

WIKTOR JAŚKIEWICZ

## STOSUNEK SŁUŻBOWY A STOSUNEK PRACY

Ustawodawstwo nasze regulujące sytuację prawną funkcjonariuszy państwowych ma już bogatą historię w Polsce Ludowej.

Początkowo znaczna część przepisów prawnych z okresu międzywojennego została z woli państwa ludowego utrzymana w mocy przejściowo w nowych warunkach ustrojowych, a wśród tych przepisów szereg ustaw i rozporządzeń regulujących sytuację prawną funkcjonariuszy państwowych. Na mocy art. 1 i 2 dekretu z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych przepisy prawne obowiązujące w dniu 1 września 1939 r. z późniejszymi zmianami regulują stosunek służbowy i zasady zaszeregowania funkcjonariuszów państwowej służby cywilnej, sędziów, prokuratorów i innych pracowników przedsiębiorstw, zakładów i instytucji państwowych, których stosunek służbowy ma charakter publiczno-prawny i nie jest unormowany odmiennie w przepisach szczególnych. Po czym zaczęto stopniowo od nowa regulować sytuację prawną poszczególnych grup funkcjonariuszy państwowych, tak że liczba ustaw noszących datę sprzed 1939 r. znacznie zmalała. Nowe ustawy wydano dla prokuratorów, nauczycieli, pracowników nauki, zawodowych wojskowych, funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, funkcjonariuszy Straży Więziennej. Ustawy dawne, jak prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 6 lutego 1928 r., ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (PSC) i inne uległy w toku nowelizacji zmianom, uwzględniającym w poważnym stopniu warunki ustrojowe państwa socjalistycznego.

We wszystkich przepisach prawnych regulujących sytuację prawną funkcjonariuszy państwowych, przepisach zarówno pochodzenia dawnego, jak i nowego, spotykamy dwa terminy na oznaczenie stosunku prawnego, łączącego funkcjonariusza z państwem: „sto-

sunek służbowy" i „stosunek pracy”. Termin „stosunek służbowy”, spotykany w przepisach prawnych nie ma jednolitego znaczenia. W jednych przepisach stosunek służbowy wyraźnie się odróżnia od stosunku pracy, w innych jak gdyby się z nim identyfikuje.

Zadaniem tego opracowania jest próba ustalenia znaczenia tych pojęć oraz propozycje dotyczące ich używania w przyszłych regulacjach prawnych. Wymaga to przedstawienia szeregu aktualnych zagadnień dotyczących zarówno obowiązującego, jak i postulowanego prawa.

Zadanie to sprowadzam do uzasadnienia następujących tez, które ujmuję w trzy grupy:

I. Podział stosunków prawnych w służbie państwowej na stosunki służbowe o charakterze publiczno-prawnym oraz na stosunki pracy o charakterze prywatnoprawnym jest zrozumiałą w dualistycznym systemie prawa burżuazyjnego.

II. Podział taki jest natomiast nie do przyjęcia w systemie prawa socjalistycznego. W państwie socjalistycznym wszystkie osoby zatrudnione stale w aparacie państwowym są pracownikami. Stosunki łączące te osoby z państwem socjalistycznym są socjalistycznymi stosunkami pracy.

Szeroki udział obywateli w działalności aparatu państwowego uzasadnia rozszerzenie znaczenia pojęcia stosunku służbowego. Stosunek służbowy, któremu towarzyszy wykonanie funkcji państwowej w sposób ciągły za wynagrodzeniem, jest stosunkiem pracy. Taki stosunek służbowy jest szczególnym stosunkiem pracy, gdyż jego przedmiotem jest wykonywanie funkcji państwowej.

III. Stosunek służby państwowej w prawie obowiązującym ma charakter mieszany i jest uregulowany częściowo przez prawo administracyjne, częściowo przez prawo pracy.

Prawo służby państwowej („prawo urzędnicze”) po dalszym nasyceniu go elementami prawa pracy będzie mogło być uważane za dział prawa pracy, gdyż jego instytucje w swej treści prawnej stają się w coraz to większym stopniu instytucjami prawa pracy.

Zróżnicowanie form prawnych stosunku służbowego jako szczególnego stosunku pracy oraz odrębności w sytuacji prawnej pracowników państwowych są wskazane, jeśli uzasadnione są charakterem wykonywanej funkcji państwowej i jeśli leżą w interesie ulepszenia działalności aparatu państwowego.

Szczegółowe obowiązki i uprawnienia przywiązane do wykonywania funkcji państwowej (kompetencje), a więc i stosunki w tym

zakresie są wyłączną domeną prawa administracyjnego, a mianowicie przepisów o organizacji, zakresie działania oraz postępowaniu organów państwowych.

## I

W całym szeregu aktów normatywnych pochodzenia dawnego znajduje swój wyraz podział stosunków funkcjonariuszy państwowych na publiczno-prawne oraz prywatnoprawne, bazujący na dualistycznym systemie prawnym Polski burżuazyjnej<sup>1</sup>. Podział ten uzasadniony był panującym wówczas układem stosunków klasowych. Wprawdzie całe prawo jest narzędziem państwa kapitalistycznego, narzędziem panowania klas posiadających nad klasami nie posiadającymi i pracującymi, jednakże zróżnicowanie tego prawa na publiczne i prywatne uzasadnione jest podziałem całego układu stosunków społecznych na część dotyczącą stosunków między jednostkami w sferze obrotu cywilnego, współżycia rodzinnego itd. i część dotyczącą stosunków między organami państwa oraz między tymi organami a jednostkami w sferze władania, rządzenia. Prawo publiczne ma przede wszystkim na celu ochronę istnienia grupy państwowej i ustroju kapitalistycznego. Obydwa więc działy prawa mają na celu ochronę własności prywatnej środków produkcji<sup>2</sup>.

Państwo burżuazyjne w swych dalszych fazach rozwojowych nie ogranicza się jednak do wykonywania funkcji w sferze władztwa (obrona zewnętrzna, utrzymanie bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego, wymiar sprawiedliwości oraz zapewnienie środków utrzymania państwa). Koncepcji państwa wypracowanej przez ideologów rewolucji mieszczańskich jako państwa-żandarma stojącego na straży wolności obywatelskich, swobodnej w ogólnych ramach prawa aktywności jednostek i ich grup we wszelkich dziedzinach życia społecznego — rychło zaczęto przeciwstawiać koncepcję „państwa

<sup>1</sup> Według art. 1 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. nr 11 poz. 72 z 1949 r.): „Stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publiczno-prawny; może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności ustawy niniejszej. Pojęcie «stosunek państwowej służby cywilnej» znajduje swój zamiennik pojęciowy — «stosunek służbowy pracownika państwowego»" w art. 2 ustawy.

<sup>2</sup> Por. *Teorija gosudarstwa i prawa*, pod redakcją M. P. Karewoj, 1949, s. 439.

socjalnego", którego zadaniem jest także działalność twórcza w celu zaspokajania potrzeb zbiorowych w dziedzinie gospodarczej, oświatowo-wychowawczej, opieki socjalnej i innych<sup>3</sup>. W większym lub mniejszym zakresie poszczególne państwa burżuazyjne zaczęły realizować i realizują tę działalność z tendencją do jej rozszerzania na coraz to nowe dziedziny. Nie można jednak przy tym nie widzieć kontynuacji a nawet pogłębienia klasowego charakteru tej działalności. Nie ulega on zmianie, gdyż pozostaje jego fundament: prywatna własność narzędzi i środków produkcji, której ochronie służy cały porządek prawny państwa burżuazyjnego, a która nie przestaje być źródłem wyzysku świata pracy. Nie można za dobrą monetę przyjmować twierdzeń apologetów ustroju kapitalistycznego, prowadzących motywy działalności władców państwa burżuazyjnego do humanitaryzmu. Dzieje prawa pracy jako szeregu osiągnięć klasy robotniczej zdobytych w walkach klasowych są pouczającą lekcją realizmu politycznego, że klasy pracujące nie otrzymują nic za darmo od klas posiadających, że wszystko co te klasy świadczą jest bądź wymuszone, bądź podyktowane wyrachowaniem. Obawa przed rewolucją socjalistyczną, przed komunizmem jest poważnym bodźcem do działalności państwa burżuazyjnego, z której korzystają coraz szersze rzesze ludności, jednak w wymiarze zależnym od stopnia zamożności.

Państwo burżuazyjne w realizowaniu swoich celów posługuje się różnymi formami działania: zarówno administracyjnoprawnymi, w których państwo reprezentowane przez swój organ występuje w roli zwierzchniczej wobec jednostek, a stosunki między nim i tymi jednostkami są stosunkami nad- i podrzędności, jak i formami cywilnoprawnymi, w których państwo, schodząc z piedestału władcy, czyni się partnerem jednostek na płaszczyźnie umowy. Stosownie do potrzeby posługuje się w wykonywaniu swoich funkcji bądź funkcjonariuszami o charakterze publiczno-prawnym, bądź prywatnoprawnym. Pierwszych łączy z państwem stosunek administracyjnoprawny, drugich — stosunek prywatnoprawny. Sytuacja społeczna i prawna obu grup funkcjonariuszy państwowych nie jest jednakowa. Pierwsi tworzą grupę związaną z państwem szczególnie silnymi węzłami i uprzywilejowaną z uwagi na to, że państwo po-

<sup>3</sup> Por. G. Lepointe, *Histoire des institutions du droit public français au XIX s.*, 1953, s. 206; J. E. Pate, *Local government and, administration*, Nowy Jork 1954, s. 271; L. D. White, *Introduction to the study of public administration*, Nowy Jork 1954, s. 325.

wierza im funkcje o charakterze władczym. Stosunek służbowy funkcjonariusza publiczno-prawnego jest stosunkiem szczególnej wierności i całkowitego podporządkowania jego interesów interesom państwa kapitalistycznego<sup>4</sup>. Państwo zapewnia sobie w ramach stosunku administracyjnego możliwość swobodnego dysponowania osobą i czasem funkcjonariusza, ograniczając swobodę jego działania w służbie i poza służbą, określając jego funkcję w sposób elastyczny i zastrzegając sobie prawo zlecenia zadań wychodzących poza zakres ustalonej funkcji oraz przenoszenia funkcjonariusza do innej służby, urzędu lub miejscowości, zastrzegając jego odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonywanie obowiązków. W zamian za to państwo burżuazyjne zapewnia funkcjonariuszom sytuację uprzywilejowaną, przejawiającą się w stałym uposażeniu, dłuższych urlopach wypoczynkowych i chorobowych, specjalnej opiece lekarskiej. Gwarantuje im pewność jutra, ograniczając możliwość rozwiązywania z funkcjonariuszem stosunku służbowego do przypadków przewidzianych prawem oraz zapewniając zaopatrzenie emerytalne dla funkcjonariuszy i ich rodzin.

Państwo reguluje sytuację swoich funkcjonariuszy w sposób jednostronny, zachowując sobie swobodę zmiany tej sytuacji, ilekroć będą tego wymagały potrzeby państwa. Wprawdzie stosunek publiczno-prawny jest stosunkiem dobrowolnym i funkcjonariusz może go rozwiązać przez rezygnację ze służby, ale w obawie przed utratą nabytych uprawnień, przede wszystkim emerytalnych, jest w pewnym sensie w sytuacji przymusowej i ze służby z reguły nie rezygnuje. Poza tym powstrzymują go przed rezygnacją trudności w znalezieniu »pracy.

Wreszcie służba państwowa jest szczególnym zawodem, szczególną specjalnością i kwalifikacje w niej uzyskane nie znajdują często zastosowania poza nią samą w innych dziedzinach. Funkcjonariusz publiczno-prawny nie może też liczyć na zbyt skuteczną pomoc ze strony związków zawodowych, które mają z reguły ograniczone możliwości działania (zakaz strajku funkcjonariuszy, przynajmniej niektórych służb)<sup>5</sup>. Pozbawiony jest też w większości państw ochrony prawnej ze strony sądów powszechnych i roszczeń swoich wobec państwa może dochodzić z reguły tylko w drodze służbowej, a tam

<sup>4</sup> Por. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, 1956, s. 161; A. Nikisch, *Arbeitsrecht*, wyd. 2, 1955, s. 90.

<sup>5</sup> A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, wyd. 2, 1957, s. 680—682; S. D. White, op. cit., s. 427.

gdzie istnieją trybunały administracyjne, skarga administracyjna ma ograniczone możliwości zastosowania w służbie państwowej, z uwagi na szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej zwierzchniego organu. Zarówno więc od strony obowiązków jak uprawnień sytuacja prawna funkcjonariuszy państwowych stwarza szczególne uzależnienie ich od państwa kapitalistycznego i wyodrębnia ich w społeczeństwie.

Państwo kapitalistyczne ma w podległym sobie aparacie liczną grupę osób trwale związanych interesami z państwem i stojących na usługach tego państwa. Wśród tej grupy szczególnie eksponowaną część stanowi wyższa biurokracja zatrudniona w administracji państwowej i uczestnicząca w wykonywaniu władzy państwowej w aparacie ucisku. U wierzchołka drabiny administracyjnej następuje częste zrastanie się biurokracji z plutokracją przemysłową i rolną<sup>6</sup>.

Publiczno-prawni funkcjonariusze w służbie państwowej podlegają prawu urzędniczemu, które z reguły bywa zaliczane w nauce burżuazyjnej do prawa administracyjnego, a nie do prawa pracy. Nauka ta nie zalicza na ogół funkcjonariuszy publiczno-prawnych do świata pracowników w rozumieniu prawa pracy<sup>7</sup>. Stanowisko to

<sup>6</sup> Por. B. Sikorski, *Interwencjonizm, etatyzm, kartele*, 1938, s. 22; S. Żórawicki, *Drugi rozwoju gospodarczego*, 1948, s. 2)51.

<sup>7</sup> Autorzy niemieccy zarówno z okresu Republiki Weimarskiej, jak Dońskiej widzą duże pokrewieństwo w sytuacji społecznej urzędników publiczno-prawnych oraz pracowników. Nikisch na przykład stwierdza, że „urzędnik podobnie jak pracownik zrzuca się swojej osobistej niezależności, podporządkowany jest w organizacji pracy publicznemu aparatowi administracyjnemu albo publicznemu zakładowi i oddaje całą swoją siłę roboczą do dyspozycji publicznej instytucji, w której jest zatrudniony” (ibidem, s. 89). Podobnie Hueck stwierdza, że „także urzędnicy zobowiązani są świadczyć pracę i pozostają w służbie innej osoby. Z obu więc tych punktów widzenia odpowiadają oni pracownikom i — gospodarczo rozpatrując — wykazują duże pokrewieństwo z pracownikami” (A. Hueck — K. N. Nipperdey, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, wyd. 6, t. I, cz. 1, 1955, s. 46. Nikisch uważa, że „usprawiedliwione jest pytanie, czy prawo urzędnicze (das Beamtenrecht) nie jest częścią prawa pracy, co by znaczyło, że także urzędnik byłby pracownikiem, choć pracownikiem szczególnego rodzaju”, ibidem; także „w najnowszym czasie pod naciskiem politycznych przewrotów dąży się do zatarcia różnicy między publicznymi urzędnikami (öffentliche Beamten) i prywatnymi pracownikami ... gdyż uważa się szczególną sytuację urzędników ... za sprzeczną z demokratycznymi zasadami” (ibidem). W okresie Republiki Weimarskiej tylko niektórzy autorzy wypowiadali się za włączeniem urzędników do prawa pracy (Sinzheimer, Richter, Potthoff); przeciw zaś: Kaskel, Jakobi, Hueck i in.

jest w dużym stopniu uzasadnione odmiennością sytuacji prawnej, a z reguły i społecznej świata pracowników najemnych, w którym najliczniejszą grupę stanowią robotnicy przemysłowi i rolni, co nadaje szczególne piętno społecznym i prawnym stosunkom pracy i prawu pracy w warunkach ustroju kapitalistycznego. Stosunkowo liczna grupa pracowników umysłowych jest w większym lub mniejszym stopniu związana interesami z klasami posiadającymi, które starają się dla nich stworzyć sytuację społeczną i prawną korzystniejszą w porównaniu z sytuacją robotników<sup>8</sup>. Znacznie liczniejsza jest jednak grupa najemnych pracowników umysłowych zatrudnionych na podrzędnych stanowiskach w administracji prywatnej i grupa ta znajduje się w sytuacji społecznej zbliżonej do sytuacji proletariatu. Niewielkie stosunkowo różnice w sytuacji prawnej nie kompensują upośledzenia w sytuacji społecznej z racji lichego wynagrodzenia oraz braku zaopatrzenia emerytalnego.

Wśród grupy pracowników umysłowych wyróżnia się swoim związkiem z państwem oraz pewnymi odrębnościami w sytuacji prawnej grupa najemnych pracowników zatrudnionych w służbie państwowej pod nazwą pracowników kontraktowych. Jest ona luźniej związana z państwem niż opisana grupa funkcjonariuszy publiczno-prawnych, gdyż znajduje się w stosunku pracy, który jest przez naukę burżuazyjną zaliczany do stosunków prywatnoprawnych, a w szczególności do stosunków zobowiązaniowych prawa cywilnego. W niektórych państwach istnieje wprawdzie osobna ka-

„Po drugiej wojnie światowej kraj Hesja w wykonaniu swej Konstytucji, która żąda stworzenia jednolitego prawa pracy dla wszystkich pracowników umysłowych (Angestellten), robotników i urzędników (art. 29) uregulował tak dalece jednolicie, jak to tylko możliwe, w jednej ustawie prawne stosunki publicznych «Bedienstäten», tj. robotników fachowych, pracowników umysłowych oraz urzędników. Poddał przy tym urzędników prawu pracy oraz zabezpieczenia społecznego. Z drugiej zaś strony utrzymał szereg elementów typowych dla prawa urzędniczego. Powstało w ten sposób publiczne prawo służbowe (öffentliches Dienstrecht), różniące się w swym charakterze zarówno od tradycyjnego prawa urzędniczego, jak i od prawa pracy" (ibidem, s. 90). „Według dziś obowiązującego prawa w Republice Związkowej sytuacja prawna urzędników różni się w sposób istotny od prywatnych pracowników" (ibidem).

<sup>8</sup> Ślady tego przetrwały do naszych czasów w naszym ustawodawstwie pochodzenia sprzed 1939 r., np. w rozporządzeniach Prezydenta RP z 1928 r. o umowie o pracę robotników względnie pracowników umysłowych, w ustawie z dnia 16 maja 1922 r. o urlopiach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu. Ustawodawca Polski Ludowej stopniowo ujednotacza tę sytuację, polepszając sytuację prawną robotników.

tegoria funkcjonariuszy kontraktowych prawa administracyjnego, ale nie odgrywa ona większej roli w aparacie państwowym z racji swej małej liczebności<sup>9</sup>.

Sytuacja społeczna kontraktowych funkcjonariuszy państwowych jest różna, zależnie od rodzaju wykonywanych funkcji. Siły fachowe: lekarze, inżynierowie i inni specjaliści są pozyskiwani przez państwo burżuazyjne na warunkach szczególnych (wyższe wynagrodzenie za pracę, skrócony czas pracy itp.). Sytuacja społeczna kontraktowych funkcjonariuszy, nie należących do personelu fachowego, lecz do pomocniczego, jest z reguły znacznie gorsza, z racji niższych wynagrodzeń, od sytuacji grupy poprzedniej, a nawet od sytuacji pracowników umysłowych zatrudnionych na podobnych stanowiskach w przemyśle i handlu.

Sytuację prawną kontraktowych funkcjonariuszy państwowych reguluje umowa o pracę. Jest to więc sytuacja określana dwustronnie, a nie jednostronnie, jak to ma miejsce odnośnie do publiczno-prawnych funkcjonariuszy.

Podmioty stosunku pracy mają jednak ograniczoną swobodę w ustalaniu warunków umownych, gdyż stosunek pracy jest uregulowany w znacznej mierze przez regulacje wyższego rzędu, przez przepisy prawne oraz przez zbiorowe układy pracy. Te ostatnie w służbie państwowej występują tylko wyjątkowo. We współczesnych państwach burżuazyjnych można zaobserwować dążenie do ujednoczenia sytuacji prawnej funkcjonariuszy państwowych obu grup w ramach szerszej tendencji do ujednoczenia sytuacji prawnej wszystkich grup pracowników<sup>10</sup>. Dążenia te występują przede

<sup>9</sup> We Francji istnieją funkcjonariusze, angażowani np. do wojska na podstawie umowy administracyjnoprawnej (A. de Laubadère, op. cit., s. 647). Valine odmawia tym „agents contractuels” właściwości funkcjonariuszy w ścisłym tego słowa znaczeniu, powołując się na kategoryczne brzmienie art. 5 dekretu z dnia 19 października 1946 r. (Statut général des fonctionnaires), iż sytuacja funkcjonariuszy jest statutowo-regulaminowa (statutaire et réglementaire). M. Valine, *Droit administratif*, wyd. 7, 1957, s. 756.

<sup>10</sup> Por. przypis 7. Podobne zjawisko stwierdza się i we Francji: chociaż funkcjonariusze państwowi znajdują się w odmiennej sytuacji prawnej (ustawowej i publicznej) niż pracownicy najemni i chociaż nie podlegają prawu pracy, to istnieje tendencja do wyrównania różnic w treści sytuacji prawnej. „Każda grupa usiłuje zdobyć przywileje uzyskane przez innych, stąd różne ustawodawstwa zawodowe wywierają na siebie wzajemnie wpływ. Na terenie służby publicznej spotykają się dwa prawa: prawo pracy oraz prawo funkcji publicznej i każde z nich w pewnym zakresie reguluje sytuację pew-

wszystkim w świecie pracowników najemnych, którzy pragną uzyskać 'uprawnienia, przysługujące funkcjonariuszom państwowym publiczno-prawnym, a przede wszystkim większe uprawnienia w zakresie pomocy lekarskiej oraz zaopatrzenia emerytalnego'<sup>11</sup>. Funkcjonariusze państwowi natomiast dążą do rozszerzenia swej sfery działalności obywatelskiej, do samopomocy związkowej, m. in. przez uzyskanie prawa do strajku oraz prawa do ustalania warunków pracy i wynagrodzenia za pracę w drodze zbiorowych porozumień<sup>12</sup>.

Zarówno jedne, jak i drugie dążenia nie leżą w interesie burżuazyjnego państwa, stąd też ono im się przeciwstawia. W interesie państwa burżuazyjnego leży bowiem zróżnicowanie społeczne i prawne świata pracy oraz utrzymanie wyodrębnionej z niego grupy społecznej, powołanej do wykonywania zadań rządzenia.

Nic nie wróży rychłego urzeczywistnienia niwelacyjnych dążeń świata pracy w warunkach ustroju kapitalistycznego. Obserwujemy we wszystkich niemal krajach kapitalistycznych wzrost

nych grup osób zatrudnionych w służbie publicznej. Szereg instytucji tych dwóch praw upodabnia się: prawo czasu pracy, reżim płac i uposażeń, ochrona przed sankcjami dyscyplinarnymi, stałość zatrudnienia, reprezentacja personelu przed dyrekcją, prawo związków<sup>7</sup> zawodowych itd." (A. Rauast — P. Durand, *Droit de travail*, 1957, s. 78; G. Lyon-Caen, *Manuel de droit de travail*, 1955, s. 240). Durand doszukuje się nawet podobieństwa w aktach prawnych konstytuujących zobowiązania do świadczenia usług, widzi w sposobie powołania funkcjonariusza (nominacji) wymianę zgodnych oświadczeń woli (P. Durand — R. Jausaud, *Traité de droit de travail*, t. I, 1947, s. 222).

<sup>11</sup> W Anglii w ramach Civil Service (centralnej administracji państwowej) istnieją dwie kategorie pracowników: ustabilizowani i nie ustabilizowani, przy czym pierwsi nabywają prawo do emerytury, drudzy są jej pozbawieni i są narażeni w pierwszym rządzie na redukcję. Raz po raz pod naciskiem związków zawodowych państwo zmuszone jest ustabilizować część tych pracowników. Od roku 1944 do 1955 procent tych nie ustabilizowanych kadr „nieprzemysłowych” spadł z 44 na 22. (W. J. M. Mackenzie — J. W. Grove, *Central administration in Britain*, 1957).

<sup>12</sup> W USA stanowiska w sprawie dopuszczalności zawierania zbiorowych układów w służbie publicznej są podzielone. F. D. Roosevelt zajął negatywne stanowisko w sprawie umów zbiorowych w służbie federalnej. Uznając w pełni intencję pracowników, którzy chcą przedstawić swój punkt widzenia na sprawy służby, uważa, że procedura układów zbiorowych w zwykłym znaczeniu nie może być przenoszona na teren służby publicznej. Natura i cele rządu nie pozwalają na zobowiązanie się do tego rodzaju układów z organizacjami pracowników zatrudnionych w służbie publicznej. Pracodawcą (employer) jest bowiem cały naród, który się wypowiada za pomocą praw stanowionych przez swoją reprezentację: Kongres. (L. D. White, op. cit., s. 423 n.).

liczebny pracowników zatrudnionych w aparacie państwowym w ramach stosunku publiczno-prawnego, nawet w krajach anglosaskich, gdzie tak długo dominował monistyczny system prawa, bazujący na prawie prywatnym w służbie publicznej.

Konkludując stwierdzamy, że przeciwstawienie dwóch form stosunków występujących w służbie państwowej: stosunku służbowego jako stosunku publiczno-prawnego oraz stosunku pracy jako stosunku prywatnoprawnego jest zrozumiałe w państwie kapitalistycznym, gdyż jest uzasadnione interesami klas panujących.

## II

Nie ma natomiast ten podział uzasadnienia w warunkach ustroju socjalistycznego. Wynika to z koncepcji ustrojowej państwa socjalistycznego jako państwa robotników i chłopów, jako republiki ludu pracującego<sup>13</sup>. Lud pracujący przez uspołecznienie środków produkcji stał się klasą panującą w państwie. Stosunki pracy związane z własnością socjalistyczną stały się socjalistycznymi stosunkami pracy jako stosunki koleżeńskiej współpracy i pomocy wzajemnej wolnych od wyzysku ludzi<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> „Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich jest socjalistycznym państwem robotników i chłopów” (art. 1 Konstytucji ZSRR). „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest republiką ludu pracującego” (Pierwsze zdanie wstępu do Konstytucji PRL).

<sup>14</sup> „Socjalistyczny stosunek prawny pracy można określić jako stosunek prawny, wyrażający koleżeńską współpracę wolnych od wyzysku ludzi, przez którą jedna strona (pracujący) obowiązana jest do stosowania swej siły roboczej przez włączenie się do składu osobowego socjalistycznego przedsiębiorstwa (instytucji lub gospodarstwa) i podporządkowania się jego regulaminowi pracy, druga zaś strona (przedsiębiorstwo, instytucja, gospodarstwo) obowiązana jest do zapłaty wynagrodzenia za pracę i zapewnienia warunków pracy, sprzyjających wysokiej wydajności pracy i bezpiecznych dla zdrowia” (*Radzieckie prawo pracy*, pod redakcją N. G. Aleksandrowa, 1951, s. 70).

Definicję tę powtarza później w swojej monografii, pt. *Prawny stosunek pracy*, 1951, s. 215. Definicja ta była przedmiotem ożywionej dyskusji, której przebieg przedstawił, zajmując krytyczne stanowisko A. E. Paszerstnik, *Teoretyczeskije woprosy kodifikacji obszczesojuznogo zakonodatelstwa o trudie*, 1955, s. 15 n. Dalszy ciąg dyskusji przedstawia M. P. Karpuzin, *Socjalisticeskoje trudowoje prawootnoszenije*, 1958, s. 37, podając w końcu definicję, która w zasadzie nie odbiega od przytoczonej definicji Aleksandrowa. Nie wdając się w tym miejscu w szczegóły, pragnę zwrócić uwagę na to, że wszyscy au-

Ze względu na podział własności socjalistycznej na dwie formy, państwową, czyli ogólnonarodową, oraz spółdzielczą — stosunki pracy występują także w dwóch formach — jako stosunki pracy w państwowych przedsiębiorstwach, zakładach i instytucjach, po wtóre jako stosunki pracy w spółdzielniach wytwórczych. W państwach o ustroju przejściowym spotykamy jeszcze inne formy własności, a w związku z tym także inne formy stosunków pracy: stosunki pracy w przedsiębiorstwach z udziałem państwowym, w przedsiębiorstwach kapitalistycznych oraz w przedsiębiorstwach drobnotowarowych<sup>15</sup>. W tych przejściowych formach stosunki pracy za-

torzy radzieccy podkreślają zobowiązaniowy charakter stosunku pracy i znaczenie umowy o pracę jako podstawowego źródła stosunku pracy. Znalazło to swój wyraz ostatnio w toczącej się dyskusji nad projektem kodeksu pracy, ogłoszonym m. in. w „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1959, z. 10, pt. *Osnowy zakonodatelstwa o trudie Sojuza SSR i sojużnych respublik*. Dyskutowanci zarzucają m. in., że sformułowanie umowy o pracę w projekcie nie uwypukla istotnej cechy, która odróżnia umowę o pracę od innych mieszanych umów o pracę, tj. wstąpienia pracownika do kolektywu zakładu pracy i podporządkowania go ustanowionemu porządkowi pracy (M. Dogadow, J. I: Dawidowicz, A. M. Kuzniecowa, F. M. Lewiant, A. S. Paszkow, *K projektu osnow ...* „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1959, z. 11, s. 79 n. Zobowiązaniowy charakter stosunku pracy podkreślają także autorzy polscy, m. in. Z. Salwa, W. Szubert, M. Świącicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, 1957, gdzie M. Świącicki podaje następującą definicję stosunku pracy: „Stosunkiem pracy nazwiemy więc tylko taki stosunek prawny, którego treść stanowi zobowiązanie świadczenia przez jedną stronę pracy umownie oznaczonego rodzaju ... na rzecz drugiej strony, pod jej kierownictwem i przy pomocy środków produkcji będących w jej dyspozycji, za oznaczonym wynagrodzeniem i przy innych oznaczonych świadczeniach, do których zobowiązała się strona druga” (s. 73 n.).

Nie ma w zasadzie istotnych różnic w poglądach nauki polskiej i radzieckiej na istotę stosunku pracy. Wspólna m. in. jest cecha: pojmowanie stosunku pracy tylko jako indywidualnego stosunku zobowiązaniowego łączącego dwa podmioty: pracownika i podmiot zatrudniający. Nie znaczy to wcale, żeby w nauce radzieckiej nie zdawano sobie sprawy z powiązań, zachodzących między indywidualnymi stosunkami pracy a innymi stosunkami produkcyjnymi. Wystarczy wskazać na wypowiedź S. N. Bratusia, że „choćby stosunki pracy są przedmiotem odrębnego uregulowania, to jednak wiążą się one ze wszystkimi stronami stosunków produkcyjnych, innymi słowy, stosunki pracy wyrażają tak formę własności narzędzi i środków produkcji jak i położenie grup społecznych w procesie produkcji i ich wzajemnych stosunków, a także socjalistyczną dystrybucję” („Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1953, z. 2—3).

<sup>15</sup> Por. R. Schlegel, *Leitjaden des Arbeitsrechts*, 1959, s. 41.

wierają znacznie uboższą treść społeczną i prawną, gdyż ograniczają się z reguły do indywidualnych stosunków prawnych między pracownikami a właścicielem przedsiębiorstwa.

W przedsiębiorstwach socjalistycznych natomiast w obu ich formach: państwowej i spółdzielczej, pracownicy uczestniczą w organizowaniu procesu produkcyjnego i zarządzaniu produkcją. Uprawnienia te wynikają z uczestnictwa pracowników we własności środków produkcji, zaangażowanych w procesie produkcyjnym. Inny jest tytuł tych uprawnień członków spółdzielni wytwórczych, którzy jako zrzeszenie są zbiorowym podmiotem własności grupowej, inny — pracowników przedsiębiorstw państwowych, którzy jako załoga są częścią klasy robotniczej, częścią ludu pracującego, który jest w całości posiadaczem ogólnonarodowych czyli państwowych środków produkcji. Załoga w przedsiębiorstwie państwowym jako część klasy panującej ma zatem państwowe zadania do spełnienia w zakładzie produkcyjnym.

Socjalistyczna nauka niemiecka, wychodząc z pojęcia socjalistycznego przedsiębiorstwa państwowego w ujęciu A. W. Wenediktowa<sup>16</sup>, traktuje to przedsiębiorstwo nie tylko jako organizację gospodarczą, lecz także jako organ państwowy, tym się różniący od innych, że na zasadzie rozrachunku gospodarczego prowadzi z woli państwa działalność jako samodzielny podmiot prawny. Załoga występuje poza tym w innej roli i jest wówczas reprezentowana przez organy związkowe. Udział załogi w podwójnej roli w życiu zakładu pracy znacznie wzbogaca stosunki pracy w tym zakładzie. Učení niemieccy rozszerzają pojęcie socjalistycznego stosunku pracy, rozumiejąc go jako dialektyczną jedność indywidualnych i zbiorowych stosunków pracy<sup>17</sup>.

Powyższy model socjalistycznego stosunku pracy wykracza, moim zdaniem, poza ramy prawa pracy i wkracza na teren prawnej organizacji przedsiębiorstw, a więc w dziedzinę prawa cywilnego i administracyjnego. Jest on jednak przydatny do wyjaśnienia zależności, jakie istnieją między indywidualnymi stosunkami pracy a organizacyjno-majątkowymi stosunkami wewnątrz zakładu pracy. Model ten dostosowany jest przede wszystkim do form gospodarczej działalności państwa socjalistycznego.

<sup>16</sup> A. W. Wieniediktow, *Państwowa własność socjalistyczna*, 1952, s. 595.

<sup>17</sup> R. Schneider, F. Kunz, W. Tippman, *Die Festigung und Förderung der sozialistischen Arbeitsverhältnisse ist die Hauptaufgabe des Arbeitsrechts in der Deutschen Demokratischen Republik*, „Arbeitsrecht“ 1959, z. 12, s. 361.

Zastosowanie jego w pozagospodarczym aparacie państwowym wydaje się być ograniczone, a to wobec innej struktury organizacyjnej oraz innych zadań aparatu państwowego, wśród których zadanie wykonywania władzy państwowej wysuwa się na czoło. Poszczególne urzędy państwowe nie są w takim stopniu usamodzielnione w wykonywaniu swych funkcji i w sferze prawnej, jak przedsiębiorstwa państwowe na rozrachunku gospodarczym, wyposażone w osobowość prawną. Urzędy są z reguły hierarchicznie podporządkowane jedne drugim i działalność ich jest w dużym stopniu skrzepowana przez obowiązujące przepisy prawne oraz szczegółowe instrukcje. Wymaga tego zasada praworządności w tej dziedzinie działalności państwa, która polega w dużej mierze na stosowaniu prawa. Kolektyw pracowniczy w urzędzie nie ma na ogół w tych warunkach prawnej możliwości oddziaływania na sposób organizowania i funkcjonowania urzędu. Organy związkowe zaś mają tylko głos doradczy w sprawach indywidualnych stosunków pracy. To skrzepowanie aparatu państwowego wyrównuje udział mas pracujących w sprawowaniu władzy państwowej. Oprócz pracowników państwowych zatrudnionych stale (zawodowo) w urzędach, którzy odgrywają rolę w państwie z punktu widzenia sprawowania władzy drugorzędą (organami władzy są rady delegatów ludu pracującego), w pracy aparatu państwowego biorą udział liczne rzesze obywateli. Odróżnia to państwo socjalistyczne od burżuazyjnego, w którym dominującą rolę odgrywa zawodowa biurokracja na usługach klas posiadających. Pracownicy zatrudnieni stale w aparacie socjalistycznego państwa nie są izolowani od ludu pracującego, co ma natomiast miejsce w państwach burżuazyjnych.

W państwie socjalistycznym pracownicy aparatu państwowego są pod nieustanną kontrolą czynnika społecznego, który bierze udział w aparacie państwowym w najróżnorodniejszych formach<sup>18</sup>. Czynnikiem społecznym, reprezentującym najrozmaitsze zawody i znający potrzeby życia wnosi wiele inicjatywy i zapobiega skostnieniu i zrutynizowaniu pracowników państwowych. W burżuazyjnym państwie „ludowym” udział czynnika obywatelskiego w aparacie państwowym jest bez porównania mniejszy, a jego rola sprowadza się zazwyczaj do roli asystenta zawodowego urzędnika<sup>19</sup>. Wzrastający

<sup>18</sup> Por. S. Zawadzki, *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, 1955, s. 27 n.

<sup>19</sup> Por. F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, wyd. 8, 1928, s. 94. Fleiner podając Szwajcarię jako wzór „Volksstaat” stwierdza, że

udział ludu pracującego w wykonywaniu zadań państwowych jest znamioną cechą ludowego państwa socjalistycznego.

Lenin nazwał „cudownym środkiem” uwielokrotnienie aparatu państwowego przez wciągnięcie milionowych mas robotników i biednych chłopów do wykonywania zadań państwowych, w skali niespotykanej dotąd w historii żadnego państwa<sup>20</sup>.

To masowe zaangażowanie się szerokich rzesz ludności w wykonywaniu zadań państwowych w aparacie państwowym dobrowolnie, honorowo i w rozlicznych formach prawnych stawia w całości nowym świetle pojęcie służby państwowej i stosunku służbowego. Na pewno trzeba je znacznie rozszerzyć, na pewno nie jest to pojęcie tak wąskie, jak to ujmuje ustawodawstwo burżuazyjne, a co jako przeżytek tkwi jeszcze w naszej ustawie o państwowej służbie cywilnej i innych. Jeśli pojęcie stosunku służbowego w aparacie państwowym wywodzić chcemy z pojęcia służby państwowej, to musimy przyjąć jego występowanie w każdym przypadku powołania obywatela w tej lub innej formie prawnej do wykonywania funkcji w aparacie państwowym szeroko pojętym<sup>21</sup>. Może to być

„z biegiem czasu tj. w miarę wzrostu zadań państwowych administracja szwajcarska (Eidgenossenschaft) upodabnia się do typu państwa urzędniczego (Beamtenstaat)”. Szereg ciekawych wypowiedzi charakteryzujących znaczenie biurokracji zawodowej w administracji lokalnej w Anglii przytacza M. Jaroszyński, *Zagadnienie urzędnicze na obecnym etapie*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 4, s. 5.

<sup>20</sup> W samych tylko stałych komisjach rad, nie licząc delegatów, pracuje około miliona obywateli (S. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, 1954, s. 237).

<sup>21</sup> M. Jaroszyński rozróżnia kilka znaczeń pojęcia „służba państwowa”, poczynając od najszerszego: „W najszerszym, popularnym znaczeniu państwu służy każdy, kto w jakikolwiek sposób współdziała w funkcjonowaniu organizacji państwowej, a nawet kto się należycie wywiązuje z obowiązków wobec państwa. Takie pojęcie służby państwowej Jaroszyński uważa za nieprzydatne. Przez służbę państwową rozumie jedynie „określony stosunek prawny danej osoby do państwa, chodzi mianowicie o taki stosunek prawny, który polega na zatrudnieniu danej osoby w aparacie państwowym”. Ponieważ takie określenie obejmuje także „wszystkie osoby związane z państwem lub z poszczególnymi składnikami organizacji państwowej stosunkiem prawnym pracy”, Jaroszyński dalej zawęża pojęcie służby państwowej i przyjmuje „za pozostające w stosunku służby państwowej w znaczeniu ścisłym ... te osoby, które są zatrudnione w aparacie państwowym wykonywaniem za wynagrodzeniem w sposób stały i ciągły funkcji państwowych”. Jednak i takie określenie jeszcze wydaje się za szerokie Jaroszyńskiemu, gdyż przyjmuje „w ostatecznym rezultacie za kryterium służby państwowej w znaczeniu ścisłym ... pełnienie czynności związanych bezpośrednio z wykonywaniem władzy państwowej”.

czynność dorywcza lub wykonywana w sposób ciągły, pod kierownictwem lub samodzielnie, indywidualnie lub kolegialnie, odpłatnie lub honorowo.

Tylko konwencja ustawy zmusza nas do zawężenia pojęcia służby państwowej czy stosunku służbowego do trwałego stosunku prawnego, łączącego obywatela z państwem. W ramach tego stosunku obywatel pełni funkcję państwową w sposób ciągły, za wynagrodzeniem, wchodząc do składu osobowego urzędu lub zakładu. Taki stosunek służbowy jest stosunkiem pracy. Jest to szczególny stosunek pracy, gdyż przedmiotem zobowiązania pracownika jest wykonywanie funkcji państwowej, a drugim podmiotem stosunku jest państwo — państwo socjalistyczne. Nadaje to temu stosunkowi pracy szczególny charakter i uzasadnia pewne odrębności w jego uregulowaniu prawnym. Odrębności te w państwie socjalistycznym podyktowane być mogą jedynie względem na wykonywaną funkcję, na szczególne obowiązki z nią związane. Nie do przyjęcia jest w państwie socjalistycznym uprzywilejowanie grupy pracowników państwowych nie uzasadnione powyższymi względami, a co ma miejsce w państwie burżuazyjnym. Podział funkcjonariuszy państwowych na uprzywilejowanych publiczno-prawnych i upośledzonych prywatnoprawnych jest obcy państwu socjalistycznemu. Podział dualistyczny stosunków prawnych w państwie, w którym dominuje własność społeczna, a aparat państwowy i całe prawo nastawione są na jej ochronę, gdzie własność prywatna środków produkcji w ogóle nie istnieje lub jest w zaniku, jest nie do przyjęcia.

Nie ma natomiast przeszkód do nadawania stosunkom pracowników państwowych różnych form prawnych oraz do zróżnicowania

Jaroszyński wyjaśnia, że „o charakterze stosunku służby państwowej decyduje zatrudnienie w jednostce organizacyjnej (w urzędzie) powołanej do 'merytorycznej i technicznej obsługi organu państwowego'". (M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Część ogólna, 1956, S. 293 n.).

Jaroszyński nie dochodzi jednak do uznania, że taki stosunek służbowy jest także stosunkiem pracy. Autorzy *Prawa administracyjnego w zarysie*, J. Starościk i E. Iserzon (1959, s. 116) unikają terminu „stosunek służbowy” czy „stosunek ;służby państwowej”, mówią o stosunku pracy tylko odnośnie do pracowników kontraktowych, a także o „powołaniu do pracy w administracji w drodze aktu administracyjnego (a mianowicie przez nominację) lub też w drodze wyborów”. Wyczuwa się w ich stanowisku podobnie jak i u Jaroszyńskiego pewną rezerwę w wypowiedzianiu się na temat związku między pojęciami: stosunek służbowy a stosunek pracy.

wymogów i sposobów rekrutacji tych pracowników. Biorąc pod uwagę złożoną strukturę naszego aparatu państwowego oraz bogactwo jego zakresu działania, takie zróżnicowanie należy uznać za celowe, jeśli usprawnia i ulepsza działalność tego aparatu.

### III

Stosunek łączący pracownika państwowego z państwem ma charakter mieszany, gdyż jest uregulowany częściowo przez prawo administracyjne, częściowo przez prawo pracy<sup>22</sup>. Rozpatrzmy to na przykładzie pracowników administracji państwowej.

Istnieją dwie grupy tych pracowników: a) zatrudnieni na podstawie aktu administracyjnego, b) pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. Sytuacja każdej z tych grup jest uregulowana zarówno przez przepisy prawa administracyjnego tj. ustawę o p. s. c., ustawę uposażeniową i inne przepisy, wchodzące w skład statutu prawnego pracownika państwowego, jak i przez przepisy prawa pracy. Różnica w charakterze sytuacji prawnej każdej z tych grup polega na tym, że sytuacja pracowników państwowych pierwszej grupy — z nominacji lub z aktu wyborczego, jest całkowicie ustawowa i może być zmieniona jednostronnie przez państwo dla całej grupy pracowników, co automatycznie pociąga za sobą jednostronną zmianę sytuacji indywidualnych poszczególnych pracowników tej grupy. Natomiast sytuacja pracowników państwowych drugiej grupy jest w części wyznaczona przez ustawę, w części przez umowę, jest przez to sytuacją mieszaną. Jednostronna zmiana sytuacji tej grupy pracowników może być oczywiście dokonana także przez państwo w sposób jednostronny (na drodze ustawowej), ale zmiana indywidualnej sytuacji poszczególnych pracowników może nastąpić tylko przez rozwiązanie umowy za wypowiedzeniem oraz zawarcie nowej umowy, jeśli zmiana dotyczy istotnych warunków umowy o pracę. Podstawowe elementy treści sytuacji pracowników państwowych po dokonanych zmianach, tj. całość uprawnień pracowniczych oraz całość ogólnych obowiązków pracowniczych (z ma-

<sup>22</sup> Tak też mniej więcej ujmują J. Starościak i E. Iserzon, unikając jednak określenia, do jakiej gałęzi prawa zaliczają „szczególne przepisy dotyczące praw i obowiązków tych pracowników” (ibidem). Jaroszyński mówiąc o tendencji do zrównania sytuacji pracownika służby państwowej z sytuacją ogółu pracowników”, stwierdza, że „różnice są ograniczone do przypadków, kiedy specyfika służby państwowej wymaga odmiennego uregulowania” (ibidem, s. 302).

łymi wyjątkami) jest ujednoczona dla obu grup pracowników państwowych, z tym, że dla uprawnień jest podstawa ustawowa, a dla obowiązków grupy pracowników kontraktowych — podstawa umowna<sup>23</sup>.

Odrębności w sytuacji prawnej poszczególnych grup pracowników pozostają: w sposobie zawiązania i rozwiązania stosunku prawnego oraz w odpowiedzialności służbowej. Co się tyczy pierwszego zagadnienia, to w obrębie pierwszej grupy pracowników (a) zachodzi zróżnicowanie według podstawy powołania do służby państwowej (aktu nominacji albo aktu wyboru) oraz aktu odwołania (wypowiedzenie, zwolnienie ze służby, wydalenie lub odwołanie ze skutkiem natychmiastowym). Instytucja wypowiedzenia stosunku z nominacji, wprowadzona przejściowo przez dekret z dnia 14 maja 1946 r., utrzymuje się od kilkunastu lat i jest dalszym elementem wspólnym sytuacji prawnej pracowników z nominacji oraz kontraktowych. Co się tyczy odpowiedzialności służbowej, to, mimo istnienia znacznych różnic ustawowych, w praktyce nie ma różnic istotnych (dotyczy to pracowników mianowanych oraz kontraktowych). Wobec nie powołania przewidzianych przez ustawę o p. s. c. komisji dyscyplinarnych, pracowników mianowanych nie pociąga się do odpowiedzialności dyscyplinarnej, odpowiadają oni tylko w ramach odpowiedzialności porządkowej. Pracownicy kontraktowi od kilku lat pociągani są do odpowiedzialności porządkowej, na zasadach ustawy p.s.c.<sup>24</sup>. Pracownicy państwowi z wyboru nie podlegają odpowiedzialności służbowej przewidzianej w ustawie p.s.c.<sup>25</sup>.

Wszyscy pracownicy państwowi podlegają wspólnemu prawu uposażeniowemu oraz przepisom o rekrutacji i zaszeregowaniu pracowników do odpowiednich grup zawodowych oraz stanowisk<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Na ten temat wypowiadam się szczegółowo w pracy pt. *Zagadnienie ujednoczenia sytuacji prawnej pracowników zatrudnionych w organach rad narodowych* (Zeszyty Naukowe UAM, Prawo, z. VI, 1958).

<sup>24</sup> Na podstawie uchwały nr 327 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 1957 r. w sprawie przestrzegania porządku i dyscypliny pracy w zakładach pracy (M. P. nr 70, poz. 432) przewodniczący prezydiów wojewódzkich rad narodowych wydali zarządzenia, rozciągające przepisy ustawy o p. s. c. w sprawie odpowiedzialności porządkowej na pracowników kontraktowych.

<sup>25</sup> Stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1958 r. w sprawie praw i obowiązków członków prezydiów rad narodowych (Dz. U. nr 54, poz. 243).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o uposażeniu pracowników państwowych (Dz. U. nr 7, poz. 39), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 1958 r.

Elementy powyższe w sytuacji prawnej pracowników państwowych należą do prawa administracyjnego, a mianowicie do tej części, która nosi tradycyjną nazwę prawa urzędniczego.

Elementy prawa pracy w tej sytuacji pracowników państwowych dotyczą urlopów wypoczynkowych, ciągłości pracy, świadczeń ubezpieczeniowych, w tej liczbie emerytalnych, urlopów macierzyńskich itd.

Daleko idące zrównanie wszystkich pracowników państwowych w prawach i obowiązkach jest uzasadnione wspólnością wykonywanych funkcji państwowych. Źródło oraz forma stosunku służbowego przestały odgrywać zasadniczą rolę w przydziale funkcji służbowej, wobec praktyki przyjętej od chwili powstania państwa ludowego — przyjmowania pracowników do służby w administracji państwowej na podstawie umowy o pracę.

Praktyka przyjmowania pracowników państwowych do służby na podstawie aktu jednostronnego, zwanego nominacją, stała się zjawiskiem rzadkim. Dzisiaj nominację stosuje się przy powoływaniu pracowników do administracji państwowej prawie wyłącznie na stanowiska kierownicze. Pracownicy mianowani w urzędach centralnych stanowią nieznaczny odsetek, w organach administracji terenowej — jeszcze mniejszy. Wśród pracowników wykonujących funkcje niekierownicze w radach narodowych pracownicy z nominacji rekrutują się głównie spośród pracowników dawnego aparatu państwowego; są to przeważnie pracownicy fachowi, a m. in. pracownicy finansowi. Jak wyjaśnić i ocenić to zjawisko?

Główną przyczyną, która skłoniła państwo ludowe do zaniechania instytucji mianowania oraz do zawieszenia instytucji stałości stosunku służbowego przez wprowadzenie instytucji wypowiedzenia, była potrzeba ostrożnego doboru kadr do nowego aparatu państwowego, o zasadniczo innym charakterze klasowym. Państwo ludowe nie chciało wiązać się zbyt ścisłymi więzami z przyjmowanymi do służby państwowej pracownikami. Umowa o pracę daje dla obu partnerów znacznie większą swobodę rozwiązania stosunku prawnego niż nominacja, powodująca zastosowanie instytucji stałości stosunku służbowego nawet w jego formie osłabionej<sup>27</sup>. Pamiętajmy poza tym,

w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników rad narodowych (Dz. U. nr 33, poz. 149).

<sup>27</sup> Mam na myśli instytucję stanu nieczynnego przewidzianą w art. 54—56 p. s. c.

że dopiero w 1954 r. nastąpiło pełne zrównanie pracowników kontraktowych w zakresie świadczeń emerytalnych<sup>28</sup>. Państwo mianując pracownika poddaje go całemu statutowi prawnemu, m. in. prawu emerytalnemu. W pierwszych latach państwa ludowego mogło być dla państwa zbyt dużym ciężarem objęcie świadczeniami emerytalnymi wszystkich pracowników państwowych, co miałyby miejsce, gdyby byli oni przyjmowani do służby państwowej w drodze nominacji. Przyczyna ta przestała odgrywać rolę po zrównaniu wszystkich pracowników w zakresie świadczeń emerytalnych. Umowa o pracę dająca również większą swobodę pracownikowi w rozwiązaniu stosunku służbowego jest także dla niego formą korzystną, gdyż może on łatwiej zmienić miejsce pracy, bez narażania się na utratę praw nabytych w służbie państwowej.

Szybki rozrost gospodarki narodowej daje w naszym państwie duże możliwości ludziom obdarzonym zaletami osobistymi oraz posiadającym wysokie kwalifikacje zawodowe. Z tej możliwości pracownicy państwowi chętnie korzystali, przenosząc się do przedsiębiorstw państwowych, gdzie znajdowali z reguły korzystniejsze warunki. Z punktu widzenia jednak całości interesów państwa ludowego płynność kadr w urzędach i zakładach państwowych stała się zjawiskiem niepożądanym, gdyż zaczęła się dokonywać selekcja in minus. Wprawdzie w aparacie państwowym pozostała część kadr pracowniczych z dawnego aparatu, reprezentujących najczęściej dużą wiedzę i doświadczenie, a także często związanych nawykowo lub uczuciowo ze swoją pracą zawodową, z natury rzeczy jednak liczba tych kadr maleje z każdym rokiem. Pracownicy zaś nowego naboru, młodszy, wychowani w nowym ustroju i z reguły posiadający kwalifikacje polityczne do pracy w aparacie państwa ludowego są szczególnie cenni dla służby państwowej, jeśli łączą z właściwą postawą polityczną odpowiednie przygotowanie fachowe do służby państwowej. Bardziej przedsiębiorczy z nich nierzadko odchodzą z aparatu państwowego do instytucji dających im większe pole do działania niż administracja, a z tym także często lepsze warunki bytowe.

To zjawisko zasługuje na uwagę czynników odpowiedzialnych za polepszenie pracy aparatu państwowego. Uposażenia pracowników państwowych wprawdzie zostały kilka lat temu znacznie podwyższone, ale z dobrodziejstw ustawy korzysta dotąd wydatnie tylko niewielka stosunkowo grupa pracowników, gdyż polityka kadrowa kie-

<sup>28</sup> Dekret z dnia 25 czerwca 1951 r. (Dz. U. z 1958 r. nr 23, poz. 97).

ruje się obowiązującymi przepisami i pracownicy nie spełniający przewidzianych wymagań nie uzyskują podwyższenia grupy uposażenia (awansu). Polityka taka znajduje swoje uzasadnienie, gdyż zachęca do podnoszenia kwalifikacji przez dokształcanie, w licznych formach i na różnych poziomach. Jest to konieczne z uwagi na stosunkowo niski przeciętny poziom kwalifikacji pracowników.

Na drodze więc podnoszenia kwalifikacji personelu i idących w ślad za tym awansów można osiągnąć trwałe efekty w ulepszeniu pracy w aparacie państwowym.

Nie można jednak nie doceniać koniecznych dalszych zmian w sytuacji prawnej pracowników państwowych. Zmiany te, moim zdaniem, powinny iść przede wszystkim w kierunku dalszego nasycania elementami prawa pracy tej sytuacji. Do tych dalszych elementów zaliczam objęcie pracowników państwowych ustawą z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu, a przynajmniej co się tyczy zasad o ograniczeniu dopuszczalności pracy w godzinach nadliczbowych oraz wynagradzaniu za taką pracę. Wprowadzony do tej ustawy w 1958 r. artykuł 16<sup>a</sup> daje możliwość odpowiedniego do potrzeb służby państwowej określenia zakresu podmiotowego pracowników o nienormowanym czasie pracy<sup>29</sup>. Z prawa wynagrodzeń za pracę należałoby przejść do prawa służby państwowej dodatki za wysługę lat oraz premie jubileuszowe<sup>30</sup>. Z prawa urlopowego należałoby przejść zasadę, że pracownik ma prawo podmiotowe do urlopu, a przez to wzmocnić „słabsze” prawo do urlopu w ustawie o p. s. c. oraz zrównać normy urlopowe pracowników fizycznych zatrudnionych w administracji państwowej z normami robotników przemysłowych, które są korzystniejsze<sup>31</sup>.

Dalsze oczekiwane zmiany w prawie pracy polepszające sytuację prawną pracowników, np. ograniczenie możliwości rozwiązywania

<sup>29</sup> Nowela ta przewiduje możliwość ustalania bądź w drodze układów zbiorowych pracy, bądź w drodze regulacji jednostronnych, a więc rozporządzeń naczelných organów administracji, rodzaju stanowisk kierowniczych i samodzielnych.

<sup>30</sup> Tego rodzaju elementy wynagrodzenia za pracę przewidują niektóre zbiorowe układy pracy.

<sup>31</sup> „Słabsze prawo do urlopu”, gdyż istnieje możliwość odwołania pracownika z urlopu na mocy dyskrecjonalnej decyzji władzy, podobnie gdy chodzi o wykorzystanie urlopu w terminie późniejszym w razie odwołania z urlopu (art. 37 p. s. c). Pracownik fizyczny nabywa prawo do miesięcznego urlopu dopiero po 20 latach, podczas gdy robotnik w przemyśle — po 10.

umowy o pracę z pracownikiem przez wypowiedzenie, powinny się stać także udziałem pracowników państwowych. Zaspokoi to ich dążenia do przywrócenia stałości stosunku służbowego<sup>32</sup>.

Wychodzę z założenia, co starałem się uzasadnić w ogólnych rozważaniach (II), że w ustroju socjalistycznym nie powinno być żadnych różnic w sytuacji prawnej poszczególnych grup pracowniczych, jeśli nie są one uzasadnione potrzebą wykonywanej funkcji. Odrębności w sytuacji prawnej pracowników państwowych mogą być uzasadnione warunkami służby, np. wymagającej stałej gotowości pracownika do wykonywania zadań, do służby połączonej z dyscypliną wojskową, niebezpieczeństwem dla życia pracownika itp.

Odrębności takie mogą dotyczyć zarówno treści stosunku służbowego, jak i jego formy. Funkcja połączona z wykonywaniem urzędu w charakterze organu państwa uzasadnia pewne odrębności w sposobie powołania na urząd bądź w drodze wyboru, bądź nominacji.

Zawiazywanie stosunku służbowego przez nominację jest uzasadnione w służbach specjalnych, połączonych z dyscypliną wojskową. Forma wyboru podkreśla moment zaufania gromady wyborców, nominacja — zaufania władzy przełożonej. W formie aktu nominacji podkreślona jest także szczególna odpowiedzialność pracownika. Z kolei więc uzasadnione są pewne odrębności w uregulowaniu zasad odpowiedzialności służbowej. Odrębności w uprawnieniach pracowniczych są uzasadnione warunkami służby i mogą dotyczyć szczególnych norm urlopowych oraz pewnych dodatkowych świadczeń materialnych.

Proponowane zmiany w sytuacji prawnej pracowników państwowych znacznie zbliżą prawo służby państwowej do prawa pracy, tak, że będzie można to prawo uważać w przyszłości za dział prawa pracy. Nazwijmy je już dzisiaj prawem pracy służby państwowej.

Ważną konsekwencją tej zmiany będzie objęcie przez jurysdykcję sądów powszechnych sporów ze stosunku służbowego w zakresie uprawnień pracowników państwowych.

Przy przyjętym w prawie urzędniczym pojęciu stosunku służbowego jako stosunku administracyjno-prawnego interesy pewnej

<sup>32</sup> Na ten temat wypowiadam się w pracy pt. *Zagadnienie stałości stosunku służbowego w administracji państwowej* („Przegląd Zagadnień Socjalnych” 1958, z. 4).

grupy pracowników wyłączone są spod ochrony sądów powszechnych<sup>33</sup>.

Traktowanie stosunku służbowego, z którym jest połączone wykonywanie w sposób ciągły funkcji w aparacie państwowym za wynagrodzeniem, jako stosunku pracy w pełni uzasadnia powyższy postulat. Stan prawny dzisiejszy, w którym pracownik mianowany może dochodzić swoich uprawnień pracowniczych tylko w ramach hierarchicznego systemu organów administracyjnych bez możliwości skierowania skargi do trybunału niezależnego jest nie do utrzymania. Niektóre państwa socjalistyczne posunęły się znacznie dalej w ochronie uprawnień pracowniczych<sup>34</sup>.

Pozostaje jeszcze do wyjaśnienia charakter więzi, łączącej funkcjonariusza z państwem, gdy występuje on w charakterze organu. Wiąż osobista, łącząca funkcjonariusza z jego przełożonym, jest stosunkiem służbowym (czyli szczególnym stosunkiem pracy). Nie można jednak tego powiedzieć o więzi łączącej pracownika, gdy występuje on w ramach swoich kompetencji jako organ państwa. Nie można tutaj mówić o stosunku osobistym, gdyż jest to sfera funkcjonowania organów państwa. Gdy pracownik państwowy występuje w charakterze organu państwa, wówczas samo państwo działa przez niego. Polecenia władzy służbowej wiążą wprawdzie pracownika występującego w charakterze organu, ale dzieje się to w ramach stosunku służbowego (stosunku pracy), a nie w ramach stosunku państwowo-organizacyjnego łączącego państwo z jego organami<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Sądy powszechne rozstrzygają jedynie „sprawy z powództwa o odszkodowanie przypadające od nie pozostających w cywilnoprawnym stosunku osób, pełniących funkcję na podstawie mianowania lub z wyboru oraz sprawy z powództwa tych osób o ustalenie nieistnienia lub wysokości roszczeń odszkodowawczych”. Chodzi w tym przypadku o sprawy odpowiedzialności cywilnej pracowników państwowych za szkody wyrządzone państwu z powodu nienależytego wykonywania obowiązków — art. 67, p. s. c. (uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 24 stycznia 1959, I CO 27/58; Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1960, z. 1, cl).

<sup>34</sup> Na podstawie art. 1 *Kodeksa o trudie RSFSR* postanowienia kodeksu prawa pracy obejmują m. in. wszystkie osoby zatrudnione w instytucjach państwowych (*Sbornik zakonodatelnych aktow o trudie*, 1956, s. 7).

<sup>35</sup> Nie bardzo jasna jest konstrukcja podwójnego stosunku, łączącego pracownika państwowego z państwem radzieckim, zawarta w *Radzieckim prawie administracyjnym*, pod redakcją Studienikina (1953, s. 178—179). Studienikin pisze: „A więc pracownik państwowy jako podmiot praw służbowych koniecznych do wykonywania funkcji państwowych wstępuje w stosunek służbowy o charakterze prawno-państwowym, a jako podmiot praw osobistych

Ujmując w formę bardziej precyzyjną proponowane pojęcia stosunku służbowego i stosunku pracy, możemy powiedzieć, że: 1. niektóre stosunki służbowe (mianowicie te, które są połączone z wykonywaniem przez pracownika funkcji państwowej w aparacie państwowym w sposób ciągły za stałym wynagrodzeniem) są stosunkami pracy, oraz 2, niektóre stosunki pracy (mianowicie te, które polegają na wykonywaniu funkcji państwowej w aparacie państwowym) są stosunkami służbowymi.

Stwierdzamy więc, że między pojęciami: stosunku służbowego i stosunku pracy zachodzi logiczny stosunek krzyżowania się.

Proponowane pojęcia nie są abstrakcyjnymi, oderwanymi od porządku prawnego konstrukcjami. Mają one uzasadnienie w ogólnych zasadach ustroju socjalistycznego oraz znajdują oparcie w przepisach prawnych zwłaszcza nowego pochodzenia oraz w praktyce prawnej<sup>36</sup>.

W nowym duchu należy też interpretować dawne przepisy. Nie do utrzymania są dawne konstrukcje pojęciowe stosunku służbowego i stosunku pracy jako pojęcia wyłączające się nawzajem<sup>37</sup>. Pojęcie stosunku służbowego otrzymało w państwie ludowym szerszy

pracownika najemnego jest kontrahentem stosunku najmu pracy. Stosunki służbowe o charakterze prawno-państwowym regulowane są przez prawo administracyjne, a stosunki pracy przez prawo pracy". Występuje tu, moim zdaniem, pomieszanie stosunku służbowego o charakterze osobistym ze stosunkiem administracyjnym, który ja nazywam stosunkiem państwowo-organizacyjnym czyli stosunkiem między organami. Poza tym Studienikin mówi tylko o prawach osobistych pracownika w ramach stosunku pracy, nic nie mówiąc o jego obowiązkach z tego stosunku, przydzielając je widocznie stosunkowi służbowemu.

<sup>36</sup> Na przykład w ustawie z dnia 27 kwietnia 1956 r. o prawach i obowiązkach nauczycieli (Dz. U. nr 12, poz. 63) obok stosunku służbowego z nominacji występuje stosunek służbowy z umowy o pracę. Była mowa o powierzaniu wszelkich funkcji służbowych w administracji państwowej pracownikom kontraktowym. Jaroszyński stwierdza: „Zawiązanie stosunku służbowego następuje albo na podstawie jednostronnego aktu nominacji, albo na podstawie umowy o pracę" (*Polskie prawo administracyjne*, 1956, s. 305). Przeoczył zapewne trzecie źródło „akt wyboru".

<sup>37</sup> Tak jest w p. s. c. oraz innych obowiązujących przepisach pochodzenia przedwojennego, np. w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 stycznia 1934 r. o stosunku służbowym pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon" (Dz. U. nr 4, poz. 25). Tak rozumieli to zagadnienie np. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, 1946, s. 119–120. Podobnie T. Bigo w podręczniku prawa administracyjnego z 1952 r., cz. II, s. 74.

zakres przez objęcie niektórych stosunków pracy<sup>38</sup>. Uległo także rozszerzeniu pojęcie stosunku pracy przez objęcie niektórych stosunków administracyjnoprawnych<sup>39</sup>. W ramach służby państwowej pojęcia stosunku służbowego i stosunku pracy mogą być używane zamiennie, jeśli spełniają warunki określone w proponowanych konstrukcjach.

<sup>38</sup> Właśnie stosunków służbowych opartych na umowie o pracę.

<sup>39</sup> Powszechnie »przyjęty pogląd w nauce prawa pracy, a także w orzecznictwie, por. przypis 33. W uchwale cytowanej Sąd Najwyższy mówi o trzech rodzajach stosunków pracy: a) cywilnoprawnych (z określeniem tym się nie zgadzam; Świącicki wprowadza pojęcie „stosunku zobowiązaniowego prawa pracy”, co słusznie podkreśla odrębny charakter tego stosunku), b) spółdzielczych oraz o c) nie posiadających charakteru tego cywilnoprawnego stosunku pracy, których dotyczą przepisy prawa administracyjnego”. To skomplikowane określenie dotyczy właśnie stosunków pracy powstających z aktu administracyjnego (nominacji albo wyboru).