

Roman Staniszewski

Czy zgoda organu administracji państwowej na rozwiązanie umowy o pracę z inwalidą jest decyzją administracyjną?

Palestra 9/9(93), 42-46

1965

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Czy zgoda organu administracji państwowej na rozwiązanie umowy o pracę z inwalidą jest decyzją administracyjną?

Problem omawiany przez autora ma wiele aspektów i budzi u wielu praktyków różne zastrzeżenia. Redakcja, decydując się na jego publikację, pragnie dać czytelnikom możliwość konfrontacji różnych stanowisk.

I. W interesującym opracowaniu W. Masewicza pt.: Niektóre problemy stosunku kodeksu cywilnego do ustawodawstwa pracy („Palestra” nr 4/1965, s. 23—29) znalazły się wypowiedzi na temat odpowiedniego stosowania art. 63 k.c. (s. 24), które niestety, budzą zasadnicze zastrzeżenia.

Zdaniem Autora przepis art. 63 k.c., który mówi o zgodzie osoby trzeciej na dokonanie czynności prawnej, ma według art. XII § 3 przep. wpraw. k.c. odpowiednie zastosowanie do zgody na rozwiązanie umowy o pracę, przy czym w myśl przepisów prawa pracy zgodę tę musi w pewnych wypadkach wyrazić organ związku zawodowego lub organ administracji państwowej. Wobec jednak tego, że przepisy prawa pracy przewidują, iż zgoda taka powinna być wyrażona przed rozwiązaniem umowy o pracę i przy tym zawsze w formie pisemnej, Autor dochodzi do wniosku, że omawiany przepis może tu być stosowany tylko po wprowadzeniu pewnej modyfikacji; w wyniku tej modyfikacji „odpowiednie stosowanie art. 63 k.c. ma w tym wypadku to znaczenie, że zgodzie organu związkowego lub administracji państwowej nadaje się charakter instytucji cywilnoprawnej z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, a nie charakter decyzji administracyjnej.”¹

Wątpliwości, jakie nasuwa powyższy pogląd, wynikają przede wszystkim z reguł „odpowiedniego” stosowania przepisów prawa.²

Art. XII § 3 przep. wpraw. k.c. (który stanowi, że — poza pewnymi wyjątkami w tym przepisie wymienionymi — do stosunków pracy stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego) jest jednym z tzw. „przepisów odsyłających sensu largo”, tj. takich, które, „same nie zawierając postanowień merytorycznych, »odsy-

¹ Podobny pogląd wypowiedział już Autor na tle poprzedniego obowiązującego art. 46 p.o.p.c. stwierdzając, że zgoda organu związkowego lub administracji państwowej jest w rozumieniu tego przepisu zgodą osoby trzeciej (zob.: W. Masewicz, S. Dzwonkowski: Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia, Warszawa 1963, s. 87 oraz W. Masewicz: Związkowa kontrola rozwiązywania umów o pracę, PiZS nr 8—9/1963, s. 29). Opublikowanie tej wypowiedzi zbiegło się w czasie z zupełnie przeciwnym stanowiskiem zajęтым przeze mnie w opracowaniu: „Zgoda prezydium rady narodowej na rozwiązanie umowy o pracę z inwalidą” (PiZS nr 8—9/1963, s. 80—84), wobec czego nie mogłem się wówczas do tej wypowiedzi ustosunkować.

² Zob. J. Nowacki: „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP nr 3/1964, s. 367—736.

lają nas do innych paragrafów, artykułów czy całych grup przepisów, w których znajdujemy już owe postanowienia o charakterze merytorycznym.”³

Przepis art. 63 k.c., do którego m. in. odsyła art. XII § 3, ma następujące brzmienie: „§ 1. Jeżeli do dokonania czynności prawnej potrzebna jest zgoda osoby trzeciej, osoba ta może wyrazić zgodę także przed złożeniem oświadczenia przez osoby dokonywające czynności albo po jego złożeniu. Zgoda wyrażona po złożeniu oświadczenia ma moc wsteczną od tej daty. § 2. Jeżeli do ważności czynności prawnej wymagana jest forma szczególna, oświadczenie obejmujące zgodę osoby trzeciej powinno być złożone w tej samej formie.”

Przepis ten — wskutek tego, że jest odpowiednio stosowany do stosunków pracy — ma dwa „zakresy odniesienia.”⁴ Pierwszy z nich dotyczy sytuacji występujących w kodeksie cywilnym, gdy „do dokonania czynności prawnej potrzebna jest zgoda osoby trzeciej.” Drugi zakres odniesienia dotyczy takich samych sytuacji występujących w przepisach ustawodawstwa pracy.

Kodeks cywilny przewiduje liczne wypadki, w których do skuteczności czynności prawnej potrzebna jest zgoda osoby trzeciej. Wymienić tu można przykładowo: zgodę przedstawiciela ustawowego na czynność rozporządzającą lub zobowiązującą, dokonywaną przez osobę ograniczoną w zdolności do czynności prawnych (art. 17 k.c.); zgodę osoby trzeciej na zmianę treści ograniczonego prawa rzeczowego, jeżeli zmiana ta dotyczy jej praw (art. 248 § 2 k.c.); zgodę dłużnika potrzebną w razie zawarcia umowy o przejęcie długu (art. 519 § 2 pkt 1 k.c.).⁵

Jeśli chodzi o stosunki pracy, to zagadnienie, w jakich wypadkach wymagana jest zgoda osoby trzeciej, nie zostało dotychczas szerzej opracowane. Wydaje się, że w grę może tu wchodzić m. in. zgoda jednostki nadrzędnej nad zakładem pracy wymagana przy przyjmowaniu lub zwalnianiu z pracy niektórych kategorii pracowników (np. w myśl art. 12 dekretu z 14.VIII.1954 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej — Dz. U. Nr 37, poz. 160). Również przy omawianiu kwestii zdolności do czynności prawnych w stosunkach pracy zwrócono uwagę na to, że młodociany⁶ będący pracownikiem umysłowym może rozporządzać w pewnych wypadkach (jeżeli sąd opiekuńczy z ważnych powodów tak postanowił) swoim zarobkiem tylko za zgodą przedstawiciela ustawowego (art. 21 k.c.; poprzednio art. 51 p.o.p.c.) — w odróżnieniu od młodocianego będącego robotnikiem, ten bowiem, w myśl art. 3 ust. 2 rozporządzenia o umowie o pracę robotników, „w razie zatrudnienia go na podstawie umowy o pracę zyskuje zdolność do działań prawnych, które wynikają bezpośrednio z tej umowy.”⁷

Przepis art. 63 k.c. w obu swoich zakresach odniesienia dotyczy tylko takich sytuacji, w których potrzebna jest zgoda osoby trzeciej. Nie określa zaś on bynajmniej, jakiego rodzaju oświadczenia woli należy uważać za „zgodę osoby trzeciej”. Jeżeli więc zgoda organu związkowego lub administracji państwowej jest tego rodzaju oświadczeniem woli, to art. 63 k.c. może stosować się do niej odpowiednio, w przeciwnym razie stosować się do niej nie będzie. Natomiast uważam za bezzasadne twierdzenie Autora o „nadaniu charakteru instytucji cywilnoprawnej” w drodze odpowiedniego stosowania art. 63 k.c.

³ Tamże, s. 376.

⁴ Tamże, s. 368 i 370.

⁵ Zob. A. Wolter: Prawo cywilne — Zarys części ogólnej, Warszawa 1963, s. 258 i nast. oraz tenże: Problematyka ogólna czynności prawnych w kodeksie cywilnym, PIP nr 11/1964, s. 674 i 675.

⁶ Oczywiście w wieku powyżej 15 lat (art. 45 ustawy z 15.VII.1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania — Dz. U. Nr 32).

⁷ Z. Salwa, W. Szubert, M. Święcicki: Podstawowe problemy prawa pracy, Warszawa 1957, s. 95 i 96.

Z kolei, jeśli się nawet przyjmie, że zgoda organu związkowego lub administracji państwowej w swej istocie ma charakter zgody osoby trzeciej, to wówczas okaże się, że art. 63 k.c. w ogóle nie może być stosowany, jako całkowicie sprzeczny⁸ z przepisami prawa pracy, które zastrzegają, że zgoda musi być zawsze „uprzednia” i wyrażona na piśmie, przy czym zgoda rady zakładowej musi być ujęta w formę uchwały uwidocznionej w protokole.⁹

Ustalenie to nie zwalnia nas jednak od obowiązku rozstrzygnięcia, czy zgoda organu związkowego lub administracji państwowej nie jest przypadkiem w swej istocie instytucją cywilnoprawną (zgoda osoby trzeciej). Odpowiedź na to pytanie zależeć będzie od tego, czy organ taki może być w ogóle podmiotem stosunku cywilnoprawnego, a jeżeli tak — to czy w danym wypadku występuje on w tym charakterze. Nie może bowiem chyba ulegać wątpliwości, że „osobą trzecią” może być tylko „osoba” w rozumieniu przepisów tytułu II księgi pierwszej k.c.

Według art. 33 § 1 pkt 6 k.c. osobami prawnymi są m. in. organizacje społeczne ludu pracującego (a więc również związki zawodowe), którym przepisy szczególnie przyznają osobowość prawną. Przepisami zaś szczególnymi dotyczącymi osobowości prawnej związków zawodowych są:

- 1) art. 9 ust. 2 ustawy z 1.VII.1949 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 41, poz. 293), według którego każdy związek zawodowy uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez CRZZ;
- 2) § 79 statutu Zrzeszenia Związków Zawodowych w Polsce (Biul. CRZZ Nr 3/1958, poz. 51), który stanowi, że do działania w imieniu związku zawodowego w zakresie zawierania umów, zaciągania zobowiązań, podpisywania dokumentów finansowych i materiałowych oraz wykonywania zastępstwa prawnego upoważnione są osoby wyznaczone przez zarząd główny związku zawodowego lub przez inne instytucje związkowe, w granicach i na zasadach określonych przez zarząd główny.

Jak widać z tych przepisów, działanie w imieniu związku zawodowego (osoby prawnej) jest możliwe tylko na podstawie upoważnienia, które może być udzielone nie organowi związkowemu (jak w danym wypadku — radzie zakładowej, delegatowi związkowemu lub zarządowi okręgowemu związku zawodowego), lecz osobie wchodzącej w jego skład, przy czym wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę nie należy do żadnej z czynności, które mogą być objęte upoważnieniem. Oprócz tego, i to jest zresztą najistotniejsze, organ związkowy, wyrażając zgodę na rozwiązanie umowy, nie działa w imieniu związku zawodowego, lecz we własnym imieniu, na co wyraźnie wskazuje treść art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 2 dekretu z 18.I.1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę oraz o zabezpieczeniu ciągłości pracy. Wynika stąd, że organ związkowy nie może występować jako podmiot stosunku cywilnoprawnego, a jego zgoda nie może być uważana za zgodę osoby trzeciej.

⁸ W tym miejscu warto przytoczyć jasną i przekonującą wypowiedź Nowackiego (jw., s. 372): „(...)»odpowiednie« stosowanie przepisów prawa (...) polega na najnormalniejszym stosowaniu określonych przepisów do drugiego zakresu odniesienia, z tym jednak, że całkowicie nie mają zastosowania bądź też w pewnej części swej treści ulegają zmianie te spośród nich, które ze względu na treść swych postanowień są bezprzedmiotowe lub sprzeczne z przepisami normującymi już dane stosunki, do których mają być one zastosowane.”

⁹ Por.: art. 7 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 i 3 dekretu z 18.I.1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia oraz o zabezpieczeniu ciągłości pracy; art. 26 ust. 3 dekretu z 14.VIII.1954 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin; § 8 ust. 1 zarządzenia MPiOS z 6.XII.1955 r. — Mon. Pol. Nr 123, poz. 1605.

Jeśli chodzi o organ administracji państwowej, to może on występować jako podmiot stosunku cywilnoprawnego, ale tylko wówczas, gdy reprezentuje Skarb Państwa (art. 33 § 1 pkt 1 k.c.) w zakresie wykonywania „zarządu operatywnego” mieniem ogólnonarodowym.¹⁰ W omawianym przez nas wypadku nie zachodzi jednak ta ewentualność. Zgoda na rozwiązanie umowy o pracę z inwalidą wojennym lub wojskowym nie dotyczy mienia ogólnonarodowego, lecz jest czynnością związaną z prowadzeniem polityki zatrudnienia inwalidów, a więc czynnością z zakresu administracji państwowej.

Kończąc tę część rozważań, należy zatem — wbrew stanowisku zajętemu przez W. Masewicza — stwierdzić, że:

- 1) art. 63 k.c. w ogóle nie może być stosowany do zgody na rozwiązanie umowy o pracę, którą wyraża organ związku zawodowego lub organ administracji państwowej, oraz
- 2) zgoda ta nie jest instytucją cywilnoprawną.¹¹

II. Czy więc w tych warunkach zgoda organu administracji państwowej na rozwiązanie umowy o pracę z inwalidą jest decyzją administracyjną?

W kwestii tej miałem już sposobność wypowiedzieć się pozytywnie¹², a obecnie skłonny jestem to stanowisko podtrzymać. Wypada jednak omówić pewne zastrzeżenia, jakie wysuwane są przeciwko tej tezie w dyskusjach prowadzonych wśród prawników.

Zwrócono w szczególności uwagę na to, że do przyjęcia w tym wypadku istnienia decyzji administracyjnej nie wystarczy się ograniczyć tylko do stwierdzenia, iż jest to oświadczenie woli organu administracji państwowej w indywidualnej sprawie z zakresu administracji państwowej. Są bowiem również oświadczenia woli organów administracji nie będące decyzjami, które rozstrzygają sprawy w zakresie stosunków „wewnętrznych” administracji państwowej, przez co rozumie się wzajemne stosunki organów administracji państwowej lub stosunki wzajemne pracowników tych jednostek powstające w toku funkcjonowania aparatu administracyjnego państwa.¹³

Zwrócenie uwagi na tę okoliczność jest niewątpliwie słuszne, z tym jednak zastrzeżeniem, że w omawianym przez nas wypadku nie chodzi o rozstrzygnięcie sprawy w zakresie stosunków „wewnętrznych”, ponieważ brak jest jakiegokolwiek zależności służbowej między organem administracji a inwalidą, który ma być zwolniony z pracy, oraz między tym organem a podmiotem zatrudniającym, który chce rozwiązać umowę o pracę, zwłaszcza że w tym charakterze może występować również jednostka gospodarki nie uspołecznionej lub osoba fizyczna.

Wątpliwości nasuwa także kwestia, kto właściwie jest stroną w toczącym się przed organem administracji postępowaniu w sprawie udzielenia zgody na rozwiązanie umowy o pracę. Panuje na ogół zgoda co do tego, że podmiot zatrudniający jest stroną, ponieważ postępowanie dotyczy jego interesu prawnego oraz żąda on czynności organu administracji ze względu na swój interes prawny (art. 25 k.p.a.). Są natomiast prawnicy, którzy opowiadają się przeciwko uznaniu inwalidy za stronę tego postępowania.

Podnosi się mianowicie, że tylko od podmiotu zatrudniającego zależy, czy zechce on wykorzystać otrzymaną zgodę na rozwiązanie umowy o pracę. Jeżeli zaś ze

¹⁰ A. Wolter: Prawo cywilne, s. 169.

¹¹ Podobnie przedstawiała się sprawa w okresie obowiązywania art. 46 p.o.p.c.

¹² Zob. moje opracowanie powołane w przyp. 1.

¹³ E. Iserzon, J. Starościak: Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz, Warszawa 1961, s. 14.

zgody tej nie zrobi żadnego użytku, to wynik postępowania przed organem administracji jest dla inwalidy zupełnie obojętny. Argument ten nie jest przekonywający, ponieważ normalnie podmiot zatrudniający występuje z żądaniem udzielenia zgody właśnie po to, żeby skutecznie rozwiązać umowę o pracę z inwalidą, a nie po to, żeby się tylko dowiedzieć, jaką organ administracji ma opinię o inwalidzie.

Wysuwany jest również pogląd, że postępowanie przed organem administracji nie dotyczy interesu prawnego inwalidy z tej przyczyny, że w razie rozwiązania z nim umowy o pracę może on skutecznie podjąć obronę swych interesów w postępowaniu przed sądem lub komisją rozjemczą, odpierając twierdzenie podmiotu zatrudniającego co do istnienia przewidzianej prawem przyczyny rozwiązania umowy o pracę (art. 10 i 11 dekretu z 18.I.1956 r.).

Pogląd ten uważam za błędny. Inwalida ma interes prawny zarówno w postępowaniu przed sądem lub komisją rozjemczą, jak i w postępowaniu przed organem administracji, przy czym zakres interesu prawnego inwalidy jest w postępowaniu przed organem administracji znacznie szerszy. Organ ten może bowiem odmówić zgody nie tylko wtedy, gdy — jego zdaniem — brak jest przewidzianej prawem przyczyny rozwiązania umowy, ale również, gdy mimo że przyczyna taka istnieje, dochodzi do przekonania, iż rozwiązanie umowy o pracę byłoby sprzeczne z zasadami polityki zatrudnienia inwalidów.¹⁴

Wreszcie wysuwany jest pogląd, że w razie przyznania inwalidzie uprawnień strony nie byłoby praktycznie możliwe rozwiązanie z nim umowy o pracę z przyczyn określonych w art. 2 dekretu z 18.I.1956 r. Jeżeli bowiem inwalida wniósł od decyzji udzielającej zgodę odwołanie, to wydanie decyzji ostatecznej następowaloby z reguły już po upływie 1-miesięcznego terminu zawitego, po którym w myśl art. 2 ust. 2 tego dekretu prawo rozwiązania umowy wygasa. Jednocześnie występowało przeciwko proponowanemu przeze mnie nadawaniu decyzji I instancji rygoru natychmiastowej wykonalności¹⁵, jako koncepcji sztucznej, zmierzającej do obejścia cyt. art. 2 ust. 2.

Również i z tą argumentacją nie można się zgodzić. „Wyjątkowo ważny interes strony”, który według art. 100 § 1 k.p.a. uzasadnia nadanie rygoru, niewątpliwie przecież zachodzi w sytuacji, gdy podmiot zatrudniający z ważnych przyczyn nie może pozostawać nadal w stosunku pracy z inwalidą. Z drugiej strony — nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie przesądza jeszcze o wyniku postępowania przed sądem lub komisją rozjemczą, skoro możliwe jest zawieszenie postępowania (odroczenie sprawy) do czasu wydania decyzji ostatecznej, a w końcu — nawet wznowienie postępowania (zaskarżenie przez Prokuratora Generalnego prawomocnego orzeczenia komisji rozjemczej).¹⁶ Proponowane więc przeze mnie rozwiązanie nie wychodzi poza ramy obowiązujących przepisów i zabezpiecza w równym stopniu interesy zakładu pracy i inwalidy.

Z powyższych względów podtrzymuję pogląd, że zgoda organu administracji państwowej na rozwiązanie umowy o pracę z inwalidą jest decyzją administracyjną.

¹⁴ R. Staniszewski: O obowiązku uzyskania zgody na rozwiązanie umowy o pracę z osobą podlegającą szczególnej ochronie prawnej, PiP nr 4/1965, s. 636 i 637.

¹⁵ R. Staniszewski: Zgoda prezydium rady narodowej (...), s. 83.

¹⁶ Tamże, s. 83 i 84.