

WIKTOR JAŚKIEWICZ

CHARAKTER PRAWNY STOSUNKU PRACY NA PODSTAWIE MIANOWANIA W ŚWIETLE KODEKSU PRACY I PRZEPISÓW SZCZEGÓLNYCH

Stosunek pracy zawiązany na podstawie mianowania nazywano w literaturze przedkodeksowej stosunkiem służbowym, co miało zresztą swoje uzasadnienie w przepisach prawnych¹. Mianowanie było tradycyjnym sposobem obsadzania stanowisk w aparacie państwowym i nie straciło jeszcze dzisiaj na aktualności mimo tendencji do zawężania zakresu podmiotowego tej instytucji prawnej. Mianowanie spotykamy zarówno w systemach prawnych państw kapitalistycznych, jak i socjalistycznych². Należy zwrócić uwagę, że mianowanie może oznaczać bądź złożony zestaw czynności mających na celu obsadzenie stanowiska służbowego, bądź w węższym znaczeniu mianowanie jest równoznaczne z aktem nominacji. Mianowanie jako sposób obsadzania stanowisk składa się z szeregu czynności prawnych i czynności faktycznych, jak złożenie wniosku kandydata o przyjęcie do służby państwowej, zasięgnięcie opinii o kandydacie, rozmowa z kandydatem, uzgodnienie z organem wyższym, wydanie nominacji jako aktu prawnego przyjęcia do służby, a równocześnie powierzenia stanowiska służbowego, zatwierdzenie nominacji, doręczenie pisma nominacyjnego, złożenie ślubowania przez nominata, przystąpienie do służby.

Zaznaczyć trzeba, że nie zawsze wszystkie wymienione czynności występują w procesie mianowania przy przyjęciu do służby państwowej. Na przykład nie zawsze wymaga się w przepisach prawnych uprzedniego uzgodnienia kandydatury z innym organem państwowym, nie zawsze wymaga się zatwierdzenia nominacji itd. Zależy to od działu służby, od charakteru stanowiska państwowego itd.

Mianowanie jako jedna z pięciu wymienionych w art. 2 k.p. podstaw nawiązania stosunku pracy jest w istocie niczym innym, jak aktem nominacji, czyli jedną z czynności wchodzących w skład przesłanek praw-

¹ W. Jaśkiewicz, *Stosunek służbowy a stosunek pracy*, RSiE, 1960, z. 2, s. 17 i n.

² W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, Poznań, t. I 1961, t. II 1965.

nych procesu przyjęcia do służby. W dalszych rozważaniach będziemy używać zamiennie terminu „mianowanie” w węższym znaczeniu, czyli dla oznaczenia aktu prawnego, wydanego przez organ państwowy, nawiązującego stosunek pracy.

Wyjaśnienie charakteru prawnego stosunku pracy na podstawie mianowania napotyka na szczególne trudności³. Kodeks pracy ogranicza się w tej materii do jednego przepisu — art. 76, stwierdzającego, że stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania w przypadkach uzasadnionych szczególnym charakterem pracy. Przypadki te określają odrębne przepisy lub przepisy wydane na podstawie art. 298. Żeby wyjaśnić charakter prawny tej szczególnej postaci prawnej stosunku pracy, należy dokonać analizy przepisów odrębnych i przepisów wydanych na podstawie art. 298 k.p. Nie można wszakże pominąć tych przepisów kodeksu pracy, które odnoszą się do każdej postaci prawnej stosunku pracy — bez względu na podstawę prawną jego nawiązania. Szczególnie ważne dla tej analizy są przepisy art. 11, 22, oraz 5 i 300 k.p.

Zanim przejdziemy do konfrontacji przepisów odrębnych i wykonawczych z ogólnymi przepisami kodeksu pracy, przedstawimy charakterystykę stosunku służbowego według uchylonej przez p.w.k.p. ustawy z 17 II 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. 1949, nr 11, poz. 72). Pomimo uchylecia tej ustawy konstrukcja prawna stosunku służbowego jest w znacznej mierze w dalszym ciągu aktualna w obowiązujących przepisach szczególnych, regulujących stosunek pracy na podstawie mianowania. Według art. 1 tej ustawy, stosunek państwowej służby cywilnej (stosunek służbowy) ma charakter publicznoprawny; może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności ustawy o p.s.c. Stosunek służbowy powstaje przez mianowanie, co wyklucza umowne ustalanie treści tego stosunku.

Stosunek służbowy o charakterze publicznoprawnym cechuje przewaga państwa nad jego „partnerem” — kandydatem do służby państwowej, a po mianowaniu — funkcjonariuszem państwowym. Przewaga państwa wyraża się w niżej wymienionych elementach.

1) Stosunek służbowy jest uregulowany całkowicie przez państwo normami bezwzględnie obowiązującymi, z wyłączeniem norm prawnych dyspozytywnych, a nawet granicznie zastępujących. Powyższa metoda regulacji wyłącza całkowicie swobodę „stron” przy ustalaniu treści stosunku służbowego w sposób odmienny, niż to przewidują normy prawne.

³ T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, PiP 1974 z. 6, s. 41 i n.; R. Seler, *Pragmatyki pracownicze a kodeks pracy*, PiZS, 1974, z. 12, s. 4 i n.; Z. Sypniewski, *Charakter prawny stosunków pracy na podstawie mianowania*, w: *Studia nad kodeksem pracy*, s. 209 i o.

2) Zawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku służbowego następuje w formie jednostronnego aktu administracyjnego, wydanego przez organ państwowy. Oświadczenie woli drugiego podmiotu — kandydata do służby nie jest niezbędnym składnikiem samego aktu mianowania, chociaż jest jedną z przesłanek mianowania. Oświadczenie woli kandydata wyrażone w podaniu o przyjęcie do służby jest przejawem jego inicjatywy. Podobnie, jak oświadczenie woli funkcjonariusza, proszącego o przeniesienie służbowe albo o zwolnienie ze służby. W każdym przypadku — akt organu, jego decyzja powoduje zmianę stosunku służbowego albo jego rozwiązanie. Organ państwa nie w każdym przypadku musi wyczekać na inicjatywę funkcjonariusza, żeby ukonstytuować, zmienić lub rozwiązać stosunek służbowy. Ma on bowiem samodzielne ustawowe kompetencje w tym zakresie. Wydanie aktu nominacji w sposób przewidziany w przepisach prawnych zawiązuje stosunek służbowy nawet bez wniosku (podania) kandydata, jeżeli ustawa nie wymaga uprzedniej jego zgody na mianowanie. Zgoda ta natomiast jest w każdym przypadku warunkiem skuteczności aktu nominacji. Gdy funkcjonariusz nie podejmuje w terminie określonym w akcie nominacji lub w terminie ustawowym wykonywania obowiązków służbowych, bez przyczyny usprawiedliwiającej, wówczas akt nominacji staje się nieważny bądź mocą ustawy, bądź wskutek aktu unieważnienia dokonanego przez organ.

3) Organ państwa konkretyzuje swoimi aktami, w ramach kompetencji ustawowych, warunki przyjęcia kandydata do służby, treść stosunku służbowego, urząd w którym funkcjonariusz będzie pełnić służbę, stanowisko służbowe, uposażenie, a potem w toku służby zmiany treści stosunku służbowego. Ustala też zakres obowiązków służbowych oraz — jeżeli przepisy prawne to przewidują — konkretyzuje także osobiste uprawnienia pracownika (np. przyznaje w ramach kompetencji uposażenie wyższej grupy, niż przyjęte jest to zazwyczaj przy przyjęciu do służby). Późniejsze zmiany, takie jak zmiana stanowiska służbowego czy awans do wyższej grupy uposażenia zależą od oceny pracy i przydatności funkcjonariusza. W toku służby organ zwierzchni czyli przełożony funkcjonariusza konkretyzuje wykonywanie obowiązków funkcjonariusza przez określenie zadań bądź w ogólnych wytycznych i instrukcjach, bądź w indywidualnych poleceniach. W ramach działu służby zbudowanego na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, jak np. w administracji, prokuraturze, zwierzchnik służbowy ma kompetencje do wydawania wiążących poleceń dotyczących sposobu załatwienia spraw służbowych i merytorycznego rozstrzygnięcia. Odmienne, gdy chodzi o funkcjonariuszy państwowych, sprawujących wymiar sprawiedliwości w sądach, arbitrażu, kolegiach do spraw wykroczeń itd., czyli w organach państwowych, opartych na zasadzie niezawisłości sędziowskiej. W nauce prawa administracyjnego panuje pogląd, że wymienione akty o charakterze dyrektywalnym, jak wytyczne, instrukcje, polecenia indywidualne są aktami

prawnymi, wewnętrznymi, podlegającymi regulacji ustawowej⁴. Inaczej jest w ramach stosunku pracy opartego na umowie o pracę; polecenia zwane korekcyjnymi mają charakter czynności faktycznych w rozumieniu prawa cywilnego (tzw. zdarzenia kontraktowe).

4) Przewaga państwa w stosunku służbowym wyraża się także w instytucji odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej. Wprawdzie funkcja społeczna tej formy odpowiedzialności jest podobna do funkcji odpowiedzialności porządkowej, określonej w kodeksie pracy i mającej zastosowanie w stosunkach pracy, opartych na umowie o pracę lub na akcie powołania; chodzi bowiem o zabezpieczenie wykonywania obowiązków pracowniczych, jednak charakter prawny odpowiedzialności funkcjonariuszy mianowanych jest administracyjnoprawny, a nie zobowiązaniowy (obligacyjny)⁵. Charakter administracyjnoprawny odpowiedzialności służbowo-dyscyplinarnej wyraża się w następujących elementach: a) władztwo służbowo-dyscyplinarne przysługuje wyłącznie organowi państwa (monokratycznemu lub kolegialnemu), b) kary dyscyplinarne mają charakter przymusu państwowego, c) postępowanie dyscyplinarne jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, d) orzeczenie dyscyplinarne jest aktem administracyjnym o charakterze władczym. Odmienne, gdy chodzi o odpowiedzialność porządkową w ramach stosunku pracy opartego na podstawie umowy o pracę: kierownik zakładu pracy nie występuje w roli organu państwa, a tylko jako podmiot stosunku pracy, stosujący kary nie mające charakteru przymusu państwowego, lecz charakter środków dyscyplinujących w ramach szczególnego władztwa zakładowego, mieszczącego się w ramach stosunku zobowiązaniowego. Nałożenie kary porządkowej nie jest aktem administracyjnym kierownika zakładu pracy, lecz czynnością typu cywilnoprawnego. Prawo nasze przewiduje wprawdzie wyjątkowo połączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej ze stosunkiem pracy opartym na umowie o pracę (marynarzy, górników, sprawujących stanowiska kierownicze), jednak odpowiedzialność w tej formie jest elementem administracyjnoprawnym w sytuacji marynarza, górnika itd., wzmacniającym sankcje typu cywilnoprawnego. Natomiast odpowiedzialność służbowo-dyscyplinarna w stosunku służbowym jest elementem tego stosunku, całkowicie zintegrowanym z pozostałymi elementami, ma ten sam charakter prawny: administracyjnoprawny.

5) W przeciwieństwie do komisyjno-sądowego trybu rozstrzygnięcia

⁴ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 1975, s. 251 i n. Szerzej: J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*. Warszawa 1972, s. 63 i n.; J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*. Zeszyty Naukowe UJ. Prace prawnicze, z. 65. Warszawa—Kraków 1974, s. 80 i n.

⁵ Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*. Poznań 1959, s. 149 i n.; J. Łętowski, *O problemach odpowiedzialności dyscyplinarnej i służbowej w administracji*. PiP 1971, z. 8-9, s. 383 i n.

sporów z umownego stosunku pracy — dochodzenie roszczeń i rozstrzyganie sporów, powstających w związku z realizacją uprawnień osobistych funkcjonariuszy państwowych (np. prawa do uposażenia) następuje w trybie administracyjnoprawnym. Sędzią w sporze między organem państwa a funkcjonariuszem jest organ państwa należący do tego samego działu służby (*judex in re sua*). Nie znaczy to oczywiście, że organy państwowe, rozstrzygające spory w trybie administracyjnym nie są w ogóle poddane kontroli, lecz tylko to, że decyzje ich nie podlegają kontroli sądowej.

Wyżej wymienione przejawy przewagi państwa nad funkcjonariuszem w stosunku służbowym uogólniane są w pojęciu zasady nierównorzędności, inaczej mówiąc w zasadzie różnorodności podmiotów stosunku służbowego w przeciwieństwie do zasady równorzędności podmiotów stosunku zobowiązaniowego. Przypominamy, że równorzędność podmiotów stosunku pracy, zawiązanego na podstawie umowy o pracę, jest względna, gdyż nie występuje we wszystkich elementach tego stosunku. Należy więc ściślej mówić, że w konfiguracji podmiotów stosunku służbowego występuje we wszystkich elementach przewaga państwa jako podmiotu stosunku służbowego, podczas gdy w stosunku zobowiązaniowym przewaga podmiotu zatrudniającego nad pracownikiem występuje tylko w niektórych elementach stosunku⁶.

Według poglądów klasycznej doktryny, aksjologicznym uzasadnieniem nierównorzędności podmiotów stosunku służbowego jest zasada nierównowartości interesów podmiotów stosunku służbowego⁷. Interes państwa góruje nad interesem funkcjonariusza, co przejawia się m. in. w większym zakresie dyspozycyjności funkcjonariusza w porównaniu z pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę. W stosunku zobowiązaniowym natomiast interesy obu podmiotów są równowartościowe.

Kodeks pracy zachwiał wyżej omówioną konstrukcją stosunku służbowego, jako stosunku o charakterze administracyjnoprawnym — władczym (publicznoprawnym).

Art. 11 k.p. wymaga dla nawiązania stosunku pracy bez względu na jego podstawę prawną zgodnego oświadczenia woli obu podmiotów zawierających stosunek pracy. „Podstawa prawna stosunku pracy”, to nic innego jak czynność prawna, która może przybrać jedną z form prawnych wymienionych w art. 2 k.p. Wśród tych czynności wymienione jest mianowanie, ściślej akt mianowania, który skutkuje nawiązaniem stosunku pracy bądź w dniu oznaczonym w samym akcie, bądź — jeżeli ten dzień nie jest oznaczony — to z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego. Pod

⁶ S. Ritterman, *Pojęcie materialne w prawie cywilnym*. Kraków 1962, s. 290 i n.

⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, wyd. 3, Poznań 1946, s. 119 i n.

tym względem zachodzi zbieżność przepisów szczególnych z art. 26, dotyczącym nawiązania stosunku pracy z umowy o pracę. Zbieżność dostrzegamy także w treści umowy o pracę aktu mianowania: art. 29 u. 1 k.p. wymaga, aby umowa o pracę określała rodzaj pracy i termin jej rozpoczęcia oraz wynagrodzenie odpowiadające rodzajowi pracy. Według przepisów szczególnych, akt nominacji powinien określać stanowisko służbowe a więc tym samym rodzaj pracy, jednostkę organizacyjną, w której pracownik ma być zatrudniony, a także wynagrodzenie związane ze stanowiskiem i ewentualnie termin rozpoczęcia służby. *Essentialia negotii* ustalone dla wszystkich postaci czynności prawnych nawiązujących stosunek pracy, określa art. 22 k.p.: jest to zobowiązanie jednego podmiotu do wykonywania pracy określonego rodzaju i zobowiązanie drugiego podmiotu do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Normy prawne wyrażone w art. 11 i 22 k.p. harmonizują w pełni z konstrukcją umowy o pracę jako czynnością prawną dwustronną, wyrażającą zgodne oświadczenie woli obu podmiotów w przedmiocie zobowiązań wzajemnych. Brak jest jednak tej harmonii, gdy chodzi o akt mianowania określony przepisami szczególnymi. Nie można zaprzeczyć, że akt mianowania jest co do swej formy prawnej aktem jednostronnym, gdyż jest wypowiedzią słowną oświadczenia woli tylko jednego z podmiotów, adresowaną do drugiego podmiotu zawiązywanego stosunku pracy. Jest to wypowiedź autorytatywna: „Na podstawie (tutaj wymieniony jest przepis szczególny) mianuję Obywatela [...]”. Czasem spotykamy równoznaczną z mianowaniem wypowiedź: „Na podstawie [...] powołuję obywatela na stanowisko [...]”. Analiza tego wyrażenia w kontekście przepisów szczególnych prowadzi do ustalenia, czy chodzi tutaj o mianowanie w rozumieniu art. 76 k.p., a nie o powołanie w rozumieniu art. 68 k.p.

Podjęte w literaturze próby rozstrzygnięcia omawianego problemu prowadzi do dwóch rozwiązań. Jedno skrajnie identyfikuje wręcz akt mianowania z umową o pracę i uznaje stosunek pracy powstający zarówno z umowy o pracę, jak i z aktu mianowania za stosunek zobowiązaniowy typu cywilnoprawnego⁸. Drugie rozwiązanie rozróżnia akt jednostronny w znaczeniu formalnym i materialnym⁹. Akt mianowania byłby więc aktem formalnie jednostronnym, a materialnie dwustronnym. W literaturze radzieckiej można spotkać pogląd przyjmujący jednostronny administracyjnoprawny i władczy charakter aktu mianowania, jeśli chodzi o nawiązanie stosunku państwowo-służbowego między funkcjonariuszem państwowym a państwem. Stosunek ten ma według tego poglądu także charakter administracyjno-prawny i władczy. Natomiast sprzężony z nim stosunek pracy powstaje między tymi samymi podmiotami na

⁸ R. Seler, op. cit.

⁹ Z. Sypniewski, op. cit.

podstawie umowy o pracę. Pogląd ten nie znajdujący należytego oparcia w radzieckim prawie pracy przed jego kodyfikacją w 1970 r. nie miał wielu zwolenników¹⁰. Zastanówmy się jednak, czy ta konstrukcja, odrzucona swego czasu w zasadzie przez doktrynę radziecką, nie mogłaby być przydatną w naszym prawie pracy. Załóżmy, że przepis art. 11 k.p. można interpretować w ten sposób: nawiązanie stosunku pracy przez każdą z wymienionych w art. 2 k.p. czynności prawnych, wymaga zgodnego oświadczenia woli, które może być wyrażone bądź wprost w samym akcie, jak to ma miejsce w umowie o pracę, bądź jeśli akt ma formę aktu jednostronnego, jak akt powołania bądź akt mianowania, to musi jego wydanie być poprzedzone zgodnym oświadczeniem woli stron o treści określonej w art. 22 k.p. W tej interpretacji akt mianowania należałoby sprowadzić do roli aktu deklaratywnego, co się tyczy zawiązania stosunku pracy, natomiast miałyby on charakter konstytutywny, jeśli chodzi o wywołanie skutków w prawie administracyjnym: powierzenie kompetencji. Słabość tej konstrukcji polega na tym, że akt mianowania bądź powołania w tej interpretacji byłby tożsamy z potwierdzeniem na piśmie zawartej umowy o pracę, o którym jest mowa w art. 29 § 3 k.p., a to nie jest zgodne z art. 2 k.p., który wymienia podstawy nawiązania stosunku pracy, czyli akty o charakterze konstytutywnym, a nie deklaratywnym. Taka próba rozwiązania nie harmonizuje także z przepisami szczególnymi, które w sposób wyczerpujący precyzują przesłanki, formę i treść aktu nominacji nie pozostawiając miejsca na żadne domniemanie o zawartej przed wydaniem aktu mianowania umowie o pracę.

Można także próbować rozwiązać ten problem w następujący sposób: akt mianowania byłby tylko jednym z wymaganych w art. 11 oświadczeń woli: podmiotu zatrudniającego, czyli zakładu pracy. Akt ten wymagałby dopełnienia w postaci oświadczenia woli drugiego podmiotu — pracownika (ściślej mówiąc kandydata na pracownika) bądź przez „przyjęcie nominacji”, bądź przez oświadczenie kandydata, zawarte we wniosku o przyjęcie do służby. Zawiązanie stosunku pracy byłoby więc aktem złożonym, którego części składowe: oświadczenia woli kandydata i zakładu pracy wypowiedziane są wprawdzie w różnej formie i w różnych momentach, ale wyrażają zamiar nawiązania stosunku pracy o identycznej treści. Tak sformułowana teza harmonizuje z normami zawartymi w art. 11 i 22 k.p.¹¹

W konsekwencji należy przyjąć, że późniejsze zmiany treści stosunku pracy nawiązanego na podstawie mianowania także wymagają zgody obu podmiotów: przeniesienie do innego zakładu, zmiana rodzaju pracy (sta-

¹⁰ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją pracowników państwowych*, t. II, s. 227.

¹¹ W. Jaśkiewicz, *Zagadnienia ogólne kodeksu pracy*, w: *Studia nad kodeksem pracy*, s. 28.

nowiska), wynagrodzenia za pracę itd. Takie wnioski nie harmonizują jednak z literalnym brzmieniem przepisów szczególnych, mówiących o decyzjach przenoszących z urzędu, dokonujących zmiany stanowiska lub zakresu czynności, czyli rodzaju pracy itd. W literaturze dokonano jednak systemowej wykładni tych przepisów celem dostosowania ich do wymagań określonych w art. 11 i 22 k.p.¹²

Trafnie zauważono, że nie da się obecnie utrzymać teza, iż akty organu państwowego dotyczące trwałej zmiany stosunku pracy z nominacji mają charakter władczy, gdyż pracownik nie ma obowiązku podporządkować się decyzjom, które dotyczą jego osobistych pracowniczych uprawnień. Jednakże tryb dokonywania takich zmian przewidziany w przepisach szczególnych jest odrębny. Nie mają tutaj zastosowania ani przepisy dotyczące wypowiedzenia zmieniającego ani sposób dokonywania tymczasowych zmian w treści stosunku pracy, przewidzianego w art. 42 § 1 k.p., gdyż odnośne przepisy kodeksu pracy dotyczą wyłącznie umów o pracę. Nie mają również zastosowania przepisy k.p. dotyczące rozwiązywania umów o pracę, gdyż przepisy szczególne regulują w sposób odrębny dopuszczalność oraz tryb rozwiązywania stosunków pracy pracowników mianowanych¹³. Nie przewidują te przepisy porozumienia organu i pracownika jako formalnej czynności prawnej rozwiązującej stosunek z nominacji.

O odmiennym charakterze prawnym zobowiązań podmiotów stosunku pracy zawiązanego na podstawie mianowania świadczy tryb dochodzenia roszczeń pracowniczych i rozstrzygania sporów. Nie jest on wszakże w przepisach szczególnych jednolicie uregulowany. Spotykamy tutaj dwa różne reżimy: a) reżim administracyjny przewidziany w k.p., b) reżim „mieszany”, gdyż w zależności od rodzaju sprawy przewiduje się bądź tryb administracyjny, bądź komisyjno-sądowy¹⁴.

W świetle powyższych wywodów nasuwają się następujące wnioski. Po dokonaniu kodyfikacji prawa pracy nie można dziś podtrzymywać tezy o publicznoprawnym charakterze stosunków pracy, powstających na podstawie mianowania. Można natomiast zasadnie twierdzić, że kodeks pracy zbliża konstrukcję prawną tych stosunków do konstrukcji stosunków pracy o charakterze zobowiązaniowym typu cywilnoprawnego, ale nie utożsamia obu tych konstrukcji, gdyż respektuje odrębności o charakterze formalnym, przewidziane w przepisach szczególnych. Odrębności te dotyczą zarówno regulacji stosunków pracy w aktach normatywnych, jak i w indywidualnych aktach administracyjnych (aktach mianowania, przeniesienia służbowego, poleceniach służbowych i in.), odpowie-

¹² Z. Sypniewski, op. cit.

¹³ Szerzej: W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji*, w: *System prawa administracyjnego*. Wrocław—Warszawa, t. II, 1977 (w druku).

¹⁴ Ponadto: Z. Sypniewski, op. cit., oraz A. Kijowski, *System rozstrzygania sporów pracowniczych*, w: *Studia nad kodeksem pracy*, s. 229.

działności służbowej i dyscyplinarnej; administracyjnoprawnego trybu dochodzenia roszczeń pracowniczych oraz rozstrzygania sporów.

Przepisy szczególne zawierają także szereg odrębności dotyczących treści stosunków pracy z nominacji¹⁵. Można wręcz powiedzieć, że racją bytu przepisów szczególnych jest prowadzenie takich odrębności, które są uzasadnione szczególnym charakterem pracy (art. 76 k.p.).

Spotykanie w przepisach prawnych szczególnych odrębności w sytuacji prawnej pracowników państwowych są uzasadnione względami natury socjotechnicznej, a nie politycznej. Kryteriami dyferencjacji statusu pracowniczego są bowiem takie aspekty pracy, jak jej rodzaj, szczególne zadania i warunki, w jakich praca jest wykonywana, znaczenie ogólnospołeczne, zakres obciążeń obowiązkami i zakres dyspozycyjności oraz odpowiedzialności. Względem przemawiającym za odrębnością statusu pracowników państwowych jest przede wszystkim charakter pracy, polegającej na wykonywaniu funkcji państwa, przejawiających się w kompetencjach organów państwowych.

Mianowanie jest podstawą zawiązania stosunku pracy sędziów¹⁶, notariuszy¹⁷, arbitrów PAG¹⁸, prokuratorów¹⁹, nauczycieli zatrudnionych w szkołach wszystkich szczebli²⁰, pracowników naukowo-badawczych²¹, funkcjonariuszy pożarnictwa²². Akty normatywne regulujące sytuację prawną wymienionych funkcjonariuszy mają rangę ustawową. Przepisy wykonawcze natomiast w postaci rozporządzeń Rady Ministrów wydane na podstawie art. 298 k.p. regulują odrębności w sytuacji prawnej pracowników urzędów państwowych²³, pracowników kolejowych²⁴, pracow-

¹⁵ Szerzej: W. Jaśkiewicz, op. cit.

¹⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 II 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 1964 nr 6, poz. 40; 1967 nr 13, poz. 55; 1969 nr 13, poz. 88, 1974 nr 50, poz. 316; 1975 nr 16, poz. 91) oraz ustawa z dnia 15 II 1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. nr 11, poz. 54).

¹⁷ Ustawa z dnia 25 V 1951 r. Prawo o notariacie (Dz. U. 1963 nr 19, poz. 106; dekret z 27 XII 1974 (Dz. U. nr 50, poz. 317).

¹⁸ Ustawa z dnia 23 XII 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz. U. nr 34, poz. 183).

¹⁹ Ustawa z dnia 14 IV 1967 r. o Prokuraturze PRL (Dz. U. nr 13, poz. 55; 1974, nr 50, poz. 318; 1975 nr 16, poz. 91).

²⁰ Ustawa z dnia 27 IV 1972 r. Karta praw i obowiązków nauczyciela (Dz. U. nr 16, poz. 114).

²¹ Ustawa z dnia 17 II 1960 r. o PAN (Dz. U. 1970 nr 4, poz. 35; dekret z 27 XII 1974 nr 50, poz. 319) oraz ustawa z dnia 17 II 1961, o instytutach naukowo-badawczych (Dz. U. 1975 r. nr 7, poz. 41).

²² Dekret z dnia 27 XII 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa (Dz. U. nr 50, poz. 321).

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 XII 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych (Dz. U. nr 49, poz. 300).

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 XII 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych (Dz. U. nr 51, poz. 327; 1975, nr 35, poz. 194).

ników PPTiT²⁵ oraz służby dyplomatyczno-konsularnej²⁶, pracowników lasów państwowych²⁷. Mianowanie jest przewidziane jako alternatywna z umową o pracę podstawa nawiązania stosunku pracy tylko odnośnie do pracowników kolejowych, pracowników PPTiT, pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej, a jako wyłączna podstawa odnośnie do funkcjonariuszy pożarnictwa.

Najlichniesza grupa pracowników aparatu państwowego to pracownicy administracji zatrudnieni w centralnych i terenowych urzędach i zakładach państwowych. Niektóre elementy ich sytuacji prawnej reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 XII 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych. Pracownicy ci są zatrudniani bądź na podstawie umowy o pracę, bądź na podstawie aktu powołania. Mianowanie jako podstawa zawiązania stosunku pracy pracowników administracyjnych zostało całkowicie wyeliminowane.

Przepisy tego rozporządzenia regulują takie odrębności, jak wymagania dotyczące kandydatów do pracy w administracji państwowej, zakazy zatrudniania osób spokrewnionych lub powinowatych w jednym urzędzie, jeżeli między tymi osobami powstałby stosunek służbowej podległości, obowiązki służbowe, a wśród nich obowiązek wykonywania poleceń służbowych, delegowanie, zawieszenie w wykonywaniu obowiązków, środki prawne przeciw nieuzasadnionemu wypowiedzeniu umowy o pracę, czas pracy, wynagrodzenie za pracę poza normalnymi godzinami pracy, nagrody, wyróżnienia, odznaki honorowe i in.

Przepisy szczególne dotyczące pracowników mianowanych regulują m. in. sposób zawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku pracy, szczególnie obowiązki związane z działaniem służby, odpowiedzialność służbową, tryb rozpatrywania sporów o roszczenia pracownicze ze stosunku pracy i in.

Rozporządzenie z 20 XII 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych jest stosowane posiłkowo także do niektórych kategorii funkcjonariuszy państwowych, sędziów, notariuszy, prokuratorów, pracowników kolejowych, pracowników dyplomatyczno-konsularnych, funkcjonariuszy pożarnictwa — a to na podstawie klauzul generalnych, zamieszczonych w odnośnych przepisach szczególnych. Nie ma natomiast posiłkowego zastosowania do nauczycieli i nauczycieli akademickich, pracowników naukowo-badawczych i n.

Zaznaczyć trzeba, że została ujednoczona w przepisach szczególnych

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 XII 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowego przedsiębiorstwa Polska Poczta Telegraf i Telefon (Dz. U. nr 51, poz. 329).

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 I 1975 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej (Dz. U. nr 3; poz. 10).

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 XII 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych (Dz. U. nr 51, poz. 328).

terminologia dotycząca stosunków pracy powstających na podstawie mianowania. Wyeliminowany został z tych przepisów termin „stosunek służbowy”, a upowszechniony termin „stosunek pracy”. Jedynie w przepisach dotyczących funkcjonariuszy pożarnictwa pozostawiono termin „stosunek służbowy”. Termin ten zawierają także ustawy o stosunku służbowym funkcjonariuszy MO, o stosunku służbowym funkcjonariuszy Służby Więziennej, o służbie zawodowych żołnierzy.

W zakończeniu rozważań o stosunkach pracy, powstających na podstawie mianowania, zastanowimy się, jakie są perspektywy rozwojowe instytucji mianowania. Sądząc po dotychczasowej ewolucji sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej można oczekiwać, że ustawodawca będzie w dalszym ciągu zawężał zakres podmiotowy mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy, a rozszerzał zakres podmiotowy umowy o pracę i sprzęgniętej z nią alternatywnej podstawy nawiązania stosunku pracy: powołania. Będzie to bowiem sprzyjało — naszym zdaniem — harmonijnemu powiązaniu przepisów szczególnych z kodeksem pracy, co leży w interesie zarówno pracowników, jak i państwa jako podmiotu zatrudniającego. Zastanówmy się, jaki wzorzec pracownika aparatu państwowego jest pożądany w naszym socjalistycznym państwie oraz czy realizacja tego wzorca wymaga utrzymania tradycyjnego statusu mianowanego funkcjonariusza państwowego.

Interes państwa przemawia za takim uregulowaniem stosunku pracy pracowników aparatu państwowego, aby funkcje i zadania tego aparatu były wykonywane w sposób praworządny i celowy, nieprzerwanie, skutecznie i sprawnie oraz równomiernie w całym kraju. Temu celowi służą takie kompetencje organów służbowych, które umożliwiają dokonywanie selekcji pracowników słabych, a stabilizowanie — dobrych; dysponowanie czasem i energią oraz umiejętnościami pracowników w zależności od potrzeb; stymulowanie pracowników do pracy wydajnej, do wykazywania inicjatywy, poszanowania prawnie chronionych interesów obywateli, dbałości o dobro i prestiż państwa, do podnoszenia poziomu ideowo-moralnego i fachowego, do upowszechniania w społeczeństwie kultury prawnej i wyzwalania pożytecznych inicjatyw społecznych itd. Druga część pytania: czy naszkicowany wzorzec pracownika państwowego można urzeczywistnić w praktyce jedynie w ramach stosunku służbowego o charakterze publicznoprawnym? Praktyka naszego życia państwowego odpowiada na to pytanie przecząco. Okazało się, że nawet w takim dziale służby państwowej, jak administracja, zorganizowana wszak na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, mogą być wykonywane z powodzeniem zarówno funkcje władcze, jak i organizatorskie w ramach stosunków pracy o charakterze zobowiązaniowym, nawiązywanym na podstawie umowy o pracę bądź na podstawie powołania. Akt powołania na stanowisko kierownicze lub inne samodzielne może z powodzeniem zastąpić akt mianowania, zapewnia bowiem możliwość odwołania pracow-

nika ze stanowiska kierowniczego w każdej chwili, jeżeli interes służby tego wymaga.

Interes pracownika przemawia natomiast za wzmoczoną ochroną trwałości stosunku pracy, zwłaszcza gdy chodzi o zawody, którym pracownicy poświęcają z reguły całe czynne życie i których wykonywanie związane jest z jednym działem służby, a przekwalifikowanie się jest trudne zwłaszcza w starszym wieku, np. zawód nauczyciela, pracownika naukowo-badawczego, sędziego i in. Z tego względu funkcjonariusze państwowi zawsze cenili sobie stabilizację w służbie, polegającą na ustawowej wzmoczonej ochronie trwałości stosunku służbowego. Cenili również komisyjno-dyscyplinarny wymiar sprawiedliwości za naruszenie obowiązków służbowych, zapewniający niezależność orzekania od hierarchii służbowej. Wymienione przykładowo interesy pracowników państwowych zasługują niewątpliwie w dalszym ciągu na ustawową ochronę. Można to jednak — naszym zdaniem — skutecznie zrealizować w ramach stosunku zobowiązaniowego, jeśli przepisy szczególne uwzględnią uzasadnione interesy pracowników państwowych w sposób odrębny w porównaniu z kodeksem pracy. Można np. w przepisach szczególnych utrzymać wyczerpujące katalogi przyczyn, umożliwiających rozwiązanie stosunku pracy oraz szczególną odpowiedzialność zawodową jako „nadbudówkę” kodeksowej odpowiedzialności porządkowej itd.

Rozważania o postaci prawnej stosunku pracy na podstawie mianowania prowadzą do konkluzji, że konstrukcja tego stosunku w przepisach szczególnych nie jest w pełni zharmonizowana z kodeksem pracy. Stan prawny obowiązujący ma przeto charakter przejściowy. Pełna integracja przepisów szczególnych z kodeksem pracy wymaga jednak interwencji ustawodawcy, gdyż nie można tego dokonać w pełni w drodze wykładni.

LE CARACTÈRE JURIDIQUE DU RAPPORT DU TRAVAIL SUR LA BASE DE LA NOMINATION À LA LUMIÈRE DU CODE DE TRAVAIL ET DES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

Résumé

La nomination ou l'acte de nomination est l'un des actes juridiques concluant le rapport de travail, énumérés à l'article 2 du code du travail. La conclusion du rapport de travail sans égard du caractère juridique de l'acte créant ce rapport, exige la déclaration concordante de volonté de deux sujets: de l'établissement de travail et de la personne sollicitant d'être employée en caractère du travailleur (l'art. 11 du code du travail).

La nomination prend donc le caractère de l'acte bilatéral et le rapport du travail, conclu sur cette base — le caractère d'obligation. Le contenu de chaque acte concluant le rapport de travail détermine l'art. 22 du code du travail, en vertu duquel le travailleur s'oblige à accomplir le travail au profit de l'établissement du travail et rétablissement à employer le travailleur moyennant la rémuné-

ration. En conséquence aussi chaque changement du contenu essentiel du rapport du travail exige le consentement le deux sujets donc aussi c'est l'acte bilatéral. Formellement cependant l'acte de la nomination reste un acte unilatéral de l'organe d'Etat. Formellement aussi dans l'acte unilatéral le changement du rapport du travail de la nomination a lieu en forme de l'acte unilatéral. Les actes individuels de l'organe d'Etat sont formellement des décisions et sont soumis aux dispositions du droit administratif à cet égard. Cela possède ces conséquences dans le règlement du mode de la poursuite des prétentions de travailleur et le tranchement des litiges en mode administratif. Le code du travail supprime vraiment la loi du 17 II 1922 sur la fonction publique civile mais laisse en vigueur un rang des lois particulières, réglant les rapports du travail des juges, procureurs, instituteurs et d'autres fonctionnaires d'Etat. Ces lois contiennent un rang de particularités juridiques dans la situation des fonctionnaires nommés. La publication sur la base de l'article 298 du code du travail de l'arrêt du Conseil des Ministres prévoit la nomination comme le fondement de la conclusion du rapport du travail des travailleurs du chemin de fer, (de la poste, du service diplomatique — consulaire, possédant soit plus long stage du travail, soit occupant les postes supérieurs. Le statut juridique de travailleurs énumérés susdessus prend cependant le caractère mixte, ce qui se manifeste entre autres en mode „mixte" de la poursuite des prétentions de travailleur et du tranchement des litiges. L'arrêt réglant à nouveau le statut des travailleurs de l'administration d'Etat ne prévoit pas la nomination comme l'acte de la conclusion du rapport du travail, mais seulement le contrat de travail, ou quand il s'agit des postes dirigeants — nommé l'acte de désignation, ce qui fait possible la révocation à chaque moment du poste occupé.

L'auteur de l'article postule le changement sur la base des dispositions particulières en vigueur, dont on parle à l'article 5 et 298 du code de travail, dans le but d'éliminer la nomination et d'introduire la désignation et *des* contrats comme la base générale de la conclusion du rapport du travail. Cela aurait pour but l'unification de la situation juridique des travailleurs de l'appareil d'Etat à l'égard formel. Car l'état actuel juridique n'est pas possible à maintenir, dans la situation où les dispositions particulières ne sont pas dûment harmonisées avec le code du travail.