

# Ludwik Florek

---

## Instytucja powołania przewidziana w ustawie o pracownikach rad narodowych

---

Palestra 15/2(158), 39-49

---

1971

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

o związaniu sądów oświadczeniem Skarbu Państwa, iż korzysta on z prawa wykupu, w ramach postępowania o zniesienie współwłasności. W świetle tego, co powiedziano powyżej, teza J. Majorowicza na pewno nie będzie mogła być stosowana do takiego mienia osobistego, jak domki jednorodzinne i lokale w małych domach mieszkalnych, sąd zaś, znosząc współwłasność, obowiązany będzie z urzędu badać charakter mienia i zależnie od rodzaju własności oceniać oświadczenia Skarbu Państwa o wykupie pozostałych udziałów.

LUDWIK FLOREK

## Instytucja powołania przewidziana w ustawie o pracownikach rad narodowych

Ustawa z dnia 15.VII.1968 r. o pracownikach rad narodowych<sup>1</sup> wprowadza w art. 13 ust. 2 możliwość zawiązywania stosunku pracy z pracownikiem, który ma być zatrudniony na stanowisku kierowniczym, w drodze powołania. Ponieważ jeszcze przed wejściem w życie tej ustawy ukształtowała się na gruncie naszego prawa pracy instytucja powołania, przeto należy się zastanowić, czy powołanie przewidziane w ustawie lipcowej ma ten sam charakter co powołanie na mocy innych przepisów. W tym celu trzeba pokrótce przedstawić poglądy dotyczące charakteru prawnego powołania w ogóle, tym bardziej że w chwili obecnej nie ma jeszcze pełnej jednolitości poglądów co do wszystkich elementów tej instytucji.

### I

1. Termin „powołanie” został użyty po raz pierwszy w dekreście z dnia 3.I.1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych,<sup>2</sup> a następnie został on przejęty przez dekret z dnia 26.X.1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych.<sup>3</sup> Właśnie na gruncie przepisów dekretu z 1950 r. zaczęły się kształtować poglądy orzecznictwa i doktryny na temat charakteru prawnego powołania dyrektorów przedsiębiorstw, ich zastępców i głównych księgowych. Ustawodawca posługiwał się w tym czasie terminem „powołanie” w różnych znaczeniach, a często nawet wręcz bez nadawania mu treści prawnej.<sup>4</sup> Spowodowało to duży zamęt terminologiczny<sup>5</sup> w tej dziedzinie i konieczność wyodrębnienia spośród wszystkich przepisów dotyczących powołania tych wypadków, w których można mówić o powołaniu jako o zdarzeniu prawnym rodzącym stosunek pracy. Opierając się na tym kryterium, należy wyodrębnić grupę pracowników, których stosunek pracy zawiązuje się w drodze powołania, w odróżnieniu od tych pracowników, co do których przy zawiązywaniu stosunku

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 25, poz. 164 (ustawa ta powoływana jest dalej jako „ustawa lipcowa”).

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 8, poz. 42.

<sup>3</sup> Jednol. tekst: Dz. U. z 1960 r. Nr 18, poz. 111.

pracy z nimi przepisy mówią o powołaniu, ale faktyczną podstawą zawiązywania stosunku pracy jest umowa lub mianowanie. W tym pierwszym wypadku występuje powołanie „rzeczywiste”, w drugim zaś powołanie „pozorne”.<sup>6</sup> Można tu też mówić o powołaniu samoistnym w odróżnieniu od powołania występującego łącznie z umową o pracę czy nominacją.<sup>7</sup> Przedmiotem dalszych naszych rozważań będzie tylko instytucja powołania „rzeczywistego” (bądź „samoistnego”) w podanym wyżej znaczeniu.

Zakres podmiotowy stosowania tej instytucji poszerzył się znacznie od chwili wejścia w życie dekretu o przedsiębiorstwach państwowych i nadal się jeszcze rozszerza. Obok powoływania dyrektorów przedsiębiorstw kluczowych i terenowych, ich zastępców i głównych księgowych — ten sposób zawiązywania stosunku pracy znajduje zastosowanie przy powoływaniu dyrektorów, ich zastępców i członków dyrekcji Narodowego Banku Polskiego, Banku Rolnego, PKO, a także przy obsadzaniu kierowniczych stanowisk w niektórych jednostkach posiadających osobowość prawną, jeśli nie następuje (w sposób wyraźny) poddanie danego stosunku pracy pragmatyce służbowej.<sup>8</sup> Przejawem dalszego rozszerzania się instytucji powołania jest także — obok powoływania na stanowiska kierownicze w systemie rad narodowych — powoływanie dyrektorów kombinatów przemysłowych i budowlanych oraz ich zastępców i głównych księgowych kombinatów.<sup>9</sup>

2. W chwili obecnej powołanie zostało prawie powszechnie uznane za jedną z podstaw zawiązywania stosunku pracy.<sup>10</sup> Akt powołania powoduje więc bezpośrednio powstanie pracowniczego stosunku pracy. Ale akt ten jest jednocześnie aktem administracyjnym, tym samym więc rodzi określone skutki w sferze prawa administracyjnego. Dlatego też analizę charakteru prawnego powołania należy rozpocząć od omówienia podwójnych skutków aktu powołania, gdyż dopiero skutki, jakie wywołuje powołanie w sferze prawa administracyjnego i prawa pracy, składają się na nierozzerwalną całość tej instytucji.

Możliwość uznania aktu powołania za akt administracyjny wynika z faktu, że spełnia on wszystkie warunki przewidziane dla aktu administracyjnego. Powołanie jest bowiem czynnością administrującego organu państwowego, jakim jest organ powołujący, dalej — czynność ta określa jednostronnie — na mocy ustalonej normy prawnej — sytuację konkretnego adresata, jakim jest osoba powołana na stanowisko kierownicze, wreszcie — wydanie aktu opiera się na wyraźnym upoważnieniu zawartym w obowiązujących przepisach.<sup>11</sup> Akt powołania tworzy pomiędzy państwem, reprezentowanym przez organ powołujący, a osobą powoływaną stosunek administracyjno-prawny, którego treścią jest nadanie funkcji kierowniczych.

<sup>4</sup> M. Świącicki: *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 195.

<sup>5</sup> Zamęt ten powiększony jest jeszcze przez to, że ustawodawca obok nieprecyzyjnego używania terminu „powołanie” posługuje się terminem „mianowanie” w wypadkach, w których wyraźnie chodzi o powołanie. Por. w tej kwestii J. Szczercki: *Wypowiedzenie stosunku pracy*, Warszawa 1963, s. 35.

<sup>6</sup> P. Kłosiewicz: *Instytucja powołania w prawie pracy a powołanie pozorne*, PiP nr 6/1966, s. 994 i nast.

<sup>7</sup> T. Bińczycska-Majewska: *Powołanie na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, PiZS nr 11/1965, s. 7.

<sup>8</sup> P. Kłosiewicz, *już.*, s. 1002 i nast.

<sup>9</sup> Paragraf 9 uchwały nr 193 RM z dnia 23.X.1969 r. w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych — MP Nr 46, poz. 362.

<sup>10</sup> Odmienne stanowisko zajmuje H. Lewandowski: *Zakres podmiotowy instytucji okresu próbnego w stosunku pracy*, „Zeszyty Naukowe UŁ”, s. 101—103.

<sup>11</sup> E. Stobiecki: *Mianowany czy umowny*, PiZS nr 3/1964, s. 35 oraz J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 237.

Należy przy tym przyjąć, że nadanie funkcji następuje w momencie powołania, a pozbawienie tych funkcji — w momencie odwołania, przy czym za moment powołania bądź odwołania należy przyjąć datę objęcia lub datę pozbawienia stanowiska, wyznaczoną w akcie powołania bądź odwołania.

3. Jak zaznaczono wyżej, akt powołania — oprócz skutków administracyjno-prawnych — rodzi także określone skutki w sferze prawa pracy, a mianowicie powoduje zawiązanie pracowniczego stosunku pracy. W odróżnieniu jednak od skutków w sferze prawa administracyjnego stosunek pracy zawiązuje się pomiędzy osobą powoływaną a zakładem pracy, w którym ma ona wykonywać swoją pracę. Akt powołania zawiązuje stosunek pracy bezpośrednio, to znaczy bez potrzeby dokonywania jakichkolwiek dodatkowych czynności prawnych, jak np. zawierania umowy o pracę. Nie może więc być powołanie traktowane jako polecenie zawarcia umowy o pracę z osobą powoływaną, gdyż musiałoby to wynikać wyraźnie z przepisów ustawy.<sup>12</sup> Co więcej, wydaje się, że powołanie wyłącza możliwość dodatkowego zawarcia umowy o pracę,<sup>13</sup> tworzy bowiem samo stosunek prawny, a tym samym pełni taką samą funkcję jak umowa o pracę.

Inaczej w tej kwestii sądzi E. Stobiecki, który dopuszcza możliwość zawarcia — obok powołania — umowy o pracę, precyzującej bliżej obowiązki stron.<sup>14</sup> Z poglądem tym trudno się jednak zgodzić, m.in. jeszcze z tego względu, że skoro akt powołania rodzi bezpośrednio stosunek pracy, to powinien zawierać wszystkie elementy konieczne do zawiązania tego stosunku.<sup>15</sup> Nie ma zatem przeszkód, żeby w sytuacji, kiedy jest to konieczne, precyzował on bliżej obowiązki stron.

Zawsze jednak akt powołania powinien zawierać określenie stanowiska, gdyż jest to istotny składnik tego aktu, bez którego nie wywrze on skutku ani w sferze prawa administracyjnego (brak konkretnie określonej sytuacji adresata), ani też w sferze prawa pracy (brak istotnego składnika stosunku pracy). Oprócz tego akt powołania powinien zawierać określenie wysokości wynagrodzenia. Może to być jednak dokonane w dwojaki sposób: albo przez wyraźne określenie wysokości wynagrodzenia albo też przez odwołanie do odpowiednich przepisów ustawowych bądź ukladowych, normujących wysokość plac dla stanowisk obsadzanych w drodze powołania.<sup>16</sup> Jedynie w niektórych wypadkach konieczność wyraźnego określenia wysokości wynagrodzenia w akcie powołania może być uzasadniona tym, że przepisy płacowe zawierają stawki „widelkowe” wynagrodzeń, albo też faktem przyznania pracownikowi — ze względu na szczególne okoliczności — wynagrodzenia wyższego, niż to przewidują odpowiednie przepisy.<sup>17</sup>

Niezbędne jest także umieszczenie w akcie powołania daty objęcia stanowiska, gdyż dopiero od tej daty akt ten wywiera skutki prawne w postaci zawiązania stosunku pracy.<sup>17</sup> Stosunek pracy jest to stosunek istniejący pomiędzy zakładem

<sup>12</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 23.XII.1959 r. I CO 39/59, OSN nr 4/1960, poz. 91.

<sup>13</sup> W. Broniewicz: W kwestii powołania i odwołania dyrektora przedsiębiorstwa, państwowego, NP nr 11/1965, s. 64.

<sup>14</sup> E. Stobiecki, jw., s. 37.

<sup>15</sup> Orzeczenie SN z dnia 16.II.1954 r. I C 2055/53, NP nr 5—6/1954, s. 179 i nast.

<sup>16</sup> Podobnie jak to się dzieje przy zawieraniu umownego stosunku pracy. Nie ma natomiast potrzeby sięgania do dalszych sposobów ustalania wysokości wynagrodzenia przewidzianych dla umownego stosunku pracy, tj. do zwyczaju lub ustalania wynagrodzenia uchodzącego za odpowiednie (art. 442 § 2 k.z.), ponieważ wszystkie stanowiska pracy obsadzone w drodze powołania objęte są w chwili obecnej — w zakresie wynagrodzeń — regulacją bądź ustawową, bądź ukladową.

<sup>17</sup> M. Świącicki, jw., s. 180.

pracy a pracownikiem i takim też jest stosunek pracy z powołania. Skoro jednak powołanie dokonywane jest najczęściej przez organ nadrzędny nad zakładem pracy, to należy przyjąć, że organ powołujący działa w imieniu zakładu pracy, występując jako ustawowy przedstawiciel zakładu pracy, uprawniony do zawiązania stosunku pracy w drodze powołania.<sup>18</sup> Moim zdaniem nie ma jednak przeszkód, aby akt powołania został dokonany przez organ usytuowany wewnątrz zakładu pracy,<sup>19</sup> ale pod warunkiem, że jest on nadrzędny w stosunku do osoby powoływanej. Usytuowanie bowiem organu powołującego poza zakładem pracy nie stanowi istotnej cechy aktu powołania, a jedynie w świetle dotychczasowych przepisów sytuacja taka stanowiła regułę. Może to jednak ulec zmianie, gdyż procesy decentralizacyjne powodują również przesuwanie się uprawnień do podejmowania decyzji personalnych na coraz to niższy szczebel.

Z faktu, że akt powołania jest aktem administracyjnym, wynikają pewne następstwa w zakresie prawa pracy. Otóż zawiązywanie stosunku pracy z powołania następuje w drodze jednostronnej czynności prawnej organu administracyjnego, co wyłącza wszelkie koncepcje wzajemnego składania i przyjmowania oświadczeń woli przez organ powołujący i przez osobę powoływaną.<sup>20</sup> Nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, że powołanie jest dokonywane za zgodą osoby powoływanej, bo przecież pewne inne akty administracyjne też mogą być wydawane tylko za zgodą strony, co wcale — rzecz jasna — nie pozbawia postanowień zawartych w tych aktach jednostronnego charakteru.<sup>21</sup> Może to najwyżej oznaczać, że jeżeli dla danego rodzaju powołania wymagana jest zgoda, to warunkiem ważności aktu powołania jest wyrażenie takiej zgody, a jej cofnięcie wyłącza możliwość wydania takiego aktu w odniesieniu do tej osoby.

Wydaje się, że zasada wolności pracy, a konkretnie zasada swobody zawiązywania stosunku pracy, przemawia każdorazowo za przyjęciem warunku zgody przy akcie powołania, nawet jeśli przepisy wyraźnie takiego warunku nie przewidują.

4. Powstaje teraz problem, jaki jest charakter stosunku pracy z powołania. Przepisy bowiem dotyczące powołania stanowią tylko o zawiązywaniu stosunku pracy w tej drodze, nie przesądzając wcale o treści tego stosunku.

W chwili obecnej w prawie pracy — ze względu na charakter prawny — wyróżniamy dwa rodzaje stosunków pracy: stosunki o charakterze administracyjno-prawnym i stosunki o charakterze zobowiązaniowym. Stosunki pracy o charakterze administracyjno-prawnym powstają w wyniku nominacji na określone stanowisko, a w pewnych wypadkach także w wyniku wyboru. Ponieważ zarówno nominacja jak i powołanie następuje w drodze aktu administracyjnego, należy się zastanowić, czy charakter prawny stosunku pracy z obu tych aktów jest jednakowy, a to tym bardziej, że oba te akty wywołują jednakowe skutki prawne w zakresie prawa administracyjnego.<sup>22</sup>

Akt nominacji powoduje zawsze powstanie stosunku pracy o charakterze administracyjno-prawnym, natomiast akt powołania mógłby spowodować powstanie takiego stosunku tylko wtedy, gdyby wyraźnie tak stanowił, to znaczy gdyby on był jednocześnie pismem nominacyjnym i był doręczony tak jak pismo nominacyjne (art. 3 ustawy o państwowej służbie cywilnej). Wówczas stosunek taki byłby

<sup>18</sup> M. Świącicki, jw., s. 196.

<sup>19</sup> Odmienne stanowisko zajmuje P. Kłosiewicz (jw., s. 1003).

<sup>20</sup> W. Broniewicz, jw., s. 65.

<sup>21</sup> J. Starościak: Prawo administracyjne, jw., s. 239.

<sup>22</sup> W. Jaśkiewicz: Stosunki służbowe w administracji, Warszawa—Poznań 1969, s. 60.

podporządkowany ustawie o państwowej służbie cywilnej i pragmatykom służbowym. Należy dodać, że praktycznie w chwili obecnej nie ma takich powołań, które by miały charakter nominacji. Jeżeli natomiast akt powołania nie stanowi wyraźnie, że jest nominacją, to mianowania się nie domniemywa<sup>23</sup> i należy przyjąć, że powstały w ten sposób stosunek ma charakter zobowiązaniowy.<sup>24</sup> Oczywiście chodzi tu o stosunek zobowiązaniowy prawa pracy, który od klasycznego stosunku zobowiązaniowego różni się szeregiem cech właściwych tylko prawu pracy. Treść tego stosunku jest regulowana przepisami dotyczącymi umownego stosunku pracy, a w szczególności przepisami rozporządzenia z 16.III.1923 roku o umowie o pracę pracowników umysłowych, jako że pracownicy, których stosunek pracy w chwili obecnej zawiązywany jest na podstawie powołania, są pracownikami umysłowymi w rozumieniu art. 2 tego rozporządzenia.

Ponieważ treść stosunku pracy z powołania jest regulowana przepisami ustawodawstwa pracy dotyczącymi umownego stosunku pracy, przyjmowano w doktrynie i orzecznictwie, że obydwie te stosunki są tożsame i że powołanie powoduje zawiązanie się umownego stosunku pracy.<sup>25</sup> Utożsamianie takie wydaje się jednak niesłuszne z tego względu, że istnieje odrębność stosunku pracy z powołania w zakresie zawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, a także w zakresie zmiany jego treści. Dlatego też bardziej słuszne jest chyba twierdzenie, że akt powołania prowadzi do powstania zobowiązaniowego stosunku pracy z powołania, co oddaje zarówno sposób zawiązania jak i treść tego stosunku.

Ponieważ jednolity akt powołania, jak stwierdziliśmy wyżej, wywołuje podwójne skutki, tj. zawiązuje stosunek administracyjnoprawny oraz stosunek pracy, powstaje z kolei pytanie, jak rozgraniczyć te dwa stosunki, a w szczególności, do jakiego stosunku zaliczyć sprawowanie funkcji kierowniczych nadanych aktem powołania.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że sprawowanie funkcji kierowniczych wynika jedynie ze stosunku administracyjnoprawnego. Gdybyśmy jednak stanęli na takim stanowisku, to okazałoby się, że stosunek pracy z powołania pozbawiony jest w ogóle świadczenia pracy, gdyż tym świadczeniem pracy pracownika na stanowisku kierowniczym jest właśnie sprawowanie funkcji kierowniczych. Świadczenie to jest jednak, jak się wydaje, świadczeniem niesamoistnym, gdyż zależy od istnienia stosunku administracyjnoprawnego. W ramach bowiem tego stosunku zostaje nadane uprawnienie do sprawowania funkcji kierowniczych i tylko dopóty, dopóki istnieje to uprawnienie, może istnieć wykonywanie funkcji. Cofnięcie natomiast tego uprawnienia przez odwołanie pracownika oznacza natychmiastowe pozbawienie go funkcji kierowniczych. Konkurencja ta wyjaśnia nam również kwestię trwałości stosunku pracy pracowników na stanowiskach kierowniczych. Nie może bowiem istnieć ochrona takiego elementu stosunku pracy, jakim są funkcje kierownicze, skoro możliwość sprawowania tych funkcji uzależniona jest od uprawnienia występującego poza stosunkiem pracy.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Orzeczenie SN z dnia 9.IV.1960 r. 2 CR 289/60, PiZS nr 2/61, s. 58.

<sup>24</sup> W. Jaśkiewicz, jw.

<sup>25</sup> Orzeczenie SN z dnia 28.V.1954 r. II CO 25/51, PZS nr 6/1956, s. 56 oraz wyjaśnienie CRZZ w sprawie określenia pojęcia umowy o pracy zawartej przez jednostkę nadrzędną z pracownikiem na stanowisku kierowniczym (Biuletyn CRZZ Nr 11/1959, poz. 217).

<sup>26</sup> Por. rozważania J. J o Ń c z y k a (Spory ze stosunku pracy, Warszawa 1965, s. 17 i nast. oraz s. 76—78), który przy pomocy niecc innych argumentów dochodzi do tych samych wniosków.

Uzasadnienie wyodrębnienia tak ukształtowanej instytucji powołania jest wieloaspektowe. Umożliwia ona bowiem przede wszystkim należyty dobór osób na stanowiska, z którymi związane są funkcje kierowania zespołami ludzkimi i zarządzania majątkiem społecznym. Z drugiej strony obsadzanie tych stanowisk w drodze powołania przez jednostkę nadrzędną i najczęściej usytuowaną poza zakładem pracy zapewnia większy autorytet i niezależność działania, niezbędną przy sprawowaniu odpowiedzialnych funkcji kierowniczych. Wreszcie prawne ukształtowanie instytucji powołania stwarza możliwość prowadzenia elastycznej polityki personalnej wobec osób na stanowiskach kierowniczych przez możliwość odwołania ich w każdej chwili ze stanowiska bez natychmiastowego rozwiązywania chronionego stosunku pracy.

Wszystko to razem stanowi o dużej atrakcyjności instytucji powołania i jest przyczyną wzrastającego jej znaczenia.

## II

1. Ustawa o pracownikach rad narodowych stanowi w art. 13 ust. 2, że zawieranie stosunku pracy z pracownikiem, który ma być zatrudniony na stanowisku kierowniczym, następuje w drodze powołania, a w art. 13 ust. 4, że powołanie to jest równoznaczne z zawarciem umowy o pracę na czas nie określony. Z przepisów tych wynika, że powołanie jest zdarzeniem prawnym powodującym bezpośrednio zawiązanie stosunku pracy. Jest to więc powołanie „rzeczywiste” i „samoistne”.

W art. 13 powyższej ustawy ustawodawca po raz pierwszy w sposób wyraźny stwierdził, że powołanie jest samodzielną podstawą zawiązywania stosunku pracy, co już od dawna było uznawane w orzecznictwie i doktrynie. Po raz pierwszy też rozwinięto postanowienia dotyczące powołania, czyniąc z niego w pełni ukształtowaną instytucję prawa pracy. W kształcie normatywnym tej instytucji znalazł swoje odbicie prawie cały dorobek orzecznictwa i doktryny w tym zakresie. Można też chyba postawić tezę, że o ile dotychczas, mówiąc o instytucji powołania, stawiano jako przykład powołanie z dekretu o przedsiębiorstwach państwowych jako instytucję niejako „modelową”, o tyle w chwili obecnej rolę tę przejmie powołanie z ustawy lipcowej jako instytucja bardziej rozwinięta. Z tych też względów instytucja powołania z tej ustawy zasługuje na osobną analizę.

Zawiązanie stosunku pracy w drodze powołania następuje tylko z pracownikami, którzy mają być zatrudnieni na stanowisku kierowniczym. Wykaz stanowisk uznanych za kierownicze zawiera zarządzenie nr 99 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3.XII.1968 r. w sprawie kierowniczych stanowisk w prezydiach rad narodowych.<sup>27</sup> Tylko więc stanowiska wymienione w tym zarządzeniu obsadza się w drodze powołania, wszystkie zaś pozostałe — przez zawieranie umowy o pracę.

Powołanie na stanowisko kierownicze następuje w drodze uchwały prezydium rady narodowej (art. 15 ustawy lipcowej). Nie wyczerpuje to jednak całości postępowania dotyczącego zawiązania stosunku pracy z powołaniem, gdyż jak stanowi to ustawa w art. 68, przepisy dotyczące zawiązywania stosunku pracy stosuje się z zachowaniem trybu przewidzianego w ustawie o radach narodowych.<sup>28</sup> Ta ostatnia zaś ustawa stanowi w art. 65 ust. 1, że kierowników wydziałów powołuje prezy-

<sup>27</sup> MP Nr 52, poz. 358.

<sup>28</sup> Dz. U. z 1953 r. Nr 29, poz. 172.

dium rady narodowej po zasięgnięciu opinii odpowiedniej komisji rady narodowej, a uchwała prezydium o powołaniu składana jest na najbliższej sesji radzie narodowej do zatwierdzenia. Rozporządzenie wykonawcze do ustawy o radach narodowych z dnia 20.III.1970 r.<sup>29</sup> przewiduje zaś, że powoływanie kierowników wydziałów następuje w porozumieniu z właściwym ministrem lub kierownikiem właściwego wydziału prezydium wojewódzkiej rady narodowej bądź po uzyskaniu zgody przewodniczącego prezydium powiatowej rady narodowej — w zależności do stopnia prezydium rady narodowej. Za zgodą przewodniczącego prezydium powiatowej rady narodowej powołuje się też sekretarzy gromadzkich, miejskich i osiedli. Wynika z tego, że tryb powoływania na stanowiska kierownicze został zróżnicowany dla poszczególnych stanowisk.

Akt powołania w postaci uchwały prezydium rady narodowej wywołuje, jak już o tym była mowa, podwójne skutki. Zawijaże on bowiem dwa stosunki prawne: stosunek administracyjno-prawny i stosunek pracy.

2. Zawiazanie stosunku administracyjno-prawnego w drodze powołania jest możliwe przez to, że uchwała prezydium rady narodowej jest aktem administracyjnym organu państwa. Akt ten powołuje określoną osobę na stanowisko kierownicze i w pewnych wypadkach nadaje jej uprawnienia władcze (akt inwestytury). Nadanie takich uprawnień nie następuje jednak w odniesieniu do wszystkich pracowników rad narodowych powoływanych na stanowiska kierownicze, gdyż zarządzenie nr 99 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3.XII.1968 r. zalicza do stanowisk kierowniczych także stanowiska głównych księgowych prezydiów wojewódzkich i powiatowych rad narodowych, z którymi przecież nie są związane żadne uprawnienia o charakterze władczym.

Niemniej jednak nadanie uprawnień władczych w stosunku do pozostałych stanowisk kierowniczych jest niejako dodatkowym uzasadnieniem wyodrębnienia aktu powołania jako osobnej podstawy zawiązania stosunku pracy, gdyż tylko w drodze jednostronnego aktu organu państwowego może nastąpić nadanie uprawnień władczych. Takim aktem musi być akt administracyjny albo akt wyboru. Nie ma natomiast możliwości nadania takich uprawnień w drodze umowy pomiędzy pracownikiem a pracodawcą, nawet jeśli pracodawcą jest organ administracji państwowej, gdyż umowa o pracę ma za przedmiot pracę, a nie uprawnienie do wykonywania czynności władczych organu państwowego.<sup>30</sup> W tym ostatnim wypadku możliwe jest tylko nadanie uprawnień władczych już w czasie trwania stosunku pracy przez polecenie służbowe wykonania pewnych zadań.<sup>31</sup> Uprawnienia o charakterze władczym pochodzą od państwa i dlatego stosunek, który się zawiazuje, łączy pracownika rady narodowej z państwem.

3. Akt powołania powoduje również — obok skutków administracyjno-prawnych — zawiązanie stosunku pracy z pracownikiem, który ma być zatrudniony na stanowisku kierowniczym. Ustawą rozwiewa ostatecznie wątpliwości wokół skutków powołania w sferze prawa pracy, stanowiąc bowiem, że powołanie jest równoznaczne z zawarciem umowy o pracę, przesądza zarazem o tym, że powołanie jest samodzielną podstawą powstania stosunku pracy, a tym samym wyłącza konieczność

<sup>29</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obsadzania i zmian na stanowiskach pracowniczych w radach narodowych oraz w przedsiębiorstwach, zakładach i instytucjach podporządkowanych radom narodowym (Dz. U. Nr 7, poz. 58).

<sup>30</sup> E. I s e r z o n: Prawo administracyjne, Warszawa 1963, s. 165.

<sup>31</sup> J. S t a r o ś c i a k: Zarys nauki administracji, Warszawa 1966, s. 250.



i możliwość dodatkowego zawierania umowy. Dalej — ustawodawca stanowi *expressis verbis* to, co poprzednio podnoszono w doktrynie i orzecznictwie, a mianowicie, że akt powołania powinien zawierać wszystkie istotne składniki stosunku pracy. Z zestawienia bowiem art. 14 i 15 ustawy lipcowej wynika, że uchwała prezydium o powołaniu na stanowisko kierownicze powinna zawierać:

- 1) określenie stanowiska, na którym pracownik ma być zatrudniony;
- 2) ustalenie wysokości wynagrodzenia.

Określenie stanowiska w akcie powołania powinno być dokonane w sposób wyraźny, brak bowiem tej części aktu powołania uniemożliwia wywarcie przez niego skutków zarówno w sferze prawa administracyjnego jak i w sferze prawa pracy. Jeżeli natomiast idzie o ustalenie wysokości wynagrodzenia, to chociaż ustawodawca również przewidział tu warunek zamieszczenia tego w akcie powołania, to jednak wydaje się, że brakowi ustalenia wysokości wynagrodzenia w akcie powołania nie da się przypisać tak daleko idących skutków jak brakowi określenia stanowiska. Dzieje się to z tej przyczyny, że obowiązujące przepisy ustalają wysokość wynagrodzenia dla wszystkich stanowisk kierowniczych (i nie tylko dla nich) w radach narodowych.<sup>32</sup> Wprawdzie przy regulacji wysokości wynagrodzenia dla pracowników rad narodowych przyjęto metodę stawek „widełkowych”, ale wątpliwości co do tego, jakie mianowicie wynagrodzenie przyznać przy powoływaniu na określone stanowiska kierownicze rozstrzyga zasada, że przy przyjęciu do pracy przynajmniej się pracownikowi najniższą stawkę uposażenia przewidzianą w tabeli dla danego stanowiska.<sup>33</sup> Dopiero chęć odejścia przez pracodawcę od tej reguły wymaga wyraźnego ustalenia wysokości wynagrodzenia w akcie powołania.

Nie ma natomiast potrzeby wskazywania w uchwale prezydium, o jaki rodzaj powołania chodzi, gdyż ustawa zna tylko jeden rodzaj powołania, mianowicie powołanie jednoznaczne z zawarciem umowy na czas nie określony.

Poza tymi dwoma składnikami aktu powołania, tj. określeniem stanowiska i wysokości wynagrodzenia, ustawodawca przewiduje również możliwość umieszczenia w uchwale o powołaniu innych jeszcze postanowień dotyczących treści zawieranego stosunku pracy. Wynika to ze sformułowania art. 14 ust. 2 ustawy lipcowej. Jeśli zaś chodzi o formę aktu powołania, to chociaż ustawa nie przewiduje w sposób wyraźny formy pisemnej, forma ta zostaje zachowana przez to, że wszystkie uchwały prezydium rady narodowej podejmowane są w formie pisemnej (art. 56 ust. 3 ustawy o radach narodowych). Ustawa wyraźnie też stanowi, że akt powołania może nastąpić po uzyskaniu zgody pracownika. Wynika z tego, że zgoda musi być wyrażona przedtem, a jej brak wyłącza możliwość powołania określonej osoby na stanowisko kierownicze.

Stronami stosunku pracy powstałego w drodze powołania są: z jednej strony — pracownik, z drugiej — rada narodowa. Mówiąc o radzie narodowej jako o podmiocie stosunku pracy, mamy na myśli system organów wykonujących państwową administrację terenową i tworzących całość z radą narodową jako przedstawicielstwem ludu.<sup>34</sup> Nie można natomiast uznać za stronę stosunku pracy prezydium

<sup>32</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 50.VII.1966 r. w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezydiów rad narodowych (Dz. U. Nr 30, poz. 180).

<sup>33</sup> Paragraf 5 cyt. rozporządzenia.

<sup>34</sup> E. Iserzon (jw., s. 137) określa bliżej to znaczenie pojęcia „rada narodowa” pisząc, że „pojęcie rady narodowej obejmuje nie tylko samo terenowe przedstawicielstwo ludu (rady), ale i wszystkie jej komisje oraz — na co trzeba położyć należyty nacisk — wszystkie jej organy administracji państwowej w ścisłym znaczeniu, a więc prezydium rad narodowych i wydziały (równorzędne jednostki)”.

radę narodową, które jest tylko organem wykonawczym i zarządzającym rady (art. 55 ustawy o radach narodowych). Działa ono wprawdzie we własnym imieniu, ale powołuje pracownika dla rady narodowej. Nie oznacza to jednak, że prezydium nie jest organem nadrzędnym nad pracownikiem zatrudnionym na stanowisku kierowniczym. Jest to tylko organ nadrzędny, znajdujący się w ramach tego samego zakładu pracy.

Wyłania się teraz problem, jakie skutki w dziedzinie prawa pracy wywrze akt powołania wydany bez zachowania trybu przewidzianego w ustawie o radach narodowych. Problem ten wymaga tym bardziej rozpatrzenia, że art. 68 ustawy o radach narodowych wiąże sposób zawiązywania stosunku pracy wynikający z ustawy lipcowej z wymaganiami przewidzianymi w ustawie o radach narodowych. Niezachowanie wymaganego trybu przy podejmowaniu przez prezydium rady narodowej uchwał w sprawie powołania może polegać na bądź niewłaściwym składzie prezydium (art. 56 w powiązaniu z art. 52 ustawy o radach narodowych), bądź na niezasięgnięciu opinii odpowiedniej komisji rady narodowej (art. 65 ust. 1 ustawy o radach narodowych), bądź też na braku porozumienia z właściwym ministrem czy kierownikiem właściwego wydziału prezydium wojewódzkiej rady narodowej (§ 2 cyt. wyżej rozporządzenia), bądź wreszcie na braku zgody przewodniczącego prezydium powiatowej rady narodowej (§ 4 i 5 cyt. rozporządzenia).

Naruszenie przepisów dotyczących składu prezydium rady narodowej ma miejsce wówczas, gdy uchwała o powołaniu zostanie podjęta w obecności mniej niż połowy składu prezydium bądź też gdy decyzja o powołaniu zostaje podjęta jednoosobowo, np. przez przewodniczącego czy sekretarza prezydium. Wydaje się, że we wszystkich tych wypadkach akt powołania należy uznać za nie wywołujący skutków ani w sferze prawa administracyjnego, ani w sferze prawa pracy. Naruszenie natomiast przepisów o obowiązku zasięgnięcia opinii odpowiedniej komisji czy też o obowiązku współdziałania z innymi organami administracyjnymi stanowi podstawę do uznania, że uchwała prezydium rady narodowej o powołaniu jest wadliwa.<sup>35</sup> Niezależnie jednak od wadliwości tej uchwały w sferze prawa administracyjnego należy przyjąć, moim zdaniem, że wywiera ona także skutki w prawie pracy w postaci zawiązania stosunku pracy z powołania. Wynika to stąd, że ustawodawca w art. 13 ust. 2 i art. 15 ustawy lipcowej za wystarczającą podstawę do zawiązania stosunku pracy uważa fakt powołania w postaci uchwały prezydium rady narodowej. Wymagania dotyczące współdziałania przy wydawaniu aktu powołania a wypływające z art. 68 ustawy o radach narodowych adresowane są natomiast wyłącznie do pracodawcy i nie mogą rzutować na stosunki pomiędzy radą narodową a pracownikiem, gdyż tym samym niestaranność pracodawcy obciążałaby w sposób nie zawiniony pracownika.

Podobny problem powstaje przy zatwierdzaniu uchwały prezydium rady narodowej w sprawie powołania. Z przepisów art. 14 ust. 3 i art. 15 ustawy lipcowej wynika, że stosunek pracy z powołania zawiązuje się z dniem, który w powołaniu został ustalony jako dzień przystąpienia do pracy. Zgodnie zaś z art. 61 ust. 1 ustawy o radach narodowych oraz § 8 cyt. wyżej rozporządzenia uchwała w sprawie powołania kierownika prezydium wojewódzkiej bądź powiatowej rady narodowej powinna być przedstawiona na najbliższej sesji radzie narodowej do zatwierdzenia. Powstają więc wątpliwości, czy przed zatwierdzeniem uchwały powołującej kie-

<sup>35</sup> Prawo administracyjne nie ustala jednoznacznie skutków naruszenia obowiązku współdziałania przez organ wydający akt administracyjny. Por. J. Borkowski: Współdziałanie organów administracji państwowej, „Zeszyty Naukowe UŁ”: nr 31/63, s. 91 i nast.

rownika wydziału można uważać, że nastąpiło zawiązanie stosunku pracy. Nie można się tu zgodzić z poglądem T. Zielińskiego,<sup>36</sup> że zatwierdzenie uchwały jest konieczną przesłanką jej skuteczności, do czasu zaś zatwierdzenia skuteczność uchwały pozostaje w zawieszeniu. Przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby bowiem stworzenie stanu niepewności prawnej co do istnienia stosunku pracy. Przy rozpatrywaniu tej kwestii należy też wziąć pod uwagę przepis art. 30 ust. 2 i 3 ustawy o radach narodowych, z którego wynika, że sesje zwyczajne wojewódzkich rad narodowych odbywają się co najmniej raz na kwartał, a sesje powiatowych rad narodowych co najmniej raz na dwa miesiące. Okres więc wyczekiwania na zatwierdzenie uchwały prezydium rady narodowej może być stosunkowo długi, a przyjęcie koncepcji o pozostawieniu tej uchwały w zawieszeniu poważnie utrudniałoby działalność rady narodowej i jego wydziałów.

Uchwała o powołaniu na stanowisko kierownicze wydziału zawiązuje, moim zdaniem, stosunek pracy w dniu, który został ustalony jako dzień przystąpienia do pracy, nawet jeśli nastąpi to przed zatwierdzeniem uchwały. Akt zatwierdzenia nie wywołuje żadnych dodatkowych skutków w sferze prawa pracy i w tym sensie bezprzedmiotowe dla prawa pracy stają się rozważania, czy działa on w odniesieniu do powołania *ex tunc*, czy też *ex nunc*.<sup>37</sup>

Może się jednak zdarzyć, że plenum rady narodowej nie zatwierdzi uchwały prezydium o powołaniu. Powstaje wtedy pytanie, jakie to będzie miało skutki dla stosunku pracy z powołania. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy tu rozróżnić dwie sytuacje. W pierwszym wypadku dzień przystąpienia do pracy został wyznaczony w uchwale prezydium już po terminie przypuszczalnego zatwierdzenia uchwały. W tej sytuacji stosunek pracy jeszcze się nie zawiązał, gdyż uchwała o powołaniu wywołuje skutki prawne w postaci zawiązania się stosunku pracy dopiero w dniu ustalonym jako dzień przystąpienia do pracy. Niezatwierdzenie uchwały prezydium uniemożliwia zawiązanie się tego stosunku i wobec tego prezydium rady narodowej zmuszone jest uchylić swoją poprzednią uchwałę. Nie koliduje to przy tym z ochroną trwałości stosunku pracy pracowników rad narodowych na stanowiskach kierowniczych, gdyż ochroną taka nie może obejmować stosunku pracy jeszcze nie powstałego. Jeżeli natomiast stosunek pracy zawiązał się wcześniej, to rozwiązanie go na skutek niezatwierdzenia uchwały prezydium przez radę narodową może być dokonane tylko w trybie art. 27 ustawy lipcowej. Odwołanie bowiem w innym trybie oznaczałoby wydatne zmniejszenie ochrony trwałości stosunku pracy pracowników rad narodowych na stanowiskach kierowniczych i jako takie nie znajduje ono żadnego uzasadnienia w przepisach ustawy o pracownikach rad narodowych.

4. Ustawa lipcowa, stanowiąc w art. 13 ust. 4, że powołanie na stanowisko kierownicze jest jednoznaczne z zawarciem umowy na czas nie określony, wyraźnie przesądza o tym, że w wyniku powołania powstaje stosunek pracy o charakterze zobowiązaniowym. W ten sposób ustawa zrywa z dualizmem stosunku służby państwowej,<sup>38</sup> gdyż poprzednio akt powołania w odniesieniu do pracowników rad na-

<sup>36</sup> Por. wywody T. Zielińskiego dotyczące tego samego problemu przy odwołaniu: Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami na kierowniczych stanowiskach, NP nr 7—8/1969, s. 1129.

<sup>37</sup> T. Zieliński (jw) uważa, że akt zatwierdzenia działa w stosunku do odwołania *ex nunc* w tym sensie, że dopiero po zatwierdzeniu odwołanie może wywołać skutki prawne przewidziane w art. 27 ustawy o pracownikach rad narodowych. O ile przy odwołaniu interpretacja taka działa na korzyść pracownika, o tyle przy powołaniu jest odwrotnie.

<sup>38</sup> W. Jaśkiewicz: Stosunki służbowe w administracji, jw., s. 45.

rodowych mógł powodować powstanie zarówno zobowiązaniowego jak i administracyjnoprawnego stosunku pracy.<sup>39</sup> Obecnie zaś — niezależnie od podstawy powstania (umowa, powołanie) — stosunek pracy pracowników rad narodowych ma zawsze jednolity, zobowiązaniowy charakter. Dotyczy to również pracowników, których stosunek pracy został zawiązany przed wejściem w życie ustawy lipcowej, a to z tego względu, że ustawa lipcowa rozciągnęła swoje przepisy na stosunek pracy pracowników kontraktowych i mianowanych, zatrudnionych na podstawie dotychczasowych przepisów (art. 70 ustawy lipcowej).

Treść stosunku pracy pracowników rad narodowych jest normowana przepisami powszechnie obowiązującego ustawodawstwa pracy, a w sprawach uregulowanych w ustawie lipcowej — przepisami tej ustawy (art. 2 tej ustawy).

Powołanie jako podstawa zawiązywania stosunku pracy należy do instytucji ukształtowanych stosunkowo niedawno. Niemniej jednak znaczenie tej instytucji nieustannie wzrasta, a ona sama podlega stałemu rozwojowi. Dzieje się to równoległe ze zmniejszaniem się znaczenia mianowania jako podstawy zawiązywania stosunku pracy i tak na przykład w odniesieniu do pracowników rad narodowych mianowanie zostało całkowicie wyparte przez powołanie. Przyczyn tego stanu rzeczy należy się doszukiwać, jak się wydaje, w lepszym dostosowaniu konstrukcji prawnej powołania do rozwijających się stosunków pracy. Powołanie umożliwia bowiem z jednej strony szczególny tryb obsadzania stanowisk kierowniczych, niezbędny ze względu na ich doniosłość i wagę właściwego doboru osób na te stanowiska, a z drugiej strony poddaje powstały stosunek prawny przepisom ogólnego ustawodawstwa pracy, czym różni się od mianowania.

W literaturze prawniczej podnoszono konieczność wprowadzenia odrębnego reżymu prawnego dotyczącego stanowisk kierowniczych, a zwłaszcza stanowisk kierowniczych w gospodarce państwowej.<sup>40</sup> Wydaje się, że właśnie powołanie mogłoby odegrać taką rolę w stosunku do tych stanowisk.

<sup>39</sup> E. Stobiecki, jw., s. 38.

<sup>40</sup> W. Szubert: O charakterze prawnym stosunku pracy, PiP nr 7/64, s. 91.

KAZIMIERZ BUCHAŁA

## Ogólna problematyka naruszenia zasad bezpieczeństwa ruchu z art. 145 k.k.

I. Kodeks karny z 1969 r. określa przestępstwa komunikacyjne w sposób, który znacznie odbiega od obowiązującego poprzednio ustawodawstwa karnego. Różnic jest niewątpliwie kilka, przy czym najważniejsze z nich polegają na przesunięciu akcentu z narażenia dóbr prawnych na niebezpieczeństwo — na ich naruszenie oraz z winy umyślnej — na winę nieumyślną, która jest niewątpliwie najbardziej charakterystyczna dla tej grupy przestępstw, jak również na zaostrzeniu kar gro-