

I. N. PACHOMOW

PRAWNE PODSTAWY OBJĘCIA STANOWISKA I POWSTANIA STOSUNKU SŁUŻBY PAŃSTWOWEJ W ZSRR

Osoba obejmująca stanowisko znajduje się w określonym stosunku z państwem. Stosunek powstający między urzędnikiem i państwem jest bezpośrednio powiązany z realizacją przez urzędnika zadań państwowych, wykonywanych w imieniu państwa. Stosunek ten nazywa się stosunkiem służby państwowej.

Na temat podstaw powstania stosunku służby państwowej w literaturze radzieckiej wypowiediano różne poglądy. Tak np. S. S. Studenikin wskazywał, że: „Stosunek między państwem z jednej strony, urzędnikiem i przedstawicielami władzy z drugiej, powstaje w wyniku aktu nominacji, jednostronnego aktu administracyjnego. Akt ten wydaje według swojej woli organ państwa lub jego upoważniony przedstawiciel. Decydują one samodzielnie o możliwości lub niemożliwości poruczenia realizacji zadań państwa tej lub innej osobie [. . .] Nie należy podzielać poglądu niektórych specjalistów prawa pracy, że u podstaw stosunków prawnych urzędników z organami państwowymi leży porozumienie (dwustronne oświadczenie woli)”¹. Innymi słowy, według S. S. Studenikina, stosunek służby państwowej powstaje w wyniku aktu nominacji, który w rzeczywistości odrzuca znaczenie umowy o pracę przy powstawaniu stosunku służby państwowej. Natomiast A. J. Paszerstnik uważał, że stosunki pracy w instytucjach państwowych oraz w przedsiębiorstwach, niezależnie od metod działalności służbowej, nawiązywane są zgodnie z zasadami radzieckiego prawa pracy, a zatem powszechną i główną podstawą nawiązania stosunków pracy tak przez pracowników, jak urzędników państwowych, jest umowa o pracę².

¹ Porównaj S. S. Studenikin, *Sowietskaja gosudarstwiennoj służba*, w zbiorze: *Woprosy Sowietckiego Administratiwnogo Prawa*, Moskwa—Leningrad 1949, s. 79, A. J. Paszerstnik, *K woprosu o sowietckoj gosudarstwiennoj służbie*, ibidem s. 113. Należy przy tym zauważyć, że stosunki służbowe państwo - urzędnik są tylko jedną z postaci stosunków służby państwowej. Służba państwowa, zauważył prof. A. J. Paszerstnik, jest w zasadzie nie tylko stosunkiem urzędnika do państwa, ale i jego stosunkiem do ludności, do instytucji, do organizacji itp., tamże s. 122.

² A. J. Paszerstnik, ibidem, s. 124.

Rozpatrując jedynie stosunki pracy pracowników i urzędników A. J. Paszerstnik pomija stosunki służby państwowej, które powstają między urzędnikiem i państwem. Pomija też w związku z tym i akty prawne będące podstawą nawiązania tych stosunków.

A. J. Paszerstnik bada znaczenie aktów prawnych istotnych tylko dla powstania stosunku służby państwowej. W związku z tym pisze on, że należy odróżnić akty państwowe o mianowaniu na stanowisko prawnie istotne i prawnie nieistotne dla powstania stosunku służby państwowej. „Pierwsze, prawnie istotne, są samodzielną podstawą nawiązania stosunku służby państwowej, który nie może zostać nawiązany bez wydania tych aktów [. . .] Drugie, prawnie nieistotne dla powstania stosunku pracy, są jedynie przyjętym w praktyce i prawnie uznanym sposobem deklaracyjnego ujęcia powstałych już na tej lub innej podstawie stosunków pracy, a w ich liczbie i stosunku służby państwowej”³.

Nie jesteśmy skłonni odrzucać ani poglądów S. S. Studenikina, ani też poglądów A. J. Paszerstnika co do podstawy powstania stosunku służby państwowej. Jedne i drugie aczkolwiek jednostronne, zawierają część prawdy, nie wyczerpują jednak całego problemu, wyjaśniając jedną jakąś jego właściwość.

Trafne rozstrzygnięcie pytania co do podstaw powstania stosunku służby państwowej znajduje się, jak nam się wydaje, pomiędzy tymi skrajnymi zapatrywaniami. Rzecz w tym, że wstępując do służby państwowej pracownik wstępuje w stosunki regulowane normami prawa pracy, jako że działalność urzędników państwowych, jak trafnie zauważył A. J. Paszerstnik, odbywa się w warunkach obowiązywania określonego regulaminu pracy: decyzje kierownictwa są dla nich obowiązujące, naruszenie dyscypliny pracy pociąga za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną; praca jest wynagradzana i opłacana według jej ilości i jakości. Czas pracy jest regulowany ustawami; urzędnik państwowy ma zagrożone prawo do wypoczynku; zwolnienie go z pracy może być dokonane tylko na podstawach przewidzianych w ustawodawstwie pracy itp.⁴

Stosunki te powstają na podstawie umowy o pracę, która jest punktem wyjścia przy rozpatrywaniu sprawy powstania osobistych praw i interesów urzędnika i daje możliwość w pełni brać pod uwagę osobisty interes każdego urzędnika co do wyboru miejsca i rodzaju pracy w aparacie państwowym. Należy zgodzić się z poglądem N. G. Aleksandrowa, że: „Umowa w tych przypadkach służy jako forma prawna dla tych faktów życiowych, które uwarunkowują powstanie stosunku pracy oraz termin jego trwania”⁵. I tutaj zasadnicza myśl sprowadza się do tego, że

³ A. J. Paszerstnik, *ibidem*, s. 125.

⁴ A. J. Paszerstnik, *ibidem*, s. 122.

⁵ N. G. Aleksandrów, *K Woprosu o roli dogowora w prawowym regulowaniu obywatelskich relacji*, Uczynione zapiski W. I. J. N., Moskwa 1949, wyp. VI, s. 78.

powszechne normy prawa pracy powinny dotyczyć również i urzędników państwowych. Zarazem, zgadzając się z koniecznością rozciągania powszechnych norm prawa pracy na urzędników, należy podkreślić, że wstępując do służby państwowej, dana osoba staje się podmiotem nie tylko stosunku pracy, ale i stosunku służby państwowej. Należy to mieć na uwadze przy określaniu podstaw powstania stosunku służby państwowej. Po to aby powstał stosunek służby państwowej, powinien w każdym konkretnym przypadku ukształtować się stosunek pracy, powinna być zawarta umowa o pracę, określająca treść uprawnień i obowiązków stron. Umowa o pracę jest podstawą powstania stosunku pracy i decydującym warunkiem ukształtowania stosunku służby państwowej. Jest to w pełni zrozumiałe. Stosunek służby państwowej powstaje między państwem a urzędnikiem, państwo zaś nadaje urzędnikowi jako drugiemu podmiotowi stosunku służby państwowej prawo działania w imieniu państwa oraz stosowania w niezbędnych przypadkach środków oddziaływania państwowego. Przejaw woli państwa co do uppełnomocnienia urzędnika do działania w imieniu państwa następuje nie w formie umowy, a w formie aktu administracyjnego, określającego uprawnienia i obowiązki stron w stosunku służby państwowej.

Umowa, jak trafnie pisze N. G. Aleksandrów, nie jest w tych przypadkach i nie może być formą określającą treść uprawnień i obowiązków stron, jako że te uprawnienia i obowiązki zostały określone, choć w formie bezosobowej, w odpowiednim akcie normatywnym⁶.

Biorąc powyższe pod uwagę, można, jak się nam wydaje, sformułować wniosek, że dla powstania stosunku służby państwowej powinien ukształtować się stosunek pracy. Innymi słowy stosunek służby państwowej powstaje w warunkach istnienia stosunku pracy zgodnie z umową o pracę, na podstawie odpowiedniego aktu administracyjnego. Stosunki służby państwowej powstają w wyniku złożonych prawnie czynności, zawierających w sobie akt administracyjny i umowę o pracę⁷. Jednakże we wszystkich przypadkach powstania stosunku służby państwowej, akt administracyjny jest czynnikiem decydującym, jako że za jego pośrednictwem wyraża się wola państwa, aby urzędnik działał w jego imieniu. Są to akty wydawane przez organy kolegialne albo jednoosobowo w trybie przewidzianym w ustawach. Do aktów tych należy zaliczyć także wybory. Wskazane akty są w tych przypadkach formą prawną dla faktu życiowego, który uwarunkowuje powstanie stosunku służby państwowej, praw i obowiązków urzędnika państwowego.

⁶ N. G. Aleksandrów, *ibidem*.

⁷ Należy się zgodzić z zapatrywaniem N. I. Fajansa, że „umowa o pracę i akt administracyjny są częściami składowymi sytuacji faktycznej powstawania stosunków służby państwowej, niezbędnymi elementami prawnej regulacji objęcia przez osobę służby państwowej”. *Sowietskaja gosudarstwiennojaja służba na sowriemiennom etapie* (Kandidatskaja dissertacija), Moskwa 1955.

Rola aktów administracyjnych dla powstania stosunku służby państwowej nie zawsze jest jednakowa. Należy odróżnić: a. Akty administracyjne, które rodzą stosunki służby państwowej i są niezbędnym warunkiem dla powstania stosunku pracy i faktycznego realizowania przez urzędnika nadanych mu praw oraz nałożonych nań obowiązków. Np. prokurator powiatowy może wykonywać działalność w zakresie nadzoru na podstawie legitymacji służbowej, ta zaś wydawana jest na mocy decyzji prokuratora republiki o mianowaniu danej osoby na stanowisko prokuratorskie⁸; b. Akty administracyjne, które są w istocie sposobem wyrażenia i utrwalenia już powstałych w praktyce stosunków służby państwowej i są warunkiem koniecznym legalności tych stosunków. Istnienie takich aktów jest niezbędne w tych przypadkach, gdy urzędnicy państwowi praktycznie mogą przystąpić do wykonywania obowiązków służbowych zanim wydano akt administracyjny, gdyż charakter ich obowiązków służbowych nie wymaga nadania im specjalnych uprawnień. Przykładem takich aktów mogą być akty mianowania przez organ wyższy na stanowisko (np. powołanie do pracy głównego księgowego itp.). Chociaż wskazane akty administracyjne nie wnoszą istotnych zmian do praw i obowiązków urzędników państwowych faktycznie już istniejących w stosunkach służby państwowej, jednakże bez odpowiedniego aktu administracyjnego nie można uważać tych stosunków za w pełni prawnie ukształtowane. Akt administracyjny w tych przypadkach jest formą wyrażenia woli państwa, w którym udziela ono urzędnikowi prawa do działania w imieniu państwa. To co wyżej powiedziano daje podstawę do wniosku, że stosunki służby państwowej powstają na podstawie aktu administracyjnego, gdy istnieją już stosunki pracy⁹.

Takie rozumienie podstaw prawnych objęcia stanowiska i powstania stosunku służby państwowej uwarunkowane jest administracyjno-prawnym charakterem tego stosunku. Jest to cechą szczególną radzieckich aktów administracyjnych, za których pośrednictwem w danym przypadku

⁸ O znaczeniu aktów administracyjnych dla powstania stosunków pracy, por. N. G. Aleksandrow, *Trudowej dogovor i administratiwnyj akt*, Uczonyje trudy W. I. J. N., Moskwa 1947, wyp. X, oraz A. S. Paszkow, *Prawowyje formy obesieczienija proizvodstwa kadrami w SSSR*, Gosjurizdat 1961.

⁹ Ma to zastosowanie według nas w równym stopniu i do stosunków nawiązywanych z osobami, które ukończyły szkoły zawodowe zaoczne (szkoły wyższe i średnie specjalne), jeżeli osoby te po ukończeniu uczelni zostają powołane na odpowiednie stanowiska w aparacie państwowym (np. w organach prokuratury). Mianowanie wspomnianych osób na odpowiednie stanowiska odbywa się na mocy skierowania komisji przydziału pracy dla młodych specjalistów i dokonywane jest w każdym konkretnym przypadku w akcie prawnym kierownika instytucji, do której skierowany jest do pracy dany specjalista, lub też w akcie organu wyższego. W tych przypadkach stosunek służby państwowej zaczyna powstawać w oparciu o akt planowo-administracyjny skierowania do pracy i ostatecznie zostaje ukształtowany przez akt prawny wskazujący konkretne stanowisko osobie, która już pozostaje w stosunkach pracy.

nie tylko nakłada się na urzędnika obowiązki ale i umocowuje się go do dokonywania określonych działań w zakresie realizacji zadań państwa. Takie rozumienie tych aktów daje możliwość, wychodząc od tendencji do rozciągnięcia powszechnych norm prawa pracy na wszystkie stosunki służby państwowej, ujawnić wpływ aktów administracyjnych na dalszy rozwój stosunków pracy i rolę państwa przy kompletowaniu kadr urzędników państwowych w taki sposób, aby każdy urzędnik miał możliwość pracować w aparacie państwowym zgodnie ze swoją specjalnością i kwalifikacjami, a jednocześnie zgodnie z wymogami rozwoju społecznego.

Jedną z charakterystycznych cech stosunków służby państwowej w państwie radzieckim jest ich trwałość. Wynika to z ogólnych zasad organizacji i działania aparatu państwowego oraz z zasad rozwoju socjalistycznej gospodarki narodowej. Nietrwałość stosunków służby państwowej narusza rytmiczność pracy aparatu państwowego, jest jedną z przyczyn naruszania dyscypliny państwowej, rodzi płynność kadr, co ujemnie odbija się na jakości pracy organów państwowych. Nadając trwałości stosunku służby państwowej wyjątkowe znaczenie, państwo radzieckie ustanawia w tym celu cały system gwarancji materialnych, politycznych i prawnych oraz rygorystycznie normuje tryb rozwiązywania tych stosunków.

We wszystkich przypadkach rozwiązania stosunku służby państwowej (zwolnienia urzędnika z pracy) wymagane jest wydanie aktu administracyjnego przez odpowiedni organ państwowy lub przez jego kierownika¹⁰. Akt administracyjny o zwolnieniu z pracy urzędnika państwowego może być wydany jedynie na skutek określonej w ustawie podstawy i w zgodności z wymogami praworządności socjalistycznej. Akt taki może być wydany nie tylko na żądanie urzędnika, ale i z inicjatywy kierownictwa, a także wbrew życzeniu urzędnika. Ponieważ, jak wskazano wyżej, stosunek służby państwowej powstaje gdy istnieje stosunek pracy, a akt administracyjny i umowa o pracę są niezbędnymi elementami składowymi stosunku służby państwowej, dlatego rozwiązanie stosunku służby państwowej jednocześnie rozwiązuje także organicznie z nim związany stosunek pracy. Dlatego podstawy rozwiązania stosunku służby państwowej i związanego z nim stosunku pracy są w zasadzie te same. Zostały one dokładnie określone prawnie. Ścisła reglamentacja prawna możliwych podstaw rozwiązania stosunku służby państwowej ma na celu zapewnienie aparatowi państwowemu kadr najbardziej kwalifikowanych, oraz umocnienie gwarancji przeciwko nieuzasadnionym zwolnieniom urzędników.

¹⁰ W tych przypadkach, gdy urzędnik państwowy zajmuje stanowisko na podstawie wyboru, stosunek służby państwowej ustaje po upływie terminu, na który został wybrany, bądź też na mocy decyzji organu, który go wybrał.

Podstawy rozwiązania stosunku służby państwowej, przewidziane w ustawodawstwie radzieckim, dadzą się sprowadzić do następujących punktów: 1. rozwiązanie stosunku służby państwowej na żądanie kierownictwa w trybie służbowym; 2. niewybranie w toku kolejnych wyborów danego urzędnika na stanowisko, które zajmuje; 3. na życzenie urzędnika; 4. rozwiązanie stosunku służby państwowej niezależnie od woli stron.

Te podstawy rozwiązania stosunku służby państwowej są zarazem podstawami rozwiązania stosunku pracy i to nie tylko tych jego elementów, które składają się na treść stosunku służby państwowej, ale i wszelkich innych („pracowniczych”) elementów stosunku pracy. Podstawy i tryb rozwiązania stosunku pracy są przedmiotem badania prawa pracy, dlatego, wykorzystując ustalenia nauki tego prawa będziemy próbować przeanalizować niektóre ze wskazanych podstaw rozwiązania stosunku służbowego w aspekcie prawno-administracyjnym. Jest to konieczne według nas dlatego, że w radzieckiej nauce prawa administracyjnego, wskazywane są te same przyczyny rozwiązania stosunku pracy co i służby państwowej. Nie czyni się żadnych wyjątków dla poszczególnych urzędników państwowych, będących podmiotami stosunku służby państwowej. Tymczasem istnieją poszczególne kategorie urzędników, do zwolnienia których nie wystarczają wyżej wskazane podstawy rozwiązania stosunku służby państwowej. Wymagane są jeszcze pewne warunki dodatkowe i tak np. przy zwalnianiu urzędników, którzy ukończyli szkoły wyższe oraz średnie szkoły specjalne (w okresie trzech lat od ich ukończenia) kierownictwo powinno uzyskać oprócz zgody rady miejscowej — jeżeli taka jest wymagana według ustawy — również zgodę organu wyżej stojącego¹¹.

W związku z tym, przede wszystkim należy powiedzieć parę słów o rozwiązaniu stosunku służby państwowej na jednostronne żądanie kierownictwa w trybie służbowym. Tutaj stosunek służby państwowej i organicznie z nim związany stosunek pracy mogą być rozwiązane wyłącznie na podstawie przepisów przewidzianych w artykule 47 Kodeksu Pracy RSFRR i odpowiednich artykułów kodeksów pracy innych republik związkowych. Tak np. w art. 47 Kodeksu Pracy RSFRR wskazuje się, że kierownictwo ma prawo zwolnić pracownika; a. w przypadku pełnej lub częściowej likwidacji przedsiębiorstwa, instytucji lub gospodarstwa (kompresja etatów), a także w przypadku ograniczenia prac; b. w przypadku wstrzymania prac na okres ponad jednego miesiąca z przyczyn o charakterze produkcyjnym (remont, zmiana wyposażenia itp.); c. w przypadku stwierdzenia niezdatności do wykonywania zawodu u pracownika lub urzędnika; d. w przypadku systematycznego niewykonywania przez pracownika lub urzędnika bez ważnych przyczyn jego obowiązków nałożo-

¹¹ Por. art. 27 Położenija o piersonalnom raspriedielenii mołodych spiecjalistow. okancziwajuszczich wysszije i sriednije spiecjalnyje uczebnyje zawiedienija, utw. Prikazom ministra wysszego i sriedniego spiecjalnogo obrazowanij a SSSR, 1 czerwca 1960, Zbornik zakonodatielnych aktów o trudie, 1961.

nych nań umową lub też w wewnętrznym regulaminie pracy; e. w przypadku popełnienia przez pracownika lub urzędnika czynu karalnego, stwierdzonego prawomocnym wyrokiem sądu, a także w przypadku pozbawienia pracownika lub urzędnika wolności na okres ponad 2 miesiące; f. w przypadku utraty przez pracownika lub urzędnika na okres przejściowy zdolności do pracy — po upływie czterech miesięcy od dnia tej utraty, a także w przypadku przejściowej utraty zdolności do pracy w związku z ciążą i porodem — po upływie czterech miesięcy od przewidzianego w art. 92 Kodeksu Pracy RSFRR okresu dwumiesięcznego¹².

Rozwiązanie stosunku służby państwowej, zwolnienie urzędnika z inicjatywy kierownictwa, odbywa się w zasadzie w porozumieniu i za zgodą rady miejscowej związku zawodowego za wyjątkiem osób zajmujących więcej niż jeden etat, pracowników, którzy zostali zdyskwalifikowani w okresie próbnym, pracowników zatrudnionych na określony termin (po upływie tego terminu), a także pracowników zajmujących stanowiska kierownicze i odpowiedzialne.

Sprawa zwolnienia tych urzędników decydowana jest bez uzgadniania z radą miejscową. Lista pracowników, których zwolnienie decydowane jest bez uzgodnienia z radą miejscową zawarta jest w załączniku nr 1 do rozporządzenia o trybie rozpatrywania sporów z tytułu pracy, które zostało zatwierdzone Dekretem Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 31 I 1957 r.¹³ Lista ta obejmuje następujące stanowiska: 1. kierowników przedsiębiorstw, instytucji, organizacji, zarządów budowlanych oraz gospodarstw, ich zastępców, zarządzających (dyrektorów) magazynami, przedsiębiorstwami gastronomicznymi, przedsiębiorstwami usługowymi, bazami i składami, oraz ich zastępców (wyjąwszy zarządzających magazynami, przedsiębiorstwami gastronomicznymi i składami, którym nie są podporządkowani jacyś pracownicy); 2. główni inżynierowie, główni lekarze, główni księgowi (ewentualnie starsi księgowi) oraz ich zastępcy; główni konstruktorzy, główni mechanicy, główni elektrycy i inni główni specjaliści; 3. kierownicy zakładów (laboratoriów i warsztatów na prawach zakładów), starsi majstrowie i majstrowie, kierownicy odcinków budowlanych i starsi organizatorzy robót, kierownicy (zarządzający) oddziałów w przedsiębiorstwach, kierownicy odcinków produkcyjnych i służb, leśniczowie w gospodarstwach leśnych; 4. kierownicy zarządów, oddziałów i innych analogicznych jednostek organizacyjnych w ministerstwach, urzędach i instytucjach o zasięgu republikańskim, krajowym i obwodowym, ich zastępcy, kierownicy wydziałów w prezydiach rad powiatowych i miejskich; 5. redaktorzy naczelni i ich zastępcy oraz odpo-

¹² W kodeksach pracy innych republik związkowych terminy wskazane w art. 92 Kodeksu Pracy RSFRR są niekiedy inne. Np. art. 92 Kodeksu Pracy Białoruskiej SRR przewiduje prawo kierownictwa do uwolnienia pracownika w przypadku czasowej utraty zdolności do pracy z tytułu choroby, po upływie dwóch miesięcy

¹³ Por. Sbornik zakonodatielnych aktów o trudie, Gosjurizdat 1961, s. 460.

wiedzialni sekretarze redakcji; 6. pracownicy naukowo-dydaktyczni wyższych uczelni oraz pracownicy instytutów naukowo-badawczych, których stanowiska obsadzane są w drodze konkursu; 7. prokuratorzy, pomocnicy prokuratorów, starsi śledczy i śledczy; 8. pracownicy z wyboru zajmujący stanowiska płatne w organizacji, która ich wybrała; 9. instruktorzy, inspektorzy i kierownicy wydziałów w organach związków zawodowych; 10. artyści i inni twórczy pracownicy teatrów, zespołów, orkiestr, chórów, filharmonii i innych organizacji koncertowych, których stanowiska obsadzane są w trybie konkursu (Dekret Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 9 I 1960 r.).

Nietrudno się przekonać, że zgodnie z przytoczoną wyżej listą, urzędnikami państwowymi, których spory z tytułu pracy z powodu zwolnienia, przywrócenia na stanowisko, przeniesienia do innej pracy i nałożenia kar dyscyplinarnych nie podlegają rozpatrzeniu w komisjach rozjemczych, a rozpatrywane są przez organy zwierzchnie w hierarchii służbowej, są przede wszystkim ci urzędnicy, którzy mają kompetencje państwowo-władcze do kierowania odpowiednimi odcinkami życia społecznego. Mają oni mianowicie kompetencje do dysponowania środkami materialnymi i pieniężnymi; do zatrudniania i zwalniania z pracy, stosowania w niezbędnych przypadkach środków oddziaływania państwowego itp. Jednakże lista obejmuje nie tylko krąg kierowniczych pracowników aparatu państwowego, dysponujących szerokimi prawami w zakresie kierowania określonymi odcinkami budownictwa gospodarczego, socjalno-kulturalnego i administracyjno-politycznego. Lista zawiera również osoby, które nie realizują kierownictwa państwowego we wspomnianych dziedzinach, lecz bezpośrednio wykonują zadania socjalno-kulturalne (np. artyści i inni pracownicy twórczy, pracownicy naukowo-dydaktyczni wyższych uczelni, pracownicy naukowo-badawczy instytucji, którzy zajmują swoje stanowiska w trybie konkursu), a także pracowników zajmujących kierownicze stanowiska w organizacjach społecznych (np. kierownicy wydziałów w organach związkowych itp.).

Aczkolwiek umieszczenie na liście określonego kręgu osób uwarunkowane jest specyfiką wykonywanej przez nich pracy i swoistościami trybu powoływania kadr, które wymagają udziału państwa w działalności pracowników bezpośrednio wykonujących zadania kulturalno-socjalne, zadania organizacji społecznej itp., nie uważamy za celowe utrzymanie w przyszłości zasady, że pracowników tych można zwalniać bez sankcji rady miejscowej związku zawodowego.

W warunkach gdy KPZR przyjęła kurs na jeszcze bardziej aktywne przyciąganie społeczeństwa do rozstrzygania licznych zagadnień nie tylko produkcyjnych, ale i państwowych, kiedy coraz bardziej rozszerza się na wszystkich szczeblach bezpośrednie uczestnictwo mas w opracowywaniu i realizacji planów rozwoju gospodarki narodowej, w rozstrzyganiu zagadnień pracy pracowników i urzędników, w kształtowaniu organów pań-

stwowych i w sprawowaniu kontroli nad ich działalnością, krąg stanowisk wymienionych na wspomnianej liście winien być radykalnie ograniczony. Należy ustalić zasadę, że jeżeli dana osoba nie dysponuje pełnomocnictwami władczymi w zakresie kierowania danym odcinkiem budownictwa gospodarczego, socjalno-kulturalnego i administracyjno-politycznego (administracyjnymi uprawnieniami kierownika do dysponowania środkami materialnymi i pieniężnymi przedsiębiorstwa czy instytucji, przyjmowania i zwalniania pracowników itp.), to nie może ona być wpisana na tę listę i nie może być zwolniona bez sankcji rady miejscowej¹⁴.

Ustawodawcza realizacja tej propozycji sprzyjałaby, według naszej opinii, rozwojowi zasad demokracji w pracy państwowej i jednocześnie znacznie podniosłaby rolę sądu w życiu społecznym. Byłoby to najwyższą gwarancją umocnienia praworządności socjalistycznej w naszym kraju, ochrony praw obywateli i interesów państwa. Trafnie pisze N. G. Aleksandrów, że „dalszy rozwój demokracji socjalistycznej jest obiektywnie właściwy ustrojowi socjalistycznemu”¹⁵. Jeżeli z tych pozycji przeanalizować naszą praktykę rozwiązywania stosunków służby państwowej z inicjatywy kierownictwa, to można dojść do wniosku, że powstała konieczność udoskonalenia obowiązującego ustawodawstwa w kierunku ograniczenia przyczyn rozwiązania stosunku służby państwowej a przede wszystkim rozwiązania tego stosunku z inicjatywy kierownictwa w trybie służbowym. Wydaje się możliwe np. odstąpić w przyszłości od zwalniania urzędników w przypadku wstrzymania prac na okres ponad jeden miesiąc z przyczyn o charakterze produkcyjnym. Należy stwierdzić, że w praktyce sądowej pozwy o przywrócenie do pracy urzędników państwowych zwolnionych na podstawie art. 47 Kodeksu Pracy RSFR, o ile nam wiadomo, nie zdarzają się. Nie wiadomo nam też nic o podobnych sprawach rozpatrywanych przez kierownictwo w trybie służbowym. Jest to całkowicie zrozumiałe. Po pierwsze, planowy rozwój gospodarki narodowej i budownictwa socjalno-kulturalnego oraz wysoki poziom wykształcenia zawodowego technicznego pracowników wykluczają długie wstrzymanie prac z powodu nieprzewidywanych przyczyn o charakterze produkcyjnym; po wtóre, jeżeli nawet zdarza się tymczasowe wstrzymanie prac z tych przyczyn, to jak nam się wydaje, nie zmniejsza ono, a zwiększa zakres pracy administracji. Dlatego aby na czas usunąć tymczasowe wstrzymanie robót niezbędny jest większy wkład pracy urzędników — pracowników aparatu zarządzającego, którzy powołani są do organizowania i zabezpieczenia ciągłości robót. To miano widocznie na uwadze przy opracowywaniu podstaw ustawodawstwa pracy ZSRR i republik związkowych, w których projekcie ta przyczyna zwolnienia pra-

¹⁴ Por. J. I. Dawydowicz, B. F. Chrustalew, *Prijom na raboju, pieriewod, disciplina truda i uwolnienije robotników*, Leningrad 1962, s. 89.

¹⁵ N. G. Aleksandrów, *Prawo i zakonnost w period razwiernutogo stroitelstioa kommunizma*, Gosjurizdat 1961, s. 108.

owników i urzędników nie jest przewidywana. Co prawda, podstawy ustawodawstwa pracy ZSRR i republik związkowych¹⁶, a także projekt Kodeksu Pracy RSFR¹⁷ i projekty kodeksów pracy innych republik związkowych przewidują nowe podstawy do zwolnienia pracownika z inicjatywy kierownictwa — w związku z zaprzestaniem robót, dla których wykonywania dany pracownik był zatrudniony. Jednakże czy jest celowe zaprzestanie robót, do których wykonywania przyjęto pracownika czy urzędnika, rozpatrywać jako samodzielną podstawę do zwolnienia. Co do tego jesteśmy zgodni z poglądem J. A. Gołowanowej głoszącej, że: „Przyczyny, z powodu których zaprzestano robót, dla których wykonywania przyjęto pracownika czy urzędnika, mogą być różne. Roboty mogą być przerwane w szczególności z przyczyn o charakterze produkcyjnym w tych przypadkach, gdy np. zmienia się specjalizacja, charakter wykonywanych przez przedsiębiorstwo robót. Jeżeli pozostawić w podstawach punkt b. w tej redakcji, jaka została przyjęta w projekcie, to pociągnie to za sobą zwalnianie pracowników z przyczyny w przypadkach wyżej wskazanych; uważamy że takie postawienie sprawy nie jest trafne. Jeżeli nawet zmienił się charakter robót ale nie został przy tym ograniczony ich zakres oraz liczebność pracowników etatowych, czyli że nie pociągnęło to za sobą likwidacji przedsiębiorstwa czy instytucji, lub kompresji etatów, to nie należy dopuścić do zwolnienia pracowników tylko na tej podstawie, że zmienił się charakter robót”¹⁸.

Istnieje w obowiązującym ustawodawstwie jeszcze jedna podstawa rozwiązania stosunku służby państwowej z inicjatywy kierownictwa. Mowa o zwalnianiu pracowników, którym powierzone zostały wartości pieniężne i towarowe, w przypadkach utraty przez kierownictwo zaufania do danego pracownika¹⁹. Należy zauważyć, że wskazana podstawa zwolnienia urzędników państwowych została sformułowana w latach trzydziestych. W okresie tym, w warunkach ukształtowanego stosunku sił klasowych tak wewnątrz kraju, jak i na arenie międzynarodowej, ustanowienie takiej zasady było uzasadnione koniecznością pozbawienia dostępu do wartości materialnych i pieniężnych tych osób, które nie budziły zaufania. Zasada ta była stosowana przede wszystkim do specjalistów wywodzących się z klas eksploatorskich, którzy zawiedli z tej czy innej przyczyny okazane im ze strony państwa radzieckiego zaufanie. Wraz z pełnym i ostatecznym zwycięstwem socjalizmu w ZSRR dyktatura prze-

¹⁶ Por. punkt b art. II projektu Osnów zakonodательства o trudzie SSSR i sojusznich republik.

¹⁷ Por. punkt b art. 29 projektu KZOT RSFSR.

¹⁸ J. A. Gołowanowa, *Uwolnienie po inicjatywie administracji*, Uczionyje zapiski Permskiego gosudarstwiennogo Uniwersiteta im. A. M. Gorkogo, Tom XXIV, wyp. 4, perm. 1962, s. 17.

¹⁹ Por. Postanowlenije NKT SSSR ot 6 XI 1930 O rabotnikach, obsluziwajuszczieb dieneznyje i towarnyje cennosti, Izwestia NKT SSSR 1930, nr 31 - 32.

stała być potrzebna. Państwo w okresie budownictwa komunizmu przekształciło się w państwo ogólnonarodowe. Naród radziecki kierowany przez KPZR dokonał gigantycznego skoku socjalnego od zacofania do komunizmu. Osiągnięto pełną jedność ideowo-polityczną społeczeństwa radzieckiego.

We współczesnym okresie istnienie w społeczeństwie radzieckim osób popełniających przestępstwa, budzących nieufność ze strony kierownictwa, nie jest zjawiskiem typowym. W kolektywach produkcyjnych, w ofiarnej pracy dla wspólnego dobra ludzie radzieccy przebywają najlepszą szkołę życia, wychowują się w duchu braterstwa i koleżeństwa, patriotyzmu radzieckiego i proletariackiego internacjonalizmu. Jest to prawidłowością w procesie tworzenia bazy materialno-technicznej komunizmu i wychowywania nowego człowieka. „Wysoka świadomość komunistyczna, umiłowanie pracy i dyscyplina, oddanie interesom społecznym — oto nieodłączne cechy człowieka w społeczeństwie komunistycznym”²⁰.

W tych warunkach, w praktyce nie są znane fakty rozwiązywania stosunku służby państwowej z powodu utraty zaufania ze strony kierownictwa do danego pracownika, któremu powierzono walory pieniężne i towary i który miałby być zwolniony z motywów politycznych. W warunkach budownictwa komunizmu w ZSRR wskazana norma stosowana jest przede wszystkim do osób, które przejawiają nierzetelny stosunek do powierzonych im wartości pieniężnych i towarowych. Jest ona jedną z gwarancji ochrony własności socjalistycznej, interesów państwa i obywateli.

W aspekcie administracyjno-prawnym wielkie znaczenie dla rozwiązania stosunku służby państwowej ma art. 138 k.k. RSFR oraz odpowiednie artykuły kodeksów karnych innych republik związkowych. Artykuł ten głosi, że „Bezprawne zwolnienie pracownika z pracy z powodów osobistych, niewykonanie decyzji sądu o przywróceniu do pracy, a także inne umyślne istotne naruszenie ustawodawstwa pracy popełnione przez funkcjonariusza państwowego albo też przedsiębiorstwa państwowego lub instytucji, karane jest robotami poprawczymi na okres do jednego roku lub zwolnieniem ze stanowiska”²¹.

Norma ta jest ważnym środkiem ochrony pracowników przed nieuzasadnionymi i samowolnymi poczynaniami kierownictwa oraz specyficzną podstawą zwolnienia ze stanowiska, przede wszystkim kierowniczych funkcjonariuszy aparatu państwowego. W stosunku do kierowniczych pracowników cechą istotną rozwiązania z nimi stosunku służby państwowej jest to, że w każdym konkretnym przypadku pracownik kierowniczy może być zwolniony gdy nierzetelnie wykonywa obowiązki służ-

²⁰ programma Kommunistycznej Partii Sowieckiego Sojuza, Gospolizdat 1962, s. 62 - 63.

²¹ Por. art. 138 k. k. RSFR z 27 X 1960 r.

bowe, a także nieprzestrzegania zasad moralności komunistycznej²². Na poparcie powyższej tezy można się powołać na program KPZR, który głosi, że nierzetelność pracownika we wszystkich jej formach, nadużycie władzy i biurokracyzm powinny być surowo tępione i karane bez względu na osobę²³.

Stosunki służby państwowej, jak wyżej wskazano, mogą być rozwiązane w wielu przypadkach niezależnie od woli urzędnika i kierownictwa, decyzją organu wyższego służbowo. Według obowiązującego ustawodawstwa, niezależnie od woli stron, stosunek służby państwowej może być rozwiązany w następujących przypadkach: a. skutkiem powołania urzędnika do służby wojskowej, b. na mocy wyroku sądowego karnego, c. na żądanie kontroli ludowej, d. na żądanie organizacji związkowej.

Rozwiązanie stosunku służby państwowej z powodów wymienionych w punktach od a - c nie wymaga komentarzy. Natomiast w dziedzinie rozwiązywania stosunku służby państwowej na żądanie związku zawodowego sprawa wygląda inaczej. W zarządzeniu Ludowego Komisariatu Pracy ZSRR i CRZZ z 13 V 1929 r. o zwalnianiu na żądanie związku zawodowego²⁴ wskazuje się, że żądanie zwolnienia na mocy art. 49 Kodeksu Pracy RSFR i odpowiednich artykułów kodeksów pracy innych republik związkowych może pochodzić jedynie od organizacji związkowych nie niższych, niż powiatowe. Rada miejscowa i inne odpowiadające jej organizacje związkowe z żądaniem tym występować nie mogą. Na żądanie wskazanych organizacji związkowych kierownictwo zobowiązane jest zwolnić pracownika.

Kierownictwo otrzymawszy żądanie związku zawodowego domagające się zwolnienia pracownika, zobowiązane jest tego samego dnia poinformować pracownika o tym żądaniu. Zainteresowany pracownik może w ciągu siedmiu dni od daty poinformowania go o tym żądaniu wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie żądania przez wyższą organizację związkową, której decyzja jest ostateczna. Przedłożona przez pracownika skarga na decyzje organizacji związkowej wstrzymuje zwolnienie do czasu jej rozpatrzenia przez wyższy organ związkowy i podjęcia przezeń decyzji zatwierdzającej żądanie zwolnienia. Zwolnienie pracownika na żądanie odpowiedniej organizacji związkowej w trybie art. 49 Kodeksu Pracy RSFR różni się od wysunięcia sprawy zwolnienia pracownika na mocy decyzji rady miejscowej związku zawodowego²⁵.

W pierwszym przypadku, tj. na żądanie wskazanych organizacji związkowych, kierownictwo zobowiązane jest zwolnić pracownika, w drugim przypadku, tj. na mocy decyzji rady miejscowej, kierownictwo obowiązku takiego nie ma. Charakter prawny decyzji rady miejscowej jest inny. Jak

²² Por. P. Bogdanów, *Okriki wmiesto rukowodstwa*, Prawda, 6 VIII 1963.

²³ Programma Komunistycznej Partii Sowieckiego Sojuza, s. 105.

²⁴ Por. Izwistia, NKT SSSR 1929, Nr 24.

²⁵ Por. Sbornik zakonodatielnych aktów o trudie, Gosjurisdat 1961, s. 40.

wiadomo realizując swoje prawa może ona w przewidzianych ustawami przypadkach jedynie wysunąć wobec kierownictwa sprawę zwolnienia pracownika. Wysłunięcie takie jest możliwe w stosunku do pracowników kierowniczych, którzy nie wykonują obowiązków wypływających z umowy zbiorowej, przejawiają biurokracyzm, dopuszczają się mitręgi, naruszają ustawodawstwo pracy²⁶. Według zamysłu ustawodawcy organizacja związkowa zwraca się do kierownictwa z żądaniem odwołania pracownika tylko ze stanowiska kierowniczego i to takiego pracownika, który dopuszcza się systematycznego naruszania ustawodawstwa pracy, ignorowania uprawnień organizacji związkowej, biurokracyzmu itp. Do pracowników szeregowych art. 49 Kodeksu Pracy RSFR i odpowiednie artykuły kodeksów pracy republik związkowych praktycznie nie są stosowane. Na tym polega znaczenie tego artykułu jako swoistej podstawy rozwiązania stosunku służby państwowej. Jednakże i w odniesieniu do kierowniczych pracowników radzieckiego aparatu państwowego art. 49 Kodeksu Pracy RSFR stosowany jest wyjątkowo rzadko, co świadczy o niedostatecznym wykorzystywaniu przez organizacje związkowe nadanych im uprawnień. Co prawda, w miarę nasycania aparatu państwowego ludźmi coraz bardziej kwalifikowanymi, oddanymi sprawie partii, sfera zastosowania art. 49 Kodeksu Pracy RSFR i odpowiednich artykułów kodeksów pracy innych republik związkowych zwęża się. Jako że na stanowiskach kierowniczych w aparacie państwowym coraz to mniej jest pracowników, którzy dopuszczają się systematycznego naruszania ustawodawstwa pracy, nieprzestrzegania norm bezpieczeństwa i higieny pracy, którzy przejawiają biurokratyczny stosunek do potrzeb życiowych ludzi pracy itp. Niemniej, w praktyce mają miejsce przypadki naruszania przez poszczególnych kierowników praworządności socjalistycznej. O tego rodzaju faktach pisał np. korespondent „Prawdy” P. Bogatenko. W artykule „Pokrzykiwanie zamiast kierownictwa”, wskazywał, że kierownik Kamskiej Floty rzecznej Sokołów okazał się wyznawcą przestarzałego stylu kierownictwa. Był arogancki w stosunku do swoich współpracowników, odnosił się ordynarnie do osób mu podporządkowanych, nie liczył się z organizacją związkową itp. Było to przy tym rzeczą dziwną, że miejscowe organy partyjne, na oczach których następowało przeobrażenie się kierownika w urzędniczynę i pyszałka, obojętnie odnosiły się do tej ewolucji, ograniczając się jedynie do rzadkich upomnień²⁷. Organizacje te nie żądały odwołania Sokołowa ze stanowiska, nie uczyniła też tego organizacja związkowa. Tymczasem zgłoszone na czas energiczne żądanie organizacji związkowej w tym i w podobnych przypadkach domagające się zwolnienia kierownika, który się zagalopował, jest istotnym sposobem kontroli społeczeństwa nad pracą aparatu państwowego. Jest to także

²⁶ Ibidem.

²⁷ Por. Prawda, 6 VIII 1963.

środek walki z niepożądanymi metodami kierownictwa, podnoszenie kultury kierowania, a także ochrona praw obywateli i interesów państwa. Biorąc to wszystko pod uwagę należy, według naszej opinii, nie tylko zachować tę podstawę rozwiązywania stosunku służby państwowej, ale i w bardziej ostrej formie zachować w nowym ustawodawstwie pracy nie tylko prawo odpowiednich organizacji związkowych do żądania zwolnienia ze stanowiska tego lub innego pracownika kierowniczego, a także przewidzieć odpowiedzialność określonych pracowników organizacji związkowych za niewykonanie w odpowiednich przypadkach przez organizację związkową opisanych wyżej uprawnień. Takie postawienie sprawy wydaje się celowe dlatego, że podniesie ono rolę związków zawodowych w kształtowaniu kadr aparatu państwowego. Na potrzebę zaś podnoszenia tej roli bezpośrednio wskazywano w programie KPZR²⁸.

Z języka rosyjskiego przełożył
Adam Łopatka

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ENTRÉE EN FONCTIONS
ET LA NAISSANCE DES RELATIONS DE SERVICE D'ÉTAT EN URSS

R é s u m e

Une personne qui entre en fonctions se trouve de façon définie en relation avec l'État. C'est la relation de service d'État. D'après S. S. Studienkin, elle découle de la prise en charge d'une position officielle. D'après A. J. Pacherstnik, le fondement de la relation de service d'État est le contrat de travail. Ces deux conceptions ne reflètent pas dans sa totalité le fond de la chose dont elles n'envisagent qu'un seul côté. La position qui convient le mieux est celle qui se trouve entre ces deux conceptions extrémistes. Une personne qui entre en fonctions n'est pas seulement le sujet du contrat de travail, mais aussi des relations de service d'État, elle a les pleins pouvoirs. La relation du service d'État résulte aussi bien de l'acte administratif que du contrat de travail. Avec ceci dans tous les cas, l'acte administratif est l'élément décisif. Des élections peuvent également constituer un tel acte.

L'une des caractéristiques essentielles de la relation de service d'État, est sa durabilité. Cependant cette relation peut elle aussi faire l'objet d'une résiliation. Ceci intervient en conséquence aux facteurs suivants: une décision arbitraire de l'administration; par la non-élection au poste en question; sur la demande de l'employé; par la résiliation de la relation sans le vœu d'aucune des parties. En même temps, intervient le déliement de la relation de travail. Chacun de ces facteurs de la résiliation de la relation de service d'État est plus amplement débattu dans l'article.

L'article formule également des postulats de lege ferenda. Ils sont dictés par le développement de la démocratie socialiste en URSS, et par le renforcement du régime de légalité. Il importe entre autres de mieux établir les bases juridiques de la résiliation de la relation de service d'état avec les personnes occupant des

²⁸ Por. Programma Komunistycznej Partii Sowieckiego Sojuza, s. 3.

places dirigeantes, sur l'ordre du conseil syndical social, Ceci concerne les situations dans lesquelles ces personnes ne remplissent pas les devoirs résultants du contrat collectif, tombent dans le bureaucratisme, perdent du temps dans l'exercice de leurs fonctions, ne respectent pas la législation du travail, Il importe de prévoir une responsabilité juridique des délégués syndicaux qui dans les situations énumérées ci-dessus ne réclament pas l'exclusion de l'employé en cause, de sa position dirigeante.