

**INSTYTUT ORGANIZACJI I KIEROWANIA PAN i MNSzWIT  
ZAKŁAD PROBLEMÓW PRAWNYCH**

**zagadnienia  
prawne  
kierowania  
gospodarką  
narodową**

**W-wa  
IX  
1975**

**do użytku wewnętrznego**

INSTYTUT ORGANIZACJI I KIEROWANIA PAN i MNSzWiT  
ZAKŁAD PROBLEMÓW PRAWNYCH

**zagadnienia  
prawne  
kierowania  
gospodarką  
narodową**

**W-wa  
IX  
1975**

**do użytku wewnętrznego**

Redaktor odpowiedzialny dr Jan SOLARZ



Nr inw. IOK 30372

I.5

Pow. w Dziale Poligraficznym IOK - zam. 240/75 nakł. 110 egz.

CZĘŚĆ I

PROBLEMATYKA DZIAŁALNOŚCI MINISTERSTW  
W SYSTEMIE SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM  
POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

SITUACJA PRAWNA PRACOWNIKÓW MINISTERSTW

Pod pojęciem "pracowników ministerstw" rozumiem osoby zatrudnione w ministerstwach tzn. osoby, które wiąże z ministerstwem stosunek pracy. Należą oni do grupy pracowników państwowych<sup>1/</sup> w zasadzie ich sytuacja prawna jest zbliżona do sytuacji pozostałych pracowników państwowych, niemniej jednak charakter ich pracy, zakres i ważkość podejmowanych przez nich decyzji itp. wykazują pewne cechy specyficzne. Ponadto, kategoria pracowników ministerstw nie jest jednolita, występuje tutaj znaczne zróżnicowanie zadań oraz związanych z nimi uprawnień i obowiązków, o czym będzie mowa niżej.

Specyfika pracy pracowników ministerstw w odniesieniu do pozostałych pracowników państwowych wiąże się z zadaniami ministerstw. Jak wspomniano wyżej, ministerstwo jest organem pomocniczym ministra<sup>2/</sup>. Jest to "zorganizowany kolektyw pracowników państwowych, kierowany przez ministra i powoływany do pomocy ministrowi w wykonywaniu jego zadań".<sup>3/</sup> Zakres funkcji wykonywanych przez pracowników ministerstw wiąże się z zakresem zadań i kompetencjami ministrów. Nie tylko minister i podsekretarze stanu, ale również dyrektorzy departamentów i inni pracownicy ministerstwa wykonują społecznie ważne funkcje, a sprawy załatwiane przez poszczególnych pracowników dotyczą nieraz obszaru całego kraju.

W związku z powyższym w rozdziale niniejszym rozważę alternatywę, czy:

- 1/ charakter funkcji wykonywanych przez pracowników ministerstw odbiega w sposób tak znaczny od pozostałych pracowników państwowych,<sup>2c</sup> istnieje potrzeba odmiennego uregulowania ich sytuacji prawnej, czy też
- 2/ odrębności te nie są tak istotne, ażeby wymagały wyodrębnienia kategorii pracowników ministerstw od pozostałych pracowników państwowych, jeśli chodzi o ich prawa i obowiązki z punktu widzenia prawa pracy.



Pojęcie "sytuacja prawna pracownika" obejmuje cały zespół stosunków prawnych z dziedziny prawa pracy, administracyjnego, finansowego, cywilnego, karnego, państwowego; obejmuje ono również jego przynależność do określonej grupy społecznej. Sytuację prawną pracownika określa status pracowniczy, czyli zespół norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z jego zatrudnieniem.

Omawiając sytuację prawną pracowników ministerstw w niniejszym rozdziale, z uwagi na szczupłe ramy opracowania, zastosuję ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe. Jeśli chodzi o pierwsze, zajmę się jedynie zagadnieniami z dziedziny prawa pracy, które w sposób najbardziej istotny charakteryzują tę sytuację.

Zgodnie z klasyfikacją przyjętą w prawie pracy przez M. Świącickiego<sup>4/</sup> na status pracownicy składa się: 1/ stosunek pracy oraz 2/ inne stosunki prawne związane z zatrudnieniem pracownika, w których:

- a/ pracownik jest jednym z podmiotów. Ma to miejsce np. przy ubezpieczeniu społecznym, jeśli chodzi o pozycję pracownika jako ubezpieczonego,
- b/ pracownik jest jedynie destynariuszem skutków prawnych ich realizacji. Np. w dziedzinie ochrony pracy podmiotami są państwo i kierownicy pracy, a pracownik korzysta jedynie z realizacji obowiązków objętych tymi stosunkami prawnymi,
- c/ podmiotem lub destynariuszem skutków prawnych są członkowie rodziny pracownika, którzy np. są uprawnieni do odprawy pośmiertnej.<sup>5/</sup>

W rozdziale niniejszym zajmę się jedynie specyficznymi cechami sytuacji prawnej pracowników ministerstw, które odróżniają ich od pracowników innych urzędów państwowych oraz od pracowników pozostałych zakładów pracy. Ponadto, zajmę się wyłącznie kwestiami dotyczącymi ich stosunku pracy, pozostawiając poza zakresem moich rozważań inne stosunki prawne związane ze stosunkiem pracy i zatrudnieniem pracownika, wymienione powyżej w pkt.2. Ograniczenie to wynika z faktu, że będą

omawiała w zasadzie sytuację prawną pracowników ministerstw w zakresie uregulowanym - odrębnie w stosunku do powszechnej regulacji kodeksu pracy - przez przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych /Dz.U.Nr 49, poz.300/, zwanego dalej "rozporządzeniem", bez bliższego oznaczenia.

Wspomniane rozporządzenie, jak to wynika z jego tytułu, dotyczy "praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych" i te właśnie zagadnienia będą przedmiotem niniejszego rozdziału w takim zakresie, w jakim mają zastosowanie do pracowników ministerstw. Zagadnienia te wchodziły w zakres stosunku pracy tych pracowników. W związku z tym omówię:

- 1/ nawiązanie stosunku pracy,
- 2/ treść stosunku pracy, a więc istotne obowiązki zakładu pracy - ministerstwa i pracownika wynikające ze stosunku pracy,
- 3/ zmiany treści stosunku pracy w trakcie jego trwania, oraz
- 4/ ustanie stosunku pracy.

Jeśli chodzi o ograniczenia podmiotowe, zajmę się sytuacją prawną tych pracowników ministerstw, do których w pełni odnoszą się przepisy k.p. oraz rozporządzenia. W związku z powyższym opracowanie niniejsze nie obejmuje omówienia statusu prawnego:

- 1/ funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, zwanych dalej "funkcjonariuszami MO", pełniących służbę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, 6/
- 2/ żołnierzy zawodowych pełniących służbę w Ministerstwie Obrony Narodowej, 7/
- 3/ funkcjonariuszy Służby Więziennej, zwanych dalej "funkcjonariuszami SW" pełniących służbę w Centralnym Zarządzie Zakładów Karnych Ministerstwa Sprawiedliwości, 8/
- 4/ sędziów i notariuszy delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości,
- 5/ pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej,
- 6/ pracowników niektórych komórek organizacyjnych Ministerstwa Komuni-



kacji.

ad.1, 2 i 3/ Sytuacja prawna funkcjonariuszy MO i SW oraz żołnierzy zawodowych wykazuje tak wiele cech specyficznych w porównaniu z sytuacją pozostałych pracowników, że kwestionowano przynależność przepisów regulujących ich stosunki służbowe do dziedziny prawa pracy, uważając je za domenę prawa administracyjnego i omawiając je w podręcznikach prawa administracyjnego.<sup>9/</sup> W kodeksie pracy brak jest w tej kwestii wyraźnego przepisu. Można by wprawdzie w oparciu o art.2 k.p., który stwierdza, że "Pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, ... mianowania..." uznać ich za pracowników, do których w myśl art.5 k.p., na zasadzie *lex specialis derogat generali*, w zakresie nie uregulowanym przepisami szczególnymi, mają zastosowanie przepisy kodeksu. Na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie k.p. podobny pogląd wyraził W.Jaśkiewicz, zaliczając ich do kategorii pracowników państwowych, a w ramach tej kategorii do tzw.służb specjalnych.<sup>10/</sup> Niemniej jednak uzasadnienie do tekstu projektu kodeksu pracy opublikowane w grudniu 1973 r. wyraźnie stwierdza, że "Poza kodeksem pracy, który ureguluje pracowniczy stosunek pracy, pozostanie też ustawodawstwo dotyczące stosunków służbowych funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej oraz zawodowych wojskowych.<sup>11/</sup> Jak pisze W.Szubert: "Zwyczajowo dziedziny te są traktowane jako leżące poza prawem pracy ze względu na obowiązujące w nich rygory i dyscyplinę typu wojskowego.<sup>12/</sup> Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że art.VII p.w.k.p. wyliczając przepisy, których nie narusza k.p., takie jak np.prawo o ustroju sądów powszechnych, nie wymienia przepisów regulujących stosunki służbowe tych funkcjonariuszy. Szersze omówienie tego zagadnienia przekracza ramy niniejszego rozdziału, w związku z tym reasumując powyższe uwagi chciałabym stwierdzić, że - wobec braku odmiennego postanowienia - ani k.p. ani przepisy wydane na jego podstawie nie mają zastosowania do stosunków służbowych



tych funkcjonariuszy. Niemniej jednak funkcjonariusze ci zatrudnieni we wspomnianych ministerstwach wykonują niejednokrotnie podobne funkcje, jak pracownicy umowni, posiadają podobny zakres zadań i kompetencji /zakres działalności/, co przemawiałoby za przyznaniem im takich samych uprawnień i obowiązków. Jak podkreśla L.Habuda: "Uprawnienia i odpowiedzialność są bowiem, a w każdym razie powinny być odnoszone, jeśli nawet w ogóle nie dostosowane, do zakresu /przedmiotu/ działalności."<sup>13/</sup>

ad.4/ Status prawny sędziów określa Prawo o ustroju sądów powszechnych /jednolity tekst: Dz.U.z 1964 r. Nr 6, poz.40, zmiana: Dz.U. z 1967 r. Nr 13, poz.55, z 1969 r. Nr 13, poz.98 i z 1974 r. Nr 50, poz.316/, zwane dalej "u.s.p.". Sędziowie są powoływani przez Radę Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości /art.53 u.s.p./.

W myśl art.63 u.s.p. Minister Sprawiedliwości za zgodą sędziego może delegować go do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości. Sędzia delegowany zachowuje swoje dotychczasowe stanowisko i uprawnienia z tym związane, jest on nadal sędzią sądu określonego w akcie powołania. Sędzia może być delegowany na czas określony albo na czas nie określony. W odniesieniu do delegowanych na czas określony nie ma wątpliwości, iż nie są oni pracownikami Ministerstwa. Natomiast w odniesieniu do sędziów delegowanych na czas nie określony, wobec faktu, iż delegacja taka trwa nieraz przez bardzo długi okres czasu np.trzydzieści lat, często do momentu osiągnięcia wieku emerytalnego, można mieć wątpliwości, czy są oni w okresie trwania delegacji pracownikami swego sądu czy też Ministerstwa Sprawiedliwości. W świetle tego, co powiedziałam wyżej, słuszniejsze wydaje mi się przyjęcie drugiej alternatywy. Wątpliwość ta nie powoduje zresztą praktycznie poważniejszych konsekwencji, gdyż, jak wspomniałam wyżej, zachowują oni uprawnienia związane ze stanowiskiem sędziego, łącznie z możliwością orzekania, natomiast w myśl art.65 u.s.p. "W sprawach nie unormowanych w Prawie o ustroju sądów powszechnych lub w przepisach szczególnych do sędziów sto-

suje się odpowiednio przepisy wydane na podstawie art.298 Kodeksu pracy w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych", czyli te same, które odnoszą się do pozostałych pracowników Ministerstwa. Sytuacja prawna notariuszy podlega przepisom ustawy z dnia 25 maja 1951 r. - Prawo o notariacie /jednolity tekst: Dz.U. z 1963 r. Nr 19, poz.106, zmiany: Dz.U. z 1964 r. Nr 41, poz.278, z 1965 r. Nr 52, poz. 318 i 320, z 1967 r. Nr 1, poz.1 i z 1964 r. Nr 50, poz.317/. Nawiązanie stosunku pracy z notariuszem następuje na podstawie mianowania go przez Ministra Sprawiedliwości /§ 11 ustawy/. Minister Sprawiedliwości może go również przenieść do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości. W związku z tym wątpliwości omówione powyżej w odniesieniu do tego, czy sędziowie delegowani na czas nie określony do pracy w Ministerstwie są jego pracownikami, odnoszą się również do będących w podobnej sytuacji notariuszy. Do notariuszy ma również odpowiednie zastosowanie przepis art.65 p.s.c. /zgodnie z art.18 ustawy o notariacie/.

ad.5/ Do grupy tej odnoszą się przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1975 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej /Dz.U.Nr 3, poz.10/ wydanego na podstawie art.298 k.p. Zgodnie z § 1 <sup>wspomnianego</sup> rozporządzenia pracownikami służby dyplomatyczno-konsularnej są osoby zatrudnione w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych.

Nawiązanie stosunku pracy z tymi pracownikami następuje na podstawie mianowania lub umowy o pracę /§ 3 <sup>cytowanego</sup> rozporządzenia/. W sprawach nie uregulowanych rozporządzeniem stosuje się przepisy k.p. oraz przepisy w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych /§ 35 rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej/. Odmiennie uregulowanie sytuacji prawnej tych pracowników stanowi jak najbardziej właściwy przejaw uzasadnionej dyferencjacji prawa pracy, gdyż wiąże się ściśle z charakterem wykonywanych przez nich funkcji.



ad.6/ Rozporządzenie z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych /Dz.U. Nr 51, poz.327/ stosuje się m.in. do pracowników niektórych komórek organizacyjnych Ministerstwa Komunikacji określonych przez Prezesa Rady Ministrów /§ 1 pkt 5 <sup>wspomniane</sup> rozporządzenia/. Utrzymuje ono w dość szerokim zakresie kategorię pracowników mianowanych /§ 3 i 47/, co jest uzasadnione nie tylko względami tradycyjnymi, lecz zakresem wykonywanych przez nich zadań. Niemniej jednak można by podnieść tutaj wątpliwość, czy nie wystarczyłoby w odniesieniu do tych pracowników zastosowanie instytucji powołania.

### 1. Podstawy prawne

Do chwili wejścia w życie kodeksu pracy sytuacja prawna pracowników większości ministerstw w zakresie zagadnień omawianych w niniejszym opracowaniu była uregulowana w zasadzie przepisami:

- ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej,
- dekretu z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych,
- ustawy z dnia 4 lutego 1949 r. o uposażeniu pracowników państwowych.

Z dniem 1 stycznia 1975 r. <sup>te</sup> przepisy zostały uchylone i zastąpione przepisami kodeksu pracy, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20.XII.1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych /Dz.U.Nr 49, poz.300/, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27.XII.1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych /Dz.U. Nr 51, poz.327/ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1975 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej /Dz.U.Nr 3, poz.10/.

W ostatnich latach można zaobserwować tendencje do zrównywania uprawnień pracowników ministerstw z innymi kategoriami pracowników administracji państwowej oraz z pozostałymi kategoriami pracowników i



zachowywanie dyferencjacji tych uprawnień tylko w takim zakresie, w jakim jest to uzasadnione szczególnym charakterem pracy. Kodeks pracy oraz przepisy wydanych na jego podstawie rozporządzeń stanowią wyraz tej tendencji i jej praktyczną realizację. Zakres podmiotowy i przedmiotowy kodeksu pracy jest bardzo szeroki. Zgodnie ze sformułowaniem zawartym w jego art.1 określa on "prawa i obowiązki pracowników". Pod pojęciem pracownika kodeks rozumie wszystkie osoby zatrudnione "na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę" - art.2 k.p. Przepisy kodeksu mają zastosowanie do wszystkich pracowników, w tym i pracowników ministerstw.<sup>14/</sup>

Jak pisze W.Szubert "Zmiana ta...świadczy o przekreśleniu dotychczasowego rozdziału między "umownym" prawem pracy i prawem służby państwowej, z czym łączy się nadanie kodeksowi pracy charakteru aktu nadrzędnego w stosunku do wszelkiej regulacji stosunków pracy, także zawierającej w sobie administracyjno-prawne elementy służby".<sup>15/</sup> Ponadto, zgodnie z art.XV p.w.k.p., "Stosunek pracy pracowników mianowanych podlegających ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej przekształca się w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nie określony" lub też w stosunek pracy na podstawie powołania "jeżeli zajmują oni stanowiska, dla których w myśl przepisów kodeksu pracy przewidziane jest nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania przez właściwy organ". Stanowiska te, zgodnie z art.68 § 2 k.p.zostały określone przez Radę Ministrów po porozumieniu z CRZZ.<sup>16/</sup>

Jednakże powszechne objęcie regulacją kodeksową wszystkich pracowników, w tym i pracowników ministerstw, nie oznacza wyłączenia niezbędnej dyferencjacji prawa pracy uzasadnionej właściwościami danej gałęzi i charakterem pracy. Jest ona realizowana na gruncie kodeksu w drodze układów zbiorowych pracy, rozporządzeń wydanych na podstawie przepisów kodeksu oraz utrzymania w mocy niektórych przepisów dotychczas obowiązujących.<sup>17/</sup>

Jeśli chodzi o rozporządzenia wydane na podstawie kodeksu, art.298

kodeksu zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia po porozumieniu z CRZZ w drodze rozporządzenia w sposób szczególnie niektórych praw i obowiązków pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych. Na podstawie tego właśnie przepisu zostało wydane wspomniane rozporządzenie. W szczególności Rada Ministrów może w stosunku do tych pracowników "ustalić specjalne wymagania w zakresie kwalifikacji osobistych i zawodowych, zasady i tryb przenoszenia na inne stanowiska, zasady odpowiedzialności służbowej i zawieszania w czynnościach, niezbędne odstępstwa od przepisów kodeksu w zakresie czasu pracy i wynagrodzenia za godziny nadliczbowe"/art.298 § 2 k.P. Zgodnie z § 3 art.298 k.P.Rada Ministrów może również w drodze rozporządzenia wobec tych pracowników:

- 1/ wprowadzić nawiązywanie stosunku pracy na podstawie mianowania, a także na podstawie powołania przez właściwy organ w szerszym zakresie niż ustalony w art.68 k.P.
- 2/ wyłączyć stosowanie przepisów kodeksu o rozpatrywaniu sporów podlegających właściwości komisji odwoławczych do spraw pracy i wprowadzić odmienny tryb rozpatrywania tych spraw".

Delegacja ta może budzić pewne zastrzeżenia wobec tak szerokiego zakresu spraw w niej wymienionych, zwłaszcza wobec sformułowania art.298 § 2 "w szczególności", co oznacza, że wymieniony - i tak bardzo szeroki zakres zagadnień jest wyliczeniem jedynie przykładowym, a nie wyczerpującym. W związku z tym Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może praktycznie uregulować wszelkie sprawy związane ze stosunkiem pracy tych pracowników w sposób odmienny niż to przewiduje kodeks pracy. Zatem powszechność regulacji kodeksowej zostałaby w ten sposób zachwiana. Zresztą nawet sam przegląd zagadnień wymienionych w § 2 i § 3 art. 298 k.p.doprowadzić może do wniosku, że ich przedmiotem są istotne warunki - essentialia negotii - umowy o pracę i w konsekwencji podważyć tezę o powszechności podmiotowej i przedmiotowej regulacji kodeksowej. Brak jest tutaj również ograniczenia podobnego do zawartego w art.239 k.P. dotyczącego postanowień układów zbiorowych pracy, które nie mogą



być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy k.p. Tak więc przepisy wspomnianych rozporządzeń mogą wprowadzać postanowienia mniej korzystne dla omawianej kategorii pracowników. Warto również zwrócić uwagę na możliwość wprowadzenia nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania, o której wspomniałam wyżej, co można by uważać za pewną niekonsekwencję w związku ze sformułowaniem zawartym w przepisach wprowadzających k.p. Pypatrz wyżej/, że stosunki pracy dotychczasowych pracowników mianowanych przekształcają się z mocy prawa w umowne lub oparte na powołaniu. Jak zostanie wykazane w dalszej części opracowania, przepisy wydanego rozporządzenia regulują w sposób odmienny od kodeksu wiele istotnych spraw dotyczących stosunku pracy pracowników ministerstw, tak więc zakres zastosowania kodeksu pracy jest w stosunku do tych pracowników poważnie ograniczony.

## 2. Nawiązanie stosunku pracy

Nawiązanie stosunku pracy z pracownikami ministerstw następuje na zasadach określonych w k.p. tzn. przez zawarcie umowy o pracę, powołanie lub mianowanie. Tak więc, na gruncie k.p. stosunek pracy uległ generalnemu zróżnicowaniu i nabrał nowej treści. Oczywiście do wszystkich stosunków pracy ma zastosowanie art. 11 k.p., zgodnie z którym nawiązanie stosunku pracy, bez względu na jego podstawę prawną, wymaga zgodnego oświadczenia woli zakładu pracy i pracownika. Przepis ten odnosi się do wszystkich stosunków pracy, niezależnie od tego, czy powstają one na podstawie umowy o pracę, powołania czy też mianowania.

Stronami stosunku pracy są: zakład pracy i pracownik. Szczególne wymagania odnoszące się do pracownika ministerstwa zostaną omówione w dalszej części. W chwili obecnej chciałabym zająć się pojęciem zakładu pracy jako podmiotu stosunku pracy, podmiotu zatrudniającego /zakład pracy w znaczeniu podmiotowym w odróżnieniu od pojęcia zakładu pracy w znaczeniu przedmiotowym/.<sup>18/</sup>

Zgodnie z art. 3 k.p. "Zakładem pracy jest jednostka organizacyjna



zatrudniająca pracowników, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności zakładem pracy jest przedsiębiorstwo państwowe, urząd lub inna państwowa jednostka organizacyjna...". Z reguły podmiotem zatrudniającym jest osoba prawna /art.33 k.c./, ale nie jest to warunkiem sine qua non.

Powszechnie przyjmuje się, że ministerstwo, jako jednostka budżetowa /art.10 ust.1 ustawy o prawie budżetowym/, nie posiada osobowości prawnej, a podmiotem praw i obowiązków dotyczących przekazanego mu mienia jest Skarb Państwa. W związku z tym, w stosunkach cywilno-prawnych, ministerstwo reprezentuje Skarb Państwa w zakresie związanym z zadaniami danego ministerstwa. Natomiast w dziedzinie prawa pracy, zgodnie z przepisami k.p., ministerstwo może występować w charakterze samodzielnego podmiotu stosunku pracy.<sup>19/</sup>

Wspomniany art.3 k.p. wymienia dwie cechy charakteryzujące zakład pracy: wyodrębnienie organizacyjne i możliwość zatrudniania pracowników, a więc zawierania z nimi umów o pracę, czy też ich powoływania lub mianowania. Zgodnie z tym, co powiedziałam na wstępie niniejszego rozdziału, przez pracowników ministerstwa rozumiem osoby, które wiążą z ministerstwem stosunek pracy, czyli zatrudnione w jednostkach organizacyjnych ministerstwa. Jednostki te określone są przeważnie w regulaminie organizacyjnym danego ministerstwa.<sup>20/</sup> Natomiast nie będą pracownikami ministerstwa pracownicy jednostek organizacyjnych podległych ministerstwu jak np. centralnych ośrodków informacji, instytutów naukowo-badawczych itp., gdyż te jednostki organizacyjne posiadają prawo samodzielnego zatrudniania pracowników, a więc są odrębnymi zakładami pracy.

Podmiot zatrudniający działa przez swe organy lub pełnomocników. Organem zakładu pracy jest przede wszystkim jego kierownik. W myśl art.4 k.p. "Kierownik zakładu pracy reprezentuje zakład pracy wobec załogi i działa w jego imieniu - zgodnie z zasadą jednoosobowego kie-

rownictwa". W takim rozumieniu kierownikiem ministerstwa jest oczywiście minister. Jednakże, zgodnie z art.23 k.p. "czynności prawnych w zakresie stosunku pracy dokonuje w imieniu zakładu pracy kierownik lub inny upoważniony do tego pracownik". Trudno byłoby sobie wyobrazić żeby wszelkich "czynności prawnych w zakresie stosunku pracy" dokonywał osobiście minister lub nawet jego zastępcy. Sprawy te są przekazywane innym "upoważnionym do tego" pracownikom. I tak np. Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych stanowiący Załącznik do decyzji Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 12 lipca 1972 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MB i PMB /Mr GM5-0322-5/ w części II pkt 2.2 upoważnia Dyrektora Departamentu Kadr i Szkolenia m.in.do:

- "1/ angażowania, zwalniania i przeszeregowywania oraz ustalania wynagrodzeń dla pracowników Ministerstwa na stanowiskach do naczelnika wydziału włącznie, na wniosek lub w porozumieniu z dyrektorem właściwego departamentu,
- 2/ udzielania zezwoleń na wykonywanie dodatkowych stałych zajęć ubocznych i wyrażania zgody na przyjęcie przez pracowników Ministerstwa prac zleconych dla jednostek podległych..."

Natomiast w odniesieniu do pracowników na wyższych stanowiskach w imieniu ministerstwa występuje minister /podsekretarz stanu/. Podobnie jest w innych ministerstwach, chociaż występują tutaj pewne odrębności.

Zgodnie z art.22 § 2 k.p. w zasadzie "Pracownikiem może być osoba, która ukończyła 18 lat. Na warunkach określonych w dziale IX k.p. pracownikiem może być również osoba, która ukończyła 15 lat, a nie przekroczyła 18 lat /art.190 § 1 k.p./. Ponadto, zgodnie z art.22 § 3 k.p. "osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może ...nawiązać stosunek pracy oraz dokonywać czynności prawnych, które dotyczą tego stosunku" - pod pewnymi warunkami. Ponieważ pracownikom minis-



terstw stawia się znacznie większe wymagania w związku z większym zakresem i ważkością spraw wymagających podejmowania przez nich decyzji, przepisy rozporządzenia nie dopuszczają zatrudniania tych kategorii osób.

Poza wymaganiami zawartymi w k.p. przepisy rozporządzenia nakładają dalsze wymagania odnoszące się do osoby i kwalifikacji pracownika ministerstwa. I tak może nim być tylko osoba, która zgodnie z § 2 i 3 rozporządzenia:

- 1/ ze względu na swoją postawę ideowo-moralną daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika ministerstwa,<sup>2 1/</sup>
- 2/ posiada obywatelstwo polskie,
- 3/ ukończyła 18 lat i ma pełną zdolność do czynności prawnych,
- 4/ korzysta z praw publicznych,
- 5/ posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe w zakresie wykształcenia i stażu pracy.

Jeśli chodzi o kwalifikacje zawodowe i staż pracy pracowników ministerstw wymagane dla danego stanowiska wymienione rozporządzenie w § 3, podobnie jak k.p. w art.1o2 § 1, odsyła do przepisów o wynagrodzeniu, które szczegółowo regulują te sprawy. Jednakże art.1o2 § 2 k.p. przewiduje w stosunku do pracowników nie posiadających wymaganych kwalifikacji zawodowych możliwość zobowiązania pracownika do ich uzupełnienia w terminie i w sposób ustalony przez zakład pracy lub też nawet zwolnienia od tego obowiązku z uwagi na wiek, wieloletni staż pracy na danym stanowisku, stan zdrowia albo inne warunki osobiste lub rodzinne, jeżeli pracownik właściwie wykonuje swoją pracę. Jeśli chodzi o pracowników ministerstw, jedyne odstępstwo w tym przypadku przewiduje § 21 rozporządzenia, który - podobnie jak art.1o2 § 2 k.p. - przewiduje możliwość dalszego zatrudniania pracownika państwowego, który nie ma kwalifikacji zawodowych w zakresie wykształcenia wymaganych na danym stanowisku, lecz wywiązuje się należycie ze swoich obowiązków - w wypadku uzyskania na to zgody



właściwego ministra. Pracownik ten powinien uzupełnić swoje wykształcenie.<sup>2 2/</sup>

Z większością pracowników ministerstw nawiązuje się stosunek pracy na podstawie umowy o pracę. Jeśli chodzi o rodzaje umów o pracę, obowiązują tutaj przepisy k.p., zgodnie z którymi umowę o pracę można zawrzeć na czas nie określony, określony, na czas wykonania określonej pracy, na okres wstępny i próbny /art.25 k.p./

Jedynie w odniesieniu do pracowników na stanowiskach kierowniczych lub innych samodzielnych określonych przez Prezesa Rady Ministrów, § 5 rozporządzenia przewiduje nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania przez ministra na zasadzie art.68 § 1 i 2 k.p. Tak więc kategoria pracowników powołanych w ministerstwach została w znaczny sposób zawężona /w porównaniu do poprzednio istniejącej kategorii pracowników mianowanych/.

Jeśli chodzi o samą instytucję powołania, odnoszą się do niej zasady zawarte w kodeksie pracy. Jak już wspomniałam w myśl art.2 i 68 k.p., powołanie jest jedną z podstaw nawiązania stosunku pracy na równi z umową o pracę i mianowaniem. Do stosunku pracy powstałego na podstawie powołania stosuje się przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nie określony, jeżeli przepisy art.68-72 k.p. nie zawierają postanowień odmiennych.<sup>2 3/</sup> Stosuje się też do niego przepis art.11 k.p., który głosi, że "Nawiązanie stosunku pracy, bez względu na jego podstawę prawną, wymaga zgodnego oświadczenia woli zakładu pracy i pracownika", a więc do powstania stosunku pracy na podstawie powołania konieczne jest istnienie aktu powołania i zgoda pracownika na powołanie na dane stanowisko.

Drobne odrębności w stosunku do przepisów k.p., jakie przewiduje w zakresie powołania rozporządzenie, dotyczą :

a/ przewidzianej w § 6 rozporządzenia możliwości uzależnienia powołania od uprzedniego złożenia egzaminu lub wykazania w inny sposób przydatności do pracy na danym stanowisku, czego nie przewidują

ani przepisy kodeksu, ani też przepisy wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie określenia stanowisk kierowniczych, na których zatrudnia się pracowników na podstawie powołania /Dz.U.Nr 45, poz.268/,

b/ odmiennych przepisów o czasie pracy /§ 16 rozporządzenia - patrz niżej/

c/ szerszego - niż to ma miejsce w odniesieniu do pracowników pozostałych zakładów pracy wymienionych w art.68 k.p. i rozporządzenia wydanego na jego podstawie - zakresu osób, z którymi nawiązuje się stosunek pracy w drodze powołania /§ 5 rozporządzenia/.

Te omówione odrębności są tak nieznaczne, że nie uzasadniają odrębnego traktowania instytucji powołania w urzędach państwowych w odniesieniu do tej instytucji w innych jednostkach organizacyjnych.<sup>24/</sup>

Jak wspomniałam, kategoria mianowanych pracowników ministerstw została w zasadzie zniesiona, gdyż wspomniany już przepis art.XV pwpk stwierdza, że stosunek pracy mianowanych pracowników ministerstw przeistacza się w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nie określony lub też w stosunek pracy na podstawie powołania. Niemniej jednak kodeks pracy zawiera jednocześnie upoważnienie dla Rady Ministrów do wprowadzenia - w drodze rozporządzenia wydanego po porozumieniu z CRZZ - nawiązywania stosunku pracy na podstawie mianowania w przypadkach uzasadnionych szczególnym charakterem pracy zgodnie z art.76 k.p. W chwili obecnej pracownicy mianowani są tylko w Ministerstwie Komunikacji, Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Obrony Narodowej i Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że w ministerstwie występują trzy podstawy powstania stosunku pracy: umowa o pracę, powołanie i mianowanie i w związku z tym istnieją trzy zasadnicze kategorie pracowników: pracownicy umownie podporządkowani, powołani i mianowani.



### 3. Treść stosunku pracy

Do pracowników ministerstw zwanych przez przepisy rozporządzenia "pracownikami państwowymi" /§ 1 ust.4/<sup>25</sup>/ mają oczywiście zastosowanie przepisy kodeksu pracy i wydanych na jego podstawie rozporządzeń oraz posiłkowo k.c. /art.300 k.p./, z wyjątkiem tych przepisów, które zostały uregulowane odrębne w rozporządzeniu. Tak np. będą tutaj miały w pełni zastosowanie przede wszystkim przepisy ogólne k.p., przepisy dotyczące wynagrodzenia za pracę i jego ochrony, świadczeń przysługujących w okresie czasowej niezdolności do pracy, odprawy pośmiertnej, odpowiedzialności materialnej pracowników, urlopów pracowniczych, ochrony pracy kobiet, bhp, odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracownika i przedawnienia roszczeń oraz wszelkie przepisy wykonawcze wydane w tych materiałach na podstawie przepisów kodeksu.

Mają one zastosowanie do wszystkich pracowników w tym i do pracowników ministerstw, gdyż rozporządzenie nie reguluje tych zagadnień w sposób odrębny.

Ponadto należy stwierdzić, że rozporządzenie odnosi się do wszystkich pracowników ministerstw tj. umownych i powołanych. Można powiedzieć, że odrębne uregulowanie sytuacji prawnej pracowników powołanych nie stwarza tak daleko idących odrębności, które by uzasadniały wyłączenie tej kategorii pracowników z ogólnej kategorii pracowników ministerstwa.

Jeśli chodzi o obowiązki zakładu pracy i pracownika, mają tutaj zastosowanie przepisy k.p. z tym, że obowiązki pracownika są uregulowane w sposób szczególny w § 8, 9 i 10 rozporządzenia. Zgodnie z § 8 niezależnie od przestrzegania obowiązków określonych w art.100 k.p., pracownik państwowy powinien pełnić swoje obowiązki w sposób zapewniający sprawne i prawidłowe wykonywanie zadań ministerstwa.



W szczególności pracownicy ministerstw są obowiązani:

- 1/ postępować zgodnie z zasadami praworządności ludowej, kierując się interesem społecznym i zadaniami budownictwa socjalistycznego,
- 2/ strzec autorytetu władzy ludowej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do władzy ludowej i jej organów,
- 3/ działać wnikliwie, szybko i bezstronnie, posługując się możliwie prostymi środkami prowadzącymi do osiągnięcia wyznaczonego celu i załatwienia sprawy,
- 4/ udzielać niezbędnych informacji, czuwać, aby obywatel nie poniósł szkody wskutek nieznamomości prawa i wyjaśniać przepisy prawa,
- 5/ stale podnosić swoje kwalifikacje zawodowe i doskonalić się w wykonywaniu powierzonych zadań.

Zgodnie z § 9 rozporządzenia pracownik ma obowiązek "wypełniania poleceń służbowych przełożonych". Sama treść tego obowiązku pokrywa się częściowo z zawartym w art. 100 § 1 k.p. obowiązkiem "stosowania się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy", gdyż obowiązek ten wynika z zawartej przez pracownika umowy pracę. Z zestawienia tych dwóch przepisów rozumiem, że ich przedmiotem jest w zasadzie ten sam obowiązek, gdyż dla mnie "polecenia służbowe przełożonych" oznacza to samo co "polecenia przełożonych, które dotyczą pracy" - "służbowe" to to samo co "które dotyczą pracy". Terminem "polecenie służbowe" w nauce prawa administracyjnego obejmowano:

- 1/ wyłącznie stosunki między osobami fizycznymi /przełożony-podwładny/ 26/
- 2/ stosunki pomiędzy podmiotami administracji państwowej należącymi do jednego systemu. Pogląd taki reprezentował poprzednio J. Starościak, który stwierdza, że polecenie służbowe "może mieć zastosowanie bądź to dla kierowania działalnością organów podległych przez

organ nadrzędny, bądź też w zakresie kierowania pracą podległych pracowników przez ich zwierzchnika służbowego".<sup>2 7/</sup>

3/ stosunki w obu tych przedziałach. Pogląd taki przedstawia J.Łętowski, który uważa, że "Poleceniem służbowym zatem jest zarówno np. okólnik i instrukcja skierowana do konkretnego organu administracji lub zespołu tych organów, jak i tzw. de: zja wewnętrzna dotycząca jednej konkretnej sprawy, której adresatem jest organ podporządkowany organowi wydającemu decyzję. Jest nim również polecenie kierowane przez przełożonego do podporządkowanych mu pracowników".<sup>28/</sup> Poglądy wyrażone w punktach 2 i 3 były wielokrotnie krytykowane zarówno w nauce prawa administracyjnego, jak i w nauce prawa pracy. Jeśli chodzi o naukę prawa administracyjnego, W.Dawidowicz wyraźnie opowiada się za poglądem omówionym w pkt.1 tzn.aby zagadnienie polecenia służbowego "rozpatrywać tylko w przedziale pojedynczego podmiotu administracji państwowej, a w tych granicach w przedziale kierowania podwładnymi przez przełożonych".<sup>29/</sup>

Pogląd ten jest powszechnie przyjęty w nauce prawa pracy.<sup>30/</sup>

W.Dawidowicz słusznie zwraca uwagę na fakt, że "kompetencja do wydawania poleceń służbowych nie jest atrybutem osoby bez względu na zajmowane stanowisko..., lecz atrybutem stanowiska bez względu na osobę".<sup>31/</sup>

W dalszym ciągu omawiany autor stwierdza, że "Polecenie służbowe jest zawsze aktem indywidualnym, ponieważ jego adresatem jest zawsze określony podwładny, tzn.osoba zajmująca podporządkowane organizacyjnie stanowisko pracy."<sup>32/</sup>

Polecenie służbowe nie może być sprzeczne z prawem, ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub zasadami współżycia społecznego, zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w art.7 i 8 k.p. Zakaz ten wynika również z art.4 ust.2 konstytucji PRL, zgodnie z którym ścisłe przestrzeganie prawa jest podstawowym obowiązkiem każdego obywatela i organu Państwa.<sup>33/</sup>



Ponadto wydający polecenie służbowe przełożony pracownika sam jest również pracownikiem i w związku z tym obowiązany jest przestrzegać omówionych wyżej obowiązków pracowniczych a zwłaszcza określonego w pkt.1 § 8 rozporządzenia obowiązku postępowania zgodnie z zasadami praworządności ludowej i kierowania się interesem społecznym i zasadami budownictwa socjalistycznego. Nie tylko nie może on wydawać poleceń sprzecznych z prawem, lecz zgodnie z pkt.4 § 8 rozporządzenia jest obowiązany czuwać, aby wskutek niezajomości prawa obywatel nie poniósł szkody. 3.4/

Pracownik ma obowiązek wykonania polecenia służbowego tylko w granicach obowiązującego prawa, "wykonywanie poleceń bezprawnych samo byłoby bezprawem, a przecież pracownik jest obowiązany ściśle przestrzegać prawa /obowiązek praworządności/.<sup>35/</sup>

Jak już wspomniałam wyżej, do jego podstawowych obowiązków należy przestrzeganie zasad praworządności ludowej i kierowanie się interesem społecznym. Oczywiście obowiązki te rozporządzenie ujmuję w sposób obiektywny, niemniej jednak w trakcie ich wykonywania pracownik praktycznie działa w sposób subiektywny, zgodnie ze swoim wewnętrznym przekonaniem.

Dlatego też zawarty w § 9 ust.2 obowiązek wykonania polecenia służbowego, które jest "w przekonaniu pracownika państwowego sprzeczne z prawem, godzi w interes społeczny albo zawiera znamiona pomyłki" wydaje się pozostawać w sprzeczności ze wspomnianymi wyżej ograniczeniami.

Oczywiście nie wchodzi tutaj w grę sprzeczność z prawem karnym, gdyż jest ono powszechnie obowiązujące i nikt nie może zmusić innej osoby do popełnienia przestępstwa, a ponadto popełnienie przestępstwa w ramach wykonania polecenia służbowego nie stanowi żadnej okoliczności łagodzącej mającej wpływ na wymiar kary, istotny jest tutaj zamiar i świadomość, czyli subiektywne przekonanie sprawcy /np.art.11 kk/.<sup>36/</sup>



Zgodnie ze sformułowaniem § 9 ust.2 rozporządzenia pracownik ma nie tylko prawo, ale obowiązek badania legalności polecenia służbowego. W przypadku przekonania się o tym, że jest ono sprzeczne z prawem, godzi w interes społeczny albo zawiera znamiona pomyłki, obowiązany on jest przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu. Dopiero gdy otrzyma potwierdzenie polecenia na piśmie, obowiązany jest je wykonać.

Jest to dokładne powtórzenie art.6 ust.2 uchylonej przez art.IV pwkp ustawy z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych /Dz.U. Nr 25, poz.164/. Niemniej jednak poważne wątpliwości budzi fakt, że rozporządzenie nie powtarza sformułowania zawartego w ust.3 art.6 wspomnianej ustawy zawierającego zakaz wykonania "polecenia służbowego, jeśli jego wykonanie naruszałoby w sposób oczywisty prawo albo stanowiło przestępstwo lub groziło niepowetowaną szkodą dla interesu społecznego" i przewidującego w tym przypadku jedynie obowiązek zawiadomienia na piśmie kierownika urzędu. Tak więc na gruncie rozporządzenia w porównaniu z cytowanym wyżej przepisem obowiązek i możliwość oceny legalności polecenia służbowego i postępowania zgodnie ze swoim wewnętrznym przekonaniem są poważnie osłabione. Można by stwierdzić, że rozporządzenie lepiej chroni interes pracownika, gdyż zwalnia go w pewnym stopniu od odpowiedzialności za wykonanie polecenia służbowego, przerzucając większy ciężar odpowiedzialności na jego zwierzchnika służbowego, niemniej jednak, wydaje się, iż brak cytowanego sformułowania osłabia w pewien sposób ochronę interesu społecznego i państwowości.

Ochronie tej służby określony w rozporządzeniu tryb postępowania:

- 1/ obowiązek przedstawienia zastrzeżeń przełożonemu oraz
- 2/ po potwierdzeniu polecenia na piśmie obowiązek jego wykonania /nawet w przypadku gdy pracownik nadal jest przekonany o jego nielegalności/ i jednocześnie możliwość zawiadomienia o zastrzeżeniach kierownika urzędu lub organu nadrzędnego.

Moim zdaniem ze sformułowania § 9 ust.2/ "zawiadomienia należy dokonać niezwłocznie"/ w związku z § 8 ust.2 należy jednakże wysnuć wniosek, że jeśli po otrzymaniu potwierdzenia polecenia służbowego

na piśmie pracownik jest nadal przekonany o nielegalności polecenia służbowego obowiązany jest on natychmiast zawiadomić o swoich zastrzeżeniach kierownika urzędu lub organu nadrzędnego nad urzędem.

Rozporządzenie nie wyjaśnia, kogo należy rozumieć przez "kierownika urzędu", a kogo przez "organu nadrzędnego nad urzędem". Jeśli chodzi o ministerstwo, wiadomą jest rzeczą, że kierownikiem urzędu jest minister, a organem nadrzędnym - Rada Ministrów. Taka interpretacja omawianego przepisu wydaje mi się najbardziej uzasadniona z uwagi na ważność zagadnienia, będącego przedmiotem jego regulacji.

Jednakże może ona budzić pewne wątpliwości w świetle § 15 rozporządzenia, w myśl którego kompetencje "organu nadrzędnego nad urzędem" do rozpatrywania odwołań od wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi ministerstwa posiada minister. Wątpliwości te częściowo usuwa fakt, że sprawy wymienione w § 15 rozporządzenia należą do "czynności prawnych w zakresie stosunku pracy" i, zgodnie z art. 23 k.p., w sprawach tych w imieniu zakładu pracy może działać nie tylko kierownik zakładu pracy, ale także inny upoważniony do tego pracownik. Natomiast wydaje mi się, że rozpatrywanie zastrzeżeń pracownika w stosunku do polecenia służbowego nie należy do spraw z zakresu stosunku pracy.

Za przyjęciem interpretacji dosłownej pojęcia "kierownika urzędu" i "organu nadrzędnego nad urzędem" przemawia również fakt nie zamieszczenia w § 9 sformułowania podobnego do zawartego w § 15 rozporządzenia oraz brak przepisu o jakimkolwiek jego zastosowaniu do § 9.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie regulaminów pracy oraz zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy /Dz.U.Nr 49, poz. 299/ w ministerstwach, w zależności od potrzeby, mogą być stosowane regulaminy pracy. Ponieważ kwestie dotyczące regulaminów pracy i zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy nie zostały uregulowane odrębnie w rozporządzeniu normującym sytuację prawną pracowników ministerstw, wymienione na wstępie niniejszego akapitu rozporządzenie ma zastosowanie do pracowników ministerstw z zastrzeżeniem § 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków



pracowników urzędów państwowych. 37/

§ 19 rozporządzenia, podobnie jak mający tutaj również zastosowanie art.105 k.p., za wykazywanie inicjatywy w pracy, wzorowe i sumienne wypełnianie obowiązków oraz szczególne przyczynianie się do wykonywania zadań stojących przed urzędem przewidują przyznawanie nagród i wyróżnień zgodnie z art.106 i 107 k.p. Ponadto pracownicy ci mogą być awansowani w terminie wcześniejszym niż wymagany przepisami o wynagrodzeniu lub innymi. 38/

Naruszenie czyli nienależyte wykonanie obowiązku określonego w przepisach rozporządzenia, pragmatyce służbowej, regulaminie, instrukcji lub przepisach określających indywidualne obowiązki związane z zajmowanym stanowiskiem stanowiło dotychczas przewinienie służbowe czyli delikt służbowy uzasadniający odpowiedzialność służbową pracownika. Ponadto w stosunku do pracowników ministerstw miała również zastosowanie odpowiedzialność dyscyplinarna.

Dotychczas obowiązujące w tej materii przepisy zostały uchylone przez k.p. Wprawdzie art.298 § 2 k.p. upoważnia Radę Ministrów do ustalenia zasad odpowiedzialności służbowej, ale rozporządzenie nie reguluje tej kwestii, a inne przepisy obowiązujące pracowników wszystkich ministerstw nie zostały do tej pory wydane. 39/ Na gruncie obecnego stanu prawnego uważam więc, że w odniesieniu do pracowników ministerstw mają w pełni zastosowanie przepisy k.p. dotyczące odpowiedzialności porządkowej, natomiast nie podlegają oni odpowiedzialności służbowej ani dyscyplinarnej.

Podobnie jak art.101 k.p., przepis § 10 ust.2 rozporządzenia zawiera zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia w charakterze pracownika na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę /art.2 k.p./ bez zgody kierownika urzędu lub organu nadrzędnego. Zasady i tryb udzielania tej zgody,



organy właściwe w tych sprawach, a także wypadki, w których zgoda nie jest wymagana określi Prezes Rady Ministrów.

Rozporządzenie zawiera również zakaz wykonywania dodatkowych zajęć tzn. nie tylko związanych z zatrudnieniem, lecz również wykonywanych w ramach umowy o dzieło czy też umowy zlecenia lub też nawet nieodpłatnie, jeżeli zajęcia te pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub nawet mogły wywołać uzasadnione podejrzenie o stronnictwość lub interesowność /§ 10 ust.1 rozporządzenia/

Rozporządzenie nakładając szczególne obowiązki na pracowników ministerstw w porównaniu z pracownikami innych zakładów pracy nadaje im jednocześnie szczególne przywileje w zakresie czasu pracy, zniżek kolejowych oraz wynagrodzenia.

Przepisy kodeksu pracy odnoszące się do czasu pracy mają oczywiście zastosowanie do pracowników ministerstw w zakresie nieuregulowanym przepisami rozporządzenia.

Zgodnie z § 16 rozporządzenia czas pracy pracowników ministerstw wynosi 42 godziny tygodniowo. Rozkład ich czasu pracy ustala Prezes Rady Ministrów albo z jego upoważnienia minister. W związku z powyższym w omawianym zakresie nie ma zastosowania przepis § 6 rozporządzenia w sprawie regulaminów pracy.

Podobnie jak pracownicy innych zakładów pracy, pracownicy ministerstw mogą być zatrudniani poza normalnymi godzinami pracy, jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu.

Sformułowanie "praca wykonywana poza normalnymi godzinami pracy" oznacza pracę wykonywaną zarówno ponad normę dzienną, jak i tygodniową, obowiązującą pracowników ministerstwa, gdyż "normalne godziny pracy" są to godziny ustalone w myśl § 16 ust.1 i 2 rozporządzenia.

Do pracowników ministerstw nie mają zastosowania art.133 i 134 k.p., gdyż § 16 rozporządzenia reguluje omawiane zagadnienia w sposób odmienny od przepisów kodeksu. § 16 rozporządzenia nie

stawia w zasadzie wymogu "szczególnych" potrzeb zakładu pracy w przypadku zatrudnienia poza normalnymi godzinami pracy. Wymóg ten istnieje jedynie w odniesieniu do zatrudnienia w nocy oraz w niedziele i święta. Rozporządzenie nie przewiduje również żadnych ograniczeń ilości godzin przepracowanych poza normalnymi godzinami pracy przez poszczególnych pracowników.

Praca wykonywana poza normalnymi godzinami pracy nie jest pracą w godzinach nadliczbowych. Z pracą w godzinach nadliczbowych k.p. wiąże prawo do oddzielnego wynagrodzenia, w zasadzie z dodatkiem /art.134 § 1 i 2 k.p./. Natomiast pracownikom ministerstw nie przysługuje w tym przypadku prawo do oddzielnego wynagrodzenia /§ 16 ust. 3 i 4/. Jeżeli pracownik wykonywał tę pracę z własnej inicjatywy, za wiedzą lub zgodą przełożonego, nie przysługuje mu z tego tytułu nawet czas wolny od pracy /§ 16 ust. 3/. Jedynie w przypadku pracy wykonywanej na polecenie przełożonego /§ 16 ust.4/ pracownikowi przysługuje w tym samym wymiarze czas wolny od pracy, a za pracę wykonywaną w niedzielę lub święto - inny dzień wolny od pracy, niezależnie od tego ile godzin pracownik przepracował w niedzielę lub święto.

Pracownikom na stanowiskach kierowniczych i innych samodzielnych /§ 15 rozporządzenia/ w zasadzie nie przysługuje czas wolny za pracę poza normalnymi godzinami pracy z wyjątkiem pracy wykonywanej na polecenie przełożonego w nocy oraz w niedzielę lub święto /§ 16 ust.4 i 5/, jednakże czas ten przysługuje im zawsze jedynie w ilości równej ilości przepracowanych godzin. Kierownikom urzędu - ministrom i ich zastępcom - podsekretarzom stanu nie przysługuje czas wolny ani dzień wolny za pracę wykonywaną poza normalnymi godzinami pracy /§ 16 ust.6 rozporządzenia/.

Podobnie, jak przepis art.178 k.p., rozporządzenie zawiera zakaz zatrudniania poza normalnymi godzinami pracy kobiet w ciąży oraz kobiet opiekujących się dziećmi w wieku do jednego roku.

W stosunku do pracowników obsługi, jak również pracowników



wynagradzanych według zasad obowiązujących w przedsiębiorstwach państwowych /o pracownikach tych będzie mowa niżej/, można stosować inny niż 42 godziny na tydzień czas pracy. Ponadto, jeżeli pracownicy ci są zatrudniani poza normalnymi godzinami pracy, nawet w przypadku braku polecenia przełożonego, przysługuje im dodatkowe wynagrodzenie lub czas wolny od pracy na zasadach określonych w k.p. /§ 16 ust.8 rozporządzenia/.

Zgodnie z § 17 rozporządzenia pracownikom ministerstw przysługuje prawo do 50% zniżki kolejowej. Prawo to przysługuje także małżonce pracownika w każdym przypadku, natomiast małżonkowi tylko wtedy, jeżeli jest niezdolny do pracy i pozostaje na całkowitym utrzymaniu żony.

Jak już wspomniałam, do pracowników ministerstw stosuje się kodeks i przepisy wydane na jego podstawie w zakresie wynagrodzenia za pracę. Nowe przepisy dotyczące tej materii nie zostały jeszcze wydane, w związku z powyższym do chwili obecnej obowiązują zasady zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dn.29 lipca 1964 r. w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażeń pracowników ministerstw i urzędów centralnych /Dz.U. Nr 29, poz.185, zm.: Dz.U.z 1969 r.Nr 7, poz.59 i Nr 14, poz.101 oraz Dz.U.z 1972 r. Nr 55, poz.369/. Przepisy cyt.rozporządzenia określają w sposób jednolity wynagrodzenie przysługujące pracownikom ministerstw, w tym i Ministerstwa Komunikacji. Rozporządzenie to ustala stanowiska, wynagrodzenie zasadnicze i dodatki specjalne przysługujące pracownikom ministerstw oraz wymogi kwalifikacyjne w zakresie wykształcenia i stażu pracy zawodowej.

Ustala ono kwestie związane z awansowaniem pracowników, nagrodami itp. Reguluje w odmienny sposób wynagrodzenie pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu, maszynistek i pracowników obsługi. Nie dotyczy ono kierowców pojazdów mechanicznych, ich pomocników, pracowników warsztatów samochodowych, pracowników



uzbrojonych straży przemysłowych i członków Technicznego Korpusu Pożarnictwa. Szczegółowe omówienie tych zagadnień przekracza ramy niniejszego opracowania.

Niektóre przepisy omawianego rozporządzenia utraciły moc wobec wejścia w życie rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych na zasadzie *lex posterior derogat priori*.<sup>40/</sup> Ma to miejsce np. w odniesieniu do uprawnień pracowników ministerstw do nagród jubileuszowych /w tym przypadku zresztą wymienione ostatnie rozporządzenie powtarza poprzednie przepisy/.

Wszystkim pracownikom ministerstw przysługują z mocy prawa nagrody jubileuszowe za wieloletnią pracę oraz dodatki za wysługę lat w wysokości określonej w § 18 rozporządzenia z tym, że przy obliczaniu stażu pracy będącego podstawą do wypłaty nagrody jubileuszowej liczy się wszelkie okresy pracy, natomiast przy ustalaniu podstawy do dodatku za wysługę lat liczy się jedynie staż nieprzerwanej pracy w urzędach państwowych.

Wysokość nagrody jubileuszowej i dodatku zależy od stażu pracy oraz od wysokości miesięcznego wynagrodzenia. Wysokość nagrody jubileuszowej wynosi:

za 25 lat pracy	-	75%	miesięcznego wynagrodzenia		
za 35 " "	-	150%	" "	"	"
za 40 " "	-	200%	" "	"	"

wysokość dodatku za wysługę lat wynosi:

po 5 latach pracy	-	5%	miesięcznego wynagrodz. zasadniczego		
" 10 " "	-	10%	" "	"	"
" 15 " "	-	15%	" "	"	"

Ponieważ brak jeszcze szczegółowych zasad wypłaty tych nagród i dodatków oraz zaliczania okresów pracy do okresów uzasadniających prawo do tych nagród, które to zasady zostaną ustalone przez Prezesa Rady Ministrów, trudno jest obecnie bardziej szczegółowo omówić poruszane kwestie.



warsztatów samochodowych, pracownicy uzbrojonych straży przemysłowych i członkowie Korpusu Technicznego Pożarnictwa.

Do pracowników wymienionych usługi technicznej stosuje się odmienne zasady wynagradzania i odmienne przepisy o czasie pracy.<sup>41/</sup>

#### 4. Zmiany treści stosunku pracy w trakcie jego trwania

Zmiany treści stosunku pracy mogą dotyczyć każdego z jej składników: rodzaju i rozmiaru pracy, stanowiska, uprawnień płacowych itp.<sup>42/</sup> W odniesieniu do pracowników ministerstw rozporządzenie wprowadza tutaj odmienne zasady od k.p. Zgodnie z rozporządzeniem, zmiany te dotyczą:

1/ awansów,

2/ przeniesień służbowych,

3/ zawieszenia w pełnieniu obowiązków.<sup>43/</sup>

ad.1/ Jeśli chodzi o awansowanie, rozporządzenie przewiduje, że pracownik może awansować w obrębie danego stanowiska nie częściej niż jeden raz w ciągu dwóch lat pracy i o jeden szczebel uposażenia zasadniczego bądź o jedną stawkę dodatku specjalnego. Zgodnie z § 19 rozporządzenia przewiduje się również możliwość awansowania we wcześniejszym terminie.

ad.2/ Podobnie jak to jest przyjęte w doktrynie prawa pracy, rozporządzenie w § 12 odróżnia przeniesienie służbowe, które polega na trwałej zmianie zakładu pracy od delegacji służbowej, która dotyczy czasowego pełnienia obowiązków w innej miejscowości, poza stałym miejscem pracy.

Wprawdzie w wyniku przeniesienia służbowego następuje zmiana warunków pracy lub płacy, niemniej jednak przepisy k.p. odnoszące się do wypowiedzenia zmieniającego /art.42 k.p. i inne/ nie mają tutaj zastosowania, gdyż zmiana ta następuje w wyniku porozumienia stron - na wniosek lub za zgodą pracownika.



Przeniesienie służbowe oznacza przeniesienie pracownika "do innego urzędu" państwowego określonego w § 1 rozporządzenia.

Oczywiście, zgodnie z art.36 § 4 k.p., w takim przypadku okresy zatrudnienia w zakładzie pracy, w którym pracownik był zatrudniony przed przeniesieniem wlicza się do okresu pracy, od którego zależy długość okresu wypowiedzenia umowy o pracę.

W razie oddelegowania pracownika do innej miejscowości przysługują mu diety i inne należności stosowane przy podróżach służbowych na terenie kraju.

ad.3/ Rozporządzenie, podobnie jak poprzednie przepisy rozróżnia obligatoryjne /§ 13/ i fakultatywne /§ 14/ zawieszenie w pełnieniu obowiązków. Natomiast k.p. jak i rozporządzenie nie wywarły instytucji tzw.stanu nieczynnego, który różnił się od zawieszenia tym, że w okresie stanu nieczynnego pracownik zachowywał prawo do uposażenia w pełnej wysokości /art.52 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej - jednolity tekst:Dz.U.z 1949 r. Nr 11, poz.72/, K.p. w art.70 i 71 wprowadza pewne elementy tej instytucji, gdyż na mocy postanowień tych artykułów pracownik powołany, w przypadku odwołania równoznacznego z wypowiedzeniem umowy o pracę, zachowuje przez okres wypowiedzenia prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej mu przed odwołaniem. W okresie tym nie jest on obowiązany do wykonywania żadnej pracy. Jedyne na jego wniosek lub za jego zgodą zakład pracy może zatrudnić go przy innej pracy, odpowiedniej ze względu na jego kwalifikacje zawodowe.

Rozporządzenie przewiduje obligatoryjne - z mocy prawa - zawieszenie pracownika w pełnieniu obowiązków w razie tymczasowego aresztowania do czasu automatycznego wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie art.66 k.p. tj. najdłuższej przez okres 3 miesięcy. Oczywiście, podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do pozostałych pracow-

ników, zakład pracy może również w takim przypadku rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia, jeżeli ma do tego podstawy zgodnie z art. 52 k.p. i wtedy zawieszenie nie ma miejsca. Podobnie jak to przewiduje § 11 rozporządzenia w sprawie regulaminów pracy <sup>44/</sup> rozporządzenie wymienione poprzednio stwierdza, że wynagrodzenie pracownika w okresie tymczasowego aresztowania ulega ograniczeniu do połowy. Jeżeli zapadł wyrok uniewinniający lub postępowanie karne zostało umorzone /np. w związku ze znikomym społecznym niebezpieczeństwem czynu - art. 26 k.k./, pracownikowi należy wypłacić pozostałą część wynagrodzenia, chyba że postępowanie karne zostało umorzone warunkowo /w związku z nieznacznym społecznym niebezpieczeństwem czynu - art. 27 k.k./ albo z powodu przedawnienia lub amnestii. Wobec braku odmiennego uregulowania tej kwestii w rozporządzeniu, do pracowników ministerstw stosuje się przepis art. 66 § 2 i 3 k.p., zgodnie z którym w określonych przypadkach, pomimo wygaśnięcia umowy o pracę z powodu tymczasowego aresztowania, zakład pracy ma obowiązek ponownego zatrudnienia pracownika. Przypadki te pokrywają się z omówionymi wyżej przypadkami, w których pracownikowi należy wypłacić pozostałą część wynagrodzenia.

Zawieszenie fakultatywne może nastąpić w przypadku, gdy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że pracownik dopuścił się czynu uzasadniającego rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika, a dalsze wykonywanie przez niego pracy byłoby sprzeczne z interesem społecznym. Zawieszenie to może nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia uzyskania przez kierownika urzędu wiadomości o przyczynie je uzasadniającej i nie może trwać dłużej niż miesiąc, chyba że:

- 1/ przeciwko pracownikowi toczy się postępowanie karne z powodu którego nastąpiło zawieszenie /liczy się tutaj zgodnie z art. 269 k.p. moment rozpoczęcia postępowania ad personam/, lub
- b/ w okresie zawieszenia wypowiedziano pracownikowi umowę o pracę.



Rozporządzenie nie reguluje kwestii uprawnień pracownika do wynagrodzenia w okresie zawieszenia fakultatywnego /§ 14/. W związku z powyższym, można by uważać, że pracownikowi zawieszonemu w tym trybie wynagrodzenie nie przysługuje. Za taką interpretacją omawianego przepisu przemawia fakt, że przepisów o wynagrodzeniu nie można interpretować rozszerzająco. K.p. w art. 80 wyraźnie stwierdza, że wynagrodzenie przysługuje jedynie za pracę wykonaną. Z czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy kodeks lub przepis szczególny tak stanowią.

Jednakże, z drugiej strony, należy wziąć pod uwagę przepis § 13 rozporządzenia, który dotyczy sytuacji poważniejszej - przypadku tymczasowego aresztowania pracownika. W takim przypadku, jak wspomnieć już wyżej, wynagrodzenie pracownika ulega ograniczeniu do połowy. W związku z powyższym, zgodnie z wnioskowaniem a maiore ad minus, jeżeli w przypadku tymczasowego aresztowania pracownikowi przysługuje połowa wynagrodzenia, to tym bardziej przysługuje mu połowa wynagrodzenia w przypadkach podważających w znacznie słabszy sposób wartości jego postawy ideowo-moralnej, jakimi są przypadki wymienione w § 14. Jeżeli chodzi o pozostałą część wynagrodzenia, trudno jest wypowiedzieć się na ten temat w obecnym stanie prawnym. Oczywiście, w przypadku, jeżeli zarzuty stawiane pracownikowi okażą się bezpodstawne, pracownik ma prawo do pozostałej części wynagrodzenia na zasadzie art. 81 § 1 k.p., gdyż w tym czasie gotów był do wykonywania pracy, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

Od decyzji w sprawie zawieszenia pracownikowi przysługuje wyłącznie odwołanie w jednoinstancyjnym trybie administracyjnym. Może on wnieść w terminie 3 dni odwołanie do kierownika urzędu, a gdy decyzję wydał ten ostatni - do organu nadrzędnego nad urzędem. Wydaje mi się, że w tym przypadku należy zgodnie z wnioskowaniem per analogiam zastosować wyjaśnienie pojęcia "organu nadrzędnego nad urzędem" zawarte w § 15 ust. 1 rozporządzenia, który przez organ



ten rozumie ministra. Moim zdaniem zawieszenie w pełnieniu obowiązków stanowi słabszą dolegliwość dla pracownika niż wypowiedzenie umowy o pracę i trudno byłoby przyjąć, zgodnie z rozumowaniem a fortiori, żeby odwołanie od decyzji w sprawie zawieszenia rozpatrywał organ wyższego szczebla niż odwołanie od wypowiedzenia umowy o pracę.

Organ ten rozpatrując odwołanie obowiązany jest "zasięgnąć opinii" właściwej instancji związku zawodowego /§ 22 rozporządzenia/. Niemniej jednak:

- 1/ obowiązek ten nie jest zagwarantowany żadną sankcją, tak że niezasięgnięcie w/w opinii nie stanowi przesłanki mającej wpływ na skuteczność omawianej decyzji,
- 2/ podjęcie przez organ decyzji sprzecznej z w/w opinią nie ma wpływu na jej skuteczność,
- 3/ w każdym przypadku decyzja wydana przez ministra jest ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie.

5. Ustanie stosunku pracy i związane z tym roszczenia  
przysługujące pracownikowi.

Do pracowników ministerstw mają zastosowanie przepisy kodeksu pracy związane z ustaniem stosunku pracy. Następuje ono w wyniku rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy .4 5/

We wszystkich tych przypadkach do pracowników ministerstw stosuje się zasady ustalone w k.p. oraz w innych przepisach powszechnego prawa pracy z zastrzeżeniem § 15 i 22 rozporządzenia, które wprowadzają odmienny tryb w przypadku kwestionowania przez pracownika zasadności wypowiedzenia umowy o pracę na czas nie określony.

Jeżeli chodzi o rozwiązanie za wypowiedzeniem umowy o pracę zawartej na czas nie określony, k.p. zapewnia powszechną ochronę stosunku pracy przed wypowiedzeniem poprzez wprowadzenie w art.38 k.p. określonego trybu postępowania. Wobec braku odmiennego uregulowania tej kwestii w rozporządzeniu, przepis art.38 k.p. ma w pełni zastosowanie do pracowników ministerstw. Kodeks rozróżnia wypowiedzenie nieuzasadnione /merytorycznie, faktyczne nieistnienie przyczyny, chociaż została ona podana/ - art.45 k.p. od wypowiedzenia dokonanego z naruszeniem przepisów o wypowiedaniu umów o pracę /niepodanie przyczyny wbrew postanowieniom art.38 § 1 k.p., niezachowanie trybu z art.38 § 3 k.p. itp./ - art.46 k.p. W tym ostatnim przypadku tj. w przypadku niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę, pracownikowi ministerstwa przysługują roszczenia na zasadach ogólnych tj. odwołanie od wypowiedzenia umowy o pracę do komisji odwoławczej do spraw pracy. 4.6/

Natomiast, zgodnie z ust.3§ 15 rozporządzenia, § 15 ust.1 i 2 wyłącza w odniesieniu do pracowników ministerstw stosowanie art. 44 i 45 k.p. Dlatego też w przypadku kwestionowania przez pracownika zasadności wypowiedzenia umowy o pracę na czas nie określony, może on w terminie 7 dni od dnia doręczenia wypowiedzenia wnieść odwołanie do organu nadrzędnego nad urzędem tj. do ministra. Minister

może przywrócić termin do wniesienia odwołania, jeżeli jego przekroczenie nastąpiło z przyczyn niezależnych od pracownika.

Rozpatrując odwołanie minister obowiązany jest zasięgnąć opinii właściwej instancji związku zawodowego. Jednakże, podobnie jak to ma miejsce w przypadku rozpatrywania odwołania od decyzji o zawieszeniu pracownika w pełnieniu obowiązków:

- 1/ obowiązek ten nie jest zagwarantowany sankcją i brak tej opinii nie ma wpływu na ważność podjętej decyzji,
- 2/ decyzja ministra podjęta wbrew opinii instancji związkowej jest skuteczna,
- 3/ w każdym przypadku decyzja ministra jest ostateczna i nie przysługują od niej środki odwoławcze.

Tak więc i tutaj, podobnie jak we wspomnianym wyżej przypadku zawieszenia w pełnieniu obowiązków, mamy do czynienia z jednostronną decyzją władzy nadrzędnej podejmowaną, pomimo udziału czynnika związkowego, w trybie administracyjnym, zgodnie z przepisami prawa administracyjnego. W związku z wyraźnym sformułowaniem § 15 ust. 3 rozporządzenia <sup>w omawianych</sup> przypadkach pracownikowi nie przysługuje odwołanie od komisji odwoławczej do spraw pracy, gdyż nie mają tutaj zastosowania art. 44 i 45 k.p.

Jeśli chodzi o skutki nieuzasadnionego /merytorycznie/ wypowiedzenia umowy o pracę, są one takie same, jak przy niezgodnym z prawem wypowiedzeniu w tym sensie, że organ, do którego wniesiono odwołanie od wypowiedzenia umowy o pracę może w obu przypadkach:

- uznać je za bezskuteczne - jeżeli umowa o pracę nie uległa jeszcze rozwiązaniu, lub też
- przywrócić pracownika do pracy na poprzednich warunkach, jeśli umowa o pracę uległa już rozwiązaniu.

Wobec braku odmiennego uregulowania tych kwestii w przepisach rozporządzenia, do rozwiązania za wypowiedzeniem umowy o pracę zawartej na czas określony, na czas wykonania określonej pracy, na



okres próbny i wstępny, mają w pełni zastosowanie przepisy kodeksu. To samo odnosi się do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia oraz do wygaśnięcia umowy o pracę.

Do pozostałych roszczeń pracowników ze stosunku pracy mają zastosowanie przepisy Działu XIII k.p. i inne przepisy prawa pracy, w tym rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 1974 r. w sprawie komisji rozjemczych oraz komisji odwoławczych do spraw pracy /Dz.U.Nr 41 poz.243/ oraz ustawa z dnia 24 października 1974 r. o sądach pracy i ubezpieczeń społecznych /Dz.U. Nr 39, poz.231/.

Zgodnie z § 2 cytowanego rozporządzenia w ministerstwach nie powołuje się zakładowych komisji rozjemczych, w związku z tym, w myśl art.249 k.p. spory należące do właściwości tych komisji rozpatrują powiatowe komisje rozjemcze /art.248 k.p. w związku z art.250 k.p./. Z zastrzeżeniem tego, o czym była mowa wyżej, do stosunku pracy pracowników powołanych ministerstw mają zastosowanie przepisy kodeksu pracy /a zwłaszcza art.68-72 k.p./ tak że na ogół biorąc sytuacja prawna tych pracowników jest taka sama jak pracowników w innych zakładach pracy, co starałam się wykazać już wcześniej.

Art.69 k.p. stwierdza, że do stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nie określony z wyłączeniem przepisów:

- 1/ o trybie postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę /art.38, 52 § 3, 53 § 4 k.p. i inne/,
- 2/ o rozpatrywaniu sporów ze stosunku pracy w części dotyczącej orzekania o bezskuteczności wypowiedzeń i przywracaniu do pracy /art. 45, 46, 52-62, 67 k.p. i inne/. Jedynie w przypadku naruszenia przez zakład pracy przepisów art.72 § 1-3 k.p. pracownikowi przysługuje prawo odwołania do komisji odwoławczej do spraw pracy.

Pracownik powołany może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Odwołanie jest równoznaczne z: - rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, jeżeli nastąpiło z przyczyn stanowiących podstawę do takiego trybu rozwiązania umowy

o pracę wymienionych w art.52 lub 53,

- w pozostałych przypadkach - z rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem.

Można mieć wątpliwości, czy pracownikowi powołanemu nie przysługuje prawo odwołania w trybie art.15 § 1 i 2 rozporządzenia. Jednakże wątpliwości te są bezpodstawne, gdyż § 15 ust.1 wyraźnie mówi o "nieuzasadnionym wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas nie określony", gdy tymczasem powołanie pracownika nie jest zawarciem umowy o pracę na czas nie określony, a jedynie stosuje się do niego przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nie określony, jednakże z wyłączeniem przepisów o trybie postępowania przy rozwiązywaniu umowy o pracę, o czym była mowa wyżej /art.69 k.p./. Ponadto odwołanie, jeżeli nie nastąpiło z przyczyn, o których mowa w art.52 i 53 k.p., nie musi być uzasadnione /art.70 k.p./. W związku z powyższym, przepis § 15 rozporządzenia nie ma zastosowania do pracowników powołanych ministerstwa.

### K o n k l u z j e

Z dniem 1 stycznia 1975 r. w wyniku wejścia w życie kodeksu pracy, rozporządzenia i innych przepisów przytoczonych w niniejszym rozdziale, sytuacja prawna pracowników ministerstw uległa zbliżeniu do sytuacji prawnej pozostałych pracowników. W wyniku tych zmian długotrwały spór o to, czy są oni w pełni pracownikami w rozumieniu prawa pracy, czy też ich status prawny reguluje prawo administracyjne, został przecięty. Zgodnie ze wspomnianym sformułowaniem art.2 k.p. pracownicy ministerstw są pracownikami w rozumieniu k.p., niezależnie od podstawy prawnej powstania ich stosunku pracy, tak więc w zasadzie ich stosunek pracy podlega prawu pracy tzn. kodeksowi pracy i innym przepisom określającym prawa i obowiązki pracowników /art.9 k.p./.

Nowe ukształtowanie sytuacji prawnej pracowników ministerstw stanowi wyraz ogólnej tendencji rozwojowej właściwej ustawodawstwu PRL i innych krajów do likwidacji nieuzasadnionych uprawnień niektórych grup pracowniczych.

Jednocześnie k.p., likwidując nieuzasadnioną dyferencjację prawa pracy - podział na pracowników umysłowych i fizycznych, szczególne uprzywilejowanie niektórych kategorii pracowników przez ustawę o państwowej służbie cywilnej, znaczne zróżnicowanie uprawnień wprowadzane przez układy zbiorowe pracy itp. - zachował dyferencjację tam, gdzie jest to uzasadnione charakterem wykonywanej pracy i zakresem odpowiedzialności pracownika.

Pracownicy ministerstw i innych urzędów państwowych tworzą jednolitą kategorię pracowników państwowych i w zasadzie wszystkie omówione w niniejszym rozdziale kwestie dotyczące ich statusu prawnego mają zastosowanie do pracowników innych urzędów państwowych, wymienionych w § 1 rozporządzenia. Regulacja taka wydaje się słuszną, gdyż specyfika pracy pracowników ministerstw nie odbiega tak dalece od specyfiki pracy pracowników innych urzędów państwowych, ażeby uzasadniało to potrzebę odrębnego uregulowania ich sytuacji prawnej.



Natomiast z uwagi na to, co powiedziano powyżej, odrębne uregulowanie statusu prawnego wszystkich pracowników państwowych i przyznanie im pewnych szczególnych uprawnień i obowiązków, o których była mowa w niniejszym rozdziale, wydaje się również uzasadnione wspomnianą specyfiką ich pracy.

Rozporządzenie dotyczy wszystkich pracowników ministerstw, niemniej jednak występuje tutaj pewne zróżnicowanie. Przede wszystkim zróżnicowanie to wynika ze sposobu powstania stosunku pracy. W związku z powyższym można podzielić pracowników ministerstw na umownych, powołanych i mianowanych. Sytuacja prawna pracowników powołanych ministerstw została uregulowana w zasadzie podobnie do sytuacji prawnej pracowników powołanych innych zakładów pracy.

Uległa ona <sup>również</sup> zbliżeniu do stosunku pracy powstałego na podstawie umowy o pracę. Odrębności w tym zakresie dotyczą przede wszystkim nawiązania i rozwiązania stosunku pracy.

Ponadto, zróżnicowanie to wynika z charakteru funkcji i zakresu odpowiedzialności poszczególnych pracowników. Zróżnicowanie to jest również znane kodeksowi pracy, który reguluje w odrębny sposób pewne uprawnienia pracowników na stanowiskach kierowniczych i innych samodzielnych, pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu, kierowców itp. również z uwagi na charakter ich pracy.

W związku z tym, co powiedziano powyżej, ogólna droga rozwojowa naszego prawa pracy w zakresie prawnej regulacji stosunków pracy pracowników ministerstw wydaje się słuszna i konsekwentna.

P r z y p i s y

1. § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych /Dz.U.Nr 49, poz.300/.
2. J.Starościak: Prawo administracyjne, PWN, W-wa 1975, s.102; Zagadnieniu temu poświęcony jest również zawarty w niniejszym opracowaniu rozdział omawiający podstawy prawne działania ministerstwa.
3. M.Jaroszyński; M.Zimmerman, W.Brzeziński: Polskie prawo administracyjne, PWN, W-wa 1956, s.162.
4. M.Święcicki: Prawo pracy, IWN, Warszawa 1968, s.15-17.
5. Inną, bardziej szczegółową klasyfikację norm prawnych składających się na status pracownika państwowego przedstawia W.Jaśkiewicz. Zamiast terminu "statusu pracowniczego" wprowadza on pojęcie "statutu prawnego pracownika państwowego". Pojęciem tym obejmuje on całość norm prawnych regulujących jego sytuację prawną, czyli jego status prawny. Zdaniem W.Jaśkiewicza "Statut prawny każdego pracownika państwowego zawiera następujące grupy norm prawnych:
  - a/ normy regulujące sposób związania i rozwiązania stosunku służbowego, zmiany w toku służby, prawa i obowiązki pracowników oraz zasady ich odpowiedzialności,
  - b/ normy ustalające stanowiska służbowe w hierarchicznym układzie wraz z wymogami kwalifikacyjnymi dotyczącymi wykształcenia i praktyki oraz stażu pracy...,
  - c/ normy regulujące uposażenie...,
  - d/ normy regulujące organizację i postępowanie organów dyscyplinarnych,

e/ normy regulujące wewnętrzny tok służby...,

f/ normy regulujące zaopatrzenie emerytalne oraz inne świadczenia z zakresu ubezpieczeń społecznych, świadczenia lecznicze itp."

W. Jaśkiewicz: Stosunki służbowe w administracji, PWN, Warszawa-Poznań 1969, s.35. Klasyfikacja ta jest w zasadzie szczegółowym podziałem pkt.1/ dotyczącego stosunku pracy, jeśli chodzi o jej punkty a-c. Zagadnienia wymienione w tych punktach będą przedmiotem niniejszego rozdziału, jednakże dla potrzeb tego opracowania przyjmuję tutaj inny podział, o czym będzie mowa niżej.

6. Stosunek służbowy funkcjonariuszy MO reguluje ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej /jednolity tekst: Dz.U.z 1973 r. Nr 23 , poz.136; zmiana: Dz.U. 1974 r. Nr 44, poz.264/.

Zgodnie z w/w ustawą, stosunek ten powstaje przez mianowanie.

Rozporządzenie stosuje się jedynie do zatrudnionych na podstawie umowy o pracę pracowników obsługi MSW jak np.sprzątaczkę, palacz c.o. itp. Grupa ta jest bardzo nieliczna, a większość to funkcjonariusze MO pełniący służbę w MSW.

7. Do powołanych i mianowanych żołnierzy zawodowych ma zastosowanie ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych /Dz.U.Nr 16, poz.134 ; zmiana: Dz.U.z 1974 r. Nr 24, poz.142/.

Zgodnie z postanowieniem § 24 rozporządzenia przepisy jego stosuje się odpowiednio do pracowników cywilnych zatrudnionych w MON - do czasu odrębnego uregulowania ich praw i obowiązków.

8. Sytuację prawną funkcjonariuszy SW reguluje ustawa z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej /Dz.U.Nr 69, poz.436/, zgodnie z którą ich stosunek służby powstaje przez mianowanie.

9. O poglądach tych pisze W.Święcicki: Prawo pracy, s.18 i cytowany tam przepis 13.



10. W. Jaśkiewicz: Stosunki służbowe, s.21.
11. Na str.126 tekstu projektu wraz z uzasadnieniem.
12. W. Szubert: Zakres podmiotowy i przedmiotowy kodeksu pracy, PiP 1974, nr 8-9 s.10.
13. L. Habuda: Zakres czynności pracowników w administracji państwowej "Organizacja, Metody, Technika" 1974 nr 10, s.5.
14. Jak pisze M. Matey: "Uniformizacja, czy, jak to się niekiedy określa, unifikacja lub integracja prawa pracy nie stoi w sprzeczności z tendencją do jego dyferencjowania, ani też jej nie wyłącza. Dwa kierunki rozwojowe prawa pracy - jego uniformizacja i dyferencjacja - współistnieją zatem i nawzajem się uzupełniają".  
M. Matey: Pracownicy umysłowi: Zagadnienia prawne i społeczne, PWN, Warszawa 1967, s.115.
15. W. Szubert: Zakres podmiotowy i przedmiotowy kodeksu pracy, s.9.
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20.IX.1974 r. w sprawie określenia stanowisk kierowniczych, na których zatrudnia się pracowników na podstawie powołania /Dz.U. Nr 45, poz.268/.
17. Jak już wspomniałam, kodeks pracy utrzymał w mocy wiele obowiązujących dotychczas uchwał i dekretów regulujących stosunki pracy pracowników różnych działów gospodarki narodowej. Przepisy te zostały wymienione w art.VI i VII pwkp. I tak np., zgodnie ze stwierdzeniem zawartym w art.VII pwkp, kodeks pracy nie narusza przepisów dekretu z dnia 18 czerwca 1951 r. o stosunku służbowym, uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnym pracowników Ministerstwa Kolei /Dz.U. Nr 34, poz.260/.
18. M. Święcicki: Prawo pracy, s.126 i 130.
19. Taki sam pogląd wyraża P. Kłosiewicz: Stosunek pracy z powołania

Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych 1974 z.7, s.86  
Odmiennie stanowisko - na gruncie stanu prawnego przed wejściem w życie k.p. - zajmuje W.Jaśkiewicz, który stwierdza: "Podmiotem służby państwowej jest więc państwo jako całość, reprezentowane przez organ przyjmujący do służby, przez organy dysponujące w jego imieniu uprawnieniami dyrektywno-represyjnymi oraz przez Skarb Państwa". W.Jaśkiewicz: Stosunki służbowe, s.23. Jednakże w obecnym stanie prawnym pogląd ten nie znajduje uzasadnienia.

20. Patrz np. Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych stanowiący załącznik do decyzji Nr 34 MBiPMB z dnia 12 lipca 1972 r. /nr GM5-0322-5/.
21. Te szczególne wymagania stawiane pracownikom ministerstw wiążą się ściśle z ich szczególnymi obowiązkami wymienionymi w § 8 rozporządzenia - obowiązkiem strzeżenia autorytetu władzy ludowej, pogłębiania zaufania obywateli, obiektywności działania, o czym będzie mowa niżej.
22. Ponadto § 4 rozporządzenia zawiera zakaz zatrudniania w jednym ministerstwie małżonków lub osób pozostających ze sobą w stosunku powinowactwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia, jeżeli powstałby między nimi stosunek służbowej podległości. Zgodnie z § 7 rozporządzenia pracownicy ministerstwa są obowiązani do złożenia ślubowania.
23. P.Kłociewicz: Stosunek pracy z powołania, Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1974 z.7, s.90.
24. Wśród pracowników powołanych specjalną kategorią są ministrowie, których powołuje i odwołuje Sejm lub Rada Państwa /art.29 Konstytucji PRL/. Patrz np. Uchwała Sejmu PRL z dnia 21 listopada 1974 r. w sprawie odwołania Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych /M.P. Nr 39, poz.228/ oraz uchwała Sejmu PRL z dnia 21 listopada 1974 r.



w sprawie powołania Ministra Pracy, Prac i Spraw Socjalnych /M.P.Nr 39, poz.229/. Jednakże instytucja ta nie ma nic wspólnego z instytucją powołania, o której mowa w niniejszym rozdziale, gdyż jest to w istocie wybór na stanowisko. Patrz: P.Kłosiewicz: Instytucja powołania w prawie pracy a powołanie pozorne, PiP 1966, nr 6.

25. Zgodnie ze wspomnianym § 1 rozporządzenia "pracownikami państwowymi" są pracownicy: 1/ naczelnymi, centralnymi i terenowymi organów administracji państwowej, 2/ urzędów podległych naczelnym i centralnym organom administracji państwowej oraz 3/ Kancelarii Sejmu, Kancelarii Rady Państwa i Najwyższej Izby Kontroli.
26. M.Jaroszyński, M.Zimmermann, W.Brzeziński: Polskie prawo administracyjne, Część ogólna, PWN, W-wa 1956, s.305.
27. J.Starościak: Prawo administracyjne, PWN, W-wa 1969, s.25.
28. J.Łętowski: Polecenie służbowe w administracji, Wyd.Prawnicze W-wa 1972, s.116.
29. W.Dawidowicz: Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, PWN W-wa 1974, s.91.
30. Patrz np.W.Jaskiewicz: Stosunki służbowe w administracji, PWN, Warszawa-Poznań 1969, s.90, J.Wratny: Kilka uwag w sprawie charakteru prawnego polecenia służbowego, PiP, z.7/1969, s.132 i in.
31. W.Dawidowicz: Wstęp do nauk... s.91, i 92.
32. W.Dawidowicz: tamże, s.93.
33. Zgodnie z przyjętą hierarchią aktów normatywnych rozporządzenia będąc przepisem niższego rzędu nie może uchylać ani zmieniać wyraźnych stwierdzeń zawartych w przepisach rzędu ustawy, jakimi są konstytucja i kodeks pracy.



34. Podobnie patrz: W.Dawidowicz: Wstęp do nauk ... s.92.
35. W.Jaskiewicz: Stosunki służbowe... s.90.
36. Chociaż, jak to wynika z moich dalszych rozważań, analizując postanowienia § 9 rozporządzenia, można by dojść do wniosku, że pracownik ma obowiązek wykonania polecenia, nawet sprzecznego z prawem karnym np. gdy pracownik odpowiedzialny za bhp otrzyma na piśmie potwierdzenie polecenia swego zwierzchnika, aby podlegli mu pracownicy wykonywali pracę, pracownik ten uważa, że jest to sprzeczne z zasadami bhp i naraża pracowników na niebezpieczeństwo - art.191 k.k.
37. § 16 zostanie omówiony w dalszej części niniejszego rozdziału, gdyż dotyczy on czasu pracy.
38. Za wybitne osiągnięcia w pracy zawodowej pracownikom ministerstwa może być nadawana odznaka "Zasłużony Pracownik Państwowym" /§ 26 rozporządzenia/.
39. Odpowiedzialność taką ponoszą funkcjonariusze MO, SW, żołnierze zawodowi, sędziowie, notariusze, pracownicy służby dyplomatyczno konsularnej oraz niektórych komórek organizacyjnych Ministerstwa Komunikacji.
40. K.Opałek, J.Wróblewski: Zagadnienia teorii prawa, PWN, Warszawa 1969, s.100.
41. Podobną klasyfikację pracowników administracji przyjmuje J.Starosiak: Patrz: J.Starosiak: Prawo administracyjne, PWN, Warszawa 1975, s.212.
42. M.Świącicki: Prawo pracy, s.204.
43. Podobnie W.Jaskiewicz stwierdza, że "Zmiana statusu prawnego pracownika w płaszczyźnie indywidualnej, ale w ramach obowiązującego statutu prawnego dotyczy zmiany w treści stosunku służ-

bowego /stosunek pracy/. W dalszym ciągu, do zmian tych zalicza się awanse i degradacje, przeniesienia służbowe i zawieszenie w służbie. W. Jaśkiewicz: Stosunki służbowe, s. 64-70.

44. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie regulaminów pracy oraz zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy /Dz.U. Nr 49, poz. 299/.

45. Rozwiązanie umowy o pracę następuje w wyniku czynności prawnej jednostronnej lub dwustronnej polegającej na złożeniu określonego oświadczenia woli z tym, że może ono być złożone już w momencie zawierania umowy o pracę lub też w czasie jej trwania. Natomiast przez wygaśnięcie umowy o pracę rozumie przypadki, w których fakt ten następuje automatycznie, z mocy prawa, na skutek innych zdarzeń niż czynność prawna.

Zgodnie z art. 30 k.p. rozwiązanie umowy o pracę następuje na mocy:

1/ zgodnego oświadczenia woli, co ma miejsce w przypadku:

a/ porozumienia stron,

b/ upływu czasu, na który umowa była zawarta, odnosi się to do tzw. umów okresowych /patrz: W. Piotrowski: Rozszczenia pracowników z tytułu niegodnego z prawem rozwiązywania stosunku pracy w kodeksie pracy - PłP s. 10/1974, s. 37/ tj. zawartych na:

- okres próbny

- okres wstępny

- czas określony

- czas wykonania określonej pracy

2/ jednostronnych czynności prawnych, czyli rozwiązania umowy

o pracę:

a/ z zachowaniem okresu wypowiedzenia

b/ bez zachowania okresu wypowiedzenia.

Wygaśnięcie umowy o pracę następuje w przypadkach określonych

w kodeksie i w przypadkach szczególnych /art. 63 k.p./ tj. w przy-

padku:

- 1/ śmierci pracownika
- 2/ porzucenia pracy - art.64 k.p.
- 3/ upływu 3 miesięcy tymczasowego aresztowania, o czym była mowa wyżej - art.66 k.p.
- 4/ niestawienia się do pracy w ustawowym terminie szczególnym /np.art.74 k.p. lub art.106 ustawy z dnia 21 listopada 1974r. o powszechnym obowiązku obrony PRL - Dz.U.Nr 44, poz.220 - w brzmieniu ustalonym przez art.I pwkp./

Natomiast rozwiązanie stosunku pracy powstałego na podstawie powołania następuje przez odwołanie - art.70 k.p.

46. Działającej na zasadach określonych w kodeksie i przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 1974 r. w sprawie komisji rozjemczych oraz komisji odwoławczych do spraw pracy /Dz.U. Nr 41, poz.243/.



IOK  
PAN

30372