuacją dzieci warstw robotniczych), mają prawo do pomocy i ochrony państwa. Mają też prawo do opieki moralnej i religijnej obywateli, którymi się państwo bezpośrednio opiekuje.

Opieka nad pracą wprowadzona została do konstytucji ze względów gospodarczych, humanitarnych i religijno-moralnych. Motyw gospodarczy uwidocznił się w art. 102 w zdaniu 1, w którym ustawodawca stanowił, że „Praca, jako główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej Polskiej pozostaje pod specjalną ochroną państwa”. Motyw humanitarny ujawnił się w przepisach regulujących, np. ograniczenia wiekowe pracowników zatrudnianych w poszczególnych gałęziach przemysłu i do poszczególnych rodzajów zajęć. Wreszcie jest motyw religijno-moralny, poruszony w zdaniu 3 art. 102.

Zauważyć więc można, że chociaż określenie pracy w konstytucji marcowej było ściśle liberalne i wydaje się, że ustawodawca podkreślał w pracy tylko jej wartość gospodarczą, to jednak w treści przepisów tej samej konstytucji znajdujemy nie tylko szereg przepisów o znaczeniu gospodarczym, lecz także przepisy zapewniające opiekę ludności pracującej i łączących się z tym problemów prawnych. Wyciągnąć więc można wniosek, iż praca dla ustawodawcy polskiego była „źródłem bogactwa”, ale nie tylko materialnego.

W art. 68 konstytucji opisane jest zagadnienie organizacji pracy, a dokładnie Izby Pracy Najemnej. Według tego przepisu Izby Pracy Najemnej są organem samorządu warstw pracowniczych (Samorządu Gospodarczego) i zarazem częścią składową Naczelnej Izby Gospodarczej Rzeczypospolitej. Izby te łącznie z innymi izbami, np. rolniczymi, handlowymi itp., mają współpracować z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie ustawodawczym. Koncepcja stworzenia Naczelnej Izby Gospodarczej była konsekwencją walki stronnictw.

<sup>52</sup> Art. 102 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>53</sup> G. Simon, *op. cit.*, s. 14.

<sup>54</sup> Art. 103 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wymieniony przepis stanowił, że Izba Gospodarcza była tylko organem samorządu i nie miała uprawnień prawnopolitycznych w stosunku do ciał ustawodawczych.

Mimo to Naczelna Izba Gospodarcza miała duże znaczenie jako swego rodzaju symbol zorganizowanego życia gospodarczego II RP. Wejście zaś Izby Pracy jako części składowej do NIG oznaczało uznanie pracy jako jednego z pierwszych czynników gospodarczych, kształtujących życie społeczne<sup>55</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że konstytucja marcowa pod względem swych tendencji zasadniczych w dziedzinie społecznej była raczej konserwatywna, a w normowaniu życia socjalnego obywateli — dość umiarkowana. Dała jednak podstawy do stanowienia dalszych aktów prawnych polityki społecznej II Rzeczypospolitej.

W konkluzji należy podkreślić, że potrzeba uzdrowienia istniejącej w niepodległej Polsce polityki społecznej miała podłoże nie tylko w ustawach krajowych, lecz także tych powstających na gruncie prawa międzynarodowego. Po pierwszej wojnie światowej temat poprawy sytuacji społecznej obywateli powstałych tworów państwowych poruszany był we wszystkich ważniejszych aktach prawnych. W powstałych bowiem państwach rodziła się sytuacja, w której praca stała się towarem, rozdzielone zostały pojmowane do tej pory łącznie pojęcia pracy i kapitału, a przy tym zubożałe społeczeństwo pozbawione było opieki socjalnej i rzeczywistych narzędzi do obrony swoich praw. Z takimi okolicznościami zmierzyć się przyszło odradzającej się Polsce. Problemy te nie zostały pominięte również w rozważaniach podejmowanych przez ówczesną międzynarodową opinię publiczną. Z czasem powoli wprowadzana zasada, że pracy nie można utożsamiać z towarem oraz zaprzeczać jej związkowi z życiem poszczególnych obywateli, zaczęła zdobywać coraz większe uznanie. Wynikiem zmiany poglądów było dążenie do zabezpieczenia pracy jako efektu działań ludzkich, traktowanej nie jako coś, co można wynająć, choćby za wysoką cenę, ale jako czynnik produkcji równoznaczny z kapitałem, oraz coraz wyraźniejsze uznawanie w niej środka egzystencji tysięcy rodzin. Wyrazem tych zmian były przepisy ustawodawstwa ochronnego i ustawodawstwa pracy zawarte zarówno w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w przepisach prawa międzynarodowego. Choć powstające akty prawne zawierały bardzo generalne i ubogie dla polityki społecznej regulacje, to biorąc pod uwagę realia w powojennej Europie, katastrofalnie wysoką stopę bezrobocia, zniszczenia w rolnictwie, przemyśle i handlu, wielkie trudności w polityce zagranicznej, słabe poczucie przestrzegania prawa przez Polaków (zwłaszcza w byłym zaborze rosyjskim), chaos ideowy i partyjny, przyznać należy, że stanowiły one fundamenty rodzącej się wówczas, ogólnie rzecz ujmując — kwestii społecznej.

---

<sup>55</sup> J. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 16.

## Conditions for the development of social policy of the Second Republic of Poland in the light of international legislation and the March Constitution

### Summary

The aim of this study was to determine the impact of the March Constitution and international legislation, that is the Treaty of Versailles and conventions of the International Labour Organisation (ILO), on the emergence and development of social policy of the reviving of Polish state in the interwar period.

To better understand the intentions contained in those acts, in the initial part of the study the situation prevailing in Poland after the First World War was briefly described and the immediate needs of the Polish society resulting therefrom. In the following part of the work the provisions of various legal acts, whose regulations influenced the direction of social development of the Polish state in the interwar period, starting from the Treaty of Versailles through ILO Conventions ratified by Poland to the March Constitution, were described.

After analyzing the content of legal acts mentioned above it was concluded that the regulations contained in the provisions were essential foundations of the reviving social policy in the Second Republic of Poland.

**Keywords:** social policy, social services, International Labour Organization, the March Constitution of Poland, Treaty of Versailles