

TOMASZ KOZŁOWSKI

Ostrów Wielkopolski

Inspekcja pracy na ziemiach polskich pod zaborami

1. Anglia kolebką inspekcji pracy w Europie

Za kolebkę nowożytnej inspekcji pracy należy uznać Anglię, gdzie już w końcu XVIII stulecia zrodziło się przekonanie o konieczności uregulowania sytuacji prawnej robotników najemnych¹. Sama idea nie była w owym czasie nowa. Z całą stanowczością, jako pierwsi, głosić ją zaczęli przemysłowcy angielscy z Robertem Owenem na czele, który poddawał głębokiej krytyce wszystkie słabości kapitalistycznego systemu: własność prywatną, strukturę klasową, podział pracy, panowanie konkurencji i rosnące ubożenie robotników. Przekonywał, iż społeczeństwo kapitalistyczne jest równie niedoskonałe jak ustrój i podobnie jak feudalizm jest przejściowym etapem rozwoju ludzkości². Już wówczas zaczęto zdawać sobie sprawę z tego, że niekontrolowany wyzysk całych rodzin robotniczych, w tym przede wszystkim kobiet i dzieci, doprowadzić może do klęski humanitarnej i znacznego obniżenia wartości „materiału ludzkiego” kierowanego do wielkich fabryk. Przemysł angielski już w drugiej połowie XVIII wieku „pochłaniał” wielkie ilości ludzi i to w dosłownym tego słowa znaczeniu. Na południu Anglii liczne parafie utrzymywały na swój koszt grupy dzieci i nędzarzy, by na-

¹ Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego, konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego*, Warszawa 1928, t. II, s. 667.

² Robert Owen (1771–1858) był znanym pisarzem, działaczem politycznym i pionierem ruchu spółdzielczego. Jako udziałowiec zespołu fabryk włókienniczych New Lanark dokonał wielu eksperymentów zmierzających do poprawy warunków pracy robotników i podniesienia poziomu ich kultury. Zabiegał o rozszerzenie ustawodawstwa fabrycznego mającego ochronić interesy robotników. Swoje ideały próbował wcielić w życie również na terenie Stanów Zjednoczonych i Francji, jednak bez większego powodzenia. Zob. H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 247.

stępnie wysyłać je do fabryk, oddając w niewolę pracodawcom. Komisja lekarska powołana do zbadania przyczyn niesłychanie szybko rozprzestrzeniających się chorób zakaźnych ustaliła, że roznoszą je dzieci fabryczne. Przyczynami były nie-ludzkie warunki pracy, poniżający stan siedzib mieszkalnych, kilkunastogodzinny dzień pracy i złe odżywianie. O takich zdobyczach cywilizacji jak opieka lekarska czy zabezpieczenie socjalne nie było oczywiście mowy. Plagi ówczesnego społeczeństwa jak śmiertelność dzieci, pijaństwo i demoralizacja wśród kobiet, a nade wszystko ogromna liczba wypadków przy pracy powodujących śmierć i kalectwo robotników, wymagały pilnej interwencji państwa³.

Konieczność ingerencji w warunki pracy i objęcia ochroną prawną bezwzględnie słabszej strony procesu pracy nie była na przełomie XVIII i XIX wieku tak oczywista. Należało włożyć wiele wysiłku, aby ustawodawstwo ochronne zaistniało w porządku prawnym nowożytnej Europy⁴. Pierwszą ustawą z zakresu ochrony pracy była angielska ustawa z dnia 22 czerwca 1802 roku „w sprawie zabezpieczenia zdrowia fizycznego i moralnego uczniów oraz innych robotników zatrudnionych w przędzalniach bawełny i innych, jak również w fabrykach wyrobów bawełnianych i innych”⁵. Zawierała ona przepisy dotyczące czasu pracy i obowiązku szkolnego dzieci oraz określała minimalny wiek dopuszczania ich do pracy w przędzalniach bawełny. Nadzór nad jej stosowaniem powierzono przedstawicielom miejscowej administracji, tak zwanym sędziom pokoju, którzy z własnego grona lub spośród duchowieństwa wybierali nadzorców do bezpośredniego wizytowania zakładów pracy. Osoby te otrzymały prawo oglądania stanowisk pracy oraz wstępu do każdego przedsiębiorstwa, w którym odbywała się praca najemna. Z przeprowadzonych wizytacji przedstawiali oni sprawozdania swoim przełożonym⁶. W praktyce jednak przepisy nowej ustawy dały nikłe rezultaty, nadzorcy bowiem wizytowali zakłady bardzo niechętnie, a przede wszystkim nie uregulowano tak podstawowej kwestii, jak możliwość wydawania zaleceń pokontrolnych. Brakowało również postanowień dotyczących sankcji za naruszenie przepisów ochronnych⁷. Działalność nadzorców i składane przez nich sprawozdania wywołały jednak ten pozytywny skutek, że o kwestiach ochrony pracy zaczęto coraz częściej dyskutować w parlamencie brytyjskim. Ponadto informacje o skandalicznych warunkach pracy w fabrykach przedostawały się, za pośrednictwem prasy, do opinii publicznej. Wynikiem tych nastrojów było między innymi uchwalenie w 1819 roku ustawy, na mocy której zabroniono zatrudniania

³ M. Klott, *Inspekcja pracy w Polsce, odczyt wygłoszony w polskim towarzystwie polityki społecznej*, Warszawa 1937, s. 8.

⁴ L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 34.

⁵ The Factories Act 1802 (citation 42 Geo. III c. 73) zwana również potocznie „Health and Morals of Apprentices Act”.

⁶ M. Bornstein-Lychowska, *Inspekcja Pracy w państwach europejskich*, Warszawa 1925, s. 139.

⁷ *Ibidem*, s. 140.

w przędzalniach bawełny dzieci poniżej 9 lat⁸. Zasadniczego postępu dokonano jednak dopiero w roku 1833⁹, kiedy to w dniu 29 sierpnia uchwalono ustawę, na mocy której objęto ochroną nie tylko dzieci w wieku 9–13 lat, ale również nieletnich w wieku 13–18 lat, a także ustalono maksymalne limity dnia roboczego dla tej kategorii pracowników. Najważniejszym jednak postanowieniem zawartym w ustawie był przepis, na podstawie którego powołano do życia specjalny urząd, czyli inspekcję fabryczną. Głównym zadaniem nowo powstałego urzędu była kontrola stosowania przepisów ochronnych w fabrykach. Należy bowiem podkreślić z całą stanowczością, iż nawet najbardziej oczywiste i obiektywne normy prawne zawarte w przepisach nie będą stosowane, jeżeli w ślad za nimi nie zostanie uchwalona sankcja za ich naruszenie i nie zostanie powołany organ czuwający nad ich wykonaniem. Tak więc rok 1833 możemy uznać za datę narodzin inspekcji pracy w nowożytnej Europie. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż pomysł utworzenia urzędu nadzorującego stosowanie przepisów ochronnych pojawił się również u dość licznej grupy przedsiębiorców, którzy stosowali przepisy ochronne w swoich fabrykach i żądali, aby dotyczyły one wszystkich zakładów pracy zatrudniających pracowników.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1833 roku przyznała inspektorom fabrycznym bardzo szerokie, jak na owe czasy, uprawnienia. Przed wszystkim mieli oni prawo wstępu do każdego zakładu pracy oraz wydawania poleceń niezbędnych do zagwarantowania realizacji przepisów ochronnych. Inspektorzy mieli również prawo do pomocy ze strony funkcjonariuszy policji miejskiej, żądania od wszystkich osób oświadczeń na okoliczność wykonywanej pracy, a także wyciągania konsekwencji natury karnej w stosunku do świadków, którzy nie stawili się na wezwanie¹⁰. W celu ujednoczenia stosowania przepisów ochronnych w całym państwie inspektorzy fabryczni zostali zobowiązani do okresowych spotkań w Londynie oraz przedstawiania sprawozdań Parlamentowi. Do pomocy inspektorom sekretarz stanu miał prawo wyznaczać urzędników, tak zwanych superintendents, którzy nie posiadali jednak prawa do samodzielnego wizytowania zakładów pracy. Fakt powołania pomocników zasługuje na podkreślenie, ponieważ w pierwszych kilku latach działalności powołano w całej Anglii zaledwie czterech inspektorów fabrycznych¹¹. Z ich pierwszych sprawozdań wyłaniał się obraz niechęci czy wręcz wrogości, z jaką spotykali się podczas kontroli w za-

⁸ The Cotton Mills and Factories Act 1819 (citation 59 Geo. III c. 66).

⁹ The Factory Act 1833 (3 & 4 Will. IV c. 103).

¹⁰ Jak ważne były to uprawnienia, niech świadczy fakt, iż blisko 200 lat później, w obecnie obowiązującej ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, znalazły się bardzo podobne uregulowania, dotyczące możliwości żądania od podmiotu kontrolowanego oraz od wszystkich pracowników i osób, które są lub były zatrudnione, pisemnych i ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania tych osób w związku z przeprowadzoną kontrolą. Zob. ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. Nr 89/2007, poz. 589 ze zm.).

¹¹ M. Bornstein-Lychowska, *op. cit.*, s. 141.

kładach pracy, pomimo że zakres ich uprawnień, przynajmniej w początkowym okresie, obejmował głównie przepisy dotyczące pracy kobiet i dzieci. Ponadto inspektorzy korzystali w pełnym zakresie z przysługujących im uprawnień o charakterze administracyjnym, a w dużo mniejszym z uprawnień o charakterze sądowym. Twórcy ustawy wyszli bowiem ze słusznego założenia, iż nie można pełnić jednocześnie funkcji oskarżyciela, sędziego i obrońcy¹². Pomimo niezliczonych trudności, doświadczenia z ich pracy, które przedstawiali na forum Parlamentu, były nieocenione z punktu widzenia rozwoju ustawodawstwa ochronnego. Już w 1844 roku wprowadzono ustawę uzupełniającą¹³, na mocy której nastąpiło rozgraniczenie w realizacji atrybutów władzy administracyjnej od sądowniczej, przekazując tę ostatnią do wyłącznej realizacji sądom. Wobec faktu odebrania inspektorom uprawnień o charakterze sądowniczym przysługiwało im jednak prawo bycia świadkiem oraz możliwość wzywania na rozprawę winnych pracodawców i innych osób. Nowe przepisy rozszerzyły natomiast uprawnienia inspektorów przemysłowych w dziedzinie stosunków administracyjnych. Między innymi wprowadzono obowiązek powiadamiania urzędników o otwarciu nowego zakładu pracy oraz całkowitą odpowiedzialność przedsiębiorców za stan warunków pracy w zakładzie. Ten ostatni warunek miał być realizowany bez względu na zakres przepisów ochronnych i fakt dokonania kontroli w zakładzie. Jeżeli do katalogu powyższych obowiązków dodamy jeszcze konieczność powiadamiania przez przedsiębiorcę o każdym wypadku przy pracy lekarzy, którzy następnie tę informację przekazywali inspektorom, to w pewnym stopniu można zrozumieć opór, jaki nowe przepisy wywoływały u pracodawców. Nowa ustawa wprowadziła ponadto uprawnienie dla inspektorów do wydawania przedsiębiorcom wiążących poleceń w celu uniknięcia wypadków przy pracy, zwłaszcza w odniesieniu do ruchomych części maszyn. Przedsiębiorca mógł wprawdzie odwołać się od powyższej decyzji do komisji złożonej z dwóch rzeczoznawców, ale bez względu na wynik postępowania odwoławczego, w razie zaistnienia nieszczęśliwego wypadku z udziałem „zakwestionowanej” maszyny, zobowiązany był do zapłacenia wysokiej grzywny, która przyznawana była w całości poszkodowanemu. Należy jeszcze podkreślić, iż zasadniczą metodę rozwiązywania konfliktów w fabrykach oraz stosowania w praktyce przepisów ochronnych stanowiła metoda rozjemstwa. Z prawa wydawania zarządzeń korzystano z dużą rozważą, zwłaszcza że zarządzenia w sprawach zapobiegania wypadkom przy pracy mógł wydawać tylko inspektor główny¹⁴.

¹² Zasada *nemo iudex in causa sua* znana była już w prawie rzymskim.

¹³ The Factories Act 1844 (citation 7 & 8 Vict c. 15).

¹⁴ Jak już podkreślono, w początkowym okresie działalności inspekcji fabrycznej w Anglii działało 4 inspektorów, a zatem w prosty sposób można było dokonywać jednolitej wykładni w zakresie stosowania przepisów ustaw ochronnych. W miarę rozwoju urzędów inspekcji jednolitość form i metod postępowania wobec kontrolowanych podmiotów okazała się utrudniona. Wobec tego pojawiła się konieczność centralizacji. Reformy jednak nie wprowadzono od razu, lecz stopniowo;

Ustawa z 1844 roku w sposób ogólny wyznaczyła zasady postępowania oraz katalog uprawnień inspektorów przemysłowych w Anglii na kilkadziesiąt kolejnych lat. Z ważniejszych zmian przeprowadzonych w następnych latach wymienić należy: prawo do wydawania, na wniosek inspektorów fabrycznych, zarządzeń z dziedziny higieny pracy oraz zapobiegania wypadkom przez sądy policyjne, a także przekazanie w 1867 roku nadzoru nad warsztatami w zakresie czasu pracy dzieci, młodocianych i kobiet władzom miejscowym. Praktyka pokazała jednak, iż pomysł okazał się nietrafny, nie licząc kilku przypadków właściwego działania władz w zakładach zlokalizowanych w wielkich miastach. Już w 1871 roku zdecydowano o oddaniu nadzoru z powrotem inspektorom przemysłowym¹⁵. Wskutek tej decyzji liczba zakładów podległych inspekcji wzrosła w krótkim czasie z 30 do 110 tysięcy. W konsekwencji jednak nie zatrudniono, przez dłuższy czas, dodatkowego personelu inspekcyjnego. Skutkiem takiego stanu rzeczy była słaba realizacja przepisów ustaw ochronnych w nadzorowanych przedsiębiorstwach. Ponadto większość czasu pochłaniały inspektorom kontrole małych warsztatów¹⁶. Taka sytuacja trwała aż do roku 1891, kiedy to nadzór nad stosowaniem przepisów higieny w warsztatach powierzono z powrotem władzom miejscowym¹⁷.

Rozpatrując rozwój angielskiego ustawodawstwa dotyczącego inspekcji, warto odnotować również, iż począwszy od roku 1893 do służby przyjęto pierwsze kobiety. Ich praca okazała się bardzo trudna, zważywszy na to, iż w kwestiach nadzoru nad pracą kobiet w zakładach przemysłowych wizytować musiały one przedsiębiorstwa nie tylko w całej Anglii, lecz również w Szkocji i Irlandii. W początkowym okresie ich działalności — do roku 1898 — inspektorki zostały

w pierwszym okresie nie powoływano nowych urzędników, a od roku 1871 kierownictwo inspekcji pozostawiono w rękach dwóch funkcjonariuszy. W 1878 r. jednego nominowano na stanowisko inspektora głównego (Chief Inspector of Factories) i powierzono kierownictwo nad całym urzędem. Terytorium kraju podzielono na 5 dużych okręgów, na czele których stał tzw. superintending. Do jego podstawowych obowiązków należał bezpośredni nadzór nad pracą inspektorów fabrycznych. W ten sposób osiągnięto zamierzone cele — ujednoczenie form i metod pracy oraz jednakowe stosowanie przepisów ustaw ochronnych. Taki model inspekcji angielskiej przetrwał do lat dwudziestych XX w.

¹⁵ Przepisy ochronne zawarte w ustawach angielskich zawierały takie pojęcia, jak fabryka (factory) i warsztat (workshop) oraz warsztaty domowe (domestic workshops). Dane miejsce nazywane było fabryką, jeżeli korzystało z siły napędowej; w przeciwnym razie stanowiło warsztat. Powyższe rozróżnienie miało generalne znaczenie, nadzór bowiem nad warunkami zdrowotnymi w warsztatach należał do władz komunalnych. Biorąc to pod uwagę, nadzorowi inspektorów fabrycznych podlegały przede wszystkim duże przedsiębiorstwa przemysłowe oraz zakłady chałupnicze (domestic workshops), w których wszystkie osoby zatrudnione były członkami tej samej rodziny i mieszkwały w pomieszczeniach przedsiębiorstwa.

¹⁶ M. Bornstein-Lychowska, *op. cit.*, s. 143.

¹⁷ Funkcjonariusze miejscowych władz zdrowia publicznego uzyskali uprawnienia inspektorów fabrycznych w zakresie wstępu do zakładów; inspektorzy sprawowali zaś nad tymi urzędnikami zwierzchni nadzór.

poddane zwierzchnictwu inspektora głównego, choć mogły bez wiedzy inspektora obwodowego samodzielnie wizytować zakłady. Z czasem tę odmienność zlikwidowano, przyznając kobietom zatrudnionym w inspekcji takie same prawa jak mężczyznom.

Skutkiem wielu przemysłanych decyzji, dotyczących rozwoju organizacyjnego oraz zakresu przedmiotowego działalności inspekcji fabrycznej w Anglii, na przełomie XIX i XX wieku model ustrojowy urzędu był w zasadzie gotowy i oparty na sprawdzonych wzorcach. Z początkiem XX wieku personel inspekcji fabrycznej liczył 199 osób¹⁸. Na czele inspekcji stał inspektor główny, który wchodził w skład Departamentu Fabrycznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Do zakresu jego kompetencji należał nadzór nad wykonywaniem ustaw ochronnych, ale z wyjątkiem nadzoru nad higieną publiczną należącą do kompetencji władz miejscowych. Obszar kraju podzielono na okręgi — te zaś na mniejsze jednostki zwane obwodami — w sumie było ich 83. Personel każdego obwodu obejmował inspektora obwodowego oraz kilku inspektorów, w tym inspektorów asystentów. Inspektor obwodowy odpowiadał za organizację i nadzór nad zakładami jedynie na terenie podległego obwodu; zwierzchni nadzór nad działalnością wszystkich inspektorów obwodowych należał do inspektora okręgowego, który od podległych urzędników miał prawo wymagać sprawozdań, zwłaszcza w czasie wizyt realizowanych w poszczególnych obwodach. Inspektorzy lekarze, inspektorzy ds. urządzeń elektrycznych i przemysłu maszynowego podlegali bezpośrednio inspektorowi głównemu i przydzielani byli do poszczególnych obwodów w zależności od potrzeb wynikających ze sprawowanego nadzoru nad zakładami. Do podstawowych obowiązków lekarzy inspekcyjnych należały: wystawianie dzieciom świadectw o zdolności do podjęcia pracy w określonej branży, badanie stanu zdrowia robotników zatrudnionych w tak zwanych zawodach niebezpiecznych oraz w wypadku zatruc, a także składanie sprawozdań z wyników zrealizowanych czynności położonym. Stosunkowo szeroki był zakres przedmiotowy nadzoru ze strony samych inspektorów i obejmował takie zagadnienia, jak: ochronę robotnika przy wykonywaniu określonych prac lub zawodów, ochronę pracy kobiet, młodocianych i dzieci, udział w dochodzeniu związanym z nieszczęśliwymi wypadkami, ochronę kobiet i dzieci przy pracach z ołowiem, nadzór nad stosowaniem przez przedsiębiorców wypłat, w tym gratyfikacji w naturze tak zwanych truck acts, oraz prawo oskarżania pracodawców w razie stwierdzenia naruszeń przepisów ustaw ochronnych¹⁹. Szeroki zakres działalności wymagał od

¹⁸ W tej liczbie było 165 mężczyzn i 34 kobiety, w tym: inspektor główny, pomocnicy inspektora głównego, inspektorzy ogólni, pomocnicze inspektorki ogólne, inspektorzy obwodowi, inspektorzy okręgowi, inni inspektorzy, asystenci inspekcyjni, inspektorzy-lekarze, inspektorzy ds. urządzeń elektrycznych, inspektorzy ds. przemysłu maszynowego i inspektorzy ds. płac w przemyśle włókienniczym.

¹⁹ Skargę na działalność przedsiębiorcy sprzeczną z ustawą wnosił inspektor do sądu policyjnego (Court of Summary Jurisdiction). Miał on prawo przedstawić oskarżenie oraz zaproponować

ustawodawcy podjęcia określonych działań w celu zagwarantowania urzędnikom niezależności. Takie unormowanie również znalazło się w przepisach i polegało na tym, iż inspektorzy, którzy pomyślnie zdali egzaminy i dwuletni okres próby, byli mianowani na poszczególne stanowiska i podlegali wyłącznie inspektorowi głównemu. Ponadto w realizacji sprawowanego nadzoru mieli zupełną swobodę ograniczoną jedynie zakresem obowiązujących ustaw ochronnych oraz własnej wiedzy i doświadczenia.

W kolejnych latach idee zawarte w ustawodawstwie ochronnym Anglii stopniowo przedostawały się na kontynent europejski. Rządy poszczególnych państw zaczęły sobie zdawać sprawę z tego, iż bez wprowadzenia przepisów ochronnych w środowisku pracy rozwój kapitalistycznych stosunków produkcji może okazać się niemożliwy lub co najmniej w znacznym stopniu utrudniony. Na kontynencie, podobnie jak w Anglii, rozwój przepisów ochronnych przebiegał według podobnego „scenariusza”. Na początku obejmowano opieką ustawodawcy pracujące dzieci, potem kobiety, wreszcie z dużymi oporami dorosłych robotników. Rozwój przepisów ochronnych pozostawał bowiem w sprzeczności z ideą swobody gospodarczej i wolności nawiązania stosunku pracy²⁰.

W ślad za ustawodawstwem angielskim instytucje inspekcji pracy wprowadzono w Danii (1873 rok), we Francji (1874 rok), w Szwajcarii (1877 rok, ale w kantonie zuryskim już w 1859 roku), w Niemczech w 1878, a w Rosji w 1882 roku. Naszego kraju nie było w tych latach na mapie politycznej Europy, dlatego powstanie i rozwój inspekcji pracy w XIX wieku są dla nas interesujące, ale głównie w tych państwach, pod rządami których znajdowały się nasze ziemie zagrabione w końcu XVIII wieku. W dalszej części pracy przedstawione zostaną zatem zagadnienia dotyczące genezy, rozwoju i zakresu przedmiotowego działalności inspekcji pracy w Rosji, Austrii oraz Prusach.

2. Inspekcja fabryczna w Rosji

Ustawodawstwo ochronne dotyczące stosunków pracy pojawiło się w Rosji, w tym w zaborze rosyjskim, w drugiej połowie XIX wieku, chociaż zdecydowanie później niż na innych polskich ziemiach pod zaborami. Również tutaj przyczyną powstania szeregu przepisów były z jednej strony wzrost aktywności i znaczenia

świadków, których należało w sprawie przesłuchać. W pewnych sprawach inspektor mógł korzystać ze specjalnego przywileju w celu zastrzeżenia wysokości nakładanej kary pieniężnej; w sytuacji naruszenia przepisów ochronnych w stosunku do na przykład 20 kobiet wszcząć 20 postępowań jednocześnie i żądać ukarania w 20 oddzielnych sprawach. Korzystając z takiego prawa, inspektorzy mieli istotny wpływ na wymiar kary. Jednocześnie w znaczącym zakresie realizować mogli elementy prewencji szczególnej i ogólnej.

²⁰ *Encyklopedia...*, s. 668.

coraz lepiej zorganizowanych organizacji robotniczych, z drugiej zaś ustępstwa przedsiębiorców jako element zwalczania ich siły. Jednak na ziemiach zaboru rosyjskiego szczególne znaczenie, niespotykane w takim zakresie w Prusach czy Austrii, miała represja realizowana za pośrednictwem policji państwowej. Pomimo coraz słabszej siły oddziaływania wzrastała ona aż do przełomu XIX i XX wieku. W okresie, w którym w ościennych państwach odstąpiono od tego rodzaju szykan w stosunku do robotników, w Rosji trwała w najlepsze i to w niespotykanej gdzie indziej skali. Tak jak w innych państwach za wprowadzaniem przepisów ochronnych w stosunku do robotników opowiadała się coraz znaczniejsza grupa przedsiębiorców, lecz olbrzymi obszar państwa oraz duże różnice w stopniu uprzemysłowienia kraju znacząco opóźniały wprowadzanie „nowinek” w tym zakresie. Stosunkowo wiele odrębności w ustawodawstwie ochronnym występowało w Królestwie Polskim. Najszybciej przepisy znajdowały zastosowanie w rejonach przodujących w rozwoju przemysłu, jak na przykład w okręgu łódzkim czy warszawskim²¹.

Ustawodawstwo pracy w Rosji zostało zapoczątkowane przez ustawę z dnia 1 czerwca 1882 roku „o pracy małoletnich”, na mocy której powołano również do życia inspekcję fabryczną²². W pierwszym okresie działalności do głównych zadań urzędu należał przede wszystkim nadzór nad wykonywaniem przepisów o pracy małoletnich i o uczęszczaniu przez nich do szkół początkowych oraz sporządzanie, przy udziale policji, protokołów o naruszeniu przepisów ustawy i przekazywanie ich do organów sądowych, a także oskarżanie przed sądami osób winnych naruszenia przepisów wspomnianej ustawy²³. Spod nadzoru inspekcji wyłączone zostały zakłady przemysłowe stanowiące własność Skarbu Państwa oraz zakłady górnicze. Inspekcja fabryczna do 1905 roku była organem Ministerstwa Finansów, a następnie została podporządkowana nowo powstałemu Ministerstwu Przemysłu i Handlu. Podobnie jak w innych państwach skład personalny inspekcji był początkowo nieliczny. Urząd składał się z głównego inspektora fabrycznego oraz 9 inspektorów okręgowych i 10 pomocników. Urząd inspektora fabrycznego okręgu warszawskiego utworzono w Warszawie²⁴. Do pomocy po-

²¹ K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV, Warszawa 1982, s. 166.

²² Закон от 1 iúnâ 1882 g., „*O maloletnih, rabotaúshih na zavodach, fabrikah i manufakturah*” — PSZ. III sobranie [dalej: III], SPb., 1886, T. II., № 931. Na terenie Królestwa Polskiego przepisy ustawy o pracy małoletnich wprowadzone zostały w roku 1886. Zob. S. Rosiak, *Inspekcja Fabryczna Guberni Piotrkowskiej*, „*Archeion*” 25, 1954, s. 18.

²³ H. Altman, *Inspekcja fabryczna w b. Królestwie Polskim i jej akta w archiwach państwowych*, „*Archeion*” 21, 1952, s. 28.

²⁴ Pierwszym inspektorem okręgu warszawskiego został Polak Aleksander Michajłowicz Blumenfeld, który w pamięci potomnych nie pozostawił dobrego wrażenia. Świadczy o tym również fakt, iż już w 1886 r. został odwołany z zajmowanego stanowiska. Na jego miejsce powołano lekarza — Włodzimierza Włodzimierzowicza Światłowskiego. Obszerny artykuł ukazujący działalność pierwszych inspektorów fabrycznych w Królestwie Polskim autorstwa J. Fijałek zatytułowany *Rola rosyjskiej inspekcji fabrycznej w ochronie zdrowia robotników Królestwa Polskiego u schyłku*

wołano także 1 inspektora w Łodzi, którego nadzór obejmował również ziemie guberni piotrkowskiej, kaliskiej, radomskiej i kieleckiej. Od samego początku działalności inspektorzy napotykali w swojej pracy poważne przeszkody, które w konsekwencji wręcz uniemożliwiały realizację ustawowych obowiązków. Przede wszystkim spotykali się z zaciekłym oporem ze strony właścicieli fabryk, którzy twierdzili, iż nikt nie ma prawa interweniować w „wewnętrzne” sprawy kapitalistycznych przedsiębiorstw²⁵. Ponadto czynniki rządowe zdecydowały o powołaniu bardzo ograniczonej liczby inspektorów, co ewidentnie wykluczało możliwość sprawowania skutecznego nadzoru²⁶. W 1885 roku na 1 inspektora przypadało 1295 zakładów przemysłowych. Wobec takiego stanu rzeczy sytuacja materialno-prawna dzieci i młodzieży zatrudnionej w fabrykach w pierwszych latach obowiązywania ustawy w ogóle się nie poprawiła. Przedsiębiorcy niejednokrotnie nie wpuszczali inspektorów na teren fabryki bądź też ukrywali fakt zatrudniania dzieci. Temu procederowi sprzyjało to, iż kary grzywny za przekroczenia przepisów ustawy nakładane przez inspektorów mogły wynieść maksymalnie 100 rubli. Kara finansowa w takiej wysokości nie stanowiła żadnej dolegliwości dla przedsiębiorcy i tym samym nie odgrywała roli o charakterze prewencyjnym. Za zachowanie właściciela polegające na niewpuszczeniu inspektora na teren fabryki ustawodawca nie przewidział natomiast żadnej sankcji²⁷.

Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu inspekcji fabrycznej wprowadzone zostały w dniu 3 czerwca 1886 roku na mocy ustawy fabrycznej²⁸. Nadzór nad wykonywaniem przepisów ochronnych powierzony został miejscowej władzy, reprezentowanej przez gubernialne urzędy do spraw fabrycznych. W ich skład

XIX wieku ukazał się w miesięczniku „Zdrowie Publiczne” nr 1, styczeń 1976, s. 76, wydawanym przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej w Warszawie.

²⁵ Atmosfera, jaka towarzyszyła w pierwszych latach działalności inspektorów, była na tyle stresująca, iż jeden z inspektorów zajmujący się kontrolą zatrudnionych w przemyśle dzieci i młodzieży — Ilia Mołosow — zaszczuty psychicznie przez fabrykantów z okolic Łodzi i Tomaszowa Mazowieckiego popełnił w wieku 28 lat samobójstwo. Również inspektor W. Światłowski uległ dziwnemu wypadkowi w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, a następnie został oskarżony przez fabrykantów o podżeganie do strajków w Łodzi w 1892 r. Skutkiem tego on oraz jego dwaj pomocnicy złożyli dymisję z zajmowanych stanowisk w marcu 1894 r.

²⁶ O skali zaniechań w przemyśle rosyjskim może świadczyć fakt, iż w 1900 r. na 1000 robotników zatrudnionych w fabrykach budowy maszyn wydarzyło się 113 wypadków; tak więc co dziewięć robotnik ulegał wypadkowi. Taka osoba pozbawiona była środków do życia, a systemu ubezpieczeń społecznych nie było. Zob. *Statistika nesčasnych slučaev s rabočimi za 1911 god*, Izdatel'stvo Ministerstva Torgovli i Promyšlennosti, Peterburg 1914.

²⁷ Nawet w sytuacji przekroczeń obowiązującego ustawodawstwa ochronnego inspektorzy niezwykle rzadko sporządzali protokoły w celu wymierzenia kary finansowej; najczęściej wykroczenia skutkowały upomnieniami. W 1910 r. na 3837 wykroczeń wymierzono 3633 upomnienia, a tylko 204 kary finansowe. Zob. E. Lipiński, *Inspekcja Pracy*, Warszawa 1916, s. 20.

²⁸ *Zakon ot 3 iunâ 1886 g.*, „*Pravila o nadzore za zavedeniami fabričnoj promyšlennosti i o vzaimnyh otnošeniah fabrikantov i rabočih i ob uveličenii čisla činov fabričnoj inspekcii*”, PSZ. III sobranie, III. Spb, 1888, T. VI, № 3769.

wchodzili: miejscowy gubernator jako przewodniczący, wicegubernator, prokurator sądu okręgowego, naczelnik żandarmerii, inspektor fabryczny oraz przedstawiciele samorządu ziemskiego zastąpieni następnie przez przedstawicieli fabrykantów. Był to więc urząd reprezentujący władze państwowe i przedsiębiorców bez jakiegokolwiek reprezentacji pracowniczej, wyposażony w prawo do: wydawania przepisów w zakresie ochrony życia i zdrowia robotników, wydawania decyzji w sytuacji naruszenia przepisów ustawy, nadzoru nad przestrzeganiem przez fabrykantów i robotników wzajemnych obowiązków wynikających z umowy najmu, rozpatrywania skarg na zarządzenia inspekcji fabrycznej z prawem ich anulowania, wydawania wiążącej wykładni w zakresie stosowania przepisów, zatwierdzania taryf płac robotniczych i regulaminów fabrycznych, stosowania środków do likwidacji zatargów w fabrykach oraz występowania w sądach w charakterze oskarżycieli w sprawach o naruszenie przepisów ustawy z 1886 roku. Należy jednak podkreślić, że decyzje wynikające z zakresu przedmiotowego działalności, w formie wpisów do dziennika uchwał, podejmowały urzędy gubernialne na posiedzeniu kilka razy w roku, faktyczną pracę w zakładach polegającą na ich wizytacji wykonywali inspektorzy fabryczni. Można więc powiedzieć, iż do kompetencji organu kolegialnego pozostawiono decyzyjność, natomiast w gestii inspektorów elementy kontroli, ale o charakterze czysto wykonawczym w stosunku do postanowień wydawanych przez urzędy gubernialne²⁹. Poza tym inspektor pozostawał w całkowitej zależności od urzędu gubernialnego. Nie miał on prawa skargi na decyzje urzędu, natomiast przedsiębiorca mógł zaskarżyć decyzje inspektora. Biorąc pod uwagę skład organu, mógł liczyć na przychylność przy podejmowaniu ostatecznego rozstrzygnięcia³⁰. Jeżeli do tych unormowań prawnych dodamy wyjątkową arogancję fabrykantów w stosunku do przedstawicieli inspekcji fabrycznej, nieustanne próby ich przekupstwa i zastraszania, to nie może dziwić, że większość oddanych służbie inspektorów zrezygnowała z zajmowanych stanowisk bądź została z nich usunięta. Pozostali w służbie urzędnicy stali się bezwolnym narzędziem raczej o charakterze policyjnym, a nie kontrolnym, służącym do tłumienia strajków robotniczych³¹.

Kolejnym krokiem do zredukowania roli i znaczenia inspekcji fabrycznej była ustawa z dnia 14 marca 1894 roku „o reorganizacji inspekcji fabrycznej i posad mechaników gubernialnych”³², na mocy której zlikwidowano stanowisko

²⁹ W. Suchodolski, *akta kancelarii starszego inspektora fabrycznego guberni warszawskiej*, „Archeion” 21, 1952, s. 124.

³⁰ Skutkiem takich unormowań była coraz mniejsza liczba kontroli w zakładach pracy; inspekcja okręgu warszawskiego skontrolowała w 1888 r. tylko 780 fabryk. Na 1 inspektora przypadały 92 kontrole, tymczasem przykładowo w Niemczech na 1 inspektora przypadało 505 kontroli, a w Belgii 1 inspektor przeprowadzał średnio 348 kontroli.

³¹ E. Lipiński, *op. cit.*, s. 35.

³² Postanowlenie Gosudarstvennogo soveta ot 14 marta 1894 g., „O preobrazovanii učreždenij fabričnoj inspekcii i gubernskih mehanikow”, PSZ. RI. 1898, T. XIV, № 10420.

głównego inspektora fabrycznego, a inspektorów sprawujących nadzór w poszczególnych guberniach poddano pod zarząd Departamentu Handlu i Przemysłu w Ministerstwie Finansów. Przy okazji zlikwidowano również stanowiska inspektorów okręgowych. Ponadto stworzono sieć gubernialnych organów inspekcji równoległą do gubernialnych urzędów do spraw fabrycznych. Wskutek takich decyzji pod koniec XIX wieku znacznie wzrosła liczba inspektorów; w 1899 roku było powołanych 55 starszych inspektorów oraz 195 inspektorów fabrycznych. Wzrost liczby etatów inspekcyjnych nie służył jednak poprawie warunków pracy. Władze miały na celu wzmożenie nadzoru, ale o charakterze policyjnym; wszelkie informacje o ruchach strajkowych uzyskane po wizytacji zakładów miały być niezwłocznie przekazywane do władz policyjnych³³. Ponadto nałożono na inspektorów nowe obowiązki, pozostające w jawnej sprzeczności z ich podstawową funkcją. Zobowiązano ich bowiem do nadzoru nad kotłami parowymi i kontroli opłat skarbowych z tego tytułu. Dodano również inspektorom obowiązki o charakterze czysto statystycznym, takie jak informowanie Ministerstwa Finansów o stanie przemysłu w zakresie wyposażenia technicznego poszczególnych fabryk, rodzaju i jakości przerabianego surowca, wartości rynkowej i warunków zbytu produktów. Do zakresu działania inspektorów należało ponadto wydawanie opinii w sprawach kredytów dla zakładów przemysłowych³⁴. Jest oczywiste, że w tych warunkach sprawowanie nadzoru nad zakładami pracy było bardzo utrudnione. Zakazano nawet druku sprawozdań z działalności inspekcji fabrycznej, uznając, iż są nikomu niepotrzebne. W rezultacie tych działań inspekcja fabryczna straciła, w oczach robotników, resztki autorytetu. Dochodziło nawet do sytuacji, w których gorliwość inspektorów w realizacji uprawnień policyjnych wywoływała zażenowanie u zwierzchników w Ministerstwie Finansów³⁵.

W 1899 roku dokonano mało istotnej reorganizacji inspekcji fabrycznej polegającej na włączeniu w struktury urzędu odrębnej do tej pory inspekcji górniczej³⁶. Przywrócono ponadto stanowiska inspektorów okręgowych; utworzono 6 okręgów, w tym okręg warszawski obejmujący 10 guberni Królestwa Polskiego oraz gubernie grodzieńską, kowieńską i wileńską. Jednocześnie powołano do życia Główny Urząd do Spraw Fabrycznych i Górniczych w Petersburgu, któremu podporządkowano urzędy gubernialne. Skład nowo powołanego urzędu był

³³ Gubernator warszawski w okólniku z dnia 12 grudnia 1913 r. zobowiązał inspektorów przemysłowych do skutecznej walki ze strajkami poprzez ustalanie nazwisk agitatorów i przekazywanie niezwłocznie tych informacji do organów policji. Jak z powyższego wynika, inspektorzy pełnili raczej funkcje agentów, a nie organu nadzoru nad warunkami pracy.

³⁴ H. Altman, *op. cit.*, s. 53.

³⁵ Szerzej na ten temat zob. M. Lewy, *Prawo robotnicze i przemysłowe*, Warszawa 1918; W. Lenin, *Nowa ustawa fabryczna*, [w:] *Dziela*, t. II, Warszawa 1952; *idem*, *O strajkach*, *ibidem*, t. IV, Warszawa 1953.

³⁶ Zakon ot 7 iünâ 1899 g., „*Polozenie o Glavnom po fabričnym i gornozavodskim delam Prisustvii*”, PSZ RI. 1903. T. XIX, № 17122.

tak skonstruowany, aby w dalszym ciągu ograniczać bardzo nikłe uprawnienia inspekcji fabrycznej. Tworzyli go: wyżsi urzędnicy Ministerstwa Finansów, dyrektor i wicedyrektor departamentu Policji, przedstawiciele ministerstw sprawiedliwości i wojny oraz 9 przedstawicieli fabrykantów. Również kompetencje urzędu zostały tak opracowane, aby z jednej strony wzmóc nadzór nad zakładami, a z drugiej ukierunkować urzędy miejscowe na działalność czysto policyjną. Do uprawnień Głównego Urzędu do Spraw Fabrycznych należało między innymi wydawanie przepisów ogólnych o środkach zabezpieczenia życia, zdrowia i moralności robotników oraz organizacji pomocy lekarskiej w fabrykach, rozstrzyganie odwołań od decyzji urzędów miejscowych, wydawanie zarządzeń w przedmiocie uszczegółowienia przepisów obowiązujących ustaw o nadzorze nad zakładami przemysłowymi, wyjaśnianie wątpliwości powstałych na gruncie stosowania ustawodawstwa fabrycznego. Niemal równocześnie podjęto działania legislacyjne zmierzające do dalszego uniezależniania inspekcji fabrycznej od administracji gubernialnej. W dniu 30 maja 1903 roku zostało wydane rozporządzenie „o trybie podporządkowania inspekcji fabrycznej gubernatorom oraz niektórych zmianach w wewnętrznej organizacji inspekcji fabrycznej”³⁷. Na mocy tego aktu oddano inspektorów fabrycznych pod zależność służbową od gubernatorów. Od tej pory takie kwestie, jak mianowanie, awansowanie i nagradzanie inspektorów wymagało zgody właściwego gubernatora. Ponadto inspektorzy fabryczni zostali zobowiązani do składania gubernatorom okresowych sprawozdań z działalności³⁸.

Z przedstawionych uwarunkowań wyłania się obraz urzędu, który powołany został do sprawowania nadzoru nad warunkami pracy, a który w krótkim czasie przekształcono, na wyraźne żądanie carskiej biurokracji i przedstawiciele kapitału, w sprawnie działający aparat o charakterze policyjnym. Przedstawiciele Ministerstwa Finansów, które nadzorowało inspekcję fabryczną, mogli z całą prawdą stwierdzić, iż „z uwagi na swe cele i zadania działalność inspekcji fabrycznej wiąże się z całym szeregiem różnorodnych interesów, a m.in. z celami ochrony porządku państwowego i spokoju publicznego”³⁹.

Organizacja inspekcji fabrycznej, utrwalona na podstawie ustawy z 1899 roku i postanowienia z 1903 roku, przetrwała do wybuchu rewolucji w Rosji, a na terenie Królestwa Polskiego do roku 1915, kiedy to kwestie organizacji inspekcji spoczęły wreszcie w rękach Polaków. Nietrudno się domyślić, iż wzorce dotyczące organizacji oraz zakresu przedmiotowego działalności nowo powstałej polskiej inspekcji czerpano z doświadczeń państw zachodnich. Inspekcja przemysłowa w Rosji nie mogła bowiem być w tym zakresie paradygmatem.

³⁷ Wysočajšee povelenie ot 30 maja 1903g., „*O porádke i predelah podčineniâ činov fabričnoj inspekcii načalnikam gubernij i nekotoryh izmeneniâh bo vnutrennej organizacii eë*”, PSZ. Sobranie tret'e, T. XXIII, Sankt-Peterburg 1904, s. 23041.

³⁸ K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 180.

³⁹ I.I. Szelymagin, *Zakonodatielstwo o fabriczno-zawodskom trudie w Rosji*, Moskwa 1952, s. 67.

3. Inspekcja fabryczna na ziemiach zaboru austriackiego

Już w końcu XVIII wieku, z inicjatywy cesarza Józefa II, wydano w Austrii pierwsze zarządzenia z obszaru ochrony pracy. Tak jak w innych państwach, dotyczyły one ochrony dzieci zatrudnionych w przemyśle i miały na celu przede wszystkim ochronę ich zdrowia w środowisku pracy. Nadzór nad ich stosowaniem powierzono lekarzom powiatowym. Wprowadzone jednocześnie ustawy szkolne mocno ograniczyły możliwość zatrudniania dzieci w przemyśle do ukończenia 12 roku życia. Najdalej w realizacji przepisów ochronnych posunęły się władze Vorarlbergu i Dolnej Austrii, w których zakazano pracy dzieci i pracowników młodocianych⁴⁰. W jednym ze sprawozdań władzy administracyjnej Vorarlbergu zawarto bardzo interesującą nas informację o konieczności powołania inspektorów fabrycznych na wzór tych, których powołano w Anglii. W następnych latach realizację przepisów ochronnych dotyczących pracy dzieci zamierzano powierzyć okręgowym inspektorom szkolnym i księżom. Projekt stosownej ustawy nie został jednak wprowadzony w życie. Pierwsze przepisy o ochronie zdrowia i życia robotników pojawiły się w ordynacji przemysłowej z 1859 roku⁴¹. Wprowadzały one obowiązek urządzania stanowisk pracy w sposób zapewniający robotnikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Późniejsze nowelizacje tego przepisu uściśliły obowiązki w stosunku do poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw. Były to jednak normy o charakterze publicznoprawnym, niedające żadnych uprawnień robotnikom. W razie zaistnienia nieszczęśliwego wypadku na stanowisku pracy skutkującego urazem nie mieli oni prawa do jakiegokolwiek zadośćuczynienia ani odszkodowania⁴². Pod dużym znakiem zapytania pozostawała kwestia przestrzegania przepisów ochronnych w praktyce. Nie został bowiem faktycznie powołany żaden organ służący do sprawdzania ich realizacji w fabrykach. Liczne projekty dotyczące powołania inspektorów, popierane zwłaszcza przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów, nie doczekały się realizacji. Dopiero w grudniu 1880 roku udało się wprowadzić zmiany do ustawy przemysłowej

⁴⁰ M. Bornstein-Lychowska, *op. cit.*, s. 2.

⁴¹ Kaiserliches Patent, womit eine Gewerbe-Ordnung für den ganzen Umfang des Reiches, mit Ausnahme des venetianischen Verwaltungsgebietes und der Militärgränze, erlassen, und vom 1. Mai 1860 angefangen in Wirksamkeit gesetzt wird, vom 20.12.1859, RGBI Nr. 227/1859, Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich, 1859, Stück 65, S. 619–649.

⁴² Nie istniały wówczas niezależne sądy dla rozstrzygnięcia spraw wynikających ze stosunku pracy; o wszystkim decydowały organy administracji. Pierwsze sądy przemysłowe w Austrii pojawiły się na mocy ustawy z dnia 14 maja 1869 r. i przejęły od organów administracji orzecznictwo w sporach między pracownikami a pracodawcami. Było ich jednak tak niewiele, iż w rzeczywistości sytuacja materialno-prawna robotników nie uległa zmianie. Na ziemiach polskich pod zaborami sytuacja była jeszcze gorsza — w 1869 r. istniał tylko jeden sąd przemysłowy w Bielsku, a od 1899 r. w Krakowie i Lwowie. Zob. K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 403.

wej, w konsekwencji których z dniem 17 czerwca 1883 roku powołano do życia inspekcje pracy⁴³. Na czele nowo powstałego urzędu stanął centralny inspektor przemysłowy, do którego podstawowych obowiązków należało między innymi czuwanie nad należytym wypełnianiem obowiązków przez podległych inspektorów oraz przedstawianie parlamentowi corocznego sprawozdania z działalności urzędu. Inspektorzy podlegali zwierzchnictwu władz administracyjnych i jednocześnie posiadali status urzędników państwowych, co w znacznym stopniu czyniło ich działalność niezależną. Inspektorom przysługiwało prawo wstępu do zakładów pracy o każdej porze dnia i nocy; powyższe uprawnienie dotyczyło również mieszkań robotniczych. Ponadto mieli oni prawo przesłuchiwania, na osobności, wszelkich osób w sprawach dotyczących wypadków. W razie stwierdzenia naruszeń przepisów zawartych w ustawie przemysłowej inspektor był zobowiązany zawiadomić miejscowe władze i żądać od niej wydania stosownych zarządzeń w celu likwidacji źródła zagrożeń dla zdrowia i życia robotników. Poza tym inspektorzy byli zobowiązani współdziałać z władzami przemysłowymi przy stosowaniu przepisów ustawy przemysłowej, głównie poprzez składanie sprawozdań z przeprowadzanych kontroli i udzielanie stosownych opinii⁴⁴.

Podobnie jak w innych państwach, które wprowadziły urzędy inspekcji pracy, również w Austrii liczba urzędników była początkowo niewielka i wynosiła w 1884 roku 9 osób, by w 1918 roku osiągnąć liczbę 42 etatów. Jednak dla realizacji celów wskazanych w ustawie inspektorzy otrzymali pomoc w postaci podinspektorów, którzy wykonywali czynności na rzecz i w imieniu swoich „patronów”. Warto odnotować, że już w 1906 roku w charakterze podinspektorów zatrudniono kobiety⁴⁵.

Inspektorzy przemysłowi czuwali nad przestrzeganiem przepisów w następujących obszarach zagadnień: ochrony życia i zdrowia robotników w warsztatach pracy i mieszkaniach robotniczych, długości dnia pracy i przerw w pracy, zatrudniania pracujących, regulaminów pracy, wypłaty zarobków i wydawania świadectw robotniczych oraz kształcenia zawodowego młodocianych. Z czasem zakres przedmiotowy sprawowanego nadzoru został rozszerzony. W 1885 roku do obowiązków inspektorów dodano nadzór nad szkołami zawodowymi stosującymi maszyny, w 1888 roku powierzono im kontrolę nad prywatnymi wytwórniami prochu, a w 1891 roku nadzór nad pracownikami więziennymi. Natomiast na pod-

⁴³ Gesetz, betreffend die Bestellung von Gewerbeinspectoren, vom 17.06.1883, RGBl Nr. 117/1883, Reichsgesetzblatt für die im Reichsrath vertretenen Königreiche und Länder, 1883, Stück 34, S. 396–399

⁴⁴ K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 402.

⁴⁵ Kobiety inspektorki nadzorowały przede wszystkim zakłady konfekcyjne w okręgu wiedeńskim w tych zakładach, w których występowała znaczna liczba kobiet. W 1914 r. pracowało 5 podinspektorek. Zob. M. Bornstein-Lychowska, *op. cit.*, s. 6.

stawie ustawy z dnia 28 grudnia 1887 roku⁴⁶ do katalogu zakładów podlegających nadzorowi inspekcji dodano zakłady branży rolnej i leśnej. W ten sposób zdecydowanie poszerzono katalog nadzorowanych zakładów, ograniczony uprzednio do zakładów przemysłowych⁴⁷. W parze ze wzrostem zakresu przedmiotowego działalności urzędu szedł rozwój ilościowy okręgów inspekcyjnych; w 1884 roku istniało tylko 9 okręgów, ale w 1918 roku było ich już 42. Ponadto w roku 1919 zatrudniono w inspekcji pierwszych urzędników kancelaryjnych, którzy w dużym zakresie przejęli od inspektorów obowiązki o charakterze administracyjnym i sprawozdawczym. W dalszym ciągu do podstawowych obowiązków inspektorów pozostawiono jednak korespondencję z władzami przemysłowymi w sprawach dotyczących podań o zezwolenie na budowę zakładów pracy, opinii o przyznanie poszczególnym zakładom możliwości pracy w godzinach nadliczbowych oraz zezwolenia na pracę w niedzielę. Do czasu powołania sądów przemysłowych musieli również interweniować w zatargach. Z czasem spory indywidualne przejęły sądy, ale pozostawiono w gestii inspektorów zatargi zbiorowe. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było oczywiście ograniczenie czasu przeznaczanego na wizytacje zakładów pracy⁴⁸. Oprócz czynności pojednawczych inspektorom powierzano również inne prace niezwiązane ze sprawowaniem bezpośredniego nadzoru nad zakładami, jak na przykład opracowania przepisów w zakresie zapobiegania wypadkom w określonej branży przedsiębiorstw, przeprowadzanie badań w środowisku pracy w celu ustalenia możliwości wprowadzenia nowych przepisów ochronnych oraz opiniowanie poszczególnych zakładów w związku z wprowadzaniem systemu ubezpieczeń społecznych od następstw nieszczęśliwych wypadków. Należy także wspomnieć o możliwości realizacji okresowych zjazdów inspektorów pracy, które były bardzo cenną płaszczyzną wymiany poglądów i doświadczeń oraz pozwalały na ujednoclenie form i metod działalności organów inspekcji.

⁴⁶ Gesetz, betreffend die Bestellung von Gewerbeinspectoren, vom 17.06.1883, RGBI Nr. 117/1883, Reichsgesetzblatt für die im Reichsrath vertretenen Königreiche und Länder, 1883, Stück 34, S. 396–399.

⁴⁷ L. Biliński, *Austriacka ustawa przemysłowa a postęp nauk społecznych*, „Prawnik” I, 1870, s. 44.

⁴⁸ Rozstrzygnięcie sporów pomiędzy stronami stosunku pracy oraz zatargów zbiorowych było również „zmorą” polskiej inspekcji pracy powołanej po odzyskaniu niepodległości. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy należy wymienić przede wszystkim decyzje natury politycznej. Rządy w poszczególnych państwach zdawały sobie bowiem sprawę z tego, iż inspektorzy cieszyli się dużym zaufaniem wśród robotników, a ich udział w rozstrzygnięciu zatargów przynosił zazwyczaj spodziewane efekty oraz przywrócenie spokoju społecznego. Jak pokazuje nasza historia, nawet powołanie sądów pracy w 1928 r. nie spowodowało istotnego zmniejszenia akcji pojednawczej organów inspekcji pracy. Zob. M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 248; H. Krahelska, M. Kirstowa, S. Wolski, *Ze wspomnień inspektora pracy*, Warszawa 1936, s. 76.

4. Inspekcja przemysłowa w zaborze pruskim

Kwestie związane z nadzorem nad warunkami pracy w Niemczech należały w interesującym nas okresie do kompetencji krajów związkowych, choć w ważniejszych sprawach istniały tak zwane dyrektywy Rzeszy dotyczące wszystkich członków. Rozpatrując zatem rozwój inspekcji pracy w Niemczech, należy prześledzić jej historię we wszystkich państwach, tym bardziej że początki ustawodawstwa dotyczącego inspekcji są starsze niż samo cesarstwo niemieckie. Nas, z racji podległości ziem polskich w XIX i na początku XX wieku, interesuje przede wszystkim historia inspekcji pracy w Prusach. Tu właśnie już w I połowie XIX wieku wyartykułowano potrzebę utworzenia instytucji nadzoru nad warunkami pracy. W 1825 roku doszły do rządu pruskiego bardzo niepokojące informacje o sytuacji dzieci pracujących w zakładach przemysłowych w prowincjach położonych wzdłuż Renu⁴⁹. Jeden z gubernatorów zaproponował nawet powołanie komisji do zbadania warunków pracy w fabrykach, w skład której wejść mieli burmistrz, inspektor szkolny, osoba duchowna, sędzia pokoju i przedstawiciel przemysłowców⁵⁰. Komisje takie jednak nie powstały. Kwestie powołania organu nadzoru nad warunkami pracy w kilkunastu następnych latach były przedmiotem dyskusji i projektów przedstawicieli rządu, ale ostateczne decyzje nie zapadły. Dopiero w dniu 9 marca 1839 roku wydano rozporządzenie „w sprawie pracy dzieci w fabrykach”⁵¹, w którym ustalono konieczność prowadzenia systematycznego nadzoru nad ich pracą w zakładach pracy. Nadzór sprawować miały władze policyjne z pomocą władz szkolnych⁵². Ponieważ uregulowania zawarte w rozporządzeniu były niejednoznaczne, jego stosowanie nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Taka niezamierzona przez władze sytuacja przyniosła jednak ten pozytywny skutek, iż z coraz większą stanowczością zaczęto realizować koncepcję powołania specjalistycznego organu, kontrolującego sytuację materialno-prawną robotników i ich rodzin. Dopiero jednak w dniu 16 maja 1853 roku powołano po raz pierwszy w Prusach inspektorów fabrycznych⁵³. Wprawdzie do ich podstawowo-

⁴⁹ M. Bornstein-Lychowska, *op. cit.*, s. 91.

⁵⁰ Skład komisji proponowany przez gubernatora Düsseldorfu pozwala się domyślać, iż wzorce czerpał autor z uregulowań, jakie wówczas obowiązywały już w Anglii.

⁵¹ Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken, vom 9. März 1839, Gesetzessammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, 1839, No. 12, S. 156–158 (Gesetz Nr. 2005).

⁵² W Prusach, podobnie jak w Anglii i Rosji, głównym powodem powołania pierwszych instytucji nadzoru nad warunkami pracy były doniesienia o ciężkiej i wycieńczającej pracy dzieci w fabrykach. Na podkreślenie zasługuje również fakt, iż inicjatywa w tym zakresie wyszła od postępowych przedstawicieli kapitału, którzy widzieli spore zagrożenie dla rozwoju przemysłu w niekontrolowanym wyzysku robotników, a zwłaszcza kobiet i dzieci.

⁵³ Gesetz, betreffend einige Abänderungen des Regulativs vom 9. März 1839, über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken, vom 16. Mai 1853, Gesetzessammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, 1853, No. 19, S. 225–227 (Gesetz Nr. 3750). W 1849 r. ukazał się

wych czynności należała kontrola nad robotnikami młodocianymi, jednak w tym celu mieli oni prawo do zapoznawania się z warunkami technicznymi i higienicznymi w przedsiębiorstwach, a więc w drodze ich wizytacji.

Praca pierwszych inspektorów była niezwykle trudna. Ten stan rzeczy wynikał przede wszystkim z oporu ze strony fabrykantów, ale również samych rodziców, dla których korzyści finansowe z pracy własnych dzieci były podstawowym argumentem w sporach powstających na tle ich wyzysku⁵⁴. Skuteczność pracy inspektorów była jednak dość wysoka, skoro do rządu wpływały liczne podania od przedsiębiorców o uchylenie przepisów powołujących nowy urząd. Kolejnym etapem w rozwoju inspekcji pracy w Prusach było uchwalenie w dniu 21 lipca 1869 roku kodeksu przemysłowego⁵⁵. W ustawie przewidziano wprawdzie jedynie dobrowolne utworzenie urzędów inspekcji, ale w art. 107 wprowadzono przepis obligujący każdego przemysłowca do podejmowania działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i życia robotników w zakładach pracy. Naruszenie tego obowiązku było zagrożone wysokimi karami finansowymi. Tak więc w samej ustawie nie wspomniano o powołaniu inspektorów, lecz realizacja obowiązków nałożonych na przedsiębiorców nie mogła być bez ich udziału zrealizowana⁵⁶. Wkrótce jednak niezadowolenie szerokich kręgów społeczeństwa z prowizorycznych rozwiązań przyniosło efekt w postaci pisma okólnego ministra handlu, w którym podkreślono, iż nadzór nad stosowaniem przepisów ochronnych w zakresie chorób i wypadków należy powierzać wyłącznie inspektorom fabrycznym jako urzędnikom o najwyższych kwalifikacjach⁵⁷. Jednocześnie powołano nowe kadry inspektorów; ich liczba została zwiększona z 3 w roku 1873 do 15 w 1878. Formalny nadzór nad inspektorami sprawowali radcowie przemysłowi, którzy w 1891 roku zostali przemianowani na radców przemysłowych rejencji⁵⁸.

wprawdzie rozkaz królewski dotyczący powołania kolegialnych rad przemysłowych złożonych z przedstawicieli przemysłowców, kupców i rzemieślników, jednak wskutek braku reprezentacji pracowników zakres ich działania okazał się enigmatyczny. Poza tym powołanie tego ciała nie może być utożsamiane z działalnością inspekcji fabrycznej ze względu na fakt, iż rady były raczej reprezentantami rzemiosła. Zob. K. Jonca, *Polityka socjalna Niemiec w przemyśle ciężkim Górnego Śląska (1871–1914)*, Katowice 1966, s. 154.

⁵⁴ J. Kuczyński, *Historia pracy dzieci w Niemczech w latach 1750–1939*, Berlin 1958, s. 189.

⁵⁵ Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund, vom 21. Juni 1869, BGBl Nr. 25/1869, Bundes-Gesetzblatt des Norddeutschen Bundes, No. 26, S. 245–282 (Gesetz Nr. 312).

⁵⁶ K. Jonca, *op. cit.*, s. 155.

⁵⁷ W Prusach początkowo nadzór nad realizacją art. 107 ustawy przemysłowej powierzono władzom policyjnym, jednak ich skuteczność okazała się bardzo mizerna. Zob. M. Bornstein-Lychowska, *op. cit.*, s. 96.

⁵⁸ W prowincji poznańskiej działał od czerwca 1879 r. radca przemysłowy, który z pomocą inspektora i asystenta inspekcyjnego przeprowadzał kontrole w zakładach przemysłowych. Dopiero w 1894 r. utworzono sieć nowych inspekcji przemysłowych w Poznaniu, Krotoszynie, Bydgoszczy i Inowrocławiu, a następnie w Lesznie (1897 r.), w Pile (1907 r.) oraz w Międzyrzeczu (1909 r.). Zakres działania i czynności inspektorów zostały ustalone instrukcją służbową z dnia 23 marca 1892 r.

Uprawnienia inspektorów, na podstawie kodeksu przemysłowego, były stosunkowo szerokie i obejmowały takie zagadnienia, jak: nadzór nad realizacją przez zakłady przepisów o odpoczynku niedzielnym, przestrzeganie przepisów ochronnych dotyczących zatrudniania kobiet i małoletnich oraz dotyczących świadectw pracy i płac robotniczych, a także kontrole urządzeń technicznych, kotłów parowych eksploatowanych w zakładzie i nowo uruchamianych zakładów pracy. Nie podlegały inspektorom następujące kwestie: spory o płace, terminy wypowiedzenia pracy i sprawy ubezpieczeń robotników od wypadków, choroby, na starość i na wypadek niezdolności do pracy. Wkrótce okazało się jednak, iż w interesie pracujących należało rozszerzyć uprawnienia inspektorów o nadzór nad przepisami kodeksu przemysłowego dotyczącymi zapobieganiu nieszczęśliwym wypadkom⁵⁹. Ostatecznie jednak w 1891 roku zdołano wprowadzić do ordynacji przemysłowej nowelę, na mocy której przekształcono inspekcję fabryczną w inspekcję pracy oraz poddano jej kontroli wszelkie urządzenia, do których miały zastosowanie przepisy ochronne. Uchylono ponadto przepis dający możliwość Radzie Rzeszy do zwolnienia niektórych państw od obowiązku powoływania inspekcji. Wskutek wielu tarć w łonie rządu poddano jednak pod nadzór inspekcji również kwestie związane z zapobieganiem wypadkom przy pracy. Jednocześnie zniesiono możliwość oceny decyzji inspektorów przez sądy; kwestie odwołań od zarządzeń dotyczących bezpieczeństwa i higieny scedowano na władze administracyjne. Urzędnicy inspekcji posiadali odtąd, podczas wykonywania czynności kontrolnych, wszystkie uprawnienia przysługujące władzom policji miejscowej. W szczególności mieli oni prawo dokonywania w każdym czasie kontroli w zakładach. Zarządzenia w kwestiach bezpieczeństwa i higieny pracy mogli wydawać jednak tylko kierownicy okręgów inspekcyjnych. Odwołanie od ich decyzji przedsiębiorca mógł wnieść do władz administracyjnych wyższych instancji, a w ostateczności do władz centralnych. W wypadku stwierdzenia przez urzędnika inspekcji naruszeń w zakresie realizacji przepisów ustawodawstwa ochronnego był on zobowiązany sporządzić protokół zawierający stwierdzone przekroczenia i przekazać go radcy przemysłowemu. Ten wnosił stosowny akt oskarżenia do właściwego sądu.

W związku z coraz szerszym zakresem zadań wprowadzono reorganizację urzędu. Ustanowiono przede wszystkim przy każdym prezydencie rejencji tak zwanego radcę rejencyjnego i przemysłowego, powiększono liczbę obwodów inspekcyjnych z inspektorami pracy na czele. Poddano ich zwierzchnictwu inspektora posiadającego tytuł państwowego radcy przemysłowego. Radcom rejencyjnym i przemysłowym w szczególności uprzemysłowionych obwodach przydzie-

dla urzędników nadzoru przemysłowego. Zob. T. Mencil, *Inspekcja przemysłowa w b. zaborze pruskim i jej akta w Wojewódzkim Archiwum Państwowym w Poznaniu*, „Archeion” 21, 1952, s. 117.

⁵⁹ Te postulaty spotkały się ze zdecydowanym oporem ze strony kanclerza Bismarcka, który uważał, iż kwestie zabezpieczenia od wypadków powinny być realizowane przez autonomiczne organizacje stowarzyszeniowe. Zob. M. Bornstein-Lychowska, *op. cit.*, s. 103.

lono pomocników, rekrutujących się z grona inspektorów. Ponadto w rejonach występowania dużej liczby zakładów dodano do pomocy inspektorom asystentów⁶⁰. Jednocześnie dostrzeżono potrzebę gruntownego przygotowania inspektorów do pełnionych funkcji. W tym celu przyjmowani byli do pracy w urzędzie przede wszystkim inżynierowie, którzy następnie przechodzili kilkuletni okres praktyki i dodatkowej nauki zagadnień prawnych⁶¹. Poza tym nowe obowiązki wprowadzane pod nadzór inspekcji były przedmiotem corocznych konferencji inspektorów pod przewodnictwem radcy przemysłowego. W celu uniezależnienia działalności inspektorów od wpływów osób postronnych przyznano im status urzędników państwowych.

Dużym mankamentem w funkcjonowaniu inspekcji pracy był brak współpracy ze związkami zawodowymi. Wzajemne kontakty ograniczały się w zasadzie do interwencji w zakładach pracy na wniosek organizacji związkowych czy też do nielicznych wspólnych kontroli warunków technicznego bezpieczeństwa pracy. Przyczyną takiego stanu rzeczy był przede wszystkim brak inicjatywy ze strony przedstawicieli urzędu. Niedostatki w tym zakresie starano się wyeliminować poprzez organizację w siedzibach inspekcji przyjęć dla interesantów. Okazywało się jednak, iż z porad korzystają głównie przemysłowcy bądź ich przedstawiciele. Robotnicy zwracali się osobiście do inspektora głównie w sytuacji konfliktów płacowych oraz sporów powstałych już po zwolnieniu z pracy. Przedstawiciele klasy robotniczej dużo chętniej kontaktowali się ze związkami zawodowymi; inspektorzy nie cieszyli się ich zaufaniem⁶².

Jak już wspomniano, przedstawiony model funkcjonowania inspekcji pracy dotyczył Prus, w których z racji największego uprzemysłowienia najwcześniej zaczęto wprowadzać ustawodawstwo ochronne. W pozostałych krajach związkowych wchodzących na przełomie XIX i XX wieku w skład Rzeszy liczba inspektorów pracy i ich asystentów nie przekraczała z reguły kilku osób; wyjątek stanowiły Bawaria, Saksonia i Wirtembergia oraz Badenia, gdzie etatów inspekcyjnych było kilkanaście. Najwcześniej urzędy inspekcji pracy ustanowiono w Wielkim Księstwie Badeńskim, tak zwaną honorową inspekcję fabryczną, najpóźniej, bo dopiero w roku 1887, powołano inspekcję w Wirtembergii. Model ustrojowy urzędu w poszczególnych krajach bardzo często nawiązywał do ustroju inspekcji obowiązującego w Prusach.

⁶⁰ K. Jonca, *op. cit.*, s. 173.

⁶¹ W 1891 r. w Prusach było 28 inspektorów. W 1900 r. zaczęto przyjmować do pracy kobiety, które wizytowały, podobnie jak w Austrii, zakłady przemysłowe zatrudniające robotnice. W roku 1911 urzędy inspekcji obejmowały już 42 radców przemysłowych, 272 inspektorów i podinspektorów pracy oraz 14 asystentów. Każdy inspektor dokonał przeciętnie 264 wizytacji zakładów pracy; skontrolowano 52% fabryk, w których zatrudniano 85% ogółu robotników.

⁶² W. Szulc, *Położenie klasy robotniczej w Wielkopolsce w latach 1871–1914*, Poznań 1970, s. 75.

Przedstawione zagadnienia dotyczące powołania i działalności inspekcji przemysłowej w Austrii oraz inspekcji fabrycznej w Prusach, w tym na ziemiach polskich pod zaborami, nie pozwalają na pozytywną ocenę działalności omawianych urzędów. Działalność inspekcji okrojono w Austrii do funkcji opiniodawczych, wnioskodawczych i kontrolnych, a stosunkowo szeroka w Prusach była jednak ograniczona przez wolę przedstawicieli przemysłu. Można powiedzieć, iż działalność urzędu nosiła typowe cechy ustroju kapitalistycznego, zakres zaś stosowania przepisów ustawodawstwa ochronnego wynikał z ustępstw, jakie czyniono w celu złagodzenia walki klasy robotniczej. Udział inspektorów był tylko z pozoru pozytywny; w rzeczywistości ograniczał się do stwierdzania nadużyć. Kwestie decyzji oraz ocena zachowań przedstawicieli przemysłowców pozostawione zostały do oceny „ciał kolegialnych”, będących w zdecydowanej większości na usługach kapitału. Na usługach burżuazji były również centralne i terenowe organy władzy państwowej, które często tolerując nadużycia, przyczyniały się do wyzysku robotników.

Niewątpliwym plusem dla nas, u progu państwowości polskiej, był fakt, iż władze okupacyjne austriackie, pomimo małej liczby urzędów w całym kraju, powołały inspektorów do sprawowania nadzoru w Lublinie i Kielcach⁶³. Urzędy inspekcji pracy zostały natomiast dobrze rozbudowane na ziemiach polskich wchodzących w skład zaboru pruskiego. Jak pokazał późniejszy rozwój inspekcji pracy, były to zaczątki dla funkcjonowania polskiej inspekcji oraz kuźnia kadr dla pierwszych zastępów inspektorów pracy w wolnej ojczyźnie.

5. Polska inspekcja pracy w Warszawie

Z inicjatywą zorganizowania inspekcji fabrycznej w Warszawie po opuszczeniu stolicy przez wojska rosyjskie wyszli członkowie Komendantury Straży Obywatelskiej. Uzasadnienie tego projektu było dość chaotyczne. Wskazywano bowiem z jednej strony na konieczność przeciwdziałania powstaniu zamętu w „ładzie społecznym”, z drugiej zaś zwracano uwagę na brak regulacji wzajemnych stosunków pomiędzy przemysłowcami a robotnikami. Nie wspomniano zatem nic o konieczności sprawowania nadzoru nad warunkami pracy w zakładach przemysłowych. Dla realizacji projektu Komitet Obywatelski Miasta Warszawy powołał do życia specjalną komisję, w skład której weszli przedstawiciele wszystkich zainteresowanych stron, to jest pracowników, pracodawców, urzędu oraz niezależni eksperci⁶⁴. Komisja zaczęła działalność pod kierownictwem prof. Ludwika Krzy-

⁶³ M. Świącicki, *op. cit.*, s. 33.

⁶⁴ Komitety obywatelskie powoływano w większych miastach po wybuchu wojny głównie dla celów związanych z opieką społeczną. W dniu 1 stycznia 1915 r. istniało na terenie Królestwa 57 komitetów. W przeddzień wejścia do stolicy wojsk niemieckich uzyskano zgodę na utworzenie Stra-

wickiego⁶⁵. Głównym celem postawionym przed nią było przygotowanie statutu dla Wydziału Pracy, czyli faktycznie Urzędu Inspekcji Fabrycznej. Projekt opracowano już w październiku 1915 roku, a w marcu 1916 roku został on uchwalony.

Uregulowania zawarte w statucie bardzo szeroko określiły nadzór podmiotowy inspekcji. Kontrole miały bowiem podlegać wszelkie zakłady zarówno o charakterze przemysłowym, jak i zakłady rzemieślnicze wraz z zakładami chałupniczymi. Wyłączenie mogło dotyczyć tylko tak zwanych zakładów rodzinnych. Gdyby w tej formie projekt wszedł w życie, byłaby to jedna z najdalej idących regulacji w Europie u progu XX wieku. W projekcie przewidziano nawet specjalnych inspektorów nadzorujących pracę w handlu, którzy występowali tylko w regulacjach angielskich. Jedynym ograniczeniem w zakresie sprawowanego nadzoru był przepis, iż kontrole przeprowadzać można w odniesieniu do obowiązującego ustawodawstwa ochronnego, którego w stosunku do rzemiosła, chałupnictwa i handlu praktycznie nie było bądź czekało na uchwalenie. Komisja, obok prac organizacyjnych, powołała do życia trzy placówki inspekcji na terenie Warszawy i jednocześnie trzech inspektorów w osobach: inż. Antoniego Eichorna, inż. Wacława Krajewskiego oraz inż. Karola Sławy-Neymana. Już pod koniec 1915 roku podzielono terytorium Warszawy na 6 okręgów inspekcyjnych i przedstawiono Komitetowi Obywatelskiemu do zatwierdzenia kolejnych trzech kandydatów na stanowiska inspektorów, czyli: inż. Kazimierza Pajewskiego, inż. Henryka Pothsa i inż. Franciszka Sokala. Według uregulowań zawartych w statucie Wydział Pracy miał pełnić funkcję Głównego Urzędu do Spraw Fabrycznych. W praktyce oznaczało to, iż Wydział był instancją odwoławczą. Poza tym do jego zadań należały takie sprawy, jak wydawanie zarządzeń oraz wyjaśnień w sprawach wynikających ze sprawowanego nadzoru, a także stanowienie przepisów wykonawczych do obowiązującego ustawodawstwa ochronnego. Do jego kompetencji należeć miały również kwestie związane z prowadzeniem statystyki

ży Obywatelskiej. Komitety obywatelskie jako reprezentacja społeczeństwa polskiego sukcesywnie powiększały zakres swojej działalności, podejmując funkcje samorządu miejskiego, a nawet administracji państwowej organizując organy porządkowe, szkolne i sądownicze. Działalność komitetów natrafiła na opór ze strony władz niemieckich i austriackich, które widziały w nich załazek niezależnej od okupanta władzy państwowej. W czerwcu 1915 r. wydano jednak „Ordynację miejską dla obszarów Polski rosyjskiej podlegających niemieckiej administracji”. Na tej podstawie w kolejnych miesiącach wybierano rady miejskie w większości dużych miast będących pod okupacją wojsk niemieckich i austriackich. Zob. K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 647.

⁶⁵ W skład komisji weszli: J. Litauer — delegat sekcji prawniczej Komitetu Obywatelskiego, inż. K. Śliwiński — delegat Straży Obywatelskiej, F. Szczebleski — delegat sekcji pracy Komitetu Obywatelskiego, inż. W. Wiśniewski — delegat Stowarzyszenia Techników, inż. W. Brygiewicz — delegat Kasy Techników, H. Łopieński i W. Kurkiewicz — delegaci Zgromadzenia Rzemiosł i Cechów, K. Wideoman — delegat Czeladzi Cechowej, T. Szyc, M. Pawłowski i T. Brun — delegaci handlu, D. Meyer, S. Rybacki i K. Sawicki — delegaci Związków Zawodowych, F. Paszta i K. Wójcik — delegaci Rady Delegatów Robotniczych, W. Jeleński i J. Gajewski — delegaci przemysłowców. Wkrótce do składu komisji dołączyli w roli ekspertów — inż. W. Leppert i inż. St. Kruszewski.

oraz opracowywanie kontraktów zbiorowych i indywidualnych dla pracowników i przedsiębiorców⁶⁶. Komisja, która zrealizowała swoje zadanie, rozwiązała się w kwietniu 1916 roku pod naciskiem niemieckich władz okupacyjnych. W grudniu 1916 roku ustanowiono stanowisko Głównego Inspektora Fabrycznego, na które powołano inż. Franciszka Sokala, późniejszego delegata Rządu Polskiego do Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy, a od 17 listopada 1924 roku ministra pracy i opieki społecznej⁶⁷. Jednocześnie utworzono przy magistracie miasta stołecznego Warszawy Wydział IV do Spraw Przemysłu i Ochrony Pracy. Tym samym została ustalona struktura inspektoratu fabrycznego jako sekcji tego wydziału⁶⁸. W pierwszych miesiącach 1917 roku z chwilą powstania Departamentu Pracy przy Tymczasowej Radzie Stanu⁶⁹ organ ten w kontakcie i w porozumieniu z warszawską inspekcją fabryczną przystąpił do prac nad utworzeniem jednolitej, państwowej inspekcji⁷⁰. Pracami zajęła się Komisja Ochrony Pracy, która po utworzeniu Ministerstwa Opieki Społecznej i Ochrony Pracy została przekształcona w dniu 28 stycznia 1918 roku w Sekcję Ochrony Pracy⁷¹.

⁶⁶ E. Lipiński, *op. cit.*, s. 41.

⁶⁷ Franciszek Sokal — organizator inspekcji pracy, który rozpoczął swą działalność w listopadzie 1915 r., gdy został inspektorem fabrycznym IV okręgu m. Warszawy, a od 1 grudnia 1916 kierownikiem Wydziału do Spraw Przemysłu i Ochrony Pracy w magistracie warszawskim oraz Głównym Inspektorem Fabrycznym. W styczniu 1918 r., gdy powstaje Ministerstwo Opieki Społecznej i Ochrony, F. Sokal zostaje szefem Sekcji Ochrony Pracy i głównym inspektorem pracy. Funkcję tę pełni do 1920 r. Za sprawą F. Sokala tytuł „inspektora fabrycznego” został zastąpiony „inspektorem pracy”. Z chwilą wyboru Polski do Rady Administracyjnej Międzynarodowej Organizacji Pracy F. Sokal zostaje mianowany 16 grudnia 1920 r. delegatem Polski do tejszej rady w Genewie. Polska pięciokrotnie była wybierana do Rady Administracyjnej. F. Sokal był delegatem Polski do Rady aż do śmierci. 19 listopada 1924 r. w ramach rekonstrukcji gabinetu W. Grabskiego F. Sokal zostaje ministrem pracy i opieki społecznej. Jako minister, nadzorując urząd Głównego Inspektora Pracy — F. Sokal nadal rozwija i prowadzi politykę scaleniową struktur inspekcyjnych. Obszerny artykuł o sylwetce F. Sokala autorstwa E. Zająca został zamieszczony w czasopiśmie „ATEST” 2001, nr 4, s. 47.

⁶⁸ L. Woliniewska, *Inspekcja pracy przy Komitecie Obywatelskim m. st. Warszawy*, „Inspektor Pracy” 1929, nr 6, s. 2.

⁶⁹ Tymczasowa Rada Stanu, powołana w wyniku aktu wydanego 5 listopada, składała się z 25 członków, w tym 15 z okupacji niemieckiej i 10 z austriackiej. Członkowie TRS byli mianowani przez gubernatora, ale na podstawie uprzedniej konsultacji z przedstawicielami różnych kół i środowisk. Do uprawnień TRS należało przykładowo opiniowanie projektów aktów normatywnych, przedłożonych przez władze okupacyjne, przygotowanie polskiej administracji, współdziałanie w tworzeniu polskich sił zbrojnych oraz opracowywanie projektów rozporządzeń. Członkowie TRS przygotowali projekt tymczasowej organizacji władz, po czym w sierpniu 1917 r. złożyli mandat. W dniu 12 września 1917 r. wspólnym reskryptem cesarza niemieckiego i austriackiego powołano Radę Regencyjną, która stanowić miała najwyższą władzę państwową w Królestwie Polskim. Zob. K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 642.

⁷⁰ Departamentem Pracy kierował Władysław Kunicki, a następnie Feliks Turowicz.

⁷¹ Ministerstwo Opieki Społecznej i Ochrony Pracy utworzono na podstawie artykułu 29 dekretu Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. Do głównych zadań tego ministerstwa należały sprawy dobroczynności publicznej, opieki państwowej nad ofiarami wojny, sprawy stosunków

W sekcji został utworzony specjalny Dział Inspekcji Pracy składający się z dwóch referatów — administracyjnego, który prowadził prace nad przepisami organizacyjnymi inspekcji pracy i instrukcjami dla inspektorów pracy oraz nad organizacją kursów dla inspektorów pracy, i technicznego. Referat techniczny opracował przepisy techniczne dotyczące zabezpieczeń od nieszczęśliwych wypadków przy pracy. Dział ten był początkiem Głównego Inspektoratu Pracy, czyli organu pomocniczego Głównego Inspektora Pracy. Pod kierownictwo Sekcji Ochrony Pracy została poddana inspekcja fabryczna działająca w mieście stołecznym Warszawie w chwili, gdy stolicę opuściły wojska niemieckie⁷².

W lipcu 1918 roku ogłoszono program kursów przygotowawczych na stanowiska inspektorów pracy i zaczęto przyjmować podania o przyjęcia od kandydatów. W krótkim czasie otrzymano przeszło 200 zgłoszeń, z których wyselekcjonowano 65 kandydatów. Szkolenie zaczęto realizować od dnia 4 października 1918 roku, a oficjalnego otwarcia dokonał minister I. Wolczyński⁷³. Kurs ukończyło 28 osób, z czego egzaminy końcowe zdało 15 osób na stanowisko inspektora oraz 7 osób na stanowisko podinspektora.

Inspekcję przemysłową powołaną przez władze okupacyjne austriackie w Kielcach i Lublinie w roku 1916, jak również inspekcję fabryczną powołaną staraniem Komitetu Obywatelskiego w Warszawie trudno uważać za „pełnoprawne” urzędy do nadzoru i kontroli nad warunkami pracy. Nie było bowiem ani możliwości, ani warunków do realizacji działalności kontrolnej w dzisiejszym tego słowa znaczeniu. Władze okupacyjne niemieckie tłumili w zarodku wszelką działalność inspektorów pracy. Uważali ją wręcz za szkodliwą dla porządku publicznego i interesów niemieckich. Roszczenia robotników polskich o odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki, o wynagrodzenia i podwyżki były odrzucane „z urzędu” przez sądy niemieckie. Wszelkie akcje strajkowe robotników w obronie podstawowych praw pracowniczych tłumione były z użyciem niewspółmiernych sił policyjnych. Jakakolwiek ingerencja inspektorów pracy domagających

robotniczych, opieki nad emigracją robotniczą, sprawy inspekcji fabrycznej oraz przygotowanie prawodawstwa ochrony pracy i ubezpieczeń społecznych.

⁷² Okupanci bardzo dbali o to, żeby utrudniać inspektorom realizację obowiązków. Bezstronność inspektorów w załatwianiu protestów robotniczych traktowana była jako wykroczenie przeciwko władzom okupacyjnym. Zob. *Sprawozdanie z działalności Inspekcji Pracy z 1923 r.*, Wydawnictwo Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, Warszawa 1924, s. 2.

⁷³ W tym czasie pracę inspektorów z powodzeniem realizowali już inż. K. Adam w Lublinie, inż. B. Świeżawski w Kielcach, inż. B. Lelewel w Częstochowie oraz inżynierowie Z. Bohuszewicz, A. Eichhorn i H. Poths w Warszawie. Te osoby wraz z głównym inspektorem pracy — F. Sokalem — zostały zwolnione z odbycia kursu i zdawania egzaminów. Program kursów był szeroki i obejmował takie zagadnienia, jak: ruch zawodowy, ubezpieczenia społeczne i statystyka pracy, prawo przemysłowe, higiena przemysłowa i zawodowa, technika zabezpieczeń od nieszczęśliwych wypadków, ustrój rolnictwa, przemysłu i handlu w Polsce, postępowanie służbowe i biurowość. Kursy ukończono w dniu 11 listopada 1918 r., a więc w dniu odrodzenia państwa polskiego. Zob. P. Podgórski, *Początki Inspekcji Pracy w Polsce*, „Inspektor Pracy” 1932, nr 1, s. 6.

się realizacji w stosunku do robotników podstawowych obowiązków kończyła się najczęściej aresztowaniem urzędnika. Władze niemieckie dopuszczały się nawet aresztowań urzędników Sekcji Ochrony Pracy, w czasie gdy trwały prace nad projektem dekretu o urządzeniu i działalności inspekcji pracy. Wobec skrajnie niesprzyjającej sytuacji politycznej projekt nigdy nie stał się przedmiotem ostatecznych prac legislacyjnych. W okresie okupacji niemieckiej Sekcja Ochrony Pracy przygotowała dwie propozycje dekretów, które ujrzeć mogły światło dzienne dopiero po odzyskaniu przez Polskę niepodległości⁷⁴.

Dlatego też powstała, zwłaszcza w okupowanej Warszawie, inspekcję należy traktować przede wszystkim w aspekcie bezcennych doświadczeń dla budowania urzędu w odrodzonej ojczyźnie. Właśnie te doświadczenia stały się w dużej mierze wyznacznikiem pozycji prawnoustrojowej inspekcji pracy w dwudziestoleciu międzywojennym. Dzięki działalności instytucji w okupowanej Warszawie już w pierwszych dniach stycznia 1919 roku projekt przepisów o działalności i urządzeniu inspekcji pracy mógł stać się obowiązującym prawem.

Die Arbeitsinspektion in polnischen Teilungsgebieten

Zusammenfassung

Die Institution der Arbeitsinspektion, die Anfang des 19. Jahrhunderts in England entstanden ist, erschien sukzessiv in den Rechtsordnungen aller europäischer Staaten. Die Regierungen der einzelnen Länder begannen sich nämlich dessen bewusst zu werden, dass die Entwicklung kapitalistischer Produktionsverhältnisse, ohne dass die Schutzvorschriften in die Arbeitswelt eingeführt werden, sich als unmöglich oder in großem Ausmaß erschwert erweisen kann.

Die Schutzgesetzgebung betreffend die Arbeitsverhältnisse erschien auch in polnischen Teilungsgebieten. Der sachliche und subjektive Bereich dieser Gesetzgebung war in der Regel stark begrenzt und den Interessen der Regierungen der Besatzungsmächte untergeordnet. Die richtige Entwicklung des Aufsichtssystems der Arbeitsverhältnisse konnte erst im unabhängigen Polen stattfinden.

⁷⁴ Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, *Inspekcja Pracy w 1928 roku*, Warszawa 1930, s. 24.