

WŁODZIMIERZ PIOTROWSKI
Poznań

GENEZA PRAWA PRACY NIEMIECKIEJ REPUBLIKI DEMOKRATYCZNEJ

1. UWAGI WSTĘPNE

Prawo pracy Niemieckiej Republiki Demokratycznej jest prawem socjalistycznym służącym — według preambuły obowiązującego kodeksu pracy — „kształtowaniu rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego i stwarzaniu podstawowych przesłanek stopniowego przechodzenia do komunizmu”¹. Jako zespół norm prawnych wyraża ono wolę państwa socjalistycznego i jednocześnie odzwierciedla istniejące w NRD stosunki społeczno-gospodarcze i polityczne. Opierając się na tych samych przesłankach aksjologicznych, co prawo pracy innych państw socjalistycznych, zawiera podobne do nich instytucje prawne, spełniające takie same funkcje. Służy ono zarówno ochronie życia i zdrowia oraz interesów majątkowych pracowników, jak i organizowaniu społecznego procesu pracy, a także kształtowaniu socjalistycznego stosunku do pracy. System prawny każdego państwa zawiera również pewne cechy swoiste, które są wynikiem odrębności w zakresie rozwoju stosunków społeczno-produkcyjnych, stosunków ludnościowych, kultury społeczeństwa, a także tradycji historycznej. Cechy takie posiada także prawo pracy NRD; ich poznanie wymaga zwrócenia uwagi na genezę tego systemu prawnego i warunki historyczne kształtowania się niektórych jego instytucji prawnych.

Późniejszy niż w innych państwach, lecz jednocześnie bardziej intensywny rozwój kapitalizmu w Niemczech zaostriżył tam konflikty klasowe, skutkiem czego państwo niemieckie w większym stopniu niż inne kraje burżuazyjne interweniowało w konflikty pomiędzy pracą i kapitałem. Rezultatem tego był rozwój ustawodawstwa fabrycznego, stworzenie ubezpieczeń społecznych i wreszcie rozwój nowoczesnego prawa pracy, które aczkolwiek stanowiło instrument utrwalania pokoju społecznego, zapewniało wszelako częściowe przynajmniej urzeczywistnienie żądań klasy robotniczej. Niemieckie prawo pracy przed narodzeniem się faszyzmu na-

¹ Arbeitsgesetzbuch der DDR vom 16 VI 1977 („GBI” I, nr 18, s. 185).

leżało do najbardziej rozwiniętych w świecie. Niektóre instytucje prawne stanowiły wzorzec dla innych państw, chociaż nie były to zawsze wzorce postępowe². Bogaty był także dorobek niemieckiej nauki prawa pracy, której koncepcje teoretyczne oddziaływały na rozwój tej dyscypliny w innych państwach³. Dlatego powstanie po II wojnie światowej dwóch państw niemieckich, należących do przeciwstawnych systemów społeczno-politycznych nie zmniejszyło, lecz raczej wzmogło zainteresowanie niemieckim prawem pracy, zarówno socjalistycznym, jak i kapitalistycznym. System prawa pracy NRD i RFN ukazuje bowiem, w jaki sposób stosunki pracy będące kiedyś przedmiotem jednego systemu prawnego, reglamentowane są przez dwa różne systemy prawne, oparte na przeciwstawnych założeniach ideologicznych⁴. Interesujący jest także sam proces powstawania socjalistycznego niemieckiego prawa pracy.

Prawo pracy NRD jest w literaturze polskiej przedmiotem wielu opracowań prezentujących zarówno syntetyczny obraz jego rozwoju⁵, jak i analizy poszczególnych instytucji prawnych⁶. Brak jest natomiast opracowań na temat regulacji stosunków pracy w okresie poprzedzającym powstanie NRD. Prawo pracy tego państwa nawiązuje bowiem do demokratycznych i postępowych przeobrażeń ustrojowych dokonanych przed powstaniem NRD⁷. Niektóre zaś jego instytucje prawne zachowywały przez pewien czas kształt ustalony w tych latach. Zapoznanie polskiego czytelnika z tym okresem z okazji 30-lecia powstania NRD wydaje się przeto celowe. Problemowi temu poświęcono kilka opracowań w lite-

² Na przykład polskie prawo służby państwowej wzorowało się na prawie niemieckim. Zob. W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. I. Poznań 1961.

³ Zob. Z. Salwa, W. Szubert, M. Świącicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*. Warszawa 1957, s. 57 i n.

⁴ Do najnowszych opracowań systemu prawa pracy NRD należą: *Arbeitsrecht der DDR*. Pod red. J. Michasa. Berlin 1970 oraz *Lexikon des Arbeitsrechts der DDR*. Pod red. F. Kunza. Berlin 1972, a prawa pracy RFN: W. Zöllner, *Arbeitsrecht. Ein Studienbuch*. München 1977.

⁵ Zob. zwłaszcza: J. Rachocki, *Prawo pracy*. W: *Niemiecka Republika Demokratyczna. Monografia Niemiec współczesnych*, t. I. Poznań 1963, oraz tenże, *Polityka społeczna*. W: *Niemiecka Republika Demokratyczna. Rozwój społeczny i gospodarczy 1949 - 1969*. Pod red. W. Markiewicza, Poznań 1971.

⁶ Zob. C. Jackowiak, *Nowe konstrukcje stosunku pracy w NRD*. „Przeгляд Zagadnień Socjalnych” nr 7/1960; F. Kunz, *Nowy kodeks pracy NRD*. „Państwo i Prawo” nr 6/1978; M. Matey, *Prawo pracy w NRD*. „Prawo i Życie” z 26 V 1974; E. Pätzold, *Rozwiązanie stosunku pracy w NRD*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z IV/1974.

⁷ Nawiązano do nich już w pierwszym zdaniu wstępu do pierwszej wydanej przez parlament NRD ustawy o pracy (*Gesetz der Arbeit ...* z 19 IV 1950 „GBI”, s. 349).

raturze niemieckiej⁸, które w niejednym punkcie wymagałyby dzisiaj korekty ze względu na nowsze opracowania tego okresu zarówno historyczne⁹, jak i prawnomiędzynarodowe¹⁰. Poznanie rozwoju prawa pracy w okresie 1945 - 1949 ułatwi także zrozumienie odrębności niektórych konstrukcji prawnych prawa pracy NRD i — jak się wydaje — wyraźniej ukaże zakres przemian społecznych i politycznych dokonanych w ciągu 30 lat istnienia NRD. Bilans tych dokonań przedstawiony w opracowaniu S. Seidela¹¹ staje się na tym tle także bardziej czytelny.

2. WARUNKI SPOŁECZNO-POLITYCZNE POWSTANIA NOWEGO PRAWA PRACY W RADZIECKIEJ STREFIE OKUPACYJNEJ

Zgodnie z postanowieniem umowy poczdamskiej zawartej w dniu 2 sierpnia 1945 r. klęska Rzeszy Niemieckiej nie miała oznaczać „zniszczenia narodu niemieckiego lub narzucenia mu niewoli”. Intencją mocarstw sprzymierzonych było stworzenie narodowi niemieckiemu „sposobności do przyszłej przebudowy swego życia na podstawie zasad demokratycznych i pokojowych”¹². Celowi temu miały służyć, obok utrzymania jedności państwowej Niemiec, demilitaryzacja, defaszyzacja i dekoncentracja potencjału gospodarczego przez zniesienie karteli, syndykatów, trustów i innych form monopolizacji. Uchylone miały być ustawy narodowosocjalistyczne, które tworzyły podstawę ustroju hitlerowskiego albo

⁸ Zob.: F. Kunz, W. Tippmann, *Die Entwicklung des Arbeitsrechts in Deutschland*. Berlin 1956; R. Schneider, *Geschichte des Arbeitsrechts der Deutschen Demokratischen Republik*. Berlin 1957; J. Heilmann, *Das Arbeitsrecht der Sowjetischen Besatzungszone (1945-1949). Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der DDR* (rozprawa doktorska, 1973 r.). Maszynopis powielony, s. 380, w bibliotece Instytutu Zachodniego.

⁹ Zob. zwłaszcza: S. Doernberg, *Narodziny nowych Niemiec 1945-1949*. Warszawa 1962; R. Badstübner [i in.], *DDR. Werden und Wachsen. Zur Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik*. Berlin 1974, a w literaturze polskiej A. Czubiński, *Powstanie i główne etapy rozwoju NRD. W: Powstanie i rozwój NRD w pierwszym ćwierćwieczu jej istnienia*. Poznań 1976.

¹⁰ Zob. A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r.* Warszawa 1960; tenże, *Podstawowe problemy prawne likwidacji skutków wojny 1939-1945 a dwa państwa niemieckie*. Poznań 1966.

¹¹ S. Seidel, *Der Einfluss des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts auf die Verwirklichung der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik* [artykuł publikowany w niniejszym zeszycie „Przeglądu Zachodniego”].

¹² Zob. tekst umowy poczdamskiej z dnia 2 VIII 1945 r. opublikowany w: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*. Pod red. K. Kocota i K. Wolfke. Wrocław—Warszawa 1976, s. 18 (dalej cytuję w skrócie: Umowa poczdamska).

które wprowadzały dyskryminację ze względu na rasę, wyznanie lub przekonania polityczne¹³.

Umowa poczdamska przewidywała także przebudowę ustroju politycznego przez wprowadzenie systemu przedstawicielskiego i wyborczego. Nie przewidziano natomiast powołania rządu centralnego, lecz jedynie utworzenie administracji lokalnej na szczeblu krajów, prowincji lub miast i gmin. Władzę centralną sprawować miała w imieniu mocarstw sprzymierzonych Sojusznicza Rada Kontroli, utworzona w dniu 8 czerwca 1945 r. Umowa poczdamska powierzała jej najwyższą władzę ustawodawczą na terenie całych Niemiec, które podzielono na cztery strefy administrowane przez cztery zwycięskie państwa sprzymierzone. Decyzje Sojuszniczej Rady Kontroli wymagały jednomyślności wszystkich jej członków. W związku z tym działalność prawotwórcza tego organu była z początku bardzo żywa, stawała się jednak z czasem coraz mniej efektywna aż całkowicie ustała w dniu 20 marca 1948 r.¹⁴ Zgodnie z dyrektywą 51 Sojuszniczej Rady Kontroli jej proklamacje, ustawy i rozkazy należało traktować jako akty ustawodawcze¹⁵. Aktami tymi Sojusznicza Rada Kontroli normowała bądź bezpośrednio określone dziedziny stosunków społecznych, bądź też upoważniała do tego administrację wojskową poszczególnych państw okupacyjnych. Także władze wojskowe udzielały upoważnienia niemieckim organom administracyjnym, a po powołaniu parlamentów krajowych, także tym organom, prawo stanowienia norm prawnych. W rezultacie tego powstała duża liczba aktów normatywnych, powodujących nie tylko nieprzejrzystość stanu prawnego, lecz także znaczne zróżnicowanie regionalne¹⁶.

Prawo pracy należało do tych gałęzi prawa, które w okresie faszystowskim uległy daleko idącym zmianom i stanowiły istotny element ustroju faszystowskiego, znosząc w pełni wywalczone przez klasę robotniczą w okresie Republiki Weimarskiej prawo zrzeszania się w związki zawodowe i ustalania w układach zbiorowych pracy warunków wynagrodzenia i zatrudniania¹⁷, a także pewnych form współdecydowania o sprawach porządku pracy, przyjęć i zwolnień w zakładach pracy¹⁸. Ustawą z dnia

¹³ Jak wyżej.

¹⁴ A. Klafkowski, *Podstawowe problemy prawne likwidacji skutków wojny 1939 - 1945 a dwa państwa niemieckie*. Poznań 1966, s. 39.

¹⁵ Jak wyżej, s. 36.

¹⁶ Prawo stanowione przez Sojuszniczą Radę Kontroli i upoważnione przez nią organy obowiązywało obok powszechnego prawa niemieckiego i prawa krajowego będąc w stosunku do niego prawem nadrzędnym, zgodnie z zasadą „Besatzungsrecht bricht deutsches Recht” (zob. A. Klafkowski, *op. cit.*, ss. 39 - 40).

¹⁷ Tarifvertragsordnung w brzmieniu z 1 III 1928 r. („RGBl” I, s. 47).

¹⁸ Zob. Betriebsrätegesetz vom 4 II 1920 („RGBl”, s. 147).

20 stycznia 1934 r. o ustroju narodowej pracy (*Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit*) uchylono powyższe akty i podporządkowano w pełni pracowników określonych jako orszak (*Gefolgschaft*) władzy pracodawcy jako kierownika zakładu (*Führer des Betriebes*). Przekreślona została swoboda nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy; czynności te dopuszczano tylko za zgodą urzędów pracy. Wysokość płac zaś ustalali jednostronnie powiernicy pracy w zarządzeniach taryfowych. Jeszcze przed wybuchem wojny, bo w 1938 r., ustanowiono obowiązek pracy i możliwość zamrażania wysokości zarobków, z czego korzystano w okresie wojny. Jawnie zaś represyjny i dyskryminacyjny charakter miało faszystowskie „prawo pracy” dotyczące zatrudniania osób obcej narodowości¹⁹. Przepisy te nie wymagały po wojnie uchylecia ze względu na zmianę stosunków społecznych.

Inaczej przedstawiała się natomiast sprawa sytuacji prawnej pracowników niemieckich. Tworzenie nowego demokratycznego porządku państwowego nie mogło dokonać się bez istotnych zmian w tym zakresie. Proces ten nie przebiegał jednakowo w poszczególnych strefach okupacyjnych.

Jakkolwiek decyzje sojuszniczej Rady Kontroli dotyczyły „Niemiec jako całości”, a sprawy gospodarcze oraz problemy płac należały do zagadnień, wobec których miała obowiązywać jednolita polityka we wszystkich strefach, dość wcześnie zaznaczyły się istotne różnice. Wynikały one stąd, że w strefach zachodnich tworzenie nowego demokratycznego ładu polegało na przywracaniu instytucji prawnych z okresu Republiki Weimarskiej. Wszelkie zaś próby zmiany tego stanu w kierunku zgodnym z interesem klasy robotniczej — podejmowane przez niektóre parlamenty krajowe z inicjatywy lewicy społecznej — spotykały się z przeciwdziałaniem administracji wojskowej państw zachodnich²⁰. Natomiast w radzieckiej strefie nie ograniczano się tylko do przywracania burżuazyjno-demokratycznych instytucji. Postawa Radzieckiej Administracji Wojskowej (RAW) sprawiła, że we wschodniej części Niemiec istotnym czynnikiem przebudowy ustroju i reedukacji społeczeństwa stały się wewnętrzne siły polityczne. W tej strefie najwcześniej rozpoczęły działalność partie polityczne klasy robotniczej: KPD i SPD oraz wolne związki zawodowe. Nie bez znaczenia dla wznowienia ich działalności były z jednej strony bogate tradycje rewolucyjne niemieckiej klasy robotniczej, żywe w świadomości części społeczeństwa mimo otumanienia przez ideologię faszystowską, a z drugiej — aktywność Komitetu Narodowego „Wol-

¹⁹ Omawia je H. Szurgacz, *Przymusowe zatrudnienie Polaków przez hitlerowskiego okupanta w latach 1939 - 1945*. Wrocław 1971, s. 12 i n.

²⁰ Por.: F. Kunz, W. Tippmann, *op. cit.*, s. 124.

ne Niemcy”, którego członkowie stanowili załóżek kadr nowego aparatu państwowego, tworzonego pod kontrolą państw sojuszniczych²¹.

Przesłanką powstania nowego prawa pracy były zasadnicze przeobrażenia społeczno-gospodarcze podważające podstawy polityczne klas posiadających. Obok reformy rolnej, przeprowadzonej na skutek oddolnych żądań mas robotniczo-chłopskich i przesiedleńców, nastąpiło także wywłaszczenie monopolii, przejęcie majątku partii faszystowskiej i jej organizacji oraz przedsiębiorstw należących do zbrodniarzy wojennych, przywódców i aktywnych członków partii hitlerowskiej²². Przedsiębiorstwa te łącznie z przekazanymi następnie przez władze radzieckie zakładami przeznaczonymi pierwotnie do demontażu²³, stworzyły załóżek społecznej własności środków produkcji. Uzupełnieniem tych rewolucyjnych przeobrażeń była reforma szkolna przeprowadzona zgodnie z postulatami *KPD* i *SPD*.

Obie te partie wyciągnęły z doświadczeń tragicznej przeszłości właściwy wniosek i w dziedzinie polityki społecznej podejmowały jednolite i wspólne działania, które doprowadziły do ich zjednoczenia na kongresie w dniach 20 - 21 kwietnia 1946 r.

Zarówno przed, jak i po zjednoczeniu obu partii robotniczych w radzieckiej strefie przyznawano prawu pracy rolę ważnego instrumentu polityki społecznej. Założenia tej polityki, uchwalone na kongresie zjednoczeniowym, przewidywały w zakresie prawa pracy m. in.:

„9. Zapewnienie prawa zrzeszania się, prawo do strajku i zawierania układów zbiorowych, uznanie rad zakładowych za ustawowego przedstawiciela pracowników w zakładzie pracy i prawo do współdecydowania przez nie we wszystkich sprawach zakładu i produkcji.

10. Ośmiogodzinny dzień pracy jako ustawowy normalny dzień pracy. Rozwój ustawowej ochrony pracy, szczególnie kobiet i młodocianych. Stworzenie jednolitego ubezpieczenia społecznego przy objęciu nim wszystkich pracowników. Nowe uregulowanie opieki pomocy społecznej dla matek, dziecka oraz ochrony młodocianych. Szczególną opiekę nad ofiarami faszyzmu [...]”²⁴.

Program polityki społecznej wzbogacił się następnie o nowe elementy w takich dokumentach politycznych jak: proklamacja „Podstawowych praw narodu niemieckiego” czy projekt „Konstytucji niemieckiej demokratycznej republiki”²⁵. Uznawały one za cel omawianej polityki m. in. zapewnienie prawa do: pracy, wypoczynku, zabezpieczenia społecznego

²¹ A. Czubiński, *op. cit.*, s. 8.

²² Zob. S. Doernberg, *Narodziny nowych Niemiec 1945 - 1949*, ss. 174 - 250, 321 i n. oraz *DDR. Werden und Wachsen*, ss. 55, 89, 94 i n.

²³ Tak: *DDR. Werden und Wachsen*, s. 97.

²⁴ Zob. R. Schneider, *op. cit.*, s. 16.

²⁵ Chodzi tu o dokument przygotowany przez *SED* w 1946 r. w związku z dążeniem zachodnich mocarstw okupacyjnych do podziału Niemiec.

na wypadek choroby, inwalidztwa i starości. Najpełniej jednak zadania w odniesieniu do prawa pracy określiły *Wytyczne polityki społecznej (Sozialpolitischen Richtlinien)* z dnia 20 grudnia 1946 r. Zawierały one rozwinięty i w pełni nowoczesny program obejmujący wszystkie wymienione powyżej postulaty oraz takie kwestie jak: ochronę przed wypowiedzeniem, świadczenia socjalne zakładu pracy, rozwój wczasów, pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe, sądownictwo pracy. Wysłunięto także postulat kodyfikacji prawa pracy²⁶.

Tak sformułowany program polityki społecznej w zakresie rozwoju prawa pracy, opracowany przez *SED*, cieszył się pełnym poparciem Radzieckiej Administracji Wojskowej. Jego urzeczywistnienie wymagało stworzenia odpowiednich warunków.

Zainteresowane wprowadzeniem tego programu w życie były — utworzone 15 czerwca 1945 r. — związki zawodowe, które stanęły również na stanowisku jedności ruchu zawodowego i utworzyły jedną wspólną centralę: Zrzeszenie Niemieckich Wolnych Związków Zawodowych (*Freier Deutscher Gewerkschaftsbund — FDGB*). Związki zawodowe od początku swego istnienia związały się z ruchem rad zakładowych, którym kierowały i inspirowały.

Także istotne znaczenie dla urzeczywistnienia przedstawionego powyżej programu polityki społecznej miało powstanie organów administracji niemieckiej. Rozkazem z dnia 27 lipca 1945 r. (ogłoszonym 12 sierpnia tegoż roku) zezwolono na tworzenie centralnych organów niemieckiej administracji dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego. Powołano m. in. Niemiecką Administrację Pracy i Opieki Społecznej, której zadaniem było: „usunięcie skutków antydemokratycznej i faszystowskiej polityki w zakresie pracy i płac, opieki społecznej i ubezpieczeń społecznych oraz stworzenie demokratycznych praw i ustroju w tym zakresie”²⁷. Organ ten podporządkowany był Radzieckiej Administracji Wojskowej i działał w zakresie udzielonego mu pełnomocnictwa, wydając najczęściej przepisy wykonawcze w formie wytycznych do rozkazów władz wojskowych.

3. UCHYLENIE FASZYSTOWSKICH PRZEPISÓW PRAWNYCH I PIERWSZE AKTY NOWEGO PRAWA PRACY

Stworzenie nowego demokratycznego porządku prawnego wymagało najpierw oczyszczenia systemu prawa pracy z elementów prawa faszystowskiego i potem dopiero ustanowienia nowych norm prawnych. Zada-

²⁶ Por. F. Kunz, W. Tippmann, *op. cit.*, ss. 64-65; R. Schneider, *op. cit.*, s. 17.

²⁷ R. Schneider, *op. cit.*, s. 19.

nie to należało do kompetencji Sojuszniczej Rady Kontroli i administracji wojskowej poszczególnych mocarstw okupacyjnych.

Jeśli chodzi o uchylenie prawa faszystowskiego, to w tej materii ukazał się najpierw rozkaz nr 2 RAW z dnia 10 czerwca 1945 r., który uchylił generalnie „wszystkie faszystowskie ustawy, uchwały i rozkazy, które zakazywały działalności partii antyfaszystowskich, wolnych związków zawodowych i organizacji oraz które wymierzone były w demokratyczne swobody, prawa obywatelskie i interesy narodu niemieckiego”²⁸. Ogólną klauzulę derogacyjną formułowała również ustawa nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli z dnia 20 września 1945 r., która jednocześnie uchylała niektóre ustawy. Ustawa nr 1 traktowała o zakazie stosowania „prawa faszystowskiego, które służyło bezprawiu i nierówności [...]”²⁹.

Oba akty rozumiano przeto jako normy uchylające nie wszystkie akty prawne wydane w okresie rządów hitlerowskich, lecz tylko te, które zawierały treści typowo faszystowskie. Jeśli chodzi o prawo pracy, to zmiany w nim dokonane w latach 1933 - 1945 miały przeważnie taki charakter, stąd niewiele aktów prawnych mogło być nadal stosowanych. Do takich aktów zaliczono przepisy płacowe oraz ustawy o charakterze ochronnym, jak ustawa o ochronie młodzieży, o ochronie matki i o czasie pracy.

Za typowo faszystowskie akty prawne uznano szereg ustaw. Przede wszystkim ustawę o ustroju pracy narodowej (*Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit*) i ustawę o ustroju pracy w administracjach i instytucjach publicznych, a także pragmatyki urzędnicze, jak *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums* z 7 kwietnia 1933 r. i *Reichsbeamtengesetz* z 26 stycznia 1937 r. Uchylenie dwóch ostatnich aktów zniósł jednocześnie stan urzędniczy i zrównywało wszystkich pracowników uważanych przez wspomniane ustawy za urzędników czy funkcjonariuszy państwowych z ogółem pracowników³⁰. Zmiana ta zmierzała także do wyeliminowania pojęcia „stosunek służbowy” i zastąpienia go pojęciem „stosunek pracy”. Zniesienie stanu urzędniczego było czymś więcej niż tylko uchyleniem ustawy faszystowskiej. Była to decyzja godząca w główny filar burżuazyjnego aparatu państwowego i z tego punktu widzenia należy ją zaliczyć do decyzji podważających burżuazyjny ustrój polityczny. Świadczy także o tym odmienne nieco stanowisko administracji wojskowej państw zachodnich, które nie dążyły do zniesienia stanu urzędniczego w ogóle. Ustawa nr 1 Sojuszniczej Rady Kontroli uchylała wyraż-

²⁸ Zob. R. Schneider, *op. cit.*, s. 15 oraz J. Heilmann, *Das Arbeitsrecht der Sowjetischen Besatzungszone ...*, s. 115.

²⁹ Por.: F. Kunz, W. Tippmann, *op. cit.*, s. 63.

³⁰ Por.: R. Schneider, *op. cit.*, s. 20.

nie tylko pierwszą z wymienionych powyżej pragmatyk, ponieważ zawierała ona przepisy antyżydowskie³¹.

Dla stworzenia demokratycznego porządku prawnego doniosłe znaczenie miało także ustanowienie nowych regulacji prawnych. Panowało bowiem — jak się wydaje — przekonanie, iż uchylenie ustaw faszystowskich nie powoduje reaktywowania aktów poprzednio obowiązujących, jak na przykład ustawy o radach zakładowych. Nadal obowiązywały jedynie akty w okresie faszyzmu nie uchylone, jak kodeks cywilny (*BGB*), ustawa przemysłowa (*Gewerbeordnung*), kodeks handlowy (*HGB*).

W pozytywnej działalności prawotwórczej można dostrzec trzy etapy, różniące się zakresem i rodzajem zadań. P i e r w s z y przypada na wstępny okres odbudowy i podstawowych przeobrażeń ustrojowych (1945 - 1947), d r u g i obejmuje okres utrwalania tych przeobrażeń i podnoszenia efektywności gospodarki i poprawy warunków bytu ludności (1947 - 1948), a t r z e c i stanowi okres wdrażania zasad gospodarki planowej (1948 - 1949). W pierwszym okresie najpilniejszym zadaniem było ożywienie życia gospodarczego i rozpoczęcie odbudowy kraju oraz zaspokojenie najpilniejszych potrzeb ludności, wojska i spłata odszkodowań wojennych. Przedmiotem regulacji prawnej w tym okresie było właściwe rozmieszczenie zasobów pracy i określenie podstaw demokratycznego prawa pracy. W celu realizacji tego zadania rozkazem nr 65 RAW z dnia 15 września 1945 r. wprowadzono obowiązek rejestracji i podjęcia pracy wskazanej przez organ administracji przez całą zdolną do pracy ludność. Pojęciem tym objęto mężczyzn w wieku od 14 do 65 lat i kobiety w wieku od 14 do 50 lat z wyjątkiem kobiet wychowujących dwoje dzieci w wieku do lat 15. Jednocześnie wykluczono możliwość zawierania umów o pracę z pominięciem pośrednictwa urzędów zatrudnienia³².

Po ustaleniu, w wyniku dokonanej rejestracji, wielkości zasobów pracy, RAW rozkazem nr 153 z dnia 29 listopada 1945 r. ustaliła zasady kierowania do pracy, które przyznawały priorytet gałęziom przemysłu pracującym na potrzeby ludności oraz spłaty odszkodowań wojennych. Jednocześnie także zobowiązano urzędy zatrudnienia do zapewnienia przyrostu liczby pracowników wykwalifikowanych, przekwalifikowania inwalidów oraz innych osób niezdolnych do wykonywania pracy zgodnej z kwalifikacjami, a także w razie potrzeby kierowania bezrobotnych do pracy nie odpowiadającej ich kwalifikacjom. Natomiast bezrobotnych, byłych kierowniczych funkcjonariuszy *NSDAP* oraz osoby, które usiłowały uchylić się od pracy, należało kierować do wykonywania prostych prac fizycznych. Przedstawione powyżej zasady sterowania zasobami rąk do

³¹ Jak wyżej.

³² Por.: F. Kunz, W. Tüppmann, *op. cit.*, ss. 69 - 70; R. Schneider, *op. cit.*, s. 22.

pracy obowiązywały do 1948 r., gdy administracyjny tryb kierowania do pracy został wyraźnie ograniczony, kierowano się tymi zasadami tylko w przypadkach uzasadnionych szczególnymi potrzebami społecznymi.

Jakkolwiek opisany powyżej system kierowania do pracy ograniczał swobodę zawierania umów o pracę oraz swobodę wyboru miejsca pracy, był w ówczesnych warunkach niezbędny. Poza tym nie stanowił on w Niemczech żadnego *novum*, gdyż obowiązek pracy został ustanowiony już w 1938 r. i obowiązywał przez cały okres wojny. Podobne zresztą rozwiązania zostały wprowadzone w pozostałych strefach okupacyjnych na podstawie rozkazu nr 3 z dnia 17 stycznia 1946 r. Sojuszniczej Rady Kontroli o obowiązkowej rejestracji zdolnej do pracy ludności i bezrobotnych oraz ich zatrudnianiu³³. Rozwiązania te miały charakter przejściowy i zostały zaniechane, gdy zaspokojono deficyt rąk do pracy w podstawowych gałęziach zatrudnienia.

Dla pierwszego etapu tworzenia nowego prawa pracy charakterystyczny jest bardziej drugi nurt reglamentacji prawnej, polegający na tworzeniu podstaw nowego demokratycznego systemu prawnego. Należy tu wymienić przede wszystkim określenie podstaw prawnych współdecydowania pracowników w zakładach pracy za pośrednictwem rad zakładowych powoływanych spontanicznie w całych Niemczech. Niezwykle ważne dla stworzenia demokratycznego porządku było przywrócenie swobody zawierania układów zbiorowych pracy oraz nowe uregulowanie zasad wynagradzania za pracę. Następnie ujednociono kwestię sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem norm prawa pracy, szczególnie dotyczących ochrony pracy i zapewniono w tym nadzorze udział samych pracowników oraz ich organizacji związkowych. Wprowadzono ośmiogodzinny dzień pracy. Dokonano także uregulowania uprawnień urlopowych zwiększając ich wymiar i rozszerzając ich zakres podmiotowy. We wstępnym okresie dokonano także istotnych zmian w zakresie ubezpieczeń społecznych mających na celu stworzenie jednolitego systemu i demokratyzację zarządzania ubezpieczeniami. Wreszcie dokonano także zmiany w zakresie sądownictwa pracy³⁴. Powołane zostały samodzielne sądy pracy w celu zapewnienia ochrony nowego demokratycznego ładu społecznego. Zniesiono wymóg wyższego wykształcenia prawniczego dla zajmowania stanowiska sędziowskiego, co umożliwiło obsadzenie tych stanowisk robotnikami i pracownikami umysłowymi.

³³ Por.: F. Kunz, W. Tippmann, *op. cit.*, s. 69 oraz H. Heilmann, *op. cit.*, s. 143.

³⁴ Wszystkie wymienione zmiany, z wyjątkiem podstaw prawnych rad zakładowych, które określiła ustawa nr 22 SRK z 10 IV 1946 r., dokonane zostały rozkazami RAW; analizują je szczegółowo: F. Kunz, W. Tippmann, *op. cit.*, ss. 75 - 95 oraz R. Schneider, *op. cit.*, ss. 27 - 61.

Wszystkie wymienione powyżej uregulowania były ważnymi składnikami nowego ładu prawnego, wzmacniały one pozycję ludzi pracy w stosunku do przedsiębiorców i zapewniały klasie robotniczej wpływ na kształt stosunków społecznych. Największe jednak znaczenie posiadała regulacja prawa współdecydowania przez pracowników w zakładach pracy, gdyż — poza ochroną indywidualnych interesów pracowników — umożliwiała ona sprawowanie kontroli robotniczej nad działalnością gospodarczą, co znacznie ułatwiało dokonanie rewolucyjnych przeobrażeń politycznych, denacyfikacji i przejęcia na własność społeczną niektórych zakładów pracy.

W związku z tym należy poświęcić tej sprawie nieco więcej uwagi, tym bardziej że dokonane przez władze okupacyjne zmiany stanu prawnego sankcjonowały jedynie stan wytworzony na skutek oddolnego działania robotników i pracowników umysłowych i to nie tylko w radzieckiej strefie, lecz na terenie całych ówczesnych Niemiec.

Zjawisko powoływania rad zakładowych w przedsiębiorstwach było spowodowane z jednej strony tym, że w świadomości wielu starszych pracowników idea współuczestniczenia pracowników w zarządzaniu zakładem pracy była jeszcze żywa, a z drugiej, że zarówno *KPD*, jak i *SPD* w swoich programowych dokumentach nawoływały masy pracujące do wybierania rad zakładowych. Rzecznikiem powoływania tych rad był także *FDGB*, którego instancje terenowe powoływały rady zakładowe tam, gdzie nie zostały wybrane przez samych pracowników³⁵.

Działalność rad zakładowych w Niemczech, a szczególnie w radzieckiej strefie, nosiła cechy autentycznego ruchu rewolucyjnego. Początkowo bowiem brak było jakiegokolwiek podstawy prawnej dla istnienia rad zakładowych i ich udziału w zarządzaniu zakładami pracy³⁶. Ustawa z 4 lutego 1920 r. o radach zakładowych formalnie nie obowiązywała, gdyż została uchylona przez faszystowską ustawę o ustroju pracy narodowej, po której uchyleniu nie wznowiono ustawy z 1920 r. Aktem legalizującym działalność rad zakładowych była dopiero ustawa nr 22 z dnia 10 kwietnia 1946 r. Sojuszniczej Rady Kontroli o radach zakładowych obowiązująca w całych Niemczech, ale jej treść wyraźnie nosi ślady kompromisu mocarstw zachodnich i Związku Radzieckiego, który w pełni aprobował działalność rad zakładowych i ich szeroki udział w zarządzaniu zakładami pracy. Przed ukazaniem się wspomnianej ustawy o radach zakładowych jedynie na terenie Turynii wydana została przez administrację krajową ustawa z dnia 10 października 1945 r. o radach zakładowych. Do wydania tego aktu przyczyniła się konferencja członków

³⁵ Tak: R. Schneider, *op. cit.*, s. 31.

³⁶ Powoływano się w związku z tym na dawne prawo zwyczajowe, ukształtowane pod rządem ustawy z 1920 r.

rad zakładowych z terenu całej Turynгии, którzy w liczbie 600 osób uchwalili wytyczne dla działalności rad zakładowych. W uchwale tej konferencji do zadań rad zakładowych zaliczono: denacyfikację kierownictw zakładów pracy, ochronę działalności związków zawodowych na terenie zakładów pracy, współdziałanie przy kształtowaniu produkcji, jak również zawierania umów taryfowych (układów zbiorowych pracy) oraz sprawy socjalne.

Powyższe zadania rad zakładowych znacznie wykraczały poza kompetencje rad zakładowych przyznane przez ustawę z dnia 4 lutego 1920 r., która za główny cel istnienia rad uznawała wspieranie pracodawcy w utrzymaniu pokoju społecznego na terenie zakładu pracy, a jedynym realnym uprawnieniem jakie przyznawała przedstawicielom załogi było zawarcie porozumienia z pracodawcą co do treści regulaminu pracy, który miał charakter umowy zakładowej.

O szerokim zakresie ruchu rad zakładowych świadczy także odbycie kilku dalszych konferencji członków rad zakładowych jeszcze pod koniec 1945 r. Dnia 20 września 1945 r. odbyła się konferencja rad zakładowych berlińskich metalowców, a 7 października 1945 r. konferencja wolnych związków zawodowych Brandenburgii. Na przełomie 1945 i 1946 r. w większości zakładów pracy działały już rady zakładowe, a na I konferencji delegatów *FDGB*, która odbyła się 11 lutego 1946 r. przedmiotem obrad był projekt ustawy o współstanowieniu, który wiele kwestii ujmował szerzej niż ustawa turyngska³⁷. Projekt ten przyznawał także radom zakładowym szeroki zakres kompetencji, nie tylko w sprawach personalnych (przyjęć, przesunięć i zwolnień) oraz socjalnych, lecz także gospodarczych. Wyraźnie podkreślał on konieczność współdziałania rad zakładowych z organami związków zawodowych. Powyższy projekt, chociaż nie stał się aktem prawnym, posiada ważne znaczenie dla oceny świadomości prawnej i społeczno-politycznej części klasy robotniczej w Niemczech. W rzeczywistości stanowisko rad zakładowych było niejednolite. Zależało ono w znacznej mierze od postawy politycznej działaczy tych rad oraz od postawy pracodawców. Znacznie łatwiejsza była sytuacja rad w zakładach opuszczonych przez pracodawców lub w zakładach należących do zbrodniarzy hitlerowskich, aktywnych faszystów i ich popleczników. Rady zakładowe w tych zakładach spełniały nie tylko rolę przedstawiciela załogi, ale także niejednokrotnie rolę zarządu zakładu pracy. Niezwykle aktywne były rady zakładowe we wschodniej części Niemiec w procesie uspołeczniania środków produkcji. Były one zarówno inspiratorem przejmowania przedsiębiorstw na własność społeczną, tj. we władanie samorządów lokalnych i innych formach prawnych,

³⁷ S. Doernberg, *op. cit.*, s. 303.

jak i obrońcą wyników referendum ludowego na temat przejścia na własność społeczną majątku zbrodniarzy hitlerowskich i działaczy faszystowskich. Podejmowane przez niektóre terenowe organa administracji niemieckiej lub sądy próby zwracania niektórych zajętych przedsiębiorstw ich właścicielom spotykały się ze stanowczym sprzeciwem rad zakładowych w postaci strajków i pism protestacyjnych kierowanych do wyższych władz³⁸.

W związku z tym zrozumiałe jest stanowisko najpierw *KPD* a następnie *SED* wobec ruchu rad zakładowych, w którym widziano instytucjonalną, choć nie opartą na formalnej podstawie ustawowej, formę kontroli robotniczej nad gospodarką. Na II konferencji partyjnej *KPD* (2-3 marca 1946 r.) nie tylko zaaprobowano w pełni projekt ustawy o radach zakładowych opracowany przez *FDGB*, ale także postulowano rozszerzenie prawa współdecydowania na ustalanie cen i rozdział towarów.

Działalność rad zakładowych we wszystkich niemal zakładach pracy w radzieckiej strefie okupacyjnej stanowiła ważną przesłankę treści ustawy nr 22 z dnia 10 kwietnia 1946 r. Sojuszniczej Rady Kontroli o radach zakładowych. Ustawa ta — w porównaniu ze wspomnianym powyżej projektem opracowanym przez *FDGB* — zakładała znacznie skromniejszy udział pracowników we współdecydowaniu o sprawach zakładu pracy, umożliwiała jednak powoływanie rad zakładowych we wszystkich zakładach pracy w całych Niemczech. Ustalenie węższego zakresu współdecydowania w ustawie z dnia 10 kwietnia 1946 r. było wynikiem tego, że treść ustawy ustalona została wspólnie przez cztery mocarstwa, z których większość niechętnie przyczyniła się do wzmocnienia pozycji klasy robotniczej, o czym świadczy praktyka zachodnich władz wojskowych w stosunku do uchwalanych przez niektóre kraje zachodnich Niemiec ustaw zasadniczych oraz bardziej szczegółowych uregulowań dotyczących kompetencji rad zakładowych. Mimo wszystko jednak, ustawa stanowiła postęp w stosunku do ustawy z 1920 r., przyznawała bowiem radom zakładowym prawo reprezentowania wobec pracodawcy zawodowych, gospodarczych i socjalnych interesów robotników i pracowników umysłowych (art. 1). Jednym z zadań rad zakładowych było uniemożliwienie produkcji zbrojeniowej, oczyszczenie zakładów pracy z aktywnych hitlerowców i współdziałanie w tym zakresie z władzami państwowymi (art. 5 lit. e). Znacznym zaś wzmocnieniem pozycji rady zakładowej było przewzięcie występującego w ustawie z 1920 r. rozbitcia załogi na dwie części: robotników i pracowników umysłowych wybierających wówczas dwie odrębne rady. Pozycję jednolitej rady zakładowej wzmocniało także ustawowe uznanie prawa związków zawodowych do kierowania dzia-

³⁸ Jak wyżej, ss. 386 - 387.

łałnością rad zakładowych zarówno w procesie wyborów ich członków, jak i sterowania ich działalnością zgodnie z interesem całej klasy robotniczej³⁹.

Zasadniczą kompetencją rady zakładowej, w której wyrażało się jej prawo do współdecydowania było — według ustawy z 10 kwietnia 1946 r. — prawo do zawierania porozumień z pracodawcą, w którym miano określić szczegółowy zakres współdecydowania. Określony w art. 1 zakres reprezentacji interesów załogi wyznaczał minimum zadań rady zakładowej. Rady miały w tym zakresie prawo „prowadzić z przedsiębiorcą rokowania w przedmiocie: zastosowania układu taryfowego, zawierania zakładowych porozumień określających ochronę pracy, w tym również sprawy bhp i opieki lekarskiej, szczególne warunki pracy, unormowanie przyjęć i zwolnień itp.” (art. 5).

Gwarancją realizacji przyznanych kompetencji rad zakładowych było prawo wglądu do akt zakładu pracy i prawo żądania sprawozdań, a także zakaz ograniczania przez kierowników zakładów pracy działalności rady i wyrządzania szkody jej członkom (art. 9).

Ponieważ omawiany zakres kompetencji miał charakter wyłącznie ramowy, istniała niewątpliwie możliwość znacznego jego rozszerzenia, z czego korzystały niektóre kraje, w których wydano bardziej szczegółowe ustawy. W radzieckiej strefie okupacyjnej przyjęto jednak ustawę z 10 kwietnia 1946 r. z rezerwą, ponieważ nie potwierdzała ona wyraźnie prawa współdecydowania przez rady zakładowe w sprawach personalnych i gospodarczych. Rozszerzenie zakresu kompetencji rad na te sprawy wymagało zawarcia odpowiednich porozumień zakładowych, co nie zawsze było łatwe do przeprowadzenia nawet w radzieckiej strefie okupacyjnej, gdzie rady musiały za pomocą strajków wymuszać realizację ustawy, względnie Radziecka Administracja Wojskowa zmuszona była ingerować środkami karno-administracyjnymi⁴⁰.

Tym większe były trudności w realizacji ustawy w zachodnich strefach okupacyjnych, gdzie władze wojskowe niechętnie przyjmowały wzrost wpływów klasy robotniczej. W kontekście tych uwag zrozumiała staje się treść zachodnioniemieckiej ustawy z dnia 11 października 1952 r. o ustroju zakładu pracy (*Betriebsverfassungsgesetz*), która w pewnych kwestiach zawierała mniej korzystne rozwiązania od ustawy z kwietnia.

Chociaż rady zakładowe odegrały niewątpliwie ważną rolę w przebudowie ustrojowej w radzieckiej strefie, dalsze ich istnienie stawało się niecelowe w związku z istnieniem we wszystkich niemal zakładach pracy zakładowych zarządów organizacji związkowych, których działacze ucze-

³⁹ Por.: F. Kunz, W. Tippmann, *op. cit.*, s. 73.

⁴⁰ Tak: S. Doernberg, *op. cit.*, s. 307 i R. Schneider, *op. cit.*, s. 30.

stniczyli we współdecydowaniu nie tylko w zakładach pracy, lecz także na wyższych szczeblach zarządzania. Zniesienie tego dualizmu organów przedstawicielskich załóg postulowała konferencja organizacji związkowych strefy radzieckiej, która odbyła się w listopadzie 1948 r.⁴¹ Zniesienie dwutorowości realizacji prawa do współdecydowania nastąpiło przez przejęcie wszystkich kompetencji rad zakładowych przez zarządy zakładowe organizacji związkowych (*FDGB*). W wyniku tego zharmonizowano działalność organów przedstawicielskich zgodnie z zasadą centralizmu demokratycznego, która zdobywała sobie prawo obywatelstwa w życiu publicznym we wschodniej części Niemiec.

4. PRAWO PRACY PO ZMIANACH DOKONANYCH PRZEZ ROZKAZ 234 RAW

Drugi etap rozwoju prawa pracy we wschodniej części Niemiec przypada na lata 1947 - 1948, w których dokonywały się dalsze przeobrażenia społeczno-gospodarcze, kulturalne i polityczne. Po zakończeniu reformy rolnej, likwidacji monopoli oraz przejściu majątku zbrodniarzy wojennych i aktywnych hitlerowców, a także po upaństwowieniu banków i instytucji ubezpieczeniowych stworzone zostały nowe demokratyczne organy państwowe, oczyszczone z elementów faszystowskich, kierowane przez klasę robotniczą. W początku grudnia w miejsce dawnej administracji utworzono rządy krajowe, zaś na przełomie lat 1946/1947 parlamenty krajowe uchwaliły demokratyczne konstytucje, które utrwały dokonane przeobrażenia społeczno-polityczne i gospodarcze⁴².

Trwałość dokonanych przeobrażeń zależała wszelako od poprawy warunków życia ludności, które wskutek niskiej wydajności pracy zarówno w przemyśle, jak i w rolnictwie pozostawiały wiele do życzenia. Trudne warunki bytowania pogorszyły: ostra zima roku 1946/1947, deficyt opału i energii oraz zniszczenia substancji mieszkaniowej. Rozwiązanie tych trudności było przedmiotem obrad II Zjazdu *SED* (20 - 24 września 1947 r.), który zwrócił uwagę na konieczność wzmożenia pracy ideologicznej i rozwijanie socjalistycznej świadomości społecznej i aktywności politycznej członków partii. Przedmiotem obrad Zjazdu była także sytuacja gospodarcza. Za niezwykle pilne zadanie uznano podjęcie środków dla podwyższenia wydajności pracy, która w wielu dziedzinach nie przewyższała 30% poziomu wydajności z okresu przedwojennego. *SED* pod hasłem „więcej produkować, sprawiedliwiej dzielić, lepiej żyć” wysunęła

⁴¹ R. Schneider, *op. cit.*, s. 32.

⁴² *DDR. Werden und Wachsen*, s. 100.

program przezwyciężenia trudności przy pomocy własnych sił, zamiast — proponowanego przez polityków burżuazyjnych i socjaldemokratycznych ze stref zachodnich — korzystania z obcych kredytów.

Srodki niezbędne do urzeczywistnienia wysuniętego przez *SED* hasła zostały określone w rozkazie RAW nr 234 z dnia 9 października 1947 r. dotyczącym podwyższenia wydajności pracy i dalszej poprawy położenia materialnego robotników i pracowników umysłowych w przemyśle i transporcie⁴³. Treść tego rozkazu radzieckie władze wojskowe ustaliły po konsultacji zarówno z *SED*, jak i *FDGB*. Zawierał on bowiem niezwykle istotne decyzje z zakresu polityki społecznej i prawa pracy. Akt ten z jednej strony uruchamiał szereg środków ekonomicznych, które miały wyraźnie poprawić sytuację materialną pracowników zatrudnionych w podstawowych gałęziach zatrudnienia, z drugiej zaś — poprzez kompleksowe uregulowanie organizacji i dyscypliny pracy oraz szeregu innych istotnych aspektów stosunku pracy — przyczynić się miał do podwyższenia wydajności pracy. Rozkaz nr 234 zawierał bogatą treść prawną i kształtował on przez dłuższy czas społeczne stosunki pracy nawet po powstaniu NRD. Pierwszym aktem prawnym zastępującym omawiane uregulowanie była dopiero uchwalona w dniu 19 kwietnia 1950 r. ustawa o pracy, której przepisy percypowały znaczną część norm określonych w rozkazie nr 234 RAW. Treść tego rozkazu i jego znaczenie dla dalszego rozwoju prawa pracy w Niemieckiej Republice Demokratycznej uzasadniają szersze jego omówienie.

Przed wszystkim rozkaz nr 234 RAW zobowiązywał rządy krajowe, organy administracji i kierowników zakładów pracy do ulepszania procesu pracy, w szczególności poprzez poprawę organizacji pracy. Jednocześnie zaś rozkaz ten zwracał się do wszystkich partii antyfaszystowskich, związków zawodowych, rad zakładowych i prasy o poparcie w realizacji tego zadania.

Ponieważ środkami prowadzącymi do podwyższenia wydajności pracy, która stanowiła zasadniczy cel omawianego rozkazu, była poprawa organizacji pracy i podniesienie jej dyscypliny stało się konieczne wprowadzenie nowych regulaminów pracy określających zwykle w sposób najbardziej bezpośredni te dwa aspekty procesu pracy. Opracowano w związku z tym przy udziale *FDGB* regulamin pracy dla zakładów stanowiących własność radzieckich spółek akcyjnych, zakładów uspołecznionych i pozostałych. Treść tego regulaminu określiło rozporządzenie Niemieckiej Administracji Pracy i Opieki Społecznej z 13 października 1947 r. o ustanowieniu regulaminu pracy⁴⁴.

⁴³ „Zentralverordnungsblatt” („ZVOBl”) 1948, s. 1.

⁴⁴ „ZVOBl” 1948, s. 6.

Znamienną cechą tego regulaminu, odróżniającą go od regulaminów obowiązujących w kapitalizmie a ustanawianych wyłącznie przez pracodawców, było to, że określał nie tylko obowiązki pracownika, lecz także administracji zakładu pracy oraz że zawierał także elementy wychowawcze wdrażające pracowników do przestrzegania dyscypliny pracy.

Według wspomnianego regulaminu pracy kierownicy zakładów pracy zostali zobowiązani do celowego organizowania pracy robotników i pracowników umysłowych stosownie do ich uzdolnień i kwalifikacji, terminowego przydzielania zadań roboczych, dbania o zaopatrzenie pracowników w materiał i narzędzia, o dobry stan maszyn i urządzeń, o czystość pomieszczeń pracy i urządzeń socjalnych, o bezpieczeństwo pracy i stałe udoskonalanie środków zapewniających bezpieczeństwo życia i zdrowia pracowników, o przestrzeganie przepisów o czasie pracy i urloпах, zaopatrzeniu pracowników i właściwy stan urządzeń socjalnych⁴⁵.

Pracownicy zaś zostali zobowiązani przez regulamin pracy m. in. do sumiennego i rzetelnego wykonywania obowiązków dotyczących pracy, punktualnego przychodzenia do pracy i pełnego wykorzystania czasu pracy i oszczędnego obchodzenia się z materiałami, narzędziami i urządzeniami zakładu pracy, a także do dbałości o podnoszenie jakości pracy i przestrzeganie przepisów bezpieczeństwa pracy.

O dążeniu do kształtowania nowego stosunku pracy świadczy wysunięcie w regulaminie pracy środków mających na celu zachęcenie pracowników do ścisłego przestrzegania dyscypliny pracy, do których zaliczono wyróżnienia i środki zachęty materialnej, zasiłki chorobowe, pierwszeństwo w uzyskiwaniu skierowań do sanatoriów i domów wypoczynkowych, a także — szczególnie istotne w owym czasie — pierwszeństwo w uzyskaniu określonych towarów przemysłowych i środków żywności. Konsekwencją dokonanych przekształceń w sferze własności środków produkcji były także zmiany w katalogu dopuszczalnych środków stosowanych wobec pracowników naruszających obowiązki. Usunięto poniżające pracownika, a stosowane szeroko w kapitalizmie i od lat zwalczane przez klasowy ruch robotniczy, kary pieniężne za naruszenie dyscypliny pracy, które od tego czasu nie występują nie tylko zresztą w systemie prawnym NRD, lecz także w RFN⁴⁶. Prawo pracy w zachodniej części Niemiec pozostawało bowiem pod silnym wpływem dokonań społeczno-politycznych we wschodniej części Niemiec, a następnie w NRD. Do środków dyscyplinujących zaliczono w omawianym regulaminie: upomnienie, surowe ostrzeżenie, naganę publiczną i wydalenie z pracy. Obok

⁴⁵ Por.: F. Kunz, W. Tippmann, *op. cit.*, s. 99.

⁴⁶ Doktryna prawa w RFN jest jednak skłonna uznać prawo pracodawcy do stosowania kar pieniężnych. A. Nikisch, *Arbeitsrecht*, 1961, s. 303.

tego można było także stosować, jako karę, pozbawienie pracownika prawa do posiłków wydawanych w zakładzie pracy poza obowiązującym przydziałem żywności oraz odliczenie opuszczonych dni pracy od przysługującego urlopu. Środki te były wymierzone przeciwko pracownikom opuszczającym bez usprawiedliwienia pracę, co w owym czasie było zjawiskiem dość częstym w związku z demoralizacją wynikającą z możliwości czerpania dochodu z niedozwolonego handlu i spekulacji.

Obok omówionych powyżej kwestii, wiążących się z organizacją i dyscypliną pracy, regulamin pracy zawierał także normy dotyczące nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, określenia czasu pracy, obliczenia wysokości wynagrodzenia, terminów i dni wypłaty, kwestię zapłaty za pracę złej jakości powstałą z winy pracownika itp. Uregulowanie to, aczkolwiek nie było jeszcze nazbyt rozwinięte, ujmowało jednak kwestie, które w innych systemach prawnych rozwiązywano za pomocą odpowiedniego stosowania prawa cywilnego lub w drodze swobodnej wykładni prawa.

Przedstawione powyżej unormowanie dyscypliny pracy i stosunku pracy, zawarte we wzorcowym regulaminie pracy, znajdowało silne oparcie w całym zespole innych środków prawnych określonych przez rozkaz nr 234 RAW, tworzących w ten sposób zwarty system polityki społecznej.

Istotne znaczenie miało przede wszystkim wprowadzenie i rozszerzenie stosowania akordowego systemu wynagrodzenia za pracę, a następnie poprawa ochrony pracy. Określając wyraźnie obowiązki kierowników zakładów pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, powołano jednocześnie komisje ochrony pracy do kontroli przestrzegania przepisów i zarządzanych środków. Komisje składały się z pracowników zakładów pracy. Podwyższono znacznie poziom ochrony pracy młodocianych. Rozkaz nr 234 RAW zezwalał na wydanie nowych przepisów o ochronie młodocianych, które określiło rozporządzenie Niemieckiej Administracji Pracy i Opieki Społecznej z dnia 13 października 1947 r. o ochronie młodzieży, a którego projekt został przygotowany przy udziale organizacji Wolnej Młodzieży Niemieckiej (FDJ). Rozporządzenie zastąpiło ustawę z 1938 r. Do godnych podkreślenia postanowień należało skrócenie czasu pracy młodocianych w wieku do 16 lat do 42 godzin w tygodniu i do 45 godzin dla młodocianych w wieku od 16 do 18 lat, przy jednoczesnym zwiększeniu wymiaru urlopu do 21 dni dla pierwszej grupy i do 18 dni dla drugiej grupy młodocianych pracowników.

Wymiar urlopu wypoczynkowego został także podwyższony dla wszystkich pracowników, którym przyznano prawo do minimalnego urlopu w wymiarze 12 dni. Jednocześnie zwiększono urlop od 18 do 24 dni ro-

bocznych dla pracowników wykonujących prace uciążliwe, szkodliwe dla zdrowia i wymagające szczególnej odpowiedzialności⁴⁷.

W celu zmniejszenia niedoboru wykwalifikowanych pracowników postanowiono także stworzyć nowy korzystniejszy dla pracowników system nauki zawodu i podwyższania kwalifikacji. Na podstawie rozkazu nr 234 RAW wydano rozporządzenie z dnia 9 października 1947 r. o kształceniu robotników przemysłowych w szkołach zawodowych⁴⁸, które wyczerpująco określiło system kształcenia zawodowego w ramach systemu szkolnictwa i nauki zawodu w zakładzie pracy. Uregulowanie to, uwzględniając postulaty wysuwano już w 1907 r. przez Kongres Młodzieży Socjalistycznej, który odbył się w Stuttgarcie, uchyliło anachroniczne uregulowania zawarte w ordynacji przemysłowej (*Gewerbeordnung*) i niemieckim kodeksie handlowym (*Handelsgesetzbuch*). Oba te akty umacniały osobistą zależność ucznia od mistrza, któremu przysługiwało prawo stosowania chłosty. Rozporządzenie z 1947 r. w sposób nowoczesny łączyło elementy nauki zawodu z wychowaniem młodego człowieka w zakładzie pracy i przyznawało mu uprawnienia pracownicze, pod wieloma względami korzystniejsze od uprawnień przysługujących pracownikom dorosłym, jak na przykład prawo do dodatku uzupełniającego świadczenia z ubezpieczenia społecznego do wysokości 90% wynagrodzenia przez okres 12 tygodni, podczas gdy pracownikom dorosłym prawo takie przysługiwało wówczas tylko przez 3 tygodnie⁴⁹.

Z punktu widzenia potrzeb pracowników dużą wartość miały świadczenia społeczne zakładu pracy. Pracownikom zapewniono wyżywienie w stołówkach pracowniczych i rozdział niektórych dóbr za pośrednictwem zakładu pracy. Poprawie ulec miała także opieka zdrowotna. Zakłady pracy zostały zobowiązane do zorganizowania, zależnie od wielkości zakładu punktów sanitarnych lub przychodni lekarskich. Ustanowiono obowiązek okresowych badań lekarskich. Jednocześnie ustalone zostały zasady udzielania zwolnień lekarskich, i włączono pracowników do współzarządzania ubezpieczeniami społecznymi za pośrednictwem pełnomocników do spraw ubezpieczeń społecznych, którzy pośredniczyli między instytucją ubezpieczeń społecznych i pracownikami oraz sprawować mieli funkcje kontrolne.

Jak wynika z powyższych uwag, rozkaz nr 234 RAW urzeczywistnił znaczną część programu polityki społecznej sformułowanego przez *SED*.

⁴⁷ Ten wymiar urlopu obowiązywał jeszcze w 1961 r. Jego zmiana nastąpiła w 1967 r. F. Kunz, *Nowy kodeks pracy NRD*. „Państwo i Prawo” nr 6/1978, s. 47.

⁴⁸ „ZVOBI” 1948, s. 451.

⁴⁹ R. Schneider, *op. cit.*, s. 69.

Przyczynił się on nie tylko do rozwoju nowego prawa pracy we wschodniej części Niemiec, lecz także do poprawy warunków pracy i życia ludzi pracy, a w następstwie — wzrostu wydajności pracy. Zaczął kształtować się także nowy stosunek do pracy, czego zewnętrznym wyrazem było powstanie ruchu współzawodnictwa pracy⁵⁰.

5. PRAWO PRACY W OKRESIE DZIAŁANIA NIEMIECKIEJ KOMISJI GOSPODARZEJ (LATA 1948 - 1949)

Przez cały okres budowy demokratycznego ładu *SED* postulowała powołanie centralnego organu administracyjnego, który powstrzymałby proces partykularyzacji i zapewnił jednolity rozwój gospodarczy i demokratyzację obszaru Niemiec. Jednakże postulat ten nie odpowiadał interesom burżuazji, która obawiała się, iż organ taki przyczyni się do wzmocnienia pozycji klasy robotniczej. Natomiast w maju 1947 r. Stany Zjednoczone i W. Brytania powołały Radę Gospodarczą jako organ centralny na terenie Bizonii. Należało traktować to jako krok wstępny do podziału Niemiec. Nie było więc przeszkód do powołania analogicznego organu administracyjnego w strefie radzieckiej. Powstanie takiego organu leżało w interesie klasy robotniczej, która nie we wszystkich organach krajowych była odpowiednio reprezentowana. Z drugiej także strony postęp w zakresie odbudowy gospodarki osiągnięty w 1947 r. umożliwił dalsze planowanie szerszego rozwoju gospodarczego⁵¹.

W związku z tym, rozkazem nr 32 RAW z dnia 12 lutego 1948 r. powołano Niemiecką Komisję Gospodarczą (*Deutscher Wirtschaftskommission — DWK*) — jako centralny organ administracji odpowiedzialny za gospodarkę. Do kompetencji tej komisji należało także wydawanie zarządzeń i instrukcji w sprawach gospodarczych obowiązujących na terenie całej radzieckiej strefy okupacyjnej. Od momentu powołania *DWK* radzieckie władze wojskowe powierzyły jej reglamentację stosunków pracy. Dokonane w tym okresie regulacje prawne kontynuowały dotychczasowy kierunek rozwoju, wprowadzając jednak zmiany niezbędne ze względu na aktualne zadania gospodarcze i społeczne.

W omawianym okresie na uwagę zasługują nowe uregulowania dotyczące: systemu płacy w uspołecznionych zakładach pracy, rozdziału siły roboczej, zatrudnienia chałupników, zwolnień z pracy dla celów szkoleniowych oraz określenie pozycji prawnej pracowników umysłowych wykonujących odpowiedzialne zadania gospodarcze, naukowe, kulturalne itp., określanych skrótowo mianem inteligencji⁵².

⁵⁰ *DDR. Werden und Wachsen*, s. 134.

⁵¹ *S. Doernberg*, *op. cit.*, ss. 125 - 128.

⁵² *Zob. Lexikon des Arbeitsrecht der DDR*, Berlin 1972, s. 206.

W omawianym okresie zarządzeniem DWK z dnia 2 czerwca 1948 r. o zapewnieniu uprawnień i ich ochronie przy skierowaniu do pracy ustanowiono nowy system rozdziału siły roboczej. Ograniczono do niezbędnego minimum kierowanie osób poszukujących pracy w trybie administracyjnym, wprowadzając jako obowiązującą regułę pośrednictwo pracy i werbunek pracowników. W ten sposób podstawą zatrudnienia pracowników stała się dobrowolnie zawierana umowa o pracę. Pośrednictwo pracy służyło zaś umożliwieniu znalezienia właściwego zatrudnienia lub właściwego pracownika.

Kierowanie do pracy bez zgody pracownika było możliwe tylko w celu: a) usunięcia zagrożenia publicznego, b) wykonania zadań produkcyjnych w ważnych zakładach, c) wykonania zadań dla sił okupacyjnych. Jednocześnie poważnie ograniczono krąg osób, które mogły być kierowane do pracy, wyłączając młodocianych do 18 lat i kobiety powyżej 45 lat, inwalidów, studentów, uczniów i w określonych warunkach także kobiety poniżej 45 lat. W wyniku zarządzenia z dnia 2 czerwca 1948 r. liczba skierowań do pracy zmalała do 0,8% ogółu zatrudnionych⁵³.

W związku z tym, że w następstwie klęski faszystów znaczna liczba ludności przesiedliła się na tereny słabo uprzemysłowione i zniszczeniu uległo wiele zakładów przemysłowych, wzrosło znaczenie zatrudnienia w chałupnictwie. Faszystowskie akty prawne nie chroniły chałupników przed wyzyskiem, zachodziła przeto pilna potrzeba ustanowienia nowej regulacji ich sytuacji prawnej. Zarządzenie DWK z dnia 2 czerwca 1948 r. o pracy chałupniczej (*Heimarbeit*)⁵⁴ określiło zasady przydziału pracy, wynagrodzenia za pracę, czasu pracy i ochrony zdrowia. Przyznano jednocześnie związkom zawodowym prawo do reprezentowania chałupników, a organom państwowym kontrolę przestrzegania tego zarządzenia⁵⁵.

Wzrost znaczenia uspołecznionych zakładów pracy oraz zakładów należących do radzieckich spółek akcyjnych i ich rola w przywróceniu pełnej zdolności wytwórczej gospodarki we wschodniej części Niemiec powodowały konieczność lepszego wykorzystania płacy w celu podwyższenia wydajności pracy. Po wprowadzeniu systemu akordowego niezbędne okazało się doskonalenie tego systemu i ustanowienie odmiennej regulacji zasad wynagradzania w uspołecznionych zakładach pracy. W zakładach prywatnych, bowiem, mimo dokonanych zmian w prawnym uregulowaniu stosunku pracy, płaca nadal pozostawała ceną siły roboczej i stąd

⁵³ R. Schneider, *op. cit.*, s. 75.

⁵⁴ „ZVOBI” 1948, s. 279.

⁵⁵ W dalszym rozwoju prawnej ochrony chałupników zostali oni objęci przez przepisy kodeksów pracy. Obowiązywały jedynie odrębne przepisy dotyczące przydziału pracy, przekazania jej innej osobie. Szerzej zob. *Arbeitsrecht der DDR*. Pod red. J. Michasa, Berlin 1968, s. 105.

jej wielkość mogła być przedmiotem regulacji prawa podaży i popytu po przywróceniu swobody nawiązywania stosunku pracy. W zakładach uspołecznionych natomiast oraz w przedsiębiorstwach należących do radzieckich spółek akcyjnych, płaca przestała być ceną siły roboczej, a stała się formą udziału w podziale dochodu społecznego ustalaną według socjalistycznej zasady podziału: „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy”, zwanej w potocznym języku zasadą świadczenia (*Leistungsprinzip*).

Utrzymując więc nadal jednolite uregulowanie stosunku pracy we wszystkich zakładach pracy wytyczne *DWK* z dnia 29 września 1948 r. wprowadziły odrębne unormowanie płac (dla uspołecznionych zakładów pracy i należących do radzieckich spółek akcyjnych)⁵⁶. Polegało ono na ustanowieniu norm pracy, opracowanych na podstawie przeciętnej wydajności pracy, określeniu stawek osobistego zaszeregowania pracownika w zakresie wynagrodzenia podstawowego i warunków premiowania za przekroczenie norm pracy. Określono także skutki nie osiągnięcia normy pracy. W celu zapewnienia pracownikom wpływu na kształtowanie się płac, powołano w zakładach pracy komisje płacowe składające się z trzech przedstawicieli zarządu zakładowej organizacji związkowej i trzech przedstawicieli administracji zakładu pracy. Zadaniem tych komisji było ustalanie norm pracy, zaszeregowania pracowników i załatwianie wszelkich spraw wiążących się z płacą.

Powyższe uregulowanie zapoczątkowało realizację w zakresie polityki płac zasady podziału według pracy, doskonalonej w późniejszych regulacjach prawnych *NRD*⁵⁷.

Budowa nowego porządku demokratycznego i dokonywane w radzieckiej strefie okupacyjnej przeobrażenia ustrojowe spowodowały także istotne zmiany w systemie oświaty i kształcenia. Demokratyczna odnowa aparatu państwowego wymagała przygotowania nowych kadr zarówno dla szkolnictwa, jak i organów państwowych. Konieczność zaś przewyciężenia zamętu ideologicznego w świadomości milionów Niemców powstałego w okresie panowania faszystów, a także potrzeba upowszechnienia wiedzy naukowej o procesach rozwoju społecznego przyczyniły się do niebywałego ożywienia i rozwoju oświaty i kształcenia także dorosłych pracujących zawodowo. Dlatego niezbędnym warunkiem rozwoju tego procesu stało się określenie zasad udzielania zwolnienia z pracy w celu umożliwienia udziału zarówno w szkoleniu i doksztalcaniu. Odpowiednie normy w tym zakresie określiło zarządzenie *DWK* z dnia 19 listopada 1948 r.,

⁵⁶ „ZVOBI” 1948, s. 476.

⁵⁷ Zob. E. Pätzold, *Durchsetzung des Leistungsprinzips*. Berlin 1975. Arbeitsrecht in der Praxis, z. 3.

które określiło uprawnienie do otrzymania zwolnień od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia⁵⁸. Przepisy stanowiły zarówno ważny instrument rewolucji kulturalnej, umożliwiającej robotnikom uzyskanie wykształcenia i przygotowania się ich do pełnienia zadań związanych z przejściem władzy państwowej, jak również przeprowadzenia defaszyzacji w sferze świadomości.

Urzeczywistnienie złożonych zadań gospodarczych i kulturalnych w latach poprzedzających powstanie Niemieckiej Republiki Demokratycznej wymagało także aktywnego udziału w tym procesie inteligencji twórczej. Jakkolwiek przedstawiciele tej grupy społecznej w większości wywodzili się z klas posiadających i służyli w przeszłości interesom tych klas, stojące przed klasą robotniczą zadania gospodarcze wymagały przyciągnięcia przedstawicieli inteligencji do współpracy z klasą robotniczą i reprezentującymi jej interesy organami administracji gospodarczej. W tym celu DWK wydała rozporządzenie z dnia 31 marca 1949 r. o zachowaniu i rozwijaniu niemieckiej nauki i kultury, o poprawie sytuacji inteligencji i wzroście jej roli w produkcji i w życiu publicznym⁵⁹.

Rozporządzenie to zapewniało przedstawicielom inteligencji technicznej, uczonym i artystom szereg uprawnień w zakresie pracy i zabezpieczenia społecznego. Ustanowiono dodatki premiowe za wykonanie i przekroczenie planów, uruchomiono specjalny kredyt, obniżono podatek i ustanowiono szczególne uprawnienia emerytalne.

Omawiane tu uregulowanie było wyrazem dalekowzrocznej polityki SED, która zapewniała szybki postęp w odbudowie gospodarki i kultury niemieckiej i dalszy dynamiczny rozwój NRD. Polityka ta kontynuowana jest nadal wobec inteligencji i jej przejawem jest pewne zróżnicowanie statusu prawnego pracowników zaliczanych do inteligencji m. in. poprzez dopuszczalność określania warunków zatrudniania w indywidualnych umowach o pracę, zawieranych za zgodą właściwych organów państwowych⁶⁰.

6. ZAKOŃCZENIE

Omówiony powyżej zespół norm prawa pracy tworzonych w latach 1945 - 1949 obowiązywał jeszcze przez prawie pół roku po powstaniu Niemieckiej Republiki Demokratycznej, stanowiąc część jej systemu praw-

⁵⁸ „ZVOBI” 1948, s. 544.

⁵⁹ „ZVOBI” 1949, s. 227.

⁶⁰ Zob. § 46 kodeksu pracy NRD z 1977 r. oraz § 21 kodeksu pracy z 12 IV 1961 r. („GBI” I, s. 27).

nego⁶¹. NRD uznała bowiem bez zastrzeżeń umowę międzynarodową z 1945 r. za podstawę prawną przebudowy i zjednoczenia Niemiec i zobowiązała się do przestrzegania zobowiązań wynikających z tych umów⁶². Jakkolwiek formalnie rozkazy i rozporządzenia Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech zostały uchylone przez rząd radziecki dopiero w 1954 r.⁶³, zostały one wcześniej zastąpione przez akty prawne wydane przez ustawodawcę NRD. Kontynuowały one wytyczony w latach 1945 - -1949 kierunek rozwoju nie tylko dlatego, że władze państwowe NRD były do tego zobowiązane umowami międzynarodowymi, ale także dlatego, że ten kierunek rozwoju żywotnie odpowiadał interesom niemieckich mas ludowych.

Stało się tak dlatego, że dzięki internacjonalistycznej postawie Związku Radzieckiego proces demokratycznej przebudowy Niemiec, ich demilitaryzacji i denazyfikacji splatał się ściśle z procesem rewolucyjnych przeobrażeń społecznych, dzięki którym stworzone zostały społeczne, gospodarcze i kulturalne podstawy do przejęcia władzy politycznej przez klasę robotniczą, chłopstwo i inteligencję pracującą. Masy ludowe we wschodniej części Niemiec były nie tylko przedmiotem procesu historycznego, lecz dzięki wsparciu udzielonemu siłom lewicy społecznej reprezentowanym przez *SED* stały się one jej podmiotem. Powyższe niepełne z konieczności uwagi o kształtowaniu się nowego systemu prawa pracy starały się pokazać, iż prawo stanowiło ważny czynnik w tym procesie.

⁶¹ Pierwszym aktem z zakresu prawa pracy była ustawa z dnia 19 IV 1950 r. o pracy (*Gesetz der Arbeit zur Förderung und Pflege der Arbeitskräfte, zur Steigerung der Arbeitsproduktivität und zur weiteren Verbesserung der materiellen und kulturellen Lage der Arbeiter und Angestellten*). „*GBI*” 1950, s. 349.

⁶² Szerzej zob. A. Klafkowski, *Podstawowe problemy prawne...*, s. 47.

⁶³ Jak wyżej, s. 48.