

ZDZISŁAW KUBOT, WALERIAN SANETRA

O ZAWIESZENIU PRACOWNIKA W WYKONYWANIU OBOWIĄZKÓW

I. Od pewnego czasu uwaga opinii publicznej zwrócona została na problem zawieszenia pracownika w wykonywaniu obowiązków. Związane jest to z wieloma opisywanymi w prasie przypadkami zawieszenia w czynnościach osób zajmujących różne stanowiska w administracji i gospodarce narodowej¹ i świadczy o istotnym praktycznym znaczeniu instytucji zawieszenia pracownika w wykonywaniu czynności. Instytucja, o której mowa, nie doczekała się jednak dotychczas w piśmiennictwie prawniczym ani odrębnych opracowań, ani ogólnych ocen dotyczących jej celów i konstrukcji prawnej, jak również jej przydatności praktycznej. Przytoczone względy skłaniają do podjęcia próby całościowego naświetlenia wskazanego problemu.

Instytucja zawieszenia w pełnieniu obowiązków genetycznie wywodzi się ze stosunków służbowych z nominacji. Jej rodowód jest więc związany z prawem służby państwowej, której przypisywano charakter publicznoprawny². Do niedawna zawieszenie w pełnieniu obowiązków obce było powszechnemu prawu pracy. Do chwili obecnej instytucja ta nie ma też uregulowania w kodeksie pracy. Zawieszenie w wykonywaniu czynności dotyczy z reguły szczególnych kategorii pracowników, których praca i obowiązki normują pragmatyki służbowe. Można rzec, że zawieszenie w czynnościach stanowi typową instytucję pragmatyk służbowych. Poza tym przewidziane zostało w ustawie z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych (art. 53)³ oraz w ustawie z dnia 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁴, a także w ustawie z dnia 26 III 1982 r. o

¹ Por. m. in. M. Ogródek, *Zawiesiny*, Przegląd Techniczny 1981, nr 46; *Surowe konsekwencje wobec niektórych przedstawicieli kadry kierowniczej*, Gazeta Robotnicza 10 II 1982 r.; *Sprzedawano dwa razy więcej niż było uprawnionych*, Gazeta Robotnicza 24 XI 1981 r.; *Za niegospodarność zawieszeni w obowiązkach*, Słowo Polskie 19 - 21 III 1982 r.

² W. Jaśkiewicz, *Sytuacja prawna pracowników rad narodowych w świetle ustawy z 15 VII 1968 r.* Państwo i Prawo 1969, z. 2, s. 285.

³ Dz. U. nr 26, poz. 139

⁴ Dz. U. nr 24, poz. 122.

Trybunale Stanu, która postanawia, że uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej powoduje zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy, a gdy jest ona posłem — uchylenie immunitetu poselskiego (art. 7).

II. Zawieszenie pracownika w pełnieniu obowiązków stanowi wyłom w ustalonej w art. 22 § 1 k.p. zasadzie, w myśl której zakład pracy zobowiązany jest nie tylko wypłacać wynagrodzenie, ale także umożliwić pracownikowi faktyczne wykonywanie pracy. Cel stosunku pracy nie wyczerpuje się dla pracownika w możliwości otrzymania umówionego wynagrodzenia, ale obejmuje także możliwość faktycznego świadczenia pracy⁵.

Wniosek o istnieniu obowiązku umożliwienia faktycznego świadczenia pracy przez pracownika znajduje potwierdzenie w analizie art. 22 § 1 k.p. nawiązującej do prawa do pracy, jako podstawowej zasady prawa pracy, wyrażonej w art. 10 k.p.⁶ Prawo do pracy dotyczy nie tylko obywateli poszukujących pracy, ale także pozostających już w zatrudnieniu. Dla tych pierwszych prawo do pracy wyraża się zwłaszcza w możliwości żądania od właściwych organów państwowych pomocy w uzyskaniu zatrudnienia odpowiadającego kwalifikacjom zawodowym (art. 10 § 3 k.p.). W przypadku osób pozostających już w zatrudnieniu prawo do pracy przejawia się w ochronie przed bezprawnym rozwiązaniem lub zmianą stosunku pracy oraz w zapewnieniu realizacji istniejącego stosunku pracy. O racjonalnym zatrudnieniu można mówić jedynie w razie pełnego wykorzystania czasu pracy oraz kwalifikacji, uzdolnień i efektywności pracownika⁷. Możliwe jest to tylko w przypadku faktycznego wykonywania zatrudnienia przez pracownika. Przesłankę obowiązku faktycznego zatrudnienia pracownika stanowi więc z jednej strony potrzeba pełnego wykorzystania zasobów pracy ludzkiej, z drugiej zaś konieczność zapewnienia pracownikowi pełnych możliwości zarobkowych, utrzymania pozycji zawodowej, wykorzystania zdobytego wykształcenia, podnoszenia kwalifikacji, itp.⁸

Ustalony w art. 22 § 1 k.p. obowiązek faktycznego zatrudnienia pracownika sankcjonowany jest przez obowiązek wypłaty wynagrodzenia za pracę za okres pozostawania w gotowości do jej wykonywania (art. 81 § 1 k.p.) oraz roszczenie o dopuszczenie do pracy⁹.

Instytucja zawieszenia w wykonywaniu obowiązków pracowniczych

⁵ A. Kijowski, *Pracowniczy obowiązek gotowości do świadczenia pracy*, Poznań 1978, s. 33.

⁶ Ibidem, s. 34.

⁷ W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976, s. 200; W. Piotrowski, *Stosunek pracy*, Poznań 1977, s. 164-165.

⁸ W. Piotrowski, *Stosunek pracy*, s. 165.

⁹ A. Kijowski, *Pracowniczy obowiązek*; T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy*, cz. II, Katowice 1978, s. 204.

stanowi logiczną konsekwencję powinności rzeczywistego zatrudniania pracownika. Jednocześnie istnienie w naszym porządku prawnym przepisów przewidujących możliwość zawieszenia określonych pracowników (grup pracowniczych) w oznaczonych okolicznościach stanowi pośrednie potwierdzenie generalnej zasady, że zakład pracy powinien umożliwić pracownikowi faktyczne spełnienie świadczenia pracy. Gdyby bowiem zasada taka nie obowiązywała, to można by argumentować, iż przepisy przewidujące zawieszenie w wykonywaniu obowiązków są zbędne, bo przecież brak tej zasady oznaczałby pełną swobodę zakładu pracy co do przyjęcia świadczenia pracy przez pracownika i umożliwienia mu jego faktycznego spełnienia. Ponadto uznanie wyrażonego zwłaszcza w art. 22 § 1 k.p. obowiązku umożliwienia pracownikowi faktycznego wykonywania pracy za zasadę czy formułę generalną skłania do traktowania zawieszenia w wykonywaniu obowiązków jako wyjątku od reguły ogólnej, co z kolei przemawia na rzecz ścieśniającego interpretowania przepisów dopuszczających możliwość skorzystania z tej instytucji, a w każdym razie nakazuje krytycznie odnosić się do wszelkich prób rozszerzającego ujmowania przesłanek dopuszczalności zawieszenia.

Zawieszenie ma zupełnie różne znaczenie dla zakładu pracy i dla pracownika. Różne więc będą oceny tej instytucji z punktu widzenia każdej ze stron stosunku pracy. Z punktu widzenia pracownika zawieszenie należy kwalifikować jako czasowy zakaz faktycznego wykonywania obowiązków wynikających ze stosunku pracy, natomiast patrząc ze strony zakładu pracy, jako uprawnienie do okresowego uchylania się od obowiązku faktycznego zatrudnienia pracownika.

III. Jak już zaznaczono, zawieszenie stanowi typową instytucję pragmatyk służbowych, a więc przepisów regulujących prawa i obowiązki szczególnych kategorii pracowników. W świetle obowiązujących pragmatyk zawieszenie dotyczy następujących grup pracowników: pracowników urzędów państwowych¹⁰, pracowników łączności¹¹, pracowników la-

¹⁰ Rozporządzenie z 20 XII 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych, Dz. U. nr 49, poz. 300. Przepisy tego rozporządzenia regulujące zawieszenie mają także odpowiednio zastosowanie do pracowników arbitrażu, pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, pracowników notarialnych. Przepisy określające sytuację prawną wymienionych kategorii pracowników nie normują zawieszenia w czynnościach, a w sprawach nie uregulowanych odsyłają do przepisów w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych. Por. art. 27 ustawy z 23 X 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym, Dz. U. nr 34, poz. 183; art. 25 ust. 4 ustawy z 6 III 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. nr 6, poz. 23; art. 28 ust. 3 ustawy z 25 V 1951 r. Prawo o notariacie, tekst jednolity Dz. U. z 1963 r. nr 19, poz. 106 z późniejszymi zmianami.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 XII 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”, Dz. U. nr 51, poz. 329.

sów państwowych¹², nauczycieli¹³, nauczycieli akademickich¹⁴, prokuratorów¹⁵, sędziów¹⁶, pracowników dyplomatyczno-konsularnych¹⁷, funkcjonariuszy pożarnictwa¹⁸, funkcjonariuszy MO¹⁹, funkcjonariuszy Służby Więziennej²⁰ oraz zawodowych żołnierzy²¹.

Przesłanki zawieszenia w czynnościach wymienionych kategorii pracowników są w dużym stopniu analogiczne. Z reguły przepisy pragmatyk stanowią, że pracownika (funkcjonariusza) można zawiesić w czynnościach służbowych, gdy w związku ze wszczęciem postępowania karnego lub dyscyplinarnego konieczne jest dla dobra służby niezwłoczne odsunięcie go od pełnienia obowiązków służbowych. Pracownika urzędu państwowego oraz pracownika lasów państwowych można zawiesić w pełnieniu obowiązków jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że dopuścił się on czynu stanowiącego podstawę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, a dalsze wykonywanie przez niego pracy byłoby sprzeczne z interesem społecznym. Pracownik prokuratorski, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne, może być zawieszony w czynnościach, jeżeli z uwagi na charakter przewinienia konieczne jest natychmiastowe odsunięcie go od wykonywania obowiązków. Sędzia może zostać zawieszony w czynnościach służbowych jeżeli wszczęto przeciwko niemu postępowanie karne lub dyscyplinarne albo wszczęto postępowanie o ubezwłasnowolnienie. Pracownik łączności może zostać zawieszony w wykonywaniu obowiązków pracowniczych, w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego lub dyscyplinarnego, jeżeli jest to uzasadnione ze względu na rodzaj zarzucanego mu przestępstwa lub przekroczenia służbowego. Ponadto kierownik zakładu pracy ma prawo zawiesić pracownika łączności w wykonywaniu obowiązków służbowych, jeżeli odmówił on wykonania polecenia służbowego w szczególnie ważnych okolicznościach albo jeżeli ze względu na rodzaj przekroczenia służbowego

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 XII 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych, Dz. U. nr 51, poz. 328.

¹³ Ustawa z 26 I 1982 r. — Karta Nauczyciela, Dz. U. nr 3, poz. 19.

¹⁴ Ustawa z 27 IV 1972 r. — Karta praw i obowiązków nauczyciela, Dz. U. nr 16, poz. 114.

¹⁵ Ustawa z 14 IV 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 13, poz. 55.

¹⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 II 1928 r. prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. nr 13, poz. 55.

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

¹⁸ Dekret z dnia 27 XII 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa, Dz. U. nr 50, poz. 321.

¹⁹ Ustawa z 31 I 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, Dz. U. nr 23, poz. 136.

²⁰ Ustawa z 10 XII 1959 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. nr 69, poz. 436.

²¹ Ustawa z 30 VI 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz. U. nr 16, poz. 134.

zarzucanego pracownikowi dalsze wykonywanie przez niego obowiązków pracowniczych byłoby sprzeczne z interesem PPTT.

W odniesieniu do niektórych pracowników pragmatyki przewidują zawieszenie w pełnieniu obowiązków służbowych z mocy prawa. Dotyczy to nauczycieli i nauczycieli akademickich, pracowników urzędów państwowych oraz pracowników leśnictwa. Pracownicy ci zostają z mocy prawa zawieszeni w pełnieniu obowiązków w razie tymczasowego aresztowania.

Prawo podejmowania decyzji o zawieszeniu należy do przełożonych służbowych lub do kierownika zakładu pracy. W niektórych rodzajach służby państwowej prawo to przysługuje odpowiedniemu ministrowi i upoważnionym przez niego przełożonym (MO, Służba Więzienna, żołnierze zawodowi). Decyzję o zawieszeniu pracownika dyplomatyczno-konsularnego w pełnieniu obowiązków służbowych podejmuje Minister Spraw Zagranicznych. Omawiane decyzje podejmowane są w ramach podporządkowania służbowego pracownika. Wyjątek stanowią tu sędziowie. Zawieszenia sędziego w czynnościach może dokonać tylko sąd dyscyplinarny pierwszej instancji na posiedzeniu niejawnym. Jest to podyktowane wymogiem niezawisłości sędziego w zakresie orzekania.

Pragmatyki stwarzają z reguły możliwość odwołania się od decyzji o zawieszeniu do kierownika zakładu pracy, a gdy decyzję wydawał ten kierownik — do organu nadrzędnego. Pracownik urzędu państwowego od decyzji w sprawie zawieszenia może wnieść odwołanie do kierownika urzędu, a gdy decyzję wydał kierownik urzędu — do organu nadrzędnego nad urzędem. Rozporządzenie z dnia 20 XII 1974 r. zawiera postanowienie, że od decyzji wydanej przez ministra lub wojewodę odwołanie nie przysługuje. Jest ono wzorowane na przepisach k.p.a. sprzed jego nowelizacji. Na tym tle warto zwłaszcza podnieść dwa problemy. Po pierwsze, należałoby wyjaśnić czy proklamowanie w art. 15 znowelizowanego k.p.a. zasady dwuinstancyjności prowadzi do uchylecia tego postanowienia i stosowania reguł ustalonych w art. 127 k.p.a., zwłaszcza, że wypowiedziane jest zapatrywanie, iż od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego dopuszczalne są wyjątki, jednakże mogą one być wprowadzane jedynie w drodze ustaw²². Odpowiedź na to pytanie w dużej mierze zależy od poglądu w sprawie dopuszczalności stosowania k.p.a. do instytucji zawieszenia w przypadkach, gdy stanowi ona element stosunku pracy o charakterze zobowiązaniowym, a z takim mamy właśnie do czynienia w rozporządzeniu w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowych. Sądzimy, że więcej racji przemawia za tym, by w takiej sytuacji ewentualny konflikt na tle zawieszenia w pełnieniu obowiązków traktować jako spór ze stosunku pracy podlegający rozpatrzeniu

²² R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981, s. 60.

w trybie rozjemczo-sądowym, a nie jako sprawę indywidualną rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a. Jest to zaś pewien dość ważki argument przemawiający przeciwko mechanicznemu podporządkowywaniu interpretacji przepisów rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowych, zasadom zawartym w k.p.a. Analogiczne stanowisko należy przyjąć także w tych przypadkach, gdy stosunek pracy nawiązuje się co prawda na podstawie nominacji, lecz w zakresie spraw przekazanych wyraźnie do rozpatrzenia w trybie k.p.a. odpowiednie przepisy nie uwzględniają zawieszenia w pełnieniu obowiązków. Dla przykładu można tu powołać § 56 rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników łączności, który postanawia, że odwołania i wnioski pracowników w sprawach, o których mowa w art. 264 k.p. rozpatrywane są w trybie przepisów k.p.a. Ponieważ art. 264 k.p. nie obejmuje swą treścią zawieszenia w pełnieniu obowiązków, to a contrario trzeba uznać, że stosowanie k.p.a. jest w tym przypadku wyłączone, co w dalszej kolejności prowadzi do wniosku, iż ewentualny spór na tle zawieszenia może być przeniesiony na drogę postępowania rozjemczo-sądowego.

W wielu pragmatykach określone są terminy składania odwołań od decyzji o zawieszeniu pracownika w wykonywaniu obowiązków. Terminy te są dość krótkie. Niektóre pragmatyki przyznają pracownikowi prawo wniesienia odwołania w ciągu 3 dni, inne w ciągu 7 dni. Wreszcie pewnym kategoriom pracowników przepisy prawne pragmatyk nie przyznają możliwości odwołania od decyzji o zawieszeniu w obowiązkach służbowych. Dotyczy to pracowników dyplomatyczno-konsularnych, pracowników prokuratorskich, funkcjonariuszy MO, funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz żołnierzy zawodowych. Powstaje tu kwestia wprowadzenia takiej możliwości przez sięgnięcie do art. 15 k.p.a. W przypadku pracowników prokuratorskich przemawia za tym art. 57 f ustawy o prokuraturze przewidujący, że spory tych pracowników wynikające ze stosunku pracy rozstrzygane są w trybie postępowania administracyjnego. Ewentualność sięgnięcia do art. 15 k.p.a. jest natomiast wyłączona w przypadku pracowników dyplomatyczno-konsularnych, gdyż w sprawach nie uregulowanych przewiduje się stosowanie przepisów kodeksu pracy oraz przepisów w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych, a tym samym wyłącza się zastosowanie k.p.a.

Znaczne różnice występują pod względem długości okresu zawieszenia. Zawieszenie pracownika urzędu państwowego, pracownika leśnictwa oraz pracownika dyplomatyczno-konsularnego nie może trwać dłużej niż miesiąc, chyba że przeciwko pracownikowi toczy się postępowanie karne, z powodu którego nastąpiło zawieszenie. Zawieszenie może trwać dłużej niż miesiąc także w przypadku, gdy w okresie zawieszenia pracownikowi wypowiedziano stosunek pracy. Zawieszenie w służbie nauczycielskiej nie powinno trwać dłużej niż sześć miesięcy, chyba, że przeciwko

nauczycielowi lub nauczycielowi akademickiemu toczy się postępowanie karne, w związku z którym nastąpiło zawieszenie. Niektóre pragmatyki postanawiają, że zawieszenie pracownika w przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego kończy się najpóźniej w dniu wydania orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Zawieszenie sędziego ustaje samo przez się z chwilą prawomocnego ukończenia postępowania dyscyplinarnego, jeżeli sąd dyscyplinarny nie uchyli go wcześniej. Pragmatyki regulujące status prokuratorów, funkcjonariuszy pożarnictwa, funkcjonariuszy MO, funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz żołnierzy zawodowych nie określają czasu trwania zawieszenia w czynnościach służbowych.

W przepisach regulujących zawieszenie w pełnieniu obowiązków z reguły bliżej określa się uprawnienia płacowe w czasie pozostawania bez pracy skutkiem zawieszenia. Również w tym przypadku mamy do czynienia z dużą różnorodnością szczegółowych rozstrzygnięć normodawczych, przy czym z reguły przepisy przewidują obniżenie lub możliwość obniżenia wynagrodzenia o połowę przez okres zawieszenia oraz wypłatę części wynagrodzenia po upływie tego okresu, jeżeli pracownik nie zostanie zwolniony z pracy.

Przedstawione uwagi dowodzą, że pragmatyki służbowe cechuje duża rozbieżność w sposobach regulacji instytucji zawieszenia w wykonywaniu obowiązków. Spowodowane jest to głównie różnicami w charakterze pracy i funkcji wykonywanych przez pracowników. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w stosunku do wielu szczególnych kategorii pracowników przepisy nie przewidują możliwości dokonywania zawieszenia wykonywania obowiązków służbowych. Należą tu między innymi pracownicy PKP, pracownicy służby zdrowia, czy pracownicy weterynarii. O wprowadzeniu instytucji zawieszenia do szczególnych przepisów prawa pracy nie zawsze decydowały kryteria potrzeby i jej użyteczności, ale siła tradycji z poprzednio obowiązujących aktów prawnych.

IV. Osobnej refleksji wymaga unormowanie zawieszenia w ustawie z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Zawieszenie dyrektora przedsiębiorstwa w jego czynnościach stanowi nowość na gruncie powszechnego prawa pracy. Rodzi to potrzebę wyjaśnienia nie tylko warunków stosowania tej instytucji, ale także celów jej wprowadzenia. Powstaje bowiem pytanie czy zawieszenie dyrektora przedsiębiorstwa państwowego stanowi swoistą ekspansję instytucji zawieszenia w czynnościach powstałej w służbie państwowej, czy też jest to instytucja mająca inne cele i warunki stosowania. Zaznaczyć trzeba, że w świetle ustawy o przedsiębiorstwach państwowych zawieszenie nie może mieć zastosowania do zastępców dyrektora, głównego księgowego oraz do innych pracowników na stanowiskach kierowniczych.

Zawieszenie dyrektora przedsiębiorstwa w jego czynnościach przewidziane zostało w art. 56 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Ure-

gulowanie zawarte w tym przepisie jest jednak bardzo fragmentaryczne, zwłaszcza gdy porówna się je z rozbudowanymi przepisami pragmatyk służbowych, które w miarę dokładnie określają sytuację prawną zawieszzonego pracownika. Można przewidywać, że stanie się to w praktyce przyczyną różnego rodzaju wątpliwości.

Według art. 56 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych organ założycielski ma prawo zawiesić dyrektora przedsiębiorstwa w jego czynnościach w wypadku, gdy dalsze pełnienie przez niego funkcji stanowi istotne naruszenie prawa lub zagraża podstawowym interesom gospodarki narodowej. O podjętej decyzji organ założycielski obowiązany jest powiadomić radę pracowniczą. W razie zawieszenia dyrektora przedsiębiorstwa w czynnościach, organ założycielski powinien wyznaczyć tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa na okres nie przekraczający sześciu miesięcy. Zawieszenie dyrektora przedsiębiorstwa nie mieści się w kompetencjach rady pracowniczej i to zarówno gdy działa ona w przedsiębiorstwie, które ma dyrektora powołanego przez organ założycielski, jak i w przedsiębiorstwie gdzie dyrektor powołany jest przez radę. Wprowadzenie w ustawie możliwości zawieszenia dyrektora przedsiębiorstwa ma wyraźnie na celu umocnienie pozycji organu założycielskiego, zwłaszcza wobec tych rad pracowniczych, które same powołują i odwołują dyrektorów swoich przedsiębiorstw. Patrząc na sprawę z tej perspektywy można uznać, że pewnym odpowiednikiem i czynnikiem równoważącym jak gdyby uprawnienia organu założycielskiego do zawieszenia dyrektora jest kompetencja rady pracowniczej do wystąpienia do organu założycielskiego z wnioskiem o odwołanie dyrektora powołanego przez ten organ (analogicznego uprawnienia nie przyznano organowi założycielskiemu), co w konsekwencji może doprowadzić do odwołania dyrektora wbrew woli organu założycielskiego na mocy orzeczenia sądowego.

Ustawa określiła przyczyny zawieszenia dyrektora, którymi są: 1) to, że dalsze pełnienie przez niego funkcji stanowi istotne naruszenie prawa lub 2) zagraża podstawowym interesom gospodarki narodowej. Przyczyny te sformułowane są enigmatycznie, a właściwe ich rozumienie może wywołać poważne rozbieżności. W szczególności trudno wyjaśnić na czym ma polegać „dalsze pełnienie funkcji stanowiące istotne naruszenia prawa” skoro wykonywanie funkcji należy do obowiązków dyrektora i w następstwie tego samo w sobie nie może stanowić naruszenia prawa. Dyrektor może wykonywać swoje funkcje w sposób sprzeczny z prawem, lecz w danym momencie nie da się orzec czy będzie to czynił w dalszym ciągu, a przecież przepis mówi o „dalszym pełnieniu funkcji”, które stanowić ma istotne naruszenia prawa.

Ścisła interpretacja omawianego sformułowania prowadzi do wniosku, że zawieszenie może ewentualnie nastąpić z powodu pozbawienia dyrektora przedsiębiorstwa pewnych szczególnych uprawnień koniecznych do

wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku. Powstają tu jednak dalsze pytania, a mianowicie czy w ogóle ze stanowiskiem dyrektora przedsiębiorstwa łączy się posiadanie jakichś ściśle określonych uprawnień (pomijając kwestię zdolności do czynności prawnych), czy w przypadku gdy w konkretnej sytuacji wymóg taki zachodzi, w razie pozbawienia określonych uprawnień można mówić, iż ma miejsce istotne naruszenie prawa. Wreszcie rodzi się wątpliwość o zgodność takiej interpretacji z zamiarem prawodawcy i ze sposobem rozumienia wyrażenia „dalsze pełnienie funkcji stanowi istotne naruszenie prawa” przez przyszłą praktykę. Sądzić można, że w intencjach ustawodawcy i w przewidywanej przyszłej praktyce stosowania art. 56 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych ujawniać się będzie tendencja do znacznie szerszego pojmowania omawianej podstawy zawieszenia dyrektora w jego czynnościach. W podobny sposób jak w art. 56 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych określone były przesłanki zawieszenia dyrektora w projekcie tej ustawy. Tu również wskazywano nie na przyszłe lub aktualne zachowanie dyrektora, ale na dalsze pełnienie przez niego funkcji. Nieco inaczej sformułowane były jednak w projekcie ustawy same przesłanki zawieszenia dyrektora. Stanowiło je dalsze pełnienie przez niego funkcji, które 1) zagrażałoby poważnie interesowi społecznemu lub 2) stanowiło niebezpieczeństwo istotnego naruszenia praworządności.

Pod względem przyczyn stosowania, instytucja zawieszenia dyrektora przedsiębiorstwa różni się w istotny sposób od zawieszenia pracowników podlegających pragmatykom służbowym. Według pragmatyk pracownika można zawiesić w pełnieniu obowiązków, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że dopuścił się on poważnego naruszenia obowiązków służbowych, a dalsze wykonywanie przez niego pracy byłoby sprzeczne z interesem społecznym lub stanowiło zagrożenie dla dobra służby. Innego typu zdarzenia są ujęte jako przyczyny zawieszenia dyrektora przedsiębiorstwa państwowego. Pozwala to sądzić, że ustawodawca wprowadzając zawieszenie dyrektora w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych nie miał na celu przeniesienia na grunt przedsiębiorstw instytucji zawieszenia według wzorów ukształtowanych w pragmatykach służbowych, ale w istocie ukształtował odrębną, specyficzną, w porównaniu z pragmatykami, instytucję prawną. Twierdzenie to uzasadniają jeszcze inne okoliczności.

W pragmatykach służbowych decyzje o zawieszeniu w czynnościach podejmowane są w ramach podporządkowania służbowego pracownika (wyjątek stanowią tu sędziowie, których zawiesić w czynnościach może tylko sąd dyscyplinarny). W innym układzie dokonywane jest zawieszenie dyrektora przedsiębiorstwa państwowego. Nie można tu bowiem utrzymywać, że zachodzi w tym przypadku relacja podporządkowania służbowego. Według obowiązującej ustawy dyrektor przedsiębiorstwa posiada prawo wnoszenia sprzeciwu względem decyzji podejmowanych wo-

bec przedsiębiorstwa przez organ założycielski. Co więcej, w razie podtrzymania decyzji przez ten organ, dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia w ciągu siedmiu dni sprawy do sądu. Układ pozycji dyrektor przedsiębiorstwa — organ założycielski jest obecnie zasadniczo odmienny od układu dyrektor przedsiębiorstwa — jednostka nadrzędna, który wyznaczały uchylone przepisy prawa i ukształtowana w latach siedemdziesiątych praktyka zarządzania gospodarką narodową. Zmienił się sposób powoływania dyrektora oraz status kierowanego przez niego przedsiębiorstwa. Organ założycielski zawieszający dyrektora przedsiębiorstwa podejmuje działania z zakresu nadzoru państwowego nad przedsiębiorstwem. Decyzji o zawieszeniu dyrektora nie można traktować jako działań podmiotu zatrudniającego, a w szczególności jako działań „ustawowego przedstawiciela zakładu pracy”. Decyzje o zawieszeniu dyrektora przedsiębiorstwa organ założycielski podejmuje we własnym imieniu.

Znacznie rozbudowany został tryb załatwiania ewentualnych sporów na tle zawieszenia dyrektora przedsiębiorstwa w jego czynnościach i wyznaczenia tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa. Zarówno rada pracownicza jak i dyrektor przedsiębiorstwa mogą wnieść sprzeciw w stosunku do tych decyzji. Sprzeciw wraz z uzasadnieniem wnosi się do organu założycielskiego w terminie siedmiu dni od daty jej przekazania. Wniesienie tego sprzeciwu wstrzymuje wykonanie decyzji (mogą tu powstać jednak wątpliwości, o czym nieco niżej). Dyrektor przedsiębiorstwa może więc, mimo podjęcia wobec niego decyzji o zawieszeniu, nadal pełnić swoje czynności, jeżeli tylko on sam lub rada pracownicza złożą w terminie sprzeciw do organu założycielskiego. Unormowanie to świadczy o swoistości motywów wprowadzenia instytucji zawieszenia dyrektora do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Wyraźne jest tutaj to, że zawieszenie jest traktowane przez legislatora zwłaszcza jako instrument ograniczenia kompetencji rady pracowniczej do obsadzania stanowisk dyrektorskich, natomiast tego typu względy, jak np. interes służby, nie mają w tym przypadku pierwszoplanowego znaczenia.

Pewnych dodatkowych wyjaśnień wymaga kwestia wstrzymania wykonania decyzji zawieszającej dyrektora w jego czynnościach. Przepis art. 56 ust. 3 ustawy o przedsiębiorstwach postanawia, że sprzeciw zgłoszony przez radę pracowniczą lub dyrektora przedsiębiorstwa podlega rozpatrzeniu w trybie przewidzianym w art. 57. Zwrot „podlega rozpatrzeniu w trybie” należy rozumieć szeroko, co prowadzi do wniosku, że zastosowanie zasady, w myśl której wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie decyzji (art. 57 ust. 1), dotyczy również decyzji o zawieszeniu dyrektora. Wstrzymanie wykonania decyzji trwa jednak tylko do momentu rozpatrzenia sprzeciwu przez organ założycielski. Wniosek taki wynika stąd, że sprzeciw jest aktualny tylko do momentu jego rozpatrzenia przez kompetentny organ, natomiast przepis nie przewiduje, iż tak

samo jak sprzeciw, również wniesienie w ciągu siedmiu dni sprawy do sądu (gdy wcześniejsza decyzja organu założycielskiego zostanie przez ten organ podtrzymana) powoduje wstrzymanie wykonania decyzji. Ponadto gdyby przyjąć, że wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie wykonania decyzji o zawieszeniu dyrektora — a także w innych sprawach — na okres do czasu gdy sprawa nie zostanie ostatecznie rozstrzygnięta przez sąd, to wtedy powstrzymanie się przez dyrektora i radę pracowniczą od wniesienia sprawy do sądu byłoby równoznaczne z trwałym pozbawieniem skuteczności dokonanego zawieszenia; wstrzymanie wykonania decyzji o zawieszeniu miałyby charakter bezterminowy, co oczywiście przekreślałoby sens całej tej instytucji. Przyjęcie zasady, że po podtrzymaniu decyzji przez organ założycielski decyzja ta podlega wykonaniu, a więc, że dyrektor faktycznie zostaje odsunięty od wykonywania czynności, zmusza natomiast organ kwestionujący zasadność zawieszenia do wykazywania swoich racji w toku dalszego postępowania przez wniesienie sprawy do sądu.

Szereg pytań i niejasności może powstać także w związku z ustanowieniem zasady, że organ założycielski zawieszający dyrektora wyznacza tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa. Należy przyjąć, że istnieje obowiązek wyznaczenia tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa i że powinno nastąpić to równocześnie z zawieszeniem dyrektora. Powstaje pytanie jaką naturę prawną ma mieć „wyznaczenie” tymczasowego kierownika. W grę może tu — jak sądzimy — wchodzić oddelegowanie do pracy w danym przedsiębiorstwie lub zawarcie umowy o pracę, ewentualnie wprowadzenie dodatkowej klauzuli umownej (tzw. klauzuli autonomicznej) jako dodatkowego elementu stosunku pracy. „Wyznaczenie” tymczasowego kierownika trudno natomiast traktować jako powołanie na stanowisko na czas określony, gdyż przepisów o powołaniu nie należy — naszym zdaniem — interpretować rozszerzające.

Dyrektor przedsiębiorstwa lub rada pracownicza mogą kwestionować decyzję o zawieszeniu albo decyzję o wyznaczeniu tymczasowego kierownika bądź też obie te decyzje łącznie. Między innymi rodzi się tu kwestia jakie znaczenie ma mieć orzeczenie sądu uchylające decyzję o zawieszeniu dyrektora dla wyznaczonego tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa, zwłaszcza jeżeli spór nie był wytoczony przeciwko niemu. Czy uchylenie zawieszenia automatycznie z mocy orzeczenia sądowego pozbawia go funkcji kierownika przedsiębiorstwa czy też może tylko zobowiązuje organ założycielski do odwołania go z delegacji lub do rozwiązania z nim umowy o pracę (klauzuli autonomicznej)? Jest logiczne przyjęcie założenia, że uchylenie zawieszenia musi pociągać za sobą pozbawienie funkcji tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa. W naszym przekonaniu w razie gdy w grę wchodzi umowny sposób obsadzenia tych funkcji należy przyjąć, że prawomocne orzeczenie sądu rozwiązuje sto-

sunek pracy i to nawet wtedy gdy spór nie toczył się bezpośrednio przeciwko tymczasowemu kierownikowi przedsiębiorstwa. W przypadku pełnienia tych funkcji przez oddelegowanego pracownika skłaniamy się do koncepcji, że orzeczenie sądu jedynie zobowiązuje organ założycielski do odwołania swojego pracownika z delegacji, gdyż w przeciwnym razie dopuszczalibyśmy ingerencję organu sądowego w sferę uprawnień dyrektywnych pracodawcy.

Ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie zasadności zawieszenia ma należeć do sądu, do którego stosowny wniosek może skierować sam zainteresowany dyrektor lub rada pracownicza. Ustawa nie rozstrzyga jednak jakie mają być ewentualne skutki decyzji sądu. W szczególności może powstać pytanie czy w razie uznania zasadności zawieszenia przez sąd rada pracownicza ma obowiązek odwołać powołanego przez siebie dyrektora. Sądzimy, że odpowiedź powinna być negatywna i to z kilku powodów. Po pierwsze, nie przewiduje tego sama ustawa. Po drugie, stanowisko takie oznaczałoby wydanie niekorzystnego orzeczenia dla organów, które odwołują się od niesłusznej ich zdaniem decyzji o zawieszeniu, przy czym niekorzystny skutek prawny orzeczenia wykraczałby tu poza to co było przedmiotem odwołania. Sprzeciw ma charakter środka ochrony dyrektora, a więc skorzystanie z tego środka nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji dyrektora. Po trzecie wreszcie, świadomość tego, że ewentualnie niepomyślne rozstrzygnięcie w sprawie zawieszenia dyrektora może prowadzić do powstania obowiązku zwolnienia go przez radę wbrew jej intencjom, musiałoby z konieczności stać się nieprzekraczalną przeszkodą dla wnoszenia do sądu spraw dotyczących zawieszenia dyrektora. Może więc być tak, że sąd uzna słuszność zawieszenia dyrektora, ale nie doprowadzi to do pozbawienia go pełnionej przez niego funkcji, jeżeli rada pracownicza nie dojdzie do przekonania, iż jego odwołanie jest uzasadnione i potrzebne. Oczywiście w tym przypadku idzie tylko o tych dyrektorów, których powołuje i odwołuje rada pracownicza, a nie organ założycielski.

Swoistość zawieszenia dyrektora przedsiębiorstwa, obok tego, że stanowi ono środek pewnego ograniczenia praw rady pracowniczey do ob sadzania stanowiska dyrektora, wyraża się także w tym, iż sprzeciw wobec decyzji o zawieszeniu może wnieść nie tylko sam dyrektor, lecz także rada pracownicza. W związku z tym powstaje pytanie w czym imieniu występuje rada pracownicza wnosząc sprzeciw. Czy występuje ona jedynie z ramienia załogi czy też w imieniu przedsiębiorstwa?²³ Według obowiązujących ustaw rada pracownicza jest nie tylko organem samorządu załogi, ale także organem przedsiębiorstwa. Na tej podstawie

²³ Por. Z. Niedbała, *Załoga przedsiębiorstwa państwowego — pojęcie i kompetencje*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1970, nr 1, s. 55; T. Rab-ska, *Problematyka wydawania decyzji gospodarczych „wewnętrznych”*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1969, nr 3, s. 77.

należy przyjąć, że rada pracownicza składając sprzeciw w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez organ sprawujący nad nim nadzór reprezentuje nie tylko samorząd załogi, ale również przedsiębiorstwo. W układzie przedsiębiorstwo państwowe — organ nadzorczy stworzona została swoista dwutorowość działań ze strony przedsiębiorstwa i możliwość podejmowania czynności formalnie niezależnych, a nawet rozbieżnych, przez dyrektora przedsiębiorstwa i radę pracowniczą²⁴.

Przepisy dające radzie pracowniczej prawo do występowania wobec organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem wykazują, że dyrektor przedsiębiorstwa nie jest jedynym, co sugeruje art. 33 ustawy o przedsiębiorstwach, organem reprezentującym je na zewnątrz. Wydaje się, że postanowienie zawarte w art. 33 ustawy, według którego tylko dyrektor przedsiębiorstwa państwowego reprezentuje je na zewnątrz, formułuje regułę, która doznaje istotnych wyjątków.

Znamienne jest, że sąd rozpatrując sprawę zasadności zawieszenia dyrektora przedsiębiorstwa orzekać będzie nie tylko o prawie, ale także o prawidłowości i celowości określonych działań dyrektora. Podstawą orzeczeń będą nie tylko normy prawne, ale również kryteria ekonomiczne wyznaczające interes gospodarki narodowej. Wydając orzeczenia na podstawie takich kryteriów sąd będzie ingerował merytorycznie w sprawę zarządzania przedsiębiorstwem. Sąd rozstrzygając sprawy związane z zasadnością zawieszenia dyrektora przedsiębiorstwa, pełnić więc będzie nie tylko funkcje polegające na udzielaniu ochrony prawnej, ale także funkcje organizujące. Orzeczenia w tych sprawach mogą odgrywać rolę środków wpływających na sterowanie kadrami w gospodarce narodowej.

Wskazać należy jeszcze na pewne wątpliwości jakie mogą powstać w związku z określeniem czasu na jaki dyrektor może zostać zawieszony w swoich obowiązkach, gdyż ustawa nie określa go wprost, stwierdzając tylko, że organ założycielski wyznacza tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa na okres nie przekraczający sześciu miesięcy. Ze sformułowania tego należy jednak wyprowadzić wniosek, że zawieszenie nie może trwać dłużej niż sześć miesięcy. W przeciwnym bowiem razie mogłoby dojść do sytuacji, w której przedsiębiorstwo byłoby w ogóle pozbawione kierownictwa; dyrektor mógłby być jeszcze zawieszony, a tymczasowy kierownik mógłby wyczerpać sześciomiesięczny okres swojego urzędowania.

V. Szczególnymi cechami charakteryzuje się instytucja zawieszenia niektórych kategorii pracowników na stanowiskach kierowniczych uregulowana w ustawie z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych. Otóż wedle tej ustawy terenowy organ administracji stopnia wojewódzkiego może

²⁴ Por. A. Chelmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, w: *System prawa administracyjnego*, t. IV, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1980, s. 419.

zawiesić w czynnościach dyrektora (kierownika) jednostki organizacyjnej nie podporządkowanej radzie narodowej w przypadku stwierdzenia szczególnie rażącego naruszenia obowiązków służbowych powodującego poważne szkody społeczne i gospodarcze. Dokonując zawieszenia terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego wyznacza osobę do tymczasowego pełnienia obowiązków dyrektora (kierownika). O dokonaniu wymienionych czynności organ administracji stopnia wojewódzkiego zawiadamia właściwy organ nadrzędny.

Unormowanie zawarte w art. 53 ustawy o radach narodowych wywołuje różnego rodzaju uwagi krytyczne. Przede wszystkim można mieć wątpliwości co do merytorycznej zasadności kompetencji organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, do zawieszania dyrektorów jednostek organizacyjnych i to zarówno z uwagi na daleko idące ograniczenie samodzielności jednostek nie podporządkowanych radzie narodowej, jak i ze względu na uszczuplenie prawa do pracy (do faktycznego zatrudnienia danej osoby) na rzecz podmiotu nie będącego stroną stosunku pracy. Wątpliwości wzbudza bardzo szeroko ujęty zakres kompetencji do stosowania (zawieszenia). Może ono być użyte wobec dyrektorów (kierowników) jednostek organizacyjnych nie podporządkowanych radzie narodowej, a więc bardzo różnorodnych jednostek, zarówno produkcyjnych, usługowych, oświatowych jak i kulturalnych. W grę wchodzi tu przedsiębiorstwa nadzorowane przez ministra resortowego, szkoły wyższe, spółdzielnie (podległe centralnym zarządom spółdzielni), ale także — gdyby przyjąć wykładnię językową — organizacje społeczne i zawodowe nie podporządkowane radzie narodowej, a więc stowarzyszenia, związki zawodowe, jak również partie polityczne. Trudno byłoby jednak zaakceptować wszystkie konsekwencje wypływające z takiej wykładni art. 53 ustawy o radach narodowych.

Inne wątpliwości wiążą się z pytaniem czy w przepisie tym idzie tylko o dyrektorów (kierowników) stojących na czele danej jednostki organizacyjnej, czy także o dyrektorów i kierowników zarządzających działami czy wydziałami jednostki organizacyjnej. Przykładowo rodzi się pytanie czy wojewoda ma prawo zawieszenia w czynnościach rektora szkoły wyższej mieszczącej się na terenie danego województwa czy też kompetencje jego dotyczą także prorektorów, dziekanów wydziałów, dyrektorów instytutów i kierowników zakładów czy katedr.

Ocenne i niedookreślone zwroty wyznaczające przesłanki („szczególnie rażące”, „poważne szkody społeczne i gospodarcze”) podejmowania decyzji o zawieszeniu stwarzają możliwość różnych interpretacji, a w szczególności zbyt szerokiego rozumienia tych przesłanek. W szczególnych sytuacjach może to prowadzić do nieuzasadnionej ingerencji wojewódzkiego organu administracyjnego w sprawy działalności jednostek organizacyjnych nie podporządkowanych radzie narodowej.

Ponadto przepis art. 53 ustawy o radach narodowych nie rozstrzyga

pewnych kwestii, które wymagałyby wyraźnego uregulowania. Między innymi na tym tle powstaje pytanie czy zawieszonemu dyrektorowi przysługuje wynagrodzenie za czas zawieszenia, zwłaszcza, jeżeli okaże się, że było ono bezzasadne. Ważny dla tej kwestii przepis art. 81 § 1 k.p. postanawia, że pracownikowi przysługuje wynagrodzenie za czas niewykonywania pracy, jeżeli był gotów do jej wykonywania, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Nie znajdzie on jednak tu zastosowania, gdyż przeszkody w tym przypadku nie „dotyczą zakładu pracy”, lecz organu usytuowanego na zewnątrz podmiotu zatrudniającego.

Szerokie kompetencje wojewódzkiego organu administracji w zakresie zawieszenia rodzą pytanie o możliwości kontroli prawidłowości ich wykorzystywania. W szczególności idzie o kontrolę decyzji o zawieszeniu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sprawa ta stała się aktualna od dnia 1 IX 1980 r., bo od tej daty kontroli sądu administracyjnego podlegają między innymi decyzje „w sprawach zatrudnienia”. Kontrolę tę określił ustawodawca w art. 196 § 2 pkt 19 znowelizowanego k.p.a., postanawiając, że decyzje w tego rodzaju sprawach mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego.

Za dopuszczalnością sądowej kontroli decyzji organu wojewódzkiego o zawieszeniu przemawia szereg względów. Po pierwsze, decyzja o zawieszeniu mieści się niewątpliwie w kategorii spraw zatrudnienia, czasowo bowiem wyłącza możliwość faktycznego wykonywania przez pracownika czynności na zajmowanym stanowisku. Po drugie, pozostaje ona w sferze działania k.p.a. Nie jest to bowiem decyzja wynikająca z podległości służbowej pracowników, do której nie stosuje się przepisów k.p.a. (art. 3 § 3 k.p.a.), chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Powstaje wątpliwość co do celowości i przydatności kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego omawianej kategorii decyzji o zawieszeniu. Zanim bowiem NSA rozpatrzy sprawę, decyzja o zawieszeniu dyrektora (kierownika) może zostać już zmieniona lub dyrektor może zostać odwołany ze stanowiska. Pomijamy tu kwestię ewentualnego nadania tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 135 k.p.a.) oraz wstrzymania wykonania decyzji w razie wniesienia skargi do NSA (art. 201 k.p.a.), gdyż jest to bez większego znaczenia z punktu widzenia ewentualnego odwołania dyrektora ze stanowiska. Uwzględnić tu jednak trzeba pewien szczególny interes jaki może mieć dyrektor w stwierdzeniu braku przesłanek zawieszenia, mimo że został już zwolniony z zajmowanego stanowiska. Odwołanie ze stanowiska nie wymaga bowiem uzasadnienia, choć faktyczną jego przyczyną będą z reguły okoliczności, które legły u podstaw wcześniej dokonanego zawieszenia w czynnościach i wobec tego droga do oczyszczenia się z zarzutów wiedzie nie przez zakwestionowanie odwołania, a jedynie przez dowodzenie niezgodności z prawem decyzji o zawieszeniu przed NSA. Stąd można mówić o pełnej

przydatności kontroli zawieszenia w czynnościach przez wojewódzki organ administracji w drodze skargi do NSA.

Pewne refleksje, których szerzej nie rozwijamy, nasuwają się też na tle różnego ukształtowania podstaw i trybu kwestionowania decyzji o zawieszeniu podejmowanych przez wojewodę wobec dyrektorów nadzorowanych przez niego przedsiębiorstw i wobec dyrektorów innych przedsiębiorstw. Inne są tu nieco przesłanki zawieszenia i inny tryb postępowania. W pierwszym przypadku decyzja o zawieszeniu może trafić do sądu powszechnego, w drugim zaś do NSA, a gdy została podjęta przez organ sprawujący nadzór nad danym przedsiębiorstwem (np. przez ministra), także do sądu powszechnego.

VI. Wyjaśnienia wymaga kwalifikacja prawna decyzji o zawieszeniu pracownika w wykonywaniu obowiązków. Możliwe są następujące oceny prawne tej decyzji: 1) jako aktu administracyjnego, 2) jako czynności prawnej prawa pracy, 3) jako decyzji podlegającej podwójnej kwalifikacji, tj. zarazem w aspekcie prawa pracy jak i prawa administracyjnego. Przeważa pogląd uznający zawieszenie w pełnieniu obowiązków za akt administracyjny stanowiący przejaw władztwa administracyjnego²⁵. Ujęcie to wydaje się zbyt jednostronne i uproszczone. Nie odzwierciedla bowiem tego, że decyzja o zawieszeniu dotyczy bezpośrednio praw i obowiązków pracowniczych. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 9 kodeksu pracy prawem pracy są przepisy określające prawa i obowiązki pracowników. Do przepisów tych należą niewątpliwie przepisy regulujące zawieszenie pracownika w wykonywaniu jego obowiązków. Istota zawieszenia pracownika sprowadza się przecież do czasowego pozbawienia pracownika możliwości faktycznego wykonywania pracy w ramach istniejącego stosunku pracy. Art. 9 kodeksu pracy przemawia więc za uznaniem zawieszenia pracownika w wykonywaniu czynności jako instytucji prawa pracy.

Czy powyższa kwalifikacja zawieszenia pracownika w pełnieniu obowiązków wyłącza możliwość dokonania oceny tej instytucji także z punktu widzenia norm prawa administracyjnego? Odpowiedź na to pytanie zależy od sposobu ujmowania relacji norm prawa pracy do prawa administracyjnego. Jeżeli przyjmuje się, że normy te muszą pozostawać względem siebie w stosunku wykluczenia, to w konsekwencji decyzja o zawieszeniu pracownika może należeć do instytucji administracyjnoprawnych albo instytucji prawa pracy. Inne będzie rozwiązanie tego problemu jeżeli staniemy na gruncie stanowiska dopuszczającego możliwość wy-

²⁵ Por. m. in. W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, s. 418, 435; tenże, *Prawne problemy służby państwowej w nauce prawa pracy i prawa administracyjnego*, w: *Zagadnienia prawne stosunku pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981, s. 17.

stępowania w ramach systemu prawa norm prawnych o podwójnej przynależności gałęziowej („podwójnym obywatelstwie”). Podział systemu prawa na gałęzie nie wyklucza tu jednoczesnego wielokrotnego klasyfikowania niektórych norm, które mogą równocześnie przynależeć do różnych gałęzi prawa²⁶. Przypadki zachodzenia na siebie zakresów norm poszczególnych gałęzi prawa nie dyskwalifikują podziału. Przyjmując tego typu podział systemu prawa na gałęzie można dopuścić podwójną kwalifikację prawną instytucji zawieszenia pracownika w pełnieniu obowiązków, tj. w aspekcie prawa pracy i zarazem prawa administracyjnego.

Stanowisko kwalifikujące zawieszenie pracownika w wykonywaniu obowiązków służbowych wyłącznie w kategoriach administracyjnoprawnych posiada jeszcze jeden istotny mankament. Nie odzwierciedla ono istotnych różnic w statusie prawnym pracowników wynikających z zajmowanych przez nich stanowisk. Zawieszeniu podlegają zarówno pracownicy zajmujący stanowiska kierownicze w organach administracji państwowej, jak i szeregowi pracownicy urzędów państwowych oraz niektórych przedsiębiorstw państwowych (PPTiT, Lasy Państwowe). Rodzaje obowiązków wykonywanych przez poszczególne kategorie pracowników są bardzo zróżnicowane. Realizacja obowiązków przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych w administracji państwowej polega na dokonywaniu administracyjnych czynności organizatorskich. Natomiast w świadczeniu pracy przez wiele kategorii pracowników wykonawczych podlegających zawieszeniu trudno dopatrywać się znamion działalności administracyjnej państwa.

Uwagi powyższe wskazują na konieczność zróżnicowania ocen prawnych decyzji o zawieszeniu pracownika w pełnieniu obowiązków²⁷. Zawieszenie pracowników, których wykonywanie obowiązków polega na podejmowaniu administracyjnych działań organizacyjnych należy kwalifikować w aspekcie prawa pracy i jednocześnie w aspekcie prawa administracyjnego. Ocenę z punktu widzenia norm prawa pracy uzasadnia to, że istota zawieszenia polega na czasowym pozbawieniu pracownika możliwości realizacji prawa faktycznego świadczenia pracy, które stanowi

²⁶ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, s. 50 - 56. Por. też Z. Kubot, *Status prawny służb zmilitaryzowanych*, w: *Służby publiczne, Materiały IX Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Wrocław 1982.

²⁷ Zaznaczyć należy, że według poglądu W. Jaśkiewicza wyrażonego w 1969 i 1970 r. zawieszenie w służbie pracownika mianowanego jest decyzją administracyjną organu państwa, natomiast zawieszenie pracownika kontraktowego w pełnieniu obowiązków — oświadczeniem woli podmiotu zatrudniającego jako wierzyciela, który ma prawo od umowy odstąpić (rozwiązać stosunek pracy bez wypowiedzenia) w przypadku, gdy pracownik jako dłużnik nie wykonuje swego zobowiązania. W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa—Poznań 1969, s. 70; tenże: *Sytuacja prawna*, s. 287; W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 1970, s. 129.

element treści stosunku pracy. Ocena zawieszenia z punktu widzenia norm prawa administracyjnego niezbędna jest natomiast z uwagi na to, że decyzja o zawieszeniu wyłącza czasowo określoną osobę z kręgu podmiotów administracyjnych, upoważnionych do prowadzenia działalności administracji państwowej.

*

Przeprowadzone rozważania wykazały; że w świetle obowiązujących przepisów prawa instytucja zawieszenia pracownika w wykonywaniu obowiązków nie może podlegać generalnym ocenom. Zawieszenie unormowane w pragmatykach służbowych ma inne cele i warunki stosowania aniżeli zawieszenie w czynnościach dyrektora przedsiębiorstwa uregulowane w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych czy też zawieszenie realizowane przez organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego wobec dyrektorów (kierowników) jednostek organizacyjnych nie podporządkowanych radzie narodowej. Różny jest też stopień precyzji określonych uregulowań zawartych w pragmatykach, ustawie o przedsiębiorstwach i w ustawie o radach narodowych oraz skala wątpliwości i zastrzeżeń jakie one wywołują. Najpoważniejsze z nich dotyczą zawieszenia według ustawy o radach narodowych i skłaniają do wysunięcia postulatu usunięcia z naszego systemu prawnego tej instytucji w tym kształcie.

ON SUSPENDING A WORKER IN PERFORMING HIS DUTIES

Summary

Suspending a worker in performing his duties is the exception to the rule of the sec. 22 § 1 of the Labor Code, stating that a work organization not only has to pay wages to the worker but also to enable him to perform his actual work. The institution of suspension in performing duties is related, in its roots, to the law of civil service. Up to this moment the institution of suspension has not been regulated in the Code of Labor. Suspension in performing duties can usually concern special categories of workers whose rights and obligations are described in their service regulations. The following are to be mentioned: civil servants, communication workers, workers of public forests, teachers, academic teachers, prosecuting attorneys, judges, diplomatic and consular servants, fire department functionaries, penitentiary functionaries, functionaries of civil police and career soldiers. The premises to suspend the workers of the mentioned categories in performing their duties are to a large extent similar. The service regulations usually state that an employee (functionary) can be suspended in his service duties if his withdrawal from performing service duties on account of instituting criminal or disciplinary proceedings is necessary for the benefit of the service. A manager of the work organization or superiors of the worker are vested with the right to decide of the worker's suspension. The worker can be therefore suspended in his duties by means of his service subordination system. Judges are

the exception here. It is only their disciplinary court which is able to suspend them in performing their duties. This is a result of the requirement of judicial independence in the scope of jurisdiction. The service regulations usually enable to appeal from the decision of suspension to the manager of work organization or to the superior organ if the first gave a decision. Substantial differences can be observed in the respect of the suspension period.

Apart from the service regulation, the institution of suspension in performing duties is provided by the People's Councils Act of 25 Jan., 1958, the State Enterprises Act of 25 Sept., 1981, and the State Tribunal Act of 26 March, 1982. According to the State Enterprises Act, only a manager (director) of a State Enterprise can be suspended, the decision is then given by the founding organ in cases when his further performing duties is a substantial legal offence or can endanger fundamental interests of the State's economy. The founding organ is under obligation to notify the worker's council of a given decision. When the director is suspended in his duties the founding organ has to appoint a temporary manager for the period not exceeding six months. Both the worker's council and the manager of an enterprise can lodge a protest against these decisions. The protest together with its substantiation is lodged to the organ which gave the decision, within seven days of its delivery. If the decision is upheld by the organ which was the addressee of the protest, the director of an enterprise and the workers council can bring an action in the court within seven days.

A specific regulation of the institution of suspension is provided by the People's Council Act and the State Tribunal Act. According to the first act, the provincial organ of administration of the voivodship rank can suspend in duties a manager of an administration unit not subordinated to the people's council if a particularly flagrant offence of his service duties causing serious social and economic damage is established. The provincial organ of the State administration is under obligation to notify the competent superior organ upon suspension. The State Tribunal Act relates suspension in duties to the constitutional responsibility of persons holding the highest State offices. Such person is automatically suspended in his duties upon the resolution of the Sejm of bringing him to the State Tribunal.